

## ПРЕДИСЛОВІЕ.

Матеріаломъ для моего труда послужили отчасти лекціи по административному праву, читанныя мною въ Демидовскомъ Юридическомъ Лицеѣ съ 1891—1898 г.г.

Собранный мною матеріалъ былъ впрочемъ расположенъ не въ той системѣ, которая нынѣ предлагается читателямъ. Но независящимъ отъ меня причинамъ я долженъ былъ читать лекціи по административному праву по программѣ установленной для экзаменовъ въ испытательныхъ комиссіяхъ. Эта программа явно составлена по курсу покойнаго профессора Н. Е. Андреевскаго, въ свою очередь составившаго свое „Полицейское Право“ по системѣ нѣмецкихъ полицеистовъ 30 и 40 г.г. нашего столѣтія, преимущественно подъ сильнымъ вліяніемъ Р. ф. Моля.

По богатству фактическаго, нынѣ конечно устарѣвшаго, матеріала, трудъ незабвеннаго Н. Е. Андреевскаго всегда останется образцовымъ. Но читать въ 1890 годахъ лекціи по административному (полицейскому) праву по системѣ, общепринятой въ эпоху Моля, Рау, Платонова, Калмыкова и Андреевскаго, — значитъ повторять зады науки.

Уже Л. ф. Штейнъ указалъ намъ другой путь. Блестящая плеяда нѣмецкихъ публицистовъ 70 и 80 годовъ: Сарвей, Мейеръ, Ленингъ, Инама Штернеггъ, Боригакъ, Майеръ и др. окончательно порвала съ традиціонной систематикой полицеистовъ школы Рау и Моля. Эта новая „школа“ замѣнила собраніе рецептовъ полицейской дѣятельности, преподанныхъ кабинетными учеными для просвѣщенія практи-

ческихъ дѣателей, учащихся и читающей публики, — строго — объективными трудами по догматикѣ административнаго права, именно права, а не политики управленія.

Это юридическое направленіе, проникшее въ нашу науку несомнѣнно подъ вліяніемъ Гербера, Лабанда и Гэнеля и благодаря болѣе близкому знакомству съ французскими административистами (на необходимость изученія которыхъ указалъ впрочемъ уже Моль) все болѣе и болѣе вытѣсняетъ направленіе философски-политическое, господствовавшее въ теченіе первой половины нашего столѣтія. Отъ этого, по моему мнѣнію, наша наука можетъ только выиграть, въ особенности съ точки зрѣнія интересовъ академическаго преподаванія.

Несомнѣнно интереснѣе читать лекціи о политикѣ управленія. Быть публицистомъ на кафедрѣ легче и забавнѣе, чѣмъ быть юристомъ, — интереснѣе для слушателей и для преподавателя. Легче, ибо политика управленія въ сущности сводится къ критикѣ административнаго строя и дѣятельности, а вѣдь критиковать, какъ извѣстно всѣмъ, самое легкое дѣло. „La critique est facile, c'est l'art qui est difficile“ говоритъ французская пословица. Интереснѣе, — ибо увлекательно быть свидѣтелемъ т. н. широкой постановки вопросовъ, слушать какъ выставляются высокіе, гуманные принципы, какъ изъ массы удачно подобранныхъ фактовъ выводятся т. н. историческіе законы. Нужды нѣтъ, что „широкая“ постановка вопросовъ часто, слишкомъ часто, сводится къ поверхностному сопоставленію свѣдѣній вычитанныхъ изъ множества книгъ, что выставленіе принциповъ, установленіе законовъ въ большинствѣ случаевъ сводится къ повторенію общихъ мѣстъ, кажущихся глубокомысленными положеніями науки только потому, что они облачены въ красивую мантию модныхъ техническихъ терминовъ. Чѣмъ смѣлѣе, чѣмъ шире, тѣмъ лучше!

Какъ скромна и скучна, сравнительно со смѣлыми полетами мыслителя въ „политической аудиторіи“,—задача юриста! Онъ не предлагаетъ слушателямъ мечтаній о правахъ рожденныхъ съ нами, онъ не плѣняетъ ихъ конструкціей великихъ историческихъ законовъ, онъ не указываетъ глубокого продуманныхъ мѣръ, съ помощью которыхъ излѣчены будутъ раны отечества (какъ пріятно и легко придумывать мѣры, за исполненіе которыхъ самъ не отвѣчаешь и которыя примѣнять въ большинствѣ случаевъ никто не думаетъ!). Здѣсь нѣтъ рѣчи ни о матриархатѣ, ни объ эмансипаціи женщинъ, ни о различныхъ эволюціяхъ, интеграціяхъ и т. д. Нѣтъ ничего красиваго, изящнаго, возвышеннаго. Юридическіе институты имѣютъ прозаическій, почвенный запахъ. Мѣсто фантазіи замѣняетъ логика, мѣсто изящной декламации—сухая послѣдовательная дедукція изъ данныхъ положительнаго законодательства, освѣщеннаго фактами положительной исторіи. Каждый законъ, каждое закономъ или обычаемъ нормированное отношеніе—являются матеріаломъ для примѣненія юридическаго анализа и та или другая норма не оставляется безъ изслѣдованія лишь потому, что субъективному взгляду даннаго ученаго она кажется негуманною или устарѣвшею.

Говорятъ, что такое строго догматическое изложеніе данной отрасли юриспруденціи есть сухая, безжизненная абстракція, научающая мертвящему формализму. Что догматика положительнаго права суха,—это можетъ быть и вѣрно, но что она безжизненна,—въ этомъ я сомнѣваюсь. Мнѣ кажется, что т. н. философскія построенія, разные соціологическіе законы, которые добыты различными мыслителями по меньшей мѣрѣ на столько же безжизненны, ибо основа ихъ не реальное бытіе, а субъективная мысль даннаго философа или соціолога.

О соціологахъ и исторіософахъ, открывающихъ т. н. ис-



торическіе и соціальные законы, можно *mutatis mutandis* сказать то, что Гете въ своемъ Фаустѣ сказалъ о мыслителяхъ, любившихъ ссылаться на „духъ времени“.

„Was Ihr den Geist der Zeiten heisst,  
Das ist im Grund der Herren eigener Geist.  
In dem die Zeiten sich bespiegeln“.

Покойный профессоръ Новороссійскаго Университета, М. М. Шпилевскій, авторъ книги „Полицейское Право, какъ самостоятельная отрасль правовѣдѣнія“, очень строго осуждаетъ преимущественное примѣненіе т. н. догматическаго метода къ разработкѣ полицейскаго права:

„При примѣненіи догматическаго метода, говоритъ онъ, на право смотрятъ, какъ на совокупность догматовъ; при этомъ въ основу изученія кладутъ догму положительнаго права и изучаютъ его съ чисто формальной стороны, не обращая никакого вниманія (?) на ту связь, которая существуетъ между правовыми нормами и жизненными отношеніями ими регулируемыми. Это точка зрѣнія судьи, это методъ догматическій, господствующій въ области науки гражданскаго права. Этотъ методъ употребляемый въ юриспруденціи соответствуетъ такъ называемому описательному способу изученія въ другихъ наукахъ. Важное теоретическое и практическое значеніе этого метода несомнѣнно. Но не смотря на это, одного этого метода не достаточно для познанія права, такъ какъ онъ знакомитъ съ одной стороною права, съ чисто формальной, догматической“.

Здѣсь бросается въ глаза одна странность: отождествленіе понятій: „формальный“ и „догматическій“. Развѣ изученіе догмы и изученіе формы одно и тоже? Ясно, что покойный М. М. Шпилевскій смѣшиваетъ въ данномъ мѣстѣ своего сочиненія догматическій методъ съ злоупотребленіемъ имъ, съ догматизмомъ. Однако, мнѣ кажется, что догматизмъ, т. е. построеніе системы на недоказанныхъ положеніяхъ, на



спорныхъ первоначалахъ, нашелъ себѣ несравненно болѣе широкое примѣненіе въ философіи, нежели въ юриспруденціи; въ наукѣ о полиціи, въ общемъ ученіи о государствѣ, въ т. н. политикѣ, болѣе чѣмъ въ гражданскомъ правѣ или напр. во французскомъ административномъ правѣ.

Даже тѣ двѣ юридическія фігуры, которыя въ сатирѣ Іеринга „Der juristische Begriffshimmel“ украшаютъ высшій этажъ юридическая рая — *hereditas jacens* и *superficiès*, — содержатъ въ себѣ больше реальныхъ элементовъ, нежели напр. формула міроваго процесса, выдуманная Гегелемъ или періодизація исторіи, выдуманная отцомъ „позитивной“ философіи, О. Контомъ, или основные законы науки полиціи, открытые Молемъ и Андреевскимъ.

Что въ самомъ дѣлѣ значать слѣдующіе коренные законы науки, установленные Андреевскимъ, по примѣру Моля:

„Выходя изъ той аксіомы, что стремленіе человѣка ко всестороннему развитію есть его право, уваженіе котораго обязательно для всѣхъ, наука полиціи выводитъ слѣдующій коренной законъ: 1) во всѣхъ случаяхъ, когда отдѣльное лицо собственными силами и средствами не можетъ создать такихъ условій безопасности и благосостоянія, безъ которыхъ развитіе его невозможно, на помощь ему должна явиться дѣятельность другихъ, называемая полицейскою; 2) полицейская дѣятельность являясь въ случаяхъ ее дѣйствительно вызывающихъ, должна избирать изъ средствъ помощи самое удобное 3) проявляя свою полицейскую дѣятельность правительство должно сообразоваться съ условіями общественнаго строя, правами и обычаями“. Не трудно выдумать еще нѣсколько такихъ „коренныхъ законовъ“. Напр.: „полицейская дѣятельность должна всегда соблюдать справедливость“, или: „полицейская дѣятельность должна всегда проявляться во время“ и т. д. *ad infinitum*. Одинъ изъ нашихъ новѣйшихъ полицеистовъ, проф. Левитскій, въ брошюрѣ „Предметъ,

задачи и методъ науки полицейскаго права“ признаетъ, что эти законы науки полиціи. „Въ большинствѣ случаевъ представляютъ собою совѣты и правила административнаго такта и руководящія указанія для составленія полицейскихъ законовъ и системы мѣропріятій“. Они дѣйствительно очень похожи на тѣ правила обхожденія съ людьми, которыя нѣкогда собралъ было Книгге въ сочиненіи: „Umgang mit Menschen“. Эти правила, не спорю, очень милы, но величаютъ ихъ „законами науки“—нѣсколько странно.

Эти „законы“ до того неопредѣленны, туманны, растяжимы, что на нихъ съ одинаковымъ удобствомъ можно построить полицейскую систему временъ просвѣщеннаго деспотизма и полицейскую систему въ духѣ принципа *laissez faire, laissez aller*.—И Кольберъ, и Юсти, и А. Смитъ, и Бастіа, и Листъ и Кобденъ одинаково охотно подписались бы подъ эти „законы“.

Но если открытіе „законовъ науки о полиціи“ не привело къ удовлетворительнымъ результатамъ, то нельзя ли ожидать бѣльшаго, если наука объ управленіи и административнаго права поставитъ себѣ задачей,—найти тѣ „законы, которые управляютъ ходомъ развитія административнаго строя и дѣятельности, которые выясняютъ зависимость различныхъ институтовъ административнаго права, отъ тѣхъ или иныхъ фактовъ общественной жизни и познаніе которыхъ даетъ возможность указать путь, по которому должна идти практическая разработка и рѣшеніе разныхъ вопросовъ административной жизни?

Нельзя не пожелать, чтобы открытіе этихъ законовъ удалось тѣмъ, кто ставитъ себѣ эту великую задачу. Однако я сомнѣваюсь, что когда либо удастся исполнить эту задачу удовлетворительнымъ образомъ.

Б. Чичеринъ въ послѣдней части своего новѣйшаго монументальнаго труда „Курсъ Государственной Науки“, часть III,

„Политика“, 1898 г., стр. 6 и 7, рассуждая о политикѣ какъ наукѣ, говоритъ: „Гдѣ есть рядъ повторяющихся однообразныхъ явленій, тамъ есть и предметъ для изученія, есть и законы, есть и наука. Конечно, эти законы иного рода, нежели тѣ, которые изслѣдуются механикой и физикой. Мы имѣемъ здѣсь дѣло не съ съ матеріальною природой, лишенной самоопредѣленія, а потому управляемой законами необходимости. Политика имѣетъ дѣло съ свободными человѣческими дѣйствіями; о чисто механической необходимости въ ней не можетъ быть рѣчи. Но мы видѣли, что самая человѣческая свобода подчиняется общимъ законамъ. Человѣкъ воленъ выбирать тотъ или другой способъ дѣйствія; но не всякое его дѣйствіе достигаетъ цѣли, а лишь то, которое согласно съ условіями окружающей среды, съ законами физической природы, съ отношеніями къ другимъ лицамъ. Мы видѣли, что исторія человѣчества представляетъ закономерное движеніе, въ которомъ человѣческая свобода является не только важнѣйшимъ дѣятелемъ, но и сознательнымъ или безсознательнымъ орудіемъ тѣхъ высшихъ началъ, которыя лежатъ въ глубинѣ человѣческаго духа. Изслѣдованіе всѣхъ этихъ законовъ и отношеній составляетъ задачу науки, а вмѣстѣ руководящее начало практики. Оно не замѣняетъ пракческаго смысла, который одинъ способенъ рѣшить, что именно нужно въ данное время и въ данномъ мѣстѣ; но она даетъ ему высшее освѣщеніе и опору. И въ области физическихъ наукъ механика не учитъ, какъ нужно построить новую машину; это—дѣло изобрѣтательности. Но она указываетъ тѣ общіе законы, съ которыми механикъ долженъ сообразоваться, для того чтобы его машина могла дѣйствовать“. Мнѣ кажется, что тѣ громадныя, почти непреодолимыя препятствія, которыя мы встрѣчаемъ на пути къ открытію т. н. историческихъ законовъ обусловлены не природою тѣхъ отношеній и явленій, которыя регу-



лируются этими законами, т. е. не свойствомъ объекта изслѣдованія, а положеніемъ изслѣдующаго субъекта. Законы физики и механики открыты не потому только, что они господствуютъ въ средѣ матеріальной природы съ силою необходимости, а потому что при изслѣдованіи ихъ дѣйствія изслѣдующій человѣкъ могъ объективно отнестись къ изслѣдуемому дѣйствию, явленію, могъ отступить такъ сказать на известное разстояніе отъ изслѣдуемаго объекта, разсмотрѣть его въ его цѣлости. Изслѣдующій явленія соціальной жизни и историческіе законы ими управляющіе напротивъ никакъ и никогда не въ состояніи занять такое объективное положеніе, отдѣлиться отъ своего объекта. Онъ постоянно находится въ круговоротѣ общественной жизни, въ потокѣ исторіи, являясь одной изъ микроскопически маленькихъ капель изъ которыхъ этотъ потокъ состоитъ.

Разсказываютъ, что Ньютонъ открылъ законъ тяготѣнія, сидя когда то въ саду своего имѣнія Вульсторпъ, подъ деревомъ, и наблюдая за паденіемъ яблока.—Но если бы онъ самъ находился въ этомъ падающемъ яблокѣ—могъ ли бы онъ открыть законъ тяготѣнія?

Да, если бы кому либо изъ изслѣдователей исторіи, политики или соціологій, удалось хотя бы на одну минуту выйти на берегъ потока исторіи, пропустить мимо себя, вполнѣ отъ нея отдѣляясь, хотя бы одну миллионную частицу текущей массы,—тогда мы бы могли надѣяться на открытіе законовъ ея теченія. Но пока это не удастся, пока не осуществится мечтаніе Архимеда: найти точку опоры внѣ земнаго шара,—мы ни сдвинемъ съ мѣста нашу планету, ни откроемъ законовъ, которые господствуютъ надъ развитіемъ человѣческаго общества. Трейчке въ своемъ посмертномъ трудѣ „Politik“ признаетъ что „число историческихъ законовъ, установить которые мы въ состояніи, весьма ограничено и вѣрность ихъ только относительная“. Но законы,

относительно вѣрные едва ли имѣютъ какую либо цѣну съ точки зрѣнія науки. Это небольшое количество „относительно вѣрныхъ“ законовъ даже не получило общаго признанія въ наукѣ. Между тѣмъ какъ законы математики, механики и физики признаются всѣми специалистами и никто изъ механиковъ или математиковъ не сомнѣвается напр. въ существованіи „закона тяготѣнія“,—т. н. историческіе законы то признаются условно, съ различными оговорками, то совсѣмъ отрицаются. Но и въ средѣ признающихъ открытые до нынѣ историческіе законы, преобладаетъ субъективная, пристрастная оцѣнка ихъ дѣйствія и проявленія. Едва ли одинъ изъ всѣхъ историческихъ законовъ можетъ претендовать на объективную признанность. Объ однообразіи выводовъ изъ этихъ законовъ совсѣмъ уже и рѣчи быть не можетъ. При такихъ условіяхъ было бы нераціонально вводить изслѣдованіе о законахъ, регулирующихъ процессъ развитія управленія—въ систему административнаго права, предназначенную преимущественно для академическаго преподаванія, которое должно оперировать преимущественно съ величинами твердо установленными, опредѣленными. И въ историческомъ очеркѣ по этому я избѣгалъ говорить о „законахъ“, и тамъ, гдѣ подмѣчено было извѣстное однообразіе явленій. Тотъ же Трейчке вѣрно замѣчаетъ: „Ни съ однимъ словомъ историкъ долженъ обращаться такъ осторожно, какъ со словомъ „необходимо“. Доктринаризмъ былъ бы для него самой грубой ошибкой“.

Я указалъ выше на извѣстный всѣмъ специалистамъ фактъ, что въ литературѣ административнаго (полицейскаго) права начиная съ 70 г.,—юридическая точка зрѣнія все болѣе и болѣе замѣняетъ собою политическую. Германія, отечество старой „*Polizei-wissenschaft*“ пошла по стопамъ Франціи. Учебники и системы полицейской науки почти не появляются. Разсужденія о цѣлесообразности тѣхъ или дру-

гихъ административныхъ мѣръ переданы всецѣло въ руки „политики“ или находятъ свое мѣсто въ спеціальныхъ монографіяхъ. Образцомъ такого политическаго труда по спеціальнымъ вопросамъ внутренняго управленія является капитальное сочиненіе Бухенбергера: *Agrarpolitik*. Мнѣ кажется что чѣмъ болѣе политика спеціализируется, тѣмъ лучше. Общая политика, въ томъ видѣ какъ ее разработали Дальманъ, Вайтцъ, Блюнчли, Гольцендорфъ, Трейчке, у насъ Чичеринъ,—едва ли имѣетъ за собой будущее. Создать удовлетворительную систему общей политики (даже только политику общаго управленія) едва ли удастся кому либо; такая задача непосиламъ даже самымъ крупнымъ мыслителямъ нашего времени. Всякій кто читалъ сочиненія о „политикѣ“ выше перечисленныхъ корифеевъ науки, согласится, что по прочтеніи книги, онъ въ концѣ концовъ ощущалъ какое то чувство неудовлетворенности. Много въ этихъ книгахъ мѣткихъ замѣчаній, умныхъ идей; на каждомъ шагѣ читатель чувствуетъ, что имѣетъ дѣло съ людьми очень начитанными, опытными мыслителями, остроумными наблюдателями окружающихъ ихъ явленій и пережитыхъ событій,—и тѣмъ не менѣе читатель сознаетъ, что совокупность этихъ „аргументовъ“ не составляетъ науки, что эти книги ничто иное какъ прекрасно составленныя записки высокообразованныхъ, гуманныхъ людей, дающія не объективныя истины, а провикнутыя субъективизмомъ разсужденія о важнѣйшихъ фактахъ внѣшней и внутренней исторіи различныхъ государствъ. Лучшую часть этихъ книгъ составляютъ историческіе обзоры. Коль скоро же „политикѣ“ рѣшается приложить уроки исторіи къ оправданію или порицанію современныхъ ему явленій,—или воспользоваться ими для указанія путей и средствъ къ достиженію разнообразныхъ государственныхъ цѣлей—его разсужденія становятся блѣдными и сводятся къ противопоставленію различныхъ точекъ зрѣнія, и выводовъ, обставленныхъ массою, какъ нѣмцы говорятъ: „Wenn und Aber“.



Чичеринъ (I. с. стр. 11) говоритъ, что оцѣнка матеріала, надъ которымъ оперируетъ политика, т. е. историческимъ фактовъ, „должна производиться не на основаніи какихъ либо смутныхъ вѣрованій и стремленій, а чисто раціональнымъ путемъ, на основаніи ясно сознаваемыхъ началъ, которыя одни имѣютъ право гражданства въ наукѣ“.

Задача политической науки, по словамъ Чичерина, состоитъ въ томъ, чтобъ стать выше всѣхъ односторонностей, всегда безпристрастно оцѣнивать всѣ доводы pro и contra.

Но если это задача политики—то спрашивается, сильна ли она смертнымъ? Мнѣ кажется, что нѣтъ, ибо вигдѣ пристрастность, партійность, національное самолюбіе и т. д. не играютъ такой роли, какъ именно въ политическихъ разсужденіяхъ. Обыкновенная человѣческая индивидуальная несправедливость какъ бы потенцируется въ сочиненіяхъ политическихъ. Можетъ быть достоуважаемый Б. Чичеринъ въ теченіе долголѣтней жизни встрѣтилъ человѣка, обсуждавшаго политическія событія и вопросы безъ предразсудковъ, вполне безпристрастно! Въ такомъ случаѣ завидуемъ ему. Намъ такое счастье не улыбнулось.

Стоитъ только прочесть параллельно новѣйшія сочиненія о „Политикѣ“, труды Чичерина и Трейчке. Какую различную окраску и оцѣнку получаютъ одни и тѣ же событія въ книгѣ нѣмца и въ книгѣ русскаго? Национальныя симпатіи и антипатіи такъ и бьются въ глаза. И между тѣмъ оба, и Чичеринъ и Трейчке,—люди признанной учености, люди гуманные, старающіеся быть справедливыми, книги ихъ написаны тогда, когда оба достигли преклонныхъ лѣтъ. Ихъ труды представляютъ какъ бы сумму всего передуманнаго въ теченіе долгихъ лѣтъ научнаго мышленія. И что же? Слагаемые одни и тѣ же,—а суммы не совпадаютъ!

Исходя изъ убѣжденія что политическія разсужденія почти всегда шатки и неопредѣленны, проникнуты субъекти-

визмомъ и потому небезпристрастны,—я стараюсь избѣгать ихъ насколько возможно въ исторической части и постараюсь устранить ихъ вполне въ части догматической.

Нынѣ выходитъ только первый выпускъ перваго тома. Причина, почему я не выпускаю сразу первый томъ въ полномъ объемѣ—очень простая. Толстыя книги, разъ ихъ авторы не принадлежатъ къ числу знаменитостей или выдающихся ученыхъ,—у насъ въ Россіи почти совсѣмъ не читаются. Что прочтутъ небольшую книгу въ 250 стр.,—на это пожалуй надѣяться можно!

Дальманъ, издавая въ свѣтъ свою „Политику“, высказалъ надежду „dass dieser Band allen politischen Secten missfallen möge“.

Toutes les proportions gardées, я слѣдую его примѣру и надѣюсь, что моя книга не понравится ни одному изъ нашихъ направленій.

*Эдуардъ Берендтсъ.*

Ярославль. Августъ. 1898 г.

---

# О Г Л А В Л Е Н І Е

## І-го выпуска.

	<i>Стр.</i>
ПРЕДИСЛОВІЕ . . . . .	V—XVI
ВВЕДЕНІЕ. Административное право, опредѣленіе его понятія, его система. Наука административнаго пра- ва, ея задачи, предметъ и методъ . . . . .	1—18
ГЛАВА І-ая. Обзоръ исторіи административнаго права. Древній міръ . . . . .	19—34
ГЛАВА ІІ-ья. Административное право и администра- ція въ средніе вѣка . . . . .	35—48
ГЛАВА ІІІ-ья. Управленіе въ удѣльно-вѣчевой и ве- ликокняжеской Руси . . . . .	49—62
ГЛАВА ІV-ья. Развѣтіе административнаго права въ эпоху такъ называемаго полицейскаго государства . . . . .	63—80
ГЛАВА V-ья. Управленіе Царской Москвы . . . . .	81—99
ГЛАВА VI-ья. Реформы Петра Великаго и русская администрація 18 столѣтія . . . . .	100—160
ГЛАВА VII-ья. Русская администрація въ теченіе пер- вой половины XIX в. . . . .	160—210
ГЛАВА VIII-ая. Развѣтіе французской администраціи и французскаго административнаго права послѣ ре- волюціи . . . . .	211—246

---



## ВВЕДЕНИЕ.

*Административное право, опредѣленіе его понятія и его система. Наука административнаго права, ея задачи, предметъ и методъ.*

Каждое государство, каково бы то ни было его устройство, ставитъ себѣ опредѣленныя задачи. Ихъ природа и ихъ объемъ обусловливается природою государственнаго союза и его историческимъ развитіемъ.

Однообразіе основныхъ элементовъ каждаго государства обусловливаетъ извѣстный минимумъ государственныхъ задачъ; различіе въ историческомъ развитіи различныхъ государствъ обусловливаетъ многообразное расчлененіе основныхъ государственныхъ задачъ.

Основные элементы государства: 1) власть, 2) территория и 3) народъ. Основная задача каждаго государства заключается въ охранѣ и развитіи дѣйствіемъ государственной власти и всѣхъ ея органовъ (правительственныхъ и общественныхъ)—производительныхъ силъ народа и территоріи.

Подъ производительными силами народа, объединеннаго государственною властью въ предѣлахъ опредѣленной, исторически развившейся территоріи, не должно понимать только матеріальныя силы, факторы производства матеріальныхъ благъ, какъ-то: трудъ, вещественные капиталы и земля. Въ понятіе „производительныя силы“ входятъ какъ физическія силы территоріи и народа, такъ и всѣ нравственныя и умственныя способности населенія, результатомъ совокупныхъ дѣйствій которыхъ является государственная жизнь на каждой изъ различныхъ ступеней ея развитія.

Каждое государство съ точки зрѣнія права — есть юридическое лицо, являющееся субъектомъ принудительнаго, постояннаго, мирнаго властвованія. Объектами государственнаго властвованія являются 1) подчиненные государству публично-правовые союзы (общины, земства, провинціи), въ свою очередь являющіеся на основаніи государственнаго признанія или установленія юридическими лицами, пользующимися опредѣленною степенью принудительной власти въ предѣлахъ даннаго мѣстнаго подчиненнаго союза (города, села, волости, уѣзда, губерніи) подъ контролемъ государственной власти.

2) Различные общественные союзы, учрежденія или корпораціи, добровольно образованные (съ разрѣшенія государственной власти) частными лицами въ виду общности различныхъ интересовъ, экономическихъ, духовно-нравственныхъ или умственныхъ, (напр.: акціонерныя компаніи, благотворительныя учрежденія, ученые общества), регулированныя въ своей жизни и дѣятельности нормами частнаго и публичнаго права.

3) Отдѣльныя физическія лица.

Всѣ эти юридическія и физическія лица, являясь объектами государственнаго властвованія, при извѣстныхъ условіяхъ призываются государствомъ къ участию въ осуществленіи государственныхъ задачъ

Дѣятельность государства, и призванныхъ имъ къ содѣйствію лицъ юридическихъ и физическихъ, направленная на осуществленіе государственныхъ задачъ, называется управленіемъ или администраціей.

Выше указанная основная задача государства, осуществленію которой служитъ управленіе или администрація, распадается на 3 составныя задачи.

1) Политическо-національная задача; она заключается въ охранѣ политической независимости и положенія занимаемаго государствомъ въ международныхъ отношеніяхъ, въ установ-

леніи и охраненіи возможнаго національнаго единства въ предѣлахъ государства. Въ осуществленіи этой задачи, при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни участвуетъ только высшая власть въ государствѣ, устраняя отъ участія какъ подчиненные публично правовые союзы, такъ и общественныя группы, такъ и дѣятельность частныхъ лицъ.

2) *Вторая задача — юридическая.* Она заключается въ охранѣ правоваго строя и порядка, личной и общественной безопасности противъ злой воли людей.

3) *Третья задача — культурная.* Она состоитъ въ развитіи и охранѣ благосостоянія народа, т. е. тѣхъ благъ вещественныхъ и невещественныхъ, которыя способны удовлетворить физическія, умственные и нравственные потребности индивида и коллективныя потребности союзовъ лицъ.

Въ осуществленіи юридической и культурной задачъ могутъ участвовать наравнѣ съ государствомъ подъ его контролемъ подчиненные государству публично правовые союзы, общественные непринудительные союзы и частныя лица.

Въ осуществленіи всѣхъ задачъ государства заинтересованы въ большей или меньшей степени всѣ индивиды и всѣ союзы, принудительные и непринудительные, входяшіе въ составъ даннаго государства. Но въ частности интересы государства и интересы индивидовъ и союзовъ индивидовъ его составляющихъ — не тождественны. Интересъ индивида и интересъ союзовъ индивидовъ, за исключеніемъ церкви и другихъ публично правовыхъ союзовъ (общинъ, земствъ) преходящи, временны, измѣнчивы, или же ограничены и болѣе или менѣе односторонни. Ихъ возникновеніе и прекращеніе обусловлено продолжительностью жизни даннаго индивида, данной семьи, или продолжительностью существованія даннаго союза индивидовъ (напр. ученаго или акціонернаго общества). Или же эти интересы ограничены болѣе или менѣе узкою жизнью даннаго союза, обособляющагося отъ другихъ равныхъ ему со-



юзовъ. (Различныя вѣроисповѣдныя общества, города, села, волости). Напротивъ—государство союзъ всеобъемлющій и такъ сказать вѣчный. Оно не состоитъ изъ населенія проживающаго на данной территоріи, въданную минуту, или изъ лицъ исповѣдающихъ неизмѣнно данную вѣру, а представляетъ единство безконечнаго ряда поколѣній въ послѣдовательномъ преемствѣ, имѣющихъ неизмѣнную способность мѣнять свои матеріальныя потребности, свои духовно-нравственные и умственные идеалы, примѣняться къ новымъ условіямъ общественнаго житія. Соотвѣтственно этому въ государственной жизни господствуютъ не столько интересы минуты, интересы временныя, а напротивъ, интересы постоянныя, охрана и удовлетвореніе которыхъ имѣетъ характеръ постоянный, длящійся, или наконецъ, интересы періодическіе, въ извѣстной правильности возникающіе, чередующіеся. Далѣе: интересы индивидуальныя и интересы группъ и союзовъ индивидовъ. Благодаря цѣлому ряду условій, выясняемыхъ психологіей, соціологіей и политической исторіей, не стоятъ во взаимной постоянной гармоніи. Напротивъ: общественная жизнь представляетъ намъ картину борьбы интересовъ индивидуальныхъ и соціальныхъ, или изъ за признанія и охраны вообще, или же изъ за мѣры, степени охраны и признанія. Борьба частныхъ и соціальныхъ интересовъ имѣетъ цѣлью своей или пріобрѣтеніе правовой охраны для даннаго интереса или ряда интересовъ, или напротивъ, лишеніе даннаго интереса правовой охраны, низведеніе его на степень юридической безотносительности, безразличности (напр. исторія борьбы за свободу промышленности, торговли, хозяйственнаго труда вообще, борьба противъ цеховыхъ и гильдейскихъ привиллегій).

Эта борьба выходитъ изъ предѣловъ частной жизни; она обнимаетъ собою всю общественную жизнь и кладетъ свой отпечатокъ на жизнь государственную. Къ государству, какъ высшему союзу, обладающему принудительной властью въ

формально неограниченномъ объемѣ, подчиняющемуся своему дѣйствию все что живетъ и дѣйствуетъ на данномъ пространствѣ территоріи, субъекты отдѣльныхъ интересовъ, будто индивиды или группы индивидовъ, предъявляютъ требованія защиты. Мѣра и интензивность защиты зависитъ естественно отъ оцѣнки интереса. Естественно, что оцѣнка интереса индивидами или группами индивидовъ всегда субъективна, пристрастна, одностороння, противорѣчива. Естественно, что мирное теченіе общественной жизни возможно только при условіи примиренія противорѣчащихъ другъ другу требованій правильнаго распредѣленія государственной охраны между интересами различныхъ категорій. Это примиреніе требованій защиты интересовъ, это правильное распредѣленіе государственной охраны является предметомъ дѣятельности государства, которое обращаетъ вниманіе не только на соотношеніе индивидуальныхъ интересовъ другъ къ другу, общественныхъ интересовъ другъ къ другу, но и на отношеніе тѣхъ и другихъ къ интересамъ государственнымъ, которыя, какъ замѣчено выше, не совпадаютъ ни съ первыми, ни со вторыми. Это несовпаденіе въ свою очередь требуетъ оцѣнки противорѣчащихъ интересовъ и на основаніи ея распредѣленія защиты и охраны. Высшая оцѣнка интересовъ различныхъ категорій (государственныхъ, общественныхъ и частныхъ), примиреніе ихъ и распредѣленіе охраны вызываетъ цѣлый рядъ дѣйствій, начиная съ простаго опредѣленія понятія интереса, его, такъ сказать, констатированія и кончая принудительнымъ его осуществленіемъ или властною его защитою.

Кто совершаетъ эти дѣйствія? Несомнѣнно государство (или въ опредѣленныхъ случаяхъ и ограниченныхъ размѣрахъ подчиненные ему союзы по его полномочію и подъ его надзоромъ). Но государство само по себѣ какъ юридическое лицо, не способно къ непосредственному дѣйствию и воле-



проявленію. Оно нуждается въ органѣ для выраженія своей воли и въ органѣ для проявленія своего дѣйствія. Этотъ органъ — государственная власть, получающая (какъ извѣстно изъ всякаго курса государственнаго права) у различныхъ народовъ въ различные времена — различную организацію. Государственная власть какъ высшій органъ государства, облечена присущей государству по его природѣ формально неограниченной принудительной властью, т. е. признанной какъ другими государствами, такъ и членами даннаго государственнаго союза способностью регулировать *всю* внѣшнія жизненные отношенія государственнаго общества путемъ изданія обязательныхъ постановленій (юридическихъ нормъ) и путемъ осуществленія ихъ съ помощію всѣхъ силъ и средствъ въ распоряженіи государственной власти находящихся. Эта дѣятельность государственной власти, распространяющаяся на всю государственную территорію, на всѣ внѣшнія жизненные отношенія общества предполагаетъ по необходимости бѣльшее или мѣньшее (смотря по объему территоріи, количеству населенія, степени умственнаго и нравственнаго развитія народа) количество подчиненныхъ органовъ. Эти органы носятъ названія органовъ управленія въ общемъ смыслѣ. Отношенія ихъ къ высшей власти и между собою опредѣляются высшею государственной властью. Между органами управленія высшая государственная власть распредѣляетъ трудъ осуществленія различныхъ спеціальныхъ задачъ государства: національно-политическихъ, юридическихъ и культурныхъ. Осуществленіе задачъ государства не возможно безъ участія въ трудѣ органовъ власти населенія и матеріальныхъ благъ производимыхъ или добытыхъ его трудомъ. Государственная власть по необходимости привлекаетъ населеніе къ труду исполненія государственныхъ задачъ. Участіе населенія двоякое: активное и пассивное. Призывая населеніе къ участію въ осуществленіи государственныхъ за-



дачь, государственная власть создаетъ или организуетъ *мѣстное самоуправленіе, государственное или общественное*. Съ другой стороны государство возлагаетъ на населеніе жертвы матеріальными благами для покрытія издержекъ производства государственныхъ услугъ, т. е. устанавливаетъ налоги, пошлины, повинности (напр. воинская, дорожная). Въ большинствѣ случаевъ активное и пассивное участіе имѣетъ мѣсто параллельно. Если бы интересы государства всегда совпадали съ интересами общественными и индивидуальными, то распредѣленіе труда и издержекъ осуществленія государственныхъ задачъ совершалось бы безъ всякихъ споровъ, пререканій, столкновеній и отношеній, возникающихъ между государственною властью съ одной стороны, обществомъ и индивидами съ другой, не требовали бы никакого принудительнаго регулированія. Но, какъ сказано выше, такой гармоніи интересовъ не существуетъ. Эгоизмъ индивидовъ и эгоизмъ общественныхъ классовъ, мѣстныхъ группъ населенія и т. д., наконецъ и стремленіе органовъ государственной власти подчинить интересу государства всѣ интересы общественные и частные, вызываютъ нормирующую, регулирующую дѣятельность высшей государственной власти, выражающуюся въ цѣлой совокупности юридическихъ нормъ для опредѣленія правъ и обязанностей органовъ власти, отдѣльныхъ личностей и союзовъ при осуществленіи государственныхъ задачъ. Дѣятельность государственной власти и призванныхъ къ участію общественныхъ союзовъ и частныхъ лицъ, названная управленіемъ, — является основою административнаго права.

*Подъ административнымъ правомъ мы понимаемъ: совокупность нормъ регулирующихъ обязательно и принудительно дѣятельность органовъ госуд. власти, а также общественныхъ группъ и частныхъ лицъ для осуществленія государственныхъ задачъ и совокупность обусловленныхъ этой*

дѣятельностью юридическихъ отношеній между государствомъ вообще, его органами, общественными группами и частными лицами.—Административное право распадается на слѣдующія составныя части:

Первая часть содержитъ такъ наз. объективное административное право (называемъ его: *jus administrationis*), т. е. совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ права и обязанности какъ органовъ государственной власти, такъ и всѣхъ членовъ государственнаго общенія вообще при осуществленіи государственныхъ задачъ: національно-политическихъ, юридическихъ и культурныхъ. Нормы эти выражаютъ собою оцѣнку интересовъ, составляютъ обязательное и принудительное разграниченіе многоразличныхъ интересовъ, связанныхъ съ осуществленіемъ государственныхъ задачъ. Нормы эти распадутся въ свою очередь на двѣ крупныя категоріи. Первая обнимаетъ—нормы писаннаго права; вторая—нормы обычнаго права. Въ первую категорію входятъ: законы, распоряженія различныхъ органовъ власти и постановленія высшихъ административныхъ судовъ; во вторую, какъ сказано выше, нормы обычнаго права, играющія въ области администраціи не менѣе важную роль, чѣмъ въ области суда. Сюда относится практика административныхъ судовъ вообще и практика различныхъ админ. мѣстъ. Нормы объективнаго административнаго права (*juris administrationis*) устанавливаютъ границу правъ и обязанностей органовъ власти и границу правомочій, обязанностей и свободы членовъ государственнаго общенія вообще при защитѣ и осуществленіи ими интересовъ частной и общественной жизни.

Вторая часть содержитъ такъ называемое субъективное административное право государственной власти и ея органовъ (назовемъ его *jus administrandi*), т. е. организацію учреждений, предназначенныхъ для осуществленія государственныхъ задачъ и выясненіе тѣхъ обязательныхъ и принудительныхъ

мѣръ, которыя могутъ быть приняты органами власти въ предѣлахъ, указанныхъ нормами административнаго права. Въ эту часть входитъ ученіе о юридической природѣ государственной должности, о юридической природѣ административнаго дѣйствія въ его различныхъ видахъ, о формахъ этихъ дѣйствій, о взаимномъ отношеніи органовъ власти и ихъ составѣ и объ отношеніяхъ органовъ власти къ участникамъ государственнаго общенія: обществамъ и индивидамъ.

*Третья часть* содержитъ въ себѣ т. н. субъективное административное право участниковъ государственнаго общенія (назовемъ его: *jus administrationis impetrandae vel exigendae*), т. е. ученіе о тѣхъ отношеніяхъ, въ которыя вступаютъ они къ органамъ власти и другъ къ другу при несеніи обязанностей въ угоду осуществленія государственныхъ интересовъ и при защитѣ своихъ частныхъ индивидуальных интересовъ.

*Говоря о субъективныхъ правахъ* въ области административнаго права, должно имѣть въ виду различіе существующее между понятіемъ субъективное право въ сферѣ публично-правовой, къ которой относится административное право, и понятіемъ субъективное право въ сферѣ гражданско-правовой. Въ той и другой сферѣ субъективное право является интересомъ защищеннымъ объективнымъ правомъ, но различіе заключается въ способѣ защиты и въ ея цѣли. Всѣ интересы, кто бы то ни были ихъ субъекты, въ сферѣ публично-правовой, въ частности въ области административнаго права, охраняются и защищаются не ради потребностей и желаній отдѣльныхъ лицъ, а ради цѣлаго, ради государства. Субъективное право въ этой области не есть заключенное само въ себѣ господство индивидуальной воли, а проявляется въ двойной формѣ: или 1) въ формѣ состоянія относительной свободы, которое мы можемъ назвать *status coercitus va-*  
*cuis*, (напр. свобода торговли, печати, горная свобода) или



2) въ формѣ рефлексивныхъ правъ участія и пользованія государственными и общественными установленіями. Мы называемъ эти права рефлексивными, такъ какъ они не имѣютъ самостоятельнаго бытія, а суть только послѣдствія потребности государства въ содѣйствіи и участіи всѣхъ его членовъ въ развитіи цѣлаго (таково напр. право участія въ выборахъ, право на призрѣніе въ благотворительныхъ учрежденіяхъ). Относительность и несамостоятельность этихъ правъ отражается на способѣ защиты, которая никогда не представляется въ полную волю субъектовъ этихъ правъ и допускается только въ формахъ, дающихъ преимущество интересамъ государственныхъ (ср. ниже отдѣлы объ административной юстиціи). Эти рефлексивныя права мы можемъ назвать техническимъ терминомъ: *jura utendi institutionibus publicis*.

Всѣ юридическія отношенія слагаются изъ правъ и обязанностей. Обязанности возникающія или установленныя въ области административнаго права являются послѣдствіемъ или 1) договоровъ, или 2) деликтовъ, или 3) велѣній госуд. власти.

Обязанности возникающія изъ договоровъ, имѣютъ мѣсто, въ области участія въ осуществленіи функцій госуд. власти или содѣйствія органамъ власти. Договоры административно-правовые отличаются отъ договоровъ гражданско-правовыхъ преимущественно неравноправностью контрагентовъ. Вступленіе въ договоръ съ государствомъ частныхъ лицъ имѣетъ въ значительной степени характеръ подчиненія (*submissio*). Установленіе условій договоровъ въ ограниченной степени зависитъ отъ частныхъ контрагентовъ. Обязанности возникающія изъ деликтовъ имѣютъ широкое примѣненіе въ той области административнаго права, которая имѣетъ дѣло съ устраненіемъ опасностей, грозящихъ отъ злой воли людей, напр. въ т. н. строительной, пожарной полиціи и т. д.

Обязанности частныхъ лицъ или группъ общественныхъ, имѣющія источникомъ велѣнія госуд. власти, имѣютъ пре-

имущественно характеръ сервитутовъ. Мы можемъ ихъ называть сервитутами общественной пользы (*servitus utilitatis publicae*). Институтъ административно-правовыхъ сервитутовъ отличается отъ гражданско-правовыхъ сервитутовъ въ значительной степени. Они не связаны безусловно съ какою либо вещью. Они не установлены ни въ пользу опредѣленнаго лица, ни въ пользу опредѣленной недвижимости. Т. е. *servitus* публично-правовой никогда не имѣетъ характера *servitus personalis*, и никогда не приуроченъ къ какому нибудь *praedium dominans*. Сервитутъ административно-правовой служитъ всегда цѣлямъ государственнымъ и общественнымъ, но какъ и въ гражданскомъ правѣ имѣетъ двоякую форму: *servitus* заключается или въ обязанности что либо сдѣлать, исполнить (напр. построить или содержать опредѣленную дорогу, плотину), или въ обязанности отказаться отъ какого либо распоряженія или дѣйствія (какъ то: не срубить лѣсъ, не строить деревянной лѣстницы въ каменномъ домѣ и т. д.). Всю совокупность обязанностей частныхъ лицъ въ области т. н. полиціи безопасности и благосостоянія мы можемъ сгруппировать въ двоякаго рода сервитуты: *servitus in faciendo* и *servitus in non faciendo, vel patiando*.

***Наука административнаго права, ея задачи, предметъ и методъ.***

Та наука, которая, пользуясь юридическимъ методомъ, подвергаетъ анализу юридическія нормы и отношенія, дѣйствующія и возникающія въ области управленія, называется *наукой административнаго права*. Такъ какъ она составляетъ часть науки о правѣ вообще, то въ рамки ея задачи входятъ только объясненіе и посильное рѣшеніе вопросовъ юридическихъ, а объектомъ ея могутъ быть только тѣ предметы, которыя признаны объектомъ науки о правѣ вообще. Въ частности задача науки административнаго права сво-

дится 1) къ систематическому сопоставленію нормъ административнаго права, изслѣдованію логическихъ выводовъ, которые могутъ и должны быть сдѣланы изъ нормъ сообразно съ смысломъ и назначеніемъ каждой изъ нихъ и сообразно съ духомъ законодательства, частью котораго являются данныя нормы. 2) А во вторыхъ: она имѣетъ задачей анализировать юридическую природу тѣхъ отношеній, которыя возникаютъ между различными элементами государства, при стремленіи власти и народа осуществить задачи государства и составныхъ его частей. Всѣ отношенія возникающія въ жизни объединенныхъ въ различные государства народовъ, съ составляющими ихъ общественными группами и лицами, суть отношенія положительныя, реально возникающія и видоизмѣняющіяся благодаря цѣлому роду условій, которыя въ полнотѣ и многообразіи своемъ не обозримы и не опредѣлимы, условій физическихъ и духовно-нравственныхъ. Изслѣдованіе природы этихъ условій, насколько она поддается анализу людей, всегда одностороннему и ограниченному въ своемъ кругозорѣ, временемъ и пространствомъ, составляетъ задачу другихъ наукъ, какъ то: политической экономіи, исторіи, философіи, социологій. Знакомство съ результатами этихъ наукъ необходимо для изслѣдователя и изучающаго административное право, но наука административнаго права съ одной стороны, указанные выше науки съ другой, только тогда будутъ въ состояніи удовлетворительно исполнить лежащія на каждой изъ нихъ задачи, когда тѣ, кто изслѣдуютъ ихъ, подчинятся великому закону раздѣленія труда, откажутся отъ столь соблазнительнаго часто смѣшенія задачъ. Исторія науки административнаго права доказала, къ какимъ плачевнымъ результатамъ приводитъ нарушеніе этого правила.

Положительныя отношенія возникающія въ области управления при осуществленіи государственныхъ задачъ, регулируются не философскими мыслями и теоріями, которыя всегда



останутся игрою фантазіи и ума отдѣльныхъ мыслителей, а положительными нормами положительнаго права отдѣльныхъ государствъ. Въ границѣ отдѣльныхъ государствъ не существуетъ административнаго права, ибо международные договоры регулирующие международное управленіе сами по себѣ или основаны на административномъ правѣ отдѣльныхъ государствъ, или входятъ въ его составъ, получая силу для частныхъ лицъ и для союзовъ частныхъ лицъ только черезъ посредство государственныхъ административно-правовыхъ нормъ \*).

Спрашивается: можетъ ли существовать т. н. общее административное право, какъ высшее соединеніе различныхъ системъ положительнаго административнаго права? На это нужно дать отвѣтъ отрицательный и вотъ по какимъ причинамъ. Несомнѣнно, что всѣ культурныя нагоды нашего времени стоятъ въ общеніи другъ съ другомъ, которое по мѣрѣ развитія международныхъ сношеній становится все болѣе тѣснымъ. Общія культурныя задачи сближаютъ даже государства, испытавшія далеко неодинаковыя политическія судьбы. Явленія жизни всѣхъ культурныхъ государствъ часто очень сходны и всѣ государства культурнаго міра стремятся осуществить основное требованіе современнаго культурнаго человѣка: обосновать всю государственную жизнь и дѣятельность на принципѣ правомѣрности, т. е. всѣ государства стремятся быть *государствами правовыми*. Но эта общность стремленій и вытекающая отсюда общность основныхъ началъ государственной жизни не даетъ еще почвы для соз-

---

\*) Постановленія международнаго почтоваго или телеграфнаго союза получаютъ силу по отношенію къ отдѣльнымъ гражданамъ только благодаря введенію ихъ въ составъ почтоваго законодательства даннаго государства. То же самое имѣетъ мѣсто по отношенію напр. къ постановленіямъ международныхъ конвенцій относительно рыбной ловли, тюленьихъ промысловъ и т. д., жевекской конвенцій и т. д.

данія особою науки общего административнаго права. Единственный прочный результатъ этого сближенія есть возможность дѣйствительно научнаго сравненія административно-правовыхъ институтовъ различныхъ государствъ съ цѣлью болѣе рельефнаго изображенія административнаго права каждаго отдѣльнаго государства. Каждое сравненіе отдѣльныхъ системъ административнаго права даетъ не общіе отвлеченные принципы административнаго права вообще, а только болѣе ясное сознаніе индивидуальныхъ чертъ каждой отдѣльной административно-правовой системы. Различные административно-правовые институты до того сильно обусловлены индивидуальностью даннаго государства, до такой степени прочно срослись съ почвою, на которой они появились и развились, что не смотря на близость и сходство во внѣшнихъ явленіяхъ, не смотря на тождество названій, сведеніе ихъ въ общія отвлеченныя группы возможно только при замѣнѣ объективнаго изслѣдованія — субъективными взглядами и произвольными построеніями \*).

Дѣйствительно плодотворная обработка административнаго права возможна только въ формѣ созданія научной системы положительнаго административнаго права даннаго народа, въ которой сравненіе съ административно правовыми системами другихъ государствъ всегда пайдетъ должное и въ высшей степени полезное примѣненіе.

---

\*) Напримѣръ: Италія и Бельгія заимствовали у Франціи должность префектовъ, супрефектовъ, префектурныхъ совѣтовъ, дѣленіе страны на департаменты, но ученый, который на основаніи общности во внѣшнемъ построеніи администраціи, Италіи, Франціи и Бельгіи вздумалъ бы создать теорію префектурной администраціи впалъ бы въ заблужденіе. Не смотря на общую всѣмъ тремъ странамъ попытку безпощадной ломки всѣхъ историческихъ традицій, это различное историческое прошлое, наравнѣ съ рядомъ другихъ физическихъ и духовно-нравственныхъ условій положило свой рѣзкій отпечатокъ на администрацію Италіи, Бельгіи и Франціи и попытки свести къ одному знаменателю явленія ихъ административной жизни, свелась бы къ часто выслушаннымъ фразамъ о значеніи механическаго дѣленія территоріи и о пагубномъ вліяніи иѣстныхъ бюрократическихъ органовъ.



Разъ мы признали науку административнаго права частью правовѣдѣнія вообще, (въ чемъ полагаемъ сомнѣваться нельзя), т. е. юридической наукой, то мы,—не отрицая, что право вообще, административное въ частности, есть результатъ организованной въ государствѣ и государствомъ общественной жизни,—по необходимости приходимъ къ заключенію, что задачи этой науки могутъ быть исполнены только при помощи *юридическаго метода*. Это требованіе основное, ибо задача каждой науки можетъ быть удовлетворительно исполнена только тогда, когда научные приемы будутъ соответствовать особенной природѣ изслѣдуемаго предмета, а явленія, которая изслѣдуетъ административное право, явленія юридическія.

Что слѣдуетъ понимать подъ словомъ: юридическій методъ? Юридическій методъ есть тотъ путь, по которому мы слѣдуемъ для достиженія задачи данной отрасли юридической науки, тотъ приемъ, которымъ мы пользуемся для опредѣленія природы явленій, которыя изслѣдуетъ наша наука. Явленія, которыя изслѣдуетъ наука административнаго права, какъ указано выше: 1) юридическія нормы регулирующія управленіе, 2) юридическія отношенія, которыя возникаютъ благодаря управленію государственному. Эти двѣ категоріи явленій государственной жизни заключаютъ въ себѣ разнообразныя элементы, которые должны быть научно опредѣлены. Нормы, которыми государственная власть регулируетъ административную дѣятельность въ указанномъ выше смыслѣ, заключаютъ въ себѣ иногда только правовой элементъ т. е. содержатъ въ себѣ велѣнія, указанія должнаго, но иногда и весьма часто они соединены съ указаніями техническими, или съ нормами этическими. Такъ напр. законъ о лѣсоохраненіи можетъ содержать въ себѣ запрещеніе произвольной рубки частныхъ лѣсовъ и предписанія о способѣ дѣйствія лѣсныхъ чиновъ при составленіи плана лѣс-



наго хозяйства. Еще болѣе сложенъ составъ юридическихъ отношеній, возникающихъ и развивающихся въ области управленія. (Напр. отношенія между работодателемъ и рабочимъ въ отрасляхъ промышленности, которыя государство подвергаетъ своей регламентаціи или отношенія между пользующимися услугами частныхъ или казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и управленіемъ этихъ дорогъ и его органами). Юридическій методъ при изслѣдованіи этихъ явленій имѣетъ задачей отвлеченіе правовыхъ элементовъ отъ элементовъ техническихъ или чисто нравственныхъ, очистку явленій юридическихъ отъ всякой неюридической примѣси и возведеніе этихъ элементовъ въ логически построенную систему. Но этимъ дѣйствіе юридическаго метода не ограничивается. Конечная цѣль несомнѣнно не заключается только въ установленіи и сочетаніи логическихъ категорій и самыхъ юридическихъ формулъ. Одинъ счетъ понятій (*das Rechnen mit den Begriffen*), являясь только однимъ изъ орудій юридическаго мышленія, никогда не приведетъ къ построенію научной системы административнаго права, потому что научной системой можетъ быть признана только та, элементы которой поняты научнымъ образомъ. По словамъ же нѣмецкаго ученаго Огита Гирке, то, что должно быть понято научнымъ образомъ, должно прежде всего быть объяснено генетически, т. е. понято изъ своихъ источниковъ. Право вообще, административное право въ частности, не растетъ и не развивается само по себѣ, исключительно изъ себя. Его развитіе на каждомъ шагѣ обусловлено развитіемъ всей совокупности жизненныхъ отношеній, въ которыя поставленъ данный народъ, данное общество. Основныя понятія, съ которыми оперируетъ наука административнаго права, а именно понятіе государства, государственная власть, государственная должность, государственное управленіе, самоуправленіе, законъ, административное распоряженіе, предписаніе, административ-

ное дѣйствіе, админ. юстиція, полиція и т. д.,—всѣ эти понятія не абсолютныя, а относительныя, мѣняющіяся въ зависимости отъ историческихъ, соціальныхъ, экономическихъ, и т. д. условій, сообразно съ измѣненіемъ тѣхъ фактовъ и явленій, которыя лежатъ въ ихъ основѣ.

Во всей области государственныхъ наукъ вы едва ли найдете положенія болѣе невѣрнаго, чѣмъ положеніе Л. ф. Штейна „государство само по себѣ не имѣетъ исторіи“ (*Der Staat an sich hat keine Geschichte*). Нѣтъ, на оборотъ, нѣтъ ни одной точки во всемъ государственномъ тѣлѣ, которая не подчинялась бы историческому теченію и развитію, ни одной части въ его организмѣ, которая не измѣнялась бы въ своемъ содержаніи и своей структурѣ.

II это сознаніе, конечно, побуждаетъ насъ вполне согласиться съ Гирке и сказать, что настоящимъ, полнымъ, юридическимъ методомъ (*die echte, volle, juristische Methode*) должно признать только тотъ научный юридическій приѣмъ, который даетъ возможность понять не только форму юридическаго института, внѣшнія формы юридическихъ идей, но и ихъ внутреннее содержаніе. При выясненіи генезиса даннаго административнаго института каждый изслѣдователь, несомнѣнно, долженъ обратиться къ ознакомленію съ политическими, соціальными и экономическими условіями, при которыхъ онъ возникъ. Но для юриста эта операція мышленія не цѣль, а средство.—Юристъ прежде всего долженъ вѣрно истолковать законодательный матеріалъ, истолковать всякій дѣйствующій законъ, хотя бы онъ и не одобрилъ его содержанія, раскрыть его согласіе или противорѣчіе съ другими законами и установить его мѣсто въ системѣ законодательства. Какую бы цѣль ни преслѣдовалъ законодатель при начертаніи правилъ о сельскомъ хозяйствѣ, рыбной ловлѣ, промышленности, кредитѣ долгосрочномъ и краткосрочномъ и т. д., они, эти правила, всегда съ точки зрѣнія

административнаго права сведутся къ опредѣленію различнаго рода правоотношеній между государствомъ и частными лицами или группами частныхъ лицъ, къ установленію правъ и обязанностей, вытекающихъ для частныхъ лѣсовладѣльцевъ, фабрикантовъ и т. д., изъ факта владѣнія или распоряженія хозяйственнымъ объектомъ, съ которымъ сопряжены общественные интересы. Вопросы же о томъ, напр., какая форма поземельнаго кредита наиболее удачна. что полезнѣе: регламентація промышленности или принципъ „laissez faire laissez aller“?, что полезнѣе: постройка желѣзныхъ дорогъ или проведеніе каналовъ, выясненіе роли, которую играетъ въ народномъ хозяйствѣ лѣсъ, что полезнѣе монометаллизмъ или биметаллизмъ и т. д.—это дѣло политической экономіи, ознакомиться съ которой, конечно, должно считать обязанностью для каждаго юриста.

---



## ГЛАВА 1-я.

### *Обзоръ исторіи административнаго права. Древній міръ.*

§ 1. Всѣ государства, которыя знаетъ исторія, проявляли дѣятельность для осуществленія различно понятыхъ задачъ, то есть другими словами. всѣ они—имѣли управленіе, какъ имѣли законодательство и судъ.

Но административное право (въ строгомъ смыслѣ), въ смыслѣ системы своеобразныхъ правовыхъ нормъ и правовыхъ отношеній, развилось и установилось только въ правовомъ государствѣ новаго времени.

Существованіе административнаго права предполагаетъ признаніе государствомъ принципа, что вся его дѣятельность, направленная на осуществленіе задачъ, каковъ бы то ни былъ объемъ ихъ, должна быть основана на правовыхъ нормахъ, установленныхъ или признанныхъ государственною властью, въ качествѣ мѣрила дозволеннаго и не дозволеннаго для всѣхъ участниковъ государственнаго общенія. Чѣмъ болѣе въ государствѣ признано это начало, тѣмъ прочнѣе административное право. Съ юридической точки зрѣнія различіе въ системахъ административнаго права культурныхъ государствъ сводится къ различію въ послѣдовательномъ проведеніи этого начала въ государственной жизни.

Здѣсь же однако слѣдуетъ сдѣлать оговорку, что безусловно—послѣдовательнаго проведенія этого начала нельзя ожидать, нигдѣ и никогда. Ему препятствуетъ неустойчивость условій государственной дѣятельности, неподдающіеся

никогда точному и постоянному опредѣленію факты и явленія общественной жизни, которыя вызываютъ новыя формы дѣятельности государства, прежде чѣмъ онѣ получили правовую санкцію. Управленіе идетъ всегда впереди законодательства, юридическія опредѣленія слѣдуютъ всегда за фактами и отношеніями, которыя ихъ вызвали. Регельсбергеръ (Общее ученіе о правѣ, перев. И. А. Базанова подъ редакціей проф. Ю. С. Гамбарова 1897, стр. 163), говоритъ: „законодатель не можетъ даже облечь тотчасъ каждое вновь появляющееся отношеніе въ соотвѣтствующую ему юридическую форму, онъ слѣдуетъ за событіями, едва ихъ нагоняя“.

Указанное выше начало, признаніе мѣры и правовой грани въ дѣйствіяхъ государства, содержитъ въ себѣ другое положеніе, а именно: признаніе со стороны государства существованія интересовъ негосударственныхъ, т. е. существованія (хотя бы и относительной и условной) самостоятельности интересовъ частныхъ и т. н. общественныхъ. Признаніе таковой самостоятельности обусловлено въ свою очередь признаніемъ, что существуютъ задачи и цѣли частной и общественной жизни, которыя не тождественны съ задачами и цѣлями государства, хотя они ему не враждебны. Тамъ, гдѣ частные и общественные интересы и задачи поглощаютъ интересы и задачи государства, а равно тамъ, гдѣ интересы и задачи государства поглощаютъ интересы общественные и частные, тамъ нѣтъ почвы для административнаго права. Всю исторію административнаго права мы можемъ опредѣлить, какъ непрерывный процессъ обособленія интересовъ государственныхъ, общественныхъ и частныхъ и процессъ развитія сознанія о необходимости примиренія ихъ съ помощью права. При этомъ нужно имѣть въ виду, что содержаніе этихъ интересовъ различныхъ категорій подлежитъ постоянному измѣненію.

§ 2. Древнія восточныя деспотіи и теократіи, а также древ-

ніе города—государства фіникіянь, эллинскаго міра и итальянцевъ не знали административнаго права. Первый потому, что задачи государства были или цѣлью личной и семейной жизни государей деспотовъ или цѣлями религіозной жизни. Управление въ первыхъ руководилось нормами техническими, указывавшими слугамъ путь для исполненія порученій владыки, управление вторыхъ преимущественно нормами нравственными, догмами религіи или ея обрядами. Въ деспотіяхъ востока частная жизнь съ ея интересами имѣла значеніе и признавалась только въ качествѣ средства для удовлетворенія потребностей деспота и его замѣстителей; въ теократіяхъ она была только орудіемъ для проявленія воли божества, объявляемой и осуществляемой его слугами: королемъ, жрецами и мудрецами. Какъ въ теократіяхъ такъ и въ деспотіяхъ управление могло быть и было часто дѣятельно и обширно, задачи его сложны и всеобъемлющи и даже неограничены, ибо произволь и субъективное воззрѣніе деспота не знали границъ, кромѣ предѣловъ физической возможности, а божество не знаетъ ни какихъ границъ. Но объ административномъ правѣ конечно не могло быть рѣчи тамъ, гдѣ въ основѣ всей жизни государства лежало всемогущество физическаго лица, властителя, или безграничная, неисчерпаемая воля незримаго безжественнаго оспователя и руководителя государства.

Города—государства античнаго классическаго міра также не знали административнаго права, но не знали его по другой причинѣ. Вся ихъ жизнь была построена на абсолютномъ отрицаніи отдѣльной отъ государства жизни гражданина и гражданскаго общества, на отрицаніи самостоятельности задачъ этой жизни и обособленности интересовъ общественныхъ и частныхъ. Административное право не можетъ существовать безъ объекта дѣятельности власти. А таковой объектъ отсутствовалъ тамъ, гдѣ каждый гражданинъ.



со своимъ домомъ былъ частичкою самой власти и вся его жизнь сливалась съ жизнью государства. Рабы же имѣли къ государству и его дѣятельности не бѣльшее отношеніе, чѣмъ молотилка въ амбарѣ гражданина или конь въ его конюшнѣ. Первые зачатки административнаго права впрочемъ даны; они содержатся въ тѣхъ немногихъ нормахъ, которыми опредѣлялась доля защиты, дарованная интересамъ полугражданъ различныхъ наименованій, (Періэки, Метойки) и иностранцевъ. Но нормы административнаго права были тѣсно слиты съ нормами государственнаго и гражданскаго права. выдѣляясь изъ него только по мѣрѣ роста государственнаго значенія этихъ общественныхъ классовъ.

§ 3. Борьба римскихъ плебеевъ съ патриціями есть источникъ, исходное начало вѣковаго развитія римскаго административнаго права и его системы. Въ первые вѣка существованія римскаго государства, когда оно, медленно выростая изъ стѣнъ города Рима, захватывала сосѣднія области, превращала ихъ не въ участниковъ государственнаго общенія, а въ слугъ его,—оно знало и преслѣдовало только 3 задачи: исполненіе обрядовъ государственной религіи, военную защиту Рима (и держаніе въ покорности подчиненныхъ областей) и—правосудіе. Ограниченность государственныхъ задачъ была обусловлена всѣмъ складомъ государственной и гражданской жизни Рима. Въ спеціальныхъ административно-правовыхъ институтахъ для осуществленія мирныхъ задачъ внутренняго управленія Римъ не нуждался, ибо имъ служила какъ совокупность политическихъ, племенныхъ и родовыхъ правъ, т. е. совокупность правъ регулировавшихъ бракъ, отеческую власть и имущественныя отношенія, права и обязанности военной службы и т. д. Не только политическій „сари“, но и гражданская „манус“ были въ сущности институтами публично правовыми, одинаково созданными для осуществленія цѣлей государственныхъ.

Но по мѣрѣ расширенія круга лицъ и семействъ, пользовавшихся правами *civis romanus*, (что совершилось параллельно съ расширеніемъ территоріи государства), институты древняго цивильнаго права все болѣе и болѣе теряли связь съ интересами государства. Домъ римскаго гражданина съ его личными и имущественными силами пересталъ служить цѣлямъ государственнымъ. Простота общественныхъ отношеній первыхъ вѣковъ республики исчезаетъ, уступая мѣсто сложной организаціи общественной съ рѣзкими контрастами богатства и бѣдности, съ различіемъ въ занятіяхъ, съ борьбою различныхъ общественныхъ группъ, развившихся на основѣ различій въ качествахъ и количествахъ собственности. Уклоненіе гражданъ отъ военной службы создаетъ наемное войско, съ сопровождающими его явленіями: ростомъ военныхъ налоговъ и органами для ихъ завѣдыванія. Уклоненіе гражданъ отъ земледѣлія, отчасти вынужденное вслѣдствіе частыхъ войнъ, отчасти добровольное, вслѣдствіе легкости наживы въ богатой столицѣ и широкаго развитія рабства, вызываетъ двоякаго рода явленія: 1) неравенство въ распредѣленіи поземельной собственности и непостоянство этого распредѣленія: 2) замѣну правильнаго снабженія городского рынка результатомъ труда окрестныхъ земледѣльцевъ — періодическими массовыми доставками хлѣба изъ провинціальныхъ житницъ. Результаты этихъ явленій — появленіе вопросовъ аграрной политики (устройство колоній, ограниченіе объема поземельной собственности, періодическое межеваніе), вопросовъ о способѣ пропитанія народныхъ массъ и способѣ успокоенія голодающаго и привыкшаго къ беззаботному бездѣлію пролетаріата. Эксплуатація покоренныхъ побѣдоноснымъ Римомъ областей влечетъ за собою наплывъ богатства въ столицу міра, замѣну натурального хозяйства — мѣновымъ, развитіе торговли, промышленности, но и паденіе общественной нравственности, появленіе новыхъ слоевъ обще-

ства, чуждыхъ старому Риму, его нравственнымъ воззрѣніямъ, его религіи, его умственному складу, исчезновеніе общественной безопасности.— Результатъ образованія этихъ новыхъ элементовъ общественной жизни—появленіе быстро осложнившихся мѣръ борьбы съ враждебными Римской религіи—культами, нравами, обычаями, борьбы съ отклоненіемъ отъ брака, съ колебаніемъ устоевъ домашней жизни, съ нарушеніемъ внѣшняго благочинія и т. д. Непрерывный ростъ территоріи требовалъ организаціи правильныхъ и прочныхъ сообщеній съ городомъ-центромъ, дабы воля Рима могла проникать въ отдаленнѣйшіе пункты государства и дабы орудіе ея войско—быстро могло появляться повсюду, гдѣ проявлялось стремленіе жить не въ угоду Риму. Образуется сѣть основныхъ дорогъ и подъѣздныхъ путей.

Почти весь древній міръ покоренъ, и разноплеменные его представители стекаются въ стѣнахъ Рима, толпятся въ его кривыхъ, узкихъ улицахъ, поселяются въ нездоровыхъ долинахъ между семью холмами, на берегу Тибра. Центръ всего міра въ постоянной опасности погибнуть отъ огня, его населенію грозятъ заразные болѣзни. Римъ создаетъ рядъ учрежденій для борьбы съ послѣдствіями своего всемірнаго величія. И древнія восточныя деспотіи и теократіи знали исполнскія постройки: каналы, водопроводы, клоаки, мосты, дороги съ почтами, но въ Римѣ эти учрежденія не служатъ для прославленія божества, или для удовольствія деспота, а предназначены служить народу и всему государству (по крайней мѣрѣ въ эпоху республики и въ эпоху приципата).

Вмѣстѣ съ тѣмъ Римъ послѣ колебанія и ослабленія древняго гражданскаго строя, потерявшаго свой публично-правовой характеръ, призналъ хотя и нерѣшительно и непоследовательно возможность существованія самостоятельныхъ общественныхъ и частныхъ интересовъ и необходимость примиренія ихъ съ государственными.



Но съ другой стороны Римъ никогда не доходилъ до крайности, никогда не признавалъ частные интересы на столько обособленными отъ государственныхъ, чтобы защита ихъ могла быть предоставлена исключительно частному произволу, ни государственные интересы настолько отдаленными отъ частныхъ, чтобы отъ защиты ихъ совершенно устранялись частныя лица, индивиды. Для охраны публичныхъ интересовъ въ частной жизни съ одной стороны, для защиты частныхъ и общественныхъ интересовъ противъ пренебреженія ими дѣйствіями власти или частныхъ лицъ съ другой, Римъ создалъ 4 института публичнаго права: 1) *actiones populares*, замѣнившія древнее безформенное самоуправство при защитѣ интересовъ публичныхъ, 2) право т. н. интерцессіи (*intercessio*), предоставленное одному магистрату противъ другаго, 3) право провокаціи (*provocatio*), предоставленное каждому гражданину, считающему свое право или интересы нарушенными произволомъ должностныхъ лицъ, и 4) публично правовой институтъ „должности“, безъ всякой частно-правовой примѣси \*).

§ 4. Мы замѣтили выше, что развитіе государственной и общественной жизни древняго Рима, въ особенности громадный ростъ столицы, привело къ созданію цѣлаго ряда учреждений и мѣръ, цѣлью которыхъ было устраненіе или предупрежденіе опасностей, грозящихъ соціальному миру и внѣшнему порядку со стороны или злой воли людей, или независимо отъ нея благодаря постепенно сложившимся условіямъ общежитія. Эти мѣры и учрежденія состояли или въ ограниченіи свободы хозяйственной дѣятельности (напр. мѣры на

---

\*) Уже въ концѣ республиканской эпохи совершилось обособленіе публично-правовой сферы отъ гражданско-правовой. Frontinus (*de aquaeductis*) говоритъ: „*Majores nostri admirabili aequitate ne ea quidem eripuerе privatis, quae ad modum publicum pertinebant, .... ut in suis finibus proprium jus tam res publica quam privata haberent*“.

основаніи *lex Licinia Sextia* 387 р. н. с. и слѣдовавшія за ней узаконенія имѣвшія цѣлью ограниченіе владѣнія *ager publicus*, установившія максимумъ скота · содержамаго на *ager publicus* и максимумъ содержаемыхъ въ отдѣльныхъ хозяйствахъ рабовъ), или принудительномъ регулированіи пользования госуд. установленіями (дороги, водопроводы, клоаки, гавани, т. н. *alimentationes*, *curae annonae* и т. д.), или 3) въ установленіи надзора и вмѣшательства по отношенію къ жизни домашней, семейной и общественной, ради охраненія нравственности (институтъ цензуры).

Къ органамъ администраціи республиканской эпохи: сенату, консуламъ, проконсуламъ, трибунамъ, эдиламъ, квесторамъ, въ теченіи времени, въ эпоху императорскую присоединилась цѣлая масса органовъ общеадминистративныхъ и спеціальныхъ отраслей администраціи. Такъ къ первымъ принадлежали: *praefectus urbi* и *praefectus praetorio*, ко вторымъ *praefectus vigilum*, *praefectus annonae* и *praefectus frumenti dandi*. (Первый стоялъ во главѣ столичной пожарной команды; второй и третій во главѣ т. н. *cura annonae*, т. е. они управляли дѣломъ раздачи хлѣбныхъ запасовъ бѣднымъ столицы). Важнѣйшую гавань имперіи вѣдалъ: *procurator portus Ostiensis* съ цѣлымъ штатомъ военныхъ и гражданскихъ должностей. Для управленія дорогъ и водяныхъ сообщеніи и водопроводовъ со времени Августа существуютъ особыя учрежденія: „*curae*“, „съ *curatores operum publicarum et aquarum*“ во главѣ. Но по мѣрѣ спеціализаціи отраслей администраціи—управленіе отдѣльными областями и отраслями становится независимымъ отъ сената и передается въ руки чрезвычайныхъ комиссаровъ (консулары при Гадріанѣ, *juridici* при Маркѣ Авреліи). При Септиміи Северіи создается первое центральное учрежденіе внутренняго управленія, первое т. ск. министерство внутреннихъ дѣлъ: „*praefectura praetorii*“. Результатъ этого обособленія административныхъ отраслей и

должностей выразился въ устраненіи отъ управленія сената, этого нѣкогда всемогущаго органа государственной жизни Рима, который въ эпоху республики фактически сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ всѣ нити управленія. И это постепенное устраненіе Сената не есть только простой формальный переходъ компетенціи одного учрежденія въ руки другихъ—въ немъ выражается окончательное устраненіе римскаго гражданина отъ участія въ управленіи. Администрація перестаетъ быть дѣломъ народнымъ, каковымъ она была въ эпоху республики и превращается въ самостоятельный, независимый отъ частной и общественной жизни институтъ, и съ такимъ характеромъ она переходитъ въ Византійскую имперію. Но управленіе Римскаго государства не ограничивалось административной дѣятельностью органовъ государственной администраціи. По мѣрѣ расширенія государственной территоріи и увеличенія количества пунктовъ осѣлости римской культуры въ „провинціяхъ“, т. е. по мѣрѣ появленія колоній, муниципій и т. н. префектуръ, мѣстное управленіе по необходимости должно было перейти и дѣйствительно перешло въ руки подчиненныхъ надзору проконсула и пропреторовъ мелкихъ органовъ мѣстнаго городского управленія.

Первоначально городамъ, покореннымъ или вновь основаннымъ, была предоставлена самостоятельность только въ отношеніи удовлетворенія своихъ религіозныхъ нуждъ, т. е. въ дѣлахъ культа. Но самостоятельность культа повлекла за собою и нѣкоторую самостоятельность городской администраціи вообще.

Такъ какъ римскіе города имѣютъ громадное значеніе въ исторіи развитія средневѣковой городской жизни, средневѣковой же городъ является главнымъ исходнымъ пунктомъ въ развитіи администраціи новаго времени, то не лишне хотя бы и въ краткихъ словахъ характеризовать городское



управленіе римскихъ муниципій (съ которыми въ отношеніи административной организаціи постепенно уравнены были какъ колоніи съ одной стороны, такъ и префектуры съ другой).

Городъ, *oppidum*, вмѣстѣ со своей областью (*territorium*), въ составъ которой входили какъ маленькія мѣстечки (*vici castella*), такъ и сельскія общины (*pagi*) составлялъ одно административное цѣлое. Во главѣ его стояли магистраты, состоявшій изъ 2 или 4 членовъ (*duoviri* или *quatuorviri*) и совѣтъ (*curia* или *senatus*). Члены магистрата избирались собраніемъ горожанъ. Бывшіе и настоящіе члены магистрата составляли особый почетный классъ въ составѣ городского общества, городскую аристократію (*ordo senatorum, decurionum*). Въ рукахъ магистрата, совѣщавшагося съ сенатомъ, въ которомъ онъ предсѣдательствовалъ, сосредоточивалось руководство всѣмъ городскимъ управленіемъ, спеціальныя отрасли котораго переданы въ руки почетныхъ должностей. Эдилы вѣдали публичную безопасность, чистоту улицъ, рыночную полицію, раздачу хлѣба бѣднымъ, общественныя игры, кураторы вѣдали водопроводы, постройку дорогъ, общественныхъ зданій, гавани, мельницы, жизненные припасы, полицію нравственности и т. д.. Наконецъ органами городского управленія были и тѣ различныя корпораціи, которыя развились сперва съ древнихъ временъ въ Римѣ, а затѣмъ по его образцу и въ другихъ городахъ, цехи: сапожниковъ, кожевенниковъ и т. д., гильдіи купцовъ, которыя вѣдали надзоръ за торговлею, наконецъ служебныя гильдіи или коллегіи, образованныя ради опредѣленныхъ общественныхъ цѣлей. Таковыми были *navicularii*, гильдіи корабельщиковъ и морскихъ капитановъ, и коллегіи мукомоловъ и булочниковъ (предвѣстниковъ средневѣковыхъ гильдій и цеховъ). Городъ былъ признанъ юридическимъ лицомъ, владѣлъ какъ движимымъ, такъ и недвижимымъ имуществомъ, распоряжаясь имъ для цѣлей городского самоуправленія.

Города римскаго государства по окончаніи междоусобныхъ войнъ послѣднихъ временъ Республики,—въ теченіе первыхъ двухъ вѣковъ Имперіи, были въ цвѣтущемъ состояніи. Государство взиало съ нихъ сравнительно не тягостныя подати. На счетъ доходовъ отъ принадлежащихъ имъ имуществъ содержались общественныя зданія, храмы, базилики, театры, купальни, прочно построенныя дороги, городскія стѣны, водопроводы, устраивались игры для народа, раздавался хлѣбъ бѣднымъ, содержались врачи, риторы, учителя. Дешево обходились городу какъ судъ, такъ и управленіе. Городскія должности замѣщались безвозмездно состоятельными горожанами; общественныя работы исполнялись рабами, принадлежавшими городу. Правительственныя должностныя лица, стоявшія во главѣ областей: проконсулы, консулары, прокураторы рѣдко вмѣшивались въ жизнь городскую, разъ городъ точно и въ полной суммѣ доставлялъ подати въ казну Рима. Эпоха паденія Рима и его имперіи разрушила все благосостояніе городовъ. Гнетъ все болѣе и болѣе усложнившейся правительственной администраціи со времени Діоклетіана и особенно еи Константина Великаго (учредившаго сѣтъ новыхъ административныхъ должностей: намѣстниковъ, викаріевъ, *praesides*, *correctores*, *consulares*, систему финансовыхъ должностей, *exactores*, *susceptores* и т. д.), гнетъ податей и повинностей, созданіе и разширеніе т. н. имунитетовъ, т. е. освобожденія отъ личныхъ служебныхъ повинностей цѣлыхъ классовъ городскихъ жителей, возложеніе имущественной и личной отвѣтственности за правильный взносъ городскихъ податей въ пользу казны на членовъ магистрата и сената, конфискація городскихъ земель, наконецъ все болѣе и болѣе возрастающая общественная безнравственность съ неизбѣжной спутницей — бѣдностью—превратили города въ мѣста насильственнаго водворенія и закрѣпощенія гражданъ, коллегіи магистратовъ и сенатовъ въ тяглыя единицы; город-

скихъ куріаловъ, имѣвшихъ право на занятіе общественныхъ должностей, въ тягловцовъ, всѣ сословія, гильдіи, цехи—въ касты. Однимъ словомъ совершилось то, чему суждено было повториться 1200 лѣтъ спустя въ государствѣ, которое присвоило себѣ названіе третьяго Рима, въ Москвѣ эпохи Іоанна Грознаго и его преемниковъ, до и послѣ великой „разрухи“, въ 16 и 17 столѣтіяхъ.

§ 5. Римъ имѣлъ управленіе. Имѣлъ ли онъ административное право? Несомнѣнно. Право въ Римѣ было слишкомъ могучимъ элементомъ, чтобы не вторгнуться въ сферу администраціи. Но съ другой стороны и *respublica*, общее дѣло, общее благо, общій интересъ стояли слишкомъ высоко, чтобы осуществленію ихъ можно было ставить лишнія, формальныя преграды. Римъ создалъ свое право для *bonus et diligens pater familias*; онъ создалъ власть управленія для способныхъ, умныхъ и энергичныхъ должностныхъ лицъ. Первому можно было предоставить широкую долю самопомощи и самозащиты, въ увѣренности что отъ нея пострадаютъ не общіе интересы, а только малополезные или вредные элементы общества; вторымъ (должностнымъ лицамъ) можно было передать широкую дискреціонную власть, регулировавъ ее только немногими общими правовыми нормами и твердо вѣря въ ихъ безкорыстный патріотизмъ. Іерингъ (*Geist des römischen Rechts*. 4 изд. II, 1. стр. 45) говоритъ:

„Частноправовая жизнь безъ ущерба для себя подчиняется твердымъ, непоколебимымъ правиламъ; она течетъ въ неизмѣнныхъ границахъ; правильность, твердость и предъопредѣлимость, вотъ ея цѣли. Чѣмъ точнѣе и опредѣленнѣе указаны ея пути, тѣмъ это для нея выгоднѣе. Въ иномъ положеніи находится государство и жизнь публичная. Положенія, въ которыя можетъ попасть государство, а также мѣры, которыя должны быть приняты, не поддаются въ равной степени предъопредѣленію. Государство должно пред-



видѣть возможность необыкновенныхъ событій, а потому оно должно имѣть устройство достаточно эластичное и гибкое для борьбы съ чрезвычайными событіями. Разъ эта гибкость отсутствуетъ, разъ политическая близорукость съ мнимою разумностью организовала устройство въ видѣ часового механизма, въ которомъ каждой пружинѣ, каждому колесу отведена точно опредѣленная сфера дѣйствія и гдѣ нѣтъ возможности для малѣйшаго отступленія, всякое необыкновенное происшествіе влечетъ за собою или застой, или очень чувствительныя послѣдствія, или наконецъ государство принуждено рѣшится на насильственное измѣненіе своего устройства. Римляне высказали высокій политическій инстинктъ, когда они, привыкнувъ благодаря своему гражданскому праву къ весьма точному опредѣленію и объектированію права, отказались отъ стремленія достигнуть того же въ области публичнаго права. Между тѣмъ какъ они въ отношеніи гражданского судопроизводства тщательно связали магистрату руки съ помощью закона, они сознали, что въ области отношеній публично-правовыхъ должно господствовать не мертвое правило, а свободное усмотрѣніе. Они не ограничили переданную магистрату власть совершать добро, стремясь ограничить возможность пользованія властью для совершенія зла“.

Этими возрѣніями римлянъ объясняется незначительная сравнительно разработанность ихъ публичнаго права вообще, административнаго въ частности. Административные законы (законы въ строгомъ смыслѣ слова, *constitutiones* и эдикты принцепса или императора) только въ общихъ чертахъ опредѣляли назначеніе или дѣятельность административныхъ учреждений и органовъ. Законодатель давалъ, по выраженію Теринга, новому учрежденію „только голую жизнь“. „Рѣшеніе же вопроса о томъ, какое мѣсто оно займетъ въ отношеніи къ окружающимъ его другимъ учрежденіямъ, какимъ

образомъ данный органъ своей властью будетъ служить благу государства,—было предоставлено ему самому, т. е. такту его представителей, силѣ обстоятельствъ и дѣловой практикѣ“. (Geist des R. R. II, I стр. 273). Но молчаніе и неопредѣленность законовъ административныхъ восполнялись по мѣрѣ надобности эдиктами тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя были облечены почетными государственными отличіями. Эти эдикты магистратуры, *jus honorarium*, и составляютъ центръ тяжести римскаго административнаго права, въ особенности съ тѣхъ поръ, когда во главѣ магистратуры всталъ почти повластный „*princeps*“ (не говоря уже о времени окончательнаго превращенія Рима въ имперіалистическую деспотію).

Но предоставленіе широкой дискреціонной власти органамъ администраціи не отняло у гражданъ возможности защиты ихъ правъ и интересовъ противъ администраціи и не лишила ихъ права въ свою очередь помимо администраціи защищать интересы публичные. Римское государство въ эпоху республики и принципата было ничѣмъ инымъ, какъ совокупностью всѣхъ римскихъ гражданъ, изъ которыхъ каждый былъ субъектомъ *juris publici*. Воля государства была волею всѣхъ его гражданъ, законъ — договоромъ. Магистратъ былъ исполнителемъ этого договора и въ исполненіи его былъ заинтересованъ каждый гражданинъ. Поэтому требованіе защиты и охраны правъ и интересовъ гражданина, предъявленное къ магистратамъ, было субъективнымъ правомъ каждого римлянина, защищать которое онъ могъ какъ противъ должностныхъ лицъ, такъ и противъ всѣхъ частныхъ лицъ. Пользованіе публичными учрежденіями было не привилегіей дарованной гражданамъ, не милостью государства. Каждый гражданинъ имѣлъ субъективное право на безпрепятственное пользованіе водопроводами, дорогами, гаванями, клоаками, цирками, театрами, хлѣбными запасами и т. д. Каждый имѣлъ правовое притязаніе на содержаніе въ порядкѣ этихъ учреж-

деній. Этимъ обусловлено то странное явленіе, что нарушеніе административныхъ постановленій, охраняющихъ общественную безопасность, было предметомъ судебного иска частнаго лица противъ нарушителей. При этомъ частное лицо, замѣтившее нарушеніе, выступало за одно и защитникомъ своего субъективнаго права и права всего римскаго народа.

§ 6. Правовые элементы римской административной системы ослабли и почти исчезли по мѣрѣ паденія гражданскаго правосознанія въ эпоху имперіи. Византія развила административную технику, но погубила административное право. Все управленіе Византіи было милостью императора, проявленіемъ его отеческой заботливости. Всякое его дѣйствіе или бездѣйствіе было законнымъ. Нельзя было противиться первому, нельзя было жаловаться на второе.—Должностныя лица Византіи не были магистратами народа, а слугами, рабами императора. Ихъ должностныя отношенія къ императору не имѣли и не могли имѣть правоваго характера, ибо рабъ не можетъ быть субъектомъ права. Съ гражданами, превратившимися въ подданныхъ, ихъ не связывала связь взаимосоотвѣтствующихъ правъ и обязанностей. Согласно императорской волѣ, выраженной въ законѣ, всегда имѣющей силу закона (*quod principi placuit, legis habet vigorem*), они были только проводниками этой воли. De facto, благодаря ослабленію связи провинціи со столицей и благодаря все болѣе возрастающей общественной безнравственности, они стали полновластными пашами надъ лишенной всякой защиты, обѣднѣвшей массой. До чего дошла бѣдственность положенія мѣстностей (въ особенности отдаленныхъ), видно изъ того, что во второй половинѣ 4 столѣтія правительство признало нужнымъ назначить особыхъ *defensores plebis vel civitatum*, для защиты горожанъ противъ произвола чиновниковъ, въ особенности намѣстниковъ!

Но и эти должностныя лица ни удержали нравственнаго



паденія адміністраціи, ни устранили безправіе подданныхъ. Единственнымъ оплотомъ правды въ темныя времена гніенія нѣкогда великой имперіи были епископы христіанской церкви, но ихъ благотворная дѣятельность лежала за пределами административнаго права \*)!

---

---

\*) Организациа центральной администраціи Византійской (Восточно-римской) имперіи была до чрезвычайности сложна, основана на бюрократическомъ началѣ и проникнута духомъ недовѣрія къ честности и способности должностныхъ лицъ, дѣятельность которыхъ поэтому регулировалась не столько общими законами, сколько инструкціями, до крайности мелочными.

Центромъ византійской администраціи былъ так. наз. „palatium“, раздѣленный на отдѣленія (*scrinia*). Во главѣ этихъ отдѣленій стояли *magistri* и *comites*, подчинявшіеся начальнику палатіи, — (*Magister officiorum palatinorum* или *magister palatii*). Его власть распространялась на всѣхъ должностныхъ лицъ, на всѣ отрасли администраціи; по отношенію къ нимъ онъ имѣлъ право суда; отъ него всѣ губернаторы (прокураторы, кураторы и т. д.) получали приказы и инструкции. Другія высшія должностныя лица носили названіе: *comes sacrarum largitionum* (министръ финансовъ), *comes reiprivatae* (министръ доменъ), *praepositus sacri cubiculi* (министръ двора); во главѣ конвой и конюшенъ стояли *comes domesticorum* и *comes stabuli*. Въ этомъ строѣ должностей — государственное начало, проникавшее во всѣ детали древне-римской администраціи, уступило мѣсто вотчинному началу, служба государству и народу превратилась въ службу императору — вотчиннику, единственному источнику всѣхъ должностей и всѣхъ служебныхъ правъ. При назначеніи на должность назначаемый получалъ предлинный дипломъ или наказъ, въ которомъ подробно излагались задачи его дѣятельности, его функціи и права. Кругъ компетенціи каждаго должностнаго лица пересталъ быть разъ навсегда опредѣленной величиной, измѣняясь по усмотрѣнію императора. Съ постоянствомъ въ жизни должностей исчезла и самостоятельность.

## ГЛАВА II-я.

### *Административное право и администрація въ средніе вѣка.*

§ 7. Великое переселеніе народовъ выдвинуло на историческую сцену новые народы, новые элементы общественной жизни. Между тѣмъ какъ восточная римская имперія, подчиняясь единой волѣ царьградскаго властителя, руководимая строго централизованной администраціей, пережила эту эпоху раздробленія римскаго могущества, и просуществовала медленно, но, неуклонно слабѣя и расшатываясь, еще почти тысячелѣтіе, — западная часть великаго римскаго государства распалась благодаря напору нахлынувшихъ съ сѣвера и съ востока германскихъ племенъ. На занятыхъ же славянскими народами необъятныхъ равнинахъ европейскаго востока съ ихъ дремучими лѣсами и громадными рѣками образовалась совершенно своеобразная система общежитія.

Какъ государственное устройство, такъ и управленіе образовавшихся на развалинахъ Рима германскихъ и романскихъ государствъ, развились подъ вліяніемъ двухъ факторовъ. Первый изъ нихъ: совокупность племенныхъ обычаевъ, возрѣній, особенностей во внѣшнемъ образѣ жизни, словомъ: культурныя начала, развившіяся и образовавшіяся до вторженія германцевъ въ предѣлы Рима; второй: установившееся послѣ завоеванія новыхъ мѣстъ осѣдлости взаимоотношеніе между завоевателями и покоренными членами разрушенной Римской имперіи.

Почти въ полной независимости отъ воздѣйствія этого

новообразующагося германо-романскаго политическаго міра, развиваются медленно и своеобразно системы государственной и общественной жизни скандинавовъ и восточныхъ славянъ.

Древнѣйшая государственная организація германцевъ, раздѣленныхъ на племена (Stamm), народности (Völkerschaft) и сотни (Hundertschaft), съ ихъ сеймами\*), судебными вѣчами, выборными герцогами, въ эпоху переселенія народовъ распалась. На территоріи римской имперіи германскія народности (Визиготы, Остготы, Лангобарды, Франки) появились въ формѣ войсковыхъ массъ съ походной организаціей. Эта войсковая организація должна была сохраниться, пока жизнь новыхъ государствъ исчерпывалась стремленіемъ упрочить завоевателями новыя владѣнія и принудить покоренныхъ къ покорности. Мирныя задачи жизни въ теченіе столѣтій должны были играть болѣе чѣмъ второстепенную роль; осуществленіе ихъ было не дѣломъ государства и его органовъ, а дѣломъ или частныхъ лицъ (земледѣльцевъ, купцовъ, ремесленниковъ), или мѣстныхъ общественныхъ союзовъ, уцѣлѣвшихъ послѣ страшнаго погрома, или наконецъ церкви и ея слугъ (свѣтскаго духовенства и монаховъ). Дѣятельность органовъ управленія, направленная на охраненіе цѣлости владѣній, усмиреніе непокойныхъ элементовъ въ обширномъ станѣ, названномъ государствомъ, собираніе дани и оброковъ, регулировалась отчасти приказами королей—военачальниковъ, обычаемъ народнымъ, органомъ котораго было собраніе членовъ народа—войска, а въ самыхъ рѣдкихъ и ограниченныхъ случаяхъ—писаннымъ правомъ погибшей западно-римской имперіи, подъ охраной котораго жили сохранившіеся живые памятники древняго міра—города—и отчасти—церковь, самый могучій факторъ новаго общественнаго строя.

## § 8. Первая половина среднихъ вѣковъ (до паденія имперіи

---

\*) Для дѣлъ законодательныхъ и для жертвоприношеній.



Карла Великаго) съ точки зрѣнія административно-правовой представляет собою цѣпь постоянно возобновлявшихся попытокъ основать сильную центральную государственную власть, удержатъ въ повиновеніи ей органы власти и побороть центробѣжныя стремленія отдѣльных областей и народностей. Всѣ эти попытки временно привели къ своей цѣли (первые Меровинги во Франціи, Визиготы въ эпоху Рекареда и его ближайшихъ преемниковъ, Остготы въ эпоху Θεодориха, Лангобарды въ 7 столѣтіи, наконецъ имперія Карла Великаго\*) но конечный результатъ ихъ былъ вполне отрицательный. Вся западная Европа превратилась въ агрегатъ патримоніальныхъ государствъ и государство-подобныхъ союзовъ. Въ управленіи этихъ государство-подобныхъ владѣній публичное право совершенно заслоняется частно-правовыми отношеніями.

Изъ военно-походной организаціи германо-романскихъ государствъ развился феодализмъ, т. е. система властвованія, приуроченнаго къ землевладѣнію. Отличительною чертою феодализма съ точки зрѣнія юридической было преобладаніе вещнаго права надъ личнымъ, съ точки зрѣнія соціально-политической — непостоянство и неопредѣленность всѣхъ общественныхъ отношеній, съ точки зрѣнія административно-правовой наследственная связь должностей и должностныхъ функцій и обязанностей съ землевладѣніемъ. Выдѣленіе административнаго права изъ среды частно-правовыхъ отношеній землевладѣльца къ свободнымъ и полусвободнымъ поселенцамъ на его землѣ и расширеніе административныхъ

---

\*) Администрація Меровинговъ ничто иное какъ сколокъ съ Византійской системы управленія. Административныя мѣры Карла Великаго на время обезпечили внутренній миръ Франкской монархіи, и его административные указы (капитуларіи) регулировали не только мѣры общественной безопасности, но (напр. знаменитый *capitulare de villis*) и мѣры къ развитію экономическаго благосостоянія.

задачъ за предѣлы задачи защиты мира и безопасности владѣльческаго замка и его территоріи, есть дѣло постепенно усиливающейся королевской власти, и отчасти ретультатъ развитія городской жизни.

Нормы административнаго права среднихъ вѣковъ имѣютъ слѣдующіе источники:

1) обычай, которымъ регулировалась въ особенности дѣятельность мелкихъ органовъ администраціи въ селахъ и городахъ, и самоуправленіе различныхъ сословныхъ корпорацій;

2) Законы—мѣстный (общій и спеціальный для отдѣльныхъ сословій или сословныхъ корпорацій) и субсидіарно-римское право и право каноническое;

3) распоряженія короля, землевладѣльца или городского совѣта и подчиненныхъ имъ органовъ власти, допускаемыя въ рамкахъ закона и обычнаго права.

Право общегосударственныхъ и мѣстныхъ властей дополнять законы своими распоряженіями имѣетъ своимъ общимъ источникомъ древнюю королевскую „*Banngewalt*“, право принуждать къ соблюденію мира и порядка.

4) договоры различныхъ корпорацій (городскихъ и сословныхъ) о солидарной защитѣ мира и безопасности (напр. договоры испанскихъ и аррагонскихъ городовъ 15 вѣка, т. н. *las hermandad*, договоры бранденбургскихъ городовъ съ рыцарствомъ 14 столѣтія).

§ 9. Содержаніемъ нормъ средневѣковаго административнаго права, согласно съ господствовавшимъ воззрѣніемъ на задачи государства, была почти исключительно защита общественнаго мира и безопасности. Благодаря этому администрація низводится на ступень простой помощницы суда и въ большинствѣ случаевъ (за исключеніемъ военной и финансовой администраціи) ввѣряется судебнымъ органамъ. Администрація и полиція безопасности въ эпоху средневѣковую—



тождественныя понятія; полиція же неразрывно связана съ юстиціей.

Несравненно позднѣе проявляется другая сторона административной дѣятельности, забота о наиболѣе важныхъ условіяхъ матеріальнаго благосостоянія и о регулированіи экономическихъ отношеній между различными классами хозяйственныхъ дѣятелей, забота о путяхъ сообщенія, о промышленности, торговлѣ, объ орудіяхъ обращенія цѣнностей, наконецъ, борьба съ вредными съ точки зрѣнія тогдашняго народнаго хозяйства общественными стремленіями (напр.: роскошь). Но такъ какъ оживленіе обмѣна цѣнностей, улучшеніе путей сообщенія и т. д. — результатъ болѣе высокой культуры, то естественно, что указанные выше отрасли администраціи развились впервые въ тѣхъ пунктахъ общественной жизни, которые достигли этой высшей ступени, — въ городахъ.

Такъ какъ далѣе забота о матеріальномъ благосостояніи не стоитъ въ непосредственной связи съ правосудіемъ, то судебныя органы, принявшіе на себя роль органовъ полиціи безопасности, были замѣнены въ новыхъ отрасляхъ администраціи спеціальными учрежденіями (единоличными или коллегіальными).

Что касается заботы объ умственномъ и духовно-нравственномъ развитіи населенія, то эта задача была почти повсюду чужда свѣтскому управленію, она осуществлялась церковью, ея силами и средствами, естественно въ духѣ религіозномъ.

Благодаря тому, что во всемъ управленіи внутренними дѣлами въ средніе вѣка проявлялась преимущественно отрицательная его сторона, т. е. устраненіе опасныхъ общественному миру и благоуспѣянію элементовъ и условій, въ ней, въ этой отрицательной сторонѣ современники и усмотрѣли главную суть всего административнаго дѣла и дали ей осо-



бое названіе — полиція, — названіе производное отъ греческаго слова „политейа“, означавшаго государственное или городское устройство вообще и французскаго слова „politesse“, т. е. внѣшнее благочиніе \*).

§ 10. Публично-правовой характеръ „полиціи“, этой важнѣйшей части средневѣковаго управленія, установился и опредѣлился въ городахъ — общинахъ, правовой строй которыхъ развился или на основахъ древне-римскихъ муниципальных учрежденій (города Франціи, особенно южной, города Италіи), или на основаніи жалованныхъ грамотъ королей и территоріальныхъ властителей (города Германіи, Фландріи, Англіи), бывшихъ или основателями или патронами, защитниками городовъ (Schutzherrn). Легко понять, почему города были колыбелью зарождавшагося новаго административнаго права.

Несомнѣнно, что и въ доменахъ государей, въ помѣстьяхъ крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ, принимались и предписывались мѣры для обезпеченія безопасности и общественнаго благополучія. Но эта дѣятельность имѣла частнохозяйственной характеръ. Предписанія, даныя государями — вотчинниками жителямъ ихъ патримоній; приказы, данные помѣщиками крѣпостнымъ и вольнымъ случаямъ въ ихъ аллодіяхъ и ленахъ, — были предписанія частнаго хозяина. Не то въ городѣ, гдѣ отношенія городскихъ властей къ горожанамъ имѣли публично-правовой характеръ, гдѣ не было крѣпостныхъ, гдѣ ясно сознавалось различіе между частно-правовымъ титуломъ владѣнія домомъ или земельнымъ участкомъ, и публично-правовымъ господствомъ надъ городской территоріей, между распоряженіями частнаго лица, хозяина, относительно условій пользованія домомъ, лавкой, относи-

---

\*) Слово „полиція“ входитъ въ употребленіе во Франціи въ постановленіяхъ городскихъ совѣтовъ и ординасахъ королей въ XV и XVI ст.

тельно порядка жизни въ нихъ, и законами и распоряженіями городского совѣта или бургомистра относительно соблюденія порядка всѣми, кто дышитъ городскимъ воздухомъ и кто торгуетъ на городскомъ рынкѣ.

Нѣмецкій юристъ Гирке (въ сочиненіи *Genossenschaftsrecht* II, 300—301) замѣчаетъ: „нашъ современный юридическій и политическій строй вытекъ лишь черезъ посредство городовъ изъ средневѣковаго міросозерцанія. Въ городахъ впервые общественное право отдѣлилось отъ частнаго, въ нихъ впервые признано единство и неотчуждаемость перваго, въ нихъ же создано понятіе о единствѣ власти и управленія, понятіе о равно для всѣхъ обязательномъ законѣ: короче, въ городѣ впервые выработалось понятіе о государствѣ, развиваясь прямо по образцу городскихъ учрежденій. Понятіе „самоуправленіе“, высшая идея о необходимости связи правъ и обязанностей, идея, которую въ настоящее время стараются осуществить въ государствѣ и возстановить въ общинахъ, была признана въ средневѣковомъ городѣ высшимъ принципомъ общественной жизни“.—И несомнѣнно то, что это сознаніе о необходимости связи правъ и обязанностей, ослабѣвшее въ эпоху паденія средневѣковаго города и исчезнувшее совершенно въ эпоху увлеченія идеями шаблоннаго конституціонализма, индивидуальной свободы и равенства, есть свѣтлая сторона въ политической жизни среднихъ вѣковъ, придавшая всѣмъ отношеніямъ власти къ подданнымъ характеръ несравненно болѣе гуманный, чѣмъ тотъ, который присущъ имъ въ эпоху современнаго обособленія интересовъ государственныхъ и частныхъ!

Между тѣмъ какъ римское право, публичное и частное, было создано въ сущности только въ пользу сильныхъ, энергичныхъ личностей, способныхъ и всегда готовыхъ отстаивать свои интересы, институты средневѣковаго германскаго права проникнуты сознаніемъ необходимости примиренія ин-

тересовъ сильныхъ съ интересами слабыхъ, которые наравнѣ съ первыми являются членами общественнаго строя. Несомнѣнно, что средніе вѣка смѣшали въ одно нераздѣльное цѣлое публичное право съ частнымъ, но благодаря этому не только всѣ публично-правовыя функціи властей получили характеръ частно-правовой (что часто имѣло послѣдствія вредныя), но и во всѣ частно-правовыя отношенія проникъ элементъ публично-правовой.

Въ этомъ отношеніи правовой строй среднихъ вѣковъ стоитъ несравненно выше жизни „правомѣрнаго“ государства по ученію индивидуалистовъ.

Съ феодальнымъ землевладѣніемъ связано право и обязанность опеки надъ слабыми (*mundiburgium regis*); вассалы, слуги, свободные и полусвободные уже имѣютъ право на защиту. Власть превращена въ собственность, но собственность не служитъ исключительно индивидуальнымъ интересамъ. Частное право собственности содержитъ въ себѣ элементы публично-правовые. (Такой своеобразный, смѣшанный характеръ имѣютъ неизвѣстные римскому праву, а также современному праву, институты: *Lehen*, *Leihe* *Zehnte*, *Bannrecht*, *Frohne*, *Nachbar—und Nāherecht*, и т. д. ср. *Roeder Grundgedanken und Bedeutung des römischen und germanischen Rechts*, стр. 49).

Средніе вѣка, наконецъ,—эпоха живого развитія самоуправления, основаннаго не на *tabula rasa* современнаго pulverизованнаго общества, а на самодѣтельности сплоченныхъ сословій, способныхъ и сумѣвшихъ отстаять право самоуправления, и проникнутыхъ не только сознаніемъ общности экономическихъ интересовъ, но и общности умственной жизни и нравственныхъ традицій \*).

---

\*) Въ статьѣ „Die Selbstverwaltung des Volkes“ въ *Deutsche Vierteljahrs—Schrift*, 1853 г., права вытекающія изъ самоуправления городскихъ общинъ сгруппированы слѣдующимъ образомъ: (на основаніи изслѣдованій извѣстнаго нѣмецкаго юриста Струбеуса):



§ 10. Выше замѣчено, что Скандинавы и Славяне организовали свою политическую жизнь на своеобразныхъ началахъ. Ихъ государственное самобытное развитіе было прервано: на Руси—сильнымъ вліяніемъ византійства и нашествіемъ Монголовъ, въ Скандинавіи—(временно)—попытками ввести феодализмъ. Русь освободилась отъ тлетворнаго вліянія византійства и татарщины благодаря дѣятельности Петра I (выбивавшаго, такъ сказать, клинъ клиномъ) для того, чтобы подпасть вліянію Запада, въ особенности германскаго міра, и только въ 19 столѣтіи начать борьбу за возстановленіе своей національной самобытности. Ея же скандинавскіе сосѣди, благодаря географической обособленности своего отечества, были счастливѣе и сравнительно быстро свергнули его антинаціональныхъ началъ континентальной политической жизни.

Характеристическою чертою управленія средневѣковой Скандинавіи и удѣльно-вѣчевой Руси было широкое участіе народа (общинъ) въ осуществленіи административныхъ задачъ (впрочемъ ограниченныхъ въ объемѣ и несложныхъ).

Остановимся сперва на Скандинавіи, или вѣрнѣе на главномъ изъ государствъ скандинавскаго полуострова—Швеціи.

Средневѣковое королевство Швеція образовалось путемъ соединенія мелкихъ политическихъ единицъ въ одинъ союзъ подъ главенствомъ Упсальскаго короля.

Органами управленія этихъ мелкихъ территоріальныхъ союзовъ (село, округъ, область) были: вѣче (ting), старшины и лагманъ, „мужъ закона“, выборная должность, но

---

1) Они имѣли право суда гражданскаго, уголовнаго и полицейскаго, (jus jurisdictionis).

2) Право издавать полицейскія распоряженія.

3) Право содержать войско. т. е. jus praesidii.

4) Право обложенія и взиманія налоговъ, jus collectarum.

5) Право искать покровителя, jus foederis.

замѣщаемая обыкновенно членами семействъ, которыя славились знаніемъ обычнаго права.

Лагманъ стоялъ во главѣ округа или области.

Въ рукахъ Упсала-конунга сосредоточивались только: высшій судъ, предводительство на войнѣ и т. ск. представительство духовнаго единства Готовъ и Свевовъ передъ богами въ Упсальскомъ храмѣ (въ эпоху языческую). Низшій же судъ, борьба съ опасными элементами въ обществѣ и управленіе хозяйственными дѣлами всецѣло принадлежали общинѣ \*).

Короли стремились расширить свою компетенцію за предѣлы религіозныхъ функцій и подчинить своему руководству жизнь мѣстнаго населенія. Королевскіе уполномоченные, разсаженные на нѣкогда храмовыхъ земляхъ, ограничивали свободу дѣятельности органовъ народнаго самоуправления. Сила и хитрость, угрозы и подарки подчинили себѣ представителей свободныхъ крестьянъ, превратили ихъ въ органы королевской власти. Мѣстное управленіе, находившееся прежде въ рукахъ всего народа, перешло въ руки класса, стоящаго въ близкомъ отношеніи къ королю. Народъ вытѣснялся изъ вѣчевыхъ собраній областей и округовъ. Только мельчайшее политическое тѣло, — община, — сохранило свою самостоятельную жизнь, въ общинѣ пріютилась притѣсненная сверху народная свобода. Область (Landskap) прежде всего потеряла свою самостоятельность и значеніе въ управленіи. Областное вѣче

---

\*) Исполненіе многихъ административныхъ задачъ было обезпечено повинностями, такъ напр. взаимное страхованіе отъ огня (brandstod), перевозка путешественниковъ (skjuts) и содержаніе ихъ въ пути (повинность содержать гостиницы), передача извѣстій общественной важности (разписка шестовъ съ вѣзанными надписями budkafla), очистка дорогъ отъ снѣжныхъ заносовъ. Наконецъ, исполненіе нѣкоторыхъ дѣлъ управленія имѣло характеръ религіозныхъ обязанностей, напр. постройка мостовъ, плотинъ или дорогъ въ память умершихъ членовъ семьи, для успокоенія ихъ души, — обычай господствовавшій не только во времена языческія, но и въ эпоху христіанства.

(Landsting) замѣнено господскими съѣздами (herredagar), собраніями крупныхъ землевладѣльцевъ—вассаловъ и высшихъ государственныхъ сановниковъ. Отъ политической и административной самостоятельности области сохранилось къ концу среднихъ вѣковъ одно только воспоминаніе, только имя. Область въ послѣдствіи, и то не вездѣ, послужила основаніемъ для новаго административнаго дѣленія государства (län), и только въ 19 столѣтіи, (законъ 1862 г.) область признана единицей мѣстнаго самоуправленія, но съ ограниченной компетенціей.

Округъ (härad, — древняя сотня) палъ послѣ области. Упраздненіе должности lagman'a отняло у округа послѣднее значеніе самостоятельнаго члена въ государственномъ тѣлѣ. Подраздѣленія его: attung (осьмина), hamna, treding, fjerding (треть, четверть), потеряли всякое значеніе послѣ того, какъ рушился древній военный строй съ его территоріальнымъ ополченіемъ.

Село (byn) еще въ концѣ среднихъ вѣковъ сохранило значеніе единицы полицейскаго и хозяйственнаго самоуправления, но размежеваніе и разверстаніе сельско-общинныхъ земель, начавшееся въ 16 столѣтіи благодаря новымъ условіямъ экономическаго быта, уничтожило единство древней сельской жизни. Село, какъ единицу управленія, замѣнилъ постепенно приходъ, бывшій въ эпоху католическую не только единицей мѣстнаго церковнаго управленія, но и свѣтскаго, имѣя въ качествѣ органовъ: собраніе прихожанъ и старость, которые вѣдали (вмѣстѣ съ священниками) школы, призрѣніе бѣдныхъ, кладбища, отчасти сборъ податей, собраніе рекрутъ и т. д.

§ 11. Съ 19 столѣтія, въ особенности же со времени установленія такъ называемой Кальмарской Уніи, центромъ администраціи въ каждой мѣстности стали коронныя должностныя лица. Но если эти новые личные элементы въ строѣ



административномъ, не смотря на всѣ усилія, не успѣли окончательно уничтожить участія народа въ дѣлахъ управленія, если попытка связать по континентальному образцу должностныя функціи и право съ землевладѣніемъ не увѣнчалась полнымъ успѣхомъ и восторжествовали лишь временно, то этимъ Швеція обязана развитію живого правосознанія народнаго, выразившагося въ сравнительно ранней формулировкѣ постоянныхъ нормъ не только гражданскаго, но и публичнаго права. Передаваемое изъ поколѣнія въ поколѣніе знаніе обычнаго права фиксировано въ сборникахъ земскаго права различныхъ областей, сведенныхъ затѣмъ въ одно цѣлое въ земскихъ уложеніяхъ 14 и 16 столѣтій. Германія имѣла свои *Weissthümer*, Русь—свою Русскую Правду, но первыя и вторая почти цѣликомъ относятся къ области гражданскаго и уголовного права, и вліяніе ихъ на народную жизнь сравнительно скоро было парализовано чужеземными правовыми понятіями, вступившими въ борьбу съ правомъ національнымъ. Не то въ Швеціи, гдѣ ни свѣтское римское, ни каноническое право не получили маломальски широкаго примѣненія и гдѣ земскіе законы содержатъ въ себѣ постановленія не только гражданскаго и уголовного права, но и нормы государственнаго и административнаго права. Преклопеніе передъ правомъ присуще всѣмъ скандинавскимъ народамъ; оно выразилось въ глубокомъ уваженіи сословія законовѣдовъ. Логическое развитіе правовыхъ положеній изъ немногихъ постановленій обычнаго права и защита ихъ въ народныхъ собраніяхъ (вѣчахъ, *ting*) передъ королемъ и его должностными лицами съ одной стороны, противъ строптивыхъ элементовъ въ общинахъ съ другой, были дѣломъ этихъ мужей закона, творцевъ земскаго права, вѣствовавшихъ земское начало законности въ эпоху господства грубой физической силы. Насилію и произволу они противопоставили принципъ, выраженный въ слѣдующихъ словахъ одного изъ зем-

скихъ законовъ Швеціи: „земля должна быть устроена законами“.

Во всѣхъ почти земскихъ законахъ Швеціи\*) (которые съ точки зрѣнія административнаго права интереснѣе и важнѣе знаменитаго Исландскаго „сѣраго“ кодекса—*graugas*) а также въ уложеніяхъ, мы находимъ отдѣлы: „Королевскій Уставъ“, гдѣ опредѣляются права и обязанности короля, какъ мира и права высшаго хранителя и его должностныхъ лицъ, а также повинности народа; „Церковный Уставъ“, гдѣ говорится не только о спеціально-церковной администраціи, но и о призрѣніи бѣдныхъ; „Поземельный Уставъ“ содержитъ въ себѣ постановленія строительной и пожарной полиціи, постановленія объ устройствѣ мостовъ, гатей, дорогъ, колодцевъ; „Торговый Уставъ“—постановленія рыночной полиціи; „Сосѣдскій Уставъ“ содержитъ постановленія о пользованіи общинными лѣсами и рыбными ловлями; „Вѣчевой Уставъ“ указываетъ способы рѣшенія споровъ по общественнымъ дѣламъ.—Къ сожалѣнію, объемъ и задачи нашего труда не позволяютъ остановиться подробно на изслѣдованіи правовыхъ началъ управленія по земскимъ законамъ; мы должны это предоставить спеціальному изслѣдованію.

Да, управленіе средневѣковой Швеціи было основано на правѣ, на писанныхъ законахъ, не на измѣнчивомъ усмотрѣніи должностныхъ лицъ, не на силѣ и не на произволѣ. Уставъ сосѣдскій Упландскаго земскаго закона начинается словами: „земля должна быть устроена законами, а не насиліемъ, ибо только та страна благоустроена, гдѣ законы исполняются“.

---

\*) Ихъ сохранилось во всемъ 9: Вестготландскій (старѣйшій, конца 12 или начала 13 столѣтія) въ двухъ редакціяхъ; Остготландскій, Упландскій, Зюдерманландскій (въ двухъ редакціяхъ); Смоландскій (сохранился только Уставъ о церкви) и Готландскій.

На основаніи этихъ земскихъ законовъ составлены два земскихъ уложенія. Первое въ царствованіе короля Магнуса Эриксона (XIV ст.), второе въ царствованіе короля Христофа Баварскаго (XV ст.).

Достойно замѣчанія, что въ этой отдаленной отъ культурныхъ центровъ странѣ, въ глубокой древности уже существовало учрежденіе, которое мы вправѣ назвать административнымъ судомъ. То было средневѣковое „судебное вѣче“ (raeffsteting). Въ каждомъ округѣ періодично созывалось особое присутствіе, состоявшее изъ должностныхъ лицъ короля и выборныхъ отъ всѣхъ сословій (по общинамъ) для обсужденія всѣхъ дѣлъ по нарушенію законовъ королевства, правъ короля, свободы народа и королевской присяги.

---



## ГЛАВА III-я.

### *Управленіе въ удѣльно-вѣчевой и великокняжеской Руси.*

§ 12. Государственная жизнь удѣльно-вѣчевой Руси развилась на основахъ, равныхъ скандинавскимъ. И на Руси этою основою была община свободныхъ земцевъ-огнищанъ, удовлетворявшая интересамъ безопасности общинными средствами и силами, и предоставившая заботу о духовно-нравственномъ развитіи церкви, (со времени введенія христіанства), а заботы о хозяйственномъ развитіи отдѣльнымъ членамъ общины. Забота о благосостояніи была „своимъ“ собственнымъ дѣломъ для каждаго „мужа“ общины. Лучшіе, сильнѣйшіе люди справлялись съ этимъ дѣломъ удачно, а кто похуже, молодшіе довольствовались немногимъ или, въ крайнемъ случаѣ, становились подъ покровительство „лучшихъ“, закладывались и пользовались ихъ поддержкою взаменъ своей службы. Рѣдко община вмѣшивалась въ заботы о благоустройствѣ \*).

---

\*) Единственный памятникъ положительнаго административнаго законодательства древней Руси—это такъ называемый, „Уставъ о мостовыхъ“ Ярослава. Онъ содержитъ указанія относительно раскладки повинности содержанія мостовыхъ въ Новгородѣ, т. е., другими словами, свидѣтельствуетъ о заботѣ городской общины о внѣшнемъ благоустройствѣ. Можно предполагать, что не одинъ Новгородъ призвалъ заботу о содержаніи улицъ и мостовыхъ дѣломъ общиннаго интереса, и можно даже полагать, что не одиѣ мостовыя входили въ районъ общиннаго управленія. Вѣроятно и содержаніе стѣнъ городскихъ издавна было дѣломъ общиннымъ, которое впоследствии въ Новгородѣ и Псковѣ исполнялось подъ надзоромъ посадика и тысяцкаго. Мы имѣемъ далѣе свидѣтельства объ организаціи лодманскаго дѣла на Волховѣ и Ильмень-озе-

Общіе политическіе интересы (защита противъ внѣшнихъ враговъ) вѣроятно уже рано привели къ сплоченію мелкихъ общинъ въ болѣе обширное цѣлое—волость, центромъ которой былъ городъ, мѣсто убѣжища во время вражескихъ нашествій и вмѣстѣ съ тѣмъ центральный рынокъ для разбѣдиненныхъ въ отдѣльныхъ починкахъ, деревняхъ, селахъ—поселенцевъ и ихъ общинныхъ союзовъ. Городъ—убѣжище, городъ—рынокъ вѣроятно и въ языческое время былъ центромъ мѣстной духовной, религіозной жизни, а съ введенія христіанства мѣстомъ храненія почитаемыхъ народомъ святынь. Но и города, центры волости, объединяя мѣстныя общины въ политическомъ отношеніи, едва ли объединяли ихъ въ отношеніи административномъ. Новгородъ давно уже былъ господиномъ надъ обширной областью со множествомъ пригородовъ, погостовъ, селъ, мелкихъ поселковъ, а заботу о благоустройствѣ этого „господина“ вѣдали „концы“ и „улицы“, мелкія самоуправляющіяся тѣла, части въ составѣ большой городской общины, съ своими кончанскими старостами, уличными старостами и сотскими. Въ отношеніи политическомъ воля центра (старшаго города) была закономъ для частей: „на что старѣйшіе думаютъ, на томъ и пригороды станутъ“ (если не было рѣшительной воли вступить въ рознь и силы для ея поддержанія), но въ дѣлѣ администраціи, въ дѣлѣ, напр., борьбы съ лихими людьми, съ пожаромъ или наводненіемъ, съ голодомъ и моромъ, въ дѣлѣ призрѣнія си-

---

рѣ. О дальнѣйшемъ развитіи новгородскаго городского управленія рѣчь будетъ ниже. Здѣсь мы позволимъ себѣ поставить одинъ вопросъ: означаетъ ли слово „осьмина“ въ Уставѣ о мостовыхъ дѣйствительно мѣру сыиучихъ тѣлъ, а слово „осьминникъ“ сборщика податей, какъ то, напр., полагаетъ Малковскій въ статьѣ „О происхожденіи Великаго Новгорода“ (ср. „Временникъ Имп. Общ. Исторіи и древностей Россійскихъ“, книга 12, стр. 12, прим. 15)? Не есть ли „осьмина“ дѣленіе старѣйшей части города, подобно сходному дѣленію древнихъ скандинавскихъ поселеній на „attung“, т. е. осьмины, которыми завѣдывали старосты осьминные?

ротъ и больныхъ—старѣйшины были „сами по себѣ“ и младшіе „сами по себѣ“. Что городъ, то норовъ, что деревня, то обычай!

Народъ, объединенный въ общины, общины, объединенныя въ волость, пригороды—общины, тянувшія къ старшему городу—общинѣ,—однимъ словомъ „земля“ была однимъ элементомъ государственнаго строя древней Руси; князь—вторымъ. Но въ первую эпоху удѣльно вѣчеваго быта, въ эпоху процвѣтанія вѣчевыхъ порядковъ неосѣдлый князь, иногда всю жизнь искавшій лучшаго стола, и кочевая, неусидчивая дружина не были органическою частью жизни волости. Князь, заключившій рядъ съ волостью, его призвавшей, и былъ и оставался подрядчикомъ, взявшимъ на себя исполненіе обязанностей, опредѣленныхъ въ договорѣ\*): поддерживать миръ внутренній въ волости (дабы одна община не обижала другой) и внѣшній противъ поганныхъ, восточныхъ и западныхъ, да перѣдко и противъ непоганнаго удальца, Христа любившаго по завѣту церкви, а еще болѣе любившаго добычу, славу и лучшій столъ, вслѣдствіе сознанія своей, „силушки“ и „головы“. И судить и законодательствовать долженъ былъ князь по совѣсти и правдѣ, совокупшись съ братьями и мужами мудрыми (какъ Изяславъ), или одинъ въ присутствіи народа и старѣйшинъ его (какъ, вѣроятно, Ярославъ), или со всей дружиной (какъ, Владиміръ Мономахъ), дабы его рѣшенія, не нарушая „старинны“ и „пошлины“, истину и

---

\*) И въ Швеціи короли заключали отдѣльные договоры съ каждой изъ областей Свѣтлода и Гаутлода. Только послѣ подписанія ими этихъ договоровъ они признавались государями и вступали въ пользованіе отведенными для короля землями, замками, и получали право на взиманіе податей. Это признаніе совершалось торжественнымъ образомъ при вступленіи короля въ предѣлы каждой области, при совершеніи ими такъ наз. королевскаго объѣзда „eriksgata“. Король ѣхалъ по eriksgata всегда въ сопровожденіи старшинъ—представителей каждой области. Появленіе короля въ области безъ этихъ провожатыхъ, какъ бы удостовѣрившихъ законность и благонамѣренность его дѣйствій, въ древнѣйшее время считалось беззаконіемъ.



правду устанавливали для всѣхъ ли волостей, или для одной волости (послѣ раздробленія земли), дабы страшились суда душегубцы, тати, бражники, блудники и лихіе люди, не губили честныхъ людей лихоимцы, дававшіе кѣны въ рѣзы (ссуду на проценты) или скоть въ хозяйственное пользование изъ-за приплода, или хлѣбъ на посѣвъ, не уничтожали результатовъ трудившихся въ бортномъ дѣлѣ, или отмежевавшихъ землю и лѣсъ, имъ выдѣленные. Изъ отдѣльных судебныхъ рѣшеній князя слагались несложные законы того времени, служившіе совѣтомъ для общинныхъ органовъ въ ихъ управленіи общинными дѣлами по мѣстному обычаю и обязательнымъ руководствомъ для княжескихъ должностныхъ лицъ, вышедшихъ изъ его дружины.

Въ избраніи княжескихъ должностныхъ лицъ народъ не участвовалъ, и, наоборотъ, князь не вмѣшивался въ избраніе старостъ, сотскихъ и десятскихъ, не имѣлъ онъ вліянія и на избраніе сильнѣйшихъ изъ народныхъ администраторовъ, новгородскихъ—посадника и тысяцкаго. Народъ призывалъ князя, но не его мужей. Они были необходимымъ зломъ, съ которымъ нужно было мириться, ибо князь не могъ вездѣ и всегда лично расправу чинить и правду творить. Хорошо было бы, если бы можно было обойтись однимъ княземъ, да бѣда, что и лучшему строенію земли не по силамъ! Одинъ въ полѣ не воинъ. За званымъ и желаннымъ княземъ, безъ котораго волость не волость и даже господинъ Великій-Новгородъ—сирота, идетъ незванная свита, народъ удалой и бывалый, но къ вольному житію, разгулу, всякаго рода „добыванію“ превеликій охотникъ. Есть въ дружинѣ и добрые люди, опытомъ житейскимъ умудренные, да тѣхъ князь у себя держитъ, совѣтъ и приговоръ ихъ ему нужны. Князь норовитъ посадить въ городъ волостели и тіуна помоложе, дѣятельнѣе, дабы и лихихъ людей безъ устали гналъ, вора и разбойника, да вражію силу бы-

стро выпроваживалъ, да и князя въ обиду не далъ. Князь рядъ и докончаніе заключилъ не по одной любви христіанской къ православнымъ и привязанности къ землѣ, онъ и собственной головѣ поразмыслилъ. „Пути“ въ его пользу установлены, данъ ему идетъ и оброкъ, да по старинѣ часть виръ и продажъ, земли и угодья ему даны. Волость цѣну имѣетъ. „Отче, говоритъ Романъ Волынскій князю Кіевскому въ 1195 году, то ти про мене тобѣ не жити, сватомъ своимъ и въ любви не внити? А мнѣ любо нуюю волость въ тое мѣсто даси, любо кунами даси за нее, во что будетъ была“. Княженіе для защиты волости—святое дѣло, но и доходная статья!—Мужья князя сидятъ въ городахъ, живутъ и въ селахъ, но въ общину не входятъ. Земщина сама по себѣ, да и княжи мужья сами по себѣ. Вотъ тутъ то и нужно смотрѣть въ оба глаза, дабы земщины не дать въ обиду. Проявились гдѣ-либо душегубцы, шайки разбойниковъ, волостель собирается ѣхать ихъ истреблять, собираетъ челядь, да къ земщинѣ обращается съ требованіемъ дать кормъ и подводы. Всѣ эти взаимныя обязанности и права договорнымъ путемъ опредѣлены, ибо поставники князя—подрядчика, люди чужіе, мѣстныхъ обычаевъ не знаютъ и сердце ихъ къ землѣ не лежитъ. Да земщина и не желаетъ установленія прочной связи съ администраціей. Чѣмъ сильнѣе бьетъ ключъ мѣстной, самостоятельной земской жизни, тѣмъ сильнѣе противодѣйствіе всякому прочному поселенію въ „землѣ“ княжескихъ мужей, доходившее до строгаго запрещенія покупки земель князьями и ихъ мужами.

Если князь почему либо покидалъ область, или былъ изгоняемъ изъ области, то въ большинствѣ случаевъ слѣдовали за нимъ и его мужья—дворскіе, тіуны, тысяцкіе, путные бояре, посадники и намѣстники вмѣстѣ съ мелкотою: гридниками и мечниками; являлись—новый князь, новая администрація и одно только оставалось неизмѣннымъ, петрону-

тымъ — „пошлина“, обычай, управлявшій земскою жизнью черезъ выборныхъ земскихъ людей. Прочнымъ былъ еще одинъ элементъ въ древне-русскомъ управленіи — церковь, пополнявшая громаднѣйшій пробѣлъ въ административной дѣятельности двухъ ревнующихъ другъ друга сторонъ: княжеской администраціи и земщины. Уставъ князя Всеволода Новгородскаго о церковныхъ судахъ и мѣрахъ торговыхъ (1125 — 1136) перечисляетъ цѣлый рядъ церковныхъ учрежденій, свидѣтельствующихъ о широкой административной дѣятельности церкви: больницы, гостинницы, страннопріемницы и богадѣльни. Церковь вѣдала борьбу съ безнравственностью; она, ради предохраненія обмана, хранила мѣры и вѣсы.

Подъ покровительствомъ епископа и подъ его судомъ стояли не только чины клира, духовныя лица, но и тѣ, кто, благодаря или бѣдствіямъ, или по собственной волѣ и неосторожности, попалъ въ число сирыхъ и убогихъ, беззащитныхъ (стороникъ, слѣпецъ, хромецъ, вдовица и изгой), или же которые по своему необеспеченному соціальному положенію нуждались въ поддержкѣ сильной руки (пущеникъ, задушевный человѣкъ).

§ 13. Прочною и постоянною княжеская администрація становится впервые въ тѣхъ областяхъ, въ которыхъ вотчинное начало, проникавшее какъ бы слабыми прослойками сквозь политическія отношенія южныхъ областей и сѣверныхъ народоправствъ, стало основою всей государственной жизни, въ волостяхъ Ростово-Суздальской земли, заселенныхъ и культивированныхъ трудомъ князей и призванныхъ ими колонистовъ \*).

Свободолюбивая и самовластная земщина подчинилась

---

\*) Здѣсь князь былъ не только субъектомъ ограниченныхъ въ объемѣ политическихъ правъ „княженія“, дававшихъ доходы, но и обладателемъ „княжества“, какъ реального цѣлаго.



энергичнымъ князьямъ дома Владиміра Мономаха, князьямъ-домовладыкамъ и расчетливымъ хозяевамъ вродѣ Андрея Боголюбскаго и Всеволода Большого Гнѣзда. Было время, къ сожалѣнію непродолжительное, когда Сѣверъ видѣлъ администрацію дѣятельную, но не въ интересахъ одной княжеской казны и не въ угоду серебролюбивой дружины, но въ интересахъ народа, когда даже народныя школы появились по настоянію Константина Всеволодовича. Но уже наступилъ послѣдній часъ для свободной удѣльно-вѣчевой Руси. Побоище на Сыти не только унизило князей до ступени ханскихъ холоповъ, но и разрушило полную свѣжихъ, культурныхъ силъ и самобытныхъ жизненныхъ задатковъ—Русскую землю. Спасшіеся въ лѣса и заволжскую глушь крестьяне и горожане возвратились на пепелище своихъ селъ и городовъ, сизнова начиная культурный трудъ предковъ-колонизаторовъ, но земля не была болѣе достояніемъ свободного народа; народъ пересталъ быть свободной земщиной, князь былъ слугою азіатскаго владыки-деспота, милостиво довѣрившаго ему землю и народъ, какъ источникъ дани „ордынскаго выхода“.

Вся дѣятельность князя и его органовъ, ограничивалась предупрежденіемъ новыхъ татарскихъ опустошеній путемъ доставки обильной дани и подарковъ хану, его сановникамъ и наѣзжавшимъ баскакамъ.

Естественно, что при такихъ условіяхъ управленіе опять стало преимущественно подвижнымъ и столь же естественно оно должно было быть вручено отдѣльнымъ лицамъ, распорядительность и испытанная вѣрность которыхъ служила ручательствомъ строгаго исполненія фискальных предписаній князя и ненасытныхъ требованій хана. Къ управленію Московскому до Іоанна III, до появленія приказовъ, вполне примѣнимы извѣстныя слова Неволіна: „Повсюду для управленія существовали только извѣстныя лица, а не мѣста при-

сутствєнныя“ \*). Не смотря на отсутствіе „учрежденій“, московская администрація въ центрѣ не отличалась простотою. Перечисленіемъ должностныхъ лицъ княжескаго двора можно наполнить цѣлыя страницы, если начать съ дворецкаго и дойти до различныхъ собирателей пошлинъ и мелочныхъ налоговъ, до даныщиковъ, бѣльщиковъ, мытниковъ, пятеньщиковъ. Но не сложность была характеристическою чертою московскаго административнаго строя. Наглядная система въ организаціи есть отличительная черта высокой ступени административнаго развитія. Своеобразность московской администраціи заключалась въ отсутствіи какихъ бы то ни было прочныхъ правовыхъ опредѣленій функцій власти должностныхъ лицъ. Случайное усмотрѣніе князя было рычагомъ всей московской административной дѣятельности тамъ, гдѣ не было на лицо какихъ-либо условій, побуждавшихъ князя „установить“, прочно установить и опредѣлить дѣятельность и компетенцію своихъ ставленниковъ—наместниковъ, волостелей или приставовъ (какъ напримѣръ въ двинской землѣ при Василии Дмитріевичѣ, въ области непрочно связанной съ Москвою и привыкшей къ Новгородскимъ обычаямъ).

Что народъ не имѣлъ никакихъ правъ въ отношеніи къ Великому князю, то было естественнымъ послѣдствіемъ прекарнаго положенія всего государства, жившаго вообще только по милости ханской, купленной и выпрошенной у

---

\*) Едва-ли объясненіе, данное Неволиннымъ въ дальнѣйшихъ словахъ, вѣрно: (Образованіе управленія въ Россіи отъ Іоанна III до Петра Великаго; Полное собраніе сочиненій VI, стр. 105),—„Сложность состава и дѣлопроизводства послѣднихъ (т. е. учреждений) была несовмѣстна съ духомъ домашняго управленія, господствовавшаго въ княжествахъ“. Духъ домашняго управленія, господствовавшій въ территоріяхъ германскихъ ландсгерровъ, нисколько не препятствовалъ организаціи сложнаго домашняго управленія. Сложность невозможна тамъ, гдѣ нѣтъ обезпеченности жизни, гдѣ нѣтъ увѣренности въ завтрашнемъ днѣ. Управленіе подвластной татарамъ Москвы слагалось изъ случайныхъ порученій по той же причинѣ, по которой города Москвы состояли изъ непрочныхъ „скородомовъ“.

него Великимъ Княземъ. Земщина не переставала жить, но жила не какъ равноправная съ княземъ сторона по примѣру старины, а какъ элементъ терпимый, насколько онъ не мѣшалъ намѣстникамъ и волостелямъ на Государя Великаго Князя казну собирать. Городскіе старосты, старосты сельскіе, сотскіе, десятскіе вели „дѣлишки“ посадскихъ и сельчанъ, вѣдали ихъ скромные общинные хозяйственные интересы и заботились, насколько силъ и умѣнья хватало, объ элементарнѣйшихъ потребностяхъ благоустройства и безопасности.

Для вѣдѣнія же великокняжескаго дѣла, т. е. всего того, что могло или должно было доставить доходы въ казну государя (или удѣльнаго князя), въ волостяхъ сидѣли намѣстники и волостели со свитой тиуновъ, доводчиковъ, праветчиковъ и пишущаго люда, кормившихся отъ народа. Народъ имъ былъ ввѣренъ, но самъ князь имъ не довѣрялъ. Нерѣдко въ одну и ту же волость посылалось нѣсколько волостелей для взаимнаго другъ за другомъ наблюденія. Намѣстники и волостели были органами и судебными и административными. Отдѣленіе суда отъ управленія средневѣковая Русь не знала, какъ не знала его средневѣковая западная Европа.

Управленіе намѣстника и волостеля не обнимало всѣхъ лицъ и земель, находившихся въ округѣ ихъ вѣдомства. Система иммунитетовъ, столь распространенная въ средневѣковой феодальной Европѣ, была извѣстна и въ Россіи. Эти иммунитеты были двоякаго рода: территоріальные и личные. Не будемъ повторять того, что извѣстно изъ всякаго курса исторіи русскаго права. Подчеркнемъ только характерныя черты этихъ иммунитетовъ: изъяты были изъ подъ суда и управленія волостелей и намѣстниковъ всѣ такъ называемые церковные люди. А кто причислялся къ нимъ—извѣстно. Причина подчиненія ихъ церковному управленію владыкъ или монастырей (которые съ своими землями и угодьями, со сво-



ей свитой духовенства, съ подчиненными имъ скитами и мелкими монастырями играли роль духовныхъ удѣльныхъ княжествъ и сохранили этотъ характеръ отчасти и послѣ паденія послѣднихъ устоевъ удѣльно вѣчевой системы) ясна: съ господствовавшей въ то время фискальной точки зрѣнія всѣ эти „униженные и оскорбленные“ не имѣли ни малѣйшей цѣны. Княжеская казна отъ нихъ ничего не получала, да и намѣстникъ отъ нихъ кормиться не могъ: пусть ихъ вѣдаетъ духовная власть!

Другая характерная черта этихъ иммунитетовъ заключалась въ томъ, что они даровались въ большинствѣ случаевъ не городамъ, въ которыхъ сидѣлъ намѣстникъ, и не центральнымъ волостямъ, а землевладѣльцамъ и сельскому населенію, въ особенности въ болѣе отдаленныхъ, глухихъ мѣстахъ \*).

§ 14. Чѣмъ дальше отъ Москвы въ политическомъ и территоріальномъ отношеніи, тѣмъ дольше сохранилось не только самостоятельное мѣстное управленіе, но и сознаніе о необходимости преслѣдовать въ управленіи не только цѣли отрицательныя.

Москва знаетъ положительное управленіе, строго говоря, только съ появленія земскаго приказа; Новгородъ и Псковъ имѣли его гораздо ранѣе.

До пониманія положительной стороны въ задачахъ государственной власти правительство Москвы и весь народъ доросли лишь въ 17 столѣтіи. Даже для наиболѣе образованныхъ людей древней Руси, для ея книжниковъ на первомъ планѣ стояла карающая власть власти (ср. Помяловскій „По вопросу о московско-новгородскихъ отношеніяхъ“, стр. 49. Журналъ Минист. Нар. Просв. 1898 г. Январь).

---

\*) Даже въ эпоху самовластнаго Іоанна III, давившаго земщину безпощадно, почти одновременно центральная область теряетъ остатки древняго удѣльнаго самосуда и самоуправления (судная московская запись около 1480 г.), а отдаленная область жалуется ими (Бѣлозерская грамота 1488 г.).

Вся администрація Новгорода, этой великой купеческой республики, этого русского Карфагена, была проникнута стремленіемъ обезпечить экономическіе интересы населенія, въ особенности высшихъ его классовъ, отъ дѣятельности которыхъ зависѣло матеріальное благосостояніе Господина Великаго Новгорода. Купеческая дѣятельность любитъ свободу, не терпитъ вмѣшательства сильной власти, склонной и способной по своему усмотрѣнію вторгаться въ жизненные отношенія. Недовѣріе къ власти вызываетъ стремленіе обставить ее бдительнымъ надзоромъ, парализовать дѣятельность одного органа вмѣшательствомъ другого. Какъ администрація Ганзейскихъ городовъ, Голландіи, Фландріи, Итальянскихъ городскихъ республикъ, такъ и администрація Новгорода и Пскова была построена на недовѣріи и подозрительности, выразившихся въ системѣ многовластія (совмѣстности властвованія нѣсколькихъ другъ другу не подчиненныхъ органовъ), коллегіальности.

Съ другой стороны торговля не можетъ развиваться спокойно, если существуетъ опасеніе, что власть станетъ мѣнять нормы, регулирующія жизнь и отношенія торговцевъ. Города Фландріи въ теченіе столѣтій старались держать власть своихъ сюзереновъ въ рамкахъ великой хартіи, знаменитаго акта „la joyeuse entrée“, пополнявшагося все новыми привилегіями городовъ. И Новгородъ имѣлъ великую хартію. Князья, призванные Новгородомъ, должны были цѣловать крестъ, что будутъ управлять „на всей волѣ и на всѣхъ грамотахъ Ярославовыхъ“.

Но не только дѣятельность князя, а ргіогі подозрительная съ точки зрѣнія новгородцевъ, ставилась въ рамки „пошлины“ и прецедентовъ, и посадникъ, органъ интересовъ народныхъ, подчинялся требованію не мѣнять нормы, регулировавшія или частныя дѣла или дѣла, имѣющія общественное значеніе. Псковская судная грамота (а что въ Псковѣ вошло въ

обычай, существовало по всей вѣроятности и въ Новгородѣ) устанавливаетъ, что не только князь, но и посадникъ не могъ отмѣнить распоряженій своего предшественника. Рѣшенныя бывшими посадниками дѣла и правыя грамоты должны были оставаться неизмѣнными; вѣроятно не только тѣ, которые относились къ области гражданскаго суда, но и тѣ, которыя входили въ тѣсно связанную съ нимъ область управленія.

(„А иному насѣдъ его судовъ не пересужати... а князю и посаднику правыхъ грамотъ не посужати“).

Коллегія старыхъ посадниковъ (и тысяцкихъ), существовавшая въ теченіе послѣднихъ двухъ столѣтій самостоятельной жизни Великаго Новгорода (въ Псковѣ подъ именемъ дружины посадника), по всей вѣроятности, имѣла своей задачей не только давать совѣтъ, но и наблюдать затѣмъ, чтобы посадникъ не ломалъ „старины“, не перерѣшалъ рѣшенныхъ дѣлъ и вопросовъ и тѣмъ не вносилъ смятеній въ расчеты „житыхъ“ людей.

Съ княземъ въ осуществленіи власти конкурировалъ посадникъ; а возлѣ посадника стоялъ тысяцкій. Наконецъ, параллельно съ ними дѣйствовалъ владыка со штатомъ служилыхъ людей—„софіянами“. И князь, и посадникъ, и тысяцкій, и владыка стояли другъ возлѣ друга, но всѣ четверо зависѣли отъ народа и его многоголового шумнаго органа—вѣча, которое ихъ призывало и выгоняло. Эти четыре элемента высшей правительственной власти Новгорода, зорко слѣдя другъ за другомъ, постоянно пререкались между собою, ибо не было твердыхъ, точныхъ границъ, опредѣлявшихъ безспорно ихъ компетенцію. Политическое представительство народной власти, выражавшееся во внѣшнихъ сношеніяхъ съ Великимъ Княземъ Московскимъ, съ Литвою, съ нѣмецкимъ орденомъ, Ганзою, Швеціей, осуществлялось и княземъ, и посадникомъ, и владыкой.



Посадникъ и тысяцкій, нерѣдко при участіи владыки, закладывали города, завѣдывали финансами, распредѣляли начальство по волостямъ, руководили вѣчемъ, наблюдали за торговлей и торговыми гостями, иностранцами (каждый съ точки зрѣнія своего интереса: князь, чтобы Ганзейцы убытку его доходамъ не наносили; посадникъ и тысяцкій, чтобы новгородскимъ купцамъ притѣсненія отъ нихъ не было; владыка, чтобы они въ торговлю не вносили нечестности, въ церковь—ереси)!

Подъ надзоромъ этой четырехъ-головой высшей администраціи дѣйствовали подчиненные органы административные: сотскіе (полицейскій органъ въ городѣ, пригородахъ и торговыхъ селахъ), старосты (преимущественно органы по хозяйственной части), пятиконецкіе, улицкіе, побережскіе, губскіе (въ городскихъ концахъ, улицахъ, въ пограничныхъ губахъ, да во внутреннихъ волостяхъ, станахъ, погостахъ и селахъ). Наконецъ, низшій разрядъ административныхъ должностей составляли различные позовники, разводчики, извѣтчики, бирючи да пристава по спеціальнымъ дѣламъ.

Но, кромѣ этихъ правительственныхъ органовъ, Новгородъ (и въ меньшемъ объемѣ Псковъ) имѣлъ и органы сословнаго самоуправленія. То были торговые товарищества и артели промышленниковъ, ремесленниковъ, лоцмановъ, съ своими старостами во главѣ.

Систематическаго управленія внутренними дѣлами, конечно, не было ни въ Новгородѣ, ни въ Псковѣ, но кругозоръ административныхъ органовъ былъ шире, чѣмъ въ Москвѣ. Купеческая республика заботится не только о безопасности; для ея процвѣтанія необходимо и извѣстное благоустройство. Устройство ярмарокъ, гостинныхъ дворовъ, базаровъ, мостовъ, гатей, дорогъ—все это потребности необходимыя. О томъ, чтобы купцы не встрѣчали препятствій при провозѣ товаровъ Новгородъ заботится издавна. Въ договорахъ съ

князьями мы встрѣчаемъ не только условія объ устраненіи „рубежей“, но и постановленія, имѣющія цѣлью предупредить захватъ купеческихъ повозокъ для цѣлей административныхъ, о пресѣченіи крайне обременительныхъ для Новгородцевъ злоупотребленій правомъ требовать отъ населенія корма и прогоновъ для проѣзжающихъ и проходящихъ княжескихъ тиуновъ и дружинниковъ.

Такъ, во второй договорной грамотѣ Михаила Ярославича съ Новгородомъ (1305—1308 гг.) мы читаемъ: „Дворянамъ твоимъ по селамъ у купцовъ повозовъ не имати, развѣ для ратной вѣсти“ и въ другомъ мѣстѣ: „А дворянамъ твоимъ какъ пошло погонѣ имати отъ князя по 5 кунѣ, и отъ тиуна по двѣ куны“.

(Соотвѣтствующее постановленіе содержится даже въ договорной грамотѣ Великаго князя Іоанна Васильевича съ Новгородомъ 1471 г.)<sup>\*)</sup>.

---

---

<sup>\*)</sup> Тожественныя ограниченія повинностей—прогонной и подвозной—мы встрѣчаемъ и въ Скандинавіи (Швеціи) XIII и XIV столѣтій. Король Магнусъ Биргерсонъ Ладулосъ получилъ особенное прозвище вслѣдствіе защиты мѣстныхъ крестьянъ и торговцевъ отъ произвольныхъ требованій прогоновъ и подвозовъ со стороны чиновниковъ.

## ГЛАВА IV-я.

### *Развитіе административнаго права въ эпоху такъ называемаго полицейскаго государства.*

§ 15. Наука исторіи различаетъ средніе вѣка отъ новаго времени. Предѣльнымъ пунктомъ первыхъ и начальнымъ моментомъ втораго она считаетъ конецъ 15 и начало 16 стол., то богатое событіями время, когда открытъ былъ новый свѣтъ, когда возродилось изученіе древнихъ памятниковъ классическаго міра, когда человѣческая мысль получила новое могучее орудіе для своего развитія: книгопечатаніе, когда человѣческое религіозное чувство стремилось освободиться отъ опеки папскаго авторитета, когда натуральное хозяйство уступило мѣсто мѣновому, благодаря наплыву благородныхъ металловъ изъ рудниковъ испанскихъ колоній.

Но эта періодизація осталась на страницахъ историческихъ изслѣдованій. Практическая жизнь не знала и не знаетъ никакихъ переломовъ и появленіе новыхъ факторовъ общественнаго развитія не отстраняетъ вліянія дѣйствовавшихъ ранѣе условій, подъ дѣйствіемъ которыхъ складывалась жизнь европейскихъ государствъ. То, что мы привыкли называть средневѣковыми порядками:—обособленность замкнутыхъ сословій, сліяніе или смѣшеніе публично-правовыхъ и частно-правовыхъ отношеній и нормъ, связь должностныхъ функцій и правъ съ землевладѣніемъ, не только не исчезаетъ сразу, но продолжаетъ существовать еще вплоть до наступленія такъ называемаго новѣйшаго времени, хотя въ новыхъ фор-



махъ, и уступаетъ новымъ порядкамъ только послѣ упорной вѣковой борьбы.

Такъ называемое полицейское государство, установившее всепроникающую и безпредѣльную опеку надъ всѣми сторонами общественной жизни, ради развитія своего политическаго могущества, не только стоитъ на плечахъ средневѣковаго патримоніальнаго государства, но и проникнуто вотчинными началами. Эти начала проявляли свою силу тѣмъ энергичнѣе, чѣмъ меньше былъ объемъ государственной территории. Они ступали въ жизни крупныхъ политическихъ союзовъ только въ 19 столѣтіи, послѣ великихъ государственныхъ и международныхъ переворотовъ и катастрофъ эпохи французской революціи и наполеоновскихъ войнъ. Въ мелкихъ же государствахъ Германіи и Италіи средневѣковыя вотчинныя возрѣнія на государство и его управленіе исчезли лишь во второй половинѣ 19 столѣтія, послѣ такъ называемой февральской революціи и мартовскихъ дней 1848 г. \*).

Не замѣна частно-правового вотчиннаго начала такъ называемымъ государственнымъ, публично правовымъ, отличаетъ такъ называемое новое время, эпоху полицейскаго государства и просвѣщеннаго абсолютизма отъ среднихъ вѣковъ и эпохи феодализма. Оно, это вотчинное начало, пожалуй, проявилось еще съ большей силой въ это „новое время“, когда Людовикъ XIV отождествилъ себя съ Франціей въ извѣстномъ изрѣченіи „l'état c'est moi“ \*\*), когда Фридрихъ Вильгельмъ I прусскій, самый яркій образецъ мо-

---

\*) Слѣды вотчиннаго государства, впрочемъ, сохранились до нашихъ дней въ привилегіяхъ такъ называемыхъ медіатизированныхъ владѣльцевъ старой Германской имперіи, въ доменахъ лишенныхъ суверенной власти династій.

\*\*) Боссюе, знаменитый проповѣдникъ и клерикальный философъ, въ наставленіи дофиню, и самъ Людовикъ XIV въ своемъ извѣстномъ завѣщаніи, возвели это изрѣченіе въ полную теорію.

нарха-хозяина и администратора, установить суверенитетъ „какъ бронзовую глыбу“, когда Карлъ VI австрійскій, путемъ прагматической санкціи стремился обезпечить внѣшнее единство габсбургской монархіи, не въ силу закона, а въ силу сдѣлокъ съ агнатами, когда каждый нѣмецкій властитель называлъ сословное представительство „meine Stände“,—всѣхъ должностныхъ лицъ „meine Bedienten“, а области, входившія въ государство—meine Staaten und Länder“, когда Карлъ XI, король шведскій преобразовалъ древній шведскій государственный совѣтъ въ совѣтъ королевскихъ чиновниковъ. Полицейское государство могло установиться и развиваться только благодаря сосредоточенію всѣхъ главныхъ вотчинныхъ правъ феодальныхъ вассаловъ въ рукахъ сюзерена, который, побѣдивъ и унизивъ мѣстное дворянство, съ помощью легистовъ, постоянного войска и городскихъ общинъ, отдалъ крестьянъ въ руки сеньоровъ, объявилъ себя не только субъектомъ права на ремесленный и промысловый трудъ (Генрихъ III французскій), но и единственнымъ рѣшителемъ вопроса объ избраніи вѣры (Генрихъ VIII англійскій и нѣмецкіе территоріальные владѣльцы послѣ Аугсбургскаго религіознаго мира). Средневѣковой король или герцогъ былъ владѣльцемъ только опредѣленной и притомъ ограниченной совокупности государственныхъ правъ, государь XVI и XVII столѣтій—господиномъ всего населенія, даже его духовной жизни! *Cuius regio, eius religio!*....

Намъ, стоящимъ на высотѣ развитія политической мысли 19 столѣтія, кажется, что государственные дѣятели „новаго времени“ стремились осуществить государственное начало, замѣнить имъ вотчинный принципъ средневѣковаго общественнаго строя и во имя этого государственнаго начала конфисковать политическія права феодаловъ. Государи и политики того времени, за немногими исключеніями, были далеки отъ этой мысли. Они трудились въ пользу государя,



его славы, его могущества, его власти, и если, приводя въ порядокъ управленіе королевскими дѣлами, создавая законы и инструкціи для упроченія систематической администраціи, они подготовили господство интересовъ общегосударственныхъ, національныхъ, надъ династическими, то это было результатомъ, котораго они не ожидали.

Только одинъ народъ уже до 17 столѣтія достигъ до сознанія о томъ, что правитель и государство не тождественныя понятія, что управленіе государственными дѣлами имѣетъ цѣлью осуществленіе интересовъ государственныхъ, что государство есть нѣчто болѣе, чѣмъ дворъ и сумма подданныхъ, и что права государства не совпадаютъ съ правами династии и привиллегіями сословій. Англія, переживъ династическія смуты XIII, XIV и XV столѣтій, деспотизмъ Генриха VIII и абсолютизмъ Елизаветы и Іакова I, выработала понятіе о „common wealth“ (respublica) и о томъ, что король, династія, привиллегіи сословій, должности въ парламентѣ и въ управленіи, не самоцѣльные явленія, а только элементы государственной жизни. (Обзоръ развитія англійскаго административнаго права см. главу X).

§ 16. Съ точки зрѣнія административно-правовой отличительною чертою средневѣковаго государственнаго строя было раздробленіе государственной жизни между множествомъ, почти независимыхъ другъ отъ друга, единицъ. Каждый городъ, каждое крупное село, каждый монастырь, каждое помѣстье жили своей административной жизнью.

Характеристическою чертою административной политики новаго времени является стремленіе сплотить эти мелкія единицы въ крупныя тѣла, замѣнить разнообразіе въ способѣ осуществленія административныхъ задачъ единствомъ мѣръ, основывающихся на писанномъ правѣ инструкцій и регламентовъ, и обезпечить точное исполненіе регламентовъ и законовъ, т. е. воли государя, системою взаимнаго надзора и



солидарной отвѣтственности должностныхъ лицъ. Первая цѣль достигалась ограниченіемъ компетенціи мѣстнаго сословнаго представительства; вторая—консолидаціей полицейскихъ приказовъ и инструкцій; третья—создапіемъ коллегіальныхъ органовъ управленія.

Всѣ эти мѣры должны были имѣть и имѣли своимъ конечнымъ результатомъ установленіе административной централизаціи. Мѣстные обычаи и обычное право потеряли свое значеніе; вотчинная юрисдикція и связанная съ пей вотчинная полиція землевладѣльцевъ и городскихъ совѣтовъ потерпѣли сильное ограниченіе, находя примѣненіе только въ узкихъ рамкахъ небольшихъ городовъ и помѣстій; сословное самоуправленіе было терпимо настолько, насколько „вольности“ сословій, во имя которыхъ оно осуществлялось, могли быть терпимы, не стѣсняя правъ государей. Дольше всего эти сословныя вольности сохранились въ области управленія финансоваго. Это паденіе средневѣковаго самоуправления было обусловлено не только политическими обстоятельствами, вызвавшими необходимость сильной центральной власти, но преимущественно упадкомъ и вырожденіемъ мѣстныхъ корпорацій (гильдій и цеховъ въ городахъ), союзовъ и сословій. Если бы не это нравственное вырожденіе, вызвавшее непрерывный рядъ смутъ въ городахъ и междуусобныхъ войнъ сословій внѣ городскихъ стѣнъ, абсолютизмъ не дошелъ бы до такой степени развитія, на какомъ мы видимъ его къ концу 18 столѣтія. Въ 16 и 17 столѣтіяхъ развивающаяся монархія вездѣ почти дѣйствуетъ при участіи земскихъ чиновъ, но скоро отказывается отъ этого участія, потому что земскіе чины вездѣ доказываютъ свою неспособность къ общему дѣйствию и склонность исключительно заботиться объ узко понятыхъ сословныхъ интересахъ.

Наконецъ, продолжительныя опустошительныя войны и крестьянскія возстанія, уничтожая остатки личной и иму-

щественной свободы низшаго класса, уничтожаютъ и его экономическое благосостояніе и вмѣстѣ съ тѣмъ отражаются гибельно на благосостояніи городовъ, на ихъ промышленности и торговлѣ. Религіозныя войны во Франціи и Германіи XVI и XVII столѣтій, крестьянскія возмущенія въ Германіи и Австріи въ XVI столѣтіи, повлекли за собою экономическій упадокъ, промышленный застой и вмѣстѣ съ тѣмъ пониженіе умственного и нравственного уровня какъ народныхъ массъ, такъ и высшихъ слоевъ населенія. Истощенныя, усталыя, недовѣряющія другъ другу лица новой эры не надѣялись болѣе на свою собственную силу, не уповали на самопомощь и самодѣятельность, и охотно подчинились сильной власти, которая въ состояніи была охранить интересы слабыхъ отъ притѣсненій тѣхъ сравнительно немногихъ, которымъ время смутъ и кровопролитія принесло богатые плоды. Низшіе классы въ городахъ, мелкое дворянство и духовенство внѣ городовъ сдѣлались оплотомъ усиливающейся монархической власти (Бранденбургъ въ XVII столѣтіи, Швеція въ XVII столѣтіи, Испанія съ XVI, отчасти Франція при Ришелье). Однако окрѣпшая власть монаршая пользовалась поддержкою этихъ угнетенныхъ не ради того, чтобы осуществить требованія справедливости и гуманности, а для того, чтобы получить контингентъ преданныхъ слугъ или чтобы путемъ охраны торгово-промышленнаго населенія улучшить ихъ экономическое положеніе, какъ обильный источникъ финансовыхъ средствъ. Съ этой же точки зрѣнія монархи-администраторы новой эры приступили и къ улучшенію быта крѣпостного, крестьянскаго населенія, запрещая произвольное изгнаніе крестьянъ съ ихъ падѣловъ (такъ наз. въ Германіи „Bauernlegen“) или ограничивая помѣщичью власть установленіемъ нормъ для барщины.

§ 17. Фискальная точка зрѣнія проникаетъ во всѣ сферы администраціи новаго времени. Политика внутренняго управ-

ленія (о правѣ и рѣчи быть не можетъ) сводится къ политикѣ государственно-хозяйственной, руководимой королями во имя права регалій (*regalia maiora et minora*, границы которыхъ, не смотря на попытки публицистовъ и камералистовъ 17-го столѣтія, остались смутными).—Строй административныхъ должностей „новаго времени“ проникнуть не государственнымъ, а феодальнымъ вотчиннымъ началомъ (за исключеніемъ прусской администраціи временъ Фридриха Великаго и русской администраціи временъ Петра Великаго \*).

Феодализмъ сохранился, перемѣнились только объекты феодальнаго владѣнія. Не земля—объектъ феодальной власти, а должность, купленная у государственной власти, или ею пожалованная. Это переформированіе феодализма и роль его въ исторіи администраціи новаго времени прекрасно описано Токвиллемъ и Тэпомъ, а съ ихъ словъ Рихтеромъ („*Staat und Gesellschafts-Recht der französischen Revolution*“). Во Франціи эта метаморфоза проявилась особенно рельефно).

Основной идеей средневѣковаго феодализма была идея собственности. Съ этой же точки зрѣнія выступила королевская власть, уничтожая самостоятельность вассаловъ и признавая на основаніи права завоеванія территоріи побѣжденных вассаловъ приростомъ къ личному имуществу короля.

Восторжествовавъ надъ вассалами, какъ территоріальный владѣлецъ, король перенесъ идею собственности и на власть государственную, на суверенитетъ, претендуя на него, какъ

---

\*) Фридрихъ Великій и Петръ Великій едва ли не единственные правители Европы до 19 столѣтія, которымъ ясно было понятіе „государство“ и которые свою неограниченную власть не считали цѣлью государственной жизни, а ея элементомъ. Царь, „въ работѣ пребывающій“, и король, „первый слуга государства“ (этого „мучителя“ *dieser Racker von Staat*) рѣзко выдѣляются на темномъ фонѣ самодовлѣющихъ властителей XVII и XVIII вв., для которыхъ государственная власть не была „великимъ служеніемъ“ (употребляя слова русской коронаціонной молитвы), а превеликимъ наслажденіемъ.



на свободное, никому по праву не принадлежащее, и неограниченное имущество, собственность. Наука права, въ лицѣ легистовъ, и философское ученіе о государствѣ (Боденъ) признали справедливость этихъ королевскихъ притязаній. Но разъ суверенитетъ королевскій признанъ правомъ собственности, то имущественная природа могла быть присвоена и власти правительственной, администраціи, всѣмъ должностямъ, всякаго рода дѣйствіямъ административнымъ. Всѣ эти явленія возведены въ права, которыя могутъ быть дарованы властью, или проданы ею, или отданы въ пользованіе. Такъ это и случилось, по крайней мѣрѣ, во Франціи (въ меньшей степени въ Австріи, Швеціи, Даніи). Начиная съ Людовика XI-го всѣ должности въ военномъ и гражданскомъ управленіи, въ центрѣ и въ мѣстности, въ городахъ и въ селахъ, превратились въ объектъ купли-продажи. Съ судебныхъ должностей началось дѣло, оно кончилось при Людовикѣ XIV, продажей общинныхъ должностей. Мѣстное управленіе во Франціи не уничтожено властью, оно ею продано въ частныя руки (что, впрочемъ, имѣло мѣсто и въ Бранденбургѣ и въ другихъ германскихъ государствахъ). Поземельный феодализмъ среднихъ вѣковъ низвелъ короли на степень номинальнаго главы раздробленнаго государства; административный феодализмъ „новаго времени“ вторгся въ судъ, въ полицію, въ финансы, въ армію, въ города и ратуши, въ села и общинные совѣты, въ церковь, въ дворецъ короля, поглотилъ всѣ живые, свободные элементы: политическія привилегіи высшаго сословія, экономическую свободу земледѣльца, торговля и ремесленные привилегіи цеховыхъ и гильдейскихъ, свободную жизнь семьи, свободу совѣсти, даже домашній обиходъ самого короля. Все подчинилось администраціи, ибо все могло быть объектомъ должностной дѣятельности, а всякая должностная дѣятельность давала доходъ и оцѣнивалась на деньги. Поземельный феодализмъ

привелъ къ уничтоженію администраціи; административный — къ безграничному регламентированію всѣхъ сторонъ жизни гражданъ отъ имени короля — продавца въ пользу чиновниковъ — покупателей. Административное право этого времени состояло изъ частныхъ правомочій должностныхъ лицъ на осуществленіе благопріобрѣтенной или унаслѣдованной части административной власти въ опредѣленномъ территоріальномъ районѣ или въ отношеніи опредѣленнаго круга лицъ, или въ отношеніи опредѣленнаго круга предметовъ. Средніе вѣка и новое время „полицейскаго государства“ выработали систему *juris administrandi* — въ частно-правовомъ смыслѣ. Несомнѣнно, были эпохи, непродолжительныя впрочемъ, когда это принадлежащее должностнымъ лицамъ или коллегіямъ право, *jus administrandi*, осуществлялось въ интересахъ цѣлаго, націи, государства. Сюлли (при Генрихѣ IV) Ришелье (при Людовикѣ XIII), Кольберъ и Лувуа (при Людовикѣ XIV), создавая опеку надъ земледѣліемъ, промышленностью и торговлей, имѣли въ виду возвышеніе матеріальнаго преуспѣнія народа, какъ условія политическаго могущества всего государства, но продажная по общему принципу администрація не могла сдѣлать прочнымъ достояніемъ для государства то, что было результатомъ счастливой случайности. Десять лѣтъ спустя послѣ смерти Кольбера Франція была бѣдною страпою.

Но если эта феодализація должностей отразилась неблагоприятнымъ образомъ на интересахъ частныхъ лицъ, принадлежащихъ къ низшимъ классамъ, стоящимъ внѣ той общественной группы, которая взяла администрацію въ свои руки (родовое дворянство, дворянство патентовъ и т. н. *noblesse de robe*) и превратила неограниченнаго по принципу монарха въ властителя, фактически ограниченнаго произволомъ созданной имъ администраціи и придворной знати, то въ кругу правящихъ классовъ, въ замѣнутомъ мірѣ бюрокра-

тіи п судебной магистратуры, она привела постепенно къ правовымъ гарантіямъ, которыми пользовались до революціоннаго періода только немногіе, но которыя распространили свою силу послѣ революціи на всѣ классы общества.

§ 18. Своеобразный строй французскаго административнаго права (основанный на знаменитомъ началѣ раздѣленія властей) и организація французской административной юстиціи, послужившія въ 19 столѣтіи образцомъ для немалаго количества европейскихъ государствъ,—результатъ борьбы короля и созданной имъ администраціи съ судебными корпораціями (ср. Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts* стр. 88 и сл.). Оплотомъ гражданскаго судопроизводства съ 14 столѣтія былъ Парижскій парламентъ, которому удалось освободиться въ смутныя эпохи 15 и 16-го столѣтій отъ всякаго подчиненія королю. Установилась фикція окончательной делегаціи королемъ судебной власти въ руки парламента (*justice déléguée*). Королевское право назначенія было замѣнено правомъ парламента на избраніе своихъ членовъ и удаленіе ихъ. Наконецъ, въ эпоху финансовыхъ неурядицъ судейскія мѣста сдѣлались продажными и превратились въ объектъ частно-правовыхъ сдѣлокъ. Богатыя и знатныя семьи захватили въ свои руки мѣста какъ въ Парижскомъ Парламентѣ, такъ и въ провинціальныхъ судебныхъ коллегіяхъ. Образовавшаяся „*noblesse de robe*“ старалась встать на одинъ уровень съ землевладѣльческой аристократіей. Параллельно съ образованіемъ этой судебной парламентарской власти, шло развитіе королевской администраціи, съ ея главными должностями „*commissaires départis*“ и *intendants*, полицейскими комиссарами, жандармеріей и т. д. Короли замѣщали эти должности—людьми незнатными (*roturiers*) и до 17-го столѣтія, до момента, когда и эти должности стали продажными (какъ сказано выше), онѣ были органами воли короля, который не желалъ знать предѣловъ ни въ правахъ част-



ныхъ лицъ, ни въ правахъ коллегій и корпорацій. Защитниками этихъ правъ, отчасти въ интересахъ частныхъ лицъ, отчасти въ интересахъ собственнаго авторитета выступили парламенты, желавшіе подчинить своему рѣшенію не только споры частно-правовые, но и публично-правовые; желаніе, легко осуществимое въ эпоху смутнаго раздѣленія этихъ правовыхъ сферъ. Парламентъ дѣйствуетъ на основаніи французскаго обычнаго права и права римскаго (*raison écrite*), столь богато разработаннаго въ отечествѣ Куяція и Потье. Король старается своими ордонансами, указами, создать самостоятельное, независимое королевское право, но Парламентъ ихъ признаетъ только тогда, если онъ ихъ внесъ въ свои реестры. Король и его органы стараются избавиться отъ этого судебного контроля, требуютъ исполненія всякаго королевскаго указа. Парламентъ упорствуетъ; торжествуетъ въ эпохи смутъ и королевскаго безсилія, но уступаетъ, если король имѣетъ достаточно силы и энергіи, чтобы принудить парламентъ къ регистраціи путемъ такъ наз. „*lit de justice*“, или если онъ назначаетъ чрезвычайныя судилища, или чрезвычайныхъ комиссаровъ, или наконецъ, съ помощью *lettre de cachets* устраняетъ наиболѣе упорныхъ противниковъ. Королевскіе юристы выработали теорію, которая должна была содѣйствовать королямъ въ борьбѣ съ парламентами и помочь ему эмансипировать администрацію. То была теорія о „*justice retenue*“ и о правѣ эвокаціи. Согласно этой теоріи король, какъ первоисточникъ всѣхъ судебныхъ должностей, сохранилъ въ своихъ рукахъ всѣ судебныя права, которыя онъ спеціально не передалъ въ руки парламента. Но и по отношенію къ делегированной части судебной власти онъ имѣетъ право надзора и право исключенія изъ ея сферы всѣхъ споровъ, которые, по его мнѣнію, не входятъ въ компетенцію парламентскаго судопроизводства. Пользуясь этими принципами, короли объявили всѣ споры и пререка-

нія, возникающія по поводу изданныхъ ими указовъ объектомъ justice réténue и передали рѣшеніе ихъ органамъ администраціи. рѣшая ихъ въ высшей инстанціи лично или при содѣйствіи своего государственнаго тайнаго совѣта. Борьба парламента и администраціи привела къ обособленію гражданскаго суда и управленія, къ созданію самостоятельной системы административныхъ должностей, но и къ созданію спеціальныхъ административныхъ судилищъ (cour des aides, des comptes, table de marbre). Но ни парламентскій судъ, ни юрисдикція спеціальныхъ административныхъ судилищъ, ни сложная полицейская организація, созданная сперва въ Парижѣ, и по его образцу въ другихъ городахъ, не обезпечили ни безопасности и правовой охраны гражданъ, ни упрочили благосостоянія Франціи. Французскіе государственные люди много занимались внутренней политикой, судьи и администраторы много спорили о правѣ, но политическія мѣры первыхъ оказались неудачными, а споры вторыхъ — безплодными. Въ государствѣ, гдѣ  $\frac{2}{3}$  гражданъ misera plebs contribuens, не было почвы для систематической, послѣдовательной политики внутренняго управленія, а тѣмъ менѣе для развитія административнаго права.

§ 19. Мы остановились подробнѣе на Франціи, ибо она шла во главѣ политическаго развитія континентальной Европы и была первымъ изъ государствъ континента, которое сплотилось въ одно цѣлое на національныхъ основахъ.

Германія, какъ извѣстно, по своей раздробленности политической, юридической и духовно нравственной (со временъ реформаціи), явилась противоположностью Франціи.

До середины 17-го столѣтія осуществленіе права принимать мѣры для обезпеченія безопасности и для упроченія благосостоянія, какъ источниковъ правильнаго снабженія земскихъ сословныхъ и государственныхъ кассъ матеріальными средствами, регулировалось въ Германіи договорами между

ландесгерами и земскими чинами. Въ предѣлахъ этихъ договоровъ (Landtagsabschied) должны были вращаться полицейскія распоряженія правительства. Но до Вестфальскаго мира (1648 г.), до установленія почти полной независимости территорій отъ центральной императорской власти, мѣстные полицейскія распоряженія должны были руководствоваться и имперскими полицейскими законами, которые при Максимилианѣ I-мъ и Карлѣ V-мъ издавались въ немаломъ количествѣ и регулировали многія стороны нѣмецкой общественной жизни (университетскую жизнь, паспорта, цензуру, цеховую организацію, отношеніе прислуги къ хозяевамъ и т. д.).

Послѣ тридцатилѣтней войны, истощившей Германію до крайности, поколебавшей всѣ основы ея общественнаго строя, оставившей въ качествѣ долго-неизгладимыхъ слѣдовъ—огрубленіе нравовъ, бѣдность, отсутствіе безопасности, ослабленіе правового чувства, мѣстные правители, добившіеся почти полной независимости, объявили право издавать административные законы и полицейскія распоряженія составною частью своего права верховенства (*juris majestatis*). Мѣстнымъ землевладѣльцамъ, городамъ, ихъ совѣтамъ и корпораціямъ, это право предоставлено въ ограниченномъ размѣрѣ и съ условіемъ правительственнаго надзора за его осуществленіемъ.

Полицейскія распоряженія городскихъ совѣтовъ и помѣщиковъ безъ санкціи государя не имѣли значенія. Къ концу 17 и началу 18 столѣтія земскіе чины отстраняются отъ всякаго участія въ законодательствѣ. Законодательная функція во всѣхъ областяхъ государственной жизни сосредоточивается въ рукахъ государя, и въ области управленія съ особенной рѣзкостью проводится начало: *Suprema lex regis voluntas*. Если въ эпоху силы земскихъ чиновъ проводилось различіе между закономъ, какъ договоромъ между сословіями и госу-



даремъ, и указомъ или распоряженіемъ государя, изданнымъ для исполненія договора, то это различіе теперь исчезаетъ. Законъ и указы—въ одинаковой степени всегда выраженіе обязательной воли государя. Почти единственнымъ источникомъ нормъ административнаго права эпохи просвѣщеннаго абсолютизма или полицейскаго государства являются—указы изъ кабинета (cabinetsorders). Удаленіе земскихъ чиновъ, сословныхъ представителей, отъ участія въ законодательствѣ имѣло не только значеніе въ формальной области административнаго права. Съ формальнымъ господствомъ правительственнаго административнаго права связано и расширеніе матеріальной области его примѣненія. Разъ земское право (Landesrecht) перестало быть неприкосновенной для государя сферой, то исчезли и всѣ преграды для правительственнаго вмѣшательства въ разнообразныя сферы жизни общества. Финансы и народное хозяйство, школа и церковь (какъ протестантская, такъ въ эпоху ослабленія папскаго авторитета—и католическая), нравы и внѣшній порядокъ, все, рѣшительно все, становится объектомъ государственной регламентаціи.

Главною же заботою была борьба съ бѣдностью низшихъ классовъ, но не въ интересахъ этихъ униженныхъ и оскорбленныхъ, а въ интересахъ фиска и политическаго могущества государства. Цѣль всѣхъ административныхъ мѣръ—обезпечить приростъ физически сильнаго и здороваго рабочаго населенія, платившаго налоги въ казну, дававшего рекрутъ въ армію. Такова была цѣль какъ политики внутренней колонизаціи, такъ и законовъ о бѣдныхъ. Въ средніе вѣка забота о низшихъ классахъ, въ особенности о бѣдныхъ, убогихъ духомъ и тѣломъ, была дѣломъ церкви. Послѣ реформаціи, въ протестантскихъ государствахъ эта забота о бѣдныхъ перешла въ руки государственной свѣтской власти. Примѣру протестантскихъ государствъ (но съ меньшей по-

слѣдовательно) послѣдовали католическія страны. На первых порахъ государство исполнило эту задачу менѣе удачно и энергично, чѣмъ церковь (за исключеніемъ Англіи, гдѣ съ 16 столѣтія, и Швеціи, гдѣ съ 17 столѣтія—развилось законодательство о бѣдныхъ на принципѣ обязательной поддержки). Общество само по себѣ не имѣло ни малѣйшаго интереса въ обезпеченіи неимущихъ, оно требовало только безопасности для своихъ членовъ лично и для ихъ имуществъ. Насколько этой безопасности угрожаетъ классъ неимущихъ, настолько общество требуетъ вмѣшательства государственной власти, но не для того, чтобы обезпечить бѣднымъ возможность лучшаго существованія, а только для того, чтобы защитить имущихъ. Полицейское государство вводитъ заботу о бѣдныхъ въ составъ полиціи безопасности, борется только съ симптомами этой общественной болѣзни, а не стремится устранить ея причины. Тоже самое поверхностно-формальное отношеніе къ различнымъ вопросамъ государственной жизни имѣетъ мѣсто и во всѣхъ другихъ областяхъ управленія, въ борьбѣ съ печатнымъ словомъ, съ безнравственностью, съ дороговизною предметовъ первой необходимости и т. д..

§ 20. Убѣжденіе во всемогуществѣ государственной власти и въ необходимости ея вмѣшательства въ общественную жизнь получило очень рельефное выраженіе въ прусскомъ кодексѣ „Allgemeines Landrecht“, выработанномъ юристами Фридриха Великаго и Фридриха Вельгельма II.

Въ 19 титулѣ, части 2-ой, мы встрѣчаемъ слѣдующіе параграфы:

§ 1. Государству надлежитъ заботиться о прокормленіи тѣхъ гражданъ, которые не въ состояніи сами собою добыть содержаніе и не могутъ получить онаго отъ частныхъ лицъ, обязанныхъ къ тому особенными законами.

§ 2. Тѣмъ, коимъ недостаетъ только въ средствахъ и воз-

возможности для зарабатыванія пропитанія себѣ и своимъ родственникамъ, надлежитъ доставить работу, сообразно съ ихъ силами и способностями.

§ 3. Тѣ, кто благодаря лѣни, любви къ бездѣлію или другимъ неблаговиднымъ склонностямъ, не хотятъ воспользоваться возможностью для пріобрѣтенія себѣ средствъ къ жизни, должны быть принуждаемы къ полезному труду подъ надлежащимъ надзоромъ и подъ страхомъ наказанія.

§ 4. Государство вправѣ и обязано принимать мѣры, благодаря которымъ можетъ быть предупреждаема недостаточность гражданъ и которыми устраняется лишнее расточительство.

§ 7. Государство не должно терпѣть обстоятельствъ, содѣйствующихъ вредному тупеядству, въ особенности въ средѣ низшихъ классовъ населенія, ослабляющихъ стремленіе къ трудолюбію.

§ 10. И общины—городскія и сельскія—должны заботиться о содержаніи обѣднѣвшихъ своихъ членовъ и жителей.

§ 14. Главы корпорацій и начальства общинныя обязаны узнавать причины обѣдненія своихъ членовъ и доносить о таковыхъ правительству для своевременнаго устраненія зла.

Государственная власть, подавившая всѣ противодѣйствующія ей общественныя силы, въ большинствѣ европейскихъ государствъ достигла къ концу 17 столѣтія неограниченнаго всемогущества, и всѣ многоразличныя отрасли народной жизни находились подъ отеческимъ руководствомъ ея органовъ. Но высшая власть, ввѣрившая своимъ центральнымъ и мѣстнымъ органамъ опеку надъ подданными, не довѣряла добросовѣстности, честности, безкорыстію, безпристрастію должностныхъ лицъ, становившихся болѣе и болѣе чуждыми народу, презрительно относящихся къ его обыча-



ямъ и бывшихъ единственнымъ обладателемъ мудрости и тонкости писаннаго мѣстнаго и общаго (римскаго) права. Недовѣріе, проникавшее черезъ весь административный строй европейскаго полицейскаго государства, выразилось въ такъ наз. кабинетной юстиціи, въ организаціи должностей тайнаго надзора (фискалатъ) и въ коллегіальной формѣ учрежденій, не только судебныхъ, но и административныхъ, въ тайномъ, бумажномъ дѣлопроизводствѣ (многосложные и подробные протоколы имѣли цѣлью сохранить слѣды дѣятельности и мысли должностныхъ лицъ). Коллегіи стали господствующей формой административной организаціи во всей Европѣ, причемъ наиболѣе послѣдовательно и полно коллегіальная система была проведена въ Пруссіи (законодательство Фридриха Вильгельма I), Даніи и Швеціи (форма правленія 1634 и законодательство Карла XI).

Сосредоточеніе управленія (не только въ смыслѣ верховнаго направленія внутренней и внѣшней политики, но и въ смыслѣ непосредственнаго руководства) въ рукахъ законодателя и верховнаго судьи, не связаннаго никакими выше его стоящими нормами (основными законами) обусловливала отсутствіе всякихъ правовыхъ границъ для управленія. Какъ рѣшеніе встрѣчавшихся въ дѣлѣ управленія правовыхъ вопросовъ, такъ и вопросовъ о цѣлесообразности и благопристойности различныхъ мѣръ, принадлежало административнымъ учрежденіямъ. И вотъ здѣсь то коллегіальная форма организаціи, учрежденіе нѣсколькихъ инстанцій и сложная форма дѣлопроизводства служили какъ бы гарантіей (не абсолютной, а относительной) для безпристрастнаго и однообразнаго примѣненія административныхъ предписаній. Въ государствахъ, въ которыхъ система единоличнаго министерскаго управленія вытѣснила коллегіальную организацію, переходъ отъ полицейскаго государства къ правомѣрному былъ сопряженъ съ потрясеніемъ всего государственнаго строя

(Франція); гдѣ коллегіи сохранились, тамъ установленіе закономѣрной формы управленія встрѣтило подготовленную почву, на которой могла мирно развиться администрація новаго правового государства (Пруссія и Швеція),.

---

## ГЛАВА V-я.

### *Управленіе Царской Москвы.*

§ 21. Конецъ 15-го и начало 16 столѣтій и для Россіи —начальный моментъ новой эры. Удѣльно-вѣчевая Русь окончательно сходитъ со сцены. Падаеть Великій Новгородъ, падаетъ за нимъ и Псковъ, его братъ меньшей. Народоправства признають государственіе Великаго князя Московскаго. Новгородскіе послы назвали Іоанна III—государемъ. Какого государства хочетъ Великій Новгородъ? спросилъ Іоаннъ. Новгородцы испугались нечаянно сказаннаго слова „государство“, которое, по объясненію царскихъ бояръ означало: „вѣчу и колоколу не быть, посаднику не быть, государство новгородское держать великому князю точно такъ же, какъ онъ держитъ государство въ Низовой землѣ, а управлять въ Новгородѣ его намѣстникамъ“. Итакъ, согласно этой аутентической интерпретаціи государство есть единовластіе царя. „Господъ“ могло быть нѣсколько, государь—только одинъ.— „Рядомъ съ расширеніемъ государства, говоритъ Костомаровъ, Иванъ хотѣлъ дать этому государству строго самодержавный строй, подавить въ немъ дрезніе признаки земской раздѣльности и свободы, какъ политической, такъ и частной, поставить власть монарха единымъ самостоятельнымъ двигателемъ всѣхъ силъ государства и обратить всѣхъ подвластныхъ въ рабовъ своихъ, начиная отъ близкихъ родственниковъ до послѣдняго земледѣльца. И въ этомъ Иванъ Васильевичъ положилъ твердыя основы, его преемникамъ остава-



лось дополнить и вести далѣе его дѣло“. (Русская Исторія въ жизнеописаніяхъ ея главнѣйшихъ дѣятелей, I, 1, 250).

Освобожденное отъ татарскаго ига Московское царство медіатизировало и послѣднихъ удѣльныхъ князей, большинство которыхъ уже давно превратилось въ подручниковъ великаго князя, слабѣя, благодаря непрерывному дробленію удѣловъ по наслѣдству. Потомки нѣкогда самостоятельныхъ удѣльныхъ князей шли ко двору Великаго князя въ Москву и повергали къ его стопамъ не только себя, свою личность, но и свой удѣль, который причислялся къ вотчинѣ велико-княжеской. По мѣрѣ сосредоточенія высшихъ слоевъ населенія около престола и прикрѣпленія ихъ къ службѣ, отдѣльныя мѣстности становились безличными и весь народъ, жившій въ предѣлахъ самодержавства, представилъ собою безразличную массу работныхъ людей, холоповъ, сиротъ, богомольцевъ, надъ которыми стоитъ единодержавный глава—„царь“ (само государство), который изначала, по словамъ Іоанна Грознаго, самъ владѣетъ всѣми царствами, а не какъ повелятъ ему работные. Никакія правды или грамоты Ярослава, никакая „пошлина“, никакія крестныя цѣлованія вѣчу, никакіе договоры съ народомъ или князьями (послѣдніе договоры Великаго князя Московскаго съ его меньшими братьями 1504 и 1531 гг. имѣютъ не государственно-правовой характеръ, а чисто династическій) не ограничивали волю верховнаго законодателя и правителя. „Потому русскій царь по словамъ Котошихина, пишется самодержецъ, что государство править по своей воли, Въ его воли—что хочетъ, то учинить можетъ“. Право теряетъ свою народную основу; его единственный источникъ—милость самодержца, который равно устанавливаетъ и формы управленія, и его матеріальный обликъ. Если въ управленіи сохраняется еще долго фактическое двоевластіе, если земщина ведетъ почти независимо свое дѣло отъ государева дѣла, которое вѣдаютъ

приказные, то тому причина—безсиліе центральной власти, странное на первый взгляд при неограниченности самодержавія, но понятное, если припомнить урокъ исторіи, доказавшей на примѣрѣ Византіи и древнихъ восточныхъ деспотій, что безправіе всѣхъ подданныхъ лишаетъ властителя всякой нравственной силы и тѣмъ вмѣстѣ возможности дѣйствовать иначе, какъ путемъ непосредственнаго устрашенія.

Великій князь и Царь и его органы заботились почти исключительно о государевомъ дѣлѣ, о финансахъ, внѣшней политикѣ, ратномъ устройствѣ и о надзорѣ за благоустройствомъ въ сословіи вольныхъ людей. Всѣ начальники служилыхъ людей (вольныхъ) назначались правительствомъ, они и завѣдывали надзоромъ за благоустройствомъ въ этомъ классѣ. Въ мирное время, когда служилые люди жили въ областяхъ въ своихъ имѣніяхъ, благоустройство въ служилыхъ людяхъ и огражденіе ихъ личности составляло обязанность намѣстниковъ и городскихъ воеводъ, а въ высшей инстанціи—разряднаго приказа (въ XVII ст.). Этотъ классъ образовался какъ извѣстно изъ древней княжеской дружины, которая ничего не имѣла общаго съ земскою общиною относительно внутренняго устройства, а посему земское выборное начало здѣсь не имѣло той силы, какою оно пользовалось въ общинѣ (ср. Шпилевскій: „О благоустройствѣ по Уложенію и современнымъ ему памятникамъ“—Временникъ общества исторіи и древностей Россійскихъ 1855 г. стр. 14). Общинами же крестьянъ черныхъ (казенныхъ) и бѣлыхъ (въ имѣніяхъ частныхъ владѣльцевъ) управляли выборные,—отчасти самостоятельно, отчасти подъ надзоромъ волостелей (правительственныхъ) и приказчиковъ или ключниковъ (частновладѣльческихъ слугъ). Общины посадскихъ людей различныхъ разрядовъ управлялись также выборными: старостами, сотскими и десятскими. Таковой же порядокъ управленія соблюдался и въ слободахъ служилыхъ людей (не вольныхъ, а тяглыхъ, „по при-



бору“, стрѣльцовъ, казаковъ, пушкарей, ямщиковъ, плотниковъ). За порядкомъ службы этихъ такъ сказать административныхъ казенныхъ цеховъ наблюдали выборные сотскіе, пятидесятскіе, конечно не безъ всякаго контроля, со стороны недовѣрчиваго правительства, которое ставило своихъ головъ (стрѣleckихъ), стройщиковъ, или надъ цѣлымъ городомъ съ слободами намѣстника или воеводу съ товарищи и дѣлками. И такъ, государевымъ дѣломъ управляли только казенные, приказные люди, земскимъ—выборные, подъ надзоромъ приказныхъ. Таково было общее правило, (по крайней мѣрѣ до 17 столѣтія), которое, впрочемъ, допускало исключенія, какъ по мѣсту, такъ и по времени. Окраины вѣдались почти всегда и во всѣхъ отношеніяхъ государевыми, приказными людьми, а захолустья выдали приказныхъ людей вѣроятно въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ.

§ 22. Изъ исторіи русскаго права извѣстны отъ времени до времени повторявшіяся попытки устранить корыстолюбивую приказную администрацію, (дѣйствовавшую такъ, какъ дѣйствовали всегда и вездѣ сатрапы за глазами государя), отъ всякаго участія въ дѣлахъ земскаго управленія, а иногда и отъ участія въ строеніи государева дѣла, завѣдываніи финансами. „И вниде въ слухъ царю, что многіе грады и волости пусты учинили намѣстники и волостели, изо многихъ лѣтъ презрѣвъ страхъ Божій и государскіе уставы и много злокозненныхъ дѣлъ на нихъ учиниша... И какъ сойдутъ съ кормленія, и мужики многими искн отыскивають.... И повелѣ государь въ градѣхъ и волостѣхъ разчинить старосты и сотскіе, пятидесятскіе и десяцкіе... чтобъ имъ разсуждати и промежь разбои и татѣбы и всякія дѣла“... (цитировано по Татищеву—„Исторія Россіи съ древнѣйшихъ временъ“, кн. V, стр. 439 и 441).

Грозный Іоаннъ, смертельный врагъ высшаго служилаго сословія, которое кормилось мѣстными должностями, все мѣст-



ное управленіе рѣшилъ передать въ руки выборныхъ представителей общинъ, излюбленныхъ головъ, которымъ онъ повелѣлъ „на посадѣ и въ станахъ и въ волостяхъ межъ себя управы чинить во всѣхъ земскихъ дѣлахъ“. Компетенція ихъ обнимала и судъ, и финансы, и полицію. Намѣстники, волостели, и ихъ тіуны исчезли... не надолго. Скоро опять по домамъ служилыхъ приказныхъ кормленщиковъ и ихъ семействъ пошла радостная вѣсть: собирайтесь въ грады и станы и волости служить и кормиться!

„Временная замѣна приказныхъ земскими людьми была у московскихъ царей единственнымъ дѣйствительнымъ средствомъ сдержать приказное самовластіе и прекратить притѣсненія чинимыя народу недостойными царскими слугами“. (Русь 1886 г. № 27, стр. 11 и 12, цитировано по Дитятину: „Къ Исторіи мѣстнаго управленія“).

Но почему же государственной власти пришлось держаться этой странной политики попеременнаго устраненія своей же администраціи и возвращенія ея въ сферу мѣстнаго управленія? Почему ни приказные, ни земщина не оказались на высотѣ своего призванія? Московскій человѣкъ царскаго періода далъ бы одинъ отвѣтъ: правды не было ни въ тѣхъ, ни въ другихъ. Болѣе чѣмъ двухсотлѣтнее владычество татаръ, основанное на произволѣ, насиліи, грабительствѣ, отравило всю русскую жизнь. Менѣе выносливый и здоровый народъ не сохранилъ бы и тѣхъ слѣдовъ „людкости“ и правды, которую спасъ изъ темныхъ вѣковъ татарщины русскій народъ—страдалецъ. Византійское вліяніе, проявившееся съ момента появленія около Іоанна III его греческой супруги Софіи Палеологъ, не могло излѣчить ранъ, нанесенныхъ татарами. Не даромъ лучшіе люди 16 вѣка—Берсень и Курбскій—приписывали смуты придворныя, столь губельно отразившіяся на всей государственной жизни Москвы, укорененіе келейнаго управленія безъ совѣта бояръ—византійскому

вліянію. Все стремленіе къ административной централизаціи, выразившееся въ учрежденіи приказовъ, установленіи служебныхъ тягль, закрѣпощеніи отдѣльныхъ классовъ, бѣгствѣ мѣстныхъ жителей отъ общественныхъ должностей, — все напоминаетъ порядки Восточной Римской Имперіи, о которыхъ съ такимъ презрѣніемъ отзывался Петръ Великій.

Низведеніе государевыхъ слугъ на ступень царскихъ холоповъ, всѣхъ гражданъ и земскихъ мужей, на ступень работныхъ сиротъ, привело къ тѣмъ же результатамъ, какъ и въ Византіи. Извѣстны слова св. митрополита Филиппа, сказанныя передъ алтаремъ Успенскаго собора: „Доколѣ въ русской землѣ будетъ господствовать беззаконіе? У всѣхъ народовъ, и у татаръ, и у язычниковъ есть законъ и правда, только на Руси нѣтъ. Во всемъ свѣтѣ есть защита отъ злыхъ и милосердіе, только на Руси не милуютъ невинныхъ и праведныхъ людей“.

Однако, нельзя сказать, чтобы государственная власть московскаго періода не старалась и не пыталась ввести начало законности въ государственную жизнь. Даже „неистовый кровопійца“ (по словамъ Карамзина), Іоаннъ IV стремился водворить въ своемъ государствѣ начало законности, — „само собою разумѣется, какъ онъ его—это начало, понималъ“ (Дитятинъ. Верховная власть въ Россіи, стр. 612).

Источниками законовъ или указовъ не были болѣе ни обычное право, ни договоры, а воля самодержца, выражавшаяся или въ Судебникахъ и Уложеніяхъ, или въ грамотахъ, указахъ, наказахъ. При отсутствіи границы между судомъ и управленіемъ въ эпоху Московскую, и административное право, насколько можно о немъ говорить, имѣетъ источники общіе съ гражданскимъ и уголовнымъ правомъ. Только два законодательныхъ акта касаются спеціально административнаго права: Уставъ о градскомъ благочиніи и Уставъ новоторговый.



Судебникъ царя Іоанна Васильевича изданъ съ прямою цѣлью поставить администрацію и судъ на путь правды и законности\*), обязать ихъ дѣйствовать точно въ кругу предоставленныхъ имъ дѣлъ, не отказывать въ разрѣшеніи дѣлъ, входящихъ въ ихъ компетенцію\*\*), но и оградить должностныхъ лицъ отъ несправедливыхъ нареканій, опредѣлить ихъ права на кормленіе, наконецъ оградить жителей отъ вымогательствъ. То время не знало понятій „закономѣрность повиновенія“ и „законная отвѣтственность“ каждаго служащаго, оно стремилось обезпечить законность установленіемъ солидарной отвѣтственности низшихъ и высшихъ\*\*\*). Эту же цѣль, водвореніе законности, (т. е. точнаго исполненія царской воли, чтобы отъ злоупотребленій властей жители врознь не разбрелись, города и села не пустовали и Его Царскаго Величества казнѣ убытку отъ тогобъ не было т. е. водвореніе законности не изъ-за закона, а изъ за практическихъ потребностей казны) служили и всѣ уставныя, губныя грамоты, наказы воеводамъ, пріемъ челобитень, установленіе взаимнаго коллегіальнаго надзора. Но цѣль не была ими достигнута. Неправда не искоренилась. „Вникните, говоритъ Дитятинъ (Верховная власть въ Россіи, стр. 613), въ эти

---

\*) ... царь и великій князь Іванъ Васильевичъ всея Русіи, съ своею братьею и съ бояры, сей Судебникъ уложилъ: какъ судити бояромъ и окольными и дворецкимъ и казначеемъ, и дьякамъ и всѣмъ приказнымъ людямъ, а по городамъ намѣстникамъ и по волостѣмъ и ихъ тиунамъ и всякимъ судьямъ“.

\*\*) Слово „приказъ“ въ седьмой статьѣ Судебника означаетъ не „приказъ“ въ болѣе позднемъ техническомъ смыслѣ, то есть не административное учрежденіе, а компетенцію должностнаго лица вообще.

\*\*\*) „А которые люди учнутъ искати на намѣстникахъ, или на волостеляхъ и на ихъ людяхъ, по жалобницамъ, и которые намѣстники или волостели за своихъ людей, по жалобницамъ, не за всѣхъ учнутъ отвѣчати, а истцы учнутъ искати на намѣстникахъ или на волостеляхъ и на ихъ людяхъ всего своего иску по жалобницѣ и безъ тѣхъ людей, за которыхъ они не отвѣчаютъ, и по тѣмъ ихъ жалобницамъ сулити во всемъ иску, по жалобницѣ и безъ тѣхъ людей, за которыхъ не отвѣчаютъ“.



памятники, и вы увидите, что каждый изъ нихъ въ ихъ хронологической послѣдовательности борется съ началомъ, противоположнымъ началу законности, — съ произволомъ, беззаконіемъ въ дѣятельности тѣхъ правительственныхъ органовъ, въ назиданіе и руководство которымъ они издаются. Они только стремятся водворить начало законности въ сферѣ этихъ органовъ, направить ихъ дѣятельность на путь закона, заставить ихъ ходить („и они намѣстники ходятъ по сей нашей грамотѣ“) по этому пути. Если сопоставить законодательные памятники начала московскаго государства съ памятниками конца его и мало того, если тѣ и другіе сравнить съ законодательными мѣрами XVIII столѣтія, то невольно придешь къ печальному заключенію: въ продолженіе четырехъ столѣтій обнаруживается одно и тоже стремленіе, одна и таже борьба законодателя — стремленіе водворить законность въ управленіи, борьба съ началомъ, противоположнымъ этой послѣдней“.

Чѣмъ объяснить это грустное, донельзя грустное явленіе? Только одно объясненіе возможно! Въ самомъ народѣ исчезло правосознаніе. Каково общество, такова и администрація; она плоть отъ плоти послѣдняго, кровь отъ его крови! Правосознаніе, чувство правовое — способность къ борьбѣ за право, были уничтожены комбинированнымъ дѣйствіемъ татарщины и византійства. И татарскій ханъ, и византійскій императоръ смотрѣли на свою власть, какъ на самоцѣльное явленіе. Власть изъ за власти, все государство, весь народъ ради власти. — вотъ то антигосударственное, безнравственное начало, которое легло въ основу византійской государственной жизни. то начало, противъ котораго Великій царь-труженикъ Петръ I велъ свою отчаянную борьбу.

Но объ этомъ рѣчь будетъ впереди.

§ 22. Смутное время, „великая разруха“ поколебало всѣ основы государственной жизни. „Земля“ спасла „государ-

ство“ \*). Эта страшная эпоха оставила слѣды, долго неизгладимыя, въ безпримѣрной расшатанности и огрубѣніи нравовъ, въ особенности въ средѣ служилаго класса.

„Мы впали, говоритъ Авраамій Палицынъ, во всѣ злыя дѣла, въ лихвы и въ неправды. Всякъ отъ своего чину выше начаща вся дѣяти. Царемъ же играху, яко дѣтищемъ и выше мѣры своея жалованія хотяша“. „Нравственная болѣзнь, пережитая русскимъ народомъ въ началѣ XVII в., замѣчаетъ Лавге (Древне-русское уголовное судопроизводство) сломала многое въ юридической жизни русскаго народа, отчего можно было ожидать въ будущемъ благопріятнаго роста и благотворной силы“.

Посредствомъ неоднократно созываемыхъ (въ особенности въ царствованіе Михаила Федоровича) земскихъ соборовъ и благодаря безпрестаннымъ челобитіямъ истощенныхъ нищетою и грабительствомъ „людишекъ“, „работныхъ людей“, государственная власть узнала всю бездну беззаконія, на краю которой стояла Русь. Уложеніе 1649 г., подобно Судебнику 1551 года, должно было служить средствомъ для установленія законности въ управленіи.

„Извѣстно, сказано въ предисловіи къ первому полному собранію законовъ, что законы изображаютъ, такъ сказать, внутреннюю жизнь государства“. И, дѣйствительно, внутренняя жизнь московскаго государства 17-го вѣка какъ въ зеркалѣ отражается въ Уложеніи. Самая обширная глава—десятая—посвящена указанію мѣръ борьбы съ язвами судебного и административнаго строя того времени, съ волокитою,

---

\*) Въ одномъ изъ намятниковъ смутнаго времени, въ записи царя Василія Шуйскаго, 1606 г., встрѣчается новый терминъ, до того не бывшій въ употребленіи, — „правительство“.

„И нынѣ мы, Великій Государь, будучи на престолѣ Россійскаго Царствія, хотимъ того, чтобы православное христіанство было нашимъ Царскимъ *добродетельнымъ правительствомъ* въ тишинѣ и въ покоѣ и благоденствѣ... (Собр. Госуд. Гр. и Дог. II, стр. 299).

неправосудіємъ, вымогательствомъ, кумовствомъ, лѣнью, — словомъ, съ стремленіемъ не ходить по правдѣ, не по царскимъ указамъ. Начала, провозглашаемыя въ Уложеніи, въ особенности въ введеніи къ нему, доказываютъ немалый прогрессъ въ сознаніи важнѣйшихъ условій правильной административной жизни. Уложеніе должно быть какъ бы основнымъ закономъ, замѣняющимъ усмотрѣніе, „чтобы то все Уложеніе впередъ было прочно и неподвижно“. И въ Уложеніи встрѣчаются термины: „государственное“ и „земское“ дѣло. Но эти понятія не противоположныя, дуализма больше нѣтъ. И то и другое — „великое Царственное дѣло“ („а для того Своего Государева и земскаго великаго Царственного дѣла указалъ Государь“....). Государево дѣло здѣсь не какая-нибудь „Опричина“, не Царское домоводство; подъ этимъ словомъ понимается Верховное и центральное управленіе (кромѣ того: финансовое управленіе въ мѣстности и все дворцовое вѣдомство), которымъ руководить Царь непосредственно при содѣйствіи своихъ государевыхъ бояръ, окольничихъ и думныхъ людей, въ думѣ и въ приказахъ\*). Земское дѣло (это мѣстное самоуправленіе — и судъ, за исключеніемъ регальныхъ, т. е. финансовыхъ дѣлъ) ввѣрено выборнымъ излюбленнымъ людямъ. Но оно не само по себѣ, какъ въ старину, оно входитъ въ составъ Великаго Царственного дѣла, какъ его органическая часть.

Уложеніе даже выставляетъ великій принципъ равенства

---

\* Что терминъ „государево дѣло“ означалъ именно центральное управленіе, ясно видно изъ словъ указа 23 дек. 1649 г., № 21, I П. С. З. Ср. также № 114: Форму присяги разныхъ чиновниковъ. Болре, окольничіе и думные дѣяки присягаютъ: „всякія государевы и земскія дѣла дѣлати, и Ихъ Государевымъ землямъ всякаго добра хотѣти, безо всякія хитрости и самовольствомъ, мнѣ, безъ Государеваго вѣдома и мимо правды, никакихъ дѣлъ не дѣлати по сему крестному цѣлованію“.

Чины дворцоваго управленія присягаютъ только въ вѣрномъ исполненіи государевыхъ дѣлъ; земское дѣло до нихъ не касается.



передъ закономъ: „чтобы Московскаго государства всякихъ чиновъ людямъ отъ большого и до меньшаго чину, судъ и расправа были во всякихъ дѣлахъ всѣмъ равны“.

И съ точки зрѣнія матеріальной въ эпоху Уложенія расширяется компетенція и кругъ заботъ управленія, хотя попеченіе о благоустройствѣ не распространяется равномерно по всей территоріи, и вниманіе сосредоточивается на Бѣлокаменной столицѣ, да на городахъ по важнѣе.

§ 23. Въ 1649 году издается первый полицейскій уставъ: „Наказъ о градскомъ благочиніи“ (повторенный нѣсколько разъ въ царствованіе Алексѣя Михайловича, ср. П. С. З. №№ 407 и 600). Этотъ наказъ касается не только береженія отъ огня, но и отъ всякаго воровства (а подъ воровствомъ понималось: „бой, грабежъ, корчма, табакъ, и блядня“). Въ 1669 г. издается еще болѣе обширный уставъ не на Москву одну, а на всю Россію, настоящій уставъ о предупрежденіи преступленій, это такъ называемая „Новоуказанныя статьи о татѣбныхъ, разбойныхъ и убійственныхъ дѣлахъ“. Въ то же царствованіе появляется и Новоторговый уставъ, памятникъ торговой политики въ духѣ меркантилизма, имѣвшій для Россіи тоже значеніе, которое имѣлъ знаменитый Навигаціонный актъ Кромвеля для Англіи или Продуктъ-Плакаты для Швеціи. Цѣль его — пресѣчь подавляющее туземныхъ торговцевъ вліяніе иностранныхъ торговыхъ домовъ, англійскихъ и голландскихъ. Наконецъ, наканунѣ вступленія Россіи въ такъ называемую императорскую, петербургскую эпоху, незадолго до смерти послѣдняго московскаго царя, Федора Алексѣевича, издается замѣчательный для того времени указъ 1682 г. объ организаціи призрѣнія бѣдныхъ въ Москвѣ. Однимъ словомъ, царское домоводство Іоанновъ и Васильевъ превращается въ полицейское государство, одинаково регламентирующее и государево дѣло въ приказахъ и воеводское управленіе и дѣятельность излюбленныхъ головъ и жизнь всѣхъ холоповъ и сиротъ Великаго государя.

Въ предисловіи къ своему „Уряднику“ или Новому Уложенію и устроенію чина Сокольничья пути (П. С. З. № 440) царь Алексѣй Михайловичъ излагаетъ всю квинтъ-эссенцію полицейскаго государства: „и по Его Государеву указу, никакой бы вещи безъ благочинія и безъ устроенія уряженнаго и не удивительнаго было; и чтобъ всякой вещи честь и чинъ и образецъ писаніемъ предложенъ былъ, потому хотъ-мала вещь, будетъ по чину честна, мѣрна, стройна, благочинна; никто же зазритъ, никто же похулитъ, всякій похвалитъ, всякій прославитъ и удивится, что и малой вещи честь и чинъ и образецъ положенъ по мѣрѣ. А честь, и чинъ, и образецъ всякой вещи, большой и малой, учиненъ потому—честь укрѣпляетъ и утверждаетъ крѣпость; урядство же устанавливаетъ и объявляетъ красоту и удивленіе; стройство же предлагаетъ дѣло; безъ чести же малится и не славится умъ; безъ чина же всякая вещь не утвердится и не укрѣпится; безстройство же теряетъ дѣло и возстановляетъ бездѣліе. Всякій же читатель почитай и разумѣвай, и узнавай, и насъ слагателя похваляй, а не осуждай“.

Здѣсь и мысли Домостроя и принципы Регламента Главному Магистрату!

§ 24. Несложный строй администраціи удѣльно-вѣчевой Руси въ эпоху Московскую принялъ форму сложнаго механизма безъ правильнаго сочетанія и уравновѣшиванія частей.

Московское государство, раздѣленное на города съ ихъ уѣздами (въ нѣкоторыхъ частяхъ на земли)\*), управлялось подъ общимъ верховнымъ руководствомъ царя (при которомъ состоялъ совѣщательный органъ—государева дума) центральными учрежденіями, появившимися въ 16 столѣтіи,—приказами. Вокругъ немногихъ приказовъ, вѣдавшихъ дворцо-

---

\*) Города раздѣлились на сотни, станы, слободы, погосты, уѣзды на волости въ гражд.-администр. отношеніи, на губы въ судебномъ и отчасти въ полицейскомъ. Наконецъ, образуется военное дѣленіе на разряды.

вое управленіе и приписанные къ нему города и уѣзды, по всей вѣроятности уже въ концѣ 15 столѣтія, постепенно группируются въ XVI столѣтіи приказы, вѣдавшіе или какую-либо отдѣльную, вновь пріобрѣтенную, область (наприм., Приказъ Казанскаго Дворца) или и отдѣльную часть общей государственной администраціи (Стрѣлецкій приказъ, Земскій Дворъ или приказъ, Холопій приказъ, Разбойный приказъ). Число приказовъ непрерывно растетъ (хотя новыя учрежденія, однородныя съ приказами, не всегда имѣли названіе приказовъ) и во вторую половину 17-го столѣтія доходитъ до 50. Согласно преобладающему во всемъ московскомъ управленіи военно-фискальному и вотчинному характеру почти всѣ приказы вѣдали или финансы, или войско, или дворцовое управленіе (имѣя каждый свою спеціальную юрисдикцію). Три приказа вѣдали преимущественно судебныя дѣла, и только одинъ приказъ имѣлъ обще-административный характеръ, и то съ весьма ограниченной территоріальной компетенціей: Земскій приказъ. (Въ царствованіе Алексѣя Михайловича учреждается органъ политической полиціи: приказъ Тайныхъ дѣлъ). И въ областныхъ приказахъ преобладаетъ финансовый и вотчинно-дворцовый характеръ.

Земскій приказъ завѣдывалъ полицейскими дѣлами въ самой Москвѣ и въ ея уѣздѣ. Подъ его надзоромъ находилась постройка и поправка общественныхъ зданій (впослѣдствіи это дѣло перешло въ руки Каменнаго приказа), предохраненіе отъ пожаровъ, содержаніе въ чистотѣ улицъ, ночные караулы по городу, сборъ городскихъ податей и наблюденіе за порядкомъ въ городѣ. Въ вѣдѣніи его состояли всѣ старосты, сотскіе и десятскіе разныхъ городскихъ общинъ, которыя доставляли въ Земскій приказъ свѣдѣнія о членахъ своихъ общинъ (сотенъ) и о пришлыхъ людяхъ, а также о томъ, кто у кого живетъ и имѣетъ ли законный видъ для прожитія. Здѣсь производили расправу съ людьми подозри-



тельными или безпокойными, на которыхъ была жалоба отъ домохозяевъ или старостъ и сотскихъ; здѣсь содержались пожарныя трубы, здѣсь же клеймились и выдавались торговыя вѣсы и мѣры. Начальниками земскаго приказа были два дворянина и дьякъ, при нихъ 40 человѣкъ подъячихъ и столько же рѣшеточныхъ приказчиковъ или надзирателей за ночными караулами въ Москвѣ.

„Возникли приказы, говоритъ Сергѣевичъ, (Лекціи по исторіи русскаго права, изд. 1890 г. стр. 394) безъ всякаго общаго учрежденія, а путемъ частныхъ приказовъ: какому-нибудь лицу, или нѣсколькимъ, поручается вѣдѣніе нѣкоторыхъ дѣлъ и приказывается имъ вѣдать эти дѣла; возникаетъ приказъ, который иногда называется даже именемъ человѣка, кому приказано (напримѣръ: приказъ или четъ дьяка Варѣоломея).... Никакой опредѣленной системы не было проведено при учрежденіи приказовъ; находили нужнымъ приказать (поручить) извѣстному лицу что нибудь, и онъ становился во главѣ приказа“. Возникали новыя дѣла, требующія управленія,—они не распредѣляются между существующими органами, а создается сейчасъ же новый. Чѣмъ объяснить это отсутствіе систематичности, это стремленіе плодить все новыя и новыя органы центрального управленія, эту трату личныхъ административныхъ силъ? По нашему мнѣнію причина кроется отчасти въ общемъ характерѣ полицейскаго государства, отчасти въ характеристичномъ началѣ организаціи службы въ Москвѣ. Недовѣріе, отличительная черта всякаго полицейскаго государства, не допускало порученія немногимъ лицамъ обширнаго круга вѣдомства, а „мѣстничество“ побуждало къ созданію множества равноправныхъ учрежденій, куда можно было бы помѣстить считавшихся мѣстами служилыхъ, которые непременно бы передрались и перессорились, если-бы ихъ посадили въ какое-нибудь общее центральное учрежденіе въ родѣ „Генеральной Директоріи

по дѣламъ военнымъ и доменамъ“ въ Пруссіи эпохи Фридриха Вильгельма I\*).

§ 25. Въ противоположность этому сложному механизму центрального управленія, мѣстное управленіе, земское дѣло (въ новомъ смыслѣ 17 столѣтія), было устроено довольно просто.

Какъ извѣстно изъ всякаго курса исторіи русскаго права органами правительства въ мѣстности были до 17 столѣтія: намѣстники и волостели, а съ начала 17 столѣтія воеводы съ товарищами и дьяками, къ которымъ въ концѣ московскаго періода при Федорѣ Алексѣевичѣ присоединились представители мѣстнаго дворянства (прототипъ мѣстныхъ дворянскихъ и ландратскихъ коллегій Петра Великаго). Воеводы вѣдали всѣ отрасли управленія и судъ (въ различныхъ размѣрахъ), начиная съ военного дѣла и кончая полиціей нравовъ. Средствомъ контроля надъ этими малыми царьками въ мѣстности были отчеты, обязательно ими представляемые въ Москву и допускаемые въ обширномъ размѣрѣ челобитья мѣстныхъ жителей.

„Челобитныя, говоритъ Дитятинъ („Роль челобитій и земскихъ соборовъ“), затрагивали всѣ сферы внутренняго административнаго строя, всѣ стороны общественныхъ отношеній, которыя регулируются въ значительной степени подъ вліяніемъ челобитныхъ или лучше сказать тѣхъ предложеній и мѣръ, которые указывались московскому правительству въ этихъ челобитныхъ“.

---

\*) Не существуетъ ни одного наказа ни общаго, ни спеціальнаго—для приказовъ, который бы опредѣлялъ точно ихъ компетенцію, ихъ дѣлопроизводство. Въ П. С. З. напечатано только два указа царя Алексѣя Михайловича, регулирующие время, въ теченіи котораго бояре и дьяки въ каждомъ приказѣ должны были работать. Это отсутствіе всякихъ организаціонныхъ законовъ для центральныхъ учреждений и побудило Петра Великаго искать образцовъ для своихъ регламентовъ въ чужихъ краяхъ. Родная страна передала ему только одну безформенность.



Средствомъ борьбы съ стремленіемъ служилыхъ превратить должность исключительно въ источникъ наживы—была частая смѣна воеводъ. Воеводы, по общему правилу, должны были руководствоваться наказами, имъ данными (составлявшимися по однообразной, установившейся формѣ) и во второй половинѣ 17 столѣтія Уложеніемъ и новоуказанными статьями.

Кромѣ воеводъ и ихъ товарищей и дьяковъ, главныхъ представителей правительственной силы въ мѣстности, которая, впрочемъ, фактически не препятствовала непосредственному сношенію съ Москвою ни мѣстныхъ жителей, ни своихъ подчиненныхъ, государственная власть посылала въ мѣстности и спеціальныхъ комиссаровъ (особые сыщики по разбойнымъ дѣламъ, писцы посошного письма и сборщики по дѣламъ финансоваго управленія) и содержало рядъ низшихъ должностей въ помощь воеводамъ (доводчики, праветчики, становщики, слободчики, посельщики, прикащики, осадные головы, засѣчные головы, объѣзжіе, ямскіе и острожные головы).

Наконецъ, все болѣе и болѣе слабѣя и стушевываясь передъ непрерывно возраставшей въ значеніи воеводской должности, сохранилось вплоть до императорскаго періода и старое земское (въ строгомъ смыслѣ) мѣстное самоуправленіе, съ его органами—излюбленными выборными головами, цѣловальниками, судейками, сотскими, пятидесятскими, десятскими. Земщина вспыхнувъ еще разъ, въ послѣдній разъ, великой, непреодолимой силой въ эпоху критическую въ 1612—1613 гг., когда приказные люди „вверху“ превратились въ „перелетчиковъ“, просившихъ милости то у самозванцевъ, то у Поляковъ, спасла Россію, возстановила царскую власть, и возвратилась къ плугу, сохѣ, промысламъ и торгу, появлялась въ лицѣ выборныхъ, не по призыву вѣчеваго колокола, а по зову царя, на земскій соборъ, мирный, чинный, не на шумное вѣче. Тяглецы городскихъ и



сельскихъ общинъ предъявляли самыя скромныя требованія къ государству и его органамъ,—не мѣшали бы имъ только отправлять ихъ мелкія дѣлишки, спасли бы отъ душегубцевъ, разбойниковъ. не отягощали бы поборами непосильными, не заставили разбрестись врознь! Неувѣренность въ безопасности, постоянная боязнь тайныхъ враговъ, страхъ грозы, каждую минуту готовой ударить на него сверху, изъ приказа или изъ воеводской избы, подавляли въ „земцѣ“ — посадскомъ и сельскомъ—стремленіе къ улучшенію жизни, къ изящной обстановкѣ, къ правильному труду, къ умственной работѣ, а стремленіе къ дѣятельному участию въ дѣлахъ земскихъ въ старомъ смыслѣ—почти исчезло. Только былины, да пѣсни народныя сохранили смутныя воспоминанія о вѣчахъ, о земской силѣ. Когда въ Псковѣ, древнемъ свободолюбивомъ Псковѣ, Ордынъ Нащокынъ, въ царствованіе Алексѣя Михайловича, старался организовать градское устройство на земскихъ началахъ, то лучшіе, богатѣйшіе псковичи возстали противъ этихъ нововведеній. Новое самоуправленіе, просуществовавъ безъ году недѣлю, и то безъ верховной санкціи, было отставлено и воевода возстановленъ въ полной своей неприкосновенности. Чтобы встрѣтить настоящее самоуправленіе, нужно было забраться или въ лѣса Костромскіе, Вологодскіе, Цермскіе, или къ раскольникамъ на Выгозеро!

Исчезли иммунитеты; была сдѣлана попытка подчинить все церковное управленіе и церковный судъ надзору и руководству свѣтскаго учрежденія, монастырскаго приказа.

§ 26. И съ матеріальной точки зрѣнія государственное управленіе расширилось, стало сложнѣе. Государственная власть съ XVI столѣтія принимаетъ нѣкоторыя мѣры для улучшенія быта несвободныхъ классовъ общества (Постановленія Царскаго Судебника относительно условій выхода изъ холопства, постановленія Уложенія 1649 г. о личныхъ правахъ холоповъ, объ условіяхъ отдачи въ кабалу—29 ст.. XX

глава); все чаще и чаще встрѣчаются свидѣтельства о заботахъ правительства о путяхъ сообщенія (установленіе сборовъ въ пользу постройки мостовъ, опредѣленіе обязанностей землевладѣльцевъ относительно содержанія мостовъ и гатей и правъ ихъ относительно взиманія проѣзжихъ пошлинъ, о ширинѣ дорогъ большихъ и малыхъ, о проведеніи проселковъ, объ очищеніи и непрегражденіи русла судоходныхъ рѣкъ, наконецъ даже встрѣчаются попытки сооруженія каналовъ).

Вмѣстѣ съ тѣмъ правительство заботится объ организаціи мѣръ для пересылки писемъ, посылокъ и провоза проѣзжающихъ; организуется на болѣе опредѣленныхъ основаніяхъ личная подвозная повинность, ямы; наконецъ,—настоящая почта (во второй половинѣ XVII столѣтія). Но и здѣсь, какъ и въ немногихъ распоряженіяхъ, касающихся улучшенія сельскаго хозяйства, рыбныхъ ловель, лѣснаго и горнаго хозяйства, господствуетъ узкая фискальная точка зрѣнія. На первомъ мѣстѣ—казенный интересъ (горныя промыслы составляли государеву регалію, только въ качествѣ исключенія частныя лица получали особенныя разрѣшенія на занятіе горнымъ дѣломъ). Фискальная точка зрѣнія, реглализмъ, проникала и во всѣ мѣры, принимавшіяся въ пользу развитія ремеслъ, торговли и промышленности. Вся система закрѣпощенія отдѣльныхъ общинъ торговаго и ремесленнаго сословія къ тягламъ, установленная въ интересахъ фиска, препятствовала дѣятельному развитію торговли и промышленности и самостоятельности этихъ общинъ. При томъ, область торговыхъ дѣйствій, предоставленная частнымъ лицамъ, принадлежащимъ къ торговому сословію, была не особенно широка и безпрестанно суживалась, благодаря увеличенію числа заповѣдныхъ товаровъ, торговля которыми сосредоточена въ рукахъ казны, или велась по ея порученію. Только торговля хлѣбомъ (послѣ 1660 г.) пользовалась сравнительною свободою ради предотвращенія дороговизны. Что же ка-

сается заботъ государственной власти объ умственномъ и нравственномъ развитіи населенія, то въ этомъ отношеніи Московское государство недалеко подвинулось впередъ сравнительно съ эпохой татарщины; оно даже отстало въ этомъ отношеніи отъ времени удѣльно-вѣчезого. Только вторая половина XVII столѣтія свидѣтельствуется о нѣкоторомъ пробужденіи стремленій къ борьбѣ съ грубостью нравовъ и умственнымъ невѣжествомъ; отчасти церковь, отчасти передовые люди (Ртищевъ и учрежденное имъ Андреевское братство) выступаютъ дѣятелями въ этой области. Но то, что сдѣлала Москва въ этомъ отношеніи, не выдерживаетъ сравненія съ результатами просвѣтительной дѣятельности Юго-западной Россіи, гдѣ развитіе „людскости“ и познаній было орудіемъ борьбы съ польчиною и католичествомъ.

---



## ГЛАВА VI-я.

### *Реформы Петра Великаго и русская администрація 18 столѣтія.*

§ 27. „Въ Россіи 17 вѣка, пишетъ академикъ Никитенко въ своемъ дневникѣ 1859 года по поводу появленія „Исторіи Петра Великаго“—Устрялова,—было великое броженіе разнородныхъ стихій—азіатскіе варварскіе нравы съ чертами русскаго добродушія и простоты; грубое и глубокое невѣжество, смущенное вторженіемъ иноземныхъ понятій; темные и безсознательные порывы къ чему-то лучшему. Литература и искусство, каковы бы они не были, законодательство и администрація сложившіяся не въ силу здравыхъ понятій о государственной безопасности и благоденствіи, а образовавшіяся въ видѣ накипающей, выбрасываемыхъ изнутри на поверхность народной жизни случайными событіями и нуждами; церковь въ борьбѣ съ расколомъ и проч.. Все это въ концѣ 17 столѣтія составляло нашу нестройную, полудикую, мятежную и тревожную общественность съ уже явными въ ней признаками на неизбѣжный переворотъ“.

Петръ Великій въ своихъ реформахъ административнаго строя Россіи преслѣдовалъ преимущественно двѣ цѣли: 1) учрежденіе органовъ администраціи, центральныхъ и мѣстныхъ, съ точно опредѣленной, постоянной компетенціей, дѣйствующихъ не по усмотрѣнію, а по общимъ правиламъ, указаннымъ въ регламентахъ и инструкціяхъ, и 2) провести черезъ всю администрацію начало коллегіальности, (которое вмѣстѣ съ системой явнаго, прокурорскаго, и тайнаго, фи-

скальнаго, надзора) должно было обезпечить законность управленія.

Эти цѣли были имъ достигнуты настолько, насколько безпрерывныя войны, наполнявшія все его царствованіе, и пустившее глубокіе корни общее стремленіе къ беззаконію, безнравственность служилаго сословія и тупая пассивность тяглыхъ классовъ, тому не препятствовали“ \*).

Первая задача осуществилась благодаря слѣдующимъ мѣрамъ: раздѣленію Россіи на губерніи, провинціи и уѣзды (дѣленіе на доли было временное); учрежденію Сената, какъ верховнаго мѣста управленія, коллегій, главнаго магистрата съ подчиненными ему магистратами, должностей губернаторовъ, вице-губернаторовъ, измѣненію въ характерѣ должности воеводъ, учрежденію ландратовъ, и ландрихтеровъ, коммендантовъ, комиссаровъ, казначеевъ, полицеймейстеровъ въ Петербургѣ и Москвѣ и другихъ должностныхъ лицъ по спеціальнымъ отраслямъ администраціи. Петръ задумалъ отдѣлить судъ отъ администраціи; у губернаторовъ, воеводъ, должна была быть отнята судебная функція; для всей Россіи центральнымъ органамъ судебного управленія и высшей, подъ надзоромъ Сената, инстанціей должна была быть юстицъ-коллегія (по вотчиннымъ дѣламъ—вотчинная коллегія). Но реформа отчасти осталась на бумагѣ (мѣстные органы администраціи не переставали вмѣшиваться въ судебныя дѣла), отчасти не бы-

\*) Характеристикой нравственного уровня русскихъ сословій, служившихъ Петру личнымъ матеріаломъ для его реформъ, можетъ служить изреченіе одного дворянина 18 ст., который сказалъ, что девизомъ русскаго служилаго шляхетскаго (дворянскаго) сословія было: „лишь бы я былъ цѣлъ, да не дурно мнѣ было, а тамъ,—хоть волкъ траву ѣшь“, а про весь народъ выразился: „народъ нашъ не вовсе трудолюбивъ, но паче лѣнивъ и не трудолюбивъ, и для того, если нѣкотораго принужденія не будетъ, то, конечно и такіе, которые въ своемъ домѣ одинъ ржаной хлѣбъ ѣдятъ, не хотятъ получать черезъ свой трудъ ни чести, ни довольной пищи, кромѣ, что всякъ захочетъ лежать въ своемъ домѣ“.—Съ этими словами всецѣло сходятся характеристики, данныя Посошковымъ и другими современниками.

ла проведена послѣдовательно: большинство коллегій получило свою спеціальную юрисдикцію.

Названія этихъ новыхъ должностей взяты отчасти изъ Курляндіи, Даніи, Пруссіи; но компетенція каждой изъ этихъ должностей приурочена къ своеобразнымъ условіямъ русской жизни. Тоже нужно сказать и о регламентахъ и инструкціяхъ; они составлялись по образцамъ отчасти Шведскимъ, отчасти Прусскимъ и Датскимъ, но содержаніе ихъ не совпадаетъ ни съ шведскими, ни съ датскими, ни съ прусскими, за исключеніемъ немногихъ. Разсказъ, что, вся центральная и мѣстная администрація Петра Великаго есть сколокъ съ шведской, что всѣ регламенты и инструкции—копіи съ шведскихъ, составленные подъ диктовку шпиона Фика—басня и вымыселъ, повторяемая нашими историками и юристами до-нынѣ. Причина этимъ нелѣпымъ разсказамъ—полное незнаніе шведскихъ учреждений и небрежное изученіе источниковъ: архивныхъ матеріаловъ или записокъ современниковъ.

Что касается стремленія Петра водворить или, вѣрнѣе сказать, возстановить на прочныхъ началахъ начало коллегіальности въ русскомъ управленіи, съ помощью его и при содѣйствіи тайнаго и открытаго надзора обезпечить господство законмѣрности, то оно проявлялось въ его мѣрахъ чуть ли не съ первыхъ шаговъ его реформаторской дѣятельности.

§ 28. Московскіе приказы, сохранившіеся въ теченіе первыхъ десятилѣтій Петровскаго царствованія, были почти всѣ упразднены; ихъ мѣста заняли коллегіи.

Слово „приказъ“, впрочемъ, не выходитъ изъ употребленія сразу. Не говоря уже о томъ, что при Петрѣ Великомъ сохранились нѣкоторые приказы, наprimѣръ знаменитый Преображенскій приказъ,—еще при Аннѣ Іоанновнѣ учреждаются органы съ названіемъ приказовъ, наprimѣръ: ко-



нюшенный приказъ въ 1731, судный и сыскной приказъ въ Москвѣ.

Здѣсь въ этихъ новыхъ органахъ и коллегіяхъ сконцентрировалась вся иноземщина. Не то шведскія, не то нѣмецкія названія самыхъ органовъ, новый порядокъ дѣлопроизводства, новыя названія сложныхъ книгъ и журналовъ; все новое, все чужое, вплоть до исполинскихъ париковъ председателей и засѣдателей, до ихъ чопорныхъ титуловъ и кафтановъ иностраннаго покроя!

Какой смыслъ имѣла эта реформа? Неужели нашъ первый шкиперъ, нашъ царь кузнецъ, царь плотникъ, принимавшій доклады своихъ министровъ часто сидя на реѣ строящагося корабля, такъ прельстился западно-европейскою церемоніальностью, что въ титулахъ, въ оберткахъ бумаги, въ многословныхъ и многосложныхъ журналахъ и протоколахъ видѣлъ важное дѣло и ради формы внѣшней однимъ ударомъ уничтожилъ учрежденія, установившіяся въ теченіе 2 столѣтій?

Неужели тотъ великій человѣкъ, проницательности котораго такъ удивляешься, читая, напримѣръ, его письма изъ путешествій къ Меньшикову, Апраксину, Шафирову и др., неужели онъ поступилъ, какъ поступаетъ неудачникъ-гимназистъ на экзаменѣ: нужно рѣшить задачу, взялъ да и списалъ у ближайшаго сосѣда, безъ толку, безъ чувства, безъ разстановки? Дѣйствительно, многіе публицисты, какъ въ 18-мъ такъ и въ 19 столѣтіи, именно это и утверждали. Такъ, напримѣръ, Фридрихъ Великій въ сочиненіи: *Considérations sur l'état de la Russie sous Pierre le Grand*, написанномъ въ 1737, и напечатанномъ въ 1797 году, прямо упрекаетъ Петра въ безсмысленномъ, рабскомъ подражаніи Швеціи. И до него цѣлый рядъ иноземцевъ, авторовъ мемуаровъ, говорилъ тоже, русскіе писатели 18 столѣтія, напримѣръ князь Щербатовъ (но не Татищевъ!), біографы Петра во

Франціи, Германіи, Россіи всѣ повторяли тотъ же напѣвъ: „Шведскія учрежденія цѣликомъ перенесены въ Россію“. Такова *fable convenue*, которую рассказываютъ въ различныхъ вариантахъ. Прибавляютъ къ этому, что Петръ даже не собственнымъ умомъ и дошелъ до этой мудрости; что въ Торгау, въ 1711 г., сошелся онъ съ Лейбницомъ и одного разговора съ философомъ было достаточно для того, чтобы убѣдить русскаго царя немедленно заняться списываніемъ съ шведскихъ образцовъ. Московскій профессоръ Герье доказалъ, что участіе Лейбница въ административныхъ реформахъ Петра—басня! Но упрекъ въ рабскомъ подражаніи Швеціи такъ и остался пятномъ на памяти Петра. Упрекъ оказывается несправедливымъ, если мы, на основаніи источниковъ, прослѣдимъ въ точности отдѣльныя стадіи реформы и тѣмъ вмѣстѣ выяснимъ ея смыслъ въ исторіи нашего административнаго права.

Полагаю, всякій, кто вспомнитъ то, что сказано выше о старыхъ московскихъ административныхъ порядкахъ,—согласится, что развивающаяся государственно-общественная жизнь въ концѣ 17-го столѣтія требовала энергичныхъ мѣропріятій для искорененія тѣхъ золъ, отъ которыхъ страдалъ народъ, на которыя онъ жаловался. Это признано даже главами такъ называемой школы славянофиловъ. Въ статьѣ „О старомъ и новомъ“, Хомяковъ говоритъ слѣдующее:

„Между тѣмъ, когда всѣ обычаи старины, всѣ права и вольности городовъ и сословій были принесены въ жертву для составленія плотнаго тѣла государства; когда люди, охраненные вещественною властью, стали жить не другъ съ другомъ, а такъ сказать другъ подлѣ друга, язва безнравственности общественной распространялась безмѣрно, и всѣ худшія страсти человѣка развились на просторѣ: корыстолюбіе въ судьяхъ, которыхъ имя сдѣлалось притчею въ народѣ, честолюбіе въ боярахъ, которые просились въ аристократію,

властолюбіе въ духовенствѣ, которое стремилось поставить папскій престолъ.

Явился Петръ и по какому-то странному инстинкту души великой, обнявъ однимъ взглядомъ всѣ болѣзни отечества, постигнувъ все прекрасное и святое значеніе слова: „государство“, онъ ударилъ по Россіи, какъ страшная, но благодѣтельная гроза. Ударъ по сословію судей—воровъ; ударъ по боярамъ, думающимъ о родахъ своихъ и забывающихъ родину; ударъ по монахамъ, ищущимъ душеспасенія въ келіяхъ и поборахъ по городамъ, а забывающихъ церковь и человѣчество и братство христіанское! За кого изъ нихъ заступится исторія?

Организацію московской администраціи мы называли походной организаціей управленія государства, поставленнаго въ необходимость отвоевывать свое единство и свою цѣльность. Подобно тому какъ въ походѣ главнокомандующій отдѣляетъ все новые и новые отряды для занятія той или другой позиціи, такъ и московское государство снаряжало все новые и новые органы для управленія той или другой вновь прибрѣтенной или воссоединенной области, для рѣшенія той или другой спеціальной задачи. Въ походѣ начальнику отдѣльнаго отряда дается инструкція, въ предѣлахъ которой онъ дѣйствуетъ самостоятельно. Бояре въ приказахъ, воеводы въ уѣздахъ получали свой наказъ, а къ царю обращались только тогда, когда то или другое дѣло почему-либо „рѣшить было не мочно“.

Съ приближеніемъ конца великой сѣверной войны, когда завѣтная цѣль допетровской и петровской политики,—обладаніе морскимъ берегомъ,—была достигнута, эта походная организація государственнаго управленія не могла болѣе удовлетворить потребностямъ государства. Необходимо было систематизировать русскую администрацію, дать ей то, чего ей недоставало: строгую опредѣленность и постоянство ком-



петенціи ея органовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ выставить начало законмѣрности вмѣсто начала усмотрѣнія.

§ 29. Едва ли вѣрно то, что нѣкоторые изъ нашихъ историковъ говорятъ о тенденціи административныхъ реформъ Петра, не обращая вниманія на его стремленіе положить въ основаніе русской администраціи начало законности.

Когда въ 1872 году праздновалось 200-лѣтіе рожденія Петра, двое изъ выдающихся русскихъ ученыхъ: Лешковъ и Бестужевъ-Рюминъ, высказали весьма односторонній взглядъ на административныя реформы Петра. Первый сказалъ: „Время Петра Великаго поэтому именно важно въ нашей исторіи, что представляетъ экспериментъ построенія права на началѣ пользы. Наше время тѣмъ отличается отъ прошедшаго, что силится всѣ явленія жизни подчинить идеѣ права. Не полиція служитъ у насъ душою гражданства по выраженію царя Петра, а право и правда, по ученію его современника, русскаго крестьянина, Посошкова“. Сильный упрекъ, но вполне несправедливый и болѣе подходящий къ презирающему всѣ права и интересы подданныхъ утилитаризму Московскаго времени, чѣмъ къ великому государственному дѣятелю, то и дѣло напоминающему въ указахъ своихъ о законѣ, правдѣ, правѣ. А профессоръ Бестужевъ Рюминъ, какъ бы повторяя слова князя Якова Долгорукова, утверждаетъ: „Забота о могуществѣ государства, объ его политическомъ значеніи была первой заботой Петра; все остальное было средствомъ къ достиженію этой высшей цѣли“.

Вѣрнѣе оцѣнилъ стремленіе Петра одинъ изъ его державныхъ преемниковъ, императоръ Николай 1-ый. По разсказу Балугьянскаго, Николай Павловичъ 13 декабря 1825 г., наканунѣ оффиціальнаго восшествія на престолъ, сказалъ: „Я желаю положить въ основу государственнаго строя и управленія всю силу и прочность законовъ“. При этомъ, выйдя въ другую комнату, онъ вынесъ бюстъ Петра Вели-

каго, поставилъ его на свой письменный столъ и съ большимъ воодушевленіемъ сказать: „вотъ образецъ, которому я намѣренъ слѣдовать во время моего царствованія“.

Развѣ упомянутые критики Петра никогда не читали указа Петра, гласящаго: „Какъ можетъ государство быть управляемо, когда указы не будутъ дѣйствительны? Презрѣніе указовъ равно измѣнѣ и еще хуже ея, ибо, слышавъ объ измѣнѣ, всякъ остережется, и этого зла никто вскорѣ не почувствуетъ, но мало по малу все разорится.... Въ управленіи государствомъ важнѣе всего храненіе правъ гражданскихъ, понеже все законы писать, когда ихъ не хранить, или ими играть въ карты, прибирая масть къ масти, чего нигдѣ въ свѣтѣ такъ нѣтъ, какъ у насъ было, а отчасти и еще есть, и зѣло тщатся всякія мины чинить подѣ фортецію правды“.

Средства, которыми надѣются достигнуть великой цѣли законности—различны въ различныя времена. Въ наше время видятъ эти средства или въ конституціонныхъ грамотахъ, въ пресловутомъ раздѣленіи властей, или въ контролѣ суда надъ администраціей, въ организаціи административной юстиціи. 17-го и 18-го столѣтія видѣли это средство въ коллегіальной организаціи государственныхъ учреждений. Съ коллегіями мы встрѣчаемся вездѣ, начиная съ сѣверной Швеціи и кончая южной Португаліей.

А на Руси? Развѣ коллегіальное начало было ей чуждо?

Развѣ мы не знаемъ изъ лѣтописей, что единоличное дѣйствіе князя считалось лишеннымъ нравственнаго авторитета, что согласіе старѣйшинъ его дружины считалось гарантіей правды и закономѣрности? Чѣмъ же была княжеская дума, если не коллегіей, кого посылали цари въ уѣзды: одного воеводу?, нѣтъ воеводу съ товарищами. Кого послали, напримѣръ, въ Новгородъ и Псковъ послѣ ихъ покоренія? Не одного воеводу, а 4 и 3, для совмѣстнаго управленія



и взаимнаго контроля. Кто засѣдалъ въ приказахъ? Вѣдь не одинъ бояринъ, не одинъ дьякъ, а нѣсколько. Если это правда, что дѣйствіе сообща, міромъ, есть отличительная черта русскаго общественнаго строя, то она должна была проявляться и въ организаціи государственной жизни, въ организаціи управленія. Московскую политику упрекали въ искусственномъ разъединеніи людей и общинъ, въ томъ, что люди принуждались жить не другъ съ другомъ, а другъ подлѣ друга! Если это вѣрно, то развѣ стремленіе Петра къ соединенію людей для совмѣстнаго дѣйствія, проявившееся въ его учрежденіяхъ, начиная съ кумпанствъ, кончая коллегіями, не есть возстановленіе древняго русскаго начала? Вѣрно замѣчаніе незабвеннаго историка Соловьева, что учрежденія Петра „были школами для общаго дѣла“. Смѣло можно сказать, что не чуждо было коллегіальное начало русской жизни, не списывать его пришлось съ иноземныхъ образцовъ, а лишь возстановить; оно и возстановлено, только въ иностранной одеждѣ, и возстановлено не по командѣ Лейбница, или другого иностранца, вслѣдствіе внезапнаго порыва энтузіазма: напротивъ, къ коллегіальности стремился Петръ, не зная ни Лейбница, ни Фика, ни Любераса!

§ 30. Знаменитое первое путешествіе Петра повело его въ тѣ страны, въ которыхъ почти все управленіе находилось въ рукахъ коллегій, еще не успѣвшихъ подчиниться единоличной власти полновластныхъ министровъ, въ Пруссію, — Бранденбургъ, въ Саксонію, въ Ганноверъ и, наконецъ, въ Голландію съ ея вліятельными, почти неограниченно властвующими, совѣтами бургомистровъ и ратмановъ.

Во время этой поѣздки Петръ познакомился съ англичаниномъ Францисомъ-Ли и онъ по желанію царя въ 1699 году составилъ книгу, содержащую проектъ организаціи 6 коллегій, которымъ должно быть поручено дѣло народнаго образованія, поощренія и развитія торговли и мануфактуръ,



сельскаго хозяйства и религіозной пропаганды. Практическихъ послѣдствій эта работа англійскаго ученаго не имѣла, но она ясно доказываетъ, что вопросъ о реорганизаціи административныхъ учрежденій занималъ Петра уже въ началѣ его царствованія.

Въ 1699 году, какъ извѣстно, учреждена Бурмистерская палата, по существу своей организаціи та же коллегія (не смотря на вліяніе инспектора ратуши, должности, получившей преобладающее значеніе въ самой коллегіи благодаря личности ее занимавшей, знаменитому Курбатову). Современныя Петру публицисты, напр. авторъ извѣстныхъ, весьма цѣнныхъ записокъ, изданныхъ въ 1729 г., баронъ Ivan Netesuranoi (псевдонимъ) „Memoires du Règne de Pierre le Grand“ прямо называетъ ее коллегіей, считая ее первымъ звеномъ въ цѣпи коллегій появившихся впослѣдствіи. Извѣстно далѣе, что къ тому же времени относится замѣна боярской думы—министерской консиліей, дѣйствовавшей отъ имени царя и вмѣсто его во времена частыхъ его отлучекъ. Въ этомъ коллегіальномъ органѣ неоднократно проявлялись попытки болѣе вліятельныхъ членовъ забрать рѣшеніе дѣлъ исключительно въ свои руки, у другихъ членовъ наоборотъ, замѣчалась дѣнь выскazać свое мнѣніе, желаніе отмолчатся, сложить отвѣтственность съ себя на плечи своихъ сотоварищей. И вотъ идутъ грозныя повелѣнія Петра къ князю Ромодановскому: не иначе рѣшенія чинить какъ посовѣтовавшись съ прочими (письмо изъ Люблина 23 мая 1707 г.), и полгода спустя, 7 октября, слѣдующее: „Sur, изволь объявить при съѣздѣ въ палатѣ всѣмъ министрамъ, которые въ консилію съѣзжаются, чтобы они всякія дѣла, о которыхъ совѣтують, записывали и каждый бы министръ своею рукою подписывалъ, что зѣло нужно надобно и безъ того отнюдь никакого дѣла не опредѣляли, ибо симъ всякаго глупость и добротъ явлена будетъ“....

Можно было бы провести еще рядъ писемъ, въ которыхъ постоянно повторяется требованіе „дѣйствовать только съ общаго совѣта“. Черезъ три года послѣ учрежденія бурмистерской палаты новая административная реформа доказываетъ, что царь неуклонно и послѣдовательно старается провести коллегіальное начало, на этотъ разъ въ мѣстномъ управленіи. Учреждаются дворянскія коллегіи при выводахъ, получившія впослѣдствіи названіе ландратскихъ коллегій.

Въ томъ же 1702 г. издается извѣстный манифестъ, въ которомъ иностранцы приглашаются вступать въ русскую службу, при чемъ имъ обѣщается, что они будутъ подсудны не обыкновеннымъ судамъ, а „особой военной коллегіи“, которая должна рѣшать дѣла по общему (т. е. римскому праву) и естественному праву. Въ этомъ памятникѣ письменности петровскаго времени, вышедшемъ изъ подъ пера несчастнаго Паткуля, впервые употребляется слово „коллегія“.

Эпоха 1702—1711 гг., т. е. эпоха отъ времени появленія этого манифеста до столь важнаго, по мнѣнію многихъ ученыхъ, свиданія Петра съ Лейбницомъ, сравнительно бѣдная въ отношеніи внутреннихъ реформъ, въ сущности была весьма важнымъ періодомъ. Припомните, что именно въ теченіе этого промежутка времени Петръ имѣлъ возможность близко ознакомиться съ чисто шведской организаціей мѣстнаго управленія—въ Финляндіи, и съ своеобразною смѣсью учрежденій погибшаго нѣмецкаго ордена съ шведскими нововведеніями въ Лифляндіи и Эстляндіи.

§ 31. Въ то время, когда реформы Карла XII еще не вторгнулись въ административный строй Швеціи,—шведское мѣстное управленіе во многихъ отношеніяхъ основывалось на началѣ коллегіальности. Провинціальныя (т. н. лагманскіе) суды, Надворный Судъ въ Обо, уѣздные суды съ шеффеенскими коллегіями изъ среды мѣстныхъ обывателей, магистраты, губернаторъ (Ландстевдингъ), ограниченный въ своей

власти обязанностью совѣщанія съ ближайшими сотрудниками, мѣстнымъ казначеемъ, мѣстнымъ секретаремъ и камериромъ, все это сохранилось цѣликомъ въ Финляндіи. Если бы Петръ былъ дѣйствительно тѣмъ слѣпымъ подражателемъ, какимъ его любятъ выставять, то почему же онъ не скопировалъ въ точности всю эту мѣстную административную систему? Почему онъ ввелъ должности ландрихтеровъ и ландратовъ, компетенція которыхъ вовсе не совпадаетъ ни съ шведскими, ни съ балтійскими, ни съ прусскими и датскими органами того времени? Откуда взялось выборное начало? Вѣдь не изъ Швеціи! Тамъ всѣ мѣстныя должности были коронными. Что Петръ былъ знакомъ и близко знакомъ съ шведскими учрежденіями, это несомнѣнно. Свидѣтельства тому находятся въ Морскомъ Архивѣ, между прочимъ въ корреспонденціи графа Апраксина съ финляндскимъ губернаторомъ, граф. Дугласомъ. Къ этому нужно прибавить еще слѣдующее:

Въ 1710 году изъ шведскаго плѣна возвратился генералъ Адамъ Вейде, который, по словамъ царя и по свидѣтельству современниковъ, въ теченіе десятилѣтняго своего плѣна близко изучилъ шведскую центральную администрацію. Не отъ кого другого, какъ отъ него Петръ узнать объ организаціи шведскаго государственнаго совѣта, получившаго особое образованіе во время отсутствія короля Карла XII. Но была ли та высшая коллегія, которая появилась въ Россіи годъ спустя послѣ возвращенія Вейде и Головина изъ шведскаго плѣна, было ли учрежденіе Сената въ 1711 году плодомъ ознакомленія Петра съ строемъ высшей администраціи Швеціи? Былъ ли Сенатъ сколкомъ съ шведскаго государственнаго совѣта? Въ этомъ да позволено будетъ усомниться!

Шведскій государственный совѣтъ (никогда официально не носившій названія: „Сенатъ“) получилъ прочную организацію въ началѣ 17 столѣтія; развился же онъ изъ періодически



созывавшихся собраній вельможъ свѣтскихъ и духовныхъ съ участіемъ лагмановъ, т. е. представителей отдѣльных областей. Онъ былъ представителемъ интересовъ высшаго класса, ядромъ развившихся „господскихъ сѣздовъ“, а послѣ усиленія крестьянскаго и городского сословія сдѣлался какъ бы частью общесословнаго представительства, риксдага. Форма правленія 1634 года расширила его компетенцію. Его согласіе было необходимо при изданіи новыхъ законовъ, при отмѣнѣ старыхъ, при рѣшеніи вопроса о войнѣ и мирѣ, даже созваніе риксдага не возможно было безъ его согласія. Государственный Совѣтъ связывать королевскую власть по рукамъ и по ногамъ. Государственныя collegіи въ свою очередь были ничѣмъ инымъ, какъ только развѣтвленіемъ совѣта. Предсѣдатели collegіи были вмѣстѣ съ тѣмъ первыми по вліянію членами совѣта. Благодаря связи съ collegіями совѣтъ былъ не только законовѣщательнымъ органомъ, но и высшимъ органомъ управленія. Всѣ должностныя лица были отвѣтственны передъ нимъ. Но положеніе совѣта измѣнилось, сила его сократилась послѣ переворота, произведеннаго Карломъ XI.

Riksens Rad, государственный совѣтъ, получилъ названіе vare rad, нашъ совѣтъ; члены же его назывались kungliga rad, королевскіе совѣтники. Хотя предсѣдатели collegій не перестали быть членами совѣта, тѣмъ не менѣе совѣтъ изъ высшаго органа управленія превратился въ органъ юстиціи; въ дѣла управленія онъ болѣе не вмѣшивался, въ законодательствѣ голоса болѣе не имѣлъ.

Согласно завѣщанію Карла XI совѣтъ впредь долженъ былъ состоять только изъ лицъ дворянскаго происхожденія; въ его составъ должны были входить маршалъ королевства, намѣстникъ стокгольмскій, всѣ президенты collegій и 4 генералъ губернатора. Король долженъ былъ совѣщаться съ нимъ по всѣмъ дѣламъ внутренняго управленія и внѣшней

политики; черезъ каждые четыре года король созываетъ риксдагъ и предлагаетъ ему на утвержденіе составленную совѣтомъ государственную роспись.

Карлъ XII не обратилъ вниманія на желаніе отца; его завѣщаніе осталось неисполненнымъ. Молодой король не желалъ никакихъ совѣщаній ни съ совѣтомъ, ни съ риксдагомъ. Но благодаря тому, что великая сѣверная война принудила его на 14 лѣтъ покинуть отечество, совѣтъ, противъ воли короля, долженъ былъ получить рѣшающее значеніе и громадное вліяніе. Въ Швеціи издавна укоренилось воззрѣніе, что въ отсутствіе короля управлять государствомъ надлежитъ совѣту. Чрезмѣрное усиленіе вліянія совѣта король думалъ предупредить раздѣленіемъ его на нѣсколько частей, отдѣленій; но и раздробленный совѣтъ то и дѣло сталкивается съ отдаленнымъ, но тѣмъ не менѣе ревниво оберегающимъ свою неограниченную власть, королемъ. Такимъ образомъ, не коллегію лицъ, пользующихся довѣріемъ государя, сильную этимъ довѣріемъ, видѣлъ Петръ въ Швеціи; а напротивъ, въ Европѣ было извѣстно, что между королемъ, живущимъ въ Турціи, и совѣтомъ въ Швеціи идетъ упорная вражда, что совѣтъ государственный есть органъ той партіи, которая стремится къ возстановленію побѣжденной Карломъ XI олигархіи. Неужели этотъ раздробленный, разъединенный, враждующій съ королемъ совѣтъ—былъ образцомъ, по которому учрежденъ Сенатъ?

Въ то же время пошатнулся и строй коллегій Карла XI. Коллегіи эмансипировались отъ вліянія совѣта; получили право самостоятельнаго рѣшенія, нѣкоторыя даже прямо посылали доклады къ королю въ Бендеры и Адрианополь. Но король вдали, за границей или въ походѣ, или въ плѣну, члены совѣта во враждѣ и между собою и съ королемъ; согласія нѣтъ! Нѣкоторыя изъ коллегій встали въ совершенно независимое положеніе, какъ напр. Статсъ-конторъ коллегіи и канцеля-

рія-коллегія (Иностр. дѣлъ); другія, какъ наприкладъ Военная коллегія, подпали всецѣло подъ вліяніе такъ назыв. дефензіонной коммисіи. „Во всѣхъ отношеніяхъ царствуетъ полнѣйшій безпорядокъ, пишетъ Кампредонъ, бывшій впоследствии посланникомъ въ Петербургъ (17 мая 1703 г.).

№ 32. Таково было положеніе шведской высшей администраціи въ ту эпоху, когда, по словамъ столь многихъ историковъ и публицистовъ, Петръ рабски началъ снимать копію съ Швеціи. Но въ томъ то и дѣло, что онъ не списывалъ безъ критики. Онъ обратился къ изученію всѣхъ коллегіальныхъ учреждений въ государствахъ Западной Европы, славившихся своей администраціей. Въ нашихъ архивахъ, въ особенности въ морскомъ архивѣ, гдѣ сохраняется корреспонденція Апраксина, Толстого, Шафирова, Макарова и др., мы то и дѣло наталкиваемся на доказательства, что Петръ требовалъ доставленія свѣдѣній объ административныхъ учрежденіяхъ отъ всѣхъ иностранцевъ, состоявшихъ у него на службѣ, отъ Брюса, Крюйса, Бреверна, Дугласа, Вейде, младшаго Любераса. Онъ назначилъ 6 дѣлковъ для перевода иностранныхъ узаконеній, приказывалъ составлять сравнительныя таблицы (любопытный образецъ такого предписанія о сравнительномъ изученіи иностранныхъ узаконеній сохранился въ морскомъ архивѣ: это собственноручное предписаніе Петра о составленіи проекта адмиралтейскаго устава по изученіи уставовъ—датскаго, англійскаго, французскаго, шведскаго и голландскаго \*).

Въ 1710 году Петръ беретъ на службу особаго корреспондента, Барона Гейссена, на котораго возложены двоякаго

---

\* Въ высшей степени цѣннымъ матеріаломъ для выясненія постепенной подготовки административныхъ реформъ Петра подъ вліяніемъ различныхъ проектовъ, стекавшихся въ его рукахъ,—служатъ данныя, собранныя въ прекрасномъ изслѣдованіи Н. П. Павлова-Сильванскаго: „Проекты реформъ въ запискахъ современниковъ Петра Великаго“ 1897 г.



рода обязанности: 1) опровергать ложныя извѣстія о Россіи, печатаемыя въ западно-европейскихъ журналахъ, 2) собирать свѣдѣнія по различнымъ вопросамъ, по составленной для него программѣ. Въ этой программѣ 1711 г. предписано собрать данныя о коллегіальныхъ учрежденіяхъ, о фискалахъ, о рангахъ гражданской и военной службы.

Съ 1710 года начинаютъ появляться оффиціозныя извѣстія о преобразованіяхъ Петра въ издаваемомъ извѣстнымъ библіографомъ того времени Рабенеромъ журналѣ „Die europäische Fama“.

Я привелъ всѣ эти данныя, чтобы доказать, что подготовительныя для устройства коллегій работы начались до 1711 года, до бесѣды съ Лейбницомъ, и прибавимъ къ этому, что въ началѣ 1711 года, служащій въ горномъ вѣдомствѣ, Блюеръ представилъ Петру проектъ организаціи бергъ-коллегій, впрочемъ отвергнутый сенатомъ. Свѣдѣній, точныхъ свѣдѣній о шведскихъ коллегіяхъ къ тому времени Петръ еще не имѣлъ; извѣстно, что онъ ихъ получилъ впервые въ 1717 году изъ рукъ Генриха Фика. А между тѣмъ не только въ бумагахъ Петра встрѣчаются замѣтки о проектируемыхъ коллегіяхъ, но въ 1712 г. 12 февраля изданъ указъ объ учрежденіи коммерцъ-коллегіи, составленной вовсе не по шведскому образцу, а похожей по организаціи своей больше на торговыя палаты въ Германіи нашего времени.

Изученіе административной организаціи западно-европейскихъ государствъ не прекращается, при чемъ Петръ во время своихъ путешествій лично ознакомляется съ дѣятельностью и дѣлопроизводствомъ присутственныхъ мѣстъ.

Датскій исторіографъ Понтопиданусъ сообщаетъ, что въ 1716 году Петръ, во время пребыванія въ Копенгагенѣ, лично осматривалъ датскія коллегіи и самъ списывалъ правила ихъ дѣлопроизводства, предписавъ за годъ передъ тѣмъ своимъ посланникамъ въ Даніи, Ягужинскому и Долгорукову

собрать и доставить точныя свѣдѣнія объ организаціи датскихъ коллегій и, если возможно, то завербовать знающихъ свое дѣло датскихъ чиновниковъ, такъ какъ недостаточно знать иностранныя инструкціи, нужно имѣть людей, способныхъ истолковать ихъ смыслъ „понеже, прибавилъ царь, всѣхъ циркумстанцій въ книгахъ не пишутъ“.

Подобныя же приказанія получаютъ и другіе уполномоченные министры царя, между прочимъ Веселовскій въ Вѣнѣ, которому поручается пригласить на службу австрійскихъ славянъ, да достать учебникъ юриспруденціи. Въ кабинетныхъ бумагахъ Петра находится собственноручная записка отъ 23 марта 1715 года. Это первое начертаніе строя коллегій. Царь предполагаетъ организовать 6 коллегій: коллегію иностранныхъ дѣлъ, юстиць-коллегію, адмиралтействъ коллегію, военную коллегію, камеръ-коллегію и коммерць-коллегію. Милуковъ полагаетъ, что этотъ проектъ—сколокъ съ шведскихъ коллегій. Не могу согласиться съ почтеннымъ изслѣдователемъ. Если бы шведскія коллегіи уже въ 1715 г. послужили образцами для петровскаго проекта, то мы встрѣтили бы среди перечисленныхъ учрежденій и статсъ-конторъ коллегію, игравшую столь важную роль въ Швеціи, въ особенности въ концѣ 17 и въ началѣ 18 столѣтій. По моему мнѣнію при составленіи этого перваго проекта Петръ имѣлъ въ виду организаціи французскаго высшаго управленія того времени. Того же мнѣнія, что первый проектъ коллежской организаціи составленъ по французскому образцу, высказали уже въ 18 столѣтіи, въ запискахъ своихъ, упомянутый выше Нестерзураной и младшій Гордонъ.

Однако этотъ проектъ не былъ приведенъ въ исполненіе. Петръ, котораго упрекаютъ въ безусловномъ преклоненіи передъ первымъ встрѣчнымъ иностраннымъ образцомъ, продолжаетъ изученіе иностранныхъ коллегіальныхъ учреждений еще 3 года и теперь только, ознакомившись съ колле-

гіями въ Пруссіи, Даніи и Франціи и находя администра- тивный строй этихъ государствъ неудовлетворительнымъ или ихъ учрежденія не соотвѣтствующими „ситуаціи Россіи“, онъ рѣшается принять всѣ мѣры для полученія точныхъ данныхъ о столь прославленныхъ въ то время коллегіяхъ эпохи Кар- ла XI и о нововведеніяхъ его преемника. Эти данныя были доставлены ему съ двухъ сторонъ: принятымъ въ русскую службу изъ голштинской—Генрихомъ Фикомъ и Барономъ Люберасомъ, состоявшимъ долгое время на шведской службѣ и согласившимся принять должность вице-президента Бергъ- коллегіи.

Работы Фика хранятся до нынѣ въ Московскихъ архи- вахъ Министерства Юстиціи и Иностранныхъ Дѣлъ и Мор- ского Министерства въ Петербургѣ; труды же Любераса въ Московскомъ архивѣ Иностранныхъ Дѣлъ и въ архивѣ быв- шаго кодификаціоннаго Отдѣла при Государственномъ Совѣ- тѣ. Я не считаю возможнымъ распространяться о содержа- ніи этихъ трудовъ; это потребовало бы слишкомъ много вре- мени. Что же касается личной судьбы этихъ двухъ сотруд- никовъ Петра, побудившихъ его дать предпочтеніе швед- скимъ образцамъ, то замѣчу только, что маститый баронъ Люберасъ, едва успѣвъ представиться Петру, заболѣлъ въ Петербургѣ и, передавъ всѣ бумаги свои Татищеву, скон- чался, годъ спустя послѣ вступленія въ должность. Фикъ, на- противъ, долго пользовался милостью Петра, сумѣлъ приоб- рѣсти расположеніе князя Меншикова и Екатерины I, во- время перешелъ на сторону Долгорукихъ, наконецъ при смерти Петра II сблизился съ членами верховнаго тайнаго совѣта, особенно съ Д. М. Голицынымъ, составилъ по его по- рученію проектъ ограниченія самодержавной власти по образцу такъ назыв. королевской присяги Фридриха I (1720 г.), гром- ко ликовалъ, когда узналъ, что Анна Ивановна подписала извѣстные „пункты“, замѣтивъ: „Вотъ и имперія Всероссій-



ская сдѣлалась сестрицей Польши и Швеціи“, и позволилъ себѣ громко глумиться надъ Бирономъ. Послѣдствія не заставили себя ждать. Фикъ сосланъ въ Тобольскъ, имѣнія его конфискованы. Елизавета Петровна возвратила его изъ ссылки, но не къ должности.

Кромѣ записокъ о коллегіяхъ, составленныхъ Фикомъ и Люберасомъ, мы еще имѣемъ тотъ извѣстный проектъ коллегіальнаго устройства, который хранится въ архивѣ Академіи Наукъ и долго приписывался Лейбницу, проектъ учрежденія семи коллегій и одновременнаго преобразованія сената въ высшее судилище; далѣе проектъ, найденный въ бумагахъ кабинета Петра Великаго. Наконецъ, въ бумагахъ гр. Апраксина, хранящихся въ Морскомъ Архивѣ, имѣются слѣды, что въ періодъ 1715—1718 гг. былъ представленъ еще цѣлый рядъ проектовъ, между прочимъ проектъ Бар. Бреверна.

§ 33. Сравнительное изученіе западно-европейскихъ административныхъ учрежденій убѣдило Петра, что лучшими по единству мысли, цѣлесообразности раздѣленія труда и систематичности сочетанія дѣйствій были именно столь прославленные шведскія коллегіи, конечно не въ томъ полуразрушенномъ видѣ, въ какомъ засталъ ихъ Фикъ въ бытность свою въ Швеціи, когда Карлъ XII-ый изъ Тимурташа уже успѣлъ ввести въ стройную систему коллегій личное начало въ лицѣ чрезвычайныхъ комиссаровъ, а въ томъ именно видѣ, въ какомъ оставилъ ихъ Карлъ XI.

Но и другія причины побудили царя предпочесть шведскія учрежденія въ качествѣ образцовъ всѣмъ другимъ. При отъѣздѣ русскаго полномочнаго министра Бестужева (послѣ заключенія Ништадскаго мира) Петръ объяснилъ ему, что Швеція, по своимъ природнымъ и бытовымъ условіямъ такъ близка къ Россіи, что многое изъ того, что принесло пользу Швеціи, можетъ привиться и въ Россіи. Однако и это убѣжде-

ніе не побудило Петра рабски скопировать все шведское. Это признано уже Карамзинымъ въ знаменитой запискѣ „О древней и о новой Россіи въ ея политическомъ и гражданскомъ отношеніи“: „Петръ В., говоритъ онъ, любилъ иностранцевъ, однакоже не велѣлъ безъ всякихъ дальнихъ околичностей взять, напримѣръ, шведскіе законы и назвать ихъ русскими, ибо видѣлъ, что законы народа должны быть извлечены изъ его собственныхъ понятій, нравовъ, обыкновеній, мѣстныхъ обстоятельствъ“.

Дѣйствительно, за исключеніемъ одной отрасли администраціи, а именно организаціи финансоваго управленія, въ особенности кассоваго строя, подражаніе коснулось только внѣшней стороны. Прекрасный примѣръ тому, какъ Петръ относился къ иностраннымъ законамъ и учрежденіямъ, мы видимъ въ нашихъ петровскихъ воинскихъ артикулахъ. По приказанію Петра были собраны и переведены на русскій языкъ: военные законы Леопольда I, датскій кодексъ Христіана V, бранденбургскій великаго Курфюрста, французскіе ордонансы и регламенты; но предпочтеніе дано военнымъ артикуламъ Густава Адольфа, представляющимъ собою тщательно и спокойно составленный кодексъ, имѣющій всѣ признаки самобытнаго положительнаго законодательства для народной постоянной арміи.

Какъ при иностранныхъ кодексахъ, такъ и при нашихъ артикулахъ имѣются толкованія. Но между толкованіями нашихъ артикуловъ и этими комментаріями разннца по существу. Сіи послѣдніе расплываются въ пространныхъ теоретическихъ разсужденіяхъ, переполненныхъ латинскими цитатами и ссылками; толкованіе же нашихъ артикуловъ представляетъ простое безыскусственное поясненіе текста закона самимъ законодателемъ (Бобровскій). Совершенно таково же отношеніе русскихъ регламентовъ коллегій къ шведскимъ. Не говоря уже о томъ, что нѣкоторые регламенты, какъ напр.

регламентъ духовной коллегіи, регламентъ адмиралтейской коллегіи, главному магистрату, не имѣютъ ничего общаго съ шведскими законами, и въ другихъ регламентахъ—названія, титулы, внѣшній порядокъ дѣлопроизводства заимствованы изъ Швеціи, но компетенція отдѣльных коллегій, за исключеніемъ статсъ-конторъ коллегіи, далеко не совпадаетъ съ компетенціей шведскихъ коллегій, а выборное начало, введенное въ жизнь новыхъ учрежденій.—черта неизвѣстная шведскому центральному административному строю.

§ 34. Въ декабрѣ 1717 г. Петръ набросалъ собственноручно проектъ коллегіальной организаціи съ явнымъ отступленіемъ отъ шведскаго образца, съ которымъ онъ теперь успѣлъ ознакомиться благодаря работамъ Фика:

„Выбирать президентамъ подручныхъ или товарищей своихъ такимъ образомъ:

1) чтобы не было отнюдь свойственниковъ или собственныхъ креатуръ.

2) Выбрать по 2 или по 3 чел. во всякое мѣсто, а изъ нихъ всѣхъ коллегіи выбирать баллотиромъ.

Президентъ, Вице-президентъ, 4 коллегіи совѣтника, 4 ассесора, секретарь или дьякъ, нотаріусъ—протоколъ держать и наминаетъ о дѣлахъ, актуарій дѣла вершенныя на рукахъ и всякія крѣпости; регистраторъ—росписи имѣетъ всему и ставитъ памяти, подъячіе трехъ статей. Иноземцевъ по 1 секретарю, совѣтнику или ассесору во всякую коллегію неотмѣнно и по одному шриверу“.

Вотъ какія коллегіи царь предполагалъ учредить:

„1) камеръ-коллегіумъ содержитъ учрежденіе и расположеніе и надсмотръ всѣмъ доходамъ въ государствѣ (кромѣ расходовъ) и отчетъ, также мундиръ и всѣ подряды.

2) Статсъ-конторъ—сборъ денежный по расположенію камеръ-коллегіи и расходъ по указу вышнему.

3) Коммерцъ-коллегіумъ—всѣхъ торговъ, всякой пошли-



ны распоряжается, торговых судить; а деньги черезъ рент-мейстера отсылать въ статсъ-контору.

4) Камеръ-ревизіонъ—всѣ счета всего государства, Воен-ская, Бергъ-коллегія, Политическая коллегія; отколѣ всѣ указы и патенты и наряды людямъ“.

Развѣ это копія съ шведскихъ коллегій? Въ Швеціи не было никакой политической коллегіи, это во-первыхъ; далѣе: Шведская камеръ-коллегія вѣдала не только всѣ доходы, но на нее были возложены тоже всѣ заботы о развитіи сель-скаго хозяйства и промышленности, что, по понятіямъ того времени, входило въ такъ назыв. камеральное дѣло. Швед-ская коммерцъ-коллегія вѣдала не только торговлю, но и мануфактуры; въ Швеціи не было Юстицъ-коллегіи, а су-ществовали 3 надворныхъ суда, откуда аппеляція шла не-посредственно къ королю; такъ назыв. камеръ-ревизіонъ-коллегія была только отдѣленіемъ такъ назыв. камеральнаго суда, наконецъ въ планѣ Петра не упомянуто ни о канце-ляръ-коллегіи, вѣдавшей дѣла внѣшней политики, ни объ адмиралтейской коллегіи. Слѣдовательно, въ данномъ случаѣ не можетъ быть и рѣчи о безразборчивомъ списываніи съ шведскихъ учрежденій.

Начертанія Петра, какъ вы видите, немногосложны, кратки; подробная выработка проекта поручена Сенату, ко-торому слѣдуетъ взять всѣ собранные матеріалы у Брюса, Вейде и Фика. Но вотъ у Петра возникаетъ опасеніе, что Сенатъ неохотно возьмется за самостоятельную работу, что вотъ сенаторы станутъ списывать дословно то, что найдутъ въ запискахъ лицъ, собравшихъ свѣдѣнія.

9-го мая 1718 года сенатъ получаетъ слѣдующій указъ Петра:

„Изъ уложенія и уставовъ шведскихъ, что касается до Юстицъ-коллегіи, то дѣла исправить въ коллегіи, а которые государственные распорядки, а именно: сколько ландсъ-гев-

динговъ и надъ сколькими уѣздами одинъ и подъ нимъ сколько какихъ чиновъ и какъ оныя связаны послушаніемъ и должностью, то выписывать и приносить въ Сенатъ, гдѣ надлежитъ спускать съ русскими обычаями, что можетъ быть по старому и что перемѣнить, то все оставить по мѣрѣ въ Сенатъ и изготовить къ будущей осени въ докладъ“. Но Сенатъ повидимому не могъ справиться съ возложеннымъ на него дѣломъ; разногласіе между его членами было такъ сильно, что уже мѣсяцъ спустя царь приказалъ рассмотреть всѣ работы въ Высочайшемъ присутствіи, чтобы рѣшить какія уклоненія основательны, какія нѣтъ (указъ 11 іюня 1718 г.).

§ 35. Составленіе регламентовъ подвигалось впередъ очень медленно. Быстрѣе всѣхъ работали адмиралъ Апраксинъ и его товарищи, составивъ регламентъ адмиралтействъ-коллегіи послѣ тщательнаго изученія регламентовъ — англійскаго, голландскаго, французскаго, датскаго и шведскаго. Но желаніе Петра, съ 1719 г. управлять съ помощью реорганизованныхъ учреждений не могло осуществиться. Повидимому самая большія затрудненія встрѣчались при организаціи камеръ-коллегіи, статсъ-конторы и юстицъ-коллегіи, что и понятно, такъ какъ наиболѣе больными мѣстами московской администраціи были — финансы и судъ, неуллучшившіяся, а, напротивъ, ухудшившіяся въ теченіе первыхъ 25 лѣтъ царствованія Петра. А здѣсь то именно шведская стройность и систематичность были болѣе, чѣмъ гдѣ-либо, у мѣста. Петръ упрекалъ сенаторовъ и вновь назначенныхъ президентовъ будущихъ коллегій въ лѣни и намѣренной волокитѣ. Грозный указъ 2 іюня 1718 г. напомнилъ имъ о необходимости покончить, какъ можно скорѣе, дѣла. Ягужинскому поручено наблюденіе за тѣмъ, чтобы гг. составители регламентовъ не бездѣйствовали!

Царь желалъ, чтобы по крайней мѣрѣ три важнѣйшія коллегіи: военная, адмиралтейская и камеръ-коллегія от-

крыли свои дѣйствія съ 1719 г.. Къ тому времени опъ уже нѣсколько измѣнилъ свой первоначальный планъ. Рѣшено учредить 9 коллегій: коллегію иностранныхъ дѣлъ, Каммеръ, Юстицъ, Ревизіонъ, Военную, Адмиралтейскую, Коммерціи, Штатсъ-контору и Бергъ и Мануфактуръ-коллегію. Предположеніе учредить политическую коллегію или забыто, или эта коллегія казалась лишнею, въ виду существованія Сена-та. Однако, нѣсколько времени спустя, по всей вѣроятности въ 1719 г., Петръ опять возвращается къ этой идеѣ. Въ кабинетныхъ дѣлахъ (II книга, № 34), въ памятныхъ книжкахъ, находится слѣдующая замѣтка: „о такой коллегіи, которая бы смотрѣла, что исправить, перемѣнить, оставить, вновь сдѣлать, начиная отъ порядковъ прибыли даже, до чистоты и украшенія во всемъ государствѣ, плантаціи въ безлѣсныхъ мѣстахъ и виноградъ, всякія строенія, работы и прочія такія дѣла, когда указъ объ иныхъ будетъ прежде не начинать не распорядясь кѣмъ и чѣмъ оныя содержать сдѣлавъ \*)).

Въ другомъ мѣстѣ встрѣчается замѣтка объ учрежденіи особаго органа для завѣдыванія дѣлами сельскаго хозяйства и сельско-хозяйственной промышленности, а именно: экономіи генеральнаго съ канцеляріей.

Были ли эти планы результатамъ ознакомленія Петра съ работами Любераса, который предлагалъ учредить дирекціонсъ-коллегію и коллегію экономіи,—это неизвѣстно. Нѣтъ также объясненій тому, что побудило Петра отказаться отъ осуществленія этихъ плановъ.

Весь 1718 г. прошелъ въ спѣшной работѣ надъ организаціей коллегій, но вотъ эта поспѣшность и повредила дѣлу! Уступая настоятельнымъ требованіямъ царя кончить работы

---

\*) По объясненію г. Павлова-Сильванскаго, второй отдѣлъ этой фразы Петра Великаго, начиная со словъ: „плантаціи...“, не имѣетъ никакой связи съ первымъ и только случайно написанъ царемъ на одномъ лоскутѣ бумаги(?)



къ 1719 г. и весь строй коллегій ввести въ дѣйствіе, составители регламентовъ поддались искушенію просто дословно переводить шведскіе уставы, не справляясь съ тѣмъ, соответствуетъ ли все ихъ содержимое „ситуаціи сего государства“. Этимъ объясняются тѣ упреки въ неосторожномъ и неумѣломъ составленіи регламентовъ, которые мы встрѣчаемъ въ запискахъ Любераса, Кохіуса, въ запискѣ, приписываемой Лейбницу, въ то время уже умершему. Петръ самъ часто сознавалъ, и признавалъ, что много „зря учинено“. Учрежденіе коллегій обратило на себя вниманіе всѣхъ иностранныхъ дипломатовъ, акредитованныхъ при русскомъ дворѣ, и о немъ поговаривали не мало въ газетахъ того времени. Въ журналѣ „Europäische Faма“ появилась оффиціозная статья о новыхъ учрежденіяхъ; посланники: датскій, голштинскій, прусскій, саксонскій въ своихъ депешахъ комментируютъ на различный ладъ эту реформу Петра. Кто говоритъ, что никакихъ основательныхъ причинъ къ этой реформѣ не было, что она результатъ простой подражательности, кто пишетъ удивляясь мудрости царя, надѣясь на установленіе порядка въ русской администраціи, неуройства въ которой давали себя тяжело чувствовать и во внѣшнихъ сношеніяхъ, кто наконецъ, наприм. французскій посланникъ де-Лави, подозрѣвалъ глубокую политическую подкладку и замыслы, стремленіе предупредить грозившій будто бы государственный переворотъ, волненіе высшаго сословія, якобы нашедшаго оплотъ въ сенатѣ!

Де-Лави сообщаетъ слѣдующее:

„Его Ц. В. осуществилъ наконецъ свое давнишнее намѣреніе уничтожить сенатъ и учредить на мѣсто его нѣсколько коллегій, а именно: коллегію Юстиціи, Финансовую, Военную, Торговую, Контрольную и проч. Коллегіи эти соберутся 7-го текущаго мѣсяца (января 1719 г.) стар. стили въ томъ же зданіи, гдѣ прежде происходили засѣданія се-

ната, и царь, воссѣдая на тронѣ, произнесетъ имъ рѣчь, которая, вѣроятно, будетъ касаться взаимныхъ обязанностей членовъ коллегій“.... „Эта переменна можетъ быть лишь выгодна для общества, потому что вслѣдствіе вводимыхъ ею разумныхъ постановленій, правосудіе будетъ отправляемо по справедливости, тогда какъ прежде оно было, такъ сказать, изгнано изъ судовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ установится на лучшихъ основаніяхъ безопасность общественная и иностранцевъ, такъ какъ половина членовъ коллегій будетъ состоять изъ этихъ послѣднихъ. Правда, это учрежденіе, какъ я слышалъ, обойдется Е. В. почти въ 200000 р. с. въ годъ, но это увеличеніе расходовъ ничего въ сравненіи съ благомъ, которое оно принесетъ государству, гдѣ знатные сановники не будутъ болѣе имѣть случаевъ обогащаться, какъ прежде, на счетъ своего государя и его подданныхъ“.

По сообщеніямъ французскаго посланника де-Лави коллегіи должны были открыть свои дѣйствія 7 янв. 1719 г. Неизвѣстно какія коллегіи открыли свою дѣятельность 7 января 1719 г., (камеръ-коллегія открыта только въ 1720 году), но то достовѣрно, что ожиданіе немедленнаго улучшенія русской администраціи не осуществилось. Напротивъ, 1719 годъ, какъ иначе и быть не могло, былъ самымъ тяжелымъ годомъ; не скоро же распредѣлены были дѣла старыхъ приказовъ между новыми коллегіями; не такъ легко и быстро шло дѣло установленія правильныхъ сношеній коллегій съ мѣстными органами съ одной, съ сенатомъ съ другой стороны. Новое дѣлопроизводство не сразу привилось, да и регламенты еще не были готовы. Хранимые въ сенатскомъ архивѣ оригиналы проектированныхъ коллежскихъ регламентовъ исправлены и переисправлены рукою Петра и испещрены его крестиками, нулями и краткими замѣтками. Окончательная ихъ редакція относится къ 1720 г., а регламенты нѣкоторыхъ коллегій, а именно: Мануфактуръ-коллегіи, Коммерцъ-коллегіи, появились въ 1722—1724 гг..

Не всѣ коллегіи появились сразу; компетенція не всѣхъ коллегій опредѣлена точно и неизмѣнно, хотя бы и на короткое время. Извѣстно, что Ревизіонъ-коллегія вскорѣ упразднена, вотчинныя дѣла отдѣлены отъ Юстицъ-коллегіи и поручаются вѣдѣнію особой Вотчинной коллегіи; образуется особая малороссійская коллегія, Главный Магистратъ, Статсъ-контора подчиняется Каммеръ-коллегіи; появляется Духовная коллегія съ своимъ знаменитымъ регламентом\*); въ 1723 году (февраля 8) издается указъ объ учрежденіи особой коллегіи для розыскныхъ дѣлъ по духовному вѣдомству съ апелляціей въ Синодъ. Однимъ словомъ, новыя учрежденія находились какъ бы въ состояніи непрерывнаго броженія; они не удовлетворяли требованіямъ великаго реформатора; его рука не уставала мѣнять ихъ внѣшній обликъ, измѣнять правила ихъ дѣлопроизводства.

§ 36. Съ 1719—1725 г. не прошло ни одного года, въ которомъ бы коллегіямъ данъ былъ покой, возможность установить свою дѣятельность въ опредѣленныхъ постоянныхъ рамкахъ. Понятно, что эта подвижность не могла содѣйствовать упроченію центральной администраціи. Результаты реформы должны были явиться послѣ смерти реформатора, и если мы вспомнимъ о той энергичной защитѣ коллегій въ началѣ царствованія Александра I со стороны дѣятелей Екатерининской эпохи, напр. Трощинскаго, или публицистовъ того времени, напр. Карамзина, то придется признать, что петровскія коллегіи сослужили свою службу въ 18 столѣтіи съ пользою и честью.

Но Петръ не дожилъ до жатвы посѣяннаго! Первые шесть лѣтъ дѣятельности коллегій принесли только огорченія и разочарованія. Но это онъ предвидѣлъ. Въ разговорѣ

---

\*) Онъ составленъ, какъ извѣстно Теофаномъ Прокоповичемъ. Главнымъ источникомъ изложенной въ немъ теоріи коллегіальнаго управленія, служила книга аббата Де Санъ-Піера: „Discours sur la polysynodie. 1718 г.



съ голландскимъ посланникомъ Деби онъ замѣтилъ: „приложеніе принциповъ всегда трудно, но въ теченіе времени всѣ интересы примирятся“. Суть коллежскаго устройства: совмѣстное рѣшеніе на основаніи общаго совѣщанія при общей отвѣтственности, вотъ что всего труднѣе прививалось. Коллегіи, по словамъ Петра, не должны были такъ поступать, какъ поступали старые приказы, гдѣ главный, наиболѣе вліятельный бояринъ „что хотѣлъ, то и дѣлалъ“, а другіе рабски молчали и соглашались. Компетенція коллегій шире, но и отвѣтственности болѣе; нужны трудъ, вниманіе, обдуманность рѣшенія. „Дѣла новыя, важныя, высшаго царскаго указа часто нѣтъ или потому что царь нарочно заставляетъ своихъ слугъ рѣшать самостоятельно, или потому что царь въ отсутствіи, надобно, слѣдовательно, рѣшить, тяжело, а царь строгъ, взыскателенъ и вотъ первая мысль, какъ бы уклониться отъ участія въ рѣшеніи и вмѣстѣ уклониться отъ отвѣтственности; пусть, кто побоище, подастъ свое мнѣніе, такъ и рѣшить; всѣ рѣшили, на комъ спрашивать? Царь не допускаетъ такого рода дѣйствій, онъ для того и вводитъ коллегіальное устройство, чтобы пріучить къ дѣятельности сообща съ равнымъ участіемъ; пріучить къ самостоятельности, онъ требуетъ, чтобы каждый подавалъ свое мнѣніе и отвѣчалъ за него, чтобы никто не смѣлъ своего сужденія не имѣть. Рѣшили, слава Богу, можно и отдохнуть. Нѣтъ, внушаетъ строгій воспитатель, отдыхать нельзя; рѣшеніе не можетъ оставаться только на бумагѣ, надобно немедленно привести въ его исполненіе, не успокоиваться прежде, пока дѣло будетъ сдѣлано. Нельзя терять времени и потому, что „потеря времени смерти невозвратной подобна“ (Соловьевъ). Воспитатель долженъ былъ вызвать уваженіе къ мѣсту присутствія коллегіи, пріучить къ серьезному взгляду на веденіе государственнаго дѣла. Стремленіе пріучить, заставить служащихъ относиться къ дѣлу добросовѣстно,

безкорыстно, обдуманно съ подчиненіемъ закону, проходитъ красною нитью черезъ всѣ указы Петра въ столь богатое законодательными актами время 1716—1725 гг.; всѣ органы, учреждаемые Петромъ въ теченіе этого періода, должны были быть представителями этой идеи: ревизоръ\*), оберъ-фискаль, генераль-прокуроръ. Это стремленіе руководило Петромъ при исключеніи большинства президентовъ изъ Сената; оно побудило его строжайшимъ образомъ слѣдить за тѣмъ, чтобы все дѣлопроизводство Сената и коллегій было письменное, дабы дѣятельность каждаго члена присутственнаго мѣста оставляло по себѣ слѣды въ журналахъ и протоколахъ.

Стремленіе предсѣдателей коллегій взять верхъ надъ своими сочленами встрѣчено гнѣвомъ царя; желаніе сократить время засѣданія въ присутствіи, заниматься дѣломъ на дому, рѣшать дѣло съ глазу на глазъ съ заинтересованными лицами, вызываетъ грозные указы. „Господа Сенать, объявляю Вамъ, пишетъ царь 9 мая 1719 г., понеже коллегіи нынѣ устроены для того, дабы каждая съ совѣту и приговору всѣхъ своей коллегіи дѣлала, того ради подтверждается симъ указомъ, дабы президенты никакихъ дѣлъ ни указовъ одви не дѣлали и не подписывали, но всѣ въ коллегіи будучи, развѣ кого за болѣзною не будетъ, то дѣлать и безъ того, кто боленъ, а въ важныхъ дѣлахъ для подписки посылать къ нимъ на дворъ“.

§ 37. Да, дѣлопроизводство петровскихъ коллегій было бумажное дѣлопроизводство! Но не ради накопленія груды исписанной бумаги—перо и чернила получили такое значеніе и пользовались такою милостью; протоколы должны были играть роль неподкупныхъ свидѣтелей дѣятельности каждаго слуги

---

\*) См. объ учрежденіи должности ревизора интересныя объясненія въ цитир. нами сочиненіи Павлова-Сильванскаго, стр. 55.

государства, гарантія исполненія законовъ. Самъ царь, Сенатъ, собиравшійся вмѣсто Его Величества персоны, подчинялись этому правилу.

„Понеже, сказано во II-ой главѣ Генеральнаго Регламента, всѣ государственныя коллегіи только подъ Е. Ц. В. особливымъ, такожъ и Правит. Сената, указами обрѣтаются“,... но всѣ указы Е. В. и Сената, т. е. всѣ тѣ, которые, какъ сказано въ толкованіи къ главѣ IV, „въ дѣйство производить“,... надлежать быть письменные и зарученные, а не словесные. Въ предѣлахъ своей компетенціи, указанной и ограниченной регламентами, коллегіи могли рѣшать текущія дѣла, принимать мѣры для исполненія указовъ, но какъ скоро слѣдовало издать указъ, „который генерально и всѣмъ безъ исключенія предложенъ“, то ни коллегія, ни даже Сенатъ и Синодъ не были властны, за исключеніемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, какъ сказано въ резолюціи 19 ноября 1722 г., на докладные пункты Синода.

Всѣ регламенты коллегіямъ начинаются съ вмѣненія имъ въ твердую, главную, святѣйшую обязанность строго держаться своихъ регламентовъ, въ точности исполнять всѣ указы и учрежденія и всякія дѣла, которыя входятъ въ ихъ кругъ вѣдомства, рѣшать безъ промедленія, безъ богоненавистой корысти и пристрастія. Именной указъ 22 декабря 1718 г. возвѣщалъ народу о коренныхъ началахъ реформы слѣдующими словами: „нынѣ управля войско, милосердую Е. В. о народѣ и о земскомъ \*) справедливомъ правленіи не извоилъ пренебречь, но трудится и сіе въ такой же добрый порядокъ привести, какъ и воинское дѣло, чего ради учинены коллегіи, т. е. собраніе многихъ персонъ (вмѣсто приказовъ), въ которыхъ президентъ или предсѣдатель, не

---

\*) Здѣсь слово „земское“ имѣть опять новый смыслъ, означая „гражданское“.



такую мочь имѣютъ, какъ старые судьи: дѣлали что хотѣли. Въ коллегіяхъ же президентъ не можетъ безъ соизволенія товарищевъ своихъ ничего учинить. Также и прочія обязательства великія суть, что отнимаютъ старыя поползновенія дѣлать, какъ о томъ вскорѣ Регламенты или Уставы будутъ опубликованы и всѣхъ коллегій должности для веденія сего полезнаго дѣла народу<sup>а</sup>.

Намъ всѣ эти обѣщанія кажутся малосодержательными, неопредѣленными; неужели начала провозглашенныя Петромъ, были новы для Руси? Повидимому, да! Стоитъ припомнить столь наивное, столь характеристичное для того времени, письмо Меншикова, въ которомъ онъ извиняется въ малыхъ грабежахъ, или отношеніе Сената къ дѣлу Шафирова. Петру пришлось объяснить Меншикову: „Что Ваша милость пишеть о сихъ грабежахъ, что эта бездѣлица, а то не есть бездѣлица, ибо интересъ тѣмъ теряется въ озлобленіи жителей“... и въ указѣ по дѣлу Шафирова царь опять долженъ напомнить высшимъ сановникамъ имперіи, что неисполненіе закона хуже измѣны, потому что ведетъ къ уничтоженію всякой дисциплины въ подчиненныхъ, къ разоренію людей, къ паденію государства!

§ 38. Но могло ли учрежденіе коллегій, на которое Петръ смотрѣлъ, какъ на средство къ установленію закономѣрнаго управленія — быть дѣйствительно факторомъ законности въ то время, когда неясно было даже понятіе „законъ“, когда существовало только смутное предположеніе о томъ, что не всякое велѣніе власти есть законъ? Должно признать, что и этотъ недостатокъ государственнаго строя того времени чувствовался и признавался великимъ реформаторомъ. Конечно, той ясности относительно понятій „законъ“ и „административное распоряженіе“, до котораго дошла современная наука, мы отъ него ожидать не можемъ, но *первые шаги къ созданію прочнаго административнаго права* сдѣланы при немъ, отчасти предше-

ствуя учрежденію коллегій, отчасти они стоятъ въ связи съ этой реформой. Уже и то много, что прекратилось полное смѣшеніе понятій частно-правовыхъ и публично-правовыхъ, смѣшеніе органовъ вотчиннаго управленія и управленія государственнаго, безъ чего невозможно развитію понятій „законъ и административное распоряженіе“; уже и то много, что Петръ рѣшился основать реформированную администрацію не на временныхъ наказахъ, или специальныхъ указахъ, случайныхъ приговорахъ боярской думы, какъ было въ московское время, а на постоянныхъ организаціонныхъ законахъ, какими являются „Генеральный регламентъ“, отдѣльные регламенты и инструкціи органамъ мѣстнаго управленія, которые именно какъ законы постоянные, рѣзко отличаются отъ указовъ простыхъ, содержащихъ въ себѣ разрѣшеніе спеціальнаго вопроса, или предписаніе спеціальной мѣры. Одинъ изъ новѣйшихъ и замѣчательнѣйшихъ русскихъ публицистовъ, проф. Коркуновъ, говоритъ въ извѣстномъ соч. „Указъ и Законъ“ (стр. 309): „петровская реформа не изгладила въ сознаніи общества и самого правительства представленіе о законѣ, объ уложеніи, какъ о чемъ то существенно отличающемся отъ простого указа.

Все управленіе государствомъ опредѣляется указами, но въ такомъ порядкѣ само правительство видитъ нѣчто временное, переходное; правительство не разъ заявляетъ о своемъ намѣреніи издать современемъ новое уложеніе взамѣнъ стараго соборнаго уложенія и новоуказныхъ статей. Для изданія уложенія считался необходимымъ особый порядокъ, существенно отличный отъ порядка изданія указовъ“. Съ этимъ мнѣніемъ, согласно которому уложенію, какъ чему то постоянному, противопоставляется масса указовъ безъ всякаго разбора, какъ нѣчто временное, переходное, нельзя согласиться безусловно. Внимательно изучая Полное Собраніе Законовъ, а также и обращая вниманіе на тѣ указы, кото-

рые не вошли въ Полное Собрание Законовъ, мы видимъ, что различались три вида вѣлѣній власти: Уложеніе, съ относящимися къ нему въ качествѣ дополненія новоуказными статьями, регламенты или уставы и Учрежденія, какъ совокупность нормъ, опредѣляющихъ административную организацію государства и, наконецъ, указы, которые опять различались какъ по содержанію, такъ и по источнику своего происхожденія, и по власти, ихъ издающей.

Именной указъ 29 апрѣля 1721 года „о раздѣленіи указовъ на временные и къ всегдашнему наблюденію издаваемые и о напечатаніи послѣднихъ“ — гласитъ:

„Указы всѣ за Нашею подписью разбирать на двое: которые временные въ особливую книгу, а которые въ постановленіе какого дѣла то припечатывать, а именно что подлежитъ до коллегіи, то въ регламентъ коллегіи, а что къ Уставу или къ артикуламъ и прочимъ дѣламъ въ регламентъ, и не на время, то оное припечатывать на всѣ годы къ онымъ книгамъ“.

Можно привести еще цѣлый рядъ указовъ петровскаго времени, въ которыхъ царь приписываетъ различать указы по дѣламъ генеральнымъ, или вѣчные, отъ указовъ временныхъ, сепаратныхъ, подтвердительныхъ и партикулярныхъ. Наконецъ и форма изданія указовъ далеко не одна и та же.

Почти всѣ указы по „дѣламъ генеральнымъ“ или такъ назыв. вѣчные издаются государемъ изъ Сената или изъ коллегіи, или въ исключительныхъ случаяхъ за подписью всѣхъ членовъ Сената или Синода; временные, сепаратные, или партикулярные напротивъ, издаются или царемъ однимъ безъ выслушанія Сената и Коллегій, или однимъ Сенатомъ, или одной коллегіей. Но за коллегіями не признавалось неограниченнаго права издавать временные или партикулярные указы. Разъ такъ назыв. временный указъ касался денежныхъ сборовъ, повинностей, или въ силу его налагались на поддан-



ныхъ какія-либо обязанности, или ограниченіе ихъ правъ и свободы, то, какъ видно изъ Высочайшей резолюціи 12-го января 1720 г. и изъ гл. X Регламента Главнаго Магистрата, требовалась аппробація государя или всего Сената въ полномъ составѣ.....

§ 39. Итакъ, вся вторая половина эпохи реформъ, эпохи, центромъ которой является реорганизація центральныхъ административныхъ учрежденій, была проникнута идеей водворенія законмѣрности въ управленіи, идеей лежавшей въ основѣ учрежденій коллегіальныхъ.

Современники Петра свидѣтельствуютъ, что они учились у него „благородному безстрашію и правдѣ“. Благородное безстрашное служеніе правдѣ въ политически организованномъ обществѣ, въ государствѣ, должно выражаться и въ непоколебимомъ уваженіи передъ закономъ, въ служеніи идеѣ законности. Петръ сознавалъ, что въ особенности самодержавное государство должно жить на основѣ законовъ, что самодержавіе только тогда истина, а не призракъ, не пустая вывѣска надъ зданіемъ олигархіи, если воля самодержца, выраженная въ законѣ есть безусловно обязательная норма для вельможъ равно, какъ и для послѣдняго нищаго на большой дорогѣ!

Петръ посѣялъ идею законности, но жатвы не видѣлъ! Сила повседневныхъ привычекъ лишила генія большей части результатовъ его труда. Онъ зналъ и предвидѣлъ это. „Нѣ-который дворянинъ, говорилъ царь своимъ приближеннымъ, желалъ въ деревнѣ у себя мельницу построить, а не имѣлъ воды. И видя у сосѣдей озера и болота, имѣющія воды до-вольство, немедленно зачалъ по согласію оныхъ каналъ ко-пать и на мельницу припасъ доставлять, котораго хотя при себѣ въ совершенство привести не могъ, но дѣти, сожалея иждивенія родителя ихъ, по нуждѣ принялись и совершили“.

Но стремясь обосновать реформированную администрацію

на началѣ закономѣрности, Петръ понималъ закономѣрность сообразно съ духомъ своего времени—весьма узко. Онъ не признавалъ ограниченія государственной власти какими-либо правами подданныхъ. Дѣйствовать закономѣрно, значило исполнять въ точности, безъ оглядки, регламенты, инструкціи указы, не обращая вниманія ни на какія родственныя связи, интересы частныя, сословныя. Самостоятельной сферы частной самодѣятельности, независимой отъ государственнаго вмѣшательства, Петръ не зналъ и знать не хотѣлъ. Холопство московскаго времени онъ презиралъ, но холоповъ онъ превратилъ не въ гражданъ, а въ школьниковъ и подмастерьевъ, все государство въ школу и мастерскую, гдѣ всѣ—отъ перваго до послѣдняго—должны были дѣйствовать по точному указанію правилъ, въ изобиліи данныхъ великимъ, неутомимымъ учителемъ и мастеромъ на всякое дѣло, начиная съ сочиненія регламентовъ, постройки городовъ и кораблей и кончая выдѣлкою гвоздей и стрижкой овецъ. Вся политика внутренняго управленія Петра Великаго охарактеризована въ трехъ изъ его изреченій, оправдывающихъ жестокость его мѣръ, доказывающихъ необходимость опеки надъ всѣмъ и всѣми и возводящихъ полицейское всемогущество въ полную теорію.

Первое изреченіе Петра гласитъ: „Съ другими европейскими народами можно достигать цѣли человѣколюбивыми способами, а съ русскими не такъ: если бъ я не употреблялъ строгости, то бы уже давно не владѣлъ русскимъ государствомъ и никогда не сдѣлалъ бы его таковымъ, каково оно теперь. Я имѣю дѣло не съ людьми, а съ животными, которыхъ хочу передѣлать въ людей“.

Второе изреченіе гласитъ: „Нашъ народъ, яко дѣти, не ученія рады, которыя никогда за азбуку не примутся, когда отъ мастера не принуждены бываютъ, которымъ сперва досадно кажется, но, когда выучатся, потомъ благодарятъ, что давно изъ всѣхъ нынѣшнихъ дѣлъ“.

Третье изреченіе—слѣдующее знаменитое мѣсто въ регламентѣ Главному Магистрату 1721 года: „Полиція добрые порядки рождаетъ, всѣмъ безопасность подаетъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ, предостерегаетъ болѣзни, призираетъ нищихъ и увѣчныхъ, воспитываетъ юныхъ;.... *полиція—душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ, фундаментальный подпоръ человеческой удобности и безопасности*“ (П. С. З. № 3708, X).

Управленіе, основанное на принципѣ точнаго и безпрекословнаго, пассивнаго исполненія законовъ, на безпощадной жестокости по отношенію ко всякому сопротивленію, будь его источникъ тупоуміе, невѣжество, суевѣріе, или сознательная вражда, на вездѣсущемъ вмѣшательствѣ и на беззавѣтной вѣрѣ въ благодѣянія этого вмѣшательства—должно было видѣть средство къ достиженію цѣли неукоснительнаго служенія исключительно государственнымъ задачамъ не въ судебной отвѣтственности должностныхъ лицъ, и самозащитѣ частными лицами ихъ интересовъ въ случаѣ предъявленія къ нимъ незаконныхъ требованій, а въ сложной системѣ явнаго и тайнаго надзора надъ всѣми и надъ всѣмъ—надъ „господами Сенатъ“, надъ коллегіями, надъ захудалымъ помѣщикомъ, надъ его бѣднѣйшимъ мужикомъ, надъ переводомъ книгъ, писаніемъ писемъ, равно какъ надъ тканіемъ полотна.

§ 40. Удѣльно-вѣчевая Русь основывалась на двоевластіи, Москва долго сохраняла дуализмъ государева и земскаго дѣла; Петровская Русь знала только государственное дѣло. Все, что дѣлалъ народъ, все, что совершалось въ государствѣ,—было частью государственнаго „домостроительства“. Надзоръ за домохозяевами всѣхъ сословій былъ порученъ командѣ надзирателей: духовныхъ—съ Синодомъ во главѣ, явныхъ свѣтскихъ—генераль-прокурору и подчиненнымъ ему прокурорамъ, свѣтскихъ негласныхъ—оберъ-фискалу и всей плеядѣ фискаловъ; наконецъ, за ними всѣми стоялъ страшный приказъ



Преображенскій, преемникъ приказа тайныхъ дѣлъ и достойное звено въ цѣпи тайно дѣйствовавшихъ, дневного свѣта боявшихся, органовъ негласной государственной полиціи, которымъ положенъ конецъ въ 1880 г.

Самой рельефной, характерной чертой этого идеального, съ извѣстной точки зрѣнія, полицейскаго государства Петра Великаго,—была организація фискалата и прокуратуры. Фискалы появились вмѣстѣ съ учрежденіемъ Сената\*).

Болѣе свѣтлый, симпатичный характеръ носить учрежденіе прокуратуры, съ генераль-прокуроромъ во главѣ (предшественникъ этого должностного лица были—генеральный ревизоръ и штабъ-офицеръ, посаженные въ Сенатъ для охраны законности)\*\*).

---

\*) Уже изъ этого хронологическаго факта слѣдуетъ, что это учрежденіе не заимствовано изъ Швеціи. Въ 1711 г., какъ замѣчено выше, Петръ не имѣлъ данныхъ о шведскихъ учрежденіяхъ. Притомъ нужно замѣтить, что шведскій государственный фискаль и подчиненные ему фискалы были органами явнаго надзора за служащими и защитниками казеннаго интереса передъ судомъ, а не тайными надзирателями. Институтъ фискаловъ введенъ Петромъ не по совѣту Лейбница, какъ рассказываютъ, а по всей вѣроятности подъ вліяніемъ организованной въ Пруссіи системы фискальнаго надзора. Организація этого института въ Пруссіи совершена въ царствованіе короля Фридриха I-го, союзника Петра. Свѣдѣнія о должности фискаловъ были доставлены Петру барономъ Гейсеномъ, который, конечно, не могъ посѣтить Швеціи. Главный фискаль на все государство назывался оберъ-фискаломъ. На немъ лежала обязанность тайно надсматривать и провѣрять, нѣтъ ли упущеній и злоупотребленій въ сборѣ казны, не дѣлается ли гдѣ неправый судъ, и за кѣмъ замѣтить неправду, хотя бы и за знатыми лицами, долженъ объявить передъ Сенатомъ: если доносъ окажется справедливымъ, то одна половина шт, афа, выскивасмаго съ виновнаго, шла въ казну, а другая поступала въ пользу оберъ-фискала за открытіе злоупотребленій. Оберъ-фискалу были подчинены провинціаль-фискалы. Весь этотъ сонмъ фискаловъ долженъ былъ надъ всѣмъ надсматривать, и всѣ жители должны были всячески имъ содѣйствовать,—всѣ, ради собственной пользы, приглашались къ доносничеству.

\*\*) Мысль объ учрежденіи должности ревизора при Сенатѣ для контроля надъ администраціей заимствована была Петромъ, говоритъ г. Пугловъ-Сильванскій, стр. 55, какъ кажется, изъ „изъявленій прибыточныхъ государству“ (соч. Салтыкова). Въ этомъ насъ убѣждаетъ особенно то, что указъ о генеральномъ ревизорѣ объявленъ былъ въ концѣ 1715 г., въ то время, когда

Собственноручный указъ, данный этимъ воинственнымъ прокурорамъ, гласить: „смотрите, дабы указы не только что на письмѣ были сдѣланы, но чтобы экзекуція на всѣ указы, какъ возможность допустить, чинена была“.

§ 41. Учрежденіе должности генераль-прокурора—этого звѣнца административной системы Петра Великаго, должности, которой было суждено сыграть такую важную роль въ русскомъ управленіи 18-го столѣтія и подъ конецъ стать орудіемъ замѣны коллегіальной системы,—министерской,—какъ и вся система коллегій, не была копіей съ какого-либо иностраннаго учрежденія, а результатомъ продолжительнаго, сравнительнаго изученія подходящихъ по характеру иностранныхъ учреждений и долгаго размышленія надъ ними Петра.

Главнымъ матеріаломъ для Петра служили, повидимому, работы Зотова о должности генераль-прокурора во Франціи и донесенія Фика о должности, учрежденной въ Швеціи Карломъ XII-ымъ подъ именемъ: „Высшаго уполномоченнаго короля“ (högste ombudsman).

Генераль-прокуроръ и всѣ прокуроры въ коллегіяхъ и въ мѣстности должны быть стражами закона, ихъ глава—генераль-прокуроръ—„яко око государя и стряпчій о дѣлахъ государевыхъ“ \*).

---

Петръ сдѣлалъ нѣсколько распоряженій по проектамъ Салтыкова. Два пункта указа прямо совпадаютъ съ нѣкоторыми пунктами проекта Салтыкова объ „учищеніи чина регента государственнаго“. Подобно генераль-ревизору, регентъ долженъ „имѣть сидѣніе въ Сенатѣ“ и смотрѣть, какіе указы во всемъ государствѣ сдѣланы и какіе не исполнены и почему; о неисполненныхъ указахъ регентъ доноситъ Сенату. Главная обязанность генеральнаго ревизора состояла также, по мысли законодателя, въ надзорѣ не за Сенатомъ (къ чему эта должность свелась на практикѣ), но за управленіемъ вообще, онъ есть надзиратель указовъ, дабы все исполнено было“.

\*) „По бумагамъ, хранящимся въ дѣлахъ кабинета Петра Великаго, говоритъ Павловъ-Сильванскій стр. 76, можно прослѣдить всю его личную работу въ дѣлѣ выработки закона о генераль-прокурорѣ; четыре раза проектъ закона переписывался канцеляристами кабинета и каждый разъ испещрялся новыми собственноручными поправками Петра. 17 января 1722 г. Петръ въ Преображенскомъ подписалъ инструкцію и вручилъ ее генераль-прокурору Ягу-



Организованное такимъ образомъ Петромъ, управленіе имѣло почти необъятную компетенцію. Всѣ стороны общественной и частной жизни были подвергнуты строжайшей регламентаціи. Съ бритья бородъ и обрѣзыванія кафтановъ Петръ началъ, занялся организаціей школъ (хотя неуспѣшно), организаціей промышленности и торговли по принципамъ меркантильной политики, вмѣшивался въ мельчайшія подробности сельскаго хозяйства, и дошелъ до обязательнаго установленія ассамблей и прогулокъ на лодкахъ по Невѣ и по Финскому заливу. Даже общественныя удовольствія сдѣлались „государевымъ дѣломъ“.... Но, подчиняясь предрассудкамъ своего времени, подражая западнымъ государямъ въ крайностяхъ полицейской регламентаціи, онъ въ одномъ отношеніи стоялъ неизмѣримо выше ихъ,—и выше своихъ преемниковъ и преемницъ вплоть до Екатерины II. Все, что онъ дѣлалъ—онъ совершалъ не ради династическихъ цѣлей, не ради славы своей или ради собственной забавы, а во имя идеала, до котораго желалъ онъ довести свой народъ. Никогда еще государственное начало не проявлялось съ такою силой, съ такою ясностью, какъ въ этомъ неограниченномъ монархѣ, для котораго самодержавіе не было самостоятельнымъ понятіемъ, а только великимъ орудіемъ службы,—неутомимой, непрерывной. Нельзя лучше выразить громаднѣйшій шагъ

---

жинскому; черезъ три мѣсяца онъ беретъ назадъ эту инструкцію для новыхъ поправокъ; статья 11-я существеннымъ образомъ передѣлывается, въ другія вносятся незначительныя поправки; прежде чѣмъ инструкція была вновь утверждена государемъ 27 апрѣля 1722 г., она снова три раза переписывалась въ кабинетѣ вслѣдствіе все новыхъ и новыхъ собственноручныхъ поправокъ Петра Великаго. Изъ проекта, составленнаго К. Зотовымъ, или кѣмъ другимъ пользовавшимся письмомъ Зотова, Петръ взялъ одну только первую статью закона, которая возлагала на генераль-прокурора обязанность „смотре́ть накрѣ́по, дабы Сенатъ свою должность хранилъ—всѣ дѣла по регламентамъ и указамъ, безъ потерянiя времени, отправлялъ“, указывать Сенату на допущенныя имъ нарушенія законовъ, требовать исправленія незаконныхъ рѣшеній и, въ случаѣ непослушанія сенаторовъ, протестовать и доносить государю, а также записывать въ книги всѣ указы Сената и исполненія по указамъ“.



впередъ, сдѣланный въ развитіи понятія государственной власти въ эпоху Петра, сравнительно со временемъ царей такъ называемой „самобытной“ Москвы, какъ сопоставить одно мѣсто въ письмѣ Іоанна Грознаго къ Курбскому съ приказомъ Петра передъ Полтавскимъ сраженіемъ. Иванъ Грозный, вспоминая о самомъ славномъ дѣлѣ своего царствованія, о взятіи Казани, упрекаетъ Курбскаго въ томъ, что онъ и его товарищи принудили царя къ участію въ походѣ, и пишетъ „Вы меня, какъ плѣнника, посадивши на судно, повезли сквозь безбожную и невѣрную землю. Если бы не всемогущая десница Божія защитила мое смиреніе, то я бы непременно лишился жизни“. Приказъ же Петра гласитъ:.... „вы сражаетесь не за Петра, а за государство, Петру врученное.... а о Петрѣ вѣдайте, что ему жизнь не дорога, только бы жила Россія, слава, честь и благосостояніе ея“...\*)).

§ 42. Послѣ смерти Петра, при его преемникахъ и преемницахъ—до Екатерины Великой, это государственное начало въ управленіи совершенно угасло. Самодержавіе существовало только ради самого себя; его органы сдѣлались слугами придворныхъ партій, государственныя должности, высшихъ и низшихъ степеней, мѣстами кормленія, замѣщаемы—формально по табели о рангахъ Петра, фактически подъ диктовку фаворитовъ и фаворитокъ, ихъ приближенныхъ и друзей. Судьба Петровскихъ учрежденій изложена въ каждомъ курсѣ исторіи Русскаго права. Извѣстно, что Сенатъ былъ униженъ при Екатеринѣ I-ой и Петрѣ II,—благодаря учрежденію Верховнаго Тайнаго Совѣта, высшаго и фактически единственнаго руководителя управленіемъ; что коллегіи, особенно тѣ, въ которыхъ засѣдали близкіе къ вре-

---

\*) Слѣдуетъ обратить вниманіе еще на одну черту Петровской организаціи управленія, сравнительно съ Московской. Въ Москвѣ чуть не половина приказовъ служила цѣлямъ дворцоваго управленія. Петръ не учредилъ ни одной коллегіи дворцоваго управленія!...

меньщикамъ люди,—эмансипировались отъ сенатскаго контроля; что упразднена была, хотя временно, должность генераль-прокурора; что мѣстные учрежденія петровскаго времени измѣнили свой характеръ—воевода и воеводскія канцеляріи сдѣлались опять всесильными вершителями судебъ мѣстности; что то немногое, что сдѣлано въ пользу отдѣленія суда отъ администраціи опять уничтожено, что незначительныя попытки къ установленію самостоятельности городскихъ сословныхъ учрежденій парализованы подчиненіемъ магистратовъ—воеводамъ и упраздненіемъ главнаго магистрата,— что, наконецъ,—отчасти благодаря мѣрамъ Петра Великаго (ревизія 1719 и установленіе подушной подати), но вопреки его намѣреніямъ,—узелъ крѣпостного права стягивался все туже и туже. Часто было высказано воззрѣніе, что установленіе почти безграничной помѣщичьей власти обезпечивало государству десятки тысячъ даровыхъ полицейскихъ органовъ. Вѣрнѣе,— что крѣпостное право сузило сферу государственной администраціи въ узкія рамки управленія финансами, войскомъ, иностранными сношеніями и заботою о нуждахъ только  $\frac{1}{30}$  населенія, привилегированныхъ сословій, въ крайнемъ случаѣ попеченіемъ о потребностяхъ мелкихъ ремесленниковъ и торговцевъ, не бывшихъ крѣпостными, но оставшихся „подлыми“. О мужикѣ крѣпостномъ, о земледѣльцѣ, государство заботилось только тогда, когда онъ попадалъ въ рекруты, или въ застѣнокъ тайной канцеляріи. Опять, слѣдовательно, появился дуализмъ; но не земщина противопоставлялась государеву дѣлу, а совокупность помѣщичьихъ вотчинъ и ихъ крѣпостное населеніе.

Зачатки законности и административнаго права, внесенные въ государственный строй Россіи Петромъ Великимъ, исчезли; имъ не было мѣста въ государствѣ, въ которомъ властвовали Меншиковы, Долгорукіе, Ушаковы и Биронъ \*).

---

\*) Бернгарди въ своей Исторіи Россіи и европейской политики (Geschich-



Отсутствіе въ государственной жизни всякаго уваженія къ закону \*), безчисленные случаи нарушенія закона, безнаказаннаго разъ оно совершалось сильнымъ человѣкомъ или его слугами, — уничтожили всякую увѣренность въ возможность мирной, безопасной жизни, и ясно, что всѣ мѣры, припимавшіяся правительствомъ для поднятія народнаго благосостоянія, или для борьбы съ особенно опасными обществу элементами, встрѣчались или недовѣріемъ или тупымъ бездѣйствіемъ коснаго населенія. Масса указовъ, изданныхъ въ эпоху 1725—1741 гг. для регулированія торговли и промышленности (въ

---

te Russlands und der europäischen Politik in den Jahren 1814—1831, II, 2 стр. 126). указываетъ на роковое значеніе попытки верховниковъ ограничить самодержавную власть извѣстными „кондиціями“.

„Von ihrem (Annas) Regierungs Antritt an wurde die Selbstherrschaft in Russland ihr eigener Zweck, die Erhaltung ihrer selbst die eigentliche Aufgabe der unbeschränkten Macht. Alles Andere wurde Nebensache. Und das ist der Character der Regierung Russlands geblieben bis auf die Zeit Alexanders 1 herab. Die Regierung Katharinas II macht keineswegs eine Ausnahme; auch für sie war sich selbst in ungeschmälerter Macht auf dem Throne zu behaupten die eigentliche Aufgabe. Was sie nebenher that Gesittung oder den Schein der Gesittung in Russland zu fördern—das geschah nicht der Sache wegen; es geschah zur Verherrlichung ihrer eigenen Person und war am Ende auch ein klugberechnetes Mittel der Selbserhaltung“.

Въ отношеніи Екатерины II здѣсь, конечно, только доля правды. Шаткость ея правъ на престолъ обусловливала только недостатокъ энергіи въ проведеніи задуманныхъ ею реформъ. Во всякомъ случаѣ, грустныя, кровавыя событія русской исторіи 18 вѣка доказываютъ неизмѣримую важность для государственнаго управленія—твердаго порядка престолонаслѣдія и укоренившейся династіи, другими словами—служать лучшей иллюстраціей громаднаго значенія великаго акта 5 апрѣля 1797 г. не только для государственнаго устройства, но и для государственнаго управленія.

\*) Въ дѣлопроизводствѣ была страшная путаница: приказные позволяли себѣ дѣлать подчистки, прибавки и убавленія въ прихода-расходныхъ и крѣпостныхъ книгахъ, въ народѣ ходили даже фальшивые высочайшіе указы, при повальной безграмотности во всѣхъ слояхъ общества не трудно было грамотнымъ плутамъ обманывать темный народъ.

Въ видахъ охрaненія общества отъ такихъ обмановъ, въ 1735 году указано было считатьъ подлинными высочайшими указами только такіе, на которыхъ окажется подпись императрицы и трехъ ея кабинетъ—министровъ.—(Костомаровъ. Русская исторія въ жизнеописаніяхъ I, 168).



особенности горной и лѣсной), въ большинствѣ случаевъ оставались неисполненными; организація городской полиціи, предпринятая по почину принца Гессенъ-Гомбургскаго, какихъ-либо благопріятныхъ послѣдствій не имѣла, за недостаткомъ подходящаго личнаго матеріала для замѣщенія должностей. Исслѣдованія Соловьева, Костомарова, Дитятина доказали, что русскій городъ въ первую половину 18-го столѣтія не зналъ элементарнѣйшихъ условій благоустройства! А въ селахъ было, можетъ быть, меньше смраду, но столь же много беззаконія.

§ 43. При Елизаветѣ Петровнѣ замѣчаются въ управленіи проблески къ лучшему. Возстановлены петровскія учрежденія въ центрѣ и отчасти въ мѣстности. Сенатъ съ генераль-прокуроромъ становится верховнымъ и почти неограниченнымъ руководителемъ всей администраціи. Сама верховная власть возложила на Сенатъ обязанность возстановить порядокъ во всѣхъ частяхъ государственнаго управленія. Въ манифестѣ 1761 года Императрица Елизавета Петровна говоритъ: „Сенату нашему, какъ первому государственному мѣсту, по своей должности и по данной власти давно бы надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ безпорядки.... Повелѣваемъ симъ нашему Сенату, какъ истиннымъ дѣтямъ отечества, воображая долгъ Богу, государству и законамъ Государя Императора, нашего любезнѣйшаго родителя, которые мы во всемъ свято почитаемъ, всѣ свои силы и старанія употребить къ возстановленію народнаго благосостоянія“. Вычисляя предметы, на которые Сенатъ долженъ обратить свое вниманіе, Императрица не пропускаетъ ни одного изъ важныхъ государственныхъ вопросовъ. Судъ, казенные интересы, вообще финансы, народное благосостояніе, рекрутскіе наборы, соляное и винное управленіе, мѣстное управленіе, монетное дѣло, все входитъ въ эту программу. Съ новыми усиліями долженъ былъ принятыя онъ за дѣ-

ло, которое онъ велъ уже слишкомъ двадцать лѣтъ (ср. Градовскій. Высшая администрація Россіи XVIII в. и генераль-прокуроры, стр. 194). Но этотъ манифестъ, признающій столь ясно всеобъемлющую компетенцію Сената, не есть ли онъ вмѣстѣ съ тѣмъ свидѣтельство неуспѣшности его дѣйствій? Сенатъ при всемъ своемъ желаніи не могъ исполнить удовлетворительно ни одной изъ возложенныхъ на него задачъ, ибо не имѣлъ въ своемъ распоряженіи надежныхъ органовъ. Все одна и таже причина препятствовала установленію правильнаго, дѣйствительнаго, не на бумагѣ только, управленія: беззаконіе, полное отсутствіе правового чувства въ обществѣ, а благодаря этому и въ служащихъ, которые вышли изъ его среды. Надъ управленіемъ царствованія Елизаветы Петровны, которое въ послѣдствіи представлялось потомкамъ почему-то въ розовомъ свѣтѣ, — современники произнесли суровый приговоръ. Голландскій посланникъ Де-Свартъ пишетъ въ 1757 году: „Распушенность, безпорядокъ и произволъ въ Россіи достигли страшныхъ размѣровъ.... Никогда еще Россія не была въ столь запутанномъ, опасномъ, жалкомъ положеніи. Не осталось и тѣни отъ честности, чести, довѣрія, стыда, справедливости, замѣчается только неопытное тщеславіе и расточительность, грозящая гибелью“....

Екатерина II-ая въ свою очередь, въ знаменитомъ „наставленіи генераль-прокурору кн. Вяземскому даетъ слѣдующую характеристику сенатскаго управленія: „Всѣ мѣста и Сенатъ вышли изъ своихъ основаній разными случаями, какъ неприлежаніемъ къ дѣламъ моихъ нѣкоторыхъ предковъ, а болѣе случайныхъ при немъ людей пристрастіями. Сенатъ установленъ для исполненія законовъ, ему предписанныхъ, а онъ часто издавалъ законы, раздавалъ чины, достоинства, деньги, деревни, — однимъ словомъ — почти все, и утѣснялъ прочія судебныя мѣста въ ихъ законныхъ преимуществахъ... Черезъ такія великія гоненія нижнихъ мѣстъ они пришли



въ столь великій упадокъ, что и регламентъ вовсе позабыли, которымъ повелѣвается: противъ сенатскихъ указовъ, есть ли оны не въ силѣ законовъ, представлять въ Сенатъ, а на послѣдокъ и къ намъ. Раболѣпство персонъ, въ сихъ мѣстахъ находящихся, неописанное и добра увидѣть не можно, пока сей вредъ не пресѣчется; одна лишь форма канцелярская исполняется, а обдумать еще и нынѣ прямо не смѣютъ, хотя въ томъ часто интересъ государственный страждетъ.... Можетъ быть, что и для любочестія инымъ чинамъ прежніе порядки прелестны, однако же покамѣстъ я жива, то останется какъ долгъ велить.... Россійская имперія столь обширна, что кромѣ Самодержавнаго Государя, всякая другая форма правленія ей вредна“. (П. С. З. № 12118).

§ 43. Екатерина, приступая къ обновленію государственнаго строя, въ особенности къ переустройству управленія съ помощью ряда широко задуманныхъ реформъ, какъ видно изъ только что цитированныхъ словъ ея, относилась безусловно отрицательно къ дѣламъ предшествовавшихъ ей царствованій и это отрицаніе доходило до того, что она не только рѣшилась ввести новыя учрежденія, но подготовить, какъ она выразилась, „новую породу“ людей, новыхъ дѣятелей для преобразованнаго на гуманныхъ началахъ государства (ср. Генеральное Ученіе о воспитаніи обоюбого пола юношества. 1764 г.). Образовавшая свои политическія воззрѣнія при помощи сочиненій Монтескье, Беккариа и энциклопедистовъ, Екатерина надѣялась ввести начало законности въ строй русской жизни, какъ начало, вытекающее изъ требованія разума \*) и изъ природы неограниченной монархіи.

---

\*) Дирекціонная коммиссія (въ составѣ Большой коммиссіи для составленія новаго уложенія) очень хорошо иллюстрировала эту исходную точку зрѣнія императрицы словами: „при сочиненіи хотя многое изъ старыхъ законовъ почерпнато быть можетъ, но они правиломъ не служатъ. Нынѣ все по премудрымъ и никогда неопровергаемымъ правиламъ большого Наказа расположено



О законѣ и законности, какъ объ основныхъ принципахъ и стимулахъ государственной жизни, Екатерина говоритъ почти во всѣхъ крупныхъ законодательныхъ и правительственныхъ актахъ своего царствованія: въ особенности въ наставленіи губернаторамъ 1764 г., въ знаменитомъ Большомъ Наказѣ (ст. 38 и 39 въ особенности), въ манифестѣ 1766 г. о выборѣ депутатовъ, въ учрежденіи о губерніяхъ 1775 г., въ Уставѣ Благочинія 1782 г.. Основная мысль императрицы, повторяемая ею часто, заключается въ томъ, что всѣ учрежденія вообще суть хранилища законовъ. Осуществить великую мысль законности въ управленіи Екатерина думала приведеніемъ въ исполненіе, насколько это было возможно, идей Монтескье о раздѣленіи властей (въ Наказѣ Екатерина различаетъ власть законодательную, защитительную и совершительную). Предоставляя законодательную власть исключительно Самодержцу, Екатерина хотѣла поручить защитительную власть Сенату, какъ высшему контрольному мѣсту и суду, совершительная же власть должна находиться въ рукахъ подчиненныхъ центральныхъ и мѣстныхъ учреждений, тѣхъ „малыхъ протоковъ“, благодаря которымъ власть Самодержца получаетъ свое осуществленіе, согласно съ основными законами и въ предѣлахъ полномочій имъ данныхъ (§ 28 Наказа).

Это раздѣленіе властей, конечно, не осуществилось, да и не могло осуществиться, пока государство управлялось не на основаніи какихъ-либо постоянныхъ законовъ (регламенты Петра Великаго, по словамъ Екатерины, были забыты, да и успѣли устарѣть), а на основаніи необозримой массы указовъ, письменныхъ и устныхъ, объявляемыхъ \*).

---

быть должно. Почему и нѣтъ другого зеркала, какъ, во-первыхъ, Наказъ, а потомъ здравый разсудокъ, любовь къ отечеству и должная благодарность къ строительницѣ блаженства нашего“.

\*) Какъ видно изъ наставленія Екатерины II, даннаго частной комиссіи

§ 44. Императрица не только оставила за собой законодательство и верховное руководство управленіемъ, но фактически, подобно Петру (хотя и безъ его желѣзной энергіи) управляла сама, непосредственно или при посредствѣ своихъ довѣренныхъ лицъ, игравшихъ роль министровъ, общегосударственныхъ (какъ генераль-прокуроръ) или мѣстныхъ (намѣстники вродѣ Мельгунова, Сиверса, Рѣпина и др.). Принято говорить, что Екатерина, даровавшая Россіи въ 1775 г. знаменитое учрежденіе о губерніяхъ, ввела въ Россіи децентрализацию, закрывъ часть коллегій и перенесши ихъ въ губерніи подъ видомъ намѣстническихъ или губернскихъ правленій и казенныхъ палатъ, поднявъ значеніе губернаторовъ, призвавъ къ дѣятельному участию въ управленіи дворянство, и наконецъ, учредивъ должность намѣстниковъ.—Но этотъ взглядъ крайне ошибоченъ. Фактически, царствованіе Екатерины, наравнѣ съ царствованіемъ Петра Великаго и Николая I, было верхомъ централизациі, было личнымъ управленіемъ въ полномъ смыслѣ.

Въ 1767 году Екатерина учредила Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ, учрежденіе не только законодательное, но и высшее административное. Въ его составъ вошли: вице-канцлеръ, всѣ ближайшіе совѣтники императрицы, фактически игравшіе роль настоящихъ министровъ; генераль-прокуроръ, петербургскій генераль-губернаторъ. Здѣсь обсуждались и рѣшались всѣ важные вопросы государственнаго управленія;

---

„о порядкѣ государства въ силѣ общаго права“, 1768 г., законодательница считала крайне необходимымъ при кодификаціонныхъ работахъ выдѣлить въ особую группу учрежденіе правительствъ, учрежденныхъ ради „уравненія государственнаго строительства съ частями онаго“, т. е. такъ называемое камерное управленіе и правительства, цѣль которыхъ состоитъ въ „устроеніи полезнаго“, или „въ полиціи благосостоянія“, ср. Лаппо-Давилевскій—„Собраніе и Сводъ законовъ Россійской имперіи, составленные въ царствованіе императрицы Екатерины II“. Глава вторая. Журналъ Мин. Нар. Просвѣщ. 1897 г. Мартъ стр. 153.

мнѣнія Сената относительно вопросовъ государственнаго управления и законодательства никто не спрашивалъ. Въ важнѣйшихъ случаяхъ дѣла не передавались на его обсужденіе и подачу мнѣнія, но просто рѣшались именными высочайшими указами. На долю Сената выпадалъ только трудъ изданія указовъ подчиненнымъ мѣстамъ объ исполненіи рѣшеній императрицы. Конечно, этотъ новый центральный органъ (Совѣтъ) незамедлилъ вступить въ непосредственныя сношенія съ сохранившимися коллегіями и съ намѣстниками (послѣ 1775 г.). Сенатъ превратился фактически въ высшее судебное мѣсто (если не считать его значенія какъ хранителя закона, остававшася на бумагѣ). Всѣ нити управления стекались въ Совѣтъ, гдѣ предсѣдательствовала Екатерина. Совѣтъ былъ орудіемъ послѣдовательно проведенной централизаціи.

Это положеніе дѣлъ нисколько не измѣнилось въ 1775 году, когда Екатерина издала учрежденіе о губерніяхъ, единственный практическій результатъ дѣятельности Большой комиссіи 1767 года или вѣрнѣе, плодъ ознакомленія съ нуждами мѣстности, обрисованными въ наказахъ депутатовъ.

Выше мы говорили о томъ, что Петру Великому не удалось организовать удовлетворительно мѣстное управленіе. Преемники и преемницы его это дѣло нисколько не подвинули; напротивъ, они разрушили и то немногое, что было имъ сдѣлано. Мѣстное Управленіе въ эпоху 1725—1775 представляло собою полный хаосъ. Петръ возложилъ заботу о безопасности и благоустройствѣ въ городахъ на магистраты, подъ общимъ руководствомъ главнаго магистрата; въ селахъ единственнымъ органомъ полиціи были *de facto* помѣщики.

Въ эпоху полновластія Меншикова главный магистратъ былъ упраздненъ; города со всѣмъ городскимъ сословіемъ подчинены произволу воеводъ, которые подчинили себѣ и все



мѣстное финансовое управленіе. Благодаря этому, конечно, все мѣстное управленіе упростилось, но это упрощеніе привело къ тому, что въ мѣстности фактически не было ни законовъ, ни какихъ другихъ правилъ, кромѣ произвола губернаторовъ и воеводъ, рѣшавшихъ все по своему усмотрѣнію и не допускавшихъ никакихъ жалобъ на себя. Власть этихъ господъ, въ большинствѣ случаевъ отставныхъ офицеровъ и генераловъ, не получившихъ почти никакого образованія, обнимала и земскую и городскую полицію, и финансы, и судъ, — гражданскій и уголовный, — и торговое судопроизводство; какого-либо контроля надъ ихъ дѣятельностью не существовало.

Губерніи и провинціи были почти всѣ громаднѣхъ размѣровъ и повсюду находились районы, куда никакой начальнической глазь не заглядывалъ и гдѣ все общежитіе покоилось на самыхъ рудиментарныхъ основахъ, если хотите — счастливые уголки въ великомъ государствѣ, — пока общій миръ не нарушался. Но когда надъ Россіей стряслась страшная бѣда, когда разразилось пугачевское возстаніе, то правительство со страхомъ убѣдилось, что хаотическое внутреннее мѣстное управленіе превратило Россію въ административную *tabula rasa* и все населеніе въ массу беззащитныхъ людей, тщетно искавшихъ охраны въ немногочисленныхъ малодушныхъ представителяхъ правительства. Послѣ усмиренія мятежа Екатерина энергично принялась за реорганизацію мѣстнаго управленія, на основаніи выработаннаго ею при содѣйствіи Сиверса учрежденія о губерніяхъ. Мотивы изданія этого знаменитаго акта \*) указаны въ введеніи (П. С.

---

\*) Объ учрежденіи 1775 года Градовскій въ своей диссертациі „Высшая администрація 18 в. и т. д. стр. 225, говоритъ: „оно надолго останется памятникомъ широкихъ теоретическихъ взглядовъ, превосходной подготовки и глубокаго пониманія практической стороны дѣла и средствъ къ совершенію задуманнаго намѣренія“.

З. № 14392 „....что по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, оныя не достаточно снабдены, какъ правительствами такъ и надобными для управленія людьми, что въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи, и казенные доходы и счета, обще съ благочиніемъ или полиціей, сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются, а таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены, ибо въ одной Воеводской Канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія.

....Сіе Наше постановленіе, какъ всякъ усмотрѣть можетъ, Судебныя мѣста отдѣляетъ отъ губернскихъ правленій, предписываетъ каждому мѣсту должности и правила, доставляетъ онымъ возможность исполнять предписанное“).

§ 45. Слѣдовательно, Учрежденіе 1775 года имѣло въ виду: 1) учредить органы мѣстнаго управленія съ строго отграниченной территоріальной и матеріальной компетенціей, объемомъ которой соотвѣтствовалъ бы силамъ каждаго учрежденія; 2) отдѣлить судъ отъ администраціи. То и другое должно было привести къ заведенію лучшаго порядка, къ безпрепятственному теченію правосудія и облегчить „лучшее и точнѣйшее исполненіе полезнѣйшихъ, впредъ издаваемыхъ узаконеній“.

Вся имперія была раздѣлена на болѣе мелкія по объему, сравнительно съ прежнимъ, губерніи (каждая губернія должна была обнимать не болѣе 400000 душъ населенія и распадаться на 8—10 уѣздовъ съ населеніемъ въ 30—40000 душъ). Судъ, финансовое управленіе и полиція были отдѣлены другъ отъ друга. Компетенція губернатора, поставленнаго въ рамки особаго наставленія, простиралась строго говоря только на управленіе. (Надзоръ за вниманіемъ податей порученъ Казенной Палатѣ, подъ управленіемъ вице-губернатора, такъ что губернаторъ могъ имѣть косвенное вліяніе). Въ каждой



губерніи учреждены палаты уголовного и гражданского суда, въ уѣздахъ уѣздные суды. Эти судебные органы были поставлены въ полную независимость отъ главъ администраціи; аппелляція на ихъ рѣшенія шла въ Сенатъ. Параллельно съ уѣздными судами для городского населенія установлены особые суды—магистраты, а для рѣшенія тяжбъ между государственными крестьянами—верхнія и нижнія расправы\*). Полиція въ городовъ ввѣрена нижнему земскому

---

\*) Весьма важную роль, по мысли законодательницы, долженъ былъ играть т. н. „совѣстный судъ“.

На совѣстный судъ возлагалась обязанность охраны личной свободы противъ произвольныхъ арестовъ.

Ст. 407 Учрежденія о губерніяхъ гласить:

„Буде кто пришлетъ прошеніе въ совѣстный судъ, что онъ содержится въ тюрьмѣ болѣе 3 дней и въ тѣ 3 дни ему не объявлено, за что содержится въ тюрьмѣ, или что онъ въ тѣ 3 дни не допрашиванъ, тогда совѣстный судъ, не выходя изъ присутствія, долженствуетъ послать повелѣніе, чтобы таковой содержащійся въ тюрьмѣ, буде таковой содержится не въ оскорбленіи Особы Императорскаго Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству или разбою, былъ присланъ и представленъ въ совѣстный судъ обще съ прописаніемъ причинъ, для которыхъ содержится подъ стражею, или не допрашиванъ. Повелѣнія совѣстнаго суда въ семь случаевъ должны быть исполняемы, не мѣшкая ни часа, гдѣ получены будутъ, подъ взысканіемъ или 300 рублей съ предсѣдателя, да по 100 рублей съ засѣдателей, буде въ судебномъ мѣстѣ болѣе сутокъ оставить оныя безъ исполненія, на дорогу кладется срокъ по 25 верстѣ на день. По представленіи къ лицу совѣстнаго суда въ тюрьмѣ содержащаго, буде совѣстный судъ усмотритъ, что проситель содержится не въ оскорбленіи Величества, не по измѣнѣ, не по смертоубійству, не по воровству или разбою, совѣстный судъ не выходя изъ присутствія, прикажетъ содержащагося въ тюрьмѣ освободить на поруки, какъ о его поведеніи, такъ и о представленіи его къ тому суду въ той губерніи, которой онъ самъ изберетъ, куда и дѣло его совѣстный судъ отошлетъ, и такового правомъ совѣстнаго суда изъ тюрьмы освобождеднаго, по тому же дѣлу въ другой разъ въ тюрьму посадить никто уже да не дерзнетъ прежде рѣшенія его дѣла, дѣло же его кончить, какъ законами повелѣно. Буде же совѣстный судъ усмотритъ, что проситель содержится въ вышеписанныхъ винахъ, по которымъ и присылать не должно, или же проситель ложно написалъ, что 3 дни содержится, и ему не объявлено, за что, и онъ не допрашиванъ, или порукъ по себѣ не дастъ и не представитъ, тогда совѣстному суду подлежитъ возвратитъ просителя въ тюрьму пуще прежней“.

Жалобы на рѣшенія совѣстныхъ судовъ передавались на разсмотрѣніе одного „Высшаго Совѣстнаго Суда“.



суду съ капитанъ—исправникомъ во главѣ, въ городахъ, сообразно съ ихъ населенностью, полиціймейстерамъ или городничимъ, (и подчиненнымъ имъ частнымъ приставамъ и квартальнымъ надзирателямъ). Уставъ благочинія 1783 года учредилъ еще коллегіальный органъ — управу благочинія, которая, впрочемъ, и въ 19 столѣтіи существовала далеко не во всѣхъ городахъ. Всѣ дѣла по благотворительности—призрѣнію бѣдныхъ, больныхъ, умалишенныхъ, убогихъ,—поручены приказамъ общественнаго призрѣнія (а также организація народныхъ школъ).

Двѣ или три губерніи (строго говоря, не согласно съ буквою учрежденія 1775 года, которое установило намѣстниковъ для всякой губерніи), подчинены государеву намѣстнику или генералъ-губернатору\*).

§ 46. Стремленіе водворить законность въ управленіи очень рельефно выступаетъ почти во всѣхъ отдѣлахъ Учрежденія 1775 года. Стражемъ закона является прежде всего Намѣстникъ, получившій широкую функцію охранителя всѣхъ (ст. 84: „какъ Государеву Намѣстнику благочиніе или полиція градская и сельская подчинены, то онъ имѣетъ пресѣкать всякаго рода злоупотребленія, а наипаче роскошь безмѣрную и разорительную, обуздывать излишества, безпутство, мотовство, тиранство и жестокость). Намѣстникъ по словамъ учреж-

---

Эта статья конечно осталась мертвой буквой! Про дѣятельность „Высшаго Совѣстнаго Суда“ никто ничего не слыхалъ!

\*) Выше уже замѣчено, что многіе видятъ въ учрежденіи о губерніяхъ, въ организаціи губернскихъ правленій и казенныхъ палатъ, палатъ уголовного и гражданского суда—децентрализацію. Но это мнѣніе ошибочно. Въ Гл. XXIX, ст. 414, прямо сказано: палаты ничто иное суть, какъ Департаменты коллегій и для того, кромѣ Императорскаго Величества и Сената, ни отъ кого не принимаютъ законовъ и указовъ и ни къ кому иному не подаютъ и не присылаютъ рапортовъ и доношеній“. При тогдашнихъ порядкахъ это значило усилить централизацію и, дѣйствительно, все управлялось изъ центра—самой императрицей, при содѣйствіи не Сената, а его генералъ-прокурора и совѣта при Высочайшемъ Дворѣ.

денія 1775 года (ст. 82)— „не есть судья, но оберегатель Императорскаго Величества изданнаго узаконенія, ходатай за пользу общую и Государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ. Словомъ сказать, нося имя Государева Намѣстника, долженъ онъ показать въ поступкахъ своихъ доброходство, любовь и соболѣзнованіе народу“....

Но вся эта широкая дѣятельность должна оставаться на законной почвѣ. „Благоустройство въ Намѣстничествѣ, споспѣшествованіе въ исполненіи законовъ и способы къ удовлетворенію каждаго законнымъ образомъ отъ попеченія генераль-губернатора зависятъ“.

Хранителями закона въ мѣстности, кромѣ Намѣстника (или въ его отсутствіе губернатора), были, по учрежденію 1775 г., еще такъ наз. Правленіе Намѣстническое (т. е. теперешнее губернское правленіе), губернскіе прокуроры и подчиненные имъ губернскіе стряпчіе\*).

Очень важное постановленіе содержится въ ст. 101 Учрежденія 1775 г.,—устанавливающее хотя и не вполне ясно и опредѣленно принципъ законности повиновенія.

„Въ случаѣ дѣлъ важныхъ или чрезвычайныхъ, читаемъ мы здѣсь, при полученіи новаго общенароднаго узаконенія, (Главнокомандующій) Государевъ Намѣстникъ призывать можетъ палату уголовного суда, палату гражданскаго суда и Казенную Палату, для уваженія дѣлъ обще съ губернскимъ правленіемъ.“

---

\*) Ст. 95. „Правленіе Намѣстническое есть то мѣсто, которое управляетъ въ силу законовъ Именемъ Императорскаго Величества всею губерніей, обнародываетъ и объявляетъ повсюду въ подчиненныхъ оному областяхъ законы, указы, учрежденія, повелѣнія и приказанія Императорскаго Величества и выходящія изъ Сената и изъ прочихъ государственныхъ мѣстъ, на то власть имѣющихъ“. При этомъ нужно замѣтить, что кругъ лицъ, имѣющихъ право объявлять такъ наз. именныя Высочайшіе указы, значительно расширился. Это право было предоставлено вновь учрежденнымъ должностямъ: статсъ-секретарямъ и генераль-адъютантамъ.



При случаѣ же новаго общаго узаконенія, буде законъ въ чемъ неудобенъ усмотрится, то дозволяется имъ вообще единогласно дѣлать свое представленіе въ Сенатъ, а въ случаѣ подтвержденія отъ Верховной власти непремѣнное и безмолвное исполненіе послѣдовать имѣетъ“.

Это постановленіе ограничиваетъ въ значительной степени власть какъ намѣстника, такъ и губернскаго правленія. Намѣстникъ обязанъ въ точности исполнять всѣ законы; дополнять ихъ, даже толковать распространительно ихъ онъ не можетъ; въ случаѣ недомолвки, неясности или противорѣчія закона онъ долженъ приостановить свои дѣйствія и ждать разъясненія сверху. О томъ, могъ ли онъ дѣйствовать свободно въ области вопросовъ, не рѣшенныхъ закономъ, учрежденіе не говоритъ (фактически намѣстники пользовались очень широко этой своей дискреціонной властью).

Наконецъ, Екатерина создала спеціальную должность законоохранительную; не фискаловъ, этихъ ненавистныхъ народу тайныхъ надзирателей, олицетворявшихъ въ себѣ глубокое недовѣріе правительства къ органамъ администраціи, а—губернскую прокуратуру. Учрежденіе должности губернскихъ прокуроровъ—одна изъ свѣтлыхъ страницъ административныхъ реформъ Екатерины. Если губернскіе прокуроры, благодаря общимъ условіямъ жизни служебнаго сословія, и не оправдали всѣхъ ожиданій и надеждъ императрицы,—то идея сама по себѣ въ высшей степени симпатична и заключала въ себѣ зерно, изъ котораго могъ бы, при надлежащей поддержки, развиваться благодѣтельный для мѣстной жизни и для всей администраціи—институтъ. Законоохранительныя обязанности губернскаго прокурора опредѣлены преимущественно въ гл. XXVIII Учрежденія 1775 г., въ ст. ст. 404—405.

„Вообще губернскій прокуроръ и губернскіе стряпчіе смотрятъ и наблюденіе имѣютъ о сохраненіи вездѣ всякаго поряд-



ка, законами опредѣленнаго, и въ производствѣ и отправленіи самыхъ дѣлъ. Они сохраняютъ цѣлость власти, установленій и интереса Императорскаго Величества, наблюдаютъ, чтобы запрещенныхъ сборовъ съ народа никто не собиралъ и долгъ имѣютъ истреблять повсюду зловредныя взятки,,.

Особенно плодотворны могли бы быть слѣдующія постановленія, при хорошемъ составѣ губернской прокуратуры и при должной поддержкѣ ихъ со стороны правительства.

„Когда присланы будутъ новыя общія узаконенія, или учрежденія, или указы въ губернію или Намѣстничество, тогда, до записыванія въ книгу законовъ, учрежденій и уставовъ, губернское правленіе и палата выслушиваютъ напередъ заключенія губернскаго прокурора; сей долженъ предложить имъ тогда новоизданный законъ, учрежденіе или указъ, съ какимъ узаконеніемъ сходенъ или какимъ узаконеніямъ противенъ, или въ дополненіе которыхъ изданъ.

Буде губернскій прокуроръ гдѣ усмотритъ злоупотребленія, противныя законамъ, учрежденіямъ или указамъ, то долженствуетъ о томъ (прилично по тому случаю) напамять и увѣдомить (губернское) Намѣстническое правленіе и генераль-прокурора, дабы злоупотребленіе исправлено было.

При началіи срочнаго засѣданія губернскій прокуроръ велитъ прочесть тѣ статьи изъ законовъ, учрежденій или указовъ, о коихъ мнитъ, что нужно возобновить въ памяти для наивящаго соблюденія въ силу присяги, порядка и правосудія, въ присутственныхъ мѣстахъ; но чтеніе таковыхъ да не продолжится далѣе получаса (!)“.

Эта должность была выраженіемъ великой и прекрасной идеи, но—осуществленіе ея въ томъ направленіи, и въ той полнотѣ, какъ того желала великая законодательница—не удалось. Тому препятствовало прежде всего отсутствіе консолидированнаго въ какомъ бы то ни было сводѣ законодательства. Стражъ закона не имѣлъ возможности обзрѣть всю

массу нагроможденных другъ на друга указовъ. Вторымъ препятствіемъ было не вполне обеспеченное и самостоятельное положеніе прокурора и стряпчихъ. Третьимъ—сословная связь между прокуроромъ и должностными лицами, за законностью дѣйствій которыхъ онъ долженъ былъ наблюдать.

Какъ бы то ни было, на бумагѣ, въ теоріи былъ созданъ стройный организмъ администраціи.

§ 47 Въ этотъ организмъ долженъ былъ войти, какъ дѣятельный, живой членъ, новый элементъ некоронныхъ чиновниковъ. Петръ III, какъ извѣстно, манифестомъ 1762 года освободилъ дворянство отъ тягла обязательной службы. Этотъ актъ имѣлъ громадное значеніе не только для этого сословія, но и для всего административнаго строя. Дворянство, доставлявшее большинство царскихъ слугъ, превратилось изъ класса привилегированныхъ слугъ,—въ самостоятельное сословіе въ настоящемъ смыслѣ слова.

Екатерина, подъ вліяніемъ и по совѣту Лифляндца Сиверса, хотѣла привлечь дворянство къ участию въ мѣстномъ управленіи. Въ отчизнѣ Сиверса, въ прибалтійскихъ губерніяхъ, Эстляндіи и Лифляндіи;—какъ судъ, такъ и администрація, подъ общимъ надзоромъ губернатора, были почти всецѣло переданы сословно—земскому элементу (только финансовое управленіе осталось въ рукахъ коронныхъ должностныхъ лицъ). Древніе Ганзейскіе города (Рига, Ревель), богатые, благоустроенные, управлялись своими магистратами, члены которыхъ вышли изъ среды гордаго, властолюбиваго патриціатата. Рига и Ревель были какъ-бы „средневѣковые города—республики подъ русскимъ верховенствомъ“ (Бернгарди).

Дворянство въ каждой провинціи (Эстляндіи и Лифляндіи) представляло собою замкнутую корпорацію (Ritterschaft) и соединенное въ ландтаги, подъ предсѣдательствомъ ландъ-маршала, осуществляло не только административныя, но и

законодательныя функціи. Дворянству было предоставлено регулировать отношенія между господами и крестьянами, дворянство могло собственною властью учреждать общепользныя учрежденія: школы, кредитные институты. Какъ административныя должностныя лица внѣ стѣнъ городовъ, такъ и президенты и члены различныхъ судовъ (негородскихъ) назначались самимъ дворянствомъ и всѣ эти должности были почетными должностями: вознагражденія служащимъ не было положено.

Установить нечто подобное и въ Россіи, вотъ что совѣтовалъ Сиверсъ императрицѣ, указывая на то, что это сократитъ и расходы, которые грозили сильно возрасти при замѣщеніи всѣхъ новыхъ должностей коронными чиновниками.

Участіе дворянства въ мѣстномъ управленіи внутреннихъ губерній Россіи было организовано отчасти учрежденіемъ 1775 г., отчасти жалованной дворянству грамотой 1785 года.

Появились органы дворянскаго сословнаго самоуправленія съ весьма, впрочемъ, ограниченной компетенціей (дворянская опека, дворянское депутатское собраніе, дворянскія періодическія собранія — губернскія и уѣздныя). Дворянство замѣщало часть новыхъ учрежденныхъ, административныхъ, а также судебныхъ должностей выборными изъ своей среды. (Засѣдатели въ палатахъ, капитанъ-исправникъ и т. д.). Вмѣстѣ съ тѣмъ Екатерина въ 1775 и 1785 г.г. (учрежденіе о губерніяхъ и жалованная грамота городамъ) стремилась организовать въ городахъ городское сословное самоуправленіе всѣхъ классовъ городскихъ обывателей и cadaго класса въ особенности (купческаго, мѣщанскаго, цеховаго). Но эти стремленія Екатерины не были увѣнчаны успѣхомъ. Городское сословное самоуправленіе или влачило жалкую жизнь или просто осталось на бумагѣ (хотя нужно признать, что



благоустройство городовъ улучшилось въ царствованіе Екатерины въ значительной степени, но не благодаря самодѣтельности гражданъ, а благодаря энергичной дѣятельности удачно избранныхъ администраторовъ: Сиверса, Мельгунова, Еропкина, Рѣпина).

Не болѣе успѣшнымъ оказалось стремленіе Екатерины поднять уровень нравственный и умственный мѣстнаго дворянства и привлечь его къ общепользному участию въ мѣстномъ управленіи. Да, пришлось прибѣгнуть къ новымъ принудительнымъ мѣрамъ для того, чтобы заставить дворянство поступить на государственную службу. Стремленіе отклониться отъ службы, предпочтеніе спокойной помѣщичьей жизни службѣ проявлялось все съ большею и большею силою. Извѣстно, что въ жалованную дворянству грамоту введено постановленіе, что никто не имѣетъ активныхъ правъ дворянской корпораціи, кто на службѣ государственной не дослужилъ до чина оберъ-офицерскаго; нѣсколько позже вышло постановленіе, въ силу котораго семейство, которое въ теченіе трехъ поколѣній сряду оставалось внѣ службы, теряло права дворянства.

§ 48 Не смотря на примѣсъ сословнаго элемента въ управленіи, государственная власть и ея органы въ администраціи фактически остались всесильными. Но и власть и ея органы проявляютъ свою силу въ болѣе мягкой формѣ, чѣмъ въ предыдущія эпохи. Теоріи Монтеスキё и Беккаріа прошли не бесслѣдно въ умѣ императрицы; совѣтъ и поученія начинаютъ замѣнять принужденіе, правоучительной элементъ замѣняетъ юридическій въ законодательныхъ актахъ императрицы. Самымъ яркимъ примѣромъ служить Уставъ благочинія, данный новому полицейскому органу въ городахъ, состоявшему изъ городничаго (въ столицахъ — полицеймейстера) двухъ приставовъ, двухъ ратмановъ и стряпчаго. Компетенція Управы, опредѣленная многословнымъ Уставомъ и Наказомъ, была и обширна и неопредѣленна.

Города раздѣлены на части, въ каждую часть назначенъ частный приставъ и нѣсколько словесныхъ судей (последніе избирались горожанами; право это скоро превратилось въ тяжелую повинность). Нѣсколько позже въ каждую часть назначенъ слѣдственный приставъ для производства слѣдствій. Части подраздѣлялись на кварталы; въ каждой части назначенъ квартальный надзиратель, при немъ квартальный поручикъ, который также избирался горожанами.

Компетенція Управы, согласно Наказу 1782 г., слѣдующая: она была обязана охранять благочиніе, добровравіе и принуждать къ исполненію законовъ, приводить въ исполненіе повелѣнія правленія и рѣшенія судовъ, вѣдать городское благоустройство, предупреждать и пресѣкать преступленія и проступки, производить слѣдствія, во многихъ случаяхъ судить и, наконецъ, въ извѣстной степени она пользовалась правомъ полицейской расправы въ формахъ, закономъ указанныхъ. Она была, слѣдовательно, не только полицейскимъ, но и полицейско-судебнымъ органомъ. (Заботы свои о благоустройствѣ города она должна была раздѣлять съ шести-гласной думой, учрежденной въ 1775 году, но почти бездѣйствовавшей). Фактически Екатерининскія городскія общественныя учрежденія, какъ сказано выше, благодаря цѣлому ряду условий государственной и общественной жизни, волочили плачевную жизнь и играли чисто пассивную роль; члены общей думы превратились даже въ разсылныхъ или сторожей, служившихъ у органовъ государственной полиціи.

§ 49 Съ матеріальной точки зрѣнія администрація Екатерининской эпохи вполнѣ сохранила характеръ, присущій такъ наз. просвѣщенному абсолютизму, хотя формы дѣйствія и вмѣшательство въ частную жизнь стали мягче и эта мягкость, даже слабость, часто отражалась весьма пагубно на важныхъ государственныхъ интересахъ.

Въ нѣкоторыхъ отрасляхъ государственнаго управленія



Екатерина II даже открыто отрекается отъ принциповъ полицейскаго госудаства, объявляя во всеуслышаніе, что не слѣдуетъ ограничивать частной самодѣтельности и свободы. Таковъ смыслъ указа 1782 года, упразднившаго государственнй контроль надъ частно-владѣльческими лѣсами, и манифеста 1782 г. 18-го іюня, измѣнившаго основы горнаго законодательства. устанавливая свободу въ горной промышленности \*).

Освободительныя и просвѣтительныя начала Екатерининскаго царствованія проявлялись, хотя и непослѣдовательно и въ теченіе краткаго времени, въ области организаціи народнаго просвѣщенія, въ мѣрахъ къ оживленію умственной дѣятельности (указъ 1783 г. о частныхъ типографіяхъ), но съ момента начала „великой“ французской революціи совершается крутой поворотъ къ боязливому полицейскому вмѣшательству и надзору за частной жизнью и мыслью. „Золотой вѣкъ Сѣверной Семирамиды“ окончился полной распатанностью преобразованной ею администраціи, вызвавшей суровую репрессію ея сына и преемника Павла I \*).

---

\*) Вотъ что сказано въ этомъ манифестѣ: „Съ первыхъ дней царствованія нашего постановили мы себѣ непреложнымъ правиломъ, чтобы во всѣхъ промыслахъ и упражненіяхъ, свойственныхъ государству нашему и кои къ пропитанію вѣрныхъ нашихъ подданныху служатъ, изъять изъ среди ихъ всякое принужденіе и, напротивъ того, оживотворить и умножить оныя свободою и разными ободреніями“.

\*) Значеніе Екатерины II-ой въ исторіи русскаго государства прекрасно опредѣлено С. М. Шпилевскимъ въ краткой рѣчи, сказанной 6 ноября 1896 г. въ столѣтнюю годовщину дня ея кончины: „Екатерина живетъ не только въ благодарственной памяти народа, но и въ данныхъ ею законахъ и государственныхъ учрежденіяхъ, существующихъ доселѣ, а главное—Она живетъ въ тѣхъ высоко-гуманныхъ идеяхъ, которыя были догматами Ея политическаго исповѣданія. Важнѣйшія изъ этихъ идей не получили практическаго осуществленія въ царствованіе Екатерины, и историческая правда не позволяетъ умолчать, что сама Екатерина въ своей правительственной практикѣ становилась въ противорѣчіе съ этими идеями, что Екатерина въ дѣлахъ своихъ навсегда похожа на Екатерину въ исповѣдуемыхъ Ею политическихъ принципахъ.... Но многія идеи Екатерины долго не осуществлялись въ законодательствѣ и въ государственныхъ учрежденіяхъ, только озаряли умы болѣе просвѣщен-



§ 50 Краткое царствованіе этого монарха, рѣшившагося мѣрами безпощадной строгости искоренить давнишнія недостатки русской администраціи, о которыхъ разбилась даже желѣзная воля Петра I-го, — волокиту, взяточничество, — произвело только безпорядокъ, и не довершило того, что началось при Екатеринѣ. Административный строй Россіи превращенъ въ полный хаосъ. О законности не было болѣе рѣчи, да она и не могло существовать въ государствѣ, которое управлялось въ сущности только приказами на вахтъ-парадахъ, отмѣнявшихъ сегодня то, что вчера было приказано. Павелъ занялся ломкою всѣхъ учрежденій Екатерины, думалъ возстановить коллегіи, но окончательно погубилъ коллегіальное начало, подчинивъ коллегіи главнымъ директорамъ; создалъ новыя министерства (коммерціи и Удѣловъ, подчиненныя, впрочемъ генераль-прокурору, управлявшему Россіей сообща съ генераль-губернаторомъ. Петербурга); наконецъ, задумалъ дорогостоящую организацію полиціи, которой осчастливлены, впрочемъ, къ счастью только Петербургъ и Москва.

---

ныхъ русскихъ людей и иногда выражались въ литературѣ; многимъ идеи эти представлялись желанными, но по разнымъ условіямъ дѣйствительности недостижимыми идеалами государственнаго быта, а по убѣжденію другихъ—эти идеи были великимъ зломъ, къ нашему несчастью занесеннымъ изъ западной Европы и угрожающимъ подорвать основы исторически сложившагося русскаго устройства“.

\*) Въ качествѣ главнаго городского начальства для Петербурга учреждается вмѣсто думы—Коммиссія о снабженіи резиденціи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей до полиціи принадлежащихъ“. 12 сентября 1798 г. издается Уставъ столичнаго города Петербурга, изгонявшій изъ городской жизни всѣ элементы самоуправленія и создавшій рядъ чисто правительственныхъ полицейскихъ учреждений съ странными названіями: „городское правленіе или ратгаузъ, комитетъ городскихъ строеній, фейеръ-катастръ, наконецъ торш-рейберы у воротъ и шлагбаумахъ и т. д.. Почти тоже устроено въ Москвѣ. Все дѣлается по прусскому образцу,—не было только прусскаго порядка и прусской законности.

## ГЛАВА VII-я.

### *Русская администрація въ теченіе первой половины XIX в.*

§ 51. Итоги царствованія Павла I-го подведены его сыномъ, Императоромъ Александромъ I-мъ съ бесѣдъ съ братомъ, Великимъ Княземъ Николаемъ Павловичемъ: „дѣла были тогда крайне запутаны по отсутствію всякихъ основныхъ началъ въ управленіи. Ибо, хотя въ послѣдніе годы жизни Императрицы Екатерины порядку было мало, но все нѣсколько держалось еще прежнимъ; со вступленіемъ же на престолъ родителя, вслѣдствіе принятаго правила—совершенно уничтожать все дотолѣ существовавшее, и остальной порядокъ былъ разрушенъ безъ замѣны другимъ“.

Съ воцаренія Александра I-го, обѣщавшаго въ манифестѣ о восшествіи на престолъ, управлять народомъ „по законамъ и по сердцу августѣйшей бабки“, начинается послѣдняя, заключительная эпоха полицейскаго государства въ Россіи, переходъ къ правомѣрному управленію, для котораго настала возможность въ великій день 19 февраля 1861 года.

Опять, какъ въ дни Петра Великаго, самодержавіе перестаетъ быть само себѣ цѣлью и превращается въ великую службѣ, неустойчивую, поглощающую всѣ силы правителя до послѣдняго вздоха, и медленно, но неуклонно, развитіе государственной жизни ведетъ къ обоснованію управленія на началѣ законности. И это великое начало законности осуществилось въ Россіи, не какъ результатъ борьбы съ отдѣльными сословіями, мѣстностями, гражданами, не какъ

выраженіе ограниченія высшей власти субъективными правами другихъ элементовъ государственной жизни, какъ на западѣ Европы, а какъ требованіе порядка, созннное самодержцами: „Законность является въ нашей государственной жизни не ограниченіемъ, извнѣ навязаннымъ власти, а собственнымъ ея созданиемъ. Поэтому развитіе законности не обусловливалось у насъ развитіемъ политическихъ правъ. Мы имѣемъ полную обезпеченность собственности, независимый судъ, самоуправленіе,—и вовсе лишены политическихъ правъ. Между тѣмъ на западѣ именно развитіе политическихъ правъ, ограничивающихъ власть, являлось основой и обезпеченіемъ частной собственности и независимости суда и развитія мѣстнаго самоуправленія. (ср. Коркуновъ. Русское государственное право. Т. I. 1892 г. стр. 160).

Александръ I-й, опечаленный грустнымъ зрѣлищемъ, которое представляла оффиціальная и неоффиціальная Русь начала 19 стол., въ теченіе первой реформаторской или такъ назыв. либеральной эпохи своего царствованія, старался водворить законность въ управленіи. Средствами къ достиженію этой цѣли должны были быть: 1) сведеніе въ одно цѣлое всей пестрой массы постоянныхъ законовъ и отдѣленіе отъ законовъ такъ назыв. временныхъ установленій, т. е. проведеніе различія между закономъ и указомъ, 2) установленіе твердаго, опредѣленнаго порядка обсужденія, изданія и отмѣны законовъ; 3) установленіе бдительнаго контроля надъ управленіемъ, который долженъ былъ быть ввѣренъ Сенату, предъ которымъ высшіе начальники отдѣльныхъ частей управленія должны были быть отвѣтственны \*).

---

\*) Сенату пожаловано было даже право опротестовать новый законъ, разъ онъ считалъ его противорѣчащимъ старымъ или неудобнымъ къ исполненію. Но эта смѣлая идея, позаимствованная изъ исторіи старыхъ французскихъ парламентовъ, не осуществилась. Выше указанное право было скоро съужено въ весьма тѣсныя рамки.



4) Учрежденіе новыхъ центральныхъ органовъ управленія съ ясно и точно опредѣленной компетенціей, имѣющихъ во главѣ лицъ, облеченныхъ довѣріемъ императора, но и отвѣтственныхъ лично за благоустройство ввѣренной имъ части.

Эти идеи нашли себѣ выраженіе въ учрежденіи комиссіи для кодификаціи законовъ, въ учрежденіи государственнаго совѣта, министерствъ и въ реорганизаціи Сената \*).

Кодификація законовъ и проведеніе правового различія между закономъ и указомъ не удалась и не осуществились, не смотря на долготѣнія работы комиссій и на нетерпѣливыя требованія Императора \*\*).

Въ манифестѣ 1810 года, изданнымъ по случаю образованія государственнаго совѣта, Императоръ заявлялъ, „что законы гражданскіе, сколь бы они не были совершенны, безъ государственныхъ установленій не могутъ быть тверды, что истинный разумъ всѣхъ усовершеній русскихъ государственныхъ установленій состоитъ въ томъ, чтобы учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и неперемѣняемыхъ основаніяхъ закона“.

Наконецъ, въ рѣчи, которой Александръ І-ый открылъ

---

\*) Извѣстно, что Александръ І-ый и его геніальный сотрудникъ Сперанскій задумали еще болѣе смѣлыя, едва осуществимыя въ то время, реформы: организацію сословнаго представительства въ образѣ государевой земской думы. Установленіе конституціоннаго режима въ Польшѣ и Финляндіи было проявленіемъ этихъ высокочуданныхъ мечтаній, осуществленіе которыхъ, при существованіи крѣпостнаго права, превратило бы Россію не въ конституціонное государство по западно-европейскому образцу, а въ олигархію.

\*\*) Въ манифестахъ, рескриптахъ и законодательныхъ актахъ Александра І-го неоднократно съ полною ясностью высказываются его уваженіе передъ закономъ и стремленіе къ установленію законности. Александръ часто высказывалъ, что законъ выше его воли, что онъ, самодержецъ, только исполнитель закона. Въ рескриптѣ графу Завадовскому по поводу устройства комиссіи составленія законовъ сказано: „единный законъ—начало и источникъ народнаго благоденствія, одинъ законъ можетъ утвердить въ государствѣ на вѣки счастливыя времена“. Далѣе заявляется: „что случайное и безпорядочное изданіе законовъ съ самаго изданія Уложенія и до дней Нашихъ было причиной „всеобщаго смѣшенія“ правъ и обязанностей каждаго, мрака, вредившаго равно суду и подсудимому, безсилія законовъ въ ихъ исполненіи и удобства перемѣнять ихъ по первому движенію прихоти или самовластія“.

первое засѣданіе государственнаго совѣта, онъ заявилъ, что „онъ всегда желалъ, чтобы благосостояніе Имперіи утвердилось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на установленіяхъ и чтобы установить *порядокъ и оградить* имперію добрыми законами.

§ 52. Сенатъ, реорганизованный указомъ 8 сентября 1802 г. „о правахъ и обязанностяхъ Сепата“ хотя и названъ былъ верховнымъ мѣстомъ имперіи и хранителемъ законовъ, имѣющимъ обязанность „имѣть попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденіи общаго спокойствія и тишины и прекращеніи всякихъ противозаконныхъ дѣяній во всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстахъ“, фактически оттѣсненъ былъ отъ участія въ управленіи, и право его контролировать и объединять министерское управленіе оказалось призрачнымъ. Министры, имѣвшіе непосредственный докладъ у Государя, испрашивали для каждаго мало-мальски важнаго дѣла санкцію монарха и предоставили Сенату скромную роль публикатора Высочайшихъ указовъ и хранителя не законовъ, а ихъ списковъ, что, конечно, не одно и тоже. Отстраненіе Сената отъ всякаго дѣятельнаго участія въ управленіи совершилось окончательно съ момента упроченія органа, который появился первоначально въ качествѣ временнаго учрежденія—Комитета Министровъ.

Вопреки указу о правахъ и обязанностяхъ Сената, не въ Сенатѣ, а въ Комитетѣ Министровъ вносились всѣ дѣла, которыя выходили за предѣлы компетенціи министровъ или требовали общаго соображенія. Высочайше утвержденныя Положенія Комитета Министровъ наравнѣ съ Высочайше утвержденными Мнѣніями Государственнаго Совѣта сдѣлались главными административными законами Имперіи, надъ которыми хранитель закона,—Сенатъ,—конечно, не имѣлъ ни малѣйшаго права контроля \*)!

---

\*) Только Александръ I-ый и Сперанскій ясно сознавали, какое важное значеніе могло бы получить учрежденіе Сепата какъ органа контроля надъ

Не только Сенатъ какъ цѣлое, какъ учрежденіе получилъ въ силу указа 1802 г. громадное значеніе (на словахъ!) въ управленіи, но и отдѣльные его члены, сенаторы. Члены Сената получили право объявлять именныя указы, представлять Государю о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, имѣ извѣстныхъ, и замѣчать всему Сенату объ упущеніяхъ законнаго порядка въ теченіи дѣлъ. Пользовались ли сенаторы этимъ правомъ—намъ неизвѣстно. Вѣроятно, что нѣтъ, Яковъ Долгорукіе не всегда въ Сенатѣ имѣлись. Но другая функція сенаторовъ, не указанная въ указѣ 1802 г. и ввѣренная имъ во вторую половину царствованія Александра I-го, оказалась въ высшей степени важною и для нашего административнаго права и для всего административнаго строя въ высшей степени плодот-

---

законностью дѣйствій администраціи. Но Сперанскій не оградивъ Сената отъ униженія, а самъ Императоръ еще раньше встрѣтилъ эперичное противодѣйствіе стремленію поручить Сенату охранительную функцію и не рѣшился настоять на своей волѣ. „Комитетъ, собиравшійся подъ предѣдательствомъ самого Государя для разсмотрѣнія различныхъ проектовъ организаціи управленія твердо рѣшился предоставить Сенату одну судебную власть. Между всѣми членами комитета былъ лишь одинъ человѣкъ, сознавшій все значеніе Сената для Россіи. Это былъ самъ Государь. На всѣ доводы своихъ совѣтниковъ онъ отвѣчалъ, что истинный характеръ власти Сената состоялъ въ томъ, что онъ могъ имѣть свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціей, чтобы имѣть на нее вліяніе сверху. Онъ видѣлъ, слѣдовательно, что Сенатъ, дурно или хорошо, осуществилъ задачу, необходимую во всякомъ благоустроенномъ правительствѣ, задачу учрежденія, гдѣ законъ находилъ защиту, произволъ преграду, гдѣ препятствовали превращенію отдѣльных вѣдомствъ въ самостоятельныя почти государства, гдѣ государственныя преданія страны находили охранителей и истолкователей, словомъ,—что онъ былъ охранительнымъ учрежденіемъ въ лучшемъ и широкѣмъ смыслѣ этого слова. Но совѣтники были неуступчивы; самое слово—охранительная власть не имѣло для нихъ опредѣленнаго значенія. На всѣ замѣчанія Императора они отвѣчали самыми новыми теоріями. Охранительная власть въ рукахъ Сената, говорили они, будетъ призрочна, ибо истинное охраненіе заключается въ организаціи политическаго строя и въ общественномъ мнѣніи. Политическій строй и организація общественнаго мнѣнія въ странѣ, гдѣ образованнѣйшіе ея представители не выдерживали даже такого скромнаго контроля, каковъ былъ контроль Сената“!—(Градовскій. Высшая администрація. 374).



ворною. Эта функція сенаторовъ въ учрежденіи Сената, вошедшаго въ сводъ законовъ (т. I, часть 2), получила слѣдующее опредѣленіе (ст. 245): „на сенаторовъ, сверхъ непремѣнной ихъ обязанности по присутствію въ Сенатѣ, возлагаемы быть могутъ: 1) временныя обзрѣнія губерній во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія; 2) порученія по взысканію недоимокъ въ случаѣ чрезмѣрнаго ихъ гдѣ-либо накопленія. Назначеніе времени для таковыхъ обзрѣній и порученій, равно какъ и губерній, на кои оныя простираться могутъ, зависитъ отъ Императорскаго Величества, а обязанности и пространство власти сенаторамъ при семъ ввѣренной, опредѣляются особою инструкціей“.

Сенаторскія ревизіи, введенныя въ царствованіе Александра I-го и все чаще и чаще повторенныя въ послѣдующія царствованія, доставили верховной власти обильный и въ большинствѣ случаевъ достовѣрный матеріалъ для сужденія о нуждахъ мѣстностей и о характерѣ дѣятельности мѣстной администраціи. Онѣ сдѣлались важнымъ коррективомъ, пополняющимъ недостатокъ контроля надъ дѣятельностью мѣстныхъ властей, и если Сенатъ какъ цѣлое не въ состояніи былъ контролировать дѣятельность министровъ, то ревизующій сенаторъ косвенно могъ подвергнуть своему контролю распоряженія министра въ ввѣренной ему части управленія \*).

§ 53. Изъ всѣхъ реформъ этого столь богатаго благими начинаніями, высоко-гуманными идеями, и столь многими разочарованіями, — царствованія, осуществились въ области административнаго строя только двѣ и учрежденія, ими вызванныя, пустили корни.

---

\*) Въ учрежденіи Министерствъ предусмѣтрѣнъ случай возбужденія отвѣтственности министровъ временными обзрѣніями губерній, уполномоченными на то лицами, когда откроется превышеніе министрами ихъ власти или бездѣйствія ихъ (ср. п. 4 ст. 259 У. Мин. изд. 1876 г.).

Образованъ государственный совѣтъ и учреждены министерства. Первый развился изъ учрежденнаго, въ первый же годъ царствованія Александра I-го, непремѣннаго совѣта, вторыя появились въ 1802 г. какъ новые центры административной жизни и поглотили Петровскія коллегіи, насколько послѣднія пережили такъ называемую децентрализацію Екатерины II-ой и ломку ея учреждений Павломъ I.

Непремѣнный Совѣтъ былъ послѣднимъ звеномъ въ цѣпи безформенныхъ совѣтовъ, окружавшихъ особы Самодержцевъ 18-го столѣтія. Хотя и онъ отчасти вызванъ желаніемъ осуществить идею раздѣленія властей (эта идея проглядываетъ во всѣхъ административныхъ реформахъ Александра, но не проведена послѣдовательно, не смотря на сильное увлеченіе французской либеральной доктриной), тѣмъ не менѣе онъ сдѣлался органомъ и законосовѣщательнымъ и органомъ совѣщанія по дѣламъ верховнаго управленія; наконецъ, органомъ суда (съ 1804—1810 года судебная функція засломила всѣ другія функціи \*).

§ 54. Въ 1802 г. появились и министерства (имѣвшія какъ

---

\*) Согласно наказу, данному совѣту 5 апрѣли 1801 г., онъ „не входитъ ни въ какія распоряженія по части исполнительной и силы другой въ государственномъ управленіи не имѣетъ, кромѣ силы соображенія. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не издаетъ. Поручаемое ему отъ насъ дѣло относится только къ части законодательной, исполнительная же предоставляется сенату и мѣстамъ, ему подвластнымъ“. Однако согласно наказу предметомъ вѣдѣнія Совѣта является не только то, что принадлежитъ до государственныхъ постановленій—коренныхъ и непреложныхъ, то есть законовъ, но и до временныхъ. А подъ „временными“ наказъ понимаетъ тѣ, „кои опредѣляютъ какое-либо обстоятельство, по существу своему перемѣнѣ подлежащее“. Таковыми являются, напримѣръ, воспрещенія и запрещенія извѣстнаго рода торговли, наложеніе пошлины, установленіе тарифа, разныя учрежденія по строительной части и проч. Слѣдовательно, совѣтъ занимая обсужденіемъ не только законопроектвъ, но и мѣръ внутренняго управленія. Фактически роль его, какъ органа совѣщанія по дѣламъ административнымъ, превышала его значеніе, какъ органа законосовѣщательнаго. Ср. перечень его занятій въ сочиненіи Щеглова: Государственный совѣтъ въ Россіи, въ особенності въ царствованіе Императора Александра I, томъ I, 1892 г. стр. 739.

известно своихъ предтечей при Павлѣ I), т. е. установленія центральнаго управленія, вѣдающія опредѣленную отрасль администраціи на пространствѣ всей имперіи. Манифестъ 8-го сентября 1802 г, въ качествѣ мотивовъ къ учрежденію министерствъ выставляетъ желаніе: „раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собою и для успѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ министровъ“. Строго говоря, были учреждены не министерства, а министры, между которыми подѣлено руководство сохранившимися еще коллегіями и замѣнившими нѣкоторыя изъ нихъ канцеляріями и департаментами. Всѣхъ министровъ появилось восемь; изъ нихъ дѣлами внутренняго гражданскаго управленія въ широкомъ смыслѣ слова руководили четыре: министръ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія. Важнѣйшимъ изъ нихъ, съ точки зрѣнія внутренняго управленія, былъ, конечно, министръ внутреннихъ дѣлъ. Онъ долженъ былъ имѣть попеченіе о благосостояніи народа, спокойствіи, тишинѣ, безопасности, о промышленности (кромѣ горной и соляной), строительной и санитарной части, о почтахъ, иностранныхъ колонистахъ (попеченіе о сельскомъ хозяйствѣ государственныхъ крестьянъ имѣлъ министръ финансовъ). Ему были подчинены въ губерніи—губернскія правленія и приказы общественнаго призрѣнія, отчасти и казенныя палаты (по дѣламъ о публичныхъ зданіяхъ и ревизскихъ сказкахъ). Къ нему обращались, съ представленіями о нуждахъ и пользахъ дворянскаго сословія—и губернскіе предводители дворянства. Черезъ него фактически назначались и губернаторы. Министръ Финансовъ вѣдалъ, кромѣ финансоваго управленія,—горное дѣло, монетную регалию, дѣла по такъ называемой экспедиціи государственнаго хозяйства, банки, и, наконецъ, лѣса (казенныя; о частныхъ лѣсахъ со времени 1782 г. правительство перестало заботиться).



Торговля, внѣшняя и внутренняя, поручена попеченію министра коммерціи; забота о народномъ образованіи—министру народнаго просвѣщенія.

§ 55. Непосредственное завѣдываніе этими различными частями внутренняго управленія осталось въ рукахъ коллегій, канцелярій и экспедицій. Отношенія между руководящими министрами и этими составными частями ихъ вѣдомства не были регулированы никакими регламентами или инструкціями.

Результатомъ явилась полная неясность, сложность и запутанность дѣлопроизводства, на что не преминули указать всѣ противники новшествъ съ Державинымъ во главѣ. Маститый поэтъ и государственный дѣятель, занявшій постъ министра юстиціи и генераль прокурора, доказывалъ, что „всѣ коллегіи только именемъ однимъ существуютъ, а не дѣломъ, ибо безъ всякаго разсужденія должны исполнять министерскія предложенія или повелѣнія, даже такъ, что ежели бы что явно отъ министра предложено противъ законовъ и пользы государственныхъ, то коллегіи и никто изъ членовъ никуда не могутъ протестовать“ \*).

---

\*) На эту организацію министерствъ, имѣвшую цѣль примирить коллегіальную систему съ единоличной бюрократической, въ чемъ, по мнѣнію многихъ государственныхъ людей того времени, состояло ея преимущество и достоинство, по всей вѣроятности, имѣли не малое вліяніе планы Павла I-го, изложенные имъ въ особой запискѣ „объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія“ (эта записка напечатана въ Сборникѣ Имп. Рос. Ист. Общ., т. XC). Вотъ что Императоръ Павелъ I-ый говоритъ: государство имѣетъ семь главныхъ департаментовъ, кромѣ Сената, яко главнаго трибунала, которые составляютъ правленіе: 1) юстиціи 2) финансовъ, 3) военный, 4) иностранный, 5) морской, 6) коммерціи, 7) казна (или казначество; вѣдомства внутреннихъ дѣлъ!) Каждое изъ оныхъ имѣетъ своего министра. Министръ Юстиціи имѣетъ подъ собою Юстицъ и вотчинную коллегію. Финансъ-министръ имѣетъ камеръ-бергъ,—экономіи для государственныхъ вообще владѣній и ревизіонъ-коллегію. Коммерцъ-министръ имѣетъ коммерцъ,—мануфактуръ-коллегію и таможи. Прочіе остаются каждый при своемъ департаментѣ. Министры имѣютъ по своимъ частямъ начальство департаментовъ каждаго рода дѣлъ, о которомъ имѣли бы сношеніе непосредственное съ Государемъ. Каждый министръ имѣетъ день и часъ для переговоровъ съ Государемъ.

§ 56. Крупные недостатки организаціи Непремѣннаго Совѣта и Министерствъ привели къ скорой реорганизаціи, произведенной благодаря энергіи Сперанскаго.

Безформенный Непремѣнный Совѣтъ преобразованъ (1810 г.) въ стройный Государственный Совѣтъ съ 4-мя департаментами (Законовъ, Военныхъ и Морскихъ Дѣлъ, Гражданскихъ и Духовныхъ дѣлъ и Государственной экономіи) и канцеляріей, государственнымъ секретаремъ и статсъ-секретарями. Этотъ высшій государственный органъ, это „сословіе“ (коллегія), сдѣлались тѣмъ, чѣмъ долженъ былъ быть Сенатъ по мысли Петра Великаго—учрежденіемъ, въ которомъ стекались всѣ нити управленія. Въ немъ засѣдали по назначенію Государя высшіе сановники имперіи и всѣ министры ex officio. Фактически по отраслямъ финансовъ, внутренняго управленія и военнаго управленія создано какъ бы двухъ-этажное министерское управленіе, ибо всѣ важныя начинанія министровъ восходили на разсмотрѣніе департаментовъ Государственнаго Совѣта, во главѣ которыхъ стоялъ особый предсѣдатель, могущій имѣть громадное вліяніе и имѣвшій возможность заслонить собою министровъ (что и случилось по отношенію къ министрамъ военному и финансовъ, когда во главѣ департаментовъ Военныхъ дѣлъ и экономіи стояли Аракчеевъ и Мордвиновъ).

Департаменты Государственнаго Совѣта сдѣлались контролирующими органами по отношенію къ министрамъ. Надъ департаментами стояла Общее Собраніе Совѣта, предсѣдательство въ которомъ предоставилъ себѣ Императоръ, хотя обыкновенно предсѣдательствовалъ особо—назначенный предсѣдатель. Наконецъ и государственный секретарь, черезъ руки котораго проходили всѣ доклады канцеляріи и всѣ представленія и проекты министровъ, который редактировалъ мнѣнія госуд. совѣта—долженъ былъ занять вліятельное положеніе въ госуд. управленіи. Въ „коренныхъ законахъ“ го-

сударственного совѣта (составившихъ первую главу его „образованія“) его задачи и функціи опредѣлены слѣдующимъ образомъ:

„Въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ которомъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и черезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти.... Посему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію.... Никакой новой законъ, уставъ и учрежденіе не исходитъ изъ совѣта и не можетъ имѣть совершенія безъ утвержденія верховной власти“.

Въ § 29 точнѣе перечисляется все, что входитъ въ компетенцію Госуд. Совѣта. „Въ порядкѣ госуд. дѣлъ, отъ разрѣшенія и утвержденія верховной Императорской власти зависящихъ, поступаютъ предварительно на уваженіе совѣта: 1) всѣ предметы внутренняго управленія, требующіе отмѣны, ограниченія или дополненія прежнихъ положеній 2) дѣла, требующія въ законахъ, уставахъ и учрежденіяхъ изъясненія истиннаго ихъ смысла, 3) мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ, учрежденій, 4) общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя, 5) объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію, 6) ежегодныя смѣты общихъ госуд. доходовъ и расходовъ, способы ихъ уравненія, назначеніе новыхъ издержекъ въ теченіе года встрѣтиться могущихъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры, 7) всѣ дѣла по коимъ отчуждается какая либо часть государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частное вла-



дѣніе; 8) дѣла о вознагражденіи частныхъ людей за имущества на государственныя нужды взимаемыя, 9) отчеты всѣхъ министровъ въ управленіи, принадлежащихъ къ нимъ частей. (Въ этой статьѣ осуществилась мысль Сперанскаго о томъ, что „исполнительная власть должна быть поставлена въ отвѣтственность предъ властью законодательной)“.

Если бы эти статьи получили буквальное примѣненіе, то Государственной Совѣтъ былъ бы не только великимъ оплотомъ законности въ управленіи, но и могучимъ объединителемъ всей адмистраціи и былъ бы въ состояніи предотвратить ту безпрестанную войну между различными вѣдомствами, которая наполняла къ сожалѣнію значительнѣйшую часть жизни нашей высшей администраціи, въ особенности въ эпоху 1810—1861 гг.. Однако бокъ о бокъ съ выше указанными статьями стояли (и стоятъ) двѣ статьи, которыя пробили брешь въ это зданіе законности и объединенія.

А именно въ § 30 сказано: Государственному Совѣту не подлежатъ только: 1) тѣ дѣла, кои особенно представлены будутъ непосредственному докладу министровъ и 2) дѣла, кои по общему министерскому наказу подлежатъ будутъ собраніямъ министерскаго комитета“.

Возможность путемъ непосредственнаго доклада государю, помимо Госуд. Совѣта и помимо какого либо общаго совѣщанія съ другими министрами, испросить Высочайшее соизволеніе на предположенную административную мѣру или „учрежденіе“ (говоря словами Сперанскаго) и тѣмъ парализовать всякое постановленіе объ отвѣтственности, и во вторыхъ образованіе и усиленіе Комитета Министровъ отстранили Госуд. Совѣтъ постепенно но неуклонно отъ всякаго дѣятельнаго участія въ управленіи\*). (Что касается мнѣнія,

---

\*) Напримѣръ одно изъ самыхъ важныхъ правительственныхъ мѣропріятій эпохи Александра I, организація военныхъ поселеній, совершенно безъ предварительнаго обсужденія въ Госуд. Совѣтѣ.

будто Госуд. Совѣтъ преобразованъ Сперанскимъ съ цѣлью ограниченія Самодержавной Власти (на что будто указываетъ знаменитое начало формулы санкціи: „внявъ мнѣнію Госуд. Совѣта“....), мнѣнія очень распространеннаго въ эпоху Александра I и часто повтореннаго даже въ наши дни, то оно не выдерживаетъ критики, какъ то блестяще доказалъ Коркуновъ въ послѣднемъ изданіи своего Русскаго Госуд. права т. II. § 8).

§ 57. И такъ Госуд. Совѣтъ долженъ былъ быть органомъ совѣщательнымъ по дѣламъ законодательнымъ и высшимъ административнымъ; онъ же долженъ былъ быть органомъ контроля надъ дѣятельностью министровъ, но не контроля чисто юридическаго (такова была функція Сената), но органа контроля цѣлесообразности и успѣшности дѣйствій министровъ во ввѣренномъ каждому изъ нихъ кругу вѣдомства. Министры поставленные во главѣ реорганизованныхъ министерствъ должны были быть высшими органами исполненія, т. е. органами управленія подчиненнаго, подзаконнаго.

Этотъ основной характеръ министерской должности точно и ясно выраженъ въ первой главѣ Общаго Наказа Министерствомъ въ ст. 189—196.

Ст. 189. „Въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія“. Выраженіе: „Верховная Исполнительная Власть“ вовсе не согласное съ характеромъ отношенія въ которомъ абсолютный монархъ стоитъ къ управленію, есть отраженіе того сильнаго вліянія, которое имѣла либеральная доктрина о раздѣленіи властей на составителей Наказа.

Ст. 192. гласящая: „Всѣ министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно Верховной Власти“, какъ бы категорически отвергаетъ возможность образованія одного единаго „Министерства“, въ которомъ бы отдѣльные ми-

нистры были бы солидарно связаны общей отвѣтственностью передъ Государемъ, подчиняясь высшему руководству одного глазнаго или перваго министра. А между тѣмъ существовало предположеніе создать „Министерство“ въ такомъ именно смыслѣ и слѣдомъ этого стремленія по-видимому является выраженіе, употребленное въ только что цитированной статьѣ (189), „Министерства представляютъ *установленіе*“, (а не установленія).

Ст. 190. 191 устанавливають чисто пассивное отношеніе министровъ къ закону, лишая ихъ всякой распорядительной власти. „Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе.

Ст. 191. Существо власти, ввѣренной Министрамъ принадлежитъ единственно къ *порядку исполнительному*: „никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго, немогутъ быть устанавливаемы властью министра“. При этомъ нужно замѣтить что параллельное употребленіе словъ „законъ“ и „учрежденіе“ не представляетъ собой тавтологіи. По терминологіи Сперанскаго (составится Наказа) — „учрежденіе“ — есть актъ власти исполнительной, это — постановленіе, которое „не вводя никакой существенной перемѣны, учреждаетъ только образъ исполненія“ — законовъ. Слѣдовательно по строгому толкованію смысла этихъ статей наказа, власть министровъ — есть чисто исполнительная, ихъ роль чисто пассивная. Это еще яснѣе выражено въ ст. 193. „Власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ по-нуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій“. Но дополнять законъ, тѣмъ менѣе замѣнять законы своими распоряженіями они не могутъ. Имъ только предоставлено „Разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій, всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи и принятіи всѣхъ мѣръ, нужныхъ къ дѣй-



ствію законовъ или учрежденій, когда они утверждены и обращены къ исполненію министра“. Даже сдѣлать общее циркулярное предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учрежденій—не было въ ихъ власти. На то требовалось разрѣшеніе Сената. Припомнимъ далѣе, что и свобода толкованія законовъ органами исполнительной власти была до крайности ограничена. Еще Наказъ Екатерины II осудилъ: обманчивое непостоянство самопроизвольныхъ толкованій“. Лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ эта пассивная роль министровъ уступала мѣсто болѣе активной ср. ст. 195 и 196. Но потребности жизни была сильнѣе даже самодержавной воли. Министры никогда не были пассивными исполнителями закона.

Съ другой стороны чтобы развязать министрамъ руки въ *предѣлахъ* ихъ вѣдомствъ, всѣ министерства устроены на принципахъ бюрократическихъ, коллегіи упразднены (впрочемъ ихъ упраздненіе началось уже ранѣе, въ 1803 г.), и замѣнены департаментами и канцеляріями. Коллегіальное начало сохранилось только въ совѣтахъ при министрахъ, учрежденныхъ не во всѣхъ министерствахъ, и игравшихъ съ самаго начала весьма скромную роль. Члены совѣта министровъ быстро превратились въ чиновниковъ особыхъ порученій высшаго порядка. (На подробностяхъ организаціи Министерствъ теперь же не остановимся; это относится къ догматической части, такъ какъ учрежденія 1811 г. дѣйствуютъ до нынѣ).

Самымъ слабымъ мѣстомъ новаго учрежденія Министерствъ было недостаточно опредѣленная организація министерской отвѣтственности. Сперанскій это ясно сознавалъ. Но условія нашей государственной жизни были сильнѣе не только его воли, но и воли самого Александра I.

Только Сенатъ, облеченный правомъ непризрачнаго, а дѣйствительнаго котораго, могъ бы превратить министерства

въ дѣйствительно отвѣтственныхъ за свою дѣятельность органовъ исполнительной власти\*),—но ни личный составъ Сената, ни его организація не представляли надежной для этого почвы.

§ 58. Учрежденія министерствъ 1811 г. сохранили Министерства: Иностранныхъ дѣлъ, Военное, Морское, Финансовъ, съ которымъ слилось Госуд. Казначейство, Юстиціи, Народнаго Просвѣщенія, Внутреннихъ Дѣлъ. Они упразднили Министерство Коммерціи (почему? въ точности неизвестно), и создали особое Министерство Полиціи, на которое возложена забота о внутренней безопасности; (это Министерство упразднено въ 1819 г.), наконецъ учреждено „Главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ“ (получившее впослѣдствіи названіе Госуд. Контроля). Въ 1809 г. уже появилось „Главное управленіе путей сообщеній\*\*).

---

\*) Сперанскій высказываетъ по этому вопросу слѣдующія мысли. „Отвѣтственность министровъ не должна состоять только въ словахъ; она должна быть существенною, а чтобы быть таковою, она должна предполагать особый порядокъ составленія закона и его храненія, слѣдовательно установивъ государственную отвѣтственность надлежало установить и государственное сословіе, передъ коимъ она должна быть изъясляема. Предполагалось было, что Сенатъ можетъ занять мѣсто сего сословія. На сей конецъ весьма основательно признано было нужнымъ дать или возвратить ему нѣкоторыя права и нѣкоторый видъ бытія политическаго. Но бытіе политическое образуется не словами, а внутреннимъ началомъ, изъ коего составъ его слагается. Никогда мѣсто по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ отъ произволенія державной власти зависящее, не можетъ на себя принять характеръ политическаго, не можетъ замѣнить сословіе государственное, составленное посредствомъ народнаго представленія. Можетъ быть въ другихъ обстоятельствахъ въ высшей степени просвѣщенія, люди права сіи получившіе, пользуясь ихъ ружностью и мало по малу ихъ совершая, преуспѣли бы дать имъ современемъ истинное бытіе; но у насъ не могло сіе совершиться и впрочемъ жалѣть нельзя: ибо изъ сего образовалось бы сословіе аристократическое, истиннымъ пользамъ Россіи, самому духу правительства нашего совершенно противное“.

\*\*) Почти всѣ эти министерства сохранились до нынѣ, но въ ихъ внутреннемъ составѣ произошло не мало перемѣнъ, на которыхъ мы здѣсь не считаемъ необходимымъ остановиться. Отмѣтимъ только что временно при Александрѣ I Министерство Народнаго Просвѣщенія было преобразовано въ Ми-

Министерства были такимъ образомъ реорганизованы, имъ дано общее „учрежденіе“, опредѣляющее ихъ внутреннюю организацію, общій наказъ, опредѣляющій ихъ отношенія къ верховной власти, къ законодательному органу (Госуд. Совѣту), къ Сенату, къ суду, другъ къ другу. Но и этого было недостаточно. Каждому министерству предполагалось дать спеціальнѣйшій наказъ, *vademecum*, — цѣлью котораго было опредѣлить „духъ“ его дѣятельности.

Въ царствованіе Александра I появились впрочемъ только два наказа: министру финансовъ и министру полиціи (Наказъ министру полиціи переработанъ впоследствии въ „Наказъ министру внутреннихъ дѣлъ“); при Николаѣ I изданъ наказъ министру госуд. имуществъ. Другіе министры наказовъ не получили.

Наказы Александровскаго времени носятъ яркій отпечатокъ экономическихъ и политическихъ теорій и воззрѣній той эпохи.

Наказы эти почти не содержатъ въ себѣ юридическихъ нормъ; за то они полны указаній политическихъ принциповъ, которыми должны руководствоваться министры; они содержатъ въ себѣ какъ бы послѣднее слово политической науки того времени, насколько оно было понято и усвоено государственнымъ людьми Александровскаго царствованія. Они проникнуты вѣрою, что добытыя теоріею начала финансоваго и внутренняго управленія — незыблемы, абсолютны, что они поэтому спокойно могутъ быть включены въ указы, должен-

---

Министерство Нар. Просвѣщенія и Исповѣданій, что при Николаѣ I появилось Министерство Императорскаго Двора (1826 г.), Министерство Государ. Имуществъ (въ 1837 г.). — что въ это царствованіе права министра предоставлены оберъ-прокурору Святѣйшаго Синода и что появились какъ самостоятельныя учрежденія, поставленныя на равнѣ съ министерствами: отдѣленія Канцеляріи Его Величества: II (по дѣламъ кодификаціоннымъ), III (для завѣдыванія высшей государственной полиціей), IV (по дѣламъ учрежденій Императрицы Маріи Ѳеодоровны).



ствующіе навсегда опредѣлить характеръ и направленіе дѣятельности министра финансовъ и полиціи.

Разборъ наказа министру финансовъ не относится спеціально къ нашей задачѣ, но для характеристики доктринерскаго тона, въ которомъ составлены указы Сперанскимъ и его сотрудниками, приведемъ нѣсколько мѣстъ изъ него\*).

Вотъ напр. статьи 844, 845 и 846:

„Въ предположеніи государственныхъ доходовъ министр финансовъ наблюдаетъ, чтобы новые способы 1) не осушали источниковъ внутренняго государственнаго богатства, 2) чтобы распредѣлялись уравнительно на всѣ состоянія и промыслы, по мѣрѣ выгодъ каждаго, 3) чтобы не прикасались къ капиталамъ, нужнымъ для произведеній доходовъ по казеннымъ и частнымъ заведеніямъ, промысламъ, оборотамъ и дѣламъ, но отдѣлялись отъ чистыхъ ихъ прибытковъ, и 4) чтобы образъ взиманія ихъ былъ для правительства сопряженъ съ наименьшими издержками, а для частныхъ людей не былъ притѣснителенъ. (Кто не припомнитъ знаменитые принципы податной политики въ 5 книгѣ *Wealth of nations* А. Смита!)

Ст. 845. „Отъ частнаго лица или общества, или одного какого либо сословія, ни въ какихъ случаяхъ не можно требовать болѣе, нежели отъ другаго. Всѣ классы народа должны соразмѣрно состоянію ихъ и выгодамъ участвовать въ удовлетвореніи государственныхъ потребностей.

§ 846. При изысканіи источниковъ къ удовлетворенію необходимыхъ расходовъ, министр финансовъ сохраняетъ

---

\*.) Этотъ Наказъ, написанный подъ вліяніемъ финансовыхъ и экономическихъ теорій Смита и его нѣмецкихъ послѣдователей, въ особенности Якоба, страннымъ образомъ до нынѣ фигурируетъ въ Сводѣ Законовъ въ I томѣ II части. — Съ точки зрѣнія этого Наказа вся финансовая политика нашихъ министровъ финансовъ есть дѣлъ закононарушеній, начиная съ Канкринъ и кончая Вышнеградскимъ! Пора бы сдать этотъ наказъ въ архивъ.

то правило, что лучше сдѣлать временный налогъ, нежели такой заемъ, коего скорый и благовременной платежъ не основанъ ни на какомъ вѣрномъ источникѣ доходовъ и который чрезъ то разрушаетъ государственный кредитъ“.

Оказывается, что законъ уже въ 1811 г. осудилъ подушную подать, и что заключеніе займовъ вмѣсто реорганизациі податной системы было не только ошибкой, но и закономъ нарушеніемъ!.

И въ другихъ отдѣлахъ Наказа господствуетъ эта доктринерская тенденція, это стремленіе втиснуть финансовую политику, а также политику торговую и индустріальную, въ рамки незаблемаго закона и замѣнить юридическія нормы положеніями науки того времени, признанными неизмѣнными, абсолютными.

Таковъ характеръ напр. статей: 858, 859, 867, 868 869, 873, 874 \*).

---

\*) Временное преумноженіе таможенныхъ доходовъ, если оно сопряжено съ стѣсненіемъ народной промышленности, приводитъ самые источники государственнаго богатства въ оскудѣніе.

Пошлинный сборъ не что иное есть, какъ налогъ на потребителей товаровъ. При учрежденіи сего налога должно имѣть въ виду пользу производящихъ отпускъные товары, не отягощая чрезмѣрно и потребляющихъ привозимые.

Все, что служить къ поощренію вывоза, естественнымъ образомъ обращается къ умноженію и усиленію произведенія, а чрезъ то самое и къ обогащенію государства.

Ничто столько не вредно для внутренней промышленности и трудолюбія, какъ стѣсненіе въ свободѣ вывоза домашнихъ произведеній и непостоянство въ системѣ заграничнаго торга. Одно непостоянство въ сѣи системѣ часто бываетъ причиною того вреда, который несправедливо иногда приписываютъ дѣйствию дозволеннаго вывоза.

Пошлина на привозимые товары, обращаясь въ налогъ на потребителей, должна быть располагаема по достатку ихъ и силамъ.

Но бокъ о бокъ съ этими теоріями просвѣщенной науки начала 19 столѣтія встрѣчается статья, доказывающая, что законодатель не отказывается отъ вѣры во всемогущество полицейскаго вмѣшательства.

„Роскошь на предметы иностранной торговли не можетъ быть ограничена посредствомъ одного тарифа. Запрещеніе ввоза будетъ тщетно, когда мѣрами внутренняго полицейскаго палзора не присѣчется употребленіе сихъ предметовъ внутри государства“.



§ 59. Доктринерство и преклонение передъ французскими образцами вызвало и учрежденіе особаго Министерства Полиціи.

Этому министерству поручена полиція предохранительная, т. е. вѣдѣніе всѣхъ учрежденій общаго государственнаго благоустройства, (по хозяйственной и медицинской части) и полиція исполнительная и политическая. Къ вѣдѣнію первой относилось: исполненіе судебныхъ приговоровъ, сборъ недоимокъ, устройство смиренныхъ, работныхъ домовъ, тюремъ, производство слѣдствій, наконецъ полицейскій судъ съ довольно широкой компетенціей. Въ вѣдѣніи этого министерства состояла и только что учрежденная жандармерія (отшедшая въ 1826 г. уже послѣ упраздненія министерства полиціи въ вѣдѣніе особаго учрежденія „высшей полиціи“ знаменитаго III отдѣленія Собственной Е. И. В. Канцеляріи).

II министерство полиціи получило наказъ. Онъ не испещренъ теоретическими разсужденіями подобно наказу министру финансовъ, но страдаетъ шаткостью, неясностью и неопредѣленностью положеній, въ особенности въ отдѣлѣ II, (Сношенія съ Министерствомъ Юстиціи), гдѣ законодатель старается опредѣлить компетенцію полицейскаго суда. Къ сожалѣнію эти столь неудовлетворительно редактированные статьи 74, 75, 76 и 77 почти безъ измѣненія перешли въ Наказъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, ст. 1358, 1359, 1360, 1361, дѣйствующія до нынѣ \*).

---

Не смотря на указанные выше принципы гуманной финансовой политики, ст. 882 постановляетъ: министръ финансовъ наблюдаетъ, чтобы сборы и доходы, остающіеся въ недоимкѣ, непременно взыскиваемы были безъ послабленія. Для сего онъ сносится съ министромъ внутреннихъ дѣлъ и требуетъ въ нужныхъ случаяхъ полнаго его содѣйствія“.

\*) Вотъ эти статьи: § 74. Одни маловажныя полицейскія вины и способы воздержанія отъ нихъ (sic), на точномъ основаніи Полицейскаго Устава, принадлежатъ непосредственному дѣйствію полиціи.

§ 75. Во всѣхъ прочихъ винахъ какъ въ гражданскихъ, такъ и уголовныхъ, какъ въ правѣ личномъ, такъ и въ правѣ на имущества, производство слѣдствій и всѣ мѣры, къ тому относящіяся, принадлежатъ полиціи.



Министры, поставленные во главѣ учрежденныхъ въ 1811 г. министерствъ, должны были быть непосредственными исполнителями воли Самодержца и его непосредственными, другъ отъ друга независимыми и другъ другу равными совѣтниками. Но въ эпоху Александра I объ этомъ не было рѣчи. Могущественный временщикъ Аракчеевъ, предсѣдательствовавшій въ т. н. Комитетѣ Министровъ, органѣ, появившемся какъ бы нечаянно, вопреки принципамъ, положеннымъ въ основу реформъ 1810—1811 годовъ, образовавшемся изъ еженедѣльныхъ совмѣстныхъ докладовъ министровъ—государю—подчинилъ себѣ всѣхъ министровъ, играя роль перваго министра, посредника между Самодержцемъ и начальниками отдѣльныхъ вѣдомствъ. Только съ воцаренія Николая I прекращается это фактическое „Министерство“ Аракчеева. Комитетъ министровъ превращается въ коллегію, задача которой—обсужденіе опредѣленныхъ въ изданномъ для Комитета, специальномъ положеніи дѣлъ, и центръ тяжести высшей администраціи переходитъ къ непосредственнымъ докладамъ министровъ въ кабинетъ Государя. Министерства рѣзко обособляются другъ отъ друга и каждое изъ нихъ превращается по выраженію одного современнаго публициста въ „государство въ государствѣ“, независимое и ведущее съ другими безпрестанную борьбу. (Современную организацію министерствъ мы рассмотримъ въ догматической части).

Реформы Сперанскаго должны были коснуться и мѣстнаго управленія;— но реорганизаторская дѣятельность геніальнаго друга Александра I какъ извѣстно прекратилась внезапно, благодаря проискамъ такихъ сомнительныхъ дѣльцовъ какъ Армфельтъ, Балашовъ и Розенкампфъ. Мѣстное управ-

---

§ 76. Но какъ скоро слѣдствіе будетъ окончено, то дѣйствіе полиціи прекращается и дѣло поступаетъ въ судъ постановленнымъ порядкомъ.

§ 77. По окончаніи суда, приговоръ его или опредѣленіе полиціи исполняютъ съ точностію и безпрекословно“.

леніе сохранилось неизмѣннымъ на Екатерининскихъ началахъ \*).

„Положеніе дѣлъ въ губерніяхъ, говоритъ Градовскій въ замѣчательной статьѣ „Проектъ Губернской реформы“ (Политика, Исторія и Администрація стр. 510) было не особенно утѣшительно. Должность губернатора оставалась въ неопредѣленномъ положеніи; поэтому она не вполне и удовлетворяла своему назначенію. Слабость средствъ мѣстнаго надзора, хотя здѣсь, кромѣ губернатора, былъ еще и прокуроръ, признавалась всѣми. Но правительство, вмѣсто того, чтобы преобразовать должность губернатора, обратилось къ мысли возстановленія генераль-губернаторовъ. Екатеринѣ II такая ошибка была бы простибельна: но правительству Александра I это было непростительно. Оно имѣло уже министерства; оно могло сообразить, что, возстановляя должность генераль-губернаторовъ, оно ставитъ между губерніей и высшимъ правительствомъ сильную власть, которая можетъ парализовать оба рода учрежденій и препятствовать правильному ходу администраціи. Мысль объ учрежденіи генераль-губернаторствъ была особенно любезна извѣстному Балашову, бывшему министру полиціи, который въ это время былъ безъ мѣста. Онъ взялся быть первымъ генераль-губернаторомъ, составить образцовое намѣстничество и сочинить проектъ этого учрежденія для всей имперіи. Ему ввѣрены были пять губерній, изъ которыхъ составлено рязанское генераль-губернаторство. Какъ онъ управлялъ имъ — объ этомъ свидѣлствуютъ мѣстные старожилы, которые и теперь еще помнятъ о такъ называемой ими „балашовщинѣ“. Проектъ Балашова былъ разсмотрѣнъ въ Комитетѣ Министровъ и от-

---

\*) Сперанскій самъ, благодаря своей почетной ссылкѣ, имѣлъ возможность организовать мѣстное управленіе Сибири, и при этомъ ознакомиться съ неутѣшительными фактами нашей мѣстной административной жизни начала 19 столѣтія.



вергнуть, рязанское генераль-губернаторство было упразднено, и въ большинствѣ русскихъ губерній остались одни губернаторы. Должность генераль-губернаторская превратилась въ чрезвычайную политическую должность, которая имѣла своихъ представителей только на окраинахъ“.

Единственнымъ нововведеніемъ въ организаціи мѣстнаго управленія, которое могло бы приносить хорошіе плоды,— при условіи дѣйствительнаго, а не на бумагѣ только, исполненія, была организація въ 1805 г. особыхъ губернскихъ комитетовъ для устраненія безпорядковъ, господствовавшихъ при раскладкѣ т. н. земскихъ повинностей. Въ составъ этихъ комитетовъ входили губернаторъ, вице-губернаторъ и губернский предводитель дворянства. Комитеты составляли смѣты всѣхъ потребныхъ издержекъ на устройство дорогъ, почтовыхъ станцій и т. д., раскладку же по этимъ смѣтамъ земскихъ повинностей на каждое трехлѣтіе предоставлено дѣлать депутатамъ отъ дворянства и городовъ. Черезъ каждое трехлѣтіе представлялся отчетъ дворянскому собранію объ употребленіи суммъ. Слѣдовательно, мѣстное общество получило какъ бы право контролировать дѣйствія администраціи. Къ сожалѣнію общество того времени не сумѣло оцѣнить всю важность этого права и воспользоваться имъ.

§ 61. 30-лѣтнее царствованіе Николая I не внесло въ строй русскаго управленія и его „права“ никакихъ важныхъ перемѣнъ и не измѣнило характера администраціи. „Полицейское государство“ держалось твердо на принципахъ просвѣщеннаго абсолютизма, получившаго яркое воплощеніе въ неутомимо трудящемся, рыцарскомъ, энергичномъ царѣ-богатырѣ, „служившемъ“ Россіи и державшемъ команду въ своихъ рукахъ съ твердою вѣрою въ возможность и необходимость управлять громаднымъ государствомъ безъ всякаго дѣятельнаго участія общества, лишь при посредствѣ сложнаго механизма коронныхъ должностей и учрежденій, непрекослов-



но и точно (какъ онъ думалъ) исполнявшихъ его державныя предначертанія для блага горячо любимаго народа. И Николай I ставилъ высоко законъ и законность въ управленіи; потому онъ и настоялъ на исполненіи великаго дѣла составленія свода законовъ, котораго не успѣли совершить его предшественники. Но подобно Петру онъ понималъ законность въ управленіи не какъ гарантію правъ подданныхъ, а какъ механизмъ регулирующій дѣятельность должностныхъ лицъ, какъ залогъ точнаго и неукоснительнаго исполненія ими всѣхъ служебныхъ обязанностей и какъ рамки, въ которыя должна вмѣститься правильная, мирная, добропорядочная жизнь всего населенія, руководимая во всѣхъ отношеніяхъ отечески заботившимся обо всемъ правительствомъ.

Въ Сводѣ Законовъ было кодифицировано не только гражданское право (въ X томѣ), уголовное право (XV т.), основное государственное право (I томъ, I часть, отчасти вторая часть I тома и IX томъ, законы о состояніяхъ), — но и административное право (вторая часть I тома, II и III, и всѣ остальные томы, за исключеніемъ IX, и XV). Ни одно изъ западно-европейскихъ государствъ, кромѣ Швеціи, не имѣло ни кодекса, ни свода административнаго права, и поэтому консолидація административныхъ законовъ въ Россіи должна быть признана выдающимся явленіемъ, и императоръ Николай I ставилъ это дѣло себѣ въ великую заслугу. Въ то время никто въ Россіи не задавалъ себѣ вопроса, можетъ ли вообще административное право быть сведено въ одно прочное, постоянное цѣлое?, почему юристы Наполеона I создали кодексы гражданскій и уголовный, но даже не пытались составить кодексъ административный? И къ сожалѣнію это великое дѣло страдало великими недостатками. Слабыя стороны нашего свода особенно сильно проявились въ томахъ, содержащихъ въ себѣ административные законы. Смѣшеніе въ одно пестрое цѣлое юридическихъ нормъ съ нормами эти-

ческими и техническими, смѣшеніе законовъ съ совѣтами, научными положеніями, постановленій изданныхъ явно на время съ постановленіями постоянными (образчики чему приведены выше въ наказахъ министрамъ финансовъ и полиціи), неполнота, неясность, неточность выраженій (которыми отличаются въ особенности наши полицейскіе уставы, напр. „Уставы о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій“) — все это сдѣлало изъ нашего свода очень шаткое и непрочное руководство для администраціи. И эти многорѣчивые, открывающіе широкую возможность произвольнаго, пристрастнаго толкованія, законы, имѣли своимъ исполнителемъ не сословіе научно образованныхъ юристовъ, а административный персоналъ пополняющійся лицами, оставившими (часто только на время!) фронтныя военныя занятія или вышедшими изъ низшихъ разрядовъ канцелярскихъ служителей. Небольшое количество юристовъ и камералистовъ, которыхъ готовили Университеты, Училище Правовѣдѣнія и Лицеи (Царскосельскій и Демидовскій) терялись въ массѣ подъячихъ съ образованіемъ, полученнымъ въ семинаріяхъ, уѣздныхъ училищахъ и школахъ военныхъ кантонистовъ.

Уставъ о службѣ гражданской (III томъ) установилъ только испытаніе для полученія званія канцелярскаго служителя и правительство, послѣ неудачи, постигшей извѣстную мѣру, принятую въ царствованіе Александра I (когда установлены были государственныя экзамены для производства въ VIII классъ), не рѣшилось установить образовательный цензъ для поступающихъ на службу въ административныя учрежденія. Результаты такого порядка вещей были ясны: дилетантизмъ и рутина продолжали царствовать въ администраціи, не только мѣстной, но и въ высшей центральной, а законность проявлялась во внѣшней, обрядовой формалистикѣ. Поставленное на столъ каждаго присутственнаго мѣста зеркало законовъ съ вставленными въ рамки знаменитыми указами Петра В. „о



храненіи правъ гражданскихъ“, о законѣрности повиновенія, было красивымъ украшеніемъ—и только!

Организація высшей администраціи, какъ мы замѣтили выше въ царствованіе Николая I мало измѣнилась. Самымъ выдающимся фактомъ было: учрежденіе „III отдѣленія“ Собств. Е. И. В. Канцеляріи; органа высшей государственной полиціи \*), Министерства Госуд. Имуществъ, развившагося изъ

---

\*) „Съ 1839 г., говоритъ профессоръ Тарасовъ (Очеркъ науки полицейскаго права, 1897 г. стр. 25) это III отдѣленіе окончательно пріобрѣтаетъ значеніе вполнѣ самостоятельнаго полицейскаго учрежденія, не только независимаго отъ администраціи и слѣдовательно, оторваннаго отъ всей остальной полиціи, но даже какъ бы стоящаго выше ея, причемъ управляющему этимъ отдѣленіемъ поручено было начальство надъ корпусомъ жандармовъ, въ качествѣ шефа. Основная мысль этого учрежденія, предметы вѣдомства котораго быстро нарастали, заключалась въ томъ, чтобы независимо отъ дѣятельности органовъ юстиціи и примѣненія общихъ полицейскихъ мѣръ, предупреждать и пресѣкать всякаго рода зло широкою „наблюдательною“ дѣятельностью и расправой, т. е. внѣ судебными мѣрами определенной формы, примѣнявшимися органами этой высшей полиціи“. Въ сущности учрежденіе такого органа архиполицейскаго надзора было не что иное какъ *testimonium paupertatis* выданное всей администраціи и проявленіе неоднократно указанной нами отличительной черты полицейскаго государства: недовѣрія къ своимъ собственнымъ органамъ.

Въ „Русскомъ Архивѣ“ (1889, II, 396) напечатана инструкція графа Бенкендорфа (перваго шефа жандармовъ) чиновнику „третьяго отдѣленія. Эта инструкція прекрасно характеризуетъ взгляды правительства на задачи государственной полиціи, но и содержитъ въ себѣ невольное рѣзкое осужденіе всей „нормальной администраціи“ того времени.

„Стремясь выполнить въ точности Высочайше возложенную на меня обязанность и тѣмъ самымъ способствовать благотворительной цѣли Государя Императора и отеческому Его желанію *утвердить благосостояніе и спокойствіе всѣхъ въ Россіи сословій, видѣть ихъ охраняемыми законами и возстановить во всѣхъ мѣстахъ и властяхъ совершенное правосудіе*, и поставлю вамъ въ непремѣнную обязанность, не щадя трудовъ и заботливости собственныхъ вѣрноподданному, наблюдать по должности вашей слѣдующее:

1) Обратитъ особенное ваше вниманіе на могущія произойти безъ изъятія во всѣхъ частяхъ управленія и во всѣхъ состояніяхъ и мѣстахъ злоупотребленія, безпорядки и закону противныя поступки.

2) Наблюдать, чтобы спокойствіе и права гражданъ не могли быть нарушены чьей либо личною властью или преобладаніемъ сильныхъ лицъ, или пагубнымъ направленіемъ людей злоумышленныхъ.



учрежденнаго въ 1835 г. V отдѣленія С. Е. И. В. канцеляріи, центральнаго органа для завѣдыванія государственными лѣсами, оброчными статьями, государственными крестьянами, и имѣвшаго еще задачей поодготовить путемъ образцоваго устройства государственныхъ крестьянъ—реформу быта крестьянъ всей Россіи. (Этотъ фактъ извѣстенъ и особенно рельефно это намѣреніе Николая I высказывается въ разговорахъ съ графомъ Киселевымъ, записанныхъ послѣднимъ и напечатанныхъ въ „Очеркъ пятидесятилѣтней дѣятельности Министерства государственныхъ имуществъ 1837—1887 г.,

---

3) Прежде нежели приступать къ обнаруживанію встрѣтившихся безпорядковъ, вы можете лично сноситься и даже предъвѣрять начальниковъ и членовъ тѣхъ властей или судовъ или тѣ лица, между коихъ замѣчены вами будутъ незаконные поступки, и тогда уже доносить мнѣ, когда ваши домогательства будутъ тщетны, ибо цѣль вашей должности должна быть прежде всего предупрежденіе и отстраненіе всякаго зла. Напримѣръ, дойдутъ ли до вашего свѣдѣнія слухи о худой нравственности и дурныхъ поступкахъ молодыхъ людей, предварите о томъ родителей или тѣхъ, отъ коихъ участь ихъ зависитъ, или добрыми вашими внушеніями стараетесь поселить въ заблудшихъ стремленіе къ добру и возвести ихъ на путь истинный прежде, нежели обнаружить гласно ихъ худые поступки предъ правительствомъ.

4) Свойственныя вамъ благородныя чувства и правила несомнѣнно должны вамъ пріобрѣсти уваженіе всѣхъ сословій и тогда званіе ваше, подкрѣпленное общимъ довѣріемъ, достигнетъ истинной своей цѣли и принесетъ очевидную пользу Государству. Въ васъ всякомъ увидитъ чиновника, который черезъ мое посредство можетъ довести гласъ страждущаго человечества до престола царскаго и беззащитнаго и безгласнаго гражданина немедленно поставить подъ Высочайшую защиту Государи Императора.

Сколько дѣлъ, сколько незаконныхъ и безконечныхъ тяжбъ посредничествомъ вашимъ прекратиться могутъ, сколько злоумышленныхъ людей, жаждущихъ воспользоваться собственностью ближняго, устрашателя приводить въ дѣйствіе нагубныя свои намѣренія, когда они будутъ удостовѣрены, что невиннымъ жертвамъ ихъ алчности проложенъ прямой и кратчайшій путь къ покровительству Его Императорскаго Величества.

На таковомъ основаніи вы въ скоромъ времени пріобрѣтете себѣ многочисленныхъ сотрудниковъ и помощниковъ; ибо всякой гражданинъ, любящій свое отечество, любящій правду и желающій зрѣть повсюду царствующую тишину и спокойствіе, потщится на каждомъ шагѣ васъ охранять и вамъ содѣйствовать полезными своими совѣтами и такъ быть сотрудникомъ благихъ намѣреній своего Государа“.

стр. 13—15. Императоръ назвалъ Киселева своимъ „начальникомъ штаба по крестьянской части“).

Вмѣстѣ съ министромъ государственныхъ имуществъ появились и новыя мѣстные учрежденія: палаты государственныхъ имуществъ и окружные начальники просуществовавшіе до реформы 1865 г., (органы бдительной опеки надъ госуд. крестьянами).

§ 62. Въ организаціи мѣстнаго управленія проявилось стремленіе точнѣе опредѣлить и отграничить кругъ вѣдомства каждаго органа и въ особенности точнѣе опредѣлить компетенцію губернатора и губернскаго правленія. Въ 1837 г. появляется наказъ губернаторамъ. Организуя губернаторскую должность правительство имѣло въ виду слѣдующія цѣли:

1) Чтобы всѣ мѣста и лица губернскаго управленія дѣйствовали по возможности самостоятельно, въ предѣлахъ своихъ уставовъ, каждое по своей части, подчиняясь мѣстному надзору губернатора и высшему своего центральнаго вѣдомства. (казенная палата стояла въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ; палата государственныхъ имуществъ—въ вѣдѣніи Министерства Госуд. Имуществъ).

2) Чтобы надзоръ губернатора, приводя мѣстную администрацію къ должному единству, не нарушалъ однако, особенностей каждаго вѣдомства.

3) Чтобы права сословныхъ и общественныхъ учреждений оставались неприкосновенными.

Должнвсть губернатора по наказу 1837 г. имѣла двойственный характеръ: рядомъ съ правами надзора, губернаторъ соединялъ во своемъ лицѣ право непосредственнаго управленія различными частями. Здѣсь онъ дѣйствовалъ черезъ множество комиссій и комитетовъ, состоявшихъ подъ его предсѣдательствомъ. Таковы: приказъ общественнаго призрѣнія, строительная и дорожная комиссіи, комиссія народнаго продовольствія и т. д. Наказъ назвалъ губернатора



„хозяиномъ губерніи“, и дѣйствительно губернаторъ, могъ быть, разъ онъ умѣлъ пользоваться всѣми своими привилегіями,—настоящимъ хозяиномъ въ ввѣренномъ ему краѣ. Нѣкоторою, и то ограниченою независимостью отъ него пользовались лишь: предводитель дворянства, предсѣдатели судебныхъ палатъ (гражданской и уголовной) и губернскіе прокуроры, наконецъ вполне независимо отъ него стояли мѣстные органы III отдѣленія, жандармскіе штабъ-офицеры \*).

Весь же остальной служилый людъ губерніи стоялъ въ полномъ подчиненіи у губернатора, наравнѣ съ выборными представителями мѣстныхъ городскихъ обществъ городскими головами и членами шестигласной думы. О мѣстномъ общественнымъ „самоуправленіи“ рѣчи не могло быть \*\*). Организация городской полиціи въ царствованіе Императора Николая I никакимъ существеннымъ перемѣнамъ не подверглась, не то слѣдуетъ сказать про уѣздную полицію.

§ 63. Въ 1837 г. издано „положеніе о земской полиціи“. Оно

---

\*) Въ сферѣ администраціи единственнымъ ограниченіемъ власти губернаторовъ было учрежденіе комитета земскихъ повинностей и право дворянства на повѣрку отчетовъ по земскимъ сборамъ. О томъ что это право оставалось на бумагѣ мы говорили выше.

\*\*) Городъ вѣдаетъ никакъ не дума въ теченіе цѣлыхъ почти 3 четвертей столѣтія; онъ въ исключительномъ вѣдѣніи во всѣхъ отношеніяхъ начальника губерніи и подчиненныхъ ему органовъ. Значеніе въ этомъ отношеніи думъ, какъ органовъ городского самоуправления, сводилось къ выдачѣ денегъ на извѣстныя потребности, нужды и пользы, удовлетворяемыя правительственными административными учрежденіями. Думы не пользовались даже инициативой по отношенію къ усиленію городскихъ доходовъ. Этимъ занимались уже знакомые намъ комитеты (дорожные, строительные, врачебные), или за отсутствіемъ ихъ, сами начальники губерній; тѣ или другіе составляли примѣрные росписи городскихъ доходовъ, потребныхъ на удовлетвореніе „пользы и нужды“ города, представляли ихъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ, гдѣ они превращались въ проекты, шедшіе на утвержденіе Государственнаго Совѣта. Такимъ образомъ, городскія учрежденія, а. стало быть, и городское общество, совершенно устранились отъ всякаго участія въ изысканіи городскихъ доходовъ“. (Дитятинъ).



ввело новое специально полицейское дѣленіе уѣзда на станы, завѣдываніе которыми отдано новому же полицейскому органу: становому приставу, имѣвшему особую становую квартиру въ станѣ, какъ мѣсто своего постоянного жительства. Изданы и особые указы для регулированія дѣятельности органовъ земской (а также) городской полиціи. Высшій въ мѣстности надзоръ за тѣмъ, чтобы полиція не допускала медленности, безпорядка и неправильныхъ дѣйствій былъ порученъ губернскому правленію, которое получило право преслѣдовать, останавливать и отмѣнять всякое дѣйствіе полиціи. Въ эту же эпоху существеннымъ образомъ измѣнился характеръ полицейскихъ должностей. При учрежденіи становыхъ приставовъ, право назначенія ихъ предоставлено губернатору; дворянскимъ собраніямъ предоставлено только право предлагать кандидатовъ на этотъ постъ.

Въ руки же губернатора фактически перешло право назначать исправниковъ, причемъ имъ рекомендовано по возможности назначать на эту должность лицъ изъ мѣстнаго дворянства; избраніе исправниковъ дворянствомъ уже въ царствованіе Николая I сдѣлалось фикціей. Мѣстные органы земской полиціи такимъ образомъ потеряли характеръ органовъ сословнаго самоуправленія, который имъ былъ присвоенъ законодательствомъ Екатерины II. Какъ въ центрѣ, такъ и въ мѣстности бюрократическій элементъ получилъ полный перевѣсъ \*).

---

\*) Мѣстные органы полиціи, начиная съ главы губернской полиціи, губернатора и кончая нижнимъ земскимъ судомъ и подчиненными имъ органами—становятся органами административной статистики. На всѣхъ ихъ возложена обязанность собиранія и доставленія въ учрежденное въ 1834 г. въ составѣ Мин. Внутрен. Дѣлъ статистическое отдѣленіе, статистическихъ данныхъ. Въ качествѣ specialнаго мѣстнаго органа административной статистики въ 1837, учреждаются въ губерніяхъ статистическіе комитеты, первые по времени представители т. н. смѣшанныхъ присутствій, т. е. органовъ коллегіальныхъ, въ составъ которыхъ входятъ и коронныя должностныя лица и представители сословнаго общества.

Царствованіе Николая I было апогеемъ военно-полицейскаго государства. Съ помощью безпощадной строгости, безпрестаннаго, неусыпнаго контроля, проведенія военной дисциплины во всѣ отрасли жизни общественной, — Императоръ думалъ втиснуть громадный государственный организмъ въ рамки механическаго порядка и правильности. Своей властной рукой онъ думалъ указать направленіе, по которому должна была развиваться промышленность, двигаться торговля, оживиться обмѣнъ, цѣнностей, по которому должно было идти умственное развитіе, мысль ученыхъ, литераторовъ, развитіе художествъ и техники. При помощи все-сильной администраціи все многомилліонное разноплеменное населеніе должно было слиться въ одно національное единство, жить подъ однимъ закономъ, говорить однимъ языкомъ, по возможности объединенное и вѣрою.

На смертномъ одрѣ, въ разгаръ крымской войны, умирающій Царь богатырь обратился къ наслѣднику, будущему Царю освободителю, съ такими словами: „Всѣ мои заботы, всѣ усилія были направлены на благо Россіи, я хотѣлъ продолжать трудиться такъ, чтобы передать тебѣ имперію въ твердомъ порядкѣ, безопасную извнѣ, вполне счастливую и спокойную. Но ты видишь, въ какое время, при какихъ обстоятельствахъ я умираю. Такъ угодно Богу, тебѣ трудно будетъ“.

Крымская кампанія доказала что военно-полицейское управленіе на основѣ крѣпостничества, устранившее всякую общественную самодѣятельность, не успѣло обезпечить безопасности и благосостоянія государства, не осчастливило народъ, не водворило порядка \*).

---

\*) Самый суровый приговоръ надъ дореформенной государственно-общественной жизнью Россіи произнесенъ самымъ ревностнымъ защитникомъ основъ русскаго государственнаго строя, самодержавія, М. Н. Катковымъ (Московскія Вѣдомости 1866 г. № 154):



## § 64. Основною причиною, о которую разбивались всё усилія

„Наука? Науки не было—была бюрократія. Право собственности? Его не было—была бюрократія. Законъ и судъ? Суда не было—была бюрократія. Церковнаго управленія не было—была бюрократія. Администрація?—Администраціи не было—было постоянно организованное превышеніе власти, а съ симъ вмѣстѣ и ея бездѣйствіе въ ущербъ интересамъ казеннымъ и частнымъ“.

*Audiatur et altera pars!* Приведемъ слова Дмитріева въ защиту нашей бюрократіи. (Сперанскій и его государственная дѣятельность. Русскій Архивъ. 1868 г.).

„Господство бюрократіи было плодомъ неразвитости общественныхъ элементовъ, которая долго дѣлала ихъ неспособными къ государственной роли. Въ обществѣ, сознающемъ интересы народнаго единства и умѣющемъ жертвовать имъ частною выгодой, бюрократія не усилится. Мѣсто ея займутъ сословія, общины, корпораціи, которыя въ административныя дѣла внесутъ начала самоуправленія, а въ государственныя—разумное содѣйствіе верховной власти. Бюрократія останется въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ она необходима. Но если общество держится только матеріальными интересами, или безсознательною связью племеннаго единства; если, нуждаясь въ государственной власти, оно не умѣетъ содѣйствовать ей и руководится только частною пользою, то государству вѣтъ другаго средства, какъ усилить собственные орудія. Чиновники являются здѣсь не однимъ изъ органовъ политической жизни, но исключительными ея представителями, добровольное содѣйствіе общественныхъ силъ замѣняется слѣпою покорностью людей, безусловно зависящихъ отъ власти и связанныхъ съ нею личной выгодой. Государство набираетъ для внутренняго управленія армію чиновниковъ точно также, какъ для вѣншей защиты оно набираетъ армію солдатъ. Стоитъ только вспомнить исторію западной Европы, чтобы убѣдиться въ справедливости этого. Бюрократіи не развивалась только тамъ, гдѣ какъ въ Англіи или Нидерландахъ, сословія не стояли враждебно другъ къ другу и были рано вынуждены содѣйствовать общему дѣлу. Гдѣ же, напротивъ, они были разъединены и не умѣли проникнуться государственными цѣлями, тамъ, въ интересахъ самаго народа, должна была создаться централизація, и побѣда государственной власти оставила за собою легионы чиновниковъ. У насъ если и не было борьбы сословій, то была за то другая, не менѣе сильная причина. Государство нигдѣ не встрѣчало ни поддержки, ни препятствій. На немъ лежала тяжелая обязанность созидать учрежденія, не выработанныя народною жизнью, но необходимыя Россіи для ея безопасности и развитія. Отъ того бюрократія появилась у насъ съ первыми началами государственнаго порядка. Она была вызвана несостоятельностью московскаго боярства, не умѣвшаго перемѣнить старыя понятія дружины на другія, болѣе государственныя. Великому князю всея Руси трудно было рассчитывать на людей, которые не дѣлали различій между Литвою и Русью. Отъ того князья привыкали дѣлать дѣла, завершивъ въ своей опочевальнѣ, окруженные незнанными дѣлами. Бюрократія развивалась и усилилась вследствие слабости общиннаго быта, не удовлетворявшаго главнымъ потребностямъ государства.“



русскихъ самодержцевъ ввести закономѣрность въ административный строй и создать административное право, было существованіе крѣпостнаго права, перешедшаго изъ рукъ Николая I въ руки преемника его престола, непоколебленнымъ въ своихъ основахъ, хотя ослабленнымъ въ нѣкоторыхъ своихъ проявленіяхъ. Крѣпостное право держало половину всего населенія Россіи внѣ сферы права. Говорили часто, что помѣщики составляли даровую полицейскую власть въ государствѣ. Можетъ быть это такъ и было; но эта полицейская власть была безконтрольна, осуществлялась не столько въ интересахъ государства, сколько въ интересахъ помѣщичьяго домашняго обихода, а что главное—она не была органомъ управленія надъ людьми, а органомъ господства надъ вещами въ людскомъ образѣ. Въ большинствѣ помѣстій господствовала тишина и порядокъ; на это была тишина и порядокъ кладбища, могильный гной котораго проникалъ во всѣ слои окружавшей его земли. Немалое количество помѣстій

---

Передъ реформою Петра Великаго она стояла, готовая и могучая, проникая во все отрасли управленія и всюду принося духъ такого формализма, какому и позже немного было примѣровъ. Въ нынѣшнемъ столѣтіи она подверглась только той перемѣнѣ, что сдѣлалась гораздо образованнѣе и принимала участіе въ лучшихъ законодательныхъ мѣрахъ. На эту то благоприятную перемѣну, вызванную впрочемъ самимъ временемъ, Сперанскій имѣлъ вліяніе. Ему принадлежитъ честь тѣхъ косвенныхъ мѣръ, которыя въ государственной службѣ упрочили первое мѣсто за образованіемъ и дали ему перевѣсъ надъ посѣдѣлою ругиной. Если дѣятельность русскаго чиновничества и была замѣтнѣе въ наше время, то причина этого въ томъ, что на долю его выпадало болѣе серьезныхъ вопросовъ, и что, по мѣрѣ развитія управленія, оно естественно принимало большіе размѣры; но въ характерѣ этого явленія не было ничего новаго. Говори объ администраціи XIX вѣка, этого не надобно упускать изъ виду. Справедливая жалоба на недостатки настоящаго порядка не должны переноситься въ прошлое. Какъ ни законно требованіе большей самостоятельности для общества, оно не даетъ намъ права бросать камень въ людей, которые дѣйствовали при другихъ условіяхъ! Осуждая недостатки бюрократическаго порядка, не забудемъ, что бюрократія нынѣшняго столѣтія мы обязаны лучшими реформами, бывшими у насъ до сихъ поръ, и которыхъ прежде кромѣ ея, никому было ни задумать, ни исполнить. Въ этомъ отношеніи исторія обязана отдать ей справедливость“.

съ селами и деревнями отличалось благоустройствомъ, не рѣдки были примѣры зажиточныхъ крѣпостныхъ крестьянъ, имѣвшихъ хорошій рабочій скотъ, хорошіе посѣвные сѣмена, неразвалившуюся хижину, не мало оброчныхъ крестьянъ торговало въ городахъ, занималось доходными промыслами—но все это благосостояніе, весь этотъ стройный хозяйственный порядокъ не имѣли прочной основы. Усмотрѣніе помѣщика было закономъ крѣпостной жизни и воля господская была вполнѣ неопредѣленной границей крестьянской самостоятельности.

Вѣчный „*resacium*“ не можетъ быть прочной основой государственнаго строя. Только добродушный характеръ долготерпца, русскаго народа, предохранилъ государство отъ гибели въ минуты, когда оно подвергалось колебанію всѣхъ своихъ устоевъ, въ эпоху Стеньки Разина, и Пугачева, но столь часто возобновлявшіяся возмущенія крестьянъ напоминали всякому, что эта громадная масса можетъ поддаться и искушенію испробовать свои дремавшія силы. Царь Освободитель Александръ II признавалъ это—и высказалъ эту мысль въ своей извѣстной рѣчи къ московскому дворянству въ 1856 г., сказавъ, что нужно уничтожить крѣпостное право сверху, прежде чѣмъ оно начнетъ уничтожаться снизу.

§ 65. 19 февраля 1861 г. крѣпостное право пало. Здѣсь не мѣсто входить въ изложеніе хода великой реформы, въ условія ея осуществленія.—Извѣстно, что крестьяне стали не только свободными личностями, но и сословіемъ свободныхъ землевладѣльцевъ ограниченнымъ въ свободѣ распоряженія землею общинными порядками. Общинное землевладѣніе, въ которомъ почему то большинство литераторовъ этого времени и наиболѣе вліятельные и дѣятельные сподвижники великаго дѣла реформы, видѣли національносамобытный славянскій институтъ, легло въ основу жизни крестьянскаго сословія. Основую всего государственно-общественнаго строя

обновленной Россіи, вмѣсто помѣщичьей власти долженъ быть „міръ“, деревенская община, пользующаяся широкимъ, почти неограниченнымъ самоуправленіемъ, регулирующая свою жизнь только положеніемъ 19 февраля 1861 года и обычнымъ правомъ,—связанная передъ правительствомъ круговою порукою въ отношеніи своихъ фискальныхъ повинностей. Только совокупность фискальныхъ повинностей и налогъ на кровь (рекрутская повинность и замѣнившая ее всеобщая воинская повинность) были точками соприкосновенія этого своеобразнаго крестьянскаго міра съ міромъ общегражданскимъ, въ которомъ жили другія сословія: дворяне, кушцы, мѣщане. Только выходя изъ сферы „міра“, вступая въ сферу фабричныхъ рабочихъ, мелкихъ торговцевъ, промышленниковъ и ремесленниковъ, въ городахъ, т. е. переставая быть фактически крестьяниномъ—крестьянинъ вступалъ въ сферу дѣйствія общаго гражданскаго и административнаго права.

Оптимистическія ожиданія, которыми сопровождалась великая крестьянская реформа, убѣжденіе, что дарованная свобода улучшить хозяйственный бытъ крестьянскаго сословія, подыметъ уровень ихъ нравственнаго и ихъ умственнаго развитія, и что свободное крестьянство бокъ о бокъ съ освобожденнымъ отъ опеки надъ крестьянами дворянствомъ заживетъ полною счастливою жизнью, не оправдались. Никакихъ подготовительныхъ мѣръ, которыя облегчили бы поземельному дворянству переходъ отъ незатѣйливыхъ, патріархальныхъ формъ хозяйничанія къ новымъ условіямъ экономического быта—не было принято. Поземельнаго кадастра не было, генеральное межеваніе далеко не вездѣ совершилось, ипотечной системы не было, не было опредѣленнаго способа оцѣнки земель, не было прочно и раціонально организованныхъ учрежденій поземельнаго кредита, не было наконецъ пользующихся общимъ довѣріемъ сильныхъ полицейскихъ



властей на мѣстѣ, могущихъ предотвратить неизбѣжныя столкновенія терявшихъ свою власть помѣщиковъ съ опасными элементами въ крестьянской средѣ. А безъ этихъ институтовъ нельзя было ожидать, что лишенные своего авторитета, своего экономического преобладанія—помѣщики спокойно останутся въ своихъ усадьбахъ, увѣренные въ счастливомъ будущемъ, готовые, не только на видъ, но и по убѣжденію помириться съ реформою и спокойно начать новую жизнь. Помѣстья опустѣли, пошли въ продажу, поземельное дворянство потекло въ коронную службу, въ городъ—а во многихъ случаяхъ за границу. По словамъ поэта: великая цѣпь крѣпостничества, разорвавшись, ударила однимъ концомъ по барину, другимъ по-мужику.

§ 66. Крестьянская реформа 1861 г. была проникнута идеей о неразрывной связи между крестьяниномъ—земледѣльцемъ и тороватой кормилицей землею; она дышала надеждой, что освобожденный земледѣлецъ перестанетъ уклоняться отъ земледѣлія и не будетъ предпочитать деморализующіе отхожіе промыслы свободному земледѣльческому труду. Однако экономическія обстоятельства, сопровождавшія великую реформу, были таковы, что напротивъ, образовавшаяся и развившаяся въ эпоху крѣпостничества склонность русскаго крестьянина къ кочевому образу жизни должна была усилиться. Правительство приступило (послѣ окончанія крымской кампаніи) къ сооруженію громадной сѣти желѣзныхъ дорогъ, шоссейныхъ и водяныхъ путей сообщеній; право торговли и промысловъ съ 1865 г. сдѣлалось достояніемъ всѣхъ русскихъ подданныхъ. Пути сообщенія улучшились; крупные центры промышленности и торговли какъ бы приблизились къ деревнѣ. И вотъ земледѣльческое населеніе потекло на фабрики, рынки, въ отхожія промыслы, питая своимъ приплывомъ преимущественно столицы и фабричныя центры. Правительство задумало осуществить обширную систему народнаго

просвѣщенія, но добрые сѣмена, посѣянные народными школами, могли взойти лишь въ будущемъ.

Власть тьмы, успѣвшая упрочить свое господство въ теченіе почти 3 вѣковъ крѣпостничества, дала себя почувствовать съ особенной силой именно въ переходное время, послѣдовавшее за уничтоженіемъ старыхъ крѣпостныхъ порядковъ, до укорененія новыхъ условій жизни.

Всѣ эти обстоятельства, имѣвшія отчасти корень въ самомъ крѣпостномъ правѣ, отчасти сопровождавшія его отмену, какъ результатъ другихъ экономическихъ и политическихъ условій, ставили правительству громадныя затрудненія на пути реформъ и отчасти неблагоприятно повліяли на другія преобразованія великой освободительной эры.

Признавая крестьянскую реформу поворотнымъ пунктомъ въ исторіи развитія русскаго управленія отъ военно-полицейскихъ порядковъ къ порядкамъ правовымъ, нельзя не замѣтить, что она имѣла преимущественно отрицательное значеніе: она уничтожила источникъ крѣпостническихъ, антиправовыхъ элементовъ и нравовъ въ жизни русскаго государства и общества. Великая реформа очистила путь для другихъ реформъ, имѣвшихъ болѣе близкое отношеніе къ административной системѣ, и стоявшихъ съ ней и съ другъ съ другомъ въ органической связи, не смотря на внѣшнюю ихъ разъединенность и на то, что онѣ вводились не систематически и что внутренняя разработка, и содержаніе законодательныхъ памятниковъ царствованія Александра II далеко не всегда проникнуты единствомъ мысли.

Эти реформы слѣдующія: реорганизація судоустройства, судопроизводства, и полиціи, введеніе земскихъ учрежденій и реформа городского общественнаго самоуправленія, депурныя правила 1865 г., реформа контроля и введеніе единства кассы, наконецъ замѣна рекрутской повинности всеобщей воинской повинностью. Последнимъ фазисомъ рефор-

маторскаго движенія, хотя отдѣленнымъ двумя десятилѣтіями, нужно признать отмѣну подушной подати и введеніе налоговъ, падающихъ на зажиточные классы и вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожающихъ различіе между податными съ неподатными классами \*).

§ 67. Важнѣйшія измѣненія, введенныя этими реформами въ строй административныхъ учрежденій — слѣдующія: 1) Появилась постепенно цѣлая система специальныхъ судебно-административныхъ учрежденій (по крестьянскимъ дѣламъ, мировые посредники и присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, послѣ 1870 г.: губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія, послѣ военной реформы 1874 г. — присутствія по воинскимъ дѣламъ, училищные совѣты; къ нимъ въ царствованіе Александра III присоединились: присутствія по питейнымъ дѣламъ, фабричнымъ дѣламъ, т. н. губернское присутствіе и уѣздные съѣзды, а губернское по городскимъ дѣламъ присутствіе превращено въ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе).

Всѣ эти т. н. смѣшанныя присутствія являются зачаточными органами развивающейся административной юстиціи; въ составъ ихъ входятъ какъ коронныя должностныя лица, такъ и представители сословнаго и всесословнаго самоуправленія. Неоднократно предложенные проекты слить всѣ эти смѣшанныя присутствія въ единое учрежденіе, въ которое вошло бы и потерявшее почти всякое значеніе губернское правленіе, не осуществились. Дѣятельность этихъ учрежденій, рѣшающихъ спорные вопросы въ мѣстной административной жизни, совокупно съ дѣятельностью I и II Депар-

---

\*) Слѣдуетъ упомянуть еще объ одной реформѣ, которая не воплотилась ни въ какомъ законодательномъ актѣ, а тѣмъ не менѣе сыграла громадную роль въ оживленіи администраціи. Это — опубликованіе проектовъ судебной и административной реформы и разрѣшеніе всему обществу высказаться по поводу этихъ проектовъ.



таментовъ Правительствующаго Сената, имѣетъ для нашего административно-правоваго развитія громадное значеніе. Совокупность рѣшеній этихъ органовъ административно судебныхъ создаетъ медленно, почти незамѣтно, новое административное право, въ дополненіе и выясненіе многорѣчиваго и неяснаго *quasi* права,—заключающагося въ многотомномъ сводѣ законовъ, подобно тому, какъ дѣятельность контенціознаго (т. е. административно-судебнаго) отдѣленія французскаго государственнаго совѣта создала—административное право Франціи\*).

§ 68. II) Преобразована полиція исполнительная. Первый шагъ былъ сдѣланъ указомъ 8 іюня 1860 г., когда отъ полиціи отдѣлена была слѣдственная часть, порученная новому судебному органу: судебнымъ слѣдователямъ. За полиціей осталась (послѣ введенія мировой юстиціи) только обязанность производить дознаніе.

25 декабря 1862 г. послѣдовалъ указъ объ устройствѣ полиціи исполнительной на началахъ, сохранившихся почти неизмѣнно до нынѣ (крестьянская реформа 1861 г. создала уже двѣ новыя должности крестьянской общественной полиціи: сельскихъ старостъ и волостныхъ старшинъ, сохранивъ уже существовавшія въ селахъ должности сотскихъ и десятскихъ).

Законъ 1862 г. окончательно уничтожилъ превратившееся уже раньше въ пустую фикцію право дворянства на выборъ исправниковъ, и соединило городскую и земскую полицію уѣздовъ, за исключеніемъ полиціи въ столицахъ и губернскихъ городахъ и въ т. н. градоначальствахъ, въ одно полицейское управленіе, во главѣ котораго поставленъ уѣздный исправникъ, назначаемый губернаторомъ. (Особую ор-

---

\*) О компетенціи и организаціи каждаго изъ этихъ учрежденій рѣчь будетъ ниже, въ догматической части системы.

ганизацию получила полиція въ столицахъ). Къ существовавшимъ органамъ коронной уѣздной полиціи, исправнику, его помощнику, становымъ приставамъ,—въ 1878 г. прибавлена должность полицейскихъ урядниковъ, (обязанности которыхъ точно опредѣлены въ инструкціи, изданной въ 1887 г.); учреждена наконецъ рѣчная полиція. Въ 1867 г. издается Положеніе о корпусѣ жандармовъ, компетенція котораго значительно расширена въ особенности въ 1871 г., когда, въ грустную и страшную эпоху политическихъ заговоровъ, органы обыкновенной полиціи не оказалось на высотѣ своихъ задачъ, и жандармскимъ чинамъ отведено широкое участіе въ производствѣ дознаній и слѣдствій по политическимъ преступленіямъ.

Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что реорганизациія полиціи законами 60 г. устранила много слабыхъ сторонъ нашихъ дореформенныхъ полицейскихъ учрежденій, что она если и не уничтожила, то по крайней мѣрѣ ограничила излишній формализмъ въ полицейской дѣятельности,—но къ сожалѣнію реформа не дала достаточно гарантій частнымъ лицамъ противъ злоупотребленій полицейской власти. По прежнему жалобы на незаконныя или пристрастныя дѣйствія полицейскихъ органовъ подавались и подаются губернскому правленію и губернатору. Великій принципъ судебной отвѣтственности должностныхъ лицъ полиціи за превышеніе и злоупотребленіе властью не былъ введенъ въ дѣйствіе.

§ 69. Черезъ годъ съ небольшимъ послѣ изданія указа о реформѣ полиціи, положеніе 1 января 1864 г. возвѣщаетъ Россіи о введеніи земскихъ учрежденій, къ которымъ переходитъ не малая доля хозяйственныхъ и полицейскихъ задачъ, лежавшихъ прежде на плечахъ коронной администраціи.

Земское положеніе построено всецѣло на общественной теоріи самоуправленія, которая къ сожалѣнію господствовала и въ иностранной и въ нашей литературѣ въ эпоху вели-

кихъ реформъ. Эта теорія видитъ сущность самоуправленія въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы и въ сохраненіи за правительственными органами завѣдыванія одними только государственными дѣлами. Эта теорія такимъ образомъ исходитъ изъ противоположенія мѣстнаго общества государству, общественныхъ интересовъ политическимъ, общегосударственнымъ.

„Господство такого воззрѣнія на самоуправленіе отразилось весьма опредѣленно на постановкѣ, какую Положеніе 1864 г. давало земскимъ учрежденіямъ. Такъ какъ въ нихъ видѣли не государственныя, а лишь общественныя учрежденія, то и не признавалось возможнымъ надѣлять ихъ функціями власти. Поэтому наши земскія учрежденія оказались прежде всего совершенно лишенными полицейской власти. Затѣмъ имъ не было предоставлено и вообще самостоятельной исполнительной власти. Въ случаяхъ необходимости принудительнаго осуществленія своихъ распоряженій земство не можетъ само это выполнить, а должно, какъ и частныя лица, обращаться къ содѣйствію правительственныхъ органовъ. Первоначально земскія учрежденія не были надѣлены и правомъ издавать указы или т. н. обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія.

Признаніе земскихъ учрежденій чисто общественными, лишенными вовсе государственнаго характера, отразилось и на опредѣленіи ихъ отношенія къ правительственнымъ учрежденіямъ, и къ частнымъ лицамъ. Разъ земскія учрежденія не считались призванными къ осуществленію функцій государственнаго управленія, не могло быть и надобности соединять ихъ въ одно органическое цѣлое съ правительственными учрежденіями. Земскія учрежденія были образованы на ряду съ правительственными, не будучи съ ними внутреннимъ образомъ связаны въ одну общую систему мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе оказалось поэтому про-



никнутымъ дуализмомъ, основаннымъ на противоположеніи правительственнаго и земскаго начала.

Отношенія земствъ къ частнымъ лицамъ регулировались тѣми же общими началами, какъ отношенія частныхъ лицъ между собою. Положеніе 1864 г. считаетъ вполне достаточнымъ для охраны правъ частныхъ лицъ противъ возможныхъ незаконныхъ распоряженій земства предоставленіе права гражданскаго иска на общемъ основаніи. При этомъ во все не допускалась возможность нарушенія земскими распоряженіями публичныхъ правъ, не подлежащихъ вѣдѣнію гражданскихъ судовъ“. (Коркуновъ. Русское госуд. право. II, 393. изд. 1897)\*).

Эта неправильная постановка земскихъ учрежденій на принципахъ т. н. общественной теоріи привела къ печальнымъ результатамъ; скоро проявился антагонизмъ между земскими и правительственными учрежденіями, обострившійся уже въ концѣ 60 г., приведшій къ ограниченію самостоятельности дѣйствій земскихъ учрежденій и въ концѣ концовъ къ положенію 1890 г.. Какъ будто возродился дуализмъ государева и земскаго дѣла 15 и 16 ст.!

Городовое положеніе 1870 г. было построено на нача-

---

\*) Однако въ первоначальномъ проектѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ мы встрѣчаемся съ совершенно другой постановкой вопроса. Тамъ сказано: „Если начало децентрализаціи можетъ прилагаться гдѣ либо съ пользою, то конечно всего болѣе въ сферѣ мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ; но и здѣсь интересы государственные съ одной стороны, интересы частныхъ лицъ и обществъ съ другой, кладутъ извѣстные предѣлы, которые должны быть строго и положительно указаны закономъ. Единство государственнаго управленія, сила и цѣлость государственной власти не могутъ уступать потребностямъ мѣстнаго интереса, какъ бы важны и законны онѣ не были. Земское управленіе есть только особой органъ одной и той-же государственной власти и отъ нея получаетъ свои права и полномочіе; земскія учрежденія имѣя свое мѣсто въ государственномъ организмѣ, не могутъ существовать, внѣ его, и наравнѣ съ прочими учрежденіями подчиняются тѣмъ общимъ условіямъ, и тому общему направленію, которыя устанавливаются центральной государственною властью“.

лахъ сходныхъ съ принципами земскаго положенія 1864 г. и оно подверглось одинаковой участи. Положеніе 1892 г. ограничило въ значительной степени самостоятельность органовъ городского самоуправления \*).

Введеніе въ дѣйствіе земскихъ учреждений, какъ уже замѣчено выше, имѣло непосредственнымъ своимъ послѣдствіемъ—суженіе сферы дѣйствій правительственныхъ органовъ мѣстнаго управленія. Нѣкоторые органы упразднены, (напр. приказы общественнаго призрѣнія, коммиссіи народнаго продовольствія), другіе измѣнили свой характеръ. Къ послѣднимъ преимущественно относится должность губернатора, переставшаго быть хозяиномъ губерніи и получившаго болѣе характеръ прокурора, высшаго органа правительственнаго надзора за дѣятельностью органовъ самоуправления. Положенія 1890—1892 г. усилили опять непосредственно распорядительныя функціи губернаторской должности.

§ 70. И такъ земскія учрежденія были построены на т. н. общественной теоріи самоуправления; земское представительство было основано на принципѣ сословности или даже несословности. Между тѣмъ мѣстное населеніе не имѣло общей объединяющей организаціи. Оно давно уже, въ эпоху сложенія Московскаго царства—раздробилось на сословныя группы. Реформа 1864 г. исходила изъ мысли о необходимости и цѣлесообразности если не уничтоженія, то ослабленія сословной обособленности, она стремилась къ сліянію всѣхъ сословій въ одно нераздѣльное цѣлое. Дѣятели 60 гг. утверждали, что сословія—явленіе чуждое Россіи. Не отрицая, что Удѣльновѣчевая Русь не знала сословій, можно все таки спросить, можно ли назвать сословную организацію, укоренившуюся въ теченіе 3 столѣтій,—чуждымъ элементомъ?

---

\*) Хозяйственныя дѣла, порученныя земству—преимущественно слѣдующія: Обезпеченіе народнаго продовольствія, устройство врачебной части, развитіе народнаго образованія, или вѣрнѣе обезпеченіе матеріальныхъ условій его развитія и устройство внутреннихъ въ губерніи путей сообщенія.

Стремясь къ „несословности“, законодатель однако не дѣйствовалъ рѣшительно и послѣдовательно. Помѣстное служилое сословіе, дворянство, сохранило значительное вліяніе, ибо предсѣдателями земскихъ собраній сдѣланы—предводители дворянства. Но выборы гласныхъ производились не по сословіямъ, а по тремъ главнымъ группамъ, на которыя было раздѣлено населеніе сообразно съ различіемъ имуществъ (образованы 3 группы избирателей: классъ землевладѣльцевъ, частныхъ, не входящихъ въ крестьянскія общества, группа городскихъ торговцевъ и промышленниковъ и общества сельскія). Впрочемъ сословное начало проникло и въ это дѣленіе. Въ первомъ классѣ (частныхъ землевладѣльцевъ) фактическое преобладаніе получило сословіе дворянъ, третій классъ всецѣло построенъ на сословномъ началѣ. Сословная обособленность крестьянъ осталась нетронута! Дворянство и городское сословіе были лишены этой привилегіи обособленности. Эта непоследовательность была данью уплоченной идеализаціи мужицкаго міра.

Въ концѣ концовъ получилось то, что мѣстное общество нисколько не объединилось; вмѣсто дѣленія на сословія, явилось дѣленіе на классы, съ различными экономическими интересами, непреминувшими войти въ ожесточенную борьбу. (Она проявилась съ особенной рѣзкостью въ дѣлѣ организаціи земскаго обложенія). Полезна ли была эта замѣна сословій, развившихся, несомнѣнно, первоначально подъ давленіемъ государственной власти, но затѣмъ пустившихъ корни и зажившихъ каждое своеобразной жизнью и донинѣ сохранившихъ отличительныя черты своего быта, свои нравы и обычаи \*),—аггломератомъ классовъ общественныхъ?

Да позволено будетъ сомнѣваться въ этомъ. Цѣли обща-

---

\*) Кто знакомъ съ жизнью нашего дворянства, купечества и крестьянства въ провинціи, тотъ никогда не согласится съ положеніемъ, что сословность чужда Россіи.



го государственнаго управленія достигаются только тогда, когда государство признаетъ за мѣстностью значеніе не механическаго административнаго подраздѣленія, а значеніе живаго организма. Мѣстное самоуправленіе этого живаго организма достигнетъ всѣхъ своихъ цѣлей только тогда, когда оно будетъ основано на участіи въ управленіи не искусственно созданныхъ группъ мѣстнаго населенія, а живыхъ организмовъ, члены которыхъ связаны прочно общностью духовныхъ, нравственныхъ, а не только экономическихъ интересовъ. Къ тому же выводу мы придемъ, если мы поставимъ вопросъ: исполненіе какихъ задачъ должно быть возложено на мѣстные организмы самоуправления? Самоуправленіе основанное не на ложныхъ принципахъ т. н. общественной теоріи, а на началахъ теоріи государственной (ср. выше примѣчаніе) должно заключаться въ участіи представителей мѣстнаго общества въ мѣстной администраціи въ полномъ ея объемѣ. Разъ это признано, то мы вправѣ сдѣлать слѣдующій выводъ: если бы задача самоуправления ограничивалась или должна была бы ограничиться сферою заведыванія хозяйственными интересами, то организація его несомнѣнно спокойно могла бы быть основана на общественныхъ группахъ, члены которыхъ связаны только общностью экономическихъ интересовъ. Но разъ задачи самоуправления поставлены болѣе широко, то строй мѣстнаго самоуправления долженъ вмѣщать въ себѣ элементы болѣе прочные, чѣмъ группы экономическихъ интересовъ. Онъ долженъ быть основанъ на самодѣятельности союзовъ, члены которыхъ не связаны только тѣмъ случайнымъ фактомъ, что они имѣютъ одинъ общій источникъ доходовъ, — а общностью возрѣній на задачи общежитія, общностью духовно-нравственныхъ стремленій и идеаловъ. Таковыми союзами являются исторически развившіяся сословія: дворянство, гражданство (у насъ въ Россіи — купечество) и крестьянство.

Несомненно, что организація самоуправлен'я на основѣ сословной возможна только тамъ, гдѣ сословія не являются исключительно искусственнымъ результатомъ правительственной политики, расчлененіями общества, не успѣвшими укорениться и оставшимися на бумагѣ (что правительственная политика можетъ быть источникомъ сословнаго строя, не мѣшая дальнѣйшему жизненному его развитію, доказано Англіей, сословный строй которой 800 лѣтъ покоился на политическихъ мѣропріятіяхъ Вильгельма Завоевателя) а плодомъ вѣковаго постепеннаго соціально-политическаго развитія. Исторія доказываетъ, что жизнеспособное самоуправленіе развилось только въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ сословія сохранили значеніе въ общественной жизни (Англія, Швеція, Пруссія и Норвегія)\*). Французская же система мѣстнаго управленія, основанная на нивелировкѣ всѣхъ сословныхъ различій и на однообразномъ подчиненіи всего безсословнаго мѣстнаго общества органамъ госуд. власти, приводитъ къ обезличенію и полной несамостоятельности мѣстности.

Мое мнѣніе рѣзко противоположно мнѣнію большинства современныхъ представителей государственныхъ наукъ. Наше время враждебно всякимъ сословнымъ различіямъ; оно враждебно вліянію всякихъ корпорацій, построенныхъ на началѣ наследственной преемственности правъ, которыми пользуются ихъ члены,—но признаетъ вполне наследственную преемственность матеріальныхъ выгодъ. Эта враждебность по отношенію къ сословіямъ происходитъ отъ того, что на сословія смотрятъ какъ на нѣчто неподвижное, неизмѣнное. Но этотъ взглядъ ошибоченъ. Далѣе, наше время

---

\*) Въ Норвегіи всѣ сословныя привиллегіи уничтожены, но фактически, не только мѣстное самоуправленіе, но и все управленіе стоитъ подъ сильнѣйшимъ вліяніемъ норвежскаго крестьянства, сохранившаго свои своеобразные обычаи, нравы, воззрѣнія.



исходитъ изъ того соображенія, что разъ уничтожены, ликвидированы старыя сословія—то новыя не появятся вмѣсто ихъ, и что вмѣсто несвободной жизни сословій, разовьется якобы свободная жизнь классовъ.

И этотъ взглядъ ошибоченъ; сословія исторически развились изъ классовъ; они теперь уступили опять мѣсто классамъ, но нѣтъ никакой силы, которая могла бы противиться сплоченію этихъ классовъ въ новыя сословія. Зачатки ихъ уже образовались; образуются и исключительныя привилегіи, передаваемые по наслѣдству, даже въ качествѣ приданого, но эти привилегіи не освящены правомъ,—онѣ существуютъ вопреки праву \*).

Сословія не неподвижны, не неизмѣнны въ своемъ характерѣ: они являются органическимъ расчлененіемъ различныхъ частей народа, они подчинены историческому движенію и подлежатъ развитію параллельно съ развитіемъ государства. Исторія сословій, какъ извѣстно, чрезвычайно тѣсно связана съ исторіей отдѣльныхъ государствъ. Измѣненія и перевороты въ государственномъ устройствѣ составляютъ часто ничто иное, какъ слѣдствіе или выраженіе внутренняго преобразованія сословныхъ отношеній и понятій. Сообразно съ измѣненіемъ характера государственнаго устройства измѣняется характеръ государственныхъ сословій. Сословія сохраняютъ элементъ наслѣдственности, но подчиняются вмѣ-

---

\*) Кто изучилъ нашъ современный социальный строй, тотъ знаетъ, что я не преувеличиваю. Развѣ не существуетъ тѣсно сплоченное сословіе: „железнодорожниковъ“, инженеровъ, employés въ банкахъ, сословіе ученыхъ, чиновниковъ, военныхъ, и т. д.. Развѣ лица, рожденные въ этихъ кружкахъ не вступаютъ въ жизнь, въ борьбу за существованіе съ запасомъ привилегій, которыхъ право не признаетъ, но которыя сильнѣе права? Развѣ въ этихъ „классахъ“ не замѣтно то, чему дали жизнь старыя сословія: предрасудки, обычаи, своеобразный корпоративный духъ, понятіе о корпоративной чести, отличной отъ чести другихъ „классовъ“? Не существуетъ только правовой охраны этой исключительности, но въ началѣ жизни старыхъ сословій она тоже не было! Однако она появилась.



стѣ съ тѣмъ вліянію элемента экономического, группирующаго людей по занятіямъ.

Нужно уяснить себѣ, что такое сословіе. Подъ сословіемъ (*stand, ordo civilis*), въ тѣсномъ юридическомъ смыслѣ, мы понимаемъ опредѣленную группу лицъ, которая на основаніи факта рожденія пользуется извѣстными политическими и правовыми привиллегіями (или же лишены какихъ либо политическихъ правъ) и наконецъ несутъ опредѣленные обязанности. Затѣмъ нужно проводить различіе между принадлежностью къ сословію по рожденію и благодаря пріобрѣтенію какихъ либо правъ, или благодаря выбору занятій. Такъ напр. кто либо по рожденію можетъ быть дворяниномъ, благодаря же роду своихъ занятій онъ можетъ быть или духовнымъ лицомъ или купцомъ, т. е. можетъ пользоваться правами званія, пріобрѣтеннаго особымъ занятіемъ. Одно и то же лицо можетъ соединять въ себѣ характеръ т. ск. прирожденной сословности и характеръ пріобрѣтенной сословности. Наконецъ, въ обыденной жизни мы подъ словомъ „сословіе“ понимаемъ часто опредѣленный кругъ лицъ, которые благодаря своей особой профессіи, преслѣдуютъ своеобразные интересы или занимаютъ особое почетное мѣсто, но не пользуются, благодаря этому обстоятельству особыми политическими правами. Правомѣрное государство 19 ст. вполне справедливо уничтожило юридическую замкнутость сословій, давъ каждому возможность пріобрѣсти право высшихъ сословій, но едва ли можно признать благими—тѣ мѣропріятія правительствъ второй половины 19 столѣтія, благодаря которымъ общество атомизировалось, послѣ уничтоженія всѣхъ сословныхъ привиллегій.

Общность права и обязанностей, передаваемыхъ изъ поколѣнія въ поколѣніе, имѣетъ послѣдствія двоякаго рода: 1) послѣдствія духовно-нравственныя, — создаются извѣстныя сословныя традиціи, т. е. своеобразный взглядъ на назна-

ченіе челоуѣка въ обществѣ, особые обычаи, мнѣнія, воззрѣнія; 2) послѣдствія матеріальныя. Своеобразный прирожденный или по крайней мѣрѣ, приобщенный воспитаніемъ взглядъ индивида, члена сословія на среду, въ которую онъ поставленъ, побуждаетъ его предпочитать особаго рода занятія, особаго рода способы приобрѣтенія состоянія.

Въ каждомъ сословіи существуетъ общность духовныхъ и матеріальныхъ интересовъ, которая даетъ своеобразный оттѣнокъ стремленіямъ дѣятельности и всей жизни членовъ сословія. Несомнѣнно, что общественныя группы или классы, которые образуются благодаря различію въ качествѣ и количествѣ собственности, основываются на постоянныхъ интересахъ отдѣльныхъ лицъ, которые не имѣютъ преходящаго характера. Но все таки эта общность интересовъ не охватываетъ всей личности, а только одну сторону ея жизни; она основана по преимуществу на хозяйственномъ стремленіи личности. Поэтому, въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ самоуправленіе мѣстности ограничивается исключительно экономической сферою, оно можетъ быть безъ вреда основано на началахъ несловныхъ; но разъ самоуправленію мѣстности ввѣрены заботы объ удовлетвореніи интересовъ не только экономическихъ, но и духовно-нравственныхъ, оно должно быть поставлено въ связь съ общеніями, охватывающими всю жизнь личности.

§ 71. Вѣнцомъ реформъ царствованія Александра II, (не по времени, а по своему значенію) была реформа судебная, которая имѣла неизмѣримое и до нынѣ вліяніе на весь государственный строй, въ особенности на характеръ нашего управленія. Если и не признанъ принципъ судебного контроля надъ администраціей, если и не признано право каждаго подданнаго преслѣдовать всякое должностное лицо за нарушеніе его правъ, дарованныхъ самодержавною властью, судебнымъ порядкомъ (начало, которое не только не противорѣчитъ

сущности самодержавной монархіи, а наоборотъ есть логическій выводъ изъ начала самодержавія)\*) то, всетаки, отдѣленіе суда отъ администраціи поставило послѣднюю въ болѣе опредѣленныя рамки, а во вторыхъ, судъ гласный является школой, благодаря которой въ народѣ развивается и укрѣпляется правовое чувство и правосознаніе. И только по мѣрѣ укорененія въ обществѣ правосознанія и правового чувства можно ожидать установленія правомѣрности въ администраціи, ибо, какъ уже замѣчено нами, должностныя лица плоть отъ плоти общества и кровь отъ его крови. Каково общества такова и администрація. Здоровое дерево всегда дастъ здоровые плоды \*).

---

\*) Въ самодержавной монархіи—единственный источникъ всѣхъ законовъ, всѣхъ правъ и обязанностей, самодержавная власть. Единство источника обуславливаетъ собою одинаковую неизблемость всѣхъ правъ, дарованныхъ самодержцемъ. Права администраціи не священнѣе правъ подданныхъ. Всякое нарушение права подданнаго, дарованнаго ему самодержцемъ—есть нарушение воли самодержца. Обуславливать преслѣдованіе должностнаго лица за нарушение законныхъ правъ—разрѣшеніемъ отъ начальства виновнаго,—значитъ ставить признаніе права, имѣющаго источникомъ самодержавную власть, въ зависимость отъ вторичнаго признанія ихъ слугою самодержца, администраціей. Мнѣніе, будто признаніе безусловнаго права гражданъ преслѣдовать должностныхъ лицъ судебнымъ порядкомъ, колеблетъ авторитетъ верховной власти—ложно. Такое поколебаніе авторитета возможно въ конституціонномъ государствѣ, гдѣ министерство, назначившее должностныхъ лицъ должно бояться критики народнаго представительства, для котораго всякій процессъ противъ должностнаго лица можетъ служить обильной пищей для нападокъ, но оно невозможно въ самодержавной монархіи, въ которой монархъ не есть только глава исполнительной власти, нуждающійся въ постоянно возобновляемомъ компромиссѣ съ законодательной властью, а источникъ законовъ, регулирующихъ судъ и администрацію.

\*) Знаменитый публицистъ, Катковъ, прекрасно опредѣлилъ значеніе независимаго, гласнаго суда, въ исторіи развитія административнаго строя. Въ 1870 г. онъ писалъ: (Москов. Вѣд. 1870 г. № 70). „Только судъ, основанный на твердомъ законѣ и вполнѣ независимый можетъ обезпечить права и законные интересы отъ произвольныхъ нарушеній; только такой судъ можетъ, съ другой стороны, обезпечить правительство отъ нецѣливыхъ распоряженій его агентовъ“.



## ГЛАВА VIII-я.

### *Развитіе французской администраціи и французскаго административнаго права послѣ революціи.*

§ 72. Наканунѣ Французской Революціи такъ называемое полицейское государство достигло вершины своего развитія.

Развившіяся въ теченіе среднихъ вѣковъ и такъ называемаго новаго времени общественныя группы (сословія) были объединены внѣшнимъ образомъ абсолютною монархическою властью въ одно цѣлое, которое поддерживалось дѣятельностью строго дисциплинированнаго чиновничества, всепильнаго и повсюду вмѣшивающагося. Столь живое нѣкогда сословное самоуправленіе было почти во всѣхъ государствахъ устранено и низведено до призрака.

Во Франціи, какъ сказано въ главѣ IV-й, королевскій абсолютизмъ, послѣ смерти Кольбера, переставъ служить общегосударственнымъ цѣлямъ и превратившись въ орудіе тщеславія, поколебалъ благосостояніе народа, и тѣмъ подточилъ силы государства. Регентство Филиппа Орлеанскаго и позорное царствованіе Людовика XV превратили королевское всемогущество въ орудіе забавы королевскихъ фаворитокъ. Нерѣшительныя попытки Людовика XVI и его совѣтниковъ (Тюрго и Мальзербъ) возстановить самоуправленіе областей (законъ 12 іюля 1788 г. объ организаціи общиннаго управленія въ провинціи Берри), упразднить цеховыя привилегіи, торговыя монополіи и уничтожить наиболѣе вредныя административныя безпорядки, — оказались палліативными мѣрами, бессильными въ борьбѣ со зломъ, которое проникло во всѣ суставы государственнаго организма.

Весь французскій государственно-административный порядокъ былъ проникнутъ непримиримымъ противорѣчіемъ.

Королевская власть абсолютная, неограниченная, на видъ всемогущая, не признававшая никакихъ другихъ самостоятельныхъ властей, не признававшая никакихъ правъ, кромѣ тѣхъ, которыя своимъ источникомъ имѣли милость короля, — и тѣмъ не менѣе принужденная сложа руки смотрѣть, какъ органы ея, интенданты, безнаказанно нарушали законы, королевемъ изданные, и ставили свою волю на мѣсто воли королевской.

Съ внѣшней стороны полная административная централизація: перемѣна фасада зданія въ отдаленной общинѣ, перестройка моста въ самомъ маленькомъ мѣстечкѣ совершались не иначе, какъ по указу центрального правительства; и тѣмъ не менѣе необузданный произволъ мельчайшаго чиновника и управленіе мѣстностью не по закону королевскому, или по его ордонансамъ, а по усмотрѣнію интенданта! \*).

Столь же призраченъ былъ королевскій абсолютизмъ и въ другихъ романскихъ государствахъ и во многихъ мелкихъ владѣніяхъ въ составѣ „Священной Римской Имперіи германской націи“. Абсолютное полицейское государство на правовыхъ основахъ существовало только въ крупныхъ германскихъ государствахъ — Пруссіи, Австріи, Саксоніи, Баваріи, Ганноверѣ. Гнейстъ вполне справедливо называетъ эти государства въ XVIII ст. — правомѣрными государствами, не смотря на полное устраненіе народа, расчлененнаго на сословія, отъ участія въ управленіи.

---

\*) Извѣстный корреспондентъ императрицы Екатерины II, Гриммъ въ одномъ изъ своихъ писемъ („Correspondance littéraire, philisofique, critique“) говоритъ слѣдующее о „духѣ“ политической жизни Франціи въ 18 столѣтіи.

„Le véritable esprit des lois en France est cette bureaucratie. Ici les commis ne sont pas etablis en faveur de la chose publique; mais la chose publique parait etablie pour qu'il y ait des bureaux“.

§ 73. Мы видѣли (глава IV), что порядокъ удовлетворенія военныхъ, финансовыхъ и полицейскихъ потребностей новаго абсолютно-полицейскаго государства установленъ благодаря неусыпной борьбѣ государственной власти съ вольностями сословій. Но это уничтоженіе „вольностей“ было единственнымъ путемъ для установленія правомѣрности въ управленіи. Только поборовъ „вольности“ государственная власть могла развить и расширить свою законодательную дѣятельность. Правда, эта законодательная дѣятельность выражалась исключительно въ изданіяхъ единовластныхъ указовъ государей. Но разъ „указъ“ призналъ право подданнаго или корпорации, то это право находило себѣ охрану у коллегіальныхъ органовъ управленія на столько же, насколько и въ судахъ. (Въ Пруссіи, на примѣръ, приговоръ генеральной директоріи и Каммеръ-герихта защищалъ подданныхъ даже противъ короля).

Безъ устраненія различныхъ привилегій, личпыхъ и вещныхъ правъ, унаслѣдованныхъ отъ среднихъ вѣковъ, силою правительственныхъ указовъ, государство не могло бы освободиться отъ цѣпей феодальнаго быта.

Неизмѣнное преклоненіе администраціи передъ установленными частными и корпоративными правами было бы тождественно съ присужденіемъ государства къ вѣчному застою.

„Что, спрашиваетъ Гнейстъ (*Der Rechtsstaat*, стр. 72), что стало бы съ современнымъ государствомъ, если бы подданный имѣлъ право привлекать государство къ судебной отвѣтственности за каждое новое требованіе, которое оно (государство) принуждено было шагъ за шагомъ противопоставлять эгоизму общества? Примѣръ французскихъ парламентовъ доказываетъ, что низведеніе борьбы администраціи съ частными протестами на степень частно-правовыхъ споровъ превращаетъ судъ въ оплотъ сословныхъ привилегій и вольностей, и препятствуетъ государственной власти



въ уравненіи публично-правовыхъ обязанностей и доводить ее до крайностей революціи“.

Слабая сторона абсолютно-полицейскаго государства заключалась не въ подчиненіи всѣхъ частныхъ правъ, частной свободы государству, не въ недостаткѣ правовой охраны частныхъ правъ и интересовъ, а въ недостаточномъ развитіи правосознанія въ средѣ народа, благодаря преобладающему вліянію класса чиновниковъ, превратившихся въ особую касту, съ своеобразнымъ духомъ классной чиновничьей солидарности, благодаря чему устранена была возможность безпристрастнаго сужденія въ случаѣ коллизіи частныхъ и административныхъ интересовъ.

Второй недостатокъ абсолютно-полицейскаго государства заключался въ отсутствіи твердой, прочной границы между закономъ у указомъ, а этотъ недостатокъ заключалъ въ себѣ опасность непостоянства и непрочности всей административной жизни, которая регулировалась не постоянными законами, а легко измѣняемыми, необозримыми въ своей массѣ административными распоряженіями. Третій недостатокъ заключался въ сложности и формализмѣ дѣлопроизводства старыхъ коллегіальныхъ учрежденій, обеспечивавшихъ безпристрастность и обдуманность рѣшеній, но оказавшихся неспособными слѣдовать за быстро возникавшими потребностями все болѣе оживляющейся и усложняющейся общественной жизни. Когда новые элементы общественнаго строя, развитіе которыхъ въ XVIII столѣтіи остались какъ бы незамѣченнымъ государственною властью, предъявили свои требованія о защитѣ ихъ интересовъ, то административная машина, принаровленная къ сравнительно патріархальному быту XVII столѣтія, когда промышленность была замкнута въ жизнь цеховъ, когда торговли жила почти исключительно періодическими ярмарками, когда каждое имѣніе, каждое село въ хозяйственномъ отношеніи представляло собою островокъ съ самоодтѣвлющей жизнью, — отказалась служить.

§ 74. Новая „индустриальная“ Европа, быстро опередившая свои государственныя и административныя формы, забывъ услуги, оказанныя государствомъ и его администраціей, признала государство помѣхою, администрацію назойливымъ опекуномъ, и, освободившись отъ средневѣковыхъ „вольностей“, потребовала „естественной“, прирожденной человѣку, неотъемлемой „свободы“.

Это отрицательное отношеніе передовыхъ классовъ общества, дѣятелей въ области духовной и промышленной жизни, не только къ современнымъ имъ государственнымъ порядкомъ, но и ко всему историческому прошлому своего отечества, выразилось въ стремленіи не ограничиться устраненіемъ главнѣйшихъ недостатковъ исторически сложившагося прошлаго, а въ замѣнѣ его совершенно новыми порядками, признанными „разумными“ со стороны представителей школы естественнаго права и естественнаго хозяйства. Задача заключалась въ учрежденіи разумнаго государства и разумнаго управленія. Это „разумное“ государство, по мнѣнію многихъ, уже существовало въ одной части Европы— въ Англіи, которая сумѣла оградить частныя права и интересы отъ посягательствъ администраціи.

На долгое время англійскіе государственные порядки сдѣлались идеаломъ для континентальной Европы. Перенесеніе ихъ на континентальную почву было задачей всѣхъ государственно-административныхъ реформъ въ теченіе болѣе чѣмъ полустолѣтія, пока ученіе „классическаго конституціонализма“ не уступило мѣсто новымъ идеямъ, развившимся подъ вліяніемъ выступившихъ на первый планъ вопросовъ—соціальнаго и національнаго \*).

Движеніе въ пользу усвоенія англійскихъ формъ полити-

---

\*) Слѣдующій очеркъ пересозданія французскихъ—государственного устройства и управленія по якобы англійскому образцу составленъ преимущественно по сочиненію Гнейста: Der Rechtsstaat стр. 76 и слѣд.).

ческой жизни и административной дѣятельности, исходило отъ „третьяго“ сословія, то есть совокупности гражданъ, достигшихъ значительной степени образованія и такой степени матеріальнаго достатка, которая давала имъ возможность интересоваться вопросами умственными и стремиться къ политической дѣятельности. Такъ называемое третье сословіе въ сущности стремится прежде всего къ мирной жизни, такъ какъ только миръ даетъ ему возможность развить всѣ свои силы, и оно же ненавидитъ всякое вмѣшательство въ свою хозяйственную и умственную жизнь. Не закрывая доступа въ свою среду низшимъ классамъ, оно съ ненавистью смотритъ на всякія исключительныя, нарушающія юридическое равенство, привилегіи сословій. Оно, по словамъ Тьера, стремится все, что стоитъ выше, низвести на одинъ уровень съ собою, но не одинаково энергично думаетъ о возвышеніи низшихъ. Съ точки зрѣнія третьяго сословія, главная задача государства заключается въ устраненіи всего, что нарушаетъ внутренній и внѣшній миръ и порядокъ. Жертвовать собою для цѣлей государственныхъ оно несогласно; но готово дать государству средства для охраненія интересовъ „общества“, то есть того же третьяго сословія, съ условіемъ, чтобы вся государственная администрація вѣрно служила интересамъ общества, но отнюдь не навязывала бы обществу задачъ и цѣлей лишнихъ и побочныхъ и не проявляла бы дѣятельности, могущей нарушить спокойное и плавное теченіе хозяйственной и умственной жизни.

Въ средѣ этого третьяго сословія, къ которому примкнули небольшія группы либеральныхъ дворянъ и свободомыслящихъ духовныхъ, во второй половинѣ XVIII столѣтія, благодаря знаменитому сочиненію Монтескье—„Духъ законовъ“, быстро распространилось и пустило глубокіе корни преклоненіе передъ принципами англійскаго конституціонализма, сущность котораго Монтескье вовсе не понималъ. Для



указанныхъ выше слоевъ общества французское государство сдѣлалось предметомъ ненависти; они чувствовали себя чужими въ этой странѣ, силы которой расточались въ угоду безнравственнаго двора. Гдѣ общество терлетъ сознаніе связи съ правительствомъ, тамъ сейчасъ же развивается ученіе о противоположности интересовъ народа и государства. Скоро это враждебное отношеніе къ государству проникло во всѣ классы населенія, несмотря на сословную вражду. Во имя интересовъ общества требовалась замѣна суверенитета королевскаго — суверенитетомъ народнымъ. Идеи Руссо присоединились къ ученію Монтескье. Когда государственное банкротство принудило Людовика XVI созвать государственные чины (*etats généraux*), тогда всѣ сословія предстали передъ престоломъ съ требованіями реформъ, имѣвшими въ виду не интересы государства, а лишь выгоды и интересы среднихъ имущихъ классовъ. Реформа управленія должна была совершиться въ угоду этимъ интересамъ; объ обязанностяхъ общественныхъ группъ въ пользу государства никто не думалъ!

Но всѣ эти классные и сословные интересы были настолько противорѣчивы, что никакая реформа не въ состояніи была бы ихъ удовлетворить. Направленіе реформъ зависѣло отъ того, который изъ общественныхъ классовъ возьметъ верхъ въ борьбѣ за власть и за господство надъ государствомъ. Одолѣлъ прежде всего третій классъ, отождествивъ себя съ государствомъ. На первыхъ порахъ его побѣда маскирована провозглашеніемъ незыблемыхъ правъ человека и гражданина, которыми пользоваться могутъ всѣ сословія. Отвлеченныя начала, выведенныя нѣкогда Блэкстономъ изъ ученія англійскаго административнаго права, выставляются въ деклараціи 1789 года въ качествѣ прирожденныхъ, неотчуждаемыхъ, естественныхъ правъ каждаго индивида. Достаточно одной деклараціи, чтобы они вступили въ силу.

Мысль о томъ, что такія основныя права могутъ быть осуществлены только въ силу законовъ и охраняемы только подзаконными, постоянными органами суда и управленія, была чужда обществу того времени. Оно думало, что достаточно воли и власти народа для ихъ огражденія. Вся задача заключается только въ допущеніи общества къ участию въ законодательствѣ и въ подчиненіи ему управленія. Такъ какъ народъ самъ непосредственно не въ состояніи быть законодателемъ, судьей и администраторомъ, то эта функція, по якобы англійскому образцу, должна быть ввѣрена должностнымъ органамъ народной воли, обязаннымъ осуществлять эти функціи сообразно съ интересами народа. Органы народа по возможности должны быть всѣ выборные: выбирать законодателей, администраторовъ и судей, и жить подъ управленіемъ отвѣтственныхъ избранныхъ уполномоченныхъ—есть также прирожденное, естественное право человѣка, принадлежащее, впрочемъ, только совершеннолѣтнимъ мужчинамъ (*citoyen*). Совокупность избранныхъ „гражданами“ (*citoyens*) уполномоченныхъ народа, т. е. парламентъ, народное представительство, опредѣляетъ „общую волю“ (*la volonté générale*), формулируетъ ее въ законахъ,—пассивное исполненіе которыхъ есть задача исполнительной власти. Высшіе органы исполнительной власти — король и его министры—обязаны управлять страной въ полной гармоніи съ законодательной властью и отнюдь не вторгаясь въ дѣятельность власти судебной. Полное обособленіе властей, столь краснорѣчиво описанное Монтескье въ 6-ой главѣ II-ой книги „Духа законовъ“, есть требованіе разума и гарантія свободы, якобы осуществленные въ счастливой Англіи\*).

---

\*) Впрочемъ и англійское государство скоро признано отсталымъ, недостойнымъ подражанія. Въ письмѣ знаменитаго французскаго публициста Мале де Панъ отъ 17 сентября 1789 г. (цитировано у Ковалевскаго — Происхожденіе современной демократіи, томъ III, стр. 9). характеристично слѣдующее

Но такъ какъ общій интересъ и общая воля слагаются изъ массы борющихся другъ съ другомъ единичныхъ интересовъ и волей, то задача исполнительной власти сводится къ осуществленію воли большинства въ парламентѣ, то есть къ служенію результату побѣды болѣе сильныхъ интересовъ и устраненію воли меньшинства, которое ошиблось въ пониманіи общей воли и общихъ интересовъ.

§ 75. Далѣе, въ виду того, что исполнительная власть обязана точно исполнять волю „народа“, т. е. большинства народныхъ представителей („народъ“ съ точки зрѣнія классическаго конституціонализма не то, что народъ въ обыденномъ смыслѣ слова; онъ не все населеніе государства, а лишь совокупность приверженцевъ парламентскаго большинства), то естественно слѣдуетъ передать въ ея руки руководство всѣми подчиненными органами управленія. Эти подчиненные органы управленія должны быть отвѣтственными лишь передъ исполнительной властью; отъ ея согласія должно зависѣть привлеченіе органовъ администраціи къ су-

---

мѣсто: „когда при установленіи этихъ реформъ не имѣешь другого руководителя, кромѣ метафизики, не избѣжать необходимости попятнаго движенія. Но сколько зла придется сдѣлать въ промежутокъ! Ваши демократы не только не имѣютъ опыта народныхъ учрежденій, но они не хотятъ даже допустить ссылки на этотъ опытъ. Съ равнымъ пренебреженіемъ относятся они и къ примѣрамъ и къ авторитетамъ. Они смотрятъ на политическіе вопросы такъ какъ смотрѣли на нихъ въ эпоху перваго зарожденія политики. Люди для нихъ — булжаники, они опредѣляютъ ихъ размѣры и устанавливаютъ между ними геометрической порядокъ; они изгнали изъ общества страсти и пороки, для нихъ люди — подобія небесныхъ духовъ, готовыхъ повиноваться одному разуму, т. е. слову учителя. Посмотрите, съ какимъ презрѣніемъ относятся они къ англійской конституціи, не вѣдая ни ея пропорцій, ни ея пружинъ, ни ея дѣйствительныхъ недостатковъ. Они обнаруживаютъ полное незнаніе тѣхъ второстепенныхъ учрежденій, которыя опредѣляютъ въ Англіи — свободный и правильный ходъ всей политической машины, не смотря на нѣкоторые несовершенства общаго плана. Они съ ужасамъ относятся ко всякому равновѣсію властей и думаютъ, что свобода требуетъ насильственнаго переноса власти, а не ея регулированія. Дѣло для нихъ сводится къ уничтоженію всѣхъ преградъ народнаго самодержавія“.



дебной отвѣтственности. Такъ какъ политическая отвѣтственность министровъ обезпечиваетъ точное служеніе интересамъ большинства, то самостоятельный судебный контроль надъ администраціей — лишняя помѣха управленія и нарушеніе великаго принципа обособленія властей. Гражданская юстиція должна ограничиться исключительной охраной частныхъ правъ. Но коль скоро какое-либо частное право вступаетъ въ коллизію съ публичнымъ правомъ, то споръ рѣшается не судомъ, а администраціей. Учредительное собраніе (la constituante) даже установило строгое запрещеніе судамъ вмѣшиваться въ акты полиціи, предписывать что-либо администраціи, разсматривать жалобы, возникающія изъ нарушенія договоровъ съ органами управленія (такъ наз. во Франціи административныхъ контрактовъ), подвергать судебному толкованію распоряженія администраціи или продолжать судебное разсмотрѣніе дѣла, послѣ того какъ органъ администраціи потребовалъ дѣло на свое разсмотрѣніе (Декреты 1790 г. 17—22 августа)\*). Это строгое раздѣленіе или вѣрнѣе обособленіе властей было центральнымъ пунктомъ всѣхъ государственно-административныхъ реформъ во Франціи. Оно имѣло цѣлью обезпечить гражданскую свободу отъ вмѣшательства со стороны администраціи. Фактически оно привело къ установленію полной независимости администраціи, превратило принципъ законности управленія въ фикцію и устранило общество отъ всякаго дѣятельнаго участія въ управленіи.

Всѣ древніе административные суды — „ancien regime’a“ были упразднены, старые парламенты уничтожены, всѣ привилегіи, которыми пользовались отдѣльные области (благодаря такимъ привилегіямъ, напримѣръ, въ Лангедокѣ со-

---

\*) Les juges ne pourront a peine de forfaiture troubler de quelque maniere que ce soit les operations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions.

хранились слѣды самоуправленія) пали во имя равенства. Для предотвращенія всякихъ поползновеній на самостоятельное развитіе мѣстности\*) было уничтожено древнее историческое дѣленіе территоріи Франціи, и замѣнено механическимъ дѣленіемъ на департаменты, округа, кантоны и общины. На пространствѣ всей Франціи долженъ былъ господствовать одинъ законъ и властвовать одна и таже, однообразно организованная, вѣрная исполнительница закона, администрація. Идея о выборной администраціи, которую хотѣлъ осуществить „конвентъ“, послѣ неистовствъ террористовъ и избранниковъ народной воли, была отброшена. Даже въ совѣщательныхъ органахъ мѣстнаго, до крайности стѣсненнаго, самоуправления, выборное начало скоро устранено и восстановлено лишь во второй половинѣ XIX-го столѣтія. Исполнительная власть получила въ свои руки безконтрольно право назначенія должностныхъ лицъ и право ихъ увольненія. Третье сословіе, начавшее революцію съ намѣреніемъ превратить Францію изъ абсолютной монархіи въ государство парламентарное, переживши терроръ и управленіе путемъ гильотины, создало государство административное, чиновническое.

§ 76. Изъ всѣхъ великихъ началъ, провозглашенныхъ въ 1789 году, осуществилось только одно равенство, облегчившее установленіе господства полновластія администраціи.

Главная причина этого неудачнаго исхода реформаторскихъ стремленій заключалась въ томъ, что французское общество, начавшее революцію, не имѣло никакого яснаго понятія о необходимости обосновать государственную жизнь и управленіе на законѣ, а не на мѣняющихся желаніяхъ парламентскаго большинства. То, чему французы научились у

---

\*) Жирондисты сложили свои головы на плахѣ вслѣдствіе обвиненія въ федерализмъ, то есть въ стремленіи установить самоуправленіе мѣстности.



Монтескье, столь глубоко постигшаго понятія—законъ и законность, то было заслонено плѣнительными, но антигосударственными ученіями Руссо объ общей воли, объ общественномъ договорѣ, о народномъ суверенитетѣ. Подчиняясь идеѣ о томъ, что воля большинства, какъ общая воля, всегда разумна, стремится всегда къ добруму и къ истинѣ, къ полезному, легко дойти до обманчиваго и опаснаго мнѣнія, что суверенъ-законодатель ежеминутно снова создаетъ весь правовой строй и что его слуга, исполнительная власть, столь же мало связанъ правами и нормами, неудобными для законодателя данной минуты. Законъ при такихъ условіяхъ является не практической силой, а какимъ то отвлеченнымъ теоретическимъ началомъ. Преклоненіе предъ нимъ сводится къ повторенію звонкихъ фразъ безъ серьезнаго содержанія. Всѣ министры и должностныя лица становятся отвѣтственными не за исполненіе законовъ, какъ постоянныхъ и неизмѣнно обязательныхъ нормъ, а за точное исполненіе воли временнаго большинства народного представительства или единоличнаго избранника народа, цезаря, воплощенія народа—суверена (*l'homme-peuple*, самое послѣдовательное осуществленіе теоріи народного суверинитета). Воля народа—суверена вовсе не нуждается для своего осуществленія въ сложной процедурѣ законодательства. Императоръ можетъ принудить министра къ исполненію его воли простымъ декретомъ, а народное представительство покоряетъ себѣ администрацію, осуществляя свое бюджетное право. Народное представительство, дѣйствующее отъ имени народа-суверена, стоящее выше всякихъ правъ, подвергается своей критикѣ и рѣшенію всѣ статьи дохода и расхода и вотированіе кредита тому или другому министерству есть полномочіе на продолженіе имъ своей дѣятельности.

Такое обширное бюджетное право есть самая простая организація контроля надъ администраціей. Народное пред-



ставительство, вынуждая у администраціи исполненіе своихъ постановленій путемъ свободнаго, ничѣмъ не ограниченнаго, вотираванія кредитовъ, предоставляетъ себѣ вмѣстѣ съ тѣмъ право самостоятельнаго толкованія и рѣшенія всѣхъ спорныхъ вопросовъ въ управленіи. Независимый судебный контроль надъ администраціей, помимо народнаго представительства, былъ бы противорѣчіемъ принципу народнаго суверенитета. Управленіе, такимъ образомъ, освобождается отъ оковъ неизмѣнныхъ законовъ, оно становится свободнымъ, въ смыслѣ ничѣмъ не связаннаго служенія интересамъ общаго блага, какъ оно истолковывается народнымъ представительствомъ. Общее благо въ субъективной окраскѣ парламентскаго большинства подчиняетъ себѣ законы и даетъ имъ характеръ измѣнчивыхъ и растяжимыхъ орудій служенія общественнымъ интересамъ. Въ крайнемъ случаѣ, если интересамъ господствующихъ классовъ грозитъ исключительная опасность, исполнительная власть получаетъ право издавать указы съ силою закона, отвѣчая передъ парламентомъ за цѣлесообразность дѣйствій (единичный представитель народа-суверена имѣетъ это право въ постоянномъ своемъ распоряженіи). Съ точки зрѣнія теоріи народнаго суверенитета, законмѣрность управленія ничто иное, какъ неограниченное пользованіе государственнымъ могуществомъ въ интересахъ правящихъ классовъ. Управленіе—свободная дѣятельность государственной власти, направленная на постоянное примиреніе общаго блага и блага индивидуальнаго. Правовыми границами этого „свободнаго“ управленія признаются только торжественно провозглашенныя основныя права человека и гражданина. Такъ какъ каждый членъ просвѣщеннаго общества считаетъ себя способнымъ вѣрно и правильно понимать смыслъ этихъ правъ, то они не нуждаются въ техническо-юридическомъ толкованіи; для ихъ огражденія достаточно установить политическую отвѣтственность министровъ.

О справедливомъ, равномѣрномъ примѣненіи государственной власти, по отношенію ко всѣмъ членамъ общества, общество не думаетъ. Ему недостаетъ того нравственнаго самообладанія, которое уважаетъ права меньшинства. Господство интересовъ большинства есть общее благо; подчиненіе меньшинства есть патріотическая обязанность. Общество, которое не желаетъ подчиниться высшей власти государства, но рассматриваетъ государство лишь какъ органъ своихъ интересовъ, вовсе не заинтересовано въ томъ, чтобы оградить индивидуальную правовую сферу отъ вторженія административнаго произвола, а лишь въ обезпеченіи точности и постоянства дѣйствія административнаго механизма. Оно поэтому и не стремится создать административное право, его интересуетъ только административная политика. На почвѣ этихъ „общественныхъ“ воззрѣній на государство, его организацію и его задачи, и вырастаетъ то понятіе „исполнительной власти“, котораго мы коснулись уже выше.

Эта „исполнительная власть“ (*l'exécutif*) только исполнительный служебный органъ законодательной власти (*la législative*), средство для выполненія воли парламентскаго большинства. Съ точки зрѣнія этого понятія „исполнительной власти“ вполне безразлично, кто субъектъ исполнительной власти—король, или президентъ, или императоръ; важно лишь то, чтобы онъ не имѣлъ возможности и силы противопоставить свою волю волѣ парламентскаго большинства, т. е. законодательной власти, чтобы онъ могъ только заниматься представительствомъ, царствовать, но не управлять (*le roi régné, mais il ne gouverneras*). Исполнительная власть и всѣ ея органы, вся администрація, должна быть „добросовѣстной исполнительницей высокочтимыхъ, священныхъ, постоянныхъ законовъ“. Но это господство законовъ какъ выше замѣчено лишь призракъ. Фактически, исполнительная власть ничто иное какъ орудіе временной, преходящей воли общества,

то есть большинства наиболее сильныхъ интересовъ, одержавшихъ верхъ въ народномъ представительствѣ.

Парламентъ съ большимъ почтеніемъ относится къ законамъ, но это уваженіе законовъ продолжается только такъ долго, пока большинство народныхъ представителей не получило настолько силы, чтобы играть роль абсолютнаго господина въ государствѣ. Съ этого момента исчезаетъ всякая склонность признавать святость законовъ.

При господствѣ парламентскаго большинства, не слержаннаго независимою отъ него королевскою властью, административная жизнь не регулируется постоянными, общими юридическими нормами (органическими административными законами). Если же существуютъ такіе законы, то они толкуются и приводятся въ исполненіе такъ, какъ того требуютъ интересы парламентскаго большинства.

Получивъ красивую клочку исполнительницы законовъ, „исполнительная власть“ становится органомъ свободнаго управленія, слугою суверенныхъ постановленій народнаго представительства, точное исполненіе которыхъ обезпечено ежегоднымъ вотированіемъ всѣхъ бюджетныхъ статей и политической отвѣтственностію министровъ.

Если „народный суверенитетъ“ есть высшій принципъ господства общества надъ государствомъ въ цѣломъ составѣ, то понятіе „исполнительная власть“ выражаетъ собою господство общества надъ дѣятельностью государства въ частностяхъ“ (Гнейстъ)\*).

Вотъ основные принципы классическаго конституціоннаго

---

\*) Пруссійскій король Фридрихъ Вильгельмъ IV опредѣлилъ т. н. классическій конституціонализмъ слѣдующими словами: „erlogene Unfehlbarkeit des Königs, unwahre Budgets, Lüge des Angriffs und der Vertheidigung, Lüge des Lobes und des Tadels, Comödie vor und hinter den Coulissen wie solches zum Schaden und zum Ekel in den constitutionellen Staaten zu sehen ist, wo nur eine Wahrheit waltet: die dass eine Partei sich an die Stelle der anderen setzen will“.



государства, по якобы англійскому образцу, назначенные, по мнѣнію дѣятелей первыхъ трехъ лѣтъ французской Революціи и ихъ учениковъ въ другихъ государствахъ Европы, замѣнить несвободное полицейское абсолютное государство осуществленіемъ свободнаго правоваго государства. Гнейстъ называетъ такое государственное устройство и управленіе „правомѣрнымъ государствомъ на изнанку“ и говоритъ, что эти принципы, борьба за которые въ сущности составляетъ исторію государственнаго и административнаго права доброй половины европейскихъ государствъ въ 19 столѣтіи,—фальсификація всѣхъ здоровыхъ государственныхъ правовыхъ началъ, фальсификація, не имѣющая себѣ равной со времени появленія знаменитыхъ декреталій Лже-Исидора. И дѣйствительно, истина словъ Гнейста доказана исторіей Франціи послѣ изданія конституціи 1791 года и установленія созданныхъ ею административныхъ учрежденій, а также исторіей государственнаго и административнаго развитія тѣхъ государствъ, которыя подражали Франціи на этомъ поприщѣ (Неаполь, Испанія, Португалія, Бельгія, Норвегія, Греція). Великія идеи 1789 года—равенство, братство, свобода—въ сущности привели къ всемогуществу государственной власти, обоснованной на волѣ сувереннаго народа (то есть, вѣрнѣе сказать, одной энергичной клики), къ безусловному единству и централизациі, къ уничтоженію всякой самостоятельной жизни въ мѣстности. Свобода не была установлена и администрація слѣдалась еще болѣе могучею и произвольною. Государственное право свелось къ немногимъ громкимъ фразамъ, а административное право создано не представителями идей 1789 года, а, какъ мы сейчасъ увидимъ, противникомъ всякой идеологіи, укротителемъ революціи, Наполеономъ!...

Что реформы 1789 и 1791 годовъ должны были привести не къ установленію и упроченію политической свобо-

ды, къ независимости гражданъ отъ администраціи и правомѣрности управленія, а, наоборотъ, къ административному абсолютизму, это ясно сознавалъ и предвидѣлъ геніальнѣйшій изъ революціонныхъ дѣятелей — Мирабо. Въ 1790 году онъ писалъ королю Людовику XVI: „сравните новый порядокъ съ старымъ, здѣсь для Васъ рождается утѣшеніе и надежда. Часть дѣятелей Національнаго Собранія и, притомъ, самая значительная, явно благопріятствуетъ монархическому правленію. Развѣ ничего не значитъ уничтоженіе парламента, провинціальныхъ штатовъ, корпорацій духовенства, привилегированныхъ лицъ и дворянства? Мысль составить одинъ классъ гражданъ понравилась бы Ришелье. Нѣсколько абсолютныхъ царствованій не сдѣлали бы столько для королевской власти, сколько этотъ единый годъ революціи“.

Терроръ довершилъ процессъ уравниенія всего, что росло на почвѣ Франціи, и процессъ конфискаціи всякой мѣстной самостоятельности. Гильотина упрочила равенство (*se rêve d'égaux, qu'on nomme égalité*“, какъ выражается одинъ французскій поэтъ), комиссары комитета общественнаго спасенія разстрѣляли или утопили всѣхъ, кто еще мечталъ о федерализмѣ, то есть, говоря не на революціонномъ жаргонѣ, — о самоуправленіи общинъ и округовъ. Французская социально-политическая равнина, *tabula rasa*, была готова.

Наполеонъ подвелъ итогъ этимъ „реформамъ“, освободившимъ Францію отъ старыхъ правъ, законовъ и обычаевъ. Все общество было пульверизовано, какъ выразился когда-то Наполеонъ III, говоря о дѣятельности великаго дяди (*la société était en roussière*). Наполеонъ приступилъ къ организаціи общества, рѣшилъ указать каждому элементу свое мѣсто и ввести порядокъ въ жизнь народа, на мѣсто старыхъ сословій поставить іерархію заслугъ, признанныхъ государствомъ (слова Наполеона III).

Осуществленіе указанныхъ выше принциповъ классиче-



скаго конституціоналізма ему и въ голову не приходило. Такую идеологію онъ презиралъ, онъ ясно понималъ всю ложь этого ученія. Онъ никогда не рѣшился бы играть роль главы „исполнительной власти“, конституціоннаго короля, который только царствуетъ, а не управляетъ (Конституціонный король, это, по его словамъ, — *un cochon d'engrais*). Свобода, равенство, это—все идеологическое фразерство. „Это—неправда, говорилъ онъ своему государственному совѣту, что французы любятъ свободу и равенство. Народъ ко всему относится безразлично, ему нужно указать направленіе для его дѣятельности. Людей руководятъ игрушками“ (сравни также Taine *Les origines de la France contemporaine. Le regime moderne I*, стр. 69).

Благо государства заключается не въ свободной самостоятельности гражданъ, а въ властномъ сосредоточеніи и руководствѣ всѣхъ государственно-народныхъ силъ, въ нанесеніи могучихъ ударовъ враждебнымъ сосѣдямъ и въ организаціи великихъ національных предпріятій въ предѣлахъ государства. Не англійское парламентарное управленіе есть образецъ для организаціи административнаго строя, а управленіе Ришелье и Кольбера. Для достиженія великихъ національных цѣлей необходимо не общественное самоуправленіе, не говорильни центрального парламента и мѣстныхъ собраній, а послѣдовательно проведенная административная централизація и энергичная полиція—„провидѣніе мирнаго гражданина и страшилище всѣхъ опасныхъ элементовъ въ обществѣ“. Только одна преграда поставлена администраціи и государственному всемогуществу: собственность. Только одно пріобрѣтеніе великой ночи 4 августа 1789 Наполеонъ призналъ безусловно: исключеніе изъ сферы государственнаго и административнаго права почти всѣхъ институтовъ владѣнія и собственности.

Конституція имперіи основана на „священныхъ правахъ



собственности, равенства и свободы\*. Все, что выходит за предѣлы частно-хозяйственнаго распоряженія собственностью, есть сфера дѣятельности творческой государственной власти. Только въ отсталыхъ государствахъ государственная администрація ограничивается предупрежденіемъ зла, въ государствахъ свѣжихъ, сильныхъ, прогрессирующихъ, администрація преслѣдуетъ болѣе высокія цѣли; она стремится создать все великое, доброе. Все, что способно содѣйствовать славѣ государства, есть предметъ заботъ управленія. На этихъ принципахъ и возрѣніяхъ Наполеонъ организовалъ систему французской администраціи, сохранившуюся до-нынѣ почти въ неизмѣнномъ видѣ. Воспользовавшись утомленіемъ общества, испуганнаго террористами, страстно желавшаго мира, порядка, обезпеченнаго спокойнаго пользованія своимъ достаткомъ, великій организаторъ Франціи превратилъ народный суверенитетъ въ суверенитетъ административный. Императорскіе юристы говорили, что народъ, въ силу *lex regia*, перенесъ всѣ свои суверенныя права на императора, и этотъ олицетворенный народъ (*l'homme peuple*) создалъ то строго централизованное, административное государство, которое, не смотря на всѣ конституціи, изданныя въ 19 столѣтіи, по-конится на началахъ *равенства и несвободы*.

Идеаль наполеоновскаго, или вѣрнѣе—новофранцузскаго режима, выраженъ въ слѣдующихъ словахъ знаменитаго французскаго публициста—Корменэна,—защитника централизаціи (*Cormenin—Droit administratif*, 1840, стр. 8): „въ одинъ и тотъ же моментъ—правительство высказываетъ свою волю, министръ приказываетъ, префектъ поручаетъ, мэръ исполняетъ, полки выступаютъ въ походъ, флотъ выходитъ изъ гавани, звонятъ колокола, гремятъ пушки,—вся Франція подымается на ноги“.

„Шесть краеугольныхъ камней, говоритъ одинъ изъ лучшихъ знатоковъ исторіи новой Франціи—Гиллебрандъ (*Ge-*

schichte Frankreichs. 1886, стр. 64), великій зодчій нової Франції положивъ въ основу воздвигнутаго имъ зданія демократическаго цезаризма, и з революціи, з династіи, двѣ республики и з непріятельскихъ вторженія, подвергли все зданіе опасности, но не поколебали ни одной изъ частей его фундамента“. Эти шесть краеугольныхъ камней: университетъ (т. е. система народнаго образованія), юстиція, администрація, организація арміи, финансовъ и конкордатъ.

Центральнымъ пунктомъ этого фундамента является административная система. Ея же основные принципы: централизація, независимость отъ судебнаго контроля, обуславливающая своеобразную французскую систему административной юстиціи, и крайне стѣсненное участіе общества въ управленіи. Административная централизація не есть всецѣло „чудесное дѣло великаго человѣка“, какъ выразился Корменанъ. Великій человѣкъ, Наполеонъ, только довершилъ дѣло, начатое еще Ришелье въ 17 столѣтіи и обезпеченное террористами 1792 и 1793 годовъ. „Въ старой монархіи, говоритъ Токвилль (Демократія въ Америкѣ, I), издавалъ законы самъ король. Ниже королевской власти находились, въ половину разрушенныя, провинціальныя учрежденія. Эти провинціальныя учрежденія были безсвязны, худо управляемы; въ рукахъ аристократіи они служили иногда орудіемъ угнетенія.

Революція объявила себя въ одно и тоже время и противъ королевской власти и противъ провинціальныхъ учреждений. Она равно ненавидѣла все то, что ей предшествовало: и абсолютную власть, и то, что могло умѣрять ея суровость.

Революція въ одно и тоже время стремилась къ республикѣ и къ централизаціи“.

Республика пала, централизація осталась, послѣ уничтоженія всѣхъ преградъ къ ея полному осуществленію. Пра-

вовымъ условіемъ, при которомъ можетъ развиться самостоятельное мѣстное управленіе, является наличность твердо установленныхъ, постоянныхъ, по возможности сведенныхъ въ систему административныхъ законовъ или же пустившаго корни обычнаго права (какъ въ Англіи) и судебный контроль надъ администраціей. Воспоминанія о борьбѣ съ старыми парламентами и увлеченіе теоріей раздѣленія властей напередъ исключали возможность судебного контроля.

Гражданское право и право уголовное были кодифицированы, но не административное. Древніе французскія *coutumes* объявлены революціей потерявшими силу; ихъ сохраненіе противорѣчило бы единству права.

Гдѣ управленіе не осуществляется на основаніи законовъ и черезъ законы, а въ силу указовъ, тамъ нѣтъ почвы ни для децентрализаціи, ни для самоуправления; законъ допускаетъ самостоятельное управленіе мѣстными дѣлами, ибо создаетъ *постоянныя права*, указъ требуетъ пассивнаго исполненія и признаетъ только временныя правомочія.

Источниками новаго французскаго административнаго права, со времени Наполеона, являются декреты, ордонансы, сенатусъ-консульты (*senatusconsultes*) и рѣшенія государственнаго совѣта (въ особенности отдѣленія такъ наз. *контенціознаго*—*section de contentieux*).

Административное право, имѣющее такіе источники, обусловлено централизаціей, но вмѣстѣ съ тѣмъ, въ свою очередь, есть могущественный факторъ ея развитія.

Въ эпоху дореволюціонную воля высшей власти и ея интендантовъ приводилась въ исполненіе путемъ непрерывно повторявшихся узурпацій, путемъ игнорированія и упраздненія правъ помѣщиковъ, городскихъ общинъ, наследственныхъ и продажныхъ должностей и коллегій. Конвентъ управлялъ страной съ помощью грубаго вассалія, черезъ посредство чрезвычайныхъ комиссаровъ и съ помощью деспотиз-



ма фанатизированныхъ массъ. II Наполеонъ на первыхъ порахъ шелъ по этому пути. Революціонное правительство оставило ему въ качествѣ наслѣдства массу драконическихъ чрезвычайныхъ законовъ и чрезвычайные суды; вся страна была въ осадномъ положеніи. Онъ воспользовался этимъ аппаратомъ деспотизма какъ нельзя лучше и быстро возстановилъ порядокъ. Немедленно послѣ учрежденія консулата, Первый консулъ отправилъ во всѣ департаменты военныхъ комиссаровъ съ неограниченными полномочіями для удаленія изъ администраціи всѣхъ нежелательныхъ элементовъ. На этой очищенной почвѣ законъ 28 плювіоза VIII года (т. е. 1800 г.) создалъ іерархію новаго французскаго чиновничества, новую административную и полицейскую систему. Во главѣ всѣхъ административно-территоріальныхъ единицъ Франціи (департаменты, округа, общины) поставлены единоличныя должности. Каждое должностное лицо, по словамъ Наполеона, есть маленькій консулъ въ своемъ округѣ. Всѣ эти должностныя лица — префекты, супрефекты, мэры, — назначаются главою государства или его непосредственными органами (министрами). Мѣстныя общины, городскія и сельскія, уничтоженныя конвентомъ, возстановлены, но подчинены безусловно правительственнымъ чиновникамъ. Въ центрѣ этой громадной сѣти, обнимавшей всю Францію, подобно большому паучу, сидитъ государственный совѣтъ, высшій административно-совѣщательный и административно-судебный органъ, вмѣщающій въ себѣ лучшія силы администраціи и дающій ей одинъ общій тонъ. Члены совѣта, все довѣренныя лица главы государства, безповоротпо ему преданные, заинтересованные въ поддержаніи его власти. Къ нимъ присоединена коллегія 350 аудиторовъ, изучающихъ на практикѣ совѣта административную политику и участвующихъ въ выясненіи спорныхъ административныхъ вопросовъ, рѣшеніе которыхъ медленно создаетъ административное право

Франціи\*). Вся эта система представляет собой идеальную стройность, обеспечивает быстроту действия, единство административных сил. Эта административная система содержала въ себѣ тотъ „капиталъ авторитета“, который Наполеономъ былъ завѣщанъ всѣмъ будущимъ правительствамъ Франціи (слова Наполеона III). Императоръ былъ правъ, когда сказалъ: „съ помощью моихъ префектовъ, жандармовъ и священниковъ, я всегда смогу сдѣлать все, что мнѣ угодно“ (ср. Трейчке, I. с. 53).

Эта Наполеоновская система довершила процессъ развитія государственной организаціи Франціи, процессъ, начатый Филиппомъ Прекраснымъ и его легистами, указанный Боденомъ въ его ученіи о суверенитетѣ и окончательно опредѣлившійся въ 17 столѣтіи. Обокъ всемогущихъ единоличныхъ органовъ государственной власти, — префектовъ, супрефектовъ и мэровъ, стоятъ, какъ блѣдный призракъ органовъ самоуправления, — совѣты, члены которыхъ не коронныя должностныя лица, а представители мѣстнаго общества (первоначально, при Наполеонѣ I и до Юльской монархіи, они даже не избирались жителями, а назначались правительствомъ изъ среды мѣстныхъ жителей, платившихъ наибольшій окладъ прямыхъ налоговъ). Таковы: совѣты — генеральный (въ департаментѣ), окружный (въ округѣ — *arrondissement*), муниципальный (въ общинѣ). Они имѣли и имѣютъ только совѣщательный голосъ; власть рѣшенія принадлежитъ исключительно правительственнымъ органамъ. Наполеонъ при ихъ

---

\*) Commenin, талантливый защитникъ бюрократизма и его централизаціи, говоритъ: „благодаря централизаціи, чудному произведенію великаго человѣка, общинные бюджеты отъ одного края государства до другаго, какъ большихъ городовъ, такъ и самыхъ бѣдныхъ общинъ, все подчинены однообразной формѣ“.... Токвилль по этому поводу замѣчаетъ: „вотъ заключеніе, которое удивляетъ меня чрезвычайно, но я вижу, большую часть изъ этихъ общинъ которыхъ отчетность такъ хороша, погруженныхъ въ совершенное невѣдѣніе своихъ собственныхъ интересовъ и преданныхъ до того непобѣдимой апації, что въ нихъ общество скорѣе прозябаетъ, чѣмъ живетъ“.

учрежденіи исходилъ изъ принципа, что „совѣщаться и разсуждать есть дѣло многихъ; дѣйствовать — дѣло одного“<sup>6</sup> Всякое дѣйствіе исходитъ отъ префекта, супрефекта, мэра. Даже общинный бюджетъ только обсуждается общиной, а не устанавливается ею.

Третьей отличительной чертой административной системы Франціи, какъ мы сказали выше, является ея административная юстиція.

Въ главѣ IV мы говорили, что и дореформенная Франція знала административную юстицію. Отличительной чертой ея административно-судебнаго порядка было то, что на рѣшенія административныхъ мѣстъ можно было жаловаться парламенту въ томъ случаѣ, если высшія административныя учрежденія отказали въ принятіи жалобы. Но французская революція уничтожила эту связь высшихъ органовъ суда и администраціи. Старые парламенты, которые до революціи, въ теченіе 14—17 столѣтій, и даже въ эпоху Тюрго, считались защитниками народныхъ правъ, послѣ паденія феодальнаго режима были объявлены врагами народа, — представителями ненавистныхъ привилегій.

Національное собраніе поэтому рѣшило обезпечить осуществленіе новыхъ революціонныхъ законовъ противъ вторженія со стороны враждебной имъ судебной власти. Законъ <sup>16</sup>/24 августа 1790 года установилъ то начало, которое уже указано выше: судъ не долженъ вмѣшиваться въ дѣятельность администраціи. Революція достигла того, чего неограниченные короли не могли достигнуть — ни во имя права ревокаціи, ни во имя *justice retenue*! Наполеонъ не замедлилъ воспользоваться этимъ революціоннымъ пріобрѣтеніемъ. На основѣ закона 1790 года построена статья 75 консульской конституціи. Она установила слѣдующее фундаментальное правило: „кто считаетъ свои права нарушенными дѣйствіями административной власти (даже если эти права при-



надлежать къ числу гражданскихъ правъ, обезпеченныхъ гражданскимъ кодексомъ), можетъ принести жалобу въ іерархическомъ порядкѣ администраціи—префекту, министру, государственному совѣту. Судебное преслѣдованіе правительственныхъ должностныхъ лицъ за ихъ служебныя дѣйствія допускается только съ условіемъ предварительнаго согласія государственнаго совѣта (*autorisation préalable*). Государственный Совѣтъ даетъ это разрѣшеніе, когда дѣло касается преступленія чиновниковъ, но во всѣхъ другихъ случаяхъ онъ отказывается въ разрѣшеніи. Ни одинъ судъ не имѣетъ права вступать съ какимъ-либо органомъ администраціи въ пререканія о компетенціи. Не судъ, а управленіе должно быть защищено противъ вторженія чужого элемента. Должностное лицо администраціи ничто иное какъ органъ воли начальства, собственной воли оно не должно имѣть. Торжественно провозглашенный принципъ, что каждый служащій обязанъ отвѣчать за свои должностныя дѣйствія, благодаря толкованію государственнаго совѣта, мало по малу замѣненъ принципомъ, что приказъ начальника освобождаетъ подчиненнаго отъ отвѣтственности за нарушеніе законовъ. Полная зависимость подчиненныхъ отъ начальства обезпечивалась еще неудовлетворительнымъ матеріальнымъ положеніемъ служащихъ. Содержаніе было (да и теперь еще положеніе дѣлъ не измѣнилось) небольшое, а увеличеніе оклада дѣло милости начальства! Наполеоновское чиновничество представляло собою страшное орудіе въ рукахъ cadaго правительства, будь то республиканское, королевское, имперіалистическое. Но это орудіе было орудіемъ надежнымъ только, пока правительство было сильно. Несамостоятельность должностныхъ лицъ, пассивная ихъ подчиненность, оружіе—обоюдострое. На чиновничество, которое не можетъ противиться незаконному распоряженію, нельзя положиться, если наступаютъ минуты опасности для всего государствен-

наго строя. Императоръ палъ,—его чиновничество сдѣлалось фанатическимъ слугой бурбонской линіи; бурбоны были изгнаны,—воцарился король буржуа, чиновничество превратилось въ послушное орудіе буржуазной политики „золотой середины“,—Людовикъ Филиппъ свергнутъ съ престола, республика провозглашена,—и тѣ же префекты, супрефекты, мэры (убѣжденные роялисты и конституціоналисты быстро изгонялись изъ департаментовъ) присягали въ вѣрности республикѣ; Наполеонъ III, опрокинувъ республику 2 го декабря 1851 г., возстановилъ имперію,—и префекты, и весь мелкій служилый людъ съ восторгомъ привѣтствовали возстановителя порядка и „спасителя общества“.

Различныя конституціонныя теоріи, различныя перемѣны въ организаціи народнаго представительства, - все это скользило по поверхности государственнаго тѣла Франціи; часы администраціи были заведены Наполеономъ на 100 лѣтъ и ни на минуту не остановились. Все равно кто сидѣлъ на престолѣ, кто возсѣдалъ на креслѣ перваго министра, кто командовалъ большинствомъ въ палатахъ, Виллель или Перье, Полиньякъ или Тьеръ, Гизо или Ледрю-Роллэнъ,—изъ префектуръ неизмѣнно вылетали сотни, тысячи указовъ, всѣ начинавшіеся тѣми же величественными словами: „*Nous le préfet*“....

И тѣмъ не менѣе нельзя сказать, чтобы Франціей управлялъ деспотическій произволъ. Величественная коллегія Государственнаго Совѣта рѣшила и рѣшаетъ спорные вопросы администраціи почти всегда безпристрастно и справедливо. Рѣшенія Государственнаго Совѣта создали изумительно точное, логическое, полное административное право. Но управление въ силу этого все еще не становится закономѣрнымъ. Администрація сама создала и создаетъ свой правовой строй, во имя своего суверенитета она толкуетъ законы и дополняетъ ихъ \*).

---

\*) Нормы административнаго обычнаго права, выработанныя постепенно



Господство законовъ, стоящихъ выше администраціи, ограничено въ сущности сферою гражданского права.

Матеріальной, физической силой администраціи, какъ всегда, является полиція. Новая полицейская организація Франціи основана на законѣ III года республики (1795 г.), выработанномъ аббатамъ Сіесомъ.

Этотъ законъ отвергнулъ идею передачи всей полиціи исполнительной въ руки общинныхъ органовъ, идею, которую старались провести террористы. Муниципальная полиція конвента потерпѣла полное фіаско. Вся полиція перешла исключительно въ руки государства; создано особое министерство полиціи. Законъ IV года (1796 г.) отдѣляетъ полицію отъ юстиціи. Полиція признана органомъ государственной власти и дѣлится на двѣ отрасли: административную и судебную полицію; первая имѣетъ задачей охранять и поддерживать общественный порядокъ, свободу и частную собственность, и служить помощницей всѣмъ органамъ администраціи; вторая (*la police judiciaire*) преслѣдуетъ пре-

---

государственнымъ совѣтомъ и мѣстными органами административной юстиціи, совѣтами префектуръ, медленно, но неуклонно создаютъ предѣлы для произвола администраціи и твердыя гарантіи частной свободы. Оріу (Hauriou, Précis du Droit administratif etc, 3 издание, 1897 г., стр. 57) замѣчаетъ: „on peut dire que grâce à l'institution de la juridiction du conseil d'état, le Droit public-français a résolu de la façon la plus heureuse le problème de la puissance publique; celle-ci est posée énergiquement en principe, mais elle abdique progressivement ses prerogatives exorbitantes; cela se fait en quelque sorte spontanément, parce que le conseil d'état est suffisamment partie intégrante de l'administration pour qu'il semble que ce soit la puissance publique elle-même qui abdique, et cependant cela se fait juridiquement parce que le conseil d'état est un tribunal“.

Разработку административнаго права государственнымъ совѣтомъ сравниваютъ не безъ основанія съ медленнымъ неуклоннымъ развитіемъ римскаго преторскаго права ср. Laferrière. Traité de la juridiction administrative etc. I, 17 2-me edition.

(...lente élaboration de la jurisprudence administrative, qu'on a quelquefois comparée à l'oeuvre ingénieuse et patiente accomplie dans le droit romain par la jurisprudence du preteur“).



ступниковъ, собираетъ и сохраняетъ доказательства о совершенномъ преступленіи и передаетъ преступника въ руки правосудія.

Административная полиція дѣлится на двѣ отрасли: общую полицію и полицію мѣстную. Наполеонъ развилъ всѣ эти начала, сохранилъ дѣленіе полиціи на общую и мѣстную, въ принципѣ призналъ обособленіе полиціи отъ юстиціи, провозгласилъ даже принципъ, что основою всей полицейской дѣятельности долженъ быть законъ. Но *de facto* онъ скоро отклонился отъ этихъ „великихъ началъ“. Полиція получила не малую долю юрисдикціи (*la police correctionnelle*), полицейскій судъ получилъ довольно широкую компетенцію, префекты присвоили себѣ также судебную власть и вѣрный слуга Императора—Порталисъ,—предлагая законъ IX года (1801 г.) на обсужденіе законодательнаго корпуса, такъ опредѣлилъ сущность полиціи: „административная полиція преслѣдуетъ небрежности и ошибки, судебная полиція преслѣдуетъ преступленія и проступки, но она не судитъ; она только посредница между судомъ и гражданиномъ. Первая, то есть административная полиція, есть власть; вторая, судебная полиція, есть должность (*un ministère*).

Наполеоновская полиція дѣйствовала не на основаніи закона и не черезъ законы, а въ силу указовъ (*ordonnances* и *arrêts*).

Великій принципъ раздѣленія властей нарушенъ, въ ущербъ властей — законодательной и судебной, въ пользу власти исполнительной. Итакъ, реформаціонное движеніе, начавшееся въ царствованіи Людовика XVI, подготовленное всѣмъ умственнымъ и соціальнымъ развитіемъ французскаго народа въ 18 столѣтіи, разрѣшившееся въ такъ наз. великой революціи,—въ концѣ концовъ привело къ образованію странной политической организаціи. Подъ внѣшнимъ покровомъ конституціонныхъ формъ скрывался административный

абсолютизмъ, который былъ тѣмъ сильнѣе, чѣмъ плотнѣе онъ окутывался мантией конституціонныхъ фразъ.

„И нужно признать, замѣчаетъ Трейчке (l. c. стр. 187), наполеоновскій административный режимъ былъ націоналенъ. Въ немъ, въ кодексахъ, въ наполеоновской реорганизаціи финансовъ и арміи, выразился естественный результатъ вѣковаго политическаго развитія, между тѣмъ какъ новый парламентарный строй на первыхъ порахъ былъ лишь экспериментомъ, вызваннымъ теоріями естественнаго права, и неудачнымъ подражаніемъ англійской государственной организаціи. Вѣдь это не случайное совпаденіе, что тотъ языкъ, который образовалъ слово суверенитетъ, не имѣетъ слова для передачи понятія „самоуправленіе“.

Нѣкогда оба, ненавистные народу, неумолимые кардиналы (Ришелье и Мазарини) нашли въ борьбѣ съ провинціальнымъ дворянствомъ союзниковъ въ наиболѣе дѣятельныхъ элементахъ націи; теперь (въ 19 столѣтіи, послѣ паденія великаго императора), ни одна изъ политическихъ партій (кромѣ партіи такъ наз. „ультра“) не рѣшилась дѣйствительно поколебать строй новаго чиновничества, такъ какъ онъ покоился на самомъ жизненномъ законѣ Франціи, на равенствѣ.

Начиная съ Корменэна, этого положительнаго и національнаго ученаго, по характернымъ словамъ Наполеона III, кончая Лафферрьеромъ, всѣ французскіе теоретики административнаго права согласны въ восхваленіи національной чиновничьей іерархіи. Изъ года въ годъ честолюбіе и ограниченность матеріальныхъ средствъ, столь обычная въ родинѣ равныхъ наслѣдствъ и жизнерадостнаго расточительства, побуждаетъ массу молодыхъ, свѣжихъ людей изъ средняго класса зачисляться въ кандидаты на чиновничьи мѣста. Поземельному дворянству всегда не доставало какъ популярности, такъ и доброй воли для того, чтобы принять на себя

обязанность вести мѣстное управленіе во имя закона. Благодаря равномерному распредѣленію поземельной собственности, количество людей, которые могли бы взять на себя исправленіе мѣстныхъ почетныхъ должностей, было очень незначительно.

Бордо и Ліонъ все еще жили въ воспоминаніяхъ о своемъ славномъ прошломъ. Тулузъ носилъ названіе короля—горда (*ville reine*) всего юга, житель Марсели трунилъ: если бы Парижъ имѣлъ свою „*rue de cannabière*“, то онъ былъ бы маленькимъ Марселемъ. Но отъ этихъ чувствъ общиннаго высокомерія и чванства,—еще далекій путь до серьезнаго рѣшенія взять управленіе общиной въ свои руки. Какъ въ XVIII столѣтіи, такъ и теперь мелкія прозаическія дѣла общинной жизни считались и считаются недостойными вниманія образованнаго человѣка; его вниманіе должно быть обращено исключительно на важные вопросы великой политики. Какъ повсюду въ Европѣ, такъ и во Франціи новая промышленность содѣйствовала развитію матеріалистическаго духа среди индустріальныхъ дѣятелей; беззастѣнчивое состояніе на промышленномъ поприщѣ поглотило всѣ силы и сдѣлало промышленный классъ чуждымъ общинной жизни. Парижане съ подозрѣніемъ смотрѣли на каждую тѣнь самостоятельной жизни въ областяхъ, въ которыхъ живы были роялистическія традиціи; всѣ еще легко, очень легко раздражались призракомъ федерализма, противъ котораго нѣкогда велъ кровавую войну Конвентъ, и который на фантастическихъ празднествахъ якобинцевъ изображался въ уличныхъ процессіяхъ въ видѣ аллегорической страшной женщины, извергающей кровь, съ змѣями въ волосахъ. Къ крестьянамъ все еще примѣнимо было грустное изреченіе Тюрго: „село есть куча хижинъ и жителей столь же безцвѣтныхъ, какъ и ихъ жилища“.

Какъ сказано выше, этотъ строго централизованный ад-



министративный строй сохранился почти непоколебимо до нашего времени. По словам Трейчке (Gesellschafts — wissenschaft стр. 100) каждое сильное правительство стремится къ централизаціи. Это замѣчаніе вполне подтверждается исторіей Франціи въ 19 столѣтіи. Всѣ государственные перевороты (1830 г., 1848 г., 1851 г., 1870 г.) въ концѣ концовъ имѣли своимъ результатомъ усиленіе правительственной власти; измѣнялись только элементы, входящіе въ составъ правительства. Стремленія къ административной децентрализаціи, къ установленію мѣстнаго самоуправленія, превращенію представительныхъ совѣтовъ, въ департаментѣ, округѣ и общинѣ, изъ органовъ „совѣщательной системы“ (le systeme consultatif, по словамъ Персиньи, клеврета Наполеона III) въ органы съ распорядительной функціей, — встрѣчали всегда энергичный отпоръ, благодаря тому трагическому совпаденію, что защита самоуправленія исходила всегда отъ противниковъ даннаго государственнаго режима (партія ултрароялистовъ во время реставраціи 1815—1830 г.г., партія роялистовъ и республиканцевъ въ эпоху второй имперіи, партіи бонапартистовъ, орлеанистовъ и бурбонистовъ въ эпоху 1871 — 1885 г.г.). Централизація изъ административно-правовой системы превратилось въ политическое боевое средство.

Вредъ административной централизаціи для всей жизни націи ясно сознавался всѣми передовыми людьми Франціи. Такіе выдающіеся администраторы, какъ Виллель\*) и Мар-

---

\*) Еще въ 1815 г. 13 декабря Виллель произнесъ слѣдующія знаменательныя слова: „Nous savons et devons le dire, parce que c' est un de nos devoirs de dire les verités utiles, nous savons qu'en rompant ainsi les liens qui nous unissent à notre commune, à notre ville, à notre département, en tuant l'intérêt que nous prenons à nos administrations secondaires, à nos édifices, à nos chemins, à nos promenades, à nos monuments, on achève d'anéantir parmi nous l'amour, si fortement ébranlé, de la patrie, on détruit l'esprit public, on achève de désunir et de démoraliser la nation, on éloigne les Français les uns

тиньякъ, такіе публицисты и историки, какъ Барантъ, Дювергіе де Оранъ, — наконецъ, вся великая школа французскихъ публицистовъ 40 годовъ, съ Токвиллемъ во главѣ, — предвѣщали Франціи постоянное колебаніе между деспотизмомъ и анархіей, пока мѣстность будетъ пассивнымъ колесомъ въ механизмѣ управленія.

Реформа мѣстной администраціи, предложенная палатамъ въ 1828 году министерствомъ Мартиньякъ, не была принята. Юльская монархія ограничилась допущеніемъ выборовъ членовъ совѣтовъ — генеральнаго, окружнаго и муниципальнаго — мѣстными жителями, но эта реформа измѣнила характеръ администраціи въ столь незначительной степени, что принцъ Людовикъ Наполеонъ (впослѣдствіи Императоръ Наполеонъ III) былъ правъ, когда онъ упрекнулъ правительство Людовика Филиппа: „наша соціальная жизнь столь же несвободна, какъ и въ Россіи и въ Австріи (въ 1838 г.), а вы говорите про парламентарную монархію по англійскому образцу“.

Централизація не переставала быть идеаломъ для большинства французовъ. Историкъ-поэтъ Ламартинъ даже рѣшился объявить, что централизація должна расти по мѣрѣ роста свободы.

Соціально-политическія условія содѣйствовали все большому и большому росту гвернаментализма и централизаціи; раздробленіе поземельной собственности, уничтожившее поземельную аристократію, тяготѣніе промышленности и торговли къ Парижу; стремленіе туда же всей умственно развитой молодежи, презиравшей провинцію, предпочитавшей

---

des autres, on laisse le champ libre aux novateurs et aux turbulents en ne fixant les idées des citoyens sur rien, qui les rassure et les interesse, on n'établit entre eux et le gouvernement aucun de ces liens qui sont partout la force et la stabilité des institutions; on prépare le retour inévitable et prochain de l'anarchie si le gouvernement est faible, du despotisme, s'il derive fort“.

играть въ Парижѣ роль „безпочвенниковъ“, знавшихъ только службу и карьеру или журналистическую славу,—вотъ главные факторы централизаціи; Франція продолжала быть отечествомъ бюрократіи и чиновничества.

Уже въ 1848 году во Франціи насчитывали болѣе 500000 служащихъ, не считая арміи и флота. Всякое проявленіе общественной самодѣятельности оставалось подъ контролемъ правительства; и общества сельскаго хозяйства, и сберегательныя кассы, и торговыя палаты, и ученые общества,—все было подчинено опеке центра.

Вторая имперія не принесла Франціи блага самоуправленія, не смотря на то, что Наполеонъ III, будучи претендентомъ, въ своихъ сочиненіяхъ превозносилъ принципы англійскаго самоуправленія.

Знаменитые декреты 1852 года о централизаціи усилили только власть префектовъ, но благодаря этому же усугубили несамостоятельность мѣстности.

Съ другой стороны нельзя не признать, что строго централизованное управленіе, отрицавшее общественную самостоятельность, многое сдѣлало для поднятія народнаго благосостоянія. О матеріальномъ благѣ заботилось и правительство Юльской монархіи, равно какъ и Вторая имперія. Постройка сѣти желѣзныхъ дорогъ, системы общественныхъ и мѣстныхъ департаментскихъ шоссе, содѣйствіе развитію сельскаго хозяйства, культивированіе пустыхъ, неплодныхъ пространствъ („landes“ около Бордо), постройка гаваней, сооруженіе каналовъ, организація кассъ страхованія рабочихъ, улучшеніе быта рабочаго населенія (въ особенности въ Ліонѣ, Мюльгаузенѣ, Руанѣ, Лиллѣ)—вотъ главнѣйшіе признаки правительственныхъ заботъ о матеріальномъ благѣ страны. Но преобладаніе городского класса, въ особенности абсолютизмъ Парижа и его торгово-промышленной буржуазіи, сказалось въ томъ, что интересы оплота соціальнаго строя



Франціи—крестьянскаго сословія—оставались слишком часто въ пренебреженіи.

Неограниченное право дробленія земель по наслѣдству грозитъ обѣдненіемъ поселянъ и чрезмѣрнымъ приростомъ городского населенія, но до этого „священнаго“ права законодатель не рѣшался и не рѣшается дотронуться.

Организація ипотечнаго кредита была вполне неудовлетворительна, но до 80 годовъ ничего не сдѣлано для ея улучшения; не упрощена была даже сложная процедура при продажѣ земель. Разверстаніе общинныхъ земель повредило интересамъ бѣднѣйшихъ членовъ сельскаго населенія.

Устарѣлый сельскій кодексъ и лѣсной (code rural и code forestier 1827 г.) пересматривались различными комиссиями въ теченіе 50 лѣтъ, однако не замѣнены новыми.

Если Франція развивалась и процвѣтала, несмотря на чрезмѣрную опеку бюрократіи\*), подрывавшую всякій общественный починъ, не смотря на рядъ революцій, плодъ абсолютизма парижской черни, и подстрекательствъ парламентскихъ краснобаевъ, не смотря на торговые и промышленные кризисы, результатъ увлеченій биржи, господствующей во Франціи со времени золотыхъ дней Людовика Филиппа, —то Франція этимъ обязана великому капиталу хозяйствен-

---

\*) Эту опеку Таквилль въ своемъ классическомъ сочиненіи „La Démocratie en Amérique“, т. III, характеризуетъ въ слѣдующихъ прописныхъ словахъ: „с' est un pouvoir immense et tutelaire, qui se charge seul d'assurer les jouissances des citoyens et de veiller sur leur sort, il est absolu, détaillé, régulier, prévoyant et doux. Il ressemblerait à la puissance paternelle si, comme elle, il avait pour objet de préparer les hommes à l'âge viril, mais il ne cherche, au contraire, qu'à les fixer irrévocablement dans l'enfance: Il aime que les citoyens se rejouissent, pourvu qu'ils ne songent qu'à se rejouir. Il travaille volontier à leur bonheur, mais il veut en être l'unique agent et le seul arbitre; il pourvoit à leur sécurité, prévoit et assure leurs besoins, facilite leurs plaisirs, conduit leurs principales affaires, dirige leur industrie, règle leur succession, divise leur héritage, que ne peut-il leur ôter entièrement le trouble de penser et la peine de vivre“?

ной расчетливости и скопидомства своихъ крестьянъ и мелкихъ буржуа. Впрочемъ, это матеріальное благосостояніе Франціи не шло рука объ руку съ развитіемъ ея духовно-нравственныхъ силъ, этихъ важнѣйшихъ факторовъ публично-правового строя. На духовно-нравственный упадокъ Франціи давно жалуются многіе французскіе патріоты: напр. Родо, Прево-Парадоль и Токвилль въ эпоху Юльской монархіи, Ренанъ во времена второй имперіи, Тэнъ и Жюль-Симонъ послѣ 1870 г.

Въ оживленіи мѣстности путемъ ослабленія административныхъ путей централизаціи и нынѣ, какъ и 50 лѣтъ тому назадъ, видятъ лучшее средство къ поднятію уровня политическаго быта государства, къ освобожденію его отъ господства честолюбивыхъ адвокатовъ и профессиональных политиковъ, отъ убивающаго всякую частную инициативу безмѣрнаго губернаментализма и отъ абсолютизма различныхъ партійныхъ правительствъ \*). Одинъ изъ лучшихъ государственныхъ людей новой Франціи—Жюль Ферри,—столь ненавистный клерикаламъ и шовинистамъ, въ одной изъ своихъ рѣчей въ 1884 году указалъ на неотложную необходимость ограниченія государственнаго всемогущества и расширенія сферы индивидуальной и общественной свободы. Благодаря его энергіи прошелъ новый муниципальный законъ 5-го ап-

---

\*) Каждая парламентская партія стояла и стоитъ во Франціи за расширенія самоуправленія, пока она не успѣла взять бразды правленія въ свои руки, и сожалѣетъ о всякомъ успѣхѣ въ этомъ дѣлѣ, коль скоро въ ея рукѣ кормило правленія. Въ силу закона 1876 г. въ 33000 общинъ мэры избирались муниципальными совѣтами. Какъ сожалѣло объ этомъ законѣ реакціонно-клерикальное министерство Броля въ 1877 г., когда ему пришлось бороться съ республиканцами-мэрами, а лишь три года тому назадъ клерикальная партія съ большимъ наѣсомъ требовала широкаго общиннаго самоуправленія. Это же самое министерство не постыдилось разсылать открыто по всеѣмъ вѣдомствамъ циркуляры, въ которыхъ оно утверждало, что разъ чиновникъ получаетъ жалованіе отъ того или другаго министерства, онъ уже теряетъ свою независимость и обязуется служить интересамъ своего начальства!

рѣли 1884 г.—первый шагъ къ установленію мѣстнаго самоуправления. Одинъ изъ параграфовъ этого закона разрѣшаетъ общинамъ одного и того же кантона соединяться для предпріятій общепользныхъ, непосильныхъ для одной общины! Нѣсколько десятилѣтій тому назадъ такой законъ былъ бы признанъ посягательствомъ на цѣлость государства\*). Со времени реформы муниципальнаго управленія, на которой реформаторская дѣятельность, вѣроятно, не остановится,—Франція можетъ надѣяться, что и для нея наступитъ время, когда она будетъ управляться на основаніи законовъ, а не на „основаніи точныхъ республиканскихъ принциповъ“ (какъ того желалъ Гамбетта; ср. его рѣчь въ палатѣ депутатовъ 17 октября 1877 года). До нынѣ же весь столь могучій административный строй Франціи играетъ роль орудія для упроченія парламентскаго режима\*), который можетъ быть признанъ правовымъ только съ натяжкой!

---

\*) Въ рѣчи, защищавшей проектъ этого закона, Ферри высказалъ слѣдующее: „Nous estimons qu' il n'ya de reformes sociales, plus profondes que celles qui commencent par la réforme des idées et des moeurs et qui ont leur source dans l' activité, l' initiative et la prévoyance individuelles. Alors, quel est le rôle de l'état? Est ce de se substituer à l' initiative, à la prévoyance, individuelles? Non, c' est d'encourager, d'aider, de subventionner, s'il le faut leur développement, jamais de se substituer à elles“.

\*) Характеристичнымъ признакомъ быстро укоренившагося во Франціи съ 1870 г. парламентскаго партійнаго режима служить все чаще и чаще повторяющаяся „чистка чиновниковъ“, въ особенности префектовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1877—78 годахъ, въ эпоху извѣстнаго кризиса, вызваннаго дѣйствіями Макъ Магона, совершилась такая чистка—три раза въ теченіе 9 мѣсяцевъ. Когда восторжествовала республиканская партія, то изъ 87 префектовъ были смѣщены — 82! (18 декабря 1877 г.). Такія условія конечно, должны уничтожить въ средѣ служащихъ всякое сознаніе самостоятельной отвѣтственности всякое правовое чувство!



## Важнѣйшія опечатки и недосмотры.

<i>Стр.</i>	<i>Строка сверху.</i>	<i>Напечатано:</i>	<i>Читай:</i>
9	32 „	coercitus	coercitu
16	22 „	Огита	Отто
22	27 „	политическихъ	политическихъ, такъ и
45	30 „	19	14
77	25 „	Landocht	Landrecht
91	17 „	Новоуказанныя	Новоуказныя
96	6 „	новоуказанными	новоуказными
149	пропущено примѣчаніе: ст. 85 учр. о губъ гласитъ:..... ибо онъ (государевъ намѣстникъ) есть яко хозяинъ своей губерніи, <i>а не судья</i> . ср. также: ст. 82. Къ сожалѣнію эти рѣшительныя постановленія парализованы не- опредѣленными указаніями статей 86 и 113.		
160	10 „	отмѣнявшихъ	отмѣнявшими
„	примѣчаніе		
	3 снизу	и шлагбаумъ	и при шлагбаумахъ
198	4 сверху	съ неподатными	и неподатными

---