

Жбдо
к 92

342 (47)

к 92 (II) I.

Handwritten red markings and numbers, including a large '5' and a signature.

Прочитано 1957 г. 876

РУССКОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Томъ II.

Выпускъ I-й.

ПЕРЕВІРКА
АПРЕЛЬ 1888 г.

Н. О. Куплеваскаго,

ординарнаго профессора ИМПЕРАТОРСКАГО Харьковскаго Университета.

505

2954.
63248
W1391

к 92

Прочитано 1968 г.

ХАРЬКОВЪ.

Издание книжнаго магазина А. Дредера

ХАРЬКОВЪ.



Типографія Адольфа Дарре, Московская, № 19.



1896.

ЮРИДИЧЕСКІЙ КАБИНЕТЪ
Институтъ Народнаго
Харьковскаго Университета
Библиотека
Харьковскаго Университета
Хозяйство

144 Г.и.

Перевірено
2002
ВРК

ХАРЬКОВСКОЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Томъ II.

На основаніи ст. 41 § 1 п. 4 и ст. 138 Унив. Уст. печатать и выпустить
въ свѣтъ разрѣшается. Марта 8 дня 1896 г.

И. д. Ректора Императорскаго
Харьковскаго Университета *А. Лебедевъ.*

Н. О. Кудрявская



ХАРЬКОВЪ

ХАРЬКОВЪ

Перевѣдено
2005
ВЛК

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ III.

Государственныя учрежденія.

	Стр.
Предварительныя замѣчанія.	1.
Центральныя учрежденія.	
Историческій очеркъ развитія центральныхъ учреждений	4.
Государственныя учрежденія княжескаго періода (5). Исторія центральныхъ учреждений въ XVIII вѣкѣ (8). Исторія центральныхъ учреждений въ XIX вѣкѣ (24).	
Современное устройство центральныхъ учреждений.	
а) Высшія центральныя государственныя учрежденія (совѣщательныя).	
Государственный Совѣтъ	46.
Комитетъ Министровъ	57.
Совѣтъ Министровъ	60.
Комитетъ Сибирской желѣзной дороги	62.
Собственныя Его Императорскаго Величества Канцеляріи	63.
б) Центральныя учрежденія, имѣющія по закону самостоятельную власть.	
Правительствующій Сенатъ	66.
Общая организація П. Сената (66). Департаменты (78). Общая собранія департаментовъ Сената (85). Соединенныя присутствія (87). Дѣлопроизводство (93). Заключительныя замѣчанія (97).	
Министерства	101.
Общее значеніе и права министровъ по русскому законодательству (103). Организація министерствъ (111). Министерство Иностранныхъ Дѣлъ (115). Министерство Военное (117). Морское Министерство (121). Министерство Внутреннихъ Дѣлъ (122). Министерство Финансовъ (128). Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ (134). Министерство Народнаго Просвѣщенія (137). Министерство Юстиціи (139). Министерство Путей Сообщенія (140). Министерство Императорскаго Двора (142). Государственный Контроль (145).	
Святѣйшій Правительствующій Синодъ	148.

Мѣстныя учрежденія.

Историческій очеркъ мѣстныхъ учреждений въ Россіи.	160.
Современное устройство мѣстныхъ учреждений	186.

Административное дѣленіе и система мѣстныхъ учреждений въ Россіи (186). Должность генераль-губернатора (189).

Губернскія учрежденія.

Должность губернатора (192). Должность вице-губернатора (209). Особыя права начальниковъ губерній въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны (210). а) *Учрежденія въ которыхъ весь составъ изъ лицъ по назначенію отъ правительства.* Губернское правленіе (213). Казенная палата (217). Управление государственными имуществами (220). Губ. акцизное правленіе (222). Контрольная палата (222). Губ. жандармскія управления (224). б) *Учрежденія смѣшаннаго состава.* Губернское присутствіе (226). Губ. по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе (228). Губ. по воинской повинности присутствіе (228). Губ. по питейнымъ дѣламъ присутствіе (229). Губ. по податнымъ дѣламъ присутствіе (229). Губ. по квартирному налогу присутствіе (230). Губ. по фабричнымъ дѣламъ присутствіе (230). Губ. училищный совѣтъ (231). Губ. опѣчная комиссія (231). Лѣсоохранительный комитетъ (233). Губ. статистическій комитетъ (233). Губ. попечительный о тюрьмахъ комитетъ (234).

Уѣздныя учрежденія.

а) *Учрежденія и должностныя лица, дѣйствующія на весь уѣздъ и замѣщаемыя по назначенію отъ правительства.* Уѣздное полицейское управленіе (238). У. казначейство (249). У. членъ окружнаго суда (249). У. врачъ (250). У. воинскій начальникъ (250). б) *Дѣйствующія на весь уѣздъ комиссіи и присутствія и комиссіи смѣшаннаго состава.* Уѣздный съѣздъ (250). У. по воинской повинности присутствіе (251). У. по питейнымъ дѣламъ присутствіе (251). У. по податнымъ дѣламъ присутствіе (251). У. училищный совѣтъ (251). У. опѣчная комиссія (253). Комиссія по составленію списковъ присяжныхъ засѣдателей (253). У. отдѣленіе попечительнаго о тюрьмахъ общества (254). в) *Учрежденія дѣйствующія не на весь уѣздъ.* Участковые земскіе начальники (254).

Поправки и дополненія. 261.

Инспекторскій отдѣлъ С. Е. И. В. Канцелярія (261). Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства (261). Губернскій и уѣздный распорядительные комитеты (262). Разныя дополненія (262).

ЧАСТЬ III.

ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Предварительныя замѣчанія.

Дѣятельность государственной власти совершается посредствомъ различныхъ учрежденій или органовъ. Для правильной дѣятельности учрежденій необходимо удачное ихъ внутреннее устройство и благопріятныя внѣшнія условія. Утвержденіе законнаго порядка (то есть опредѣленность и постоянство въ дѣятельности учрежденій и охраненіе правъ личности отъ произвола) и плодотворная для обществъ дѣятельность—вотъ двѣ цѣли, которыя имѣлись въ виду лучшими государственными людьми при организаціи государственныхъ учрежденій. Для достиженія этой цѣли государственная жизнь въ различныя времена руководилась различными принципами. Изъ принциповъ, наблюдаемыхъ въ современномъ устройствѣ государственныхъ органовъ въ Западной Европѣ и устанавливающихся мало по малу и у насъ, мы отмѣтимъ два главнѣйшихъ:

1. Принципъ раздѣленія властей законодательной, исполнительной и судебной. Раздѣленіе этихъ властей отчасти уже наблюдалось въ древнихъ греческихъ государствахъ, но болѣе полное примѣненіе его принадлежитъ новому времени. Принципъ раздѣленія властей, надлежащимъ образомъ понятый, не какъ полное раздѣленіе этихъ властей или дѣлимость верховной власти, а только какъ обособленіе этихъ властей при взаимной ихъ связи, есть одинъ изъ существенныхъ принциповъ современной государственной жизни. Онъ важенъ не только съ технической точки зрѣнія, какъ раздѣленіе труда, для болѣе успѣшной работы каждаго органа, но и съ политической точки зрѣнія, какъ способъ утвердить въ обществѣ законность, на что впервые ука-

заль Монтескье ¹⁾). Раздѣленіе властей въ русскомъ государственномъ устройствѣ подготовлялось еще въ московскій періодъ исторіи русскихъ государственныхъ учреждений и въ XVIII вѣкѣ, но впервые ясно опредѣлилось въ нынѣшнемъ столѣтіи въ реформѣ центральныхъ учреждений Сперанскаго при Александрѣ I и въ судебной реформѣ при Александрѣ II.

2. Другой важный принципъ—это принципъ участія самаго общества въ законодательствѣ, судѣ и управленіи, въ особенности въ мѣстномъ управленіи. Это участіе принимаетъ разныя формы и степени, смотря по способностямъ, наклонностямъ и правамъ обществъ. Существенное значеніе въ русской государственной жизни этотъ принципъ получаетъ со времени царствованія Александра II-го. Что касается до собственно правительственныхъ учреждений, то кромѣ указанныхъ выше двухъ началъ, введенныхъ въ государственную жизнь, для успѣшности и законности въ дѣятельности этихъ учреждений особенное значеніе въ Западной Европѣ имѣютъ: правильная организація такъ называемой административной юстиціи, то есть устройство правильной системы учреждений (административныхъ судовъ) для разрѣшенія споровъ съ администраціей, по поводу актовъ управленія; правильная постановка государственной службы; признаніе принципа не абсолютнаго, а законосообразнаго повиновенія низшихъ должностныхъ лицъ распоряженіямъ высшихъ; организація уголовной и гражданской отвѣтственности министровъ и другихъ должностныхъ лицъ, наконецъ организація дисциплинарной отвѣтственности, то есть устройство дисциплинарныхъ судовъ, поставленныхъ достаточно независимо отъ дѣйствующей администраціи и способныхъ охранять, какъ интересы государства, такъ и законныя права и достоинство отдѣльныхъ должностныхъ лицъ. Въ сущности не особенно много заимствуя, большей частью самостоятельно, русское государство, какъ это будетъ видно изъ послѣдующаго историческаго очерка, идетъ тѣмъ же путемъ къ созданію такихъ же или подобныхъ условій для дѣятельности своихъ учреждений, по своей формѣ нерѣдко своеобразныхъ (Сенатъ, Комитетъ Министровъ, Совѣтъ Министровъ).

¹⁾ Подробное обоснованіе этого взгляда можно найти въ моей статьѣ: „Принципъ раздѣленія властей въ строѣ современнаго государства“ и въ дополненіи къ ней „О чрезвычайныхъ распоряженіяхъ правительства“ (Юридич. Вѣстн. 1882 г. №№ 11 и 12).

Въ организациі государственныхъ учрежденій можно различать 2 типа: учрежденія единоличныя (иначе называемыя—бюро-кратическими) и коллегіальныя. Въ учрежденіяхъ, устроенныхъ на началѣ единоличномъ, рѣшающая власть принадлежитъ одному лицу, стоящему во главѣ подчиненной ему канцеляріи (бюро) или департамента и дѣйствующему по своему усмотрѣнію и подъ своею личною отвѣтственностью. Въ коллегіальныхъ учрежденіяхъ присутствіе составляется изъ нѣсколькихъ лицъ, которыя съобща разсматриваютъ дѣло и постановляютъ рѣшеніе, за которое они и подлежатъ общей отвѣтственности.

Какъ система единоличная, такъ и система коллегіальная имѣютъ свои выгоды и невыгоды и свою область, въ которой онѣ съ наибольшимъ успѣхомъ могутъ быть примѣнены. Гдѣ идетъ дѣло о томъ, чтобы съ разныхъ точекъ зрѣнія обсудить собранныя факты и подвести ихъ подъ готовыя категоріи или постановленія закона, гдѣ не требуется ни особой спѣшности, ни духа изобрѣтенія—тамъ удобнѣе форма коллегіальная. При томъ, она представляетъ еще другія удобства. Дѣйствія члена коллегіи находятся подъ контролемъ другихъ членовъ коллегіи; въ коллегіи менѣе опытные пользуются совѣтомъ болѣе опытныхъ и отъ нихъ научаются. Коллегіальная форма учрежденій весьма удобна при обсужденіи дѣлъ судебныхъ, въ особенности важныхъ и сложныхъ. Напротивъ, тамъ, гдѣ нужна быстрота, энергія, выдержка или изворотливость соотвѣтственно обстоятельствамъ—тамъ удобнѣе единоличная форма учрежденій. Начальствованіе надъ арміею или веденіе дипломатическихъ сношеній—дѣла, не подходящія для коллегій. Поэтому, вообще говоря, коллегіальная форма менѣе удобна для административныхъ дѣлъ, чѣмъ форма единоличная.

Въ настоящее время чаще всего невыгоды единоличнаго управленія, слѣдуя мысли, прекрасно выраженной въ французскомъ изреченіи „*deliberer est le fait des plusieurs, agir est le fait d'un seul*“, смягчаются тѣмъ, что при единоличномъ начальникѣ учреждаются совѣты, обсуждающіе дѣла и излагающіе ему свои мнѣнія, но безъ рѣшительной власти. Такимъ образомъ устроены почти всѣ континентальныя, въ томъ числѣ и русскія, министерства. Такимъ образомъ устроены почти всѣ важнѣйшія административныя учрежденія во Франціи. Правило, что учрежденія судебныя должны быть коллегіальными, а административныя единоличными, есть только общее руководящее правило, и, какъ почти

все въ общественныхъ дѣлахъ, не должно быть понимаемо слишкомъ абсолютно. Такъ, напр., при нѣкоторыхъ особо благоприятныхъ условіяхъ, или при несложности дѣлъ и единоличная форма суда можетъ дать хорошіе результаты. Такъ, въ Англіи, высшіе коронные судьи дѣйствуютъ большею частью единолично, но здѣсь, во 1-хъ, они чаще всего (въ уголовныхъ дѣлахъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и въ гражданскихъ) дѣйствуютъ съ участіемъ присяжныхъ, во 2-хъ, всѣ условія англійской жизни создались такъ, что въ судьи дѣйствительно назначаются наилучшіе законники, люди высокаго нравственнаго достоинства, обладающіе необходимою для судьи независимостью и хладнокровіемъ.

Распредѣленіе дѣлъ между различными учрежденіями можетъ быть производимо различнымъ образомъ. Система управленія, въ которой дѣла распредѣляются между различными учрежденіями по ихъ роду, носитъ названіе *логической* или *реальной* системы, въ противоположность системамъ *территориальной* и *сословной*, изъ которыхъ при первой въ завѣдываніи опредѣленныхъ органовъ находятся всѣ дѣла известной мѣстности, а при второй известного сословія. Вначалѣ у насъ преобладала система территориальная и отчасти сословная. Стремленіе распредѣлить дѣла по логической системѣ замѣчается еще въ царскій періодъ. Въ XVIII вѣкѣ она уже получаетъ господствующее значеніе и окончательно укрѣпляется въ XIX в. съ учрежденіемъ министерствъ. Развитие ея совпадаетъ съ постепеннымъ объединеніемъ русской земли и увеличеніемъ административной централизаціи.

ЦЕНТРАЛЬНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

Историческій очеркъ развитія центральныхъ учреждений.

Административная централизація въ Россіи явленіе очень старое; но самыя учрежденія, существующія въ настоящее время, организованы сравнительно только въ недавнее время. Самое старое учрежденіе, существующее уже болѣе полутора столѣтій, есть Сенатъ, учрежденный 22 февраля 1711 года. Къ концу XVIII столѣтія онъ пришелъ въ упадокъ, но былъ возстановленъ

Александромъ I въ 1802 году, который создалъ также Министерства, Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Совѣтъ Министровъ былъ учрежденъ въ царствованіе Императора Александра II (12 Ноября 1861 года).

Государственныя учрежденія княжескаго періода.

Литература. Курсы: М. Владимірскій-Будановъ, Обзоръ исторіи русскаго права, вып. I. Кіевъ. 1886. В. Сергѣевичъ, Лекціи по исторіи русскаго права. И. Бѣляевъ, Исторія русскаго законодательства. М. 1879. Изъ *монографическихъ* сочиненій наиболѣе важнымъ можно считать В. Сергѣевича Вѣче и князь (Русскія юридическія древности, т. II, СПб. 1893).

Въ княжескій періодъ Русь представлялась раздробленной на множество независимыхъ одно отъ другого княжествъ. Центральное управленіе въ этихъ княжествахъ едва ли могло отдѣляться отъ мѣстнаго, такъ какъ объемъ ихъ большею частью былъ незначителенъ. На сколько можно составить представленіе о порядкѣ управленія и учрежденіяхъ этого княжескаго періода—они представляются въ слѣдующемъ видѣ. Несмотря на особенности въ устройствѣ управленія въ отдѣльныхъ княжествахъ, управленіе имѣетъ и многія общія черты. Важнѣйшая изъ нихъ состоитъ въ томъ, что вездѣ мы замѣчаемъ двѣ политическія силы: князь и вѣче. Можно сказать, что въ княжескій періодъ кромѣ князя и вѣча не было другихъ учрежденій. Въ рукахъ князя и вѣча была вся власть административная, судебная и законодательная. Князь былъ главнымъ органомъ управленія, задачи котораго въ этомъ періодѣ были весьма просты, состоя главнымъ образомъ въ веденіи войны, въ отправленіи суда и въ сборѣ даней и оброковъ. Когда вѣче было на лицо, то иногда и оно занималось дѣлами управленія и суда. Оно не было однако такимъ органомъ управленія, согласіе котораго требовалось бы для всѣхъ мѣръ правительства. Значеніе и сила вѣча не во всѣхъ волостяхъ были одинаковы. Въ этомъ отношеніи Новгородское вѣче было болѣе организованнымъ, дѣйствовало правильнѣе и постояннѣе, чѣмъ вѣча другихъ русскихъ городовъ. Существовала Княжеская Дума, т. е. совѣщаніе князя съ членами своей дружины, но она не имѣла ни постояннаго состава, ни постояннаго круга дѣйствій: сегодня князь совѣтовался съ одними лицами, завтра съ другими. Она не была высшей инстанціей управленія или суда, имѣющей подъ собою низшія инстанціи. Въ царскомъ періодѣ изъ этой думы образовалась Боярская