

Л-17

Н. И. ЛАЗАРЕВСКИЙ.

342 (47)

Л. 17 ар. 1

ЛЕКЦИИ

Проверено 86  
1957 г.

Оглавление  
ПО

РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

ТОМЪ II

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО.

2387  
7384  
mp 92

ч. 1.

~~192~~

ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ.

Проверено 1968 г.

ЛАЗАРЕВСКИЙ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ  
БИБЛИОТЕКА  
ИНСТИТУТ

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ  
БИБЛИОТЕКА

Харьковский институт  
Юридических наук  
Омск

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія акц. общ. „Слово.“ Ул. Жуковского, собств. д., 21.  
1910.

# О г л а в л е н і е .

## ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

### Общія положенія.

#### ГЛАВА ПЕРВАЯ.

##### Виды административныхъ учрежденій.

Стран.

§ 1. Учрежденія іерархически высшія и низшія . . . . .	1
§ 2. Учрежденія властныя и учрежденія, не облеченныя властью . . . . .	7
§ 3. Учрежденія единоличныя, коллегіальныя и бюрократическія собранія . . . . .	11
§ 4. Учрежденія центральныя и мѣстныя . . . . .	23
§ 5. Учрежденія централизованныя, децентрализованныя, децентрализованныя и органы самоуправленія . . . . .	28

#### ГЛАВА ВТОРАЯ.

##### Личный составъ административныхъ учрежденій.

§ 1. Общее значеніе законовъ о службѣ . . . . .	52
§ 2. Государственная служба въ Германіи, Франціи, Англіи и Сѣверной Америкѣ . . . . .	53
§ 2 <sup>1</sup> . Чиновничество въ Россіи . . . . .	65
§ 3. Государственная служба и служба по государственному управленію, не признаваемая дѣйствующими законами „государственной“ . . . . .	76
§ 4. Юридическая природа административной службы . . . . .	94
§ 5. Имущественныя права должностныхъ лицъ . . . . .	105
§ 6. Награды . . . . .	113
§ 7. Правоограниченія служащихъ . . . . .	120
§ 8. Отвѣтственность должностныхъ лицъ и особая ихъ охрана . . . . .	127
§ 9. Прекращеніе службы . . . . .	133

## ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

### Устройство и компетенція административныхъ учреждений.

#### ГЛАВА ПЕРВАЯ.

##### Центральныя учрежденія.

§ 1.	Правительствующій Сенатъ и его мѣсто въ системѣ государственныхъ учреждений. . . . .	138
§ 2.	Организація и дѣлопроизводство Пр. Сената. . . . .	147
§ 3.	Министерства. Общее понятіе. . . . .	156
§ 4.	Отношеніе министровъ къ Государю. . . . .	164
§ 5.	Отношеніе министровъ другъ ко другу. . . . .	171
§ 6.	Организація министерствъ. . . . .	186
§ 7.	Намѣстникъ. . . . .	200

#### ГЛАВА ВТОРАЯ.

##### Мѣстныя учрежденія.

§ 1.	Административное дѣленіе. . . . .	202
§ 2.	Генераль-губернаторы. . . . .	206
§ 3.	Общая схема исторіи губернскихъ учреждений. . . . .	211
§ 4.	Губернаторъ. . . . .	223
§ 5.	Губернскія учрежденія. . . . .	235
§ 6.	Уѣздныя учрежденія. . . . .	254
§ 7.	Городскія учрежденія. . . . .	260
§ 8.	Крестьянскія учрежденія. . . . .	266

## Отдѣлъ первый.

### Общія положенія

### ПРЕДИСЛОВІЕ.

Выпускаемая въ свѣтъ первая часть второго тома Лекцій по Русскому Государственному Праву даетъ описаніе органовъ управленія; при изложеніи мѣстнаго управленія имѣлись въ виду исключительно земскія губерніи, чтобы не пестрить текста указаніями на особенности остальныхъ губерній и областей, такъ какъ эти особенности въ большинствѣ случаевъ лишены теоретическаго интереса.

Вторая часть этого тома будетъ посвящена выясненію юридической природы административныхъ актовъ и изложенію формъ правоохраны въ области публичныхъ отношеній.

Государственное управленіе, вообще даже и само государство, представляетъ собой въ видѣ пирамиды учрежденій, постепенно другъ другу включившихся и различившихся въ особи монарха, которому все подчинено, и которой сама по подчинены никто. Это государство, очень живое и по своему какъ мы уже видѣли \*) не отличается существенно современнаго государства. Монархъ подчиняетъ свободу, а въ системѣ государственныхъ учрежденій существуютъ учреждения, монарху же подчиненныя парламенты (исполняющіе также и законодательныя административныя функции), органы законодательства, органы административной юстиціи. Тесно административная иерархія не обнимаетъ всѣхъ государственныхъ учрежденій, но во исполненіи службъ и до сихъ поръ болыя часть административныхъ учрежденій расположено въ видѣ концентрической системы, въ которой каждая нижшая ступень подчинена высшей, и которой заключаются въ монархѣ \*\*).

Эта иерархическая устройство администраціи складывается совокуп-

\*) Тамъ же стр. 129—130.

\*\*) Иерархическое устройство государственныхъ учрежденій, администраціи административной иерархія складывается по плану государства, монархическаго, республиканскаго, и демократическаго. См. II часть Лекцій административныхъ, стр. 203.

## Отдѣлъ первый.

### Общія положенія.

#### ГЛАВА ПЕРВАЯ.

#### Виды административныхъ учрежденій.

##### § 1. Учрежденія іерархически высшія и низшія.

При изученіи государственныхъ административныхъ учрежденій необходимо разсматривать ихъ съ нѣсколькихъ точекъ зрѣнія (ихъ мѣста въ системѣ государственнаго управленія, ихъ состава, степени предоставленной имъ власти и т. д.), и каждая изъ этихъ точекъ зрѣнія даетъ основаніе для классификаціи учрежденій.

Прежде всего остановимся на дѣленіи учрежденій на іерархически высшія и низшія.

А. Государственное управленіе, нерѣдко даже и само государство представляютъ себѣ въ видѣ пирамиды учрежденій, постепенно другъ другу подчиненныхъ и заканчивающихся въ особѣ монарха, которому все подчинено, и который самъ не подчиненъ никому. Это представленіе, очень живое и по сейчасъ, какъ мы уже видѣли<sup>1)</sup>, не отвѣчаетъ существу современнаго государства. Монархъ подчиненъ закону, а въ системѣ государственныхъ учрежденій существуютъ учрежденія, монарху не подчиненныя: парламенты (исполняющіе также и извѣстныя административныя функціи), органы самоуправленія, органы административной юстиціи. Теперь административная іерархія не обнимаетъ всѣхъ государственныхъ учрежденій, но во всякомъ случаѣ и до сихъ поръ большинство административныхъ учрежденій расположено въ видѣ извѣстной лѣстницы, въ которой каждая низшая ступень подчинена высшей, и которая заканчивается въ монархѣ<sup>2)</sup>.

Это іерархическое устройство администраціи складывается совокуп-

<sup>1)</sup> Томъ I, стр. 129—138.

<sup>2)</sup> Впрочемъ въ парламентскихъ государствахъ (Англія, Франція) главою административной іерархіи считаютъ не главу государства (короля или президента), а министровъ. Ср. Н а и г і о и. Droit administratif, стр. 233.

ность административныхъ учрежденийъ въ линіи, сходящіяся къ центру и расходящіяся къ мѣстнымъ и низшимъ учреждениямъ. Министерству Финансовъ подчинены казенныя палаты, находящіяся въ каждой губерніи, казеннымъ палатамъ подчинены казначейства въ каждомъ уѣздѣ; въ каждомъ данномъ учрежденіи повторяется та же схема. Напр. въ министерствѣ директора департаментовъ подчинены министру, каждому директору подчинены начальники отдѣленій его департамента; начальникамъ отдѣленій—ихъ столоначальники.

Образованіе этой іерархической лѣстницы государственныхъ учрежденийъ находится въ связи съ усиленіемъ монархической власти, съ образованіемъ самодержавія, которое приняло на себя все задачи государственнаго управленія и стало монополистомъ власти въ европейскомъ обществѣ. Когда королевская власть отмѣнила права вотчинной полиціи и вотчиннаго суда, принадлежавшія мѣстнымъ сеньорамъ, всякое осуществленіе власти было поставлено въ зависимость отъ монарха, было возложено на чиновниковъ, всецѣло зависѣвшихъ отъ него, приняло характеръ препорученія отъ имени монарха и начало осуществляться не иначе, какъ подъ его (предполагавшимся или дѣйствительнымъ) контролемъ. Когда прежнія самостоятельныя правительственныя полномочія мѣстныхъ сеньоровъ замѣнились полномочіями королевскихъ чиновниковъ безъ роду, безъ племени, сильныхъ только тѣмъ, что они являются представителями королевской власти, и знающихъ, что, лишившись милости короля, они теряютъ все, и когда вмѣстѣ съ тѣмъ установилось непосредственное подчиненіе монарху высшихъ органовъ управленія съ подчиненіемъ этимъ послѣднимъ органовъ низшихъ,—создалась возможность постоянного активнаго воздѣйствія монарха на все отрасли государственнаго управленія, и въ этомъ отношеніи установленіе административной іерархіи явилось средствомъ усиленія монархической власти.

Съ точки зрѣнія государственной эта административная іерархія дала весьма много въ смыслѣ установленія административнаго единства, тождества управленія отдѣльныхъ частей государства, ибо все управленіе руководилось и направлялось изъ одного центра. Въ дѣлѣ созданія современныхъ государствъ, даже современныхъ тѣсно сплоченныхъ націй административное единство сыграло въ свое время не малую роль. Вмѣстѣ съ тѣмъ, сосредоточеніе направляющей дѣятельности въ центрѣ и вообще подчиненіе мѣстныхъ учрежденийъ центральнымъ въ свое время значительно упорядочило администрацію. Прежде всего, всякій контроль вообще полезенъ. Но самое существенное значеніе имѣло то обстоятельство, что королевская централизованная администрація явилась на смѣну администраціи помѣщичьей, преслѣдовавшей исключительно выгоды высшихъ классовъ и угнетавшей остальное населеніе. Королевское чиновничество въ общемъ конечно тяготѣло къ тѣмъ же высшимъ классамъ, отстаивало по преимуществу ихъ же интересы, но не всегда было при этомъ столь же односторонне, какъ сами феодалы. Наконецъ, установленіе административной іерархіи

съ подчиненіемъ мѣстныхъ органовъ центральнымъ позволило возложить во всей государственной администраціи руководящую и контролирующую роль на сравнительно немногочисленный кругъ лицъ, что въ свое время, когда государственная власть была крайне ограничена въ выборѣ культурныхъ рабочихъ силъ, имѣло громадное положительное значеніе.

Б. Административная іерархія учреждений проявляется прежде всего въ цѣломъ рядѣ внѣшнихъ формъ. Такъ напр. по общему правилу всѣ сношенія внутри того же вѣдомства ведутся не иначе, какъ въ порядкѣ старшинства инстанцій: низшая инстанція не можетъ вступать въ непосредственныя сношенія съ вышешю, минуя среднюю; съ другой стороны высшая инстанція не можетъ обратитъ своихъ предписаній къ нижней инстанціи, минуя среднюю (Учр. Мин., ст. 200). Жалобы приносятся опять таки въ порядкѣ инстанцій безъ того, чтобы какую либо изъ среднихъ, промежуточныхъ инстанцій можно было обойти (ст. 198 Учр. Мин.). При отношеніяхъ учреждений разныхъ вѣдомствъ между собою общимъ началомъ является, что между собою могутъ сноситься только равныя инстанціи: напр. департаментъ одного министерства можетъ сноситься съ департаментомъ другого министерства, но не можетъ сноситься съ чужимъ министромъ: съ чужимъ министромъ сносятся только министрѣ.

Главнымъ образомъ административная іерархія выражается въ полномочіяхъ, которыя принадлежать вышему установленію по отношенію къ низшему. Права эти могутъ быть сведены къ слѣдующимъ главнымъ категоріямъ: 1) воздѣйствіе на личный составъ должностныхъ лицъ подчиненныхъ учреждений. Сюда относятся: а) назначеніе должностныхъ лицъ (непосредственное или по представленію среднихъ мѣстъ), награжденіе ихъ за службу, наложеніе дисциплинарныхъ взысканій, преданіе суду. Всѣ эти полномочія, въ особенности назначеніе на должности, а слѣдовательно и повышеніе должностныхъ лицъ по служебной лѣстницѣ, предоставляютъ центральнымъ органамъ громадную власть надъ мѣстными и, что не менѣе существенно, предоставляютъ имъ громадное вліяніе на нихъ: чиновникъ мѣстнаго учреждения, зная, что его дальнѣйшая служебная карьера всецѣло зависитъ отъ того, какого мнѣнія о немъ въ министерствѣ, служитъ ему всеми своими силами, не только исполняя каждое приказаніе, но и стараясь предугадать желанія и намѣренія своего начальства. Какъ мы увидимъ ниже, разсматривая положеніе должностныхъ лицъ, права начальства и степень зависимости должностныхъ лицъ представляютъ чрезвычайное разнообразіе, начиная отъ тѣхъ должностныхъ лицъ, которыя пользуются несмѣняемостью, и на которыхъ начальство можетъ воздѣйствовать лишь перспективами наградъ и повышеній, и кончая тѣми чиновниками, которые могутъ быть (по закону и по установившимся нравамъ) уволены въ любой моментъ по усмотрѣнію начальства. Въ связи съ этимъ и возможность для центральныхъ учреждений вліять на самое содержаніе дѣятельности подчиненныхъ административныхъ установленій путемъ воздѣйствія на ихъ личный составъ, представ-

ляетъ весьма богатое разнообразіе оттѣнковъ. б) Направленіе дѣятельности подчиненныхъ мѣсть путемъ циркуляровъ и частныхъ указаній, сообщающихъ подчиненнымъ мѣстамъ, какой смыслъ имѣетъ то или иное узаконеніе, какъ его надо понимать, какого образа дѣйствій надо держаться въ томъ или иномъ случаѣ, какія дѣли ставить себѣ въ данное время <sup>1)</sup>. Помимо этихъ указаній, даваемыхъ по инициативѣ центрального установленія, возможно также обращеніе со стороны подчиненнаго учрежденія, которое, затруднившись толкованіемъ того или другого закона, можетъ обратиться въ высшую инстанцію, прося разъясненій <sup>2)</sup>. Формы этой руководящей дѣятельности центральныхъ учреждений и, что самое существенное, степень той связанности учреждений мѣстныхъ, которая такимъ образомъ создается, представляютъ градацію весьма широкую. Въ странахъ, гдѣ законодательство проводитъ тотъ принципъ, что приказъ начальства безусловно обязательнъ для подчиненнаго, или гдѣ косвенно устанавливается тотъ же принципъ установленіемъ полной личной зависимости чиновниковъ отъ начальства, эти руководящія предписанія центральныхъ властей иногда вовсе сводятъ на нѣтъ самостоятельность, предоставленную закономъ властямъ подчиненнымъ <sup>3)</sup>. Наоборотъ, въ государствахъ, гдѣ чиновники пользуются лично независимымъ положеніемъ, и гдѣ законодательство предоставляетъ имъ извѣстную долю въполнѣ самостоятельной власти, руководящая дѣятельность высшихъ учреждений иногда ставится въ довольно тѣсные предѣлы <sup>4)</sup>. в) Кромѣ

<sup>1)</sup> Напр. по поводу закона 12 окт. 1905 г. о публичныхъ собраніяхъ, которымъ чину полиціи, командированному на собраніе, предоставлено право закрывать собраніе, если тамъ раздаются мятежные возгласы, изданъ циркуляръ министерства вн. дѣлъ 14 окт. того же года № 5155, и въ этомъ циркулярѣ разъяснено, что „единичный мятежный возгласъ... должны служить лишь къ усиленію вниманія присутствующаго на собраніи должностнаго лица, въ крайнемъ случаѣ къ обращенію его къ надзирающему за порядкомъ предсѣдателю... съ заявленіемъ о необходимости возстановить порядокъ. Лишь исчерпавъ всѣ мѣры предупрежденія и въ томъ случаѣ, когда собраніе уже дѣйствительно приняло характеръ мятежнаго... сходбища, намѣревающагося отъ словъ перейти къ какимъ либо, въ особенности насильственнымъ дѣйствіямъ, присутствующій на собраніи представитель власти обязанъ распорядиться его закрытіемъ... Иной способъ дѣйствія... вмѣсто успокоенія общества дастъ возможность противоправительственнымъ элементамъ волновать послѣднее указаніями на стремленіе представителей власти ограничить населеніе въ пользованіи Высочайше дарованнымъ ему правомъ“. Количество подобныхъ указаній, какъ общаго характера, подобныхъ приведенному, такъ и издаваемыхъ высшими учреждениями по отдѣльнымъ конкретнымъ случаямъ, громадно, въ особенности въ странахъ, гдѣ сколько нибудь сильны традиции централизованнаго управленія.

<sup>2)</sup> Ср. Учр. Мин. ст. 157, 232, 336; Общ. Учр. Губ. ст. 468, 281, 475.  
121 др.

<sup>3)</sup> Таковы кромѣ Россіи Франція, Италия, гдѣ живы традиции въполнѣ централизованнаго государства, и гдѣ положеніе чиновниковъ особенно несамостоятельное.

<sup>4)</sup> Таково положеніе вещей отчасти въ Германіи, Швеціи и главнымъ образомъ въ Англіи и Сѣверной Америкѣ, поскольку тамъ вообще существуетъ административная іерархія. Напр. въ Швеціи признается, что король можетъ руководить подчиненными властями, получившими извѣстныя полномочія, и что указанія короля для нихъ обязательны, но лишь поскольку они не противорѣчатъ независимымъ отъ короля правамъ самого чиновника, или поскольку исполненіе ихъ не составило бы дѣянія, воспрещеннаго закономъ подъ страхомъ наказанія. A s c h e h o u g. Staatsrecht des Königreichs Schweden, стр. 93.

того, высшія учрежденія не лишены права воздѣйствія и на рѣшенія, уже постановленныя подчиненными учрежденіями. Это можетъ имѣть форму пересмотра (отмѣны, измѣненія) рѣшенія по жалобѣ заинтересованнаго лица («въ порядкѣ инстанцій») или же форму вмѣшательства въ дѣйствія подчиненнаго мѣста по непосредственной инициативѣ самого начальства (отмѣна или измѣненіе «въ порядкѣ надзора»).

Административная іерархія первоначально возникла, какъ средство для объединенія дѣятельности органовъ государственнаго управленія и для приданія ей единообразнаго направленія, согласнаго съ видами короля; съ теченіемъ времени она была использована и для организаціи обжалованія распоряженій низшихъ властей и вообще для организаціи контроля надъ законностью управленія. Мало по малу, съ повышеніемъ требованій законности, предъявляемыхъ къ управленію, и съ установленіемъ государственнаго единства, переставшаго нуждаться въ какихъ либо чрезвычайныхъ мѣрахъ охраненія, сравнительное значеніе этихъ двухъ задачъ административной іерархіи измѣнилось, и теперь преимущественное значеніе придаютъ не столько подчиненію всей администраціи видамъ главы государства, сколько именно контролирующей дѣятельности высшихъ органовъ и охранѣ законности <sup>1)</sup>. Было время, когда объ эти цѣли достигались исключительно административною іерархіею, и поскольку этимъ цѣлямъ нельзя не придавать жизненнаго значенія для государства, на административную іерархію смотрѣли, какъ на нѣчто, вытекающее изъ самаго существа государства вообще, и этотъ взглядъ по крайней мѣрѣ на континентѣ Европы продолжаетъ держаться и по настоящее время.

Между тѣмъ въ настоящее время врядъ ли можетъ быть признано безусловно вѣрнымъ, чтобы административная іерархія являлась цѣлесообразнымъ средствомъ охраны законности, и чтобы государство вообще нуждалось въ установленіи единства управленія путемъ руководящей дѣятельности центральной администраціи. Было время, когда надзоръ начальства являлся единственною возможною формою надзора за законностью,—когда не было ни контроля общихъ судовъ, ни административной юстиціи, ни контроля парламентарнаго. Съ появленіемъ этихъ вполнѣ дѣйствительныхъ и цѣлесообразныхъ формъ охраны законности управленія надзоръ начальства утрачиваетъ характеръ единственнаго возможнаго средства правоохраны, а въ силу того, что соображенія политики на начальствѣ отражаются весьма часто болѣе сильно, чѣмъ требованія закона, надзоръ начальства въ качествѣ средства правоохраны оказывается далеко не оправдывающимъ возлагавшіяся на него надежды, и эта роль административной іерархіи все болѣе и болѣе утрачиваетъ свое значеніе. Что же касается направляющей и объединяющей дѣятельности центральныхъ административныхъ учреждений, то и она мало по

<sup>1)</sup> Ср. Коркуновъ, Русское Государственное Право, томъ II (1909 г.), стр. 340—342.