

# **Сборник государственных знаний**

**Том 1**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 304  
ББК 60.5  
С23

С23      Сборник государственных знаний: Том 1 / – М.: Книга по Требованию, 2021. –  
468 с.

**ISBN 978-5-4241-6277-0**

**ISBN 978-5-4241-6277-0**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



	Стр.
Учебникъ нѣмецкаго административнаго права, соч. Рбс-слера. I томъ, 2 отдѣлъ . . . . .	93
Право экспроприаціи, Грюнгута . . . . .	96
Колонизація у современныхъ народовъ, Леруа-Больё . . . . .	—
Государственное и народное хозяйство. Современная германская пресса рабочихъ, проф. А. Гельда . . . . .	97
Гражданское право. Прусскіе гипотечные законы 5 мая 1872 г. со введеніемъ и примѣчаніями Вернера . . . . .	99
Артельное законодательство въ Германіи, Д. Германа Зихерера . . . . .	101
Политика гражданскихъ законовъ или наука сравнительнаго законодательства, бар. Ф. де-Порталя . . . . .	102

---

## Обозрѣніе движенія законодательства и государственнаго управленія (за первую половину 1874 г.).

Уставъ о воинской повинности. Прочія постановленія по военной части. — Международныя конвенціи. — Высшія государственныя учрежденія. — Государственная служба. — Сословныя права. — Управление: общая организація. — Финансы, бюджетъ на 1874 г., гербовый уставъ. — Государственныя имущества. — Государственное хозяйство; желѣзныя дороги; акціонерныя компаніи. — Благотворительность и призрѣніе. — Полиція. — Судебная часть; новыя правила о повѣренныхъ. — Народное образованіе; начальныя училища. . . . .



Настоящее изданіе должно служить пособіемъ для практической и теоретической разработки разнообразныхъ отраслей знаній, входящихъ въ кругъ государственнаго вѣдѣнія: публичнаго права (церковнаго, государственнаго, международнаго, административнаго), полиціи, финансовъ, государственнаго хозяйства, и военныхъ наукъ, судебной части и статистики, въ ихъ ближайшихъ отношеніяхъ къ государству.

Всѣ упомянутыя науки, изслѣдуя различныя стороны государственной жизни и составляя потому одно цѣлое, имѣютъ въ Западной Европѣ свои особые литературные органы, какихъ у насъ еще не существуетъ. Предлагаемый „Сборникъ“ есть первый у насъ опытъ подобнаго изданія, потребность въ которомъ ощущается по мѣрѣ пробужденія въ публикѣ интересовъ къ сознательному участію въ государственной жизни отечества. Одно изъ самыхъ характеристическихъ свойствъ всѣхъ новѣйшихъ преобразованій, положительно отличающихъ современную намъ эпоху отъ всѣхъ предыдущихъ, состоитъ въ приобщеніи самого общества къ государственному дѣлу: въ мѣстномъ управленіи, судѣ и отчасти законодательствѣ. Поэтому изслѣдованіе государственныхъ

вопросовъ и обработка нужныхъ для нихъ фактическихъ свѣдѣній не могутъ оставаться въ предѣлахъ одной официальной печати и специальныхъ изданій различныхъ вѣдомствъ. Усилить, на сколько это возможно, при нынѣшнихъ условіяхъ нашей печати и наличномъ запасѣ умственныхъ силъ, посвятившихъ себя въ Россіи государственной наукѣ, способы изученія и публичнаго обсужденія ея вопросовъ, — такова задача настоящаго изданія.

Какъ первый, въ своемъ родѣ, опытъ „Сборникъ“ заключаетъ въ себѣ не мало недостатковъ и пробѣловъ, которые редакція вполне сознаетъ и которые она приложитъ свое стараніе исправить въ будущихъ выпускахъ этого изданія, если ему будетъ суждено продолжаться. Пока оно ограничивается двумя томами; второй томъ выйдетъ въ свѣтъ въ началѣ 1875 г. По мѣрѣ накопленія матеріаловъ и при благоприятныхъ обстоятельствахъ, могутъ быть изданы новые томы, сроки выхода которыхъ теперь опредѣлить нельзя.

# ЗАКОНЪ

И

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАСПОРЯЖЕНІЕ

ПО

## РУССКОМУ ПРАВУ.

А. Д. ГРАДОВСКАГО,

ПРОФЕССОРА ИМПЕРАТОРСКАГО С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

«Ut corpora nostra sine mente; sic civitas sine lege, suis partibus ut nervis, ac sanguine et membris uti non potest. Legum ministri, magistratus; legum interpretes, iudices; legum denique Idcirco omnes servi sumus, ut liberi esse possimus».

Cicero, pro Cluentio, с. LIII.

### I.

Раздѣленіе властей законодательной и административной, проведенное въ большинствѣ европейскихъ законодательствъ, нельзя не считать большимъ успѣхомъ въ государственной жизни и однимъ изъ условій ея дальнѣйшаго развитія. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, этотъ фактъ породилъ довольно сложный вопросъ, отъ разрѣшенія котораго зависитъ упроченіе той степени законности, какой требуетъ отъ своего управленія каждое цивилизованное общество. Мы говоримъ объ опредѣленіи должнаго отношенія между волею верховной власти, выраженной *въ законъ*, къ волѣ исполнительной, выраженной въ *административномъ распоряженіи*.

При смѣшеніи законодательной и административной властей въ

старой континентальной Европѣ, вопросъ объ отношеніи воли верховной власти къ дѣйствіямъ ея административныхъ органовъ разрѣшался, въ принципѣ, довольно просто. Верховная власть, говорили тогда, сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всѣ права законодательства и высшаго управленія. Она, своими законами, уставами и правилами, указываетъ административнымъ органамъ ихъ задачи, опредѣляетъ порядокъ ихъ дѣятельности, предусматривая, по возможности, каждый ихъ шагъ. Такимъ путемъ всѣ органы государственной власти ставятся въ положеніе установленій *подзаконныхъ*, имѣющихъ одну прямую обязанность: свято и точно исполнять законы и предписанія, исходящія отъ высшей власти. Свою обязанность этихъ подчиненныхъ установленій есть *власть исполнительная* (pouvoir exécutif), въ тѣсномъ смыслѣ слова. Распоряженія этой власти не могутъ имѣть самостоятельнаго содержания: они должны заключать въ себѣ *примѣненіе* общаго закона къ отдѣльному случаю.

Но дѣйствительность дѣлала иные выводы изъ этой схемы, разрѣшавшей, повидимому, такъ просто всѣ отношенія властей. Во-первыхъ смѣшеніе законодательной и высшей административной дѣятельности вело къ тому, что область *законовъ*, какъ нормъ постоянныхъ, общихъ и неизблемыхъ, не была выдѣлена изъ массы распоряженій временныхъ, измѣнчивыхъ, имѣвшихъ въ виду частные случаи. Въ опасномъ сосѣдствѣ съ такими распоряженіями, законы теряли свой характеръ общности и прочности. Они терялись въ массѣ и часто должны были уступать имъ мѣсто.

Во-вторыхъ, *подзаконное* положеніе подчиненныхъ властей, создаваемое этимъ порядкомъ вещей, на дѣлѣ оказывалось призракомъ. Подзаконныя *de jure*, онѣ, *de facto*, издавали самостоятельныя распоряженія, часто шедшія въ разрѣзъ съ положительнымъ закономъ. Нельзя видѣть въ этомъ фактѣ только результатъ злоупотребленій подчиненныхъ органовъ власти. Нерѣдко они дѣйствовали такъ подъ вліяніемъ истинныхъ практическихъ потребностей, извѣстныхъ имъ лучше, чѣмъ власти центральной. Но, какъ всякая узурпація, терпимая, но не признанная закономъ, распорядительная дѣятельность исполнительной власти подрывала всѣ основы законности въ управленіи. Законъ игнорировалъ эту дѣятельность, а потому не опредѣлялъ ея границъ и не обезпечивалъ ихъ *ответственностью* органовъ исполнительной власти. Въ итогѣ, вмѣсто „царства закона“, получалось царство произвола.

Публицисты школы Локка и Монтескье поставили себѣ задачей осуществить это „царство закона“. Но, сражаясь противъ злоупотребленій стараго порядка, они заимствовали свое оружіе отъ него же. Они захотѣли сдѣлать правдою то отношеніе между властями, какое принципиально было уже установлено въ старомъ государствѣ, но не осуществилось практически, вслѣдствіе *смѣшенія властей* законодательной и высшей исполнительной. Конецъ царству произвола, думали они, настанетъ, если съ выдѣленіемъ власти законодательной, выдѣлятся и станутъ особо и самые законы, какъ общія и незыблемыя нормы всѣхъ правоотношеній и дѣйствій органовъ власти. Исполнительная власть будетъ обращена къ прямому своему назначенію, къ точному примѣненію закона по всѣмъ частямъ управленія. Она будетъ обязана и получить возможность держаться на почвѣ закона. Она будетъ обязана соблюдать законы, потому-что съ раздѣленіемъ властей, явится возможность установить, на правильныхъ началахъ, отвѣтственность исполнительной власти. Она получитъ возможность держаться на почвѣ права, потому-что, съ раздѣленіемъ властей, ей сообщена будетъ должная самостоятельность, право воздерживать законодательную власть отъ вмѣшательства въ область примѣненія законовъ. При этихъ условіяхъ явится обезпеченіе законности, интересовъ государства и правъ гражданъ.

Нельзя не признать великихъ заслугъ школы, основанной Монтескье. Благодаря ей, въ сознаніи континентальной Европы выяснилось понятіе закона и законности, затерянное во времена грубаго абсолютизма. Предположенная ею задача основать царство закона — была бы осуществлена, если бы *природа* власти, названной ею исполнительной, и, слѣдовательно, природа ея дѣятельности подходила подъ составленное этими публицистами понятіе. Они исходили изъ того воззрѣнія, что задача исполнительной власти исчерпывается исполненіемъ, примѣненіемъ законовъ, указавшихъ ей извѣстныя обязанности. Ихъ опредѣленіе было основано какъ бы на нѣкоторомъ словотолкованіи. Названіе *исполнительной* власти наводило на ту мысль, что ея задача — исполненіе законовъ. Но государственная практика и теорія XIX вѣка скоро доказали недостаточность такого словотолкованія.

Присматриваясь къ даннымъ государственной практики новаго времени, нельзя не прійти къ заключенію, что различіе между дѣятельностью законодательной и исполнительной властей не

есть чисто внешнее, формальное. Мы не можем довольствоваться опредѣленіями, что „законодательная власть издаетъ общія нормы, т. е. законы, а исполнительная власть примѣняетъ ихъ къ *отдѣльнымъ* случаямъ“. Напротивъ мы постоянно встрѣчаемъ административныя распоряженія и правила столь-же *общія*, какъ законы, и мы никогда не проведемъ между ними черты различія, если не остановимся на ихъ *внутренней природѣ, цѣли и содержаніи*.

Жизнь и дѣятельность государства, въ цѣломъ ея объемѣ, направлена къ осуществленію двухъ различныхъ задачъ.

Во-первыхъ, государство должно дать прочное юридическое опредѣленіе всѣмъ правоотношеніямъ, возникающимъ какъ въ области частнаго, такъ и въ области публичнаго права. Въ виду возможности *существованія* всей массы гражданъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, оно должно опредѣлить *мѣру свободы* каждаго общими и равными для всѣхъ нормами. Въ виду правильнаго раздѣленія труда государственнаго управленія и проведенія границъ между правами государства и признанными правами частныхъ лицъ, — оно должно опредѣлить *кругъ вѣдомства и степень власти* каждаго изъ своихъ органовъ. Эта цѣль и достигается *закономъ*; въ этомъ состоитъ главная задача *законодательной власти*. Она имѣетъ въ виду, такъ сказать, организацію государства какъ правильнаго юридическаго установленія. Основываясь на этомъ, мы можемъ опредѣлить законъ по его идеѣ и содержанію. По своей идеѣ, законъ есть юридическая основа всѣхъ правоотношеній, частныхъ и публичныхъ. По содержанію своему, онъ есть *мѣра свободы* каждаго частнаго лица и *граница власти* каждаго органа государства. Частное лицо обязано и въ правѣ видѣть въ законѣ мѣру дозволеннаго и недозволеннаго, мѣру своихъ обязанностей къ государству. Каждый органъ управленія и суда обязанъ искать въ законодательныхъ опредѣленіяхъ границу своей компетенціи и степень своей власти.

Во-вторыхъ, дѣятельность государства обращается на *изысканіе способовъ и мѣръ*, необходимыхъ для осуществленія лежащихъ на немъ *задачъ*. Здѣсь мы не имѣемъ уже дѣла съ установленіемъ и опредѣленіемъ какихъ бы то ни было правоотношеній. Мѣры, касающіяся общественной гигиены, народнаго продовольствія, призрѣнія бѣдныхъ, эксплуатаціи соляныхъ копей, добыванія каменнаго угля и т. д., не заключа-

ють въ себѣ ничего юридическаго. Правда, организація медицинскої, соляной, желѣзнодорожной и т. д. частей имѣетъ свою юридическую сторону: назначеніе мѣстъ, коимъ дается *право* вѣдать эти части, опредѣленіе степени ихъ власти и основныхъ *формъ* ихъ дѣятельности. Но совокупность правитическихъ мѣръ, *техника* управленія каждой части, должны оставаться *вне* юридическаго опредѣленія, слѣдовательно вне дѣятельности законодательной власти. Конечно, законъ можетъ распространить свои опредѣленія и на эти вопросы; но врядъ-ли такая регламентація будетъ полезна. Техническая сторона управленія должна выскѣть отъ условій времени мѣста, сообразоваться съ нимъ. Приемы преподаванія, лѣснаго хозяйства, руднаго дѣла, сегодня признанные закономъ за наилучшіе, завтра могутъ оказаться несовершенными, вслѣдствіе новыхъ изобрѣтеній, измѣнившихся мѣстныхъ условій и т. д. Здѣсь отърывается широкое поприще для свободной и творческой дѣятельности администраціи, для ея *распоряженій*. Исполнительная власть, по ея непрерывному соприкосновенію съ жизнью, по отсутствію формъ, стѣсняющихъ (по необходимости) дѣятельность власти законодательной, призвана къ самостоятельному осуществленію задачъ управленія, конечно подъ условіемъ отвѣтственности за законность своихъ дѣйствій.

Если эти соображенія вѣрны, то неизбѣжнымъ ихъ послѣдствіемъ является слѣдующее положеніе: *административныя распоряженія имѣютъ самостоятельное содержаніе*. Они не включаютъ въ себѣ только примѣненія закона въ частному случаю: по своей формѣ и содержанію они могутъ быть также общими правилами, касающимися цѣлаго ряда однородныхъ случаевъ, которыхъ не касается законъ.

Такимъ образомъ задача исполнительной власти не исчерпывается „исполненіемъ законовъ“. Конечно, и исполненіе законовъ входитъ въ кругъ ея обязанностей. Мало того; порядокъ приведенія въ дѣйствіе изданныхъ законовъ, разрѣшеніе недоумѣній, возникающихъ при ихъ примѣненіи и т. д., могутъ быть предметомъ общихъ административныхъ распоряженій. Но эта сторона административной дѣятельности есть только *часть* задачъ исполнительной власти, идея которой есть — практическое достиженіе всѣхъ цѣлей государства.

Легко замѣтить, что мы далеко ушли отъ стараго опредѣленія „исполнительной власти“. Но чѣмъ глубже мы убѣждены въ вѣрности и неизбѣжности *новаго* опредѣленія идеи этой власти,

тѣмъ больше должны сознать, что „царство закона“ при раздѣленіи властей должно держаться на-сторожѣ столько же, если не больше, чѣмъ до раздѣленія. XIX вѣкъ, при раздѣленіи властей, создалъ сильную и самостоятельную администрацію, выступающую съ своими „общими правилами“, дѣйствующими рядомъ съ закономъ. Старое государство было озабочено тѣмъ, чтобы законы и правила, издаваемые вышею властью, исполнялись въ точности, чтобы корысть, дружба, ненависть, родство или кумовство не отклонили исполнителя отъ прямого исполненія долга. Новое государство, вооруженное гласностью и болѣе или менѣе дѣйствительными средствами отвѣтственности администраціи, не на столько уже опасается *личныхъ злоупотребленій* ея органовъ, грубыхъ противузаконныхъ *дѣяній*. Оно опасается, чтобы эмансипированная исполнительная власть не поставила своихъ *общихъ* распоряженій на мѣсто закона. Если прежде можно было опасаться неисполненія закона вслѣдствіе личныхъ злоупотребленій отдѣльных его исполнителей, теперь представляется возможнымъ, что администрація, облеченная правомъ распоряженія, парализируетъ законъ, превратить его въ мертвую букву. Такая возможность даже грозиле старой опасности. Прежде злоупотребленіе выступало наглядно, во всей наготѣ. Каждый зналъ, что никто не имѣетъ права издавать никакихъ *общихъ* правилъ, кромѣ высшаго правительства, и что всякій долженъ былъ исполнять ихъ въ точности. Слѣдовательно всякое должностное лицо, посягнувшее на изданіе какого нибудь „правила“, или неисполнившее въ точности правила изданнаго, было законопреступникомъ явнымъ. Теперь администрація облечена легальнымъ правомъ издавать *общія* распоряженія; при изданіи ихъ она можетъ руководствоваться законами по крайнему своему разумѣнію. Не впадая ни въ какія злоупотребленія, она можетъ, вслѣдствіе превратнаго пониманія смысла законовъ, издать распоряженіе, подрывающее силу закона, нарушающее права частныхъ лицъ. Законъ будетъ парализованъ и парализованъ больше, чѣмъ это было при „старомъ порядкѣ“. Тогда законъ не исполнялся въ 8 мѣстахъ по личнымъ злоупотребленіямъ, но исполнялся въ 2, и этого было достаточно для спасенія достоинства закона „въ принципѣ“. Теперь законъ можетъ не исполняться *вездѣ* и по принципу, по добросовѣстному, быть можетъ, убѣжденію.

При такихъ условіяхъ понятно, почему каждое государство, осуществившее, болѣе или менѣе, начало раздѣленія властей,