

А. Д. Градовский

Собрание сочинений

Том 8

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 304
ББК 60.5
А11

А11 **А. Д. Градовский**
Собрание сочинений: Том 8 / А. Д. Градовский – М.: Книга по Требованию,
2019. – 584 с.

ISBN 978-5-4241-4232-1

Начала русского государственного права. Часть 2. Органы управления.

ISBN 978-5-4241-4232-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2019

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2019

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.

КНИГА ПЕРВАЯ.

СУЩЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ ДОЛЖНОСТЕЙ И УЧЕНИЕ О СЛУЖБѢ ГРАЖДАНСКОЙ.

§ 1. Ученіе о государственномъ управленіи есть ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ, принадлежащихъ государственной власти, и тѣхъ цѣлей государства, къ достиженію которыхъ оно стремится ¹⁾.

¹⁾ Г. Захарія (H. Zachariä), *Deutsches Staats- und Bundesrecht*, т. II, стр. 1 и слѣд. „Die Regierung... im Gegensatz zur Verfassung, besteht in der recht- und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände oder in der Erfüllung der, aus der Bestimmung sich ergebenden, Herrscherpflichten“.—Рёнке (Rönne), *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*, т. III, § 177, стр. 8 (4 изд. 1888 г.). „Im Gegensatze zur Verfassung besteht nun aber die Regierung (Staatsverwaltung im weiteren Sinne) in der recht- und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände, und die Staatsverwaltung ist der Inbegriff derjenigen Thätigkeit, welche bestimmt ist, den Staatszweck in allen Beziehungen und nach allen Richtungen hin zu verwirklichen“.—Ср. также: Цёпфль (Zöpfel), *Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts*, § 21 (6 изд.).—Гротенфендъ (Grotendorf), *Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, § 37.—Р. Мольтъ (Mohl), *Encyclopädie der Staatswissenschaften*, § 38 (2 изд.).—Вивьенъ (Vivien), *Études administratives*, т. I, стр. 1 и слѣд.—Л. Швейнъ (L. Stein), *Die Verwaltungslehre*, т. I (2 изд. 1869 г.).—Блунчли (Bluntschli), *St. Verwaltung und Verwaltungsrecht*, помѣщ. въ *Staatswörterbuch*, т. XI, стр. 60 и слѣд.

Г. Мейеръ опредѣляетъ понятіе управленія, въ отличіе его отъ законодательной дѣятельности, слѣдующимъ образомъ:

„Дѣятельность государства“, говоритъ онъ, „состоитъ частью въ изданіи общихъ или абстрактныхъ предписаній (правоположеній—*Rechtssätzen*), частью въ регулированіи индивидуальных или конкретныхъ дѣлъ (*Angelegenheiten*). Дѣятельность перваго рода обозначаютъ какъ законодательную, послѣднюю — словомъ управленіе въ обширномъ смыслѣ“.

Но авторъ самъ не можетъ провести установленнаго имъ принципа, что видко уже изъ подраздѣленія управленія „въ обширномъ смыслѣ“ на два вида: судебную (*Rechtspflege*), имѣющую предметомъ поддержаніе юридическаго порядка, и „упра-

Въ государствахъ конституционныхъ ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ государственной власти не можетъ быть подведено подъ общее понятіе управленія, вслѣдствіе разграниченія законовъ и распоряженій, правъ законодательной и правъ административной власти, при чемъ права законодательной власти предоставляются совмѣстному осуществленію главы государства и народнаго представительства; вотъ почему тамъ ученіе объ осуществленіи правъ законодательной власти входитъ въ ученіе о государственномъ устройствѣ, составляя какъ бы часть основныхъ законовъ страны. Напротивъ, въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ права законодательной и административной власти соединены въ одномъ лицѣ, гдѣ между законодательными и распорядительными установленіями гораздо труднѣе провести черту различія,—ученіе объ осуществленіи какъ правъ законодательной, такъ и правъ административной власти можетъ быть соединено. Таково основаніе, по которому въ этой части нашего курса мы будемъ говорить какъ о тѣхъ учрежденіяхъ, которымъ ввѣрено осуществленіе разныхъ административныхъ задачъ, такъ и о тѣхъ, которыя участвуютъ въ составленіи и обсужденіи законовъ ¹⁾.

§ 2. Ученіе объ управленіи, какъ мы сказали, есть, кромѣ того, ученіе объ осуществленіи цѣлей, преслѣдуемыхъ каждымъ государствомъ. Въ этомъ отношеніи должно точнѣе опредѣлить задачу государственнаго права. Ученіе объ осуществленіи государственныхъ цѣлей можетъ быть разсматриваемо, съ одной стороны, съ точки зрѣнія практическихъ мѣръ и способовъ, необходимыхъ для достиженія разныхъ цѣлей государственнаго управленія; ученіе объ этихъ практическихъ мѣрахъ и способахъ и составляетъ науку объ управленіи, или полицейское право. Государственное право, принимая

именіе въ тѣсномъ смыслѣ, т.-е. „помеченіе о государственныхъ и народныхъ интересахъ“.

Слѣдовательно, и въ области управленія государственная власть можетъ дѣйствовать нормами, по общности своей сходными съ законодательными, и даже возвышаться до „абстрактныхъ“ предписаній. Съ другой стороны, такіа законодательныя учрежденія, какъ англійскій парламентъ, путемъ такъ называемыхъ частныхъ биллей, въ сильной степени регулируютъ конкретная дѣла и отношенія. Г. Мейеръ (G. Meyer), *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes*, т. I, изд. 1883 г.

¹⁾ Ученіе о судебной власти и ея органахъ не войдетъ въ этотъ курсъ, по соображеніямъ чисто практическимъ. При существованіи двухъ каедръ, гражданского и уголовного судопроизводства, наложеніе началъ судостройства было бы бесполезнымъ повтореніемъ того, что гг. студентамъ можетъ быть извѣстно изъ двухъ другихъ курсовъ. Конечно, мы будемъ касаться и этого предмета, насколько это нужно для характеристики нѣкоторыхъ установленій, напримѣръ, сената и т. п.

также въ расчетъ тѣ цѣли, къ осуществленію которыхъ стремится государство, не говоритъ, однако, о практическихъ мѣрахъ къ ихъ осуществленію. Оно имѣетъ въ виду: во первыхъ, распредѣленіе этихъ задачъ между разными государственными установленіями, и, во вторыхъ, организацію установленій, соотвѣтствующую предложеннымъ цѣлямъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что организація установленій, на которыхъ лежатъ чисто исполнительныя задачи администраціи, должна быть иная, чѣмъ устройство мѣстъ, въ рукахъ которыхъ находится власть дѣйствительнаго управленія тою или другою частью; что устройство административныхъ органовъ должно быть иное, чѣмъ устройство органовъ законодательныхъ. Но правильная организація государственныхъ установленій, опредѣленіе ихъ юридическаго положенія, ихъ отношеній къ верховной власти и къ обществу невозможны безъ уясненія идеи государственныхъ учрежденій вообще. Смыслъ и значеніе всѣхъ государственныхъ установленій опредѣляются идеею должности (*officium, Amt*), выраженіемъ которой являются отдѣльныя учрежденія. Уясненію этой идеи, какъ въ теоретическомъ ея опредѣленіи, такъ и въ историческомъ развитіи, будетъ посвящена эта книга.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще.

§ 3. Государственная должность, въ современномъ смыслѣ этого слова, есть постоянное установленіе, предназначенное къ непрерывному осуществленію опредѣленныхъ цѣлей государства ¹⁾). Разсматривая это опредѣленіе, мы находимъ:

¹⁾ Л. Штейнъ, *Die Verwaltungslehre*, т. I, стр. 204—206.—Вильзонъ, *Études administratives*, т. I, стр. 169.—Пёцль (Pözl), статья *Amt* въ *Словарь* Блунчли и Братера, т. I, стр. 204—219.—Батби (Batbie), *Traité de droit public et administratif*, т. IV, стр. 38 и слѣд.—Г. Шулце (Schulze), *Das preussische Staatsrecht*, т. I, стр. 246.

Вообще литература по этому предмету: Малхусъ (Malchus), *Politik der inneren Staatsverwaltung oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe*, 1823 г.—Гёбнеръ (Göbner), *Der Staatsdienst aus dem Gesichts-*

1. Что государственная должность есть установление постоянное, по крайней мѣрѣ, созданное закономъ въ смыслѣ постоянного. Этимъ признаемъ права и обязанности, соединяемыя съ должностью, отличаются отъ случайныхъ и временныхъ порученій (комиссій), которыя всякое частное лицо можетъ получить отъ государственной власти. Таковы, напримѣръ, порученія, даваемыя извѣстнымъ медикамъ — изслѣдовать санитарныя условія той или другой мѣстности; ученымъ — изслѣдовать состояніе швельнаго дѣла за границей и т. д.

2. Должность предназначена къ осуществленію опредѣленныхъ задачъ государства. Въ понятіе должности входитъ, въ качествѣ общественнаго, признака круга вѣдомства (компетенціи), т. е. опредѣленной области задачъ, возложенныхъ закономъ на данное установленіе до тѣхъ поръ, пока онѣ, въ силу новаго закона, не будутъ переданы иному установленію. Черезъ подобный актъ законодательной власти завѣдываніе даннымъ кругомъ дѣлъ становится исключительнымъ правомъ установленія, которое можетъ требовать отъ другихъ мѣстъ и лицъ неимѣтельности въ его область. Компетенція государственныхъ учрежденій опредѣляется основаціями троякаго рода, а именно: а) она опредѣляется родомъ дѣлъ, предоставляемыхъ установленію. Въ силу этого основанія мы различаемъ три большія отрасли государственной власти: законодательную, судебную и административную, съ подраздѣленіями послѣдней. Это такъ называемая объективная или реальная компетенція. б) Компетенція опредѣляется также пространствомъ дѣйствія власти (общегосударственная, мѣстныя установленія). в) Наконецъ, она опредѣляется взаимнымъ отношеніемъ высшихъ и низшихъ установленій одной и той же отрасли управленія или суда (іерархическая компетенція).

3. Государственныя должности предназначены къ осуществленію извѣстныхъ цѣлей государства, какъ опредѣленнаго юридическаго лица, какъ политической общности данной массы людей. Этотъ признакъ ведетъ къ важнымъ послѣдствіямъ. Предназначенныя къ осуществленію цѣлей государства, въ его отличіе отъ другихъ общественныхъ союзовъ, государственныя должности противоплагаются:

а) Должностямъ общественнымъ. Каждая сложная и постоянная форма человѣческаго общенія имѣетъ свои опредѣленныя и также постоянныя задачи; поэтому каждая изъ нихъ нуждается и въ своихъ должностяхъ. Таковы: церковь, общины — сельская и городская, другія общественныя единицы.

Церковь издавна выработала систему своихъ должностей; въ

инныхъ церквахъ система эта такъ же сложна, какъ система должностейъ государственныхъ. Признавая принципъ раздѣленія церкви и государства, необходимо стремиться и къ отдѣленію церковныхъ должностей отъ правительственныхъ. Раздѣленіе это, въ принципѣ, должно бы руководствоваться всѣми законодательствами европейскихъ государствъ, особенно тѣхъ изъ нихъ, гдѣ признается свобода вѣроисповѣданій. Но подъ влияніемъ весьма сложныхъ историческихъ обстоятельствъ, разсматривать которыя здѣсь не мѣсто, европейскія законодательства, въ большинствѣ случаевъ, далеки отъ осуществленія этого начала. Тамъ, гдѣ имѣются государственныя церкви, гдѣ государственной власти принадлежитъ нѣкоторое главенство надъ церковью, существуетъ и тѣсная связь между установленіями церковными и государственными. Въ Англіи духовныя должности входятъ въ составъ государственныхъ. Въ Россіи духовенство не считается состоящимъ на государственной службѣ. Но духовныя установленія (синоды) отнесены къ разряду государственныхъ, и лица прокурорскаго при нихъ надзора, чины канцелярій — пользуются правами службы государственной. Прусское общее Земское Улож. причисляетъ духовныхъ лицъ привнанныхъ и покровительствуемыхъ государствомъ вѣроисповѣданій къ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ. Рёйне, комментируя это постановленіе, замѣчаетъ, что отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы духовные принадлежали къ непосредственнымъ ¹⁾ государственнымъ чиновникамъ, но что они пользуются нѣкоторыми прерогативами службы. Вообще связь государственнаго управленія съ церковнымъ сильнѣе въ протестантскихъ государствахъ Европы, чѣмъ въ странахъ католическихъ, такъ какъ самая реформація, въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ, опиралась на авторитетъ свѣтской власти, возвышая его для своихъ цѣлей. Но установленія положительныхъ законодательства не даютъ права признавать въ принципѣ тождество государственныхъ и церковныхъ установлений ²⁾.

Общественныя должности, поскольку онѣ осуществляютъ цѣли данныхъ общественныхъ единицъ, отличаются отъ установленийъ государственныхъ. Но изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы на нихъ не могло быть возлагаемо осуществленіе цѣлей государственныхъ. Для достиженія государственныхъ цѣлей, особенно по части внутренняго управленія, при современномъ развитіи общественныхъ потребностей, недостаточны средства установленийъ правительственныхъ. Задачи

¹⁾ Объясненіе этого термина см. ниже, въ ученіи о государственной службѣ.

²⁾ Блунчли, *Allgemeines Staatsrecht*, т. II, стр. 115 и слѣд.—Г. Цахарія, назв. соч., т. II, стр. 13 и слѣд.—Г. Шульце, назв. соч., т. I, стр. 312.

общественнаго призрѣнія, народнаго образованія, медицинской помощи, народнаго продовольствія и т. д., требуютъ совмѣстнаго дѣйствія силъ правительственныхъ и общественныхъ. Правительства современныхъ государствъ Европы призываютъ послѣднιά къ участію въ главныхъ отрасляхъ внутренняго управленія. Въ компетенціи сельскихъ и городскихъ общинъ, окружныхъ и провинціальныхъ установленій можно различить два рода правъ и обязанностей: одни изъ нихъ вытекаютъ, такъ сказать, изъ внутреннихъ потребностей этихъ корпорацій и соизвольт; другія возлагаются на нихъ государствомъ, ради общихъ административныхъ удобствъ. Такъ, различается естественная компетенція общественныхъ установленій отъ компетенціи возложенной или перенесенной ¹⁾. То, что мы называемъ самоуправленіемъ имѣетъ въ виду двоякую цѣль: 1) дать возможность различнымъ общественнымъ организмамъ осуществить свои, имъ присущія цѣли; 2) организовать участіе общества въ государственной администраціи. Передавая органамъ самоуправления часть своихъ задачъ, государство должно дать и даетъ имъ опредѣленное юридическое положеніе, создаетъ изъ нихъ дѣйствительную власть съ особыми правами и обязанностями. Изъ этого слѣдуетъ, что ученіе объ органахъ самоуправления входитъ въ кругъ государственнаго права, въ общее ученіе объ управленіи. Но это не уничтожаетъ различія между должностями государственными, построенными на непосредственной делегаціи отъ верховной власти, и органами самоуправления, члены котораго, по общему правилу, не пользуются правами государственной службы.

б) Въ силу того же принципа, не могутъ считаться государственными должностными лицами, предназначенными исключительно для личныхъ услугъ монарху ²⁾. Государственное право европейскихъ государствъ признаетъ, однако, публичный характеръ за известными должностными лицами, состоящими при особѣ монарха и совокупности которыхъ образуется Дворъ. Это отступленіе объясняется тремя основаніями: 1) желаніемъ окружить монарха особыми почетомъ и блескомъ; 2) тѣмъ, что въ организаціи монархическихъ государствъ сохранились еще преданія стараго времени, когда придворныя должности имѣли общегосударственное значеніе; 3) тѣмъ, что съ придворнымъ управленіемъ соединяется иногда завѣдываніе разными

¹⁾ Такъ, наши предводители дворянства, съ одной стороны, являются органами избравшихъ ихъ дворянскихъ обществъ; съ другой — законъ вѣряетъ имъ председательство въ уѣздныхъ по воинской повинности присутствіяхъ и т. п. Слѣшеніе правительственныхъ и общественныхъ задачъ замѣчается также въ должностяхъ сельскихъ старостъ, волостныхъ старшинъ и т. д.

²⁾ См. стр. 5 примѣч. 2.

предметами, имѣющими общегосударственное значеніе (театры, музеи, библиотеки и т. д.).

4. Должности, имѣя своимъ назначеніемъ осуществленіе государственныхъ цѣлей, не могутъ быть рассматриваемы какъ пассивное орудіе личныхъ цѣлей того или другого представителя власти. Нравственное существо должности выражается въ сознаніи должностного лица, что оно служитъ высшимъ интересамъ политическаго общества, интересамъ, не зависящимъ отъ частнаго произвола. Это сознание сообщаетъ должности и занимающему лицу дѣйствительный авторитетъ и направляетъ послѣднее къ исполненію лежащаго на немъ долга.

Свое юридическое выраженіе и обезпеченіе эта идея находитъ въ томъ, что задача, права и обязанности должностныхъ лицъ опредѣляются закономъ, являющимся нормою правительственной дѣятельности. Конечно, принципъ подчиненія должностныхъ лицъ только закону можетъ быть проведенъ далеко не во всѣхъ частяхъ правительственнаго организма. Полное свое примѣненіе онъ можетъ и долженъ найти въ области судебныхъ установленій. Судъ не можетъ быть направляемъ инструкціями начальствующихъ. Въ области административной, гдѣ право распоряженій имѣетъ свое разумное и законное основаніе, дѣятельность должностныхъ лицъ направляется инструкціями и циркулярами высшихъ властей. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы право распоряженій могло наносить ущербъ верховнымъ правамъ закона. Согласіе распоряженій съ закономъ поддерживается, какъ мы видѣли, началомъ законѣрнаго повиновенія и отвѣтственностью служащихъ.

5. Послѣдній выводъ является результатомъ предыдущаго. Должностное лицо, осуществляя государственный интересъ и дѣйствуя на основаніи закона, является не пассивнымъ исполнителемъ чьего либо личнаго порученія. Опредѣленная отрасль государственнаго управленія ввѣряется ему для самостоятельнаго осуществленія указанныхъ задачъ. Государство требуетъ отъ него самостоятельныхъ служебныхъ актовъ, совершаемыхъ имъ въ предѣлахъ закона и подъ своею отвѣтственностью.

§ 4. Система государственныхъ должностей, въ томъ видѣ, какъ она существуетъ въ настоящее время, есть результатъ долгаго историческаго процесса. Развитие ея находится въ тѣсной связи съ развитіемъ самого государства. Элементы этой исторіи представляютъ повсемѣстно нѣкоторыя общія черты, но въ частности исторія каждаго государства представляетъ извѣстныя особенности. Наиболѣе рѣзкое различіе представляетъ исторія должностей въ западной Европѣ

и въ Россіи. Основаніемъ этого различія является капитальный историческій фактъ—существованіе феодализма на западѣ Европы и отсутствіе его въ Россіи. Этимъ фактомъ опредѣляется ходъ развитія государственныхъ установленій на западѣ и востокѣ Европы; поэтому исторія должностей здѣсь и тамъ требуетъ отдѣльнаго рассмотрѣнія. Изъ этого, конечно, не слѣдуетъ, чтобы развитіе русскихъ установленій не находилось подъ влияніемъ учрежденій западныхъ, особенно съ Петра Великаго. Результаты этого влиянія будутъ указаны въ своемъ мѣстѣ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Развитіе должностей на западѣ Европы.

§ 5. Система государственныхъ должностей на западѣ Европы вообще является результатомъ побѣды королевской власти надъ элементами феодальнаго общества. Французская революція только довершила дѣло королей и видоизмѣнила характеръ государственной службы, но, въ общихъ чертахъ, чиновничество осталось тѣмъ, чѣмъ оно сдѣлалось во время борьбы королевской власти съ феодализмомъ. Условіями этой борьбы, — слѣдовательно, силою феодализма, съ одной, напряженіемъ королевской власти и дружественныхъ ей силъ, съ другой стороны, — опредѣлялась и организація должностей.

Не вездѣ этотъ процессъ имѣлъ совершенно одинакія исходныя точки и привелъ къ одинакимъ результатамъ. Въ Англіи норманское завоеваніе не принесло съ собою феодальной системы въ томъ видѣ, какъ она господствовала на континентѣ. Вильгельмъ-Завоеватель объявилъ себя полнымъ господиномъ всей земли ¹⁾; каждый, владѣвшій землею, былъ обязанъ непосредственнымъ повиновеніемъ королю ²⁾. Затѣмъ рознь побѣдителей и побѣжденных заставляла тѣхъ и другихъ искать спасенія въ силѣ королевской власти ³⁾. Поэтому личное управленіе короля чрезъ его непосредственные органы отличаетъ эпоху первыхъ норманскихъ королей. Норманское государство видѣло сильное развитіе бюрократіи въ то время, какъ феодальная Европа съ презрѣніемъ смотрѣла на центральную власть ⁴⁾.

¹⁾ Ср. Гнейстъ (Gneist), *Das englische Verwaltungsrecht*, т. I, стр. 111 (2 изд. 1887 г.).

²⁾ Въ этомъ Гнейстъ видитъ существенное отличіе англійской ленной системы отъ системы континентальной. Тамъ же, стр. 116. Ср. Фисшель, *Государственный строй Англии*, стр. 3 и слѣд.

³⁾ Гнейстъ, назв. соч., т. I, стр. 159.

⁴⁾ Тамъ же, стр. 228 и слѣд.

Смутное время короля Стефана ¹⁾ расшатало прежнюю систему. Вассалы почували свое значеніе, и Англія увидѣла даже господство купеческаго права. Но первые Плантагенеты ²⁾ снова подняли значеніе короны, и централизація, особенно при Генрихѣ II, сдѣлала быстрые успѣхи ³⁾. Борьба вассаловъ и народа съ Иоанномъ-Безземельнымъ ⁴⁾ повела къ изданію великой хартіи вольностей въ 1216 году. Но великая хартіа не ослабила монархическаго принципа; она ввела его только въ законныя границы ⁵⁾. Несмотря на смуты несчастнаго времени Генриха III ⁶⁾, королевская прерогатива вышла непоколебленною изъ борьбы и дала свои плоды въ знаменитую эпоху трехъ Эдуардовъ ⁷⁾. Эдуардъ I и его преемники опирались на новую силу— „средняго рыцарства“ въ графствахъ, въ противоположность великимъ вассаламъ короны ⁸⁾. При взаимодѣйствіи этихъ силъ, въ англійскомъ правѣ утвердились слѣдующія начала: 1) король есть первый магистратъ націи и источникъ всѣхъ другихъ властей ⁹⁾; 2) поэтому всякая должность есть королевская коммиссія, отправляемая для общихъ государственныхъ цѣлей ¹⁰⁾; коммиссіи даются лицамъ, какъ бы враніе рекомендованнымъ коронѣ по ихъ общественному положенію и отправляющимъ свою службу безвозмездно; эта система почетныхъ должностей есть основа англійскаго самоуправленія ¹¹⁾; 3) должностныя лица дѣйствуютъ на основаніи закона ¹²⁾, подъ контро-

¹⁾ Стефанъ, племянникъ Завоевателя отъ его сестри Адели, вышедшей замужъ за графа Блуа (1135—1154). Вслѣдствіе спорности его правъ на престолъ и распрей съ Матильдой, считающейся законною наследницею ея отца, Генриха I (1100—1135),—все королевство было отдано на жертву феодальнаго произвола. Про это время говорили: „erant in Anglia fere tot tyranni, quot domini castellorum“.

²⁾ Генрихъ II (1154—1189) и его преемники.

³⁾ Ср. Гнейстъ, назв. соч., т. I, стр. 248 и слѣд.

⁴⁾ Младшій сынъ Генриха II и братъ Ричарда Львиное-Сердце (1199—1216).

⁵⁾ Гнейстъ, тамъ же, стр. 274.

⁶⁾ Сынъ Иоанна-Безземельнаго (1216—1272).

⁷⁾ Эдуардъ I (1272—1307), Эдуардъ II (1307—1327), Эдуардъ III (1327—1377).

⁸⁾ Гнейстъ, тамъ же, стр. 311 и слѣд.

⁹⁾ Ср. Тоддъ (Todd), *Die parlamentarische Regierung in England* (нѣмецкій переводъ 1869 г.), т. I, стр. 143 и слѣд. „Der Souverain... ist die Urquell aller Autorität, Würde und Ehre des Staates, sowie aller politischen Macht innerhalb desselben“. — Гомъ Коксъ (Homersham Cox), *Die Staatseinrichtungen Englands*, нѣм. пер., стр. 528 и слѣд.—Фишель, назв. соч., стр. 104 и слѣд.

¹⁰⁾ Коксъ, назв. соч., стр. 530, особенно 569 и слѣд.

¹¹⁾ Гнейстъ, тамъ же, стр. 616, опредѣляетъ слѣдующимъ образомъ главный принципъ англійскаго управленія: „Die wesentlichen Hoheitsrechte des Staats sind durch Gewohnheitsrecht (common law) und Gesetzgebung scharf ausgebildet, die dazu erforderlichen Leistungen den besitzenden Klassen als persönliche Verpflichtungen auferlegt, und ihre Ausübung durch das Gesetz in einer Weise specialisirt, welche den willkürlichen Gebrauch gegen den Einzelnen ausschließt“.

¹²⁾ Гнейстъ, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg*, etc. (1869 г.), стр. 90 и слѣд.

лемъ независимаго суда ¹⁾ и парламента ²⁾. Этими началами опредѣляется государственный характеръ англійскихъ должностей, основанныхъ на обычномъ правѣ (common law). Конечно, въ послѣднее время и бюрократическая система сдѣлала успѣхи въ этомъ отечествѣ самоуправленія ³⁾, но совокупность весьма многочисленныхъ административныхъ должностей не сведена еще въ цѣльную систему и не подчинена общимъ началамъ, способнымъ имѣть вліяніе на прочія государства Европы. Ниже мы возвратимся еще къ этому вопросу.

§ 6. Исторія должностей на континентѣ Европы зависѣла, главнымъ образомъ, отъ комбинаціи общественныхъ ея условий. Политическія учрежденія отражали на себѣ складъ общества, которому они служили. Общественныя условія континентальной Европы сложились подъ вліяніемъ феодальной системы.

Два начала, одинаково важныя, лежать въ основаніи этой системы: 1) соединеніе правъ государственнаго верховенства съ землевладѣніемъ, 2) отсутствіе верховныхъ правъ въ іерархическихъ отношеніяхъ феодальныхъ владѣльцевъ. Каждый владѣлецъ былъ сувереномъ въ предѣлахъ своей территоріи ⁴⁾; права верховенства составляли какъ бы часть его поземельныхъ правъ ⁵⁾. Съ другой стороны, надъ вассаломъ не было власти суверенной; король, глава феодальной іерархіи, не имѣлъ правъ государя. Его сюзеренитетъ былъ совокупностью довольно скромныхъ и весьма условныхъ правъ ⁶⁾. Если онъ и имѣлъ державныя права, то они простирались исключительно на его домены, коронныя владѣнія.

¹⁾ Гнейстъ, тамъ же, стр. 144 и слѣд.

²⁾ Тамъ же, стр. 190 и слѣд.

³⁾ Фишель, назв. соч., стр. 253 и слѣд.

⁴⁾ Гизо (Guizot), *Histoire de la civilisation en France*, т. III, стр. 255: „Au IX siècle la féodalité une fois bien établie, le possesseur de fief, grand ou petit, avait dans ses domaines tous les droits de la souveraineté. Aucun pouvoir extérieur, éloigné, n'y venait donner des lois, établir des impôts, rendre la justice; le propriétaire possédait seul tous ces pouvoirs“.

⁵⁾ *Justitia de fundo terrae, jurisdictio praedialis, seu fundiana, et fundaria*. Основательное изслѣдованіе этого предмета у Лаферрьерера (Laferrière), *Histoire du droit français*, т. IV, стр. 86 и слѣд. Его же: *Essais sur l'histoire du droit français*, т. I, стр. 90 и слѣд. То же явленіе видимъ мы и въ Германіи. — Ср. Шульте (Schulte), *Lehrbuch der deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte*, стр. 224.

⁶⁾ Лаферрьереръ, *Essais*, т. I, стр. 223: „Au sein du régime féodal, la royauté n'était qu'un titre de suzeraineté. Le roi, suivant le langage du temps, n'était que le plus grand fiefteux du royaume: maître dans ses domaines, il n'avait aucun pouvoir d'administration dans les domaines des grands vassaux, qui relevaient de lui“. — Ср. Шеффнеръ (Schäffner), *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs*, т. II, стр. 165 и слѣд.