

Н.М. Коркунов

Русское государственное право

Том 2. Часть особенная

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 34.01
ББК 67.4
Н11

Н11 **Н.М. Коркунов**
Русское государственное право: Том 2. Часть особенная / Н.М. Коркунов – М.: Книга по Требованию, 2024. – 750 с.

ISBN 978-5-517-90836-0

Издание шестое. Репринтное издание по технологии print-on-demand с оригинала 1909 года.

ISBN 978-5-517-90836-0

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2024
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2024

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.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Верховное управление.

ПРЕДИСЛОВІЕ	СТАН. III
-----------------------	--------------

ГЛАВА I.

Понятіе и расчлененіе верховнаго управленія.

§ 1. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія	1
§ 2. Законодательство и правительство.	8
§ 3. Законодательство и управленіе въ Россіи	12

ГЛАВА II.

Законодательство.

§ 4. Общія условія законодательной дѣятельности	42
§ 5. Основные законы	46
§ 6. Устройство законодательства	53
§ 7. Образованіе Государственнаго Совѣта	61
§ 8. Значеніе выраженія „внѣвъ мѣнію Совѣта“	75
§ 9. Значеніе совѣта	83
§ 10. Составъ и устройство совѣта	89
§ 11. Предметы вѣдѣнія совѣта	102
§ 12. Порядокъ дѣлопроизводства	110
§ 13. Право законодательнаго почина	119
§ 14. Обсужденіе законопроектовъ	127
§ 15. Утвержденіе законопроектовъ и обращеніе въ законъ	130
§ 16. Обнародованіе и форма законовъ	134
§ 17. Государственная роспись	140
§ 18. Порядокъ составленія росписи	147

ГЛАВА II¹

Государственная Дума.

	СТРАН.
§ 1. Общая характеристика.	157
§ 2. Активное избирательное право.	158
§ 3. Пассивное избирательное право	170
§ 4. Система выборов.	171
§ 5. Производство выборов	176
§ 6. Постановления, обеспечивающія осуществленіе избирательнаго права.	187
§ 7. Составъ Государственной Думы	190
§ 8. Юридическое положеніе членовъ Государственной Думы	190
§ 9. Компетенція Государственной Думы	192
§ 10. Условія дѣятельности Государственной Думы	193
§ 11. Порядокъ производства дѣлъ	194

ГЛАВА II²

Государственный Совѣтъ.

§ 1. Общая характеристика	198
§ 2. Составъ Государственнаго Совѣта.	199
§ 3. Производство выборовъ въ члены Государственнаго Совѣта . . .	201
§ 4. Обжалованіе выборовъ	202
§ 5. Юридическое положеніе членовъ Государственнаго Совѣта. . . .	203
§ 6. Компетенція Государственнаго Совѣта	204
§ 7. Порядокъ производства дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ. . . .	207

ГЛАВА III.

Правительство.

§ 19. Акты управленія	220
§ 20. Устройство правительства	227
§ 21. Комитетъ и совѣтъ министровъ	235
§ 22. Компетенція и дѣлопроизводство комитета	247
§ 22 ¹ . Преобразованный совѣтъ министровъ и другія непосредственно монарху подчиненныя учрежденія	256
§ 23. Спеціальныя совѣты	264
§ 24. Секретаріатъ монарха	272
§ 25. Императорскій дворъ.	277

ГЛАВА IV.

Областные органы верховнаго управленія.

§ 26. Колоніи и окраины	281
§ 27. Управленіе Финляндіей	288
§ 28. Финляндскій сеймъ	292
§ 28 ¹ . Новая организація финляндскаго сейма	301

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ

Подчиненное управленіе.

ГЛАВА I.

Дѣятельность и органы верховнаго управленія.

	СТРАН.
§ 29. Функции подчиненнаго управленія.	322
§ 30. Формы административной дѣятельности.	328
§ 31. Элементы административной дѣятельности	334
§ 32. Органы администраціи	340

ГЛАВА II.

Центральная администрація.

§ 32. Министерство	346
§ 33. Дѣйствующее Учрежденіе 1811 года	358
§ 34. Власть министровъ	364
§ 35. Устройство министерствъ	374
§ 36. Совѣщательныя учрежденія при министерствахъ	384
§ 37. Отдѣльныя министерства.	405

ГЛАВА III.

Мѣстная администрація.

§ 38. Мѣстныя учрежденія	414
§ 39. Общее административное дѣленіе	423
§ 40. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года	428
§ 41. Общее губернское управленіе	440
§ 42. Казенное управленіе	454
§ 43. Уѣздное и городское управленіе	461
§ 44. Мѣстное управленіе окрестностей	467

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Самоуправленіе.

ГЛАВА I.

Теорія самоуправленія.

§ 45. Общественная теорія самоуправленія.	483
§ 46. Государственная теорія самоуправленія.	493

ГЛАВА II.

Мѣстное самоуправленіе на Западѣ.

	СТРАН.
§ 47. Англійское самоуправленіе	501
§ 48. Самоуправленіе во Франціи	515
§ 49 Мѣстное управленіе въ Пруссіи	520

ГЛАВА III.

Земское самоуправленіе.

§ 50. Земское Положеніе	531
§ 51. Основы земскаго представительства	537
§ 52. Избирательное право	544
§ 53. Земскія собранія	563
§ 54. Исполнительные органы	569
§ 55. Дѣятельность земскихъ учреждений	577
§ 56. Надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ	586

ГЛАВА IV.

Городское самоуправленіе.

§ 57. Городскіе выборы	593
§ 58. Городскія учрежденія	602

ГЛАВА V.

Мѣстное самоуправленіе окраинъ.

§ 59. Общины Финляндіи	614
§ 60. Гмины	618
§ 61. Мѣстное самоуправленіе Прибалтійскихъ губерній	621

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Обезпеченіе законности управленія.

ГЛАВА I.

Способы обезпеченія и право петицій.

§ 62. Способы обезпеченія законности	628
§ 63. Право петицій	630

ГЛАВА II.

Административная юстиція

	СТРАН.
§ 64. Понятіе административной юстиціи	638
§ 65. Преобразование Сената въ 1802 г.	648
§ 66. Современное устройство Сената	670
§ 67. Смѣшанные присутствія	684
§ 68. Финансовый контроль.	690

ГЛАВА III.

Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

§ 69. Гражданская и уголовная отвѣтственность.	698
§ 70. Дисциплинарная отвѣтственность	701
§ 71. Дисциплинарная отвѣтственность по русскому праву.	727
§ 72. Отвѣтственность министровъ	733

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ПОНЯТІЕ И РАСЧЛЕНЕНІЕ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 1. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія ¹⁾.

Задачу особенной части курса составляет выясненіе существенныхъ особенностей разнородныхъ актовъ государственнаго властвованія, ихъ юридической формы и ихъ взаимнаго соотношенія, а также состава и устройства органовъ ихъ осуществляющихъ. Для выполненія этой задачи необходимо прежде всего разобратся въ пестромъ разнообразіи отдѣльныхъ актовъ властвованія, установивъ ихъ общую классификацію на основныя, главныя группы.

Какъ бы широко и твердо ни была въ государствѣ установлена законность, никогда всѣ акты его властвованія не могутъ быть сведены къ простому исполненію существующихъ законовъ. Только формы властвованія могутъ быть всецѣло опредѣлены закономъ, содержаніе актовъ властвованія всегда и по необходимости остается въ значительной части свободнымъ, непредуказаннымъ напередъ закономъ.

¹⁾ Графъ Сперанскій. Бесѣды о законахъ. Сборникъ Русск. Ист. Общества, т. XXX, стр. 380. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, т. II, стр. 165. Bodin. Six livres de la république. 1583. 1. III, p. 481. Ainsi peut on juger, qu'il y a deux sortes de commander par puissance publique: l'une en souveraineté, qui est absolue, infinie et pardessus les loix, les magistrats et les particuliers; l'autre est légitime, subjecte aux loix et au souverain.

Это явствует, прежде всего, изъ необходимости измѣненій самаго законодательства, сообразно постепенному развитію государственной жизни, обусловливающему осложненія и измѣненія опредѣляемыхъ законами отношеній. Мѣняющіеся запросы общественной жизни требуютъ перемѣнъ въ законодательствѣ, требуютъ новыхъ законовъ, болѣе приуроченныхъ къ измѣнившемуся складу общественныхъ отношеній. Но законодательныя перемѣны не могутъ быть въ своемъ содержаніи опредѣляемы закономъ. Дѣйствующій законъ можетъ предугадать только форму, порядокъ изданія новаго, отмѣняющаго его закона, но никакъ не можетъ предопредѣлить, въ чемъ онъ долженъ заключаться. Поэтому изданіе новыхъ законовъ представляется всегда и по необходимости свободнымъ по своему содержанію актомъ властвованія.

Но изданіемъ новыхъ законовъ въ отмѣну старыхъ еще не исчерпывается сфера свободнаго по содержанію своему властвованія. Изъ отдѣльныхъ мѣропріятій государственнаго властвованія не всѣ допускаютъ опредѣленія ихъ содержанія напередъ общими правилами закона. Многія изъ нихъ опредѣляются почти исключительно конкретными условіями каждаго отдѣльнаго случая ихъ практическаго примѣненія. Таковы, въ особенности, акты властвованія въ области международныхъ отношеній, гдѣ рѣшеніе дѣла зависитъ не отъ постановленія законодательства отдѣльнаго государства, а отъ соотношенія могущества нѣсколькихъ государствъ; установленіе плана государственнаго хозяйства, обусловленнаго непосредственно состояніемъ производительныхъ силъ страны и настроеніемъ торговаго рынка, а также дѣйствія вооруженной силой, когда судьба дѣла ставится прямо въ зависимость отъ фактическаго превосходства силъ.

И въ другихъ актахъ внутренняго управленія государствомъ дѣло не исчерпывается однимъ пассивнымъ исполненіемъ законовъ. По остроумному замѣчанію Лоренца Штейна, самостоятельность правительственной власти всегда равна самостоятельности фактовъ, съ которыми государству приходится имѣть дѣло. Правительство призвано осуществлять властвованіе именно въ сферѣ внѣшнихъ, конкретныхъ условій. Оно не можетъ выполнить своей задачи механическимъ служеніемъ, пассивнымъ подчиненіемъ закону. Оно должно руководиться въ своей дѣятельности не только предписаніями закона, а непосредственно политическими и культурными задачами государства. Непредусмотрѣнные законодательствомъ новыя запросы общественной жизни нерѣдко требуютъ настоятельно содѣйствія актовъ властвованія, и

государство подрывало бы свой собственный авторитетъ, оставаясь въ отношеніи къ нимъ безотвѣтнымъ.

Такимъ образомъ, на ряду съ актами властвованія, являющимися простымъ исполненіемъ велѣній закона, всегда и необходимо совершаются также акты властвованія, вносящіе собою въ государственную жизнь нѣчто новое. Въ актахъ перваго рода проявляется, такъ сказать, охранительная и въ своемъ содержаніи подчиненная закону функція властвованія. Въ актахъ втораго рода—функція творческая, свободная, подчиненная закону только въ своихъ формахъ.

Вслѣдствіе такой неопредѣленности, такой свободы содержанія этихъ творческихъ актовъ властвованія и компетенція органовъ, призванныхъ ихъ осуществлять, опредѣляется совершенно иными началами, нежели компетенція органовъ, выполняющихъ акты охранительной функціи. Компетенція этихъ органовъ опредѣляется только отрицательно, тѣмъ, что выдѣлено въ сферу охранительной функціи властвованія; они получаютъ, такъ сказать, общее полномочіе властвовать, безъ ближайшаго опредѣленія предметовъ властвованія. Всякая потребность государственной жизни, не регулируемая закономъ, тѣмъ самымъ входитъ въ ихъ компетенцію. Напротивъ, акты охранительной функціи властвованія по самому существу своему замыкаются предѣлами указанныхъ закономъ предметовъ.

Въ виду этого можно назвать властвованіе творческое верховнымъ, охранительное—подчиненнымъ.

Наши Основные Законы, подводя всѣ разнообразныя акты государственнаго властвованія подъ понятіе управленія, различаютъ управленіе двоякаго рода: верховное и подчиненное.

„Власть управленія,—читаемъ въ ст. 80,—во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію“. „Предметы управленія подчиненнаго“, развиваетъ то же начало слѣдующая ст. 81, „образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ, имъ подвѣдомыхъ, опредѣляются подробно въ учрежденіяхъ и уставахъ сихъ учреждений“¹⁾.

¹⁾ [Ст. 80 и 81 прежнихъ Основныхъ Законовъ соотвѣтствуютъ ст. 10 новыхъ Основныхъ Законовъ, опубликованныхъ въ собр. узак. отъ 23 апрѣля 1906 г. Статья эта редактирована такъ: „Власть управленія во всемъ

Подъ статьями этими въ цитатѣ приведены §§ 206, 208, 209, 210, 222, 230, 231. Учрежд. мин. 1811 г. іюня 25 (по дѣйствующему изданію ¹⁾ ст. 152, 154, 155, 156, 163, 172, 173), опредѣляющіе существо власти министровъ и отношеніе ихъ къ государственному совѣту и къ прочимъ государственнымъ установленіямъ въ порядкѣ исполнительномъ, и, слѣдовательно, не совсѣмъ подходящіе къ содержанию этихъ статей Осн. Зак. Различіе верховнаго и подчиненнаго управленія было въ дѣйствительности впервые опредѣлено въ Наказѣ Екатерины Великой: „Власти среднія, подчиненныя и зависящія отъ верховной, составляютъ существо правленія. Государь есть источникъ всякой государственной и гражданской власти. Законы, основаніе державъ составляющіе, предполагаютъ малые протоки, сирѣчь правительства, черезъ которые изливается власть государства“ (ст. 18—20).

Это начало, высказанное въ Наказѣ, было воспринято и развито нашей литературой государственнаго права. Съ особеннымъ вниманіемъ остановились на разясненіи различія верховнаго и подчиненнаго управленія графъ Сперанскій и проф. Градовскій.

„Власть верховная,—говоритъ Сперанскій въ своихъ Бесѣдахъ о законахъ,—дѣйствуетъ или законами, или повелѣніями; въ первомъ отношеніи она законодательствуетъ (*régner*); во второмъ она правитъ (*gouverner*). Въ правильной монархіи ни законодательство безъ правленія, ни правленіе безъ законодательства быть не могутъ. Правитъ есть 1) прилагать общіе законы къ дѣламъ и опредѣленнымъ случаямъ; 2) когда случай не объемлется общимъ закономъ или по чрезвычайности его, или же потому, что законъ его не предвидѣлъ или достаточно не опредѣлилъ, а между тѣмъ онъ есть поставленъ, тогда правитъ есть разрѣшать случаи сего рода отдѣльно по общему разуму законовъ, по правдѣ и справедливости. Первый видъ направленія, приложеніе общихъ законовъ къ дѣламъ, ввѣряется обыкновенно установленіямъ; но ввѣряется всегда съ бѣльшимъ или меньшимъ ограниченіемъ и съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ случаевъ непосредственному дѣйствію верховной власти. Посему установленія управляютъ дѣлами (*administrent*), а власть верховная пра-

ея объемъ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ“].

¹⁾ [1892 года].