

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Медленно, съ тяжелыми остановками, иногда даже съ попятными движеніями, наше отечество вырабатываетъ новый типъ, типъ правового государства, въ которомъ само общество принимаетъ участіе въ государственной дѣятельности, въ которомъ признается личность и соблюдается законность во всѣхъ многообразныхъ отношеніяхъ гражданъ между собою и къ правительству.

Сословность и бюрократизмъ — вотъ двѣ самыя крупныя черты, характеризующія наше прошлое государственное устройство. Сословное устройство у насъ никогда не препятствовало преобладанію бюрократіи, иначе говоря — полицейскому характеру государства, такъ-какъ ни одно сословіе не выработалось у насъ въ корпорацію, имѣющую политическое значеніе. Сословія росли и организовались вмѣстѣ съ ростомъ монархической власти и подъ могучимъ вліяніемъ послѣдней. До половины XVIII вѣка они носили вполне тяглый характеръ, различаясь по роду повинностей и службъ, которыя они должны были наслѣдственно оказывать въ пользу государства. Съ половины XVIII-го вѣка дворянство, духовенство и нѣкоторые разряды городскихъ обывателей перестаютъ быть тяглыми, дѣлаются сословіями или разрядами привилегированными; нѣкоторые изъ нихъ получаютъ самоуправленіе. Дворянство получаетъ нѣкоторое значеніе не только въ своихъ сословныхъ учрежденіяхъ, но и въ мѣстныхъ

учрежденіяхъ, простирающихъ свою дѣятельность на всѣ сословія — въ судѣ и полицейскихъ должностяхъ. Не смотря на это сословное устройство, а иногда и сословное самоуправленіе, характеръ государственнаго устройства остается не только сословнымъ, но и полицейскимъ. Масса крестьянскаго населенія находилась вполне въ безправномъ состояніи, сословіе бѣлаго духовенства не имѣло самоуправления. Дворянское и городское самоуправленіе носило очень мѣстный характеръ, имѣло небольшой кругъ дѣятельности и находилось подъ вліяніемъ всеильной администраціи. Судъ, основанный въ значительной степени на сословныхъ началахъ, находился также въ большой зависимости отъ администраціи. Почти вся дѣятельность государства совершалась правительственными учрежденіями, на организацію которыхъ и обращалось особенное вниманіе Петромъ Великимъ, Екатериной II-й и Александромъ I-мъ. Непосредственное участіе общества въ дѣятельности государственныхъ учреждений было очень незначительно. То-же еще въ большей степени можно сказать о косвенномъ участіи общества въ государственномъ управленіи, участіи посредствомъ прессы и публичности суда. Въ своей законодательной, правительственной и судебной дѣятельности правительство наконецъ стало до-того особнякомъ отъ общества, что объявило соучастіе его посредствомъ прессы ненужнымъ. Такъ, ст. 12-я цензурнаго устава 1828 г. говоритъ слѣдующее: воспрещается пропускать въ печать всякія разсужденія о потребностяхъ и средствахъ къ улучшенію какой-либо отрасли государственнаго хозяйства и вообще о всякихъ мѣрахъ, относящихся къ кругу дѣйствій правительства. Таково наше прошлое.

Попытки стать на другой путь встрѣчаются еще въ царствованіе Екатерины II-й и въ первую половину царствованія Александра I-го, но только въ настоящее царствованіе сдѣланы первые рѣшительные шаги на этомъ пути. Съ первой половины 60-хъ годовъ русское государство переставливается на новое

начинает устраниваться на началах безсословности, т. е. гражданского равноправія и равнообязанности, и участія общества въ государственной дѣятельности. Мы живемъ въ переходную эпоху, въ которой есть еще много элементовъ минувшаго нами прошедшаго и благотворные зачатки будущаго. Новый предпринятый путь преобразованій далекъ и труденъ и требуетъ много доброй воли со стороны правительства и самого общества, чтобы обойти препятствія и дойти до своей цели, этической цѣли — образовать дѣятельную на пользу государства, сознающую свое достоинство и уважаемую другими личность гражданина, пользующеся авторитетомъ правительства, уважаемое и уважаемое въ его международныхъ отношеніяхъ государство, съ достиженіемъ чего сравнительно легко достается и все остальное.

Крестьянская реформа, прекращеніе сословной организаціи духовенства, отмена телеснаго наказанія, какъ уголовной кары для лицъ непривилегированнаго сословія, введеніе всеобщей воинской повинности, введеніе земскаго и городского самоуправления, отдѣленіе суда отъ администраціи и положенныя въ основаніе судебныхъ уставовъ начала безсословности, участія присяжныхъ, устности, публичности и состязанія сторонъ, временный законъ о печати 1865-го года — все это и многое другое, отчасти проведенное въ жизнь, отчасти только намѣченное, подверженное колебаніямъ и сомнѣніямъ въ современномъ водоворотѣ установившихся отношеній и борющихся интересовъ — все это является цѣннымъ приобрѣтеніемъ русскаго общества въ настоящее существованіе, основаніемъ будущаго развитія русскаго государства.

Въ согласіе съ этими новыми, внесенными въ жизнь началами должна быть приведена и организація административныхъ учреждений, а также ихъ дѣятельность, т. е. управленіе въ его различныхъ отрасляхъ, въ-особенности финансовое и полицейское управленіе.

По разрѣшеніи вопроса объ организаціи законодательной дѣятельности, одною изъ важнѣйшихъ задачъ всякаго государственнаго устройства является *обезпеченіе права и законности въ области управленія.*

Обезпеченіе неприкосновенности принадлежащихъ каждому правъ, достиженіе управленія «на точномъ основаніи законовъ» предполагаетъ существованіе множества условій — надлежація нравственныя качества и достаточную степень общаго и спеціальнаго образованія исполнителей закона, достаточную публичность правительственныхъ дѣйствій, развитіе прессы и т. д. Я отмѣчу только нѣкоторыя главнѣйшія:

1-е условіе. Признаніе права и обязанности для должностныхъ лицъ законосообразнаго, а не слѣпнаго повиновенія распоряженіямъ высшихъ административныхъ лицъ и такая организація государственной службы, которая предоставляла бы должностному лицу достаточную степень самостоятельности и дѣлала бы возможнымъ исполненіе этой обязанности.

2-е условіе. Правильная организація министерской отвѣтственности и общей всѣмъ должностнымъ лицамъ уголовной, гражданской и дисциплинарной отвѣтственности за преступленія по должности, или за такіе поступки, которые, не составляя преступленія, являются нарушеніемъ обязанностей должностнаго лица, роняють его нравственное достоинство.

3-е условіе. Признаніе обязанности законосообразнаго повиновенія частныхъ лицъ руководящимъ принципомъ въ дѣятельности уголовныхъ и полицейскихъ судовъ при опредѣленіи ими отвѣтственности этихъ лицъ за неисполненіе незаконныхъ требованій администраціи, а также за противодѣйствіе такимъ ея требованіямъ, которыя не только незаконны, но и составляютъ преступное нарушеніе свободы и правъ отдѣльныхъ лицъ.

4-е условіе. Правильная организація административной юстиціи.

Можетъ административною юстиціей я разумѣю разрѣшеніе споровъ о правѣ возникшихъ между отдѣльнымъ лицомъ физическимъ или юридическимъ (госпиталемъ, общиной, земствомъ, фабрикою) и администраціей по поводу дѣйствій, упущеній или бездѣйствій послѣдней въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ администрація является представителемъ государственнаго авторитета (напр. полицейской, военной власти), а не представителемъ лица, т. е. государства — собственника, продавца, покупателя и т. д. Сюда-же относится и разрѣшеніе споровъ частныхъ лицъ между собою, если оспаривается при этомъ правительственный актъ администраціи. Наконецъ, къ административной юстиціи можетъ быть отнесено и разрѣшеніе споровъ между государственными учрежденіями о кругѣ ихъ дѣятельности и степени власти на — столько, на-сколько эти учрежденія поставлены другъ къ другу въ самостоятельное положеніе, на-сколько ихъ дѣятельность опредѣлена закономъ, какъ нѣчто не подлежащее измѣненію со стороны правительственной власти.

Со времени учрежденія правительствующаго сената при Петрѣ Великомъ мы имѣемъ коллегіальное учрежденіе, которому порученъ верховный надзоръ за законностью суда и управленія. Въ настоящее время это есть независимое отъ министерствъ учрежденіе. Охраненіе законности въ области уголовного и гражданского суда предоставлено кассационнымъ департаментамъ сената и ихъ общему собранію. Верховный надзоръ въ области управленія сосредоточенъ главнымъ образомъ въ 1-мъ департаментѣ сената и такъ-называемомъ 1-мъ общемъ собраніи его департаментовъ.

Правительствующій сенатъ, учрежденный Петромъ Великимъ, имѣлъ очень превратную судьбу.

При жизни своего основателя онъ былъ учрежденіемъ, въ которомъ сосредоточивалось высшее управленіе, высшій судъ и контроль надъ всеми органами суда и администраціи. По смерти

Петра Великаго отдѣльные органы управленія, завѣдуемые сильными по своему вліянію при дворѣ лицами, выходятъ изъ-подъ контроля сената. Онъ даже низводится въ рангъ второстепенныхъ учреждений и подчиняется сначала верховному тайному совѣту (при Екатеринѣ I и Петрѣ II), за тѣмъ кабинету (при Аннѣ Ивановнѣ). При Елизаветѣ Петровнѣ онъ возстановляется въ своемъ первоначальномъ значеніи, но затѣмъ снова приходитъ въ упадокъ и въ царствованіе императора Павла сохраняетъ значеніе главнымъ образомъ только высшаго гражданскаго и уголовнаго суда, приводится къ положенію, въ которомъ, по выраженію сенатора Завадовскаго въ запискѣ, поданной императору Александру I-му, «молчать было тяжело, говорить бѣдственно». Въ 1802 г. онъ снова возстановленъ какъ «верховное мѣсто, которому въ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и управленія имперіи». Сенатъ однако не получилъ въ дѣйствительности того значенія, которое предполагалось ему дать при его возстановленіи. Съ учрежденіемъ министерствъ, государственнаго совѣта и въ-особенности кабинета министровъ явились учрежденія, поставленныя въ болѣе непосредственныя отношенія къ верховной власти, чѣмъ правительствующій сенатъ. Общій надзоръ сената за дѣятельностью министерствъ, заключающійся въ ревизіяхъ, повѣркѣ отчетностей и вообще въ наблюденіи за ходомъ управленія уменьшается и переходитъ главнымъ образомъ къ кабинету министровъ. Кромѣ того государственный совѣтъ получилъ значеніе высшей инстанціи относительно постановленій сената. Къ нему переходать дѣла, если въ общемъ собраніи сената не состоялось большинства $\frac{2}{3}$ голосовъ, или если съ рѣшеніемъ общаго собранія, хотя-бы и единогласнымъ, не согласился генераль-прокуроръ сената, министръ юстиціи.

Не смотря на то, что правительствующій сенатъ не получилъ, въ дѣйствительности, того высокаго положенія, которое предполагалось ему дать, на него до сихъ поръ возложены нѣ-

которыя обязанности по общему наблюденію за дѣятельностью органовъ управленія и нѣкоторыя весьма мало развитыя функции дисциплинарнаго суда, простирающаго свою дѣятельность на низшія должности до губернаторовъ, а съ Высочайшаго утвержденія — и на послѣднихъ.

Гораздо полнѣе дѣятельность правительствующаго сената какъ органа административной юстиціи, но и въ этомъ отношеніи онъ поставленъ, какъ и вся система административной юстиціи, въ очень неудовлетворительное положеніе.

По общему правилу, административная юстиція предоставлена у насъ въ низшихъ инстанціяхъ тѣмъ-же органамъ какъ и администрація, — различнымъ уѣзднымъ и губернскимъ административнымъ лицамъ и установленіямъ и министерствамъ. Только въ высшей инстанціи административная юстиція предоставлена органу, стоящему въ-сторонѣ отъ министерствъ — правительствующему сенату. Не только въ низшихъ инстанціяхъ, но и въ самомъ сенатѣ всѣ спорныя дѣла ведутся письменно, не публично и безъ всякихъ процессуальныхъ формъ. Не указаны ни сроки для подачи жалобъ, ни способы изслѣдованія дѣла, напр. оцѣнки фактическихъ обстоятельствъ посредствомъ осмотра мѣстъ, допроса свидѣтелей, повѣрки документовъ, заключеній экспертовъ, ни способы и сроки для обжалованія рѣшеній. Дѣла проходятъ длинную іерархическую лѣстницу отъ властей уѣздныхъ къ властямъ губернскимъ, отъ послѣднихъ въ министерства и въ правительствующій сенатъ, а иногда и дальше — въ государственный совѣтъ. При такомъ способѣ производства и рѣшенія дѣлъ, кромѣ другихъ недостатковъ, неизбѣжны тягостныя проволочки и еще болѣе тягостное вліяніе канцелярій. Самое положеніе правительствующаго сената едва-ли соответствуетъ высотѣ той задачи, которая на него возложена. Во 1-хъ, законъ не обезпечиваетъ надлежащую высоту образовательнаго ценза и полную независимость служебнаго положенія членовъ сената отъ

различныхъ случайныхъ вліяній, т. е. не обезпечиваетъ условій, особенно необходимыхъ органу, спеціальная задача котораго — поддержаніе законности въ управленіи. Во 2-хъ, рѣшенія правительствующаго сената, какъ мы видѣли, не всегда окончательны. Въ 3-хъ, существуютъ значительныя отрасли управленія, разросшіяся иногда до размѣровъ министерствъ, какъ напр. III-е отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, изъятія отъ его контроля.

Чтобы представить себѣ всю невыгоду такого состоянія административной юстиціи, достаточно вспомнить, что взиманіе громадной массы налоговъ, приложеніе громаднаго множества полицейскихъ мѣръ совершается безъ всякаго сколько-нибудь правильного разбирательства спорныхъ случаевъ.

Въ нѣкоторыхъ недавно возникшихъ отрасляхъ управленія невыгоды соединенія администраціи и административной юстиціи смягчаются тѣмъ, что въ нихъ какъ администрація, такъ и соединенная съ нею административная юстиція предоставляются учрежденіямъ смѣшаннаго состава, состоящимъ изъ должностныхъ лицъ правительственной администраціи и должностныхъ лицъ самоуправленія. Таковы, напр., уѣздныя и губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, уѣздныя городскія и губернскія (областныя) присутствія по отправленію воинской повинности, губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія. Въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, въ положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіяхъ, въ городскомъ положеніи и въ уставѣ о воинской повинности обращается большее чѣмъ прежде вниманіе на административную юстицію. Въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ указаны обществамъ и установленіямъ способы и сроки обжалованія постановленій земскихъ учрежденій. Въ остальныхъ положеніяхъ эти способы и сроки обжалованія указаны и для отдѣльныхъ лицъ. Во всѣхъ этихъ законоположеніяхъ сокращается число судебныхъ инстанцій, такъ-какъ

на постановленія мѣстныхъ учрежденій идутъ въ правит. канцелярію министерства. Въ положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіяхъ процессуальныя правила изложены съ нѣкоторою подробностію и допущена въ низшихъ двухъ инстанціяхъ публичность (ст. 57-я и 117-я уѣзд. положенія). Но дѣятельность этихъ новыхъ учрежденій составляетъ только незначительную часть всей правительственной дѣятельности. Преобразование административной юстиціи, установленіе немногихъ низшихъ инстанцій съ коллегіальнымъ и имѣющимъ независимое положеніе персоналомъ, преобразование 1-го департамента правительствующаго сената въ высшій административный судъ, занимающій въ области управленія такое же положеніе, какое занимаютъ кассаціонныя департаменты въ области суда, введеніе публичности и опредѣленнаго процесса или, лучше сказать, нѣсколькихъ процессовъ сообразно различнымъ родамъ дѣлъ управленія, имѣющимъ свои особенности, является настоящею потребностію настоящаго времени.

Само правительство сознало недостаточность настоящаго положенія административной юстиціи. Въ позднѣйшихъ законоположеніяхъ, какъ я уже упоминалъ, оно обратило на нее вниманіе. Близъ того, нѣсколько лѣтъ тому назадъ правительство образовало комиссію подъ предѣдательствомъ сенатора Любимцова для разработки вопроса объ организаціи административныхъ судовъ.

Полная реформа административной юстиціи возможна только по разрѣшеніи болѣе общаго и труднаго вопроса, отмѣченнаго еще Екатериною II и Сперанскимъ, вопроса объ отношеніи административнаго распоряженія къ закону или, по выраженію Екатерины II, о согласованіи указа съ уложеніемъ (наказъ, гл. III ст. 21). Только по разрѣшеніи вопроса — какія отношенія должны быть регламентированы закономъ, т. е. постановленіями, вы-

работанными путемъ опредѣленнаго законодательнаго процесса, какія, напротивъ, могутъ быть опредѣлены высшими административными распоряженіями, только тогда, когда будетъ установлено различіе въ юридической силѣ между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, реформа административной юстиціи можетъ быть доведена до конца. Вопросъ объ устройствѣ административной юстиціи не теряетъ однако и въ настоящее время своего важнаго значенія относительно такъ-называемаго у насъ подчиненнаго управленія, совершающагося какъ на основаніи законовъ, изданныхъ при участіи государственнаго совѣта, такъ и на основаніи административныхъ распоряженій, изданныхъ безъ такого участія.

Въ нашей юридической литературѣ, недавно начавшей свое существованіе, бѣдной поэтому научными монографіями изъ области частнаго и уголовного права, еще болѣе бѣдной въ области публичнаго права, вопросъ объ организаціи административной юстиціи едва затронутъ. На него обратилъ особенное вниманіе профессоръ Градовскій въ своихъ «Началахъ русскаго государственнаго права» и въ статьѣ, помѣщенной въ I-мъ томѣ Сборника государственныхъ знаній, «Законъ и административное распоряженіе». Его-же коснулся Коркуновъ въ рецензіи курсовъ Андреевскаго Романовича — Славатинскаго и Градовскаго, помѣщенной въ III-мъ томѣ того-же Сборника. Практическая важность этого вопроса была одною изъ причинъ, побудившихъ профессора Ковалевскаго обратиться къ занятіямъ по исторіи административной юстиціи и издать «Исторію юрисдикціи налоговъ во Франціи».

Если мы добавимъ къ этому напечатанную мною въ Кіевскихъ университетскихъ извѣстіяхъ за 1877 г. лекцію и краткое указаніе въ Журналѣ уголовного и гражданскаго права за 1878 г., кн. 5 — 6, на рефератъ по этому вопросу, читанный Коркуно-

въ петербургскомъ юридическомъ обществѣ, то вотъ и все, что есть въ нашей литературѣ, относящееся къ административной юстиціи.

Въ виду признанной самимъ правительствомъ недостаточности средствъ для поддержанія права и закона въ области управленія и потребности въ преобразованіяхъ пріобрѣтаетъ чрезвычайное важное практическое значеніе знакомство съ организационной административной юстиціи въ западной Европѣ, съ различными системами этой организациі, съ условіями, при которыхъ каждая изъ нихъ возникла и существуетъ, съ послѣдствіями, къ которымъ эти системы приводили, наконецъ, съ ихъ юридической основой.

Сознаніе необходимости преобразованій въ области административной юстиціи и желаніе по мѣрѣ силъ способствовать правильному направленію этихъ преобразованій побудило меня обратиться къ изученію устройства административной юстиціи въ западной Европѣ. Предлагаемая въ настоящее время читателямъ книга есть только часть болѣе широко задуманнаго труда, обнимающаго административную юстицію въ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы — во Франціи, Бельгіи, Италіи, Англіи, Германіи и Австріи.

Неблагопріятныя условія, которыми обставлены занятія въ провинціальномъ городѣ, сдѣлали эту книгу несвободною отъ некоторыхъ недостатковъ, которыхъ я не могъ устранить не смотря на полное ихъ сознаніе. Вслѣдствіе бѣдности находящагося подъ рукою научныхъ пособій я не могъ, напр., подвергнуть на-столько обстоятельному, какъ желалъ бы, изслѣдованію отношенія различныхъ политическихъ партій во Франціи къ тѣсно связаннымъ между собою вопросамъ объ административной централизациі или децентрализациі и административной юстиціи. Даже при простомъ описаніи мнѣ иногда недоставало научныхъ

пособій, которыя могли бы содѣйствовать разъясненію нѣкоторыхъ довольно существенныхъ подробностей устройства во Франціи административной юстиціи. Особенно я сожалѣю о томъ, что не могъ воспользоваться книгою *Adolf's Chauveau Code d'instruction administrative*.

Каковы бы ни были сознаваемые или несознаваемые мною недостатки книги предлагаемой читателямъ, я тѣмъ съ большою охотою готовъ выслушать всѣ замѣчанія компетентныхъ лицъ, что имѣю возможность воспользоваться ими въ будущемъ при продолженіи книги или даже, можетъ быть, при новомъ болѣе полномъ ея изданіи.

ВВЕДЕНІЕ.

Путемъ долгой исторической борьбы съ абсолютизмомъ коро-
 ны народы западной Европы, раньше всего въ Англіи, а со-
 времени великой французской революціи и на континентѣ, пе-
 ренесли къ представительному государственному устройству съ
 различною степенью участія населенія въ политической дѣятель-
 ности. Это участіе населенія принимаетъ различныя формы и
 сообщаетъ тому или другому государству характеръ республики,
 конституціонной монархіи парламентской (съ преобладаніемъ въ
 управленіи представительства), или дуалистической (съ прео-
 бладаніемъ въ управленіи королевской власти). Въ основаніе ор-
 ганизации представительства положены въ однихъ государствахъ
 болѣе въ другихъ менѣ демократическія начала. Въѣсть съ
 тѣмъ утверждаются нѣкоторые основные принципы законода-
 тельства и управленія, признанные необходимыми условіями ма-
 териальнаго, умственнаго и нравственнаго развитія народовъ —
 принципъ личной неприкосновенности, религіозной свободы, свобо-
 да научнаго изслѣдованія, свободы печати, ассоціацій, петицій,
 независимость суда отъ администраціи, публичность процесса, уча-
 стіе на судѣ присяжныхъ и т. д. Принципы эти, съ тѣми или
 другими ограниченіями, выражены во множествѣ законовъ, а
 иногда, въ видѣ общихъ положеній, занесены въ основной за-
 конъ страны — конституціонную хартію.

Никто не станетъ въ настоящее время отрицать, что политическое устройство (конституція) даннаго народа почерпаетъ свою силу въ убѣжденіяхъ и энергіи этого народа, что прочность политической формы государства зависитъ отъ окрѣплости или шаткости бытовыхъ отношеній между классами общества и отъ того, насколько она этимъ бытовымъ отношеніямъ соотвѣтствуетъ. Признавать это не значитъ однако признавать, что политическое устройство страны есть такой продуктъ историческихъ условий, который мы можемъ только созерцать и пассивно воспринимать. Напротивъ, необходимо признать, что сознательная дѣятельность, направленная на организацію государственныхъ отношеній, принимающая въ соображеніе особенности даннаго народа, въ высокой степени плодотворна и способна увеличить уровень его матеріальнаго и умственнаго развитія, чувство собственного достоинства и политической свободы — этихъ необходимыхъ условий общественнаго прогресса въ современныхъ цивилизованныхъ государствахъ.

Организація представительства и установленіе основныхъ принциповъ политической свободы есть первая задача, на которую обращается особенное вниманіе при переходѣ государства изъ его абсолютной полицейской формы, при которой все дѣлается силою бюрократіи, въ форму современнаго представительнаго устройства, при которой значительная часть государственной дѣятельности совершается при живомъ участіи самого общества. Нельзя однако же думать, что организація правительственныхъ или судебныхъ учреждений есть такая задача, которая можетъ быть выполнена лучше или хуже безъ особеннаго подрыва общему политическому строю данной страны. Только весь составъ государственныхъ учреждений, гармонически дѣйствующихъ, проникнутыхъ одною мыслью, можетъ обезпечить правильную, въ духѣ даннаго государственнаго устройства, дѣятельность учреждений, неприкосновенность правъ гражданъ и

правильность установленной формы государственного устройства. Организация уголовного и гражданского суда, впрочем, обратила на себя достаточное внимание публицистами и законодателями этого столѣтія, да и сравнительно меньше было препятствій къ правильной постановкѣ этихъ учреждений. Этого нельзя сказать относительно правительственныхъ учреждений, та или другая организація которыхъ въ большей степени вліяетъ на положеніе королевской власти въ государствѣ и отношенія ея къ палатамъ. Между-тѣмъ правильная или неправильная постановка правительственныхъ учреждений имѣетъ такое-же важное значеніе какъ относительно отдѣльныхъ лицъ, такъ и относительно представительства. Мало могутъ значить палаты, небольшому числу будутъ имѣть существенныя права гражданъ, если правительственной (исполнительной) власти предоставлено такое широкое и безконтрольное вліяніе въ управленіи, что она держитъ въ полной отъ себя зависимости всѣ интересы населенія и можетъ его принудить посылать въ палаты такихъ лицъ, каковыхъ само пожелаетъ. За примѣрами ходить недалеко. Недавно окончившая свое существованіе французская имперія съ своими официальными кандидатурами была именно такимъ конституціоннымъ государствомъ, въ которомъ политическія права населенія въ дѣйствительности сводились къ праву избирать въ законодательный корпусъ такихъ представителей, каковыхъ указуетъ ему администрація. Отвѣтственность министровъ, государственная служба, мѣстное самоуправленіе, система разрѣшенія споровъ въ области управленія между частными лицами и администраціей — все это государственныя отношенія, которыя могутъ быть такимъ образомъ организованы, что права отдѣльныхъ лицъ будутъ призраками правъ, а конституція останется краснорѣчивымъ, но безплоднымъ выраженіемъ политическихъ желаній націи.

Предлагаемая читателямъ книга посвящена разсмотрѣнію одного изъ вопросовъ государственнаго устройства, имѣющаго важ-

ное значеніе какъ съ точки зрѣнія обезпеченія правъ отдѣльнаго лица, такъ съ точки зрѣнія неприкосновенности правъ законодательной власти, неприкосновенности конституціи, именно — разсмотрѣнію устройства во Франціи юстиціи въ спорахъ между отдѣльными лицами и администраціей, возникающихъ по поводу употребленія послѣдней своей правительственной власти.

Юстиція, состоящая въ наказаніи виновныхъ и въ разрѣшеніи споровъ о правахъ и обязанностяхъ, составляла всегда одну изъ главнѣйшихъ заботъ государства. Права и обязанности, нарушеніе которыхъ, или споръ о которыхъ требуетъ вмѣшательства органовъ юстиціи, могутъ относиться какъ къ области частнаго права, такъ и къ области права публичнаго (право выборовъ, налоговая повинность, воинская повинность и т. д.).

Какъ во времена королевскаго абсолютизма, такъ и въ настоящемъ столѣтіи наибольшую защитой пользовались права въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушенія исходили отъ частныхъ лицъ. Дѣятельность уголовныхъ и гражданскихъ судовъ обставлена въ настоящее время различнаго рода гарантіями правильности и безпристрастія въ отправленіи правосудія, гарантіями, заключающимися въ независимомъ положеніи персонала суда, участіи присяжныхъ, устности, публичности и правильномъ процессѣ.

Но признанныя закономъ права могутъ быть нарушаемы не только частными лицами, но и самими органами государства. Конечно, и въ этихъ случаяхъ необходима защита правъ, какъ отъ умышленно незаконныхъ, предпринятыхъ съ преступными цѣлями, дѣйствій представителей власти, такъ и отъ дѣйствій, совершенныхъ безъ такого преступнаго умысла, только вслѣдствіе заблужденія административнаго лица относительно границъ принадлежащей ему дѣятельности. И въ этихъ случаяхъ необходимы различнаго рода гарантіи правильности и безпристрастія въ дѣятельности органовъ, предвѣзаченныхъ оказывать защиту. Вопросъ только въ томъ, какъ организовать эту защиту,

ею еѣ предоставить и какъ согласовать еѣ съ необходимою свободой, независимостью и авторитетомъ правительственной власти.

Необходимость въ организаціи надлежащей защиты правъ отъ пристрастныхъ или просто неправильныхъ дѣйствій административной власти дѣлается все болѣе и болѣе настоятельною по мѣрѣ того, какъ увеличивается область государственнаго управленія, по мѣрѣ того, какъ появляются новыя, сложныя задачи для дѣятельности государствъ. Развѣтіе прессы, школъ, ассоціацій, крупнаго фабричнаго производства, торговли, желѣзныхъ дорогъ, банковъ, увеличеніе городского населенія, увеличеніе пролетаріата — все это обуславливаетъ необходимость множества новыхъ законовъ, касающихся народнаго образованія, народнаго нравія, общественнаго призрѣнія, общественной безопасности и т. д. Всѣ эти законы указываютъ правительственной власти извѣстное поле дѣятельности, формы и направленіе этой дѣятельности, часто предоставляютъ ей свободу дѣйствовать по своему усмотрѣнію сообразно обстоятельствамъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ эти же законы предоставляютъ отдѣльнымъ лицамъ множество опредѣленныхъ правъ, налагаютъ на нихъ множество точно обозначенныхъ обязанностей, существованіе и предѣлы которыхъ не могутъ быть поставлены въ зависимость отъ односторонняго и безконтрольнаго толкованія органовъ правительственной власти.

Юстиція по дѣламъ, возникающимъ по поводу актовъ правительственной власти, какъ и въ дѣлахъ, возникающихъ между частными лицами, можетъ быть двухъ родовъ. Во 1-хъ, юстиція уголовная — въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣло идетъ не только о прекращеніи незаконныхъ дѣйствій, но и о наказаніи виновныхъ въ злоупотребленіи властью. Сюда-же могутъ быть причислены и дѣла о наказаніи частныхъ лицъ, виновныхъ въ сопротивленіи законнымъ распоряженіямъ администраціи. Во 2-хъ, юстиція — не имѣющая уголовного характера, аналогичная

обыкновенной гражданской юстиціи. При сложности отношеній, въ которыхъ правительству приходится дѣйствовать, при множествѣ правъ, съ которыми ему приходится сталкиваться, при множествѣ законовъ, съ которыми ему приходится сообразоваться, часто могутъ возбуждаться споры, не имѣющіе ничего общаго съ уголовнымъ процессомъ, споры между отдѣльнымъ лицомъ физическимъ или юридическимъ (общиною, госпиталемъ, ассоціаціей) съ одной стороны и администраціей — съ другой, споры, въ основаніи которыхъ лежитъ не недобросовѣстное дѣйствіе отдѣльнаго лица или администраціи, а различное пониманіе съ обѣихъ сторонъ своихъ правъ, различная оцѣнка фактовъ, подавшихъ поводъ къ спору, различное толкованіе относящихся сюда законовъ или распоряженій. Задача предстоящаго въ такихъ случаяхъ суда состоитъ не въ наказаніи той или другой стороны, а въ опредѣленіи для даннаго частнаго случая границы дѣятельности администраціи и частнаго лица, въ признаніи законности требованія администраціи, или же, напротивъ, въ отиѣніи того административнаго приказанія, которое оказалось въ коллизіи съ законными правами частнаго лица, въ восстановленіи нарушеннаго права или въ опредѣленіи за него вознагражденія. Такіе споры могутъ возникать, дѣйствительно возникали и возникаютъ во всѣхъ отрасляхъ управленія, по поводу незаконнаго взиманія налоговъ, неправильной раскладки дорожной, подводной или квартирной повинности, неправильной записки въ военную службу или удержанія подъ знаменами долѣе положеннаго срока, по поводу закрытія школъ, конфискаціи книгъ, газетъ, почтовыхъ пакетовъ или посылокъ, конфискаціи въ таможенныхъ товаровъ, по поводу нарушенія избирательныхъ правъ и т. д. Споры эти могутъ возбуждаться или между частнымъ лицомъ и администраціей непосредственно, или же между частнымъ лицомъ и другимъ частнымъ лицомъ, дѣйствующимъ на основаніи постановленій администраціи.

По своимъ цѣлямъ и средствамъ уголовная юстиція глубоко отличается отъ юстиціи, состоящей только въ разрѣшеніи споровъ о правахъ и обязанностяхъ. Последняго рода юстицію, насколько она относится къ спорамъ, возникшимъ по поводу правительственной дѣятельности администраціи, мы будемъ, по привычку другихъ, называть административною юстиціей (*juridiction administrative, Administrativ-Justiz*) или юстиціей въ дѣлахъ управления (*Verwaltungsrechtspflege*). Только административная юстиція въ этомъ смыслѣ слова будетъ предметомъ нашего разсмотрѣнія.

Собственно говоря, «административная юстиція» есть терминъ не вполне удачный, такъ-какъ, во 1-хъ, грамматическое значеніе слова «юстиція» обнимаетъ и уголовную юстицію; во 2-хъ, слово «административная» наводитъ на мысль, что это такой родъ юстиціи, въ которомъ, въ качествѣ судьи, дѣйствуютъ административные органы. Въ последнемъ смыслѣ этотъ терминъ и понимался иногда въ Германіи, особенно въ первой половинѣ нынѣшняго столѣтія. Даже послѣ отдѣленія суда отъ администраціи въ большинствѣ германскихъ государствъ нѣкоторая часть обыкновенной гражданской и судебно-полицейской юстиціи была оставлена въ рукахъ администраціи. Административною юстиціей поэтому часто называли ту юстицію по спорамъ изъ области частнаго права и по взысканіямъ за полицейскіе проступки, которая должна была бы принадлежать обыкновеннымъ судамъ, но въ дѣйствительности предоставлена администраціи». Несмотря на это, я думаю, можно безъ вреда оставить терминъ «административная юстиція», такъ-какъ, послѣ надлежащаго разъясненія, онъ едва-ли въ настоящее время можетъ повести къ какой-нибудь путаницѣ понятій.

Необходимость защиты правъ противъ неправильныхъ дѣйствій представителей власти создавалась всегда, и даже въ абсолютныхъ монархіяхъ принимались съ этою цѣлью различныя мѣры,

но эта защита была организована недостаточнымъ образомъ и часто не представляла стройной системы. Главнѣйшее средство защиты составлялъ надзоръ короля и высшихъ административныхъ органовъ за дѣятельностью низшихъ. Административныя учрежденія соединяли въ своихъ рукахъ и собственно администрацію и разбирательство споровъ по поводу дѣйствій административной власти, т. е. административную юстицію. Но иногда, въ видѣ исключенія, существовали и особые административные суды, какъ напр. *cours des aides*, въ области прямыхъ налоговъ, во Франціи и *Kammerjustizdeputationen*, въ области финансоваго и полицейскаго управленія, въ Пруссіи¹. Также въ видѣ исключенія административная юстиція по нѣкоторымъ дѣламъ (по дѣламъ о нѣкоторыхъ косвенныхъ налогахъ во Франціи) предоставлялась обыкновеннымъ судамъ. Господствующимъ правиломъ однако оставалось не только соединеніе администраціи и административной юстиціи, но и въ значительной степени соединеніе администраціи и обыкновенной гражданской и уголовной юстиціи.

Менѣе всего была надежна эта защита правъ въ тѣхъ отрасляхъ управленія, которыя находились въ завѣдываніи единоличныхъ органовъ, интендантовъ, комиссаровъ, министровъ и тому подобныхъ лицъ. Единоличные органы разрѣшали спорныя дѣла, какъ и дѣла чисто административныя, безъ всякихъ процессуальныхъ формъ, безъ надлежащаго выслушанія сторонъ и свидѣтелей, по докладамъ своихъ канцелярій. Разрѣшеніе споровъ зависѣло, такимъ образомъ, не только отъ личныхъ взглядовъ, симпатій и антипатій административнаго лица, но и отъ личныхъ взглядовъ и корыстныхъ расчетовъ канцеляристовъ, отъ которыхъ зависѣло представить дѣло въ томъ или другомъ видѣ. Больше обезпеченій представлялось частному лицу въ отрасляхъ управленія, находившихся въ завѣдываніи коллегій, которыя суще-

¹ О прусскихъ *Kammerjustizdeputationen* см. у *Schulze*, *Das preussische Staatsrecht*, 1-er B. S. 239.

существовали и во Франціи, но въ-особенности были многочисленны въ Германіи, и составляли въ послѣдней преобладающую систему управленія до начала нынѣшняго столѣтія. Коллегіальное обсужденіе дѣла, процессуальныя формы, подобныя судебнымъ, сохранившіяся въ этихъ коллегіяхъ, до извѣстной степени обезпечивали права частныхъ лицъ, хотя и здѣсь отсутствіе публичности, письменное производство и другія несовершенства процесса представляли также нѣкоторое вліяніе канцеляріямъ и неблагоприятно отзывались на правахъ сторонъ.

Послѣднимъ приближищемъ для жалующихся былъ король, который иногда разрѣшалъ дѣло по своему личному усмотрѣнію, по докладу министровъ или приближенныхъ лицъ, но часто передавалъ жалобу на предварительное разсмотрѣніе совѣта изъ высшихъ сановниковъ, носившаго названіе государственнаго совѣта, тайнаго совѣта, совѣта министровъ или какое-нибудь иное названіе. Но даже при разсмотрѣніи дѣлъ этими коллегіальными учрежденіями, даже такими, въ которыхъ, какъ напр. въ французскомъ государственномъ совѣтѣ, выработался болѣе или менѣе опредѣленный процессъ, защита правъ могла быть только очень несовершенною. Стремленіе королей къ личному управленію и суду, возможность подрывать силу закона, изданнаго въ видѣ общаго правила, постановленіями королей, изданными для частнаго случая, или отдѣльными рѣшеніями по судебному дѣлу, вліяніе министровъ, куртизанокъ и другихъ придворныхъ лицъ, пользовавшихся довѣріемъ короля, отсутствіе независимости въ положеніи членовъ высшаго совѣта — все это мѣшало однообразію въ примѣненіи законовъ къ отдѣльнымъ лицамъ, правильности и безпристрастію правосудія.

Съ возникновеніемъ представительныхъ учреждений, съ появленіемъ рѣзкаго различія въ юридической силѣ между закономъ, изданнымъ съ участіемъ представительства, и административнымъ распоряженіемъ, изданнымъ безъ такого участія, вопросъ объ

организации охраны правъ противъ незаконныхъ дѣйствій администраціи усложнился, такъ-какъ даже высшая правительственная власть, королевская, будучи только однимъ изъ факторовъ законодательной власти, сама можетъ издавать распоряженія, противорѣчащія праву и закону, и тѣмъ дать поводъ или къ спору со стороны тѣхъ лицъ, чье право нарушено, или даже къ привлеченію къ отвѣтственности уголовной или дисциплинарной, не короля конечно, но всѣхъ его совѣтниковъ и исполнителей. Вмѣстѣ съ усложненіемъ этого вопроса онъ пріобрѣтаетъ и болѣшую важность, такъ-какъ здѣсь заходитъ дѣло не только о защитѣ правъ отдѣльнаго лица, но вмѣстѣ съ тѣмъ и о надлежащемъ соотношеніи властей законодательной и правительственной, о томъ регуляторѣ, который долженъ поддержать это соотношеніе и вводить административную власть въ надлежащія границы въ каждомъ частномъ случаѣ нарушенія этой границы.

Если мы рассмотримъ административную юстицію въ XIX в. въ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы, какъ до введенія конституцій, такъ и послѣ ихъ введенія, то мы замѣтимъ нѣсколько существенныхъ различій въ ея состояніи, нѣсколько типовъ ея организаціи¹.

1. Административная юстиція принадлежитъ самой администраціи — министрамъ и различнымъ зависимымъ отъ министерства, большею частію единоличнымъ, органамъ. Формы, производства и рѣшенія административныхъ дѣлъ и дѣлъ судебныхъ при этомъ не различаются. Въ настоящее время такое, можно сказать неорганизованное, состояніе административной юстиціи въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ перестало существовать какъ общее правило. Соединеніе въ рукахъ министровъ

¹ Главнѣйшими источниками для ознакомленія съ административною юстиціей могутъ служить: для Англіи извѣстные сочиненія *Gaeist's*, для Бельгіи — *de Fooz*, *Droit administratif belge*, для Італіи — *Dubois*, *Le contentieux administratif en Italie*, для Австріи — *Pann*, *Die Verwaltungs-Justiz in Oesterreich*, для Франціи и Германіи — сочиненія, указанныя далѣе въ моей книгѣ.

и другихъ административныхъ органовъ администраціи и административной юстиціи остается, правда, до нѣкоторой степени и теперь, но при существованіи въ настоящее время въ этихъ государствахъ другихъ, болѣе совершенныхъ системъ административной юстиціи, оно имѣетъ второстепенное, иногда мало-важное значеніе.

Разрѣшеніе споровъ единоличными органами, безъ всякихъ судебныхъ формъ, по докладамъ канцелярій, въ первую половину настоящаго столѣтія не только не прекращается, но даже во многихъ государствахъ усиливается. Система коллегій въ началѣ нынѣшняго столѣтія почти вездѣ на континентѣ замѣняется устроенными по французскому образцу министерствами, въ которыхъ министромъ во главѣ и поставленными въ зависимое отъ министерства органами въ низшихъ инстанціяхъ, органами также болѣею частью единоличными. При этомъ, въ большинствѣ государствъ, при этихъ единоличныхъ органахъ не были созданы совѣты на-подобіе французскихъ совѣтовъ префектуры, специальное назначеніе которыхъ — быть органами административной юстиціи. Не вездѣ существовалъ и государственный совѣтъ съ судебнымъ значеніемъ. Въ такомъ видѣ, напр., находилась административная юстиція въ Пруссіи, начиная съ реформъ Штейна и Гарденберга (1808 — 1818) до самыхъ 70-хъ годовъ. Министръ является не только администраторомъ, но и высшею инстанціей по дѣламъ административной юстиціи. Государственный совѣтъ, учрежденный въ 1817 г., обратившійся въ 48 году въ періодически, по мѣрѣ надобности, собираемую комиссію съ неопредѣленнымъ составомъ членовъ и снова возстановленный въ 1852 г., во все время своего существованія имѣлъ значеніе (совѣщательное) только въ вопросахъ законодательства и при изданіи общихъ административныхъ распоряженій; онъ не имѣлъ судебныхъ функцій. Споры о компетенціи между судомъ и администраціей (конфликты) разрѣшались административною властью

до 1847 года, когда былъ учрежденъ особый *Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte*, состоявшій изъ 6-ти лицъ административнаго и 5-ти лицъ судебного вѣдомства.

Въ такомъ-же состояніи находилась административная юстиція въ большинствѣ другихъ германскихъ государствъ и во многихъ государствахъ итальянскаго полуострова — въ Сардиніи до 1842 г., въ Моденѣ до 1852, въ папской области и ломбардо-венеціанскомъ королевствѣ до присоединенія ихъ къ итальянскому королевству. Она находилась въ такомъ положеніи не только въ абсолютныхъ монархіяхъ, но и въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ — въ той-же Пруссіи послѣ конституціи 1850 года и великомъ герцогствѣ баденскомъ, которое еще въ 1818 г. перешло въ разрядъ конституціонныхъ государствъ. Въ этомъ послѣднемъ до самаго 1863 года, когда послѣдовали коренныя реформы въ администраціи и административной юстиціи, дѣла административной юстиціи сосредоточивались въ министерствахъ, конфликты между судомъ и администраціей разрѣшались совѣтомъ министровъ (*Staatsministerium*), и никакого учрежденія въ родѣ государственнаго совѣта не существовало вовсе.

2. Типичный характеръ представляетъ система административной юстиціи во Франціи. Основанія этой системы въ значительной степени существовали еще въ до-революціонный періодъ. Она была улучшена во времена консульства и первой имперіи и достигла своего полнаго развитія во времена Людовика-Филиппа и второй имперіи. Сущность этой системы состоитъ въ слѣдующемъ. Административная юстиція разсматривается какъ принадлежность административной власти, но въ самой администраціи произведено отдѣленіе администраціи управляющей (*administration active*) отъ администраціи судящей или административныхъ судовъ (*tribunaux administratifs*). Большая часть административной юстиціи принадлежитъ двумъ инстанціямъ административнаго суда, устроеннымъ въ средѣ самой администраціи — совѣ-

префектуры и государственному совѣту. Эти суды дѣйствуютъ коллегіально, публично, съ соблюденіемъ главныхъ процессуальныхъ формъ, при участіи на судѣ адвокатовъ и прокуратуры. Но суды эти не пользуются независимымъ отъ администраціи положеніемъ. Совѣтъ префектуры состоитъ изъ совѣтниковъ, независимыхъ въ своемъ положеніи отъ администраціи, имѣющихъ кромѣ судебныхъ и другія занятія административныя, и кромѣ него имѣетъ своимъ предсѣдателемъ префекта, главное административное лицо департамента. Государственный совѣтъ до реформы, произведенной въ 1872 г., состоялъ изъ лицъ, назначаемыхъ и увольняемыхъ главою правительства и кромѣ того не имѣлъ права постановлять свое собственное рѣшеніе. Онъ приготовлялъ только проектъ декрета для императора, которому одному принадлежало рѣшеніе. Конфликты между судомъ и администраціей разрѣшались государственнымъ совѣтомъ. Такимъ образомъ административная юстиція во Франціи принадлежала и до нѣкоторой степени и теперь принадлежитъ самой администраціи, дѣйствующей въ иномъ составѣ (коллегіально) и въ другихъ формахъ. Такую организацію административныхъ судовъ, конечно, можно разсматривать какъ прогрессъ сравнительно съ тѣмъ ея состояніемъ, въ какомъ мы находимъ ее во всѣхъ абсолютныхъ нѣмецкихъ государствахъ первой половины нашего вѣка и въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ. Она представляетъ собою попытку дать болѣе дѣйствительную защиту правамъ отдѣльныхъ лицъ, съ сохраненіемъ всей силы правительственной власти, всѣхъ тѣхъ средствъ вліянія, которыми сообщаютъ ей преобладающее, сравнительно съ законодательными палатами, значеніе въ государствѣ. Французская система, въ большей или меньшей полнотѣ, была введена и въ другихъ государствахъ, нѣмецкихъ и итальянскихъ, — въ Баваріи и Вюртембергѣ, въ которыхъ въ 1818 — 1819 гг. устроены государственные совѣты, дѣйствовавшіе по образцу фран-

цузскаго государственнаго совѣта, въ Неаполитанскомъ королевствѣ, Пармѣ и Сардиніи (въ 1859 г.). Наболѣе полно воспроизводитъ французскую систему административныхъ судовъ сардинскій законъ, 1859 г., выработанный министерствомъ Rattazzi. Этотъ законъ учредилъ государственный совѣтъ въ столицѣ и правительственные совѣты, на-подобіе французскихъ совѣтовъ префектуры, въ губерніяхъ. Во всѣхъ упомянутыхъ государствахъ французская система административныхъ судовъ въ настоящее время уже утратила свое значеніе. Въ самой Франціи, послѣ паденія второй имперіи, сдѣланы значительныя отъ нея отступленія. Государственный совѣтъ, дѣйствующій по судебнымъ дѣламъ, въ настоящее время есть независимое отъ правительства учрежденіе.

3. Другой типъ представляетъ законодательство Бельгіи, съ 1831 года, и законодательство объединенной Италіи, со времени закона 28-го марта 1865 года. Административная юстиція въ этихъ государствахъ, вообще, предоставлена обыкновеннымъ судамъ, причемъ въ Бельгіи конфликты между судомъ и администраціей рѣшаются высшею инстанціей суда, а въ Италіи высшимъ административнымъ учрежденіемъ — государственнымъ совѣтомъ. Въ нѣкоторой степени приближались къ этому типу законодательства прежнихъ итальянскихъ государствъ — Тосканы и Сардиніи (съ 1842—1859 г.).

4. Совершенно иначе организована административная юстиція въ Англіи.

Наибольшая часть управленія въ Англіи принадлежитъ не органамъ центральнаго управленія, а органамъ самоуправленія. При этомъ въ области самоуправления нѣтъ раздѣленія между судомъ и администраціей. Мировые судьи, дѣйствующіе единолично или коллегіально, въ составѣ малыхъ, спеціальныхъ и четвертныхъ засѣданій, соединяютъ въ своихъ рукахъ не только администрацію, но и административную юстицію и, кромѣ того, значительную часть обыкновенной гражданской и уголовной юсти-

Большая часть спорных дѣлъ изъ области управленія рѣшается коллегіально, съ соблюденіемъ опредѣленныхъ процессуальныхъ формъ. Публичность соблюдается даже на судѣ у мирового мирового судьи.

Высшею инстанціей относительно рѣшеній мировыхъ судей, по уголовнымъ и общимъ гражданскимъ дѣламъ, такъ и дѣламъ административной юстиціи, являются королевскіе суды. Такимъ образомъ въ Англіи административная юстиція принадлежитъ обыкновеннымъ судамъ только въ высшей инстанціи. Споры о компетенціи между судомъ и администраціей рѣшаются тѣми-же королевскими судами.

Только въ нѣкоторыхъ отрасляхъ управленія организованныхъ или реформированныхъ сравнительно въ недавнее время, въ управленіи бѣдными, народнымъ здравіемъ, въ строительно-мъ управленіи, всѣ споры, возбуждающіеся по поводу административныхъ мѣръ, идутъ не въ судъ, а къ высшему начальству, и въ послѣдней инстанціи рѣшаются большею частью министромъ внутреннихъ дѣлъ. Контроль королевскихъ судовъ въ отправленіи юстиціи въ этихъ дѣлахъ почти не существуетъ.

Въ нѣкоторой степени приближаются къ англійскому типу новѣйшія судебно-административныя учрежденія въ Германіи. Начиная съ 60-хъ годовъ во многихъ германскихъ государствахъ производятся коренныя реформы правительственныхъ учреждений, органовъ самоуправленія и административной юстиціи. Первымъ государствомъ, выступившимъ на путь реформъ въ области административной юстиціи, былъ Баденъ. Въ настоящее время она преобразована въ Баденѣ (въ 1863 г.), Пруссіи (1872—76) и точнѣе сказать въ старыхъ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, за исключеніемъ Познани, въ Саксоніи (1873 г.), Гессенѣ (1874—75), Вюртембергѣ (1876 г.) и Баваріи (1878 г.).

Общія черты преобразованій въ этихъ государствахъ состоятъ въ томъ, что въ низшихъ инстанціяхъ организуются коллегіаль-

ные органы, соединяющіе въ своихъ рукахъ административную юстицію и нѣкоторую въ однихъ государствахъ болѣе, въ другихъ менѣе обширную часть администраціи (приложеніе полицейскихъ мѣръ къ земледѣлію, промышленности, торговлѣ, дѣла по управленію бѣдными, школами и т. д.). Эти коллегіальные органы поставлены въ болѣе или менѣе независимое положеніе отъ министерства. Они состоятъ изъ постоянныхъ должностныхъ лицъ и, кромѣ того (за исключеніемъ Вюртемберга и Баваріи), изъ мѣстныхъ жителей, несущихъ даровую и обязательную службу. Эти послѣдніе назначаются изъ кандидатовъ, избираемыхъ мѣстными собраніями. Для разсмотрѣнія спорныхъ дѣлъ устанавленъ опредѣленный устный и публичный процессъ. Въ высшей инстанціи административная юстиція отдѣлена отъ администраціи, но предоставлена не обыкновеннымъ судамъ, а особымъ административнымъ судамъ, состоящимъ изъ постоянныхъ судей, имѣющихъ высшее юридическое и административное образованіе.

Реформы эти не вездѣ еще закончены. Такъ, въ Саксоніи организованы только двѣ низшія коллегіальныя инстанціи (Bezirksausschuss и Kreisausschuss). Высшею инстанціей административнаго суда по прежнему остаются министерства¹.

Законодательства отдѣльныхъ государствъ значительно разнятся въ подробностяхъ. Такъ, въ однихъ государствахъ устанавлены три инстанціи суда (Пруссія, Гессенъ, Саксонія, Баварія), въ другихъ двѣ (Баденъ, Вюртембергъ). Въ Пруссіи судъ отдѣляется отъ администраціи уже во второй инстанціи. Кромѣ того существуютъ значительныя различія относительно круга дѣятельности этихъ учрежденій, процесса и способовъ разрѣшенія конфликтовъ.

5. Особое положеніе относительно устройства административной юстиціи занимаетъ австрійская имперія. Вслѣдствіе широкой автономіи, принадлежащей различнымъ областямъ, входящимъ

¹ Bernewitz, Sachsliches Gesetz vom 21 Avril 1873.

въ ея составъ, оказалось слишкомъ много затрудненій для пре-
 образованія администраціи и административной юстиціи въ низ-
 шихъ инстанціяхъ. Поэтому реформа административной юстиціи
 въ Австріи была ограничена тѣмъ, что учрежденъ (въ 1875 г.)
 высшій административный судъ (Verwaltungsgerichtshof),
 дѣйствіе котораго простирается на всю область по сю сторону
 Дуная. Онъ имѣетъ значеніе кассационнаго суда относительно
 административныхъ учреждений имперіи. Административ-
 ный судъ можетъ однако, не ограничиваясь одною кассаціей
 административнаго постановленія, самъ разрѣшить споръ, если
 обстоятельства дѣла представлены на судъ въ достаточной полнотѣ,
 не иначе, какъ на основаніи фактовъ, установленныхъ въ
 административной инстанціи. Члены административнаго
 суда пользуются такимъ-же независимымъ положеніемъ, какъ и
 обыкновенныхъ судовъ, и назначаются пожизненно. Кромѣ
 административнаго суда въ цислейтанской Австріи суще-
 ствуетъ еще имперскій судъ (Reichsgericht), которому также
 принадлежитъ значительная часть административной юстиціи.
 Имперскій судъ, установленный однимъ изъ основныхъ законовъ,
 изданныхъ 21 декабря 1867 года, разрѣшаетъ споры о публич-
 ныхъ правахъ, возникающіе какъ между автономическими органами
 австрійскихъ земель, такъ и между этими органами
 и центральнымъ правительствомъ. Кромѣ того, ему принадле-
 жатъ разрѣшеніе споровъ о политическихъ правахъ, гарантиро-
 ванныхъ конституціей отдѣльнымъ гражданамъ. Члены имперскаго
 суда также назначаются пожизненно. Назначеніе президента и
 товарища принадлежитъ одному императору. Остальные члены
 назначаются императоромъ, но изъ кандидатовъ, представ-
 ляемыхъ на-половину верхнею, на-половину нижнею палатою¹.

¹ Staatsgrundgesetz vom 21 December 1867. Ueber die Einsetzung eines Reichs-
 Gerichts. Текстъ основныхъ законовъ, изданныхъ 21 декабря 1867 г., можно найти
 въ Jahrbuch, Europäischer Geschichtskalender 1867.

Какъ въ административномъ, такъ и въ имперскомъ судѣ процессъ — устный и публичный и ведется при участіи адвокатовъ. Конфликты между административнымъ судомъ (Verwaltungsgerichtshof) и администраціей разрѣшаются самимъ административнымъ судомъ, конфликты между административнымъ судомъ и обыкновенными судами разрѣшаются имперскимъ судомъ, а конфликты между административнымъ судомъ и судомъ имперскимъ разрѣшаются особымъ сенатомъ, составляемымъ для каждаго отдѣльнаго случая изъ 8 членовъ, по 4 отъ каждаго изъ обоихъ судовъ.

Мы видѣли какъ разнообразны тѣ учрежденія, которымъ предоставляется административная юстиція. Еще большее различіе представляютъ законодательства различныхъ странъ относительно того, какъ великъ объемъ этой юстиціи и какимъ образомъ обыкновенная юстиція и юстиція административная подѣлены между обыкновенными судами, административными судами и самою администраціей. Объемъ административной юстиціи не вездѣ одинаковъ. Такъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ споры частнаго лица съ фискомъ, т. е. съ государствомъ, выступающимъ въ качествѣ собственника имущества, покупателя, продавца и т. д., предоставляются административнымъ судамъ. Иногда административнымъ судамъ предоставляется также наложеніе взысканій за полицейскіе проступки. Иногда, наоборотъ, дѣла административной юстиціи предоставляются обыкновеннымъ судамъ. Такъ, напр., во Франціи обыкновенные суды рѣшаютъ споры по поводу взиманія администраціей косвенныхъ налоговъ. Очень большія различія представляетъ отдѣленіе области административной юстиціи отъ области администраціи. Въ однихъ странахъ отдѣльному лицу предоставляется въ болѣе широкомъ размѣрѣ, чѣмъ въ другихъ странахъ, право жалобы на дѣйствія администраціи въ судѣ (обыкновенный или административный). Такъ, въ однихъ странахъ по поводу закрытія администраціей торговыхъ или

привлеченных заведений частному лицу предоставляется право
 входить въ судъ, въ другихъ странахъ допускается только
 высшей администраціи. То-же самое можно сказать о раз-
 ныхъ рода отношеніяхъ государственной службы—о правахъ
 должностныхъ лицъ на жалованье, пенсію, титулъ, повышеніе въ
 служебной іерархіи и о многихъ другихъ отношеніяхъ. Такія-же
 различія существуютъ и въ процессахъ по дѣламъ административ-
 ной юстиціи какъ между различными странами, такъ и между
 различными родами дѣлъ въ одной и той-же странѣ.

Устройство административной юстиціи въ различныхъ стра-
 нахъ находится въ связи съ политическими условіями этихъ
 странъ, есть продуктъ современныхъ факторовъ, въ нихъ дѣй-
 ствующихъ, и предшествовавшей ихъ исторіи. Поэтому практиче-
 ский вопросъ, возбужденный въ настоящее время во многихъ госу-
 дарствахъ западной Европы — какимъ образомъ организовать ад-
 министративную юстицію, какъ и всѣ общественные и государствен-
 ные вопросы, не можетъ быть рѣшенъ одинаковымъ образомъ для
 разныхъ временъ и для всѣхъ народовъ. Отвѣтъ на этотъ вопросъ
 можетъ быть данъ только по соображеніи всѣхъ особенностей по-
 ложенія данной страны. Такъ, на континентѣ Европы, гдѣ ад-
 министрація представляетъ собою могущественную силу, повиную-
 щуюся одному импульсу изъ центра, отдѣленіе административ-
 ной юстиціи отъ администраціи имѣетъ большее значеніе, чѣмъ
 въ Англіи, гдѣ область самоуправленія весьма широка, гдѣ по-
 тому вопросъ о лучшей защитѣ правъ въ области управленія
 сводится къ улучшеніямъ въ организаціи самоуправления. Вопросъ
 объ организаціи административной юстиціи въ Россіи требуетъ
 также спеціальнаго разсмотрѣнія русскихъ политическихъ и
 иныхъ условій и своего спеціальнаго разрѣшенія. Не смотря од-
 нако на то, что вопросы государственнаго устройства долж-
 ны быть разрѣшаемы для каждаго государства въ отдѣльно-
 сти, при общности культурной жизни европейскихъ народовъ, при

значительной общности возникающих потребностей и средств для их удовлетворения, — опыт других государств может дать полезныя указанія. Конечно, расчетъ на то, что учрежденія существующія въ одной странѣ произведутъ тѣ-же результаты и въ другой странѣ, съ иными условіями, всегда оказывался и будетъ оказываться невѣрнымъ. Въ выводахъ, основанныхъ на изученіи чужихъ странъ, должны быть сдѣланы соотвѣтствующія поправки и измѣненія на основаніи знаній специальныхъ особенностей той страны, для которой предназначаются наши практическія построенія. Только при обстоятельномъ знаніи условій данной страны можетъ быть полезенъ и опытъ другихъ странъ, только при такомъ знаніи возможно удачное разрѣшеніе выдвинутыхъ жизнью общественныхъ и государственныхъ задачъ.