

C  $\frac{19}{171}$

A

A

# ЗАКОНЪ

И

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАСПОРЯЖЕНИЕ

ПО

### РУССКОМУ ПРАВУ.

А. Д. ГРАДОВСКАГО,

ПРОФЕССОРА ИМПЕРАТОРСКАГО С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

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

Cicero, pro Cluentio, c. LIII.

#### I.

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

При смѣшеніи законодательной и административной властей въ

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

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

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

