Караваев Илья Владимирович. Становление законодательства об управлении государственным имуществом в Российской Империи первой половины XIX века: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.01 / Караваев Илья Владимирович;[Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017.- 221 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Оформление дуалистической концепции государственной собственности в Своде законов Российской Империи 25**

1.1. Краткие сведения о возникновении понятия «право собственности» в законодательстве и юридической науке России, основные виды казенной собственности в 30-е гг. XIX века 25

1.2. Виды публичных вещей и оформление концепции особого права публичной собственности в Своде законов Российской Империи .62

1.3. Теория верховной власти как субъекта права публичной собственности и юридического лица и ее оформление в Своде законов Российской Империи 92

**Глава 2. Юридическая сущность, организация органов власти по управлению собственностью Российской Империи и причины преобразования системы управления государственным имуществом при Николае I 106**

2.1. Механизм осуществления права собственности Российской Империи и юридическая сущность государственных учреждений в Своде законов .106

2.2. Организация, полномочия высших и центральных органов власти по управлению имуществом Российской Империи, а также причины создания министерства государственных имуществ 123

2.3. Организация, полномочия местных органов власти по управлению имуществом Российской Империи и причины преобразования системы губернского управления государственной собственностью 152

Заключение .200 Список источников и литературы 207

* [Краткие сведения о возникновении понятия «право собственности» в законодательстве и юридической науке России, основные виды казенной собственности в 30-е гг. XIX века](http://www.dslib.net/teoria-prava/stanovlenie-zakonodatelstva-ob-upravlenii-gosudarstvennym-imuwestvom-v.html#7700831)
* [Теория верховной власти как субъекта права публичной собственности и юридического лица и ее оформление в Своде законов Российской Империи](http://www.dslib.net/teoria-prava/stanovlenie-zakonodatelstva-ob-upravlenii-gosudarstvennym-imuwestvom-v.html#7700832)
* [Механизм осуществления права собственности Российской Империи и юридическая сущность государственных учреждений в Своде законов](http://www.dslib.net/teoria-prava/stanovlenie-zakonodatelstva-ob-upravlenii-gosudarstvennym-imuwestvom-v.html#7700833)
* [Организация, полномочия местных органов власти по управлению имуществом Российской Империи и причины преобразования системы губернского управления государственной собственностью](http://www.dslib.net/teoria-prava/stanovlenie-zakonodatelstva-ob-upravlenii-gosudarstvennym-imuwestvom-v.html#7700834)

**Введение к работе**

**Актуальность темы научного исследования.** В современной России продолжается процесс формирования концепции государственной собственности. В связи с этим оказывается востребованным как исторический опыт организации управления государственным имуществом, так и воплощенные в законодательстве Российской Империи рассматриваемого периода идеи о правомерности существования наряду с правом собственности казны особого права публичной собственности. Некоторые характеристики исторического контекста, а также причины проведения и ход реформы управления имуществом Российской Империи в 30-е годы XIX века представляют значительный практический и научный интерес.

При всей научной и познавательной значимости указанной проблематики юридическая модель права государственной собственности, закрепленная в Своде законов Российской Империи, как и причины реформирования системы органов управления имуществом в 1837 - 1838 гг. до сих пор не стали специальным объектом комплексного историко-правового исследования.

**Степень научной разработанности темы и теоретическая основа диссертационного исследования.** В 30-е гг. XIX в. Свод законов Российской Империи дает законодательное оформление концепции государственной собственности, основанной на сочетании частных и публичных начал. В это время создаются достаточные предпосылки и для реформирования механизма управления собственностью на уровне центральных и местных властей. В науке начинается разработка теории права государственной собственности. К настоящему времени накоплен значительный материал по отдельным вопросам изучаемой темы.

История появления термина «право собственности» в законодательстве России исследовалась в дореволюционной науке М.М. Сперанским ,

1 См.: Мысли графа М М. Сперанского // Архив исторических и практических сведений, относящихся до России, издаваемый Николаем Калачовым. СПб., 1858. Кн. I.

4 М.Ф. Владимирским-Будановым , Д.И. Мейером , К.А. Неволиным ; в советский период этот вопрос освещался в работах А.В. Бенедиктова3; из числа современных авторов - в работах Н.Н. Ефремовой', И.А. Исаева , Т.Е. Но-

**о**

вицкой . Влияние идеологии Свода законов на развитие российской науки гражданского права, учения о праве собственности отмечено в работах дореволюционных и советских авторов, таких как С.Ф. Березкин , Г.Ф. Шершене-вич1 , А.В. Мицкевич11 и др.

Аргументы в пользу того, что субъектом права может быть исключительно физическое либо юридическое лицо изложены в трудах дореволюци-онных юристов: Д.И. Мейера , Е.В. Васьковского'3, Н.С. Суворова14, Ф.В. Тарановского э. В настоящее время Т.Е. Новицкая, анализируя законодательство Екатерины II, также отмечает, что «можно достаточно ясно выделить среди субъектов гражданского права физические и юридические лица»16. Другую позицию занимали такие видные представители немецкой юриспру-денции, как Виндшейд (В. Windscheid) и Бринц (Brinz) , по мнению кото-

См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев, 1907. С. 602, 603. 3 См.: Мейер, Д. И. Русское гражданское право. URL: ) (дата обращения: 23.07.2012)

См.: Неволин К. А. История российских гражданских законов. Ч. II // Неволин К. А. Поли. собр. соч. Т. IV. СПб., 1857.-С. 117-121.

См.: Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву. В 2 т. Т. II. М.: Статут, 2004. С. 104.

6 См.: Ефремова Н. Н. Судебная защита права собственности в России в XVIII в. / Н. Н. Ефремова  
// Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 43.

7 См.: Исаев И. А. «Евразийская» концепция собственности (из истории правового солидаризма) /  
И. А. Исаев // Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 33.

8 Новицкая Т.Е. Правовое регулирование имущественных отношений в России во второй половине  
XVIII века. Монография.М.: Зерцало-М,2005. - 568 с.

См.: Березкин С. Ф. Сперанский как кодификатор: речь, читанная С. Ф. Березкиным в заседании Одесского Юридического Общества 11-го февраля 1889 года. Одесса: Экономическая типография, 1889. С. 10. URL: (дата обращения: 03.09.2012). 10 См.: Шершеневич, Г. Ф. Наука гражданского права в России. М.: Статут, 2003. - гл. II. " См.: Мицкевич А. В. Систематизация законов Российской империи М.М. Сперанским // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 32.

12 См.: Мейер, Д. И. Указ. соч.

13 См.: Васьковский Е. В. Учебник гражданского права. Вып. I. Введение и общая часть. СПб.,  
1896; М.: Статут, 2003. I. Учение о субъекте права.

14 См.: Суворов Н. С. Об юридических лицах по римскому праву. М.: Статут, 2000. 299 с. URL:  
(дата обращения: 04.06.2012).

15 См.: Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917.  
С. 143.

16Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 201. 17 См.: Тарановский Ф. В. Указ.соч. С. 147. См.: Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: СПАРК, 1995. С. 90.

5 рых права могут принадлежать не только кому-нибудь, но и чему-нибудь, а именно цели, для достижения которой предназначено имущество. Концепция казны как субъекта гражданского права, собственника всего казенного имущества и юридического лица изложена в трудах К. Савиньи (F. С. von Savigny)19, Ф. Флайнера (F. Fleiner)20, Д.И. Мейера, Е.В. Васьковского, Ф.В. Тарановского. До революции казенное имущество в качестве разновидности частной собственности рассматривалось в работах Г.Ф. Шершеневи-ча , Н.Л. Дювернуа , К.Н. Анненкова , В.И. Люстиха , Н.В. Варадинова . В наше время аргументы в пользу этого подхода приводят B.C. Нерсесянц , Т.Е. Новицкая27.

Различные мнения о возможности относить к числу государственных различные категории земли (например, удельные, боярские, дворянские, сельские общинные, городские, пустые) в разные периоды истории России встречаются в трудах дореволюционных финансистов, историков, юристов, таких как В.А. Лебедев28, М.Ф. Владимирский-Буданов29, К.А. Неволин30, К.П. Победоносцев , чиновников министерства государственных имуществ (Н.Н. Лещов, К.И. Рембов-Слеповрон-Ремидовский, И.О. Левитский, В.И. Постников, В.Э. Гагенторн) . В трудах советского и российского право-

19 См.: Суворов Н. С. Указ. соч.

20 См.: Винницкий А.В. Институт публичных вещей в германском праве / А. В. Винницкий // Вест  
ник гражданского права. 2013. № 2. С. 187 - 201. Доступ из справ.- правовой системы «Консуль  
тант Плюс».

21 См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Указ. соч. С. 81

22 См.: Дювернуа Н. Л. Чтения по гражданскому праву. Т. 1. Введение и часть общая. Вып. 1. СПб.  
: Тип. М.М. Стасюлевича, 1898.

См.: Анненков К. Система русского гражданского права. Т. I. СПб., 1899. С. 351. 24 См.: Там же. С. 349.

См.: Варадинов Н. В. Исследования об имущественных или вещественных правах по законам русским. Ст. 1: О праве собственности. СПб., 1855. С. 28.

См.: Нерсесянц В. С. От социализма к цивилизму: свобода, право, собственность / В. С. Нерсесянц // Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 9.

27 Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 201.

28 См.: Лебедев В.А. Финансовое право / под ред. А.Н. Козырина; сост. А.А. Ялбулганов. М.: Ста  
тут, 2000. С. 218.

2 См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Киев, 1905. С. 534, 564.

3 См.: Там же. С. 563.

31 См.: Победоносцев К. П. Курс гражданского права. Ч. I: Вотчинные права. М.: Статут, 2002. '2 См.: Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ 1837 - 1887. Ч. III. Государственные имущества. СПб.: Типография В. Безобразова и К., 1888.С. 5.

веда Е.А. Скрипилева33 обосновано, что дворцовые имущества составляли личную собственность членов царской семьи и государственными не считались даже после февральской революции.

Н.Н. Ефремова34 и Т.Е. Новицкая33, анализируя правовой режим различных земель, приходят к выводу, что к концу XVIII века церковные земли становятся государственными, иные земли (недра, водные объекты, лесные насаждения), напротив, исключаются из категории исключительно государственной собственности, признаются оборотоспособными. В работе Т.Е. Новицкой, кроме того, объясняются причины, в силу которых государственные крестьяне уже в царствование Екатерины II официально лишаются права собственности на обрабатываемую ими землю .

Вопросы управления казенной промышленностью были объектом исследования дореволюционных экономистов и историков. Одни, например, И.М. Кулишер , В.Н. Лешков , усматривали видовые различия между понятиями «фабрика», «завод», «мануфактура», другие, например, Л.Н. Ниссело-вич39, напротив, данные понятия отождествляли. М.И. Туган-Барановский в число казенных включал также посессионные предприятия, которые находились не в собственности, а только в условном владении фабрикантов. По мнению дореволюционного правоведа К.Д. Кавелина , казенные фабрики следует причислять к числу юридических лиц. Современные авторы, например, Л.П. Бердников и С.Л. Лонина42, В.Н. Ступишин и В.И. Подлесских ,

33 См.: Скрипилев Е. А. Право собственности в России в период от февраля до октября 1917 г. / Е.  
А. Скрипилев // Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 95.

34 См.: Ефремова Н. Н. Судебная защита права собственности в России в XVIII в. / Н. Н. Ефремова  
// Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 46 - 47.

ъ Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 239. 3бСм.:Тамже. С. 316.

57 См.: Кулишер И. М. История русской торговли и промышленности / сост. А. В. Куряев. Челябинск: Социум, 2003. С. 532.

38 См.: Кулишер И. М. История русской торговли и промышленности. Челябинск, 2003. С. 532.

39 См.: Нисселович Л. Н. История заводско-фабричного законодательства Российской Империи. Ч.  
1. СПб.: Скоропечатная Георга Дюнтца, 1883. С. 16.

40 См.: Туган - Барановский М. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историко-  
экономическое исследование. Т. I. Историческое развитие фабрики в XIX веке. 2-е изд., доп. СПб.:  
Изд-во О. Н. Поповой, 1900. С. 115.

41 Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам в применении к русскому  
законодательству : опыт систематического обозрения. СПб. , 1879.

42 См.: Бердников Л. П., Лонина С. Л. От денежной кладовой до Министерства финансов: очерки  
истории административно-хозяйственного управления Енисейской губернии Красноярского края

7 напротив, доказывали, что казенные фабрики до революции юридическими лицами не были и управлялись штатом казенных чиновников44. Т.Е. Новицкая также приходит к выводу, что «они (казенные предприятия, - И.К.) не обладали статусом юридического лица» .

Много трудов посвящено правовому положению казенных крестьян. Например, М.Ф. Владимирский-Буданов46, М.М. Сперанский47, В.О. Ключевский48, несмотря на то, что Свод законов называл казенных крестьян свободными сельскими обывателями, сходились во мнении, что казенные крестьяне те же крепостные, только принадлежат не помещику, а государству. Д.И. Мейер также подчеркивал двойственное положение крестьян: «в нашем Отечестве даже лишенный всех прав состояния не перестает быть правоспособным»49. Современные авторы, например, М.А. Ковальчук и А.А. Тесля3 , Н.В. Дунаева51, Г.В. Можаева52, Т.Е. Новицкая53 приводят дополнительные аргументы в обоснование этой позиции.

Публичное имущество, предназначенное для общественного пользования или целей управления, в качестве особой категории государственной собственности, отличной от казенных вещей, рассматривается в работах

(1822-2009). Ч. 1. Столетний путь Енисейской Казенной палаты. Красноярск: Мин-во финансов Красноярского края, 2009. 264 с. URL: (дата обращения: 15.01.2013). 43 См.: Ступишин В. Н., Подлесских В. И. Боткинские были: исторические очерки 1759-1959 / науч. ред. А.А.Александров. Ижевск: Удмуртское книж. изд-во, 1959. 246 с. URL:

4э Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 246.

46 Владимирский-Буданов М. Ф. Указ. соч. С. 529.

47 См.: Сперанский М. М. План государственного преобразования (введение к Уложению государ  
ственных законов 1809 г.). М, 1905. URL: (дата обращения: 07.03.2013).

48 См.: Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 5: Курс русской истории. Ч. 5 / под ред. В. Л. Янина;  
послесл. и коммент. сост. В. А. Александров, В. Г. Зимина. М.: Мысль, 1989. С. 250.

49Цит. по: Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 203.

50 См.: Ковальчук М. А., Тесля А. А. Земельная собственность в России: правовые и исторические  
аспекты (XVIII - первая половина XIX вв.). Хабаровск, 2004. 199 с. URL:  
(дата обращения: 13.02.2013).

51 См.: Дунаева Н. В. Удельные крестьяне как субъекты права Российской империи (конец XVIII -  
первая половина XIX в.). URL: (дата обращения:  
15.02.2013)

52 См.: Сословный строй и хозяйство России в первой половине XIX в.: состояние и основные тен  
денции развития: сб. документов и материалов. URL: (дата  
обращения : 03.03.2013).

53 Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 202.

8 Пухты (G. F. Puchta)34, Ваппеуса (H. Wappaus)33, Дернбурга (H. Dernburg)56, Г.Ф. Шершеневича57, Н.Л. Дювернуа58, К.Н. Анненкова59, К.П. Победоносцева60, Н.М. Коркунова61 и других.

К числу юристов, в трудах которых право государства на общественные вещи рассматривается как публичное и по сути отличное от казенного права собственности относятся представители французской науки Ж.-М. Пардессю (J.-M. Pardessus)62, Э.-В. Фукар (E.-V. Foucart)63, Ж.-Б.-В. Прудон (J.-B.-V. Proudhon)64, немецкой - Р. Иеринг (R. von Jhering)65, Ф. Келлер (F.L. Keller)66, итальянской и испанской - М. Кольмейро (М. Colmeiro) и Х.В. Гонсалес Гарсия (J. V. Gonzalez Garcia)68. Сторонниками данного подхода до революции были М.М. Сперанский69, Н.Л. Дювернуа70, Б.Н. Чичерин71, Н.М. Коркунов , позднее - А.В. Венедиктов , в настоящее время - А.В. Винницкий74, Г.Н. Андреева75.

54 См.: Пухта Г. Ф. Курс римского гражданского права. Т. Г. Кн. II: О юридических отношениях. М., 1874. С. 96.

См.: Карадже-Икров Н. П. Публичные вещи. Вып. I. Иркутск, 1927. С. 29

56 См.: Там же.

См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Указ. соч. С. 81. См.: Дювернуа Н. Л. Указ. соч.

59 См.: Анненков К. Указ. соч. С. 72.

60 См.: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Ч. I: Вотчинные права. 7.

61 См.: Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 232.

62 См.: Винницкий А. В. Институт публичной собственности в праве Франции, Испании и Италии  
// Вестник гражданского права. 2013. № 4. С. 215-237.

63 См.: Foucart E.-V. Elements de droit public et administrative, ou exposition methodoque des principes  
du droit public positif avec lindication des lois a lappui. Tome I. Videcoq pere et fils, libraries-editeurs,  
place de pantheon, 3, pres lafaculte de droit. 1843. С 694.

64 См.: Proudhon J.-В.-Victor Traite du domaine public ou de la distinction des biens consideres princi-  
palement par rapport au domaine public. Tome II. Partie I. A Dilon, chez victor Lagier, libr.-edit., place,  
St.-Ellinne. 1845. C. 232-236.

65 См.: Карадже-Икров П. П. Указ.соч. С. 5-6

66 См.: Карадже-Искров Н. П. Указ.соч. С. 4

67 См.: Винницкий А. В. Публичная собственность. М., 2013. 732 с. Доступ из справочно-правовой  
системы «Консультант Плюс».

68 См.: Винницкий А. В. Институт публичной собственности в праве Франции, Испании и Италии  
// Вестник гражданского права. 2013. № 4. С. 215 - 237.

См.: Венедиктов А. В. Избранные труды по гражданскому праву. Указ. соч. С. 62. См.: Дювернуа Н. Л. Указ. соч.

71 См.: Чичерин Б. Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 60.

72 См.: Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 232.

73 См.: Венедиктов А.В. Избранные труды по гражданскому праву. С. 62.

74 См.: Винницкий А. В. Публичная собственность. М, 2013. 732 с. Доступ из справочно-правовой  
системы «Консультант Плюс».

75 См.: Андреева Г. Н Современное правовое оформление публичного характера государственной  
собственности в РФ и концепция публичной собственности // Конституционное и муниципальное  
право. 2004. № 6. С. 2-7.

Другая позиция, согласно которой в основе права на публичные вещи лежит право частной собственности, обосновывается в ранее указанных работах Е.В. Васьковского, К.Н. Анненкова, представителей европейской науки. В числе последних Н.П. Карадже-Искров76 называет Рюттимана (Gu-tachten betrffennd die Rechte welche dem Kantone Basellandschaft an den die Stadt Basel umgebenden. Festungswerken zustehen 1859. Nachtrag zu dem Gu-tachten betr die Baseler Festungswerke 1860), Дернбурга (Rechtsgutachten. Pan-decten 71 и след.), Пернисе (Labeo I. стр. 267), Гельдера (Pandecten 31. Kritische Vierteljahrsschrift 1874 стр. 445), Беккера (Pandecten 77), Салея (Nouvelle revue historique de droit francais et etranger, t. 13. 1889 стр. 481), Бирмана (Die offentlichen Sachen стр. 12 и след.), Гинца (Г.К. Гинц, - И.К.) (Право на предметы общего пользования. Высшая школа в Харбине. Изв. юрид. фак-таї, 1925).

Аргументы в пользу теории верховной власти как субъекта права публичной собственности и юридического лица изложены в трудах Д.И. Мейера,

Н.С. Суворова, Б.Н. Чичерина, а также, указывает Е.В. Васьковский , в немецкой научной литературе: К. Гейзе (К. Heyse), Э. Бёкинг (Boking), И. Блунчли (J. Bluntschli), Г. Арене (Н. Ahrens). В наше время Т.Е. Новицкая также отмечает, что понятие «субъект права» в русском праве не являлся чи-

сто «гражданско-правовой категорией» .

Теория о государстве как юридическом лице была изложена в ранее указанных работах Д.И. Мейера, Б.Н. Чичерина, Е.В. Васьковского, а кроме того - в трудах Е.Н. Трубецкого79, К.Д. Кавелина80 Ф.Ф. Кокошкина81. Про-

Карадже-Искров Н. П. Публичные вещи. Вып. I. Иркутск, 1927. С. 7

7 См.: Васьковский Е. В. Указ. соч. 78См.: Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 200.

9 См.: Трубецкой Е. Н. Лекции по энциклопедии права. СПб., 1998. 183 с. URL: (дата обращения: 25.05.2012).

ю См.: Кавелин К. Д. Что есть гражданское право и где его пределы // Полное собрание сочинений. Т. 4: Этнография и правоведение. СПб., 1900. С. 795.

о 1

См.: Кокошкин Ф. Ф. К вопросу о юридической природе государства и органов государственной власти: М., 1896.

URL: к\_voprosii\_o\_iiridichesloy\_prirode.html (дата обращения: 30.05.2012).

10 тивоположную позицию занимали Н.М. Коркунов и Ф.В. Тарановский . По мнению последнего, государство признать субъектом публичного права нельзя, так как в публичном праве нет вообще субъективных прав, а только обязанности «агентов власти», компетенция.

Ввиду отсутствия определения юридического лица в Своде законов, значительный интерес представляют признаки юридических лиц, сформули-

Q л ОС

рованные в работах Л.А. Цветаева , Д.И. Мейера , К.Н. Анненкова, Е.В. Васьковского, Б.Н. Чичерина, Ф.Ф. Кокошкина, И.А. Покровского , Ф.В. Та-рановского, А.В. Бенедиктова. Также признаки юридических лиц встречаются в трудах Савиньи, А. Лассона (A. Lasson), П. Лабанда (P. Laband), А. Гене-ля (A. Hanel), Бернацика (Bernatzik), Э. Беккера (E.I. Bekker), Иеринга (R. von Jhering), Гейзе (К. Heyse), Ю. Барона, - качественный обзор предложенных

ОТ

указанными авторами признаков сделан Н.С. Суворовым .

Проблемы дееспособности государства, реализуемой посредством действий органов и должностных лиц, рассматривались Д.И. Мейером, Е.В. Васьковским, Б.Н. Чичериным, Н.С. Суворовым, Ф.Ф. Кокошкиным, Н.М. Коркуновым, Ф.В. Тарановским, А.Д. Градовским88. Из числа советских и российских авторов, структура и принцип работы государственного аппарата показаны в трудах Н.П. Ерошкина89, И.А. Исаева90, В.В. Кулакова91.

Особый интерес вызывают научные дискуссии XIX века относительно возможности признавать государственные органы юридическими лицами. Обоснование концепции государственных органов как юридических лиц

Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть. СПб., 1909. С. 8 URL: 5.html (дата обращения: 19.06.2012). 83 Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 149-150.

См.: Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 202. 85См.:Тамже. С. 239.

См.: Там же.

См.: Суворов Н. С. Указ. соч.

8 См.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. I. СПб.: типография  
М. Стасюлевича, 1875. URL: (дата обращения: 13.08.2012)

9 См.: Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.:  
Высш. шк, 1983. С. 169.

90 См.: Исаев И. А. История государства и права России. М.: Юристь, 2004. С. 356.

91 См.: Кулаков В. В. Вопросы кооперативной собственности в произведениях классиков марксиз  
ма / В. В. Кулаков // Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 81.

встречается, по свидетельству Е.В. Васьковского, в работах Гейзе, Бёкинга, Блунчли, Аренса, Беккера, Гирке. Другие исследователи, например, Д.И. Мейер, Е.В. Васьковский, Н.С. Суворов, Г.Ф. Шершеневич, К.П. Победоносцев, К.Н. Анненков, Ф.Ф. Кокошкин, Ф.В. Тарановский, позднее -А.В. Венедиктов, в настоящее время - Т.Е. Новицкая , высказывались в пользу противоположной позиции.

Дореформенная организационная структура и функции органов высшего, центрального и местного управления при Николае I, а также подготовка реформы П.Д. Киселева и ее причины рассматриваются в исторических обозрениях Министерства государственных имуществ93 и книгах В.О. Ключевского94, А.П. Заблоцкого-Десятовского95. Причины, побуждавшие правительство сохранить общинное землевладение, и значение мирского схода для членов общины при внутреннем распределении землепользования показаны в работе В.Г. Графского , недостатки функционирования откупной системы - в работе М.Л. Гавлина , тяжелое фактическое положение казенного крестьянства на примере Тамбовской губернии - в работе Е.Ю. Ивановой-Малофеевой .

Труды указанных авторов, имеют важное значение для формирования научных представлений о государственной собственности и составили теоретическую основу диссертационного исследования.

Новицкая Т.Е. Указ. соч. С. 246. **93**

См.: Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных

имуществ 1837 - 1887. Ч. I: Учреждение и преобразования Министерства. - СПб.: Паровая скоро-печатня Яблонский и Перотт, 1888. - 186 с; Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ 1837 - 1887. Ч. II: Попечительство. Поземельное устройство. - СПб.: Паровая скоропечатня Яблонский и Перотт, 1888. - 564 с; Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ 1837-1887. Ч. III: Государственные имущества. Отдел II. СПб: Паровая скоропечатня Яблонский и Перотт, 1888. -448 с.

4 См.: Ключевский В. О. Сочинения. В 9 т. Т. 5: Курс русской истории. Ч. 5 / под ред. В. Л. Янина; послесл. и коммент. сост. В. А. Александров, В. Г. Зимина. М.: Мысль, 1989. С. 251.

95 См.: Заблоцкий-Десятовский А. П. Граф П. Д. Киселев и его время. Т. II. Ч. I. СПб., 1882.

96 См.: Графский В. Г. Право собственности на землю в крестьянской общине в пореформенный  
период / В. Г. Графский // Собственность: право и свобода / ИГиП РАН. - Москва, 1992. - С. 72-  
73.

97 См.: Гавлин М. Л. Вопрос о винных откупах в истории законодательства Российской империи.  
XVIII—XIX вв.// Экономическая история. Вып. 13. М.: Изд-во МГУ, 2007. С. 127. URL:  
(дата обращения: 03.09.2013).

'8 См.: Иванова-Малофеева Е. Ю. Реформа государственной деревни в Тамбовской губернии (середина 30-х- середина 50-х гг. XIX в.). Тамбов, 2005. С. 39.

**12** **Методологическую основу исследования** составляет совокупность общенаучных и специально-юридических методов научного изучения объекта исследования для достижения целей диссертационной работы. Такие общенаучные методы как структурно-функциональный анализ, единство логического и исторического применялись для моделирования системы управления государственной собственностью, изучения функций и методов управления, формулирования логических выводов на основе норм Свода законов и исторических фактов. С помощью индукции и статистики, на основе отдельных примеров и цифровых показателей, дающих представленние о результатах управления, сделаны умозаключения о существовании системных проблем в управлении государственной, в том числе публичной, собственностью и необходимости изменений.

Специально-правовые методы, такие как герменевтический, историко-правовой применялись для юридического толкования и уяснения норм Свода законов с учетом фактических обстоятельств исследуемого периода, принималась во внимание судебная практика и комментарии юристов. С помощью сравнительно-правового и формально-юридического методов выявлены существенные различия в правовом регулировании отношений государственной собственности между изучаемым и современным законодательством, а также сформулированы важные юридические понятия, применяемые для регулирования общественных отношений. Также для воссоздания абстрактно-правовой модели управления государственным имуществом использовался метод правового моделирования.

**Источниковую базу исследования** составили нормативные правовые акты, относящиеся к исследуемому периоду, документальные материалы Российского государственного исторического архива, Государственного архива Кировской области, а также обзоры деятельности министерства государственных имуществ, составленные его чиновниками.

К первой группе источников относятся законодательные акты, включенные в Полное собрание законов Российской Империи, которые, хотя и изданы в разные периоды времени, но относятся к организации управления госу-

дарственным имуществом в исследуемом периоде, в том числе Учреждения для управления Губерний Всероссийской Империи от 7 ноября 1775 года, Указ от 29 апреля 1836 года «Об учреждении V отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии», Указ от 26 декабря 1837 года «Об учреждении министерства государственных имуществ», Указ от 30.04.1838 года «О Проекте учреждения о управлении государственными имуществами в губерниях», а также иные акты.

Указанными актами были заложены основы организации аппарата управления имуществом в центре и губерниях в первой половине XIX в., в них же констатируются существующие недостатки и определяются направления реформы управления государственной собственностью.

К этой же группе источников относится Свод законов, в котором определен организационно-правовой статус важнейших элементов системы управления государственным имуществом, таких как категории государственного имущества, их назначение, казенные крестьяне, казенные и посессионные фабрики, казна, оброчные статьи, казенные леса, земли, самодержавная власть, право собственности, право государственной собственности, государственные органы, их компетенция, функции, структура управления собственностью и т. д.

Исследование законодательства, главным образом, проводилось по отдельным частям Свода законов, к числу которых относятся: Основные законы и учреждения государственные", Уставы о службе гражданской100, Законы гражданские и межевые101, Свод уставов казенного управления102, Свод учреждений государственных и губернских103, Учреждения губернские104,

1 Свод законов Российской империи: в 15 т. Т. 1: Основные законы и учреждения государственные. - СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1832. - 834 с.

Свод законов Российской империи: в 15 т. Т. 3: Уставы о службе гражданской. - СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1832. - 639 с.

Свод законов Российской Империи. Т. 7. Уставы монетный, горный, и о соли. - СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1857. - 840 с.

Свод законов Российской империи: в 15 т. Т. 5: Свод уставов казенного управления. - СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1842. - 564 с.

Свод Законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских. Т. І. Ч. I. Основные Законы и Учреждения Государственные. - СПб.: Тип. 2-го отд. собствен. Его Имп. Величества канцелярии, 1842. - 746 с.

14 Уставы монетный, горный, и о соли1 5, Уставы кредитный, торговый, о промышленности фабричной и заводской, и устав ремесленный106, а также актам, вошедшим в Полное собрание законов Российской Империи (собрание I. Т. II, III, 20 - 24, 26, 31; собрание П. Т. 1, XII, XIII, 48).

Вторая группа источников включает материалы официального делопроизводства из фондов Российского государственного исторического архива (РГИА), в том числе переписка главноуправляющего V отделением гр. П.Д. Киселева по разным вопросам (фонд 1589, опись 1). В частности, исследованы документы из истории учреждения пятого отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии (дело 1); об учреждении Министерства государственных имуществ (дело 611); о лесоистреблении по Казанской губернии и открывшихся злоупотреблениях по сему предмету (дело 262); о поездке генерал-адъютанта Киселева в губернии, где проводилась ревизия государственных имуществ (дело 324); о ревизии государственных имуществ в Оренбургской губернии (дело 335); о потребности введения особенного управления крестьянами в губерниях Калужской и Смоленской (дело 295); о ревизии государственных имуществ в Вятской губернии (дело 369); о ревизиях государственных имуществ в Таврической губернии (дело 362).

Кроме этого, изучены архивы департамента государственных имуществ Министерства финансов, относящиеся к деятельности первого отделения: дела о продаже, покупке, отдаче в аренду и обмене земель, отводе их крестьянам, иностранным колонистам, церквам и монастырям; по земельным спорам крестьян с помещиками и между собой; о пожаловании земель разным лицам, о переселении крестьян; камеральные описания уездов (фонд 379, опись 1, 1801-1837 гг.): дело по донесению принца Гольстейн-Ольденбургского Николаю I с замечаниями его во время путешествия по России о бедственном

Свод законов Российской империи: в 15 т. Т. 2: Учреждения губернские. - СПб.: Тип. Второго отделения Собственной Е. И. В. канцелярии, 1842. - 1753 с.

Свод законов Российской Империи. Т. 7. Уставы монетный, горный, и о соли. - СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1857. - 840 с.

106 Свод законов Российской Империи. Т. XI. Ч. 2. Уставы кредитный, торговый, о промышленности фабричной и заводской, и устав ремесленный. - СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1857. - 1239 с.

**15** положении крестьян (дело 1384); материалы ревизии Архангельской, Вологодской, Олонецкой губерний генерал-губернатором Клокачевым с замечаниями о беспорядках, допущенных Олонецкой казенной палатой (дело 306); дело по запросу генерал-адъютанта Киселева с приложением ведомостей о площади свободных и заселенных земель и лесов по губерниям (дело 1534); дело по циркулярному предписанию Департамента о своевременном опубликовании сообщений об отдаче оброчных статей в Петербургских ведомостях (дело 1481); дело о запрещении чиновникам Бессарабской и Кавказской палаты участия в торгах по продаже оброчных статей (дело 1381); дело об отдаче в оброчное содержание казенных земель в Западной Сибири ниже цен, платимых ранее без утверждения Министерства финансов (дело 1382); дело об отводе Знаменскому монастырю Курской Губернии рыбных ловель и передаче в пользование его мельницы (дело 196); о пожаловании статскому секретарю Енгелю земель в Вятской губернии и о продаже части земель купцу Аршаулову и крестьянину Боброву (дело 66); дело о приостановлении раздачи земли в Новороссийском крае в частную собственность до выяснения вопроса о степени нуждаемости крестьян (дело 170).

Изучены материалы Государственного архива Кировской области (ГАКО), в том числе Вятской казенной палаты XVIII-XX вв. (фонд 176), в частности деятельность лесного отделения, 1800-1852 гг. (опись 1, дело 2405), архивы лесного отделения также представлены в фонде Вятской палаты государственных имуществ, 1839-1866 гг. (фонд 575, опись 1, дела 14, 617). В этом же фонде изучены данные о результатах работы другого важнейшего отделения палаты - хозяйственного (опись 8, 1783, 1784, 1790, 1804-915 гг., дела 222, 528, 584, 798, 802). В указанных делах находятся сведения о состоянии казенной собственности в Вятской губернии накануне реформы, в том числе отчеты о неправильных распоряжениях казенной палаты с резолюциями императора (фонд 575, опись 8, дело 798); письма и рапорты Вятской казенной палаты (фонд 575, опись 1, дело 14), рапорты ревизора по Вятской губернии Холодовского на исполняющего должность гражданского губернатора (фонд 575, опись 1, дело 617) и чиновника особых поручений Тлущи-

16 ковского (фонд 575, опись 8, дело 222), письма Уржумского земского суда и Яранского рекрутского присутствия в адрес Вятской Казенной Палаты (фонд 575, опись 8, дело 584), рапорты Котельничского земского суда в адрес Вятской казенной палаты (фонд 575, опись 8, дело 584); выписки из книги сведений хлебных магазинов Вятской Губернии за 1837 год (фонд 575, опись 8, дело 802). В доказательство отдельных выводов диссертантом приводятся также официальные разъяснения, направленные в адрес Вятской казенной палаты, в частности инструкция департамента государственных имуществ для управления казенными винокуренными заводами (фонд 176, опись 1, дело 2405).

Третья группа источников включает отдельные части исторического обозрения деятельности министерства государственных имуществ за период 1837 - 1887, составленные чиновниками министерства государственных имуществ, в которых изложены подробности создания министерства (часть первая ) и раскрыты основные направления его деятельности по управле-нию оброчными статьями, лесами, рыбными ловлями (часть третья ), а также казенными крестьянами, поземельным устройством и другими объектами государственной собственности (часть вторая109).

**Объектом исследования** выступает законодательство об управлении государственным имуществом в Российской Империи первой половины XIX века и общественные отношения в сфере управления государственной собственностью накануне создания министерства государственных имуществ.

**Предмет исследования** составляют предпосылки реформы управления государственным имуществом 1837 - 1838 гг. и юридическое оформление государственной (в том числе публичной) собственности в Российской Им-

107 Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных иму  
ществ 1837 - 1887. Ч. I: Учреждение и преобразования Министерства. - СПб.: Паровая скоропе-  
чатня Яблонский и Перотт, 1888. - 186 с.

108 Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных иму  
ществ 1837-1887. Ч. III: Государственные имущества. Отдел II. СПб: Паровая скоропечатня Яб  
лонский и Перотт, 1888. - 448 с.

109 Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности Министерства государственных иму  
ществ 1837 - 1887. Ч. II: Попечительство. Поземельное устройство. - СПб.: Паровая скоропечатня  
Яблонский и Перотт, 1888. - 564 с.

**17** перии (субъектно-объектный состав системы управления в данной сфере, содержание и виды права собственности и т. д.).

**Целью** диссертации является исследование модели управления государственным имуществом, существующей в Российской Империи первой половины XIX в., выявление её особенностей и недостатков, а также систематизация научных представлений о праве государственной собственности.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

1. Дать анализ предпосылок становления в российской юридической науке учения о праве собственности казны как разновидности права частной собственности и дать научную оценку концепции казны как юридического лица частного права.
2. Воссоздать взгляды представителей русской юриспруденции на публичные вещи как имуществе, не относящемся к казенной собственности и определить принятые в ту эпоху критерии отнесения вещей к категории публичных; рассмотреть классификацию таких вещей.
3. Раскрыть бытующее в дореволюционной юридической науке понятие права государственной собственности как особого права публичной собственности, провести анализ содержания права публичной собственности и соотнести его с содержанием права частной собственности.
4. Проанализировать организационную структуру, компетенцию высших и центральных органов управления государственной собственностью в первые годы XIX в. и выявить предпосылки и цели создания министерства государственных имуществ.
5. На основе архивных сведений дать характеристику основных проблем системы управления казенными крестьянами, оброчными статьями, казенными землями, казенными лесами, податями накануне создания министерства государственных имуществ.
6. Проанализировать структуру, полномочия органов местного управления, а также состояние управления государственной собственностью

**18** на губернском, уездном, волостном и сельском уровнях накануне создания палат государственных имуществ.

7) Выявить основные направления реформы системы управления государственными имуществами.

**Хронологические рамки** исследования охватывают первую половину XIX века, когда в связи с принятием Свода законов, появляется возможность концептуализировать представления о государственной собственности, совершается переход к новой, более современной и результативной модели управления государственным имуществом.

Предметом настоящего исследования стали законодательство и иные источники, датировка которых выходит за пределы исследуемого периода. Это позволило дать более объемное представление о предпосылках и последствиях исследуемой реформы. Так, например, изучалась литература и законодательные памятники, позволяющие изложить историю появления понятия права собственности в русском законе в XVIII в. Объектом исследования стали и научные труды, относящиеся к середине - второй половине XIX в. и даже к XX в., поскольку именно тогда в отечественной науке происходит глубокое осмысление опыта предшествующих десятилетий и начинают появляться учения, посвященные публичной собственности.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что в нем на основе малоизученных или ранее не изученных источников (архивных материалов, малоизвестных дореволюционных и советских трудов, а также иностранной, в частности, специально переведенной для целей настоящего исследования французской литературы) впервые исследуются в комплексе вопросы оформления управления государственной собственностью в Российской Империи накануне реформы 1837-1838 гг. В рамках взятого на вооружение системного подхода исследуются не только теоретико-юридические основы осуществления права государственной собственности, но также организационная структура и функции важнейших органов управления, основные направления и этапы административной реформы.

Впервые в историко-правовой науке воссоздается юридико-функциональная модель управления государственной собственностью, получившая оформление в Своде законов. В составе этой модели выделена и детально охарактеризована как абстрактно-правовая конструкция прав собственности государства, так и структурно-функциональный комплекс органов государства и должностных лиц, осуществляющих управление в сфере государственной собственности.

В настоящей работе синтезированы эмпирические данные и научные знания о законодательных основах управления государственным имуществом; предлагаются новые аргументы, направленные на углубление и дополнительное обоснование идеи обособления права публичной собственности; в научный оборот вовлекаются неизвестные архивные материалы.

Научная новизна выразилась в следующих **основных положениях, выносимых на защиту.**

**1) В** Своде законов Российской Империи были заложены основы дуалистической концепции государственной собственности. С одной стороны, казенные имущества, которые представляли собой часть государственной собственности, способную находиться в гражданском обороте на общих началах с имуществом иных (частных) лиц. К числу важнейших объектов казенной собственности относились казенные земли, как пустые, так и обработанные, казенные леса, рыбные ловли, оброчные статьи, казенные фабрики и казенные крестьяне, а также их движимые принадлежности. Казна представляла государство, обладала правом собственности на казенные имущества и выступала в хозяйственных отношениях в качестве юридического лица частного права.

С другой стороны, в составе государственной собственности находились наделенные особым правовым режимом публичные вещи, которые не подлежали частному владению. Они были отнесены к государственным имуществам вместе с казенными, но составляли особую категорию вещей. При этом в Своде законов не существовало четких критериев отличия пуб-

**20** личной собственности или хотя бы перечней имущества публичного назначения.

1. Уже в начале XIX века в русской юридической науке сложились две основные концепции права собственности на публичные вещи (основным признаком которых считалось назначение вещи для общего пользования). Сторонники публично-правовой концепции придерживались мнения о невозможности признать право собственности в отношении публичных вещей и исходили из существования особого публичного права на общественные вещи. Сторонники частноправовой концепции утверждали, что к публичным вещам применима теория модифицированного права собственности. Дополнительные аргументы сторонникам публично-правовой концепции давали положения Свода законов, в которых право государственной собственности определялось иначе, чем право собственности (ст. 389 и 388 гл. 1 раздела 2 кн. 2 ч. 1 т. X Свода законов).
2. До создания министерства государственных имуществ управление казенной собственностью было сосредоточено в министерстве финансов, где существовал специальный департамент, к ведению которого относились важнейшие объекты государственной собственности: казенные крестьяне, земли, леса, оброчные статьи. Недостаток такой системы заключался в том, что департамент государственных имуществ исполнял прежде всего фискальную функцию в ущерб хозяйственной, и тем более попечительской. Согласно архивным сведениям этот департамент не собирал информации о состоянии посевов, урожаев казенных крестьян, мало оказывал пособий крестьянам по случаю пожаров, предпочитал не видеть пагубное влияние откупщиков на крестьян, не искал способа уменьшить недоимки, выявить случаи бесконтрольного истребления лесов. Более того - он не обеспечивал должный контроль за деятельностью казенных палат, которые, пользуясь его покровительством, не выполняли выданные министерством финансов предписания по части повышения эффективности управления имуществом.
3. Суть реформы центрального управления государственными имуще-ствами заключалась в специализации, выделении в особую, экономическую,

**21** управленческую сферу, вопросов управления казенными крестьянами, землями, лесами, оброчными статьями в части, непосредственно не связанной с фискальными потребностями государства. Это потребовало изъятия из ведения министерства финансов указанных вопросов, ликвидации соответствующего департамента и создания специального хозяйственного ведомства - министерства государственных имуществ. Дополнительно к ведению этого министерства было отнесено управление колонистами, кочевыми народами, свободными хлебопашцами, развитие земледелия и сельского хозяйства, с одновременным изъятием этих вопросов из ведения министерства внутренних дел и министерства финансов.

5) Иные вопросы управления государственной собственностью и после  
реформы продолжали оставаться в ведении министерства финансов. Оно  
продолжало курировать винокуренные, горные, соляные заводы и суконные  
фабрики, как казенные, так и посессионные; казенные рудники, соляные озе  
ра, слои, горы и копи, запасные и оптовые магазины со всеми их принадлеж  
ностями; леса, земли, люди, к заводам казенным приписанные; учебные  
учреждения, состоящие при других ведомствах, например, горные школы  
при заводах; подати и пошлины, откупные и акцизные сборы и так далее.

6) Недостатки дореформенной системы губернского управления госу  
дарственным имуществом во многом оставались следствием принадлежности  
её преимущественно к финансовому ведомству. К ним следует отнести: со  
средоточенность на учёте выплат крестьянских налогов и недостаточное  
внимание общему управлению казенной деревней (в силу этого ближайшим  
и часто единственным начальством казенных крестьян были сборщики пода  
тей); отсутствие в хозяйственных отделениях казенных палат сведений о ко  
личестве и категориях казенной земли и казенных лесов; отсутствие контроля  
за деятельностью мирских обществ, что порождало сокрытие волостными  
правлениями сведений об оброчных казенных статьях; нарушение интересов  
казенных крестьян в угоду удельному ведомству и помещикам; неудовлетво  
рительное содержание запасных хлебных магазинов. Недостаток кадров и  
коррупция наблюдались также на уровне земских судов, волостных и сель-

**22** ских властей. На уровне уездов и волостей специализированные органы вообще отсутствовали, и земский исправник или, соответственно, волостной голова осуществляли одновременно полицейские, хозяйственные, фискальные функции.

1. Хозяйственные управления казенных палат не относили к числу приоритетных задач организацию эффективного использования важнейшего государственного имущества, попечение о нуждах казенных крестьян. Главной причиной было то, что казенные палаты занимались не только управлением государственным имуществом, но и ревизскими, рекрутскими, гильдейскими, делами по народному продовольствию и т.д.
2. Суть проекта губернского управления П.Д. Киселева заключалась в создании в каждой губернии особого органа управления государственными имуществами, подчиненного центральному министерству. Палата государственных имуществ, в отличие от хозяйственных управлений казенных палат, могла сосредоточиться на управлении землями, оброчными статьями, казенными крестьянами. С целью усиления контроля за арендаторами оброчных казенных статей, волостями, земскими исправниками и сельскими обществами управление государственным имуществом было разделено по округам.
3. Реформа П.Д. Киселева позволила четко разграничить компетенцию между управлением государственными имуществами и полицией в отношении сельских обывателей. Сельские общества в целях восстановления естественных основ сельской общины должны были быть построены на основе сложившихся границ общественного землепользования, а все допущенные до того времени чисто фискальные деления селений (деревня могла входить в состав сельского общества, образованного для взимания податей и состоящего из 500 дворов, и та же деревня могла одновременно входить в состав другого сельского общества, образованного для исполнения поселянами рекрутской повинности и состоящего из 1000 дворов) следовало отменить и поручить раскладку и сбор податей, рекрутскую повинность, запасные магазины

**23** соответствующему сельскому обществу, предоставив каждому собственную администрацию и суд.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в нем выводы могут представлять интерес для историков и специалистов в области гражданского, административного права, и использоваться в процессе преподавания курса «Управление государственной собственностью». Значимость исследования для юридической науки состоит также в том, что правовое положение важнейших элементов системы управления государственной собственностью (государственные органы, казна, публичная власть, казенные заводы, права собственности) существенным образом отличается от правовых подходов, принятых в современном законодательстве.

Практическая значимость исследования состоит в том, что предложения и выводы, сформулированные в работе, в частности доводы в пользу существования особого публичного права собственности, которое по субъект-но-объектному составу и содержанию совершенно отличается от права частной собственности, могут быть учтены при подготовке концепции управления государственной собственностью как на уровне Российской Федерации, так на уровне ее отдельных субъектов и муниципальных образований.

**Достоверность и апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждалась и рекомендована к защите в секторе истории государства, права и политических учений Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук. Основные результаты исследования обсуждались на международных и всероссийских научных конференциях: (П. А. Столыпин: государство и общество» (Киров, 2012), «Актуальные проблемы управления экономикой региона» (Киров, 2013), «Российская государственность в XXI в.» (Киров, 2013).

Основные результаты, полученные в ходе работы над диссертацией, опубликованы в двух монографиях и тринадцати статьях, опубликованных в научных изданиях, в том числе в четырех рекомендованных ВАК Министер-

**24** ства образования и науки Российской Федерации для изложения основных научных результатов на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Также основные выводы диссертационной работы были предметом обсуждения в рамках курса «Управление государственным имуществом» образовательных программ высшего и дополнительного профессионального образования.

Степень достоверности представления научных результатов проведенного исследования обуславливается использованием в работе современной научной методологии и основополагающих концепций отечественных и зарубежных ученых, научной аргументированностью основных выводов исследования, самостоятельно полученными архивными материалами.

**Структура диссертации** определена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

## Краткие сведения о возникновении понятия «право собственности» в законодательстве и юридической науке России, основные виды казенной собственности в 30-е гг. XIX века

Термин «право собственности» впервые появляется в последней четверти XVIII в. при Екатерине II. Упоминания об этом можно встретить у М.Ф. Владимирского-Буданова112, Д.И. Мейера113, К.А. Неволина114. Последний указывает, что термин «собственность» впервые встречается в Наказе генерал-прокурору 1767г., термин «право собственности» – в манифесте 1782 г.115. Евразийцы, к числу которых профессор И.А. Исаев относил, в том числе, правоведов И.Н. Ильина, Н.Н. Алексеева, отмечали то же самое: «В русском праве само понятие собственности возникает не ранее XVIII в., до этого времени его заменяли понятия «владение» и «отчина»»116. Именно в XVIII в., отмечает Н.Н. Ефремова, «российское законодательство начинает четко различать понятия владения и собственности, причем последнее впервые получает нормативное закрепление»117. Однако, четкости, указывает доктор юридических наук, профессор Т.Е. Новицкая, в понимании «право собственности» не было не только в конце XVIII, но и в начале XIX века. В этом значении продолжали использоваться термины «вотчина» и «поместье»118.

Первое узаконение понятие «право собственности» получило в манифесте 28 июня 1782 года: «Право собственности каждого в имении его распространяем и повелеваем разуметь не на одной поверхности земли им благоприобретенной, или по наследству пришедшей; но и в самых недрах той земли и в водах, ему принадлежащих на все сокровенные минералы и произрасщения, и на все делаемые из того металлы»119. Но прилагательное, отмечает Н.Н. Ефремова, от которого происходит термин «собственность», появилось еще в указе 1732 г.: « что в церковь отдадут, своим почитать уже не должно, но церковное есть и единой церкви надлежит, а не до собственной кому духовной или светской»120.

Относительно позднее закрепление понятия «право собственности» в русском законе, однако, не означает того, что до этого момента право собственности сводилось к простому владению. Наивысшее право одного лица над вещью до этого момента обозначалось различными словами, но которые могли обозначать одинаковый объем прав на вещь. М.Ф. Владимирский-Буданов указывает, что долгое время принадлежность лицу вещи именовалась основаниями приобретения, например, «купля», «отчина», «приданое», «промысел»121. Аналогом термина «право собственности» Н.Н. Ефремова называет также термин «одерень»122.

Термин «собственность» появляется, цитирует Т.Е. Новицкая М.М. Сперанского, как противопоставление «поместьям, найму и всякому управлению по доверенности и препоручению»123. В программе нового сводного уложения, появляется определение «права собственности», предложенное Екатериной II: « право, которое каждый член общества гражданского имеет над имениями, справедливо приобретенными»124.

Тезис о том, что право собственности и до появления соответствующего понятия не было тождественно фактическому обладанию, подтверждается существующими издавна институтами владельческой защиты и владельческой давности.

Так, права фактического владельца защищены законом уже в Русской Правде: «Если кто опознает (свою вещь у другого), то не должен брать ее, говоря, «это мое»; но должен сказать ему так: «пойди на свод, где ты взял» (Ак. 13)»125. Это означает, что собственник, фактически утратив вещь, не теряет право и может требовать возврата вещи.

Институт владельческой давности, по мнению М.Ф. Владимирского-Буданова, уже в XV веке в законе обособляется от института собственности: «Псковская Судная Грамота – постановлениями о давности и пожизненном владении (ст. 9, 72, 88, 92), Новгородская - постановлениями о защите владения, независимо от вопроса о праве собственности: «до суда на землю не наезжать, а о земле позвать к суду»»126.

Кроме указанных различий, отличаются также способы приобретения права собственности и владения. Отличительным признаком возникновение права собственности на вещь является труд, при помощи которого вещь поступила в собственность, именно он, по мнению М.Ф. Владимирского-Буданова, «налагал на нее (вещь, – И.К.) печать частной принадлежности»127. То, что именно труд позволяет лицу извлечь вещь из природного состояния и сделать своей отмечали Джон Локк128 и Адам Смит129. Первый завладевший мог отметить свое первоначально возникшее право знаком частной собственности, например, провести межу вокруг обработанного им участка или воткнуть палку в добытого им зверя: « Внутри своей межи собственник может ничем не проявлять фактического владения, но остается собственником; нарушение межи есть деяние воспрещенное и преступное»130. То же касается движимого имущества: «По Рус. Правде, зверь в сети, пчелы в борти, обозначенные частным знаком, признаются частной собственностью (Кар. ст. 81, 86, 87, 94 - 96)»131.

Таким образом, в российском праве закрепилось понятие о фактически существующих отношениях собственности.

Одновременно с появлением Свода законов активно начинает развиваться наука гражданского права, и в том числе учение о праве собственности, происходит научное осмысление содержания этого права и его пределов.

До этого времени российская правовая наука не имела достаточных предпосылок для развития, так как «российское законодательство начала XIX в., – как отмечает профессор А.В. Мицкевич, – пребывало в состоянии глубокой запущенности»132, характеризовалось «чрезвычайной запутанностью»133, состояло «из бесчисленного множества законов, «боярских приговоров», указов самодержцев и иных актов, издававшихся начиная с 1649 г.»134. Изучать разрозненные сведения и делать из этих отрывков выводы было сложно. Исследователей, изучавших право до появления Свода законов, С.Ф. Березкин, например, называет только «пионерами науки русского права»135. Развитию российского гражданского права способствовало участие правительства. Так уже в 1829 году, после изучения русского законодательства под руководством М.М. Сперанского, в Берлин на обучение к Савиньи были отправлены будущие профессора Неволин, Богородский, Благовещенский, Знаменский и Орнатский, позднее – Мейер, Осокин, Куницын и др.136

В этом списке одним из первых, кто с научной точки зрения раскрывает содержание «казны – государства – как субъекта имущественных прав»137, следует назвать Д.И. Мейера. В рамках курса гражданского права Д.И. Мейер рассматривал казну как частного собственника (fiscus). Большая заслуга Д.И. Мей-ера состоит в том, что он одним из первых юридически обосновал механизм реализации права собственности казны через представителей казны: государь, присутственные места и должностные лица. При этом он отрицал мнение об их самостоятельной юридической сущности, не признавал их юридическими лицами, говоря о том, что все они «действуют именем государства, служат его органами, и потому нельзя признать их самостоятельными юридическими лицами, а личность их сводится к личности обширного союза – государства»138.

Понятие «право собственности» одинаково применимо к участникам гражданского оборота, в том числе к государству как хозяйствующему субъекту. В этом качестве государство в XIX в. называется казной: « между отдельными юридическими лицами, - указывает, например, Д.И. Мейер, – в особенности обращает на себя внимание казна – государство – как субъект имущественных прав»139.

## Теория верховной власти как субъекта права публичной собственности и юридического лица и ее оформление в Своде законов Российской Империи

Вывод о государстве как субъекте права государственной собственности кажется очевидным, но, тем не менее, требует уточнения. Как ранее отмечалось отдельными авторами (Д.И. Мейер, Е.В. Васьковский, Г.Ф. Шершеневич, Ф.В. Тарановский), в русском законодательстве изучаемого периода субъектом права вообще может быть либо физическое лицо, либо юридическое. Соответственно, чтобы утверждать о государстве как субъекте права государственной собственности, необходимо установить, что государство отвечает всем признакам субъектов права, в случае несоответствия государства хотя бы одному признаку с необходимостью следует одно из двух: или право государственной собственности существует вообще без определенного субъекта, или субъектом права государственной собственности является другое лицо.

Мнение о существовании бессубъектного права, как уже было указано, не поддержано отечественной правовой наукой, вещи, употребляемые для какой-либо пользы, непременно должны иметь законного хозяина, то есть собственника: « слово «хозяин», - отмечает Т.Е. Новицкая, - в науке использовалось вместо термина «собственник»»475.

Выше, в параграфе о казне и праве собственности казны уже приводилось обоснование тезиса, что государство является юридическим лицом в качестве казны, субъектом гражданского права. Возможно ли применять теорию государства – казны к публичным отношениям? Немецкий правовед Гирке говорил о необходимости проверять частноправовые теории коллективных личностей на предмет «пригодности для публичного права»476. Государство, как известно, кроме участия в хозяйственных правоотношениях, проявляет свое назначение (и здесь даже в большей степени) в публичной области, в сфере государственного властвования, направляет государственную волю на защиту общественных интересов. Действительно, как ранее уже отмечалось, морские берега, озера, судоходные реки и их берега, большие дороги, публичные здания и т. п. никому конкретно не принадлежат из соображений общей пользы. Назначение такого имущества и, соответственно, государственной власти относительно них - в удовлетворении жизненных потребностей населения. Это уже не частные, а публичные интересы, и здесь государство действует, как говорил Б.Н. Чичерин, во имя идеи общего интереса477, в этом качестве государство не является казной, а представляет собой «юридический и нравственный союз»478.

Ввиду изложенного, Д.И. Мейер указывает о недопустимости смешения государства и казны: «Но не следует смешивать казну с государством в других отношениях, как это делается иногда: государство не только субъект имущественных прав, но ему принадлежат и другие права»479. Мнение о необходимости различать государство в смысле верховной власти и государство в смысле хозяйствующего субъекта поддерживал Н.С. Суворов480, А.В. Венедиктов481. Свойство личности государства определяется в зависимости от характера отношений, в которых оно участвует.

На основании изложенного, применительно к публичным имуществам государство и казна выступают разнородными субъектами, при этом казна к публичным имуществам, как было показано выше, отношения не имеет. Ранее уже указывалось, что признание за лицом юридической личности означает признание такого лица субъектом права. Ниже приведем мнения дореволюционных ученых о государстве как юридическом лице и, соответственно, субъекте права. Например, Б.Н. Чичерин исходил из понимания государства как юридического лица482. То же мнение высказывали Е.В. Васьковский483, Е.Н. Трубецкой484, К.Д. Кавелин485, Ф.Ф. Кокошкин486, Ф.В. Тарановский487.

Но данная точка зрения, хотя и являлась господствующей, разделялась не всеми. Так, русский юрист Н.М. Коркунов, кажется, не принимал тезис о государстве как юридической личности, указывая: «Самое признание государства личностью, носителем единой воли, как мы это докажем, совершенно произвольное, не имеющее под собой никаких положительных, научных оснований»488. Ф.В. Тарановский, вполне принимая идею государства как субъекта частного права, отказывался признать государство субъектом в публичной сфере: «В публичном праве нет никаких субъективных прав, все сводится к обязанностям агентов власти. Государство вообще не субъект права»489.

Отметим, что, действительно, мнения о государстве как юридическом лице не содержат достаточной аргументации для безусловного признания государства субъектом права публичной собственности.

Так как, по выражению Д. И. Мейера, юридическое лицо является «бесплотной идеей»490, оно должно быть указано в законе, то есть официально должно быть признано субъектом права. Его интерес должен быть защищен «посредством признания направленной на него воли»491. По мнению Ф.В. Тарановского, нет юридического лица без специального узаконения492.

Таким образом, в рамках вопроса о субъекте права государственной собственности, следует установить, каким положительным законом предусмотрено, что право государственной собственности принадлежит государству, подобно тому, как было установлено, что право собственности на казенные имущества принадлежит казне. Здесь недостаточно будет указания на то, что никому, кроме государства, право государственной собственности принадлежать не может по определению, так как государство может проявляться в разных формах (территория, власть, интерес, население, закон, хозяйствующий субъект), в зависимости от характера отношений, в которых оно участвует. Так, в гражданско-правовых отношениях государство приобретает форму казны и действует по общим правилам участников хозяйственных отношений, в публичной же сфере, защищая общественный интерес, государство приобретает форму публичной принудительной власти.

В ранее упомянутой статье 564 главы первой раздела третьего книги второй части первой тома X Свода законов перечислены «лица, могущие приобретать права на имущества» примерно перечислены некоторые лица, которые законодательством признаны субъектами прав, в том числе и казна. Термин «государство», как уже отмечалось, в указанной статье не встречается. Однако в данной норме перечислены не все юридические лица. Так, Г.Ф. Шершеневич указывает, что «в т. X ч. I ст. 698 (в редакции Свода законов 1842 года статья 564, – И.К.) наше законодательство примерно перечисляет некоторые виды юридических лиц, но в действительности их несравненно больше - с ними приходится иметь дело на каждом шагу, и указания на них рассеяны по всему Своду Законов»493. Так, согласно статье 562 главы первой раздела третьего книги второй части первой тома X Свода законов «Верховное обладание государственными имуществами принадлежит единственно самодержавной власти Императорского Величества»494. Как ранее отмечалось, правомочие «верховное обладание» является первым элементом права государственной собственности согласно статье 389 тома X Свода законов.

В настоящем исследовании в значении «самодержавная власть» употребляются термины «верховная власть», «общественная власть», «государственная власть», «публичная власть». Это вполне допустимо для монархии в той неограниченной форме, в которой она существовала в России в XIX веке. Также в том же значении употребляется термин «воля», так как «власть, – по мнению Б.Н. Чичерина, – вообще есть воля, имеющая право повелевать» 495.

Возможно ли считать самодержавную власть юридическим лицом? По выражению Ф.Ф. Кокошкина, «лицом мы называем того, кто может иметь права и обязанности»496. Ввиду того, что субъект права, как показано выше, непременно является юридической личностью, признание самодержавной власти императорского величества субъектом права с необходимостью будет предполагать признание ее юридическим лицом.

Против такого подхода возражал Е.В. Васьковский, « что касается государственной власти, государственных должностей, ведомств и учреждений, то все они являются только органами, представителями одного юридического лица - государства, а потому не имеют значения самостоятельных субъектов права»497. Однако, он же, перечисляя виды юридических лиц, указывает, что теория верховной власти как юридической личности разделяется некоторыми учеными: « отдельные ученые присоединяют сюда (к числу юридических лиц, – И.К.) еще государственную власть (Гейзе, Бкинг, Блунчли, Аренс)»498.

## Механизм осуществления права собственности Российской Империи и юридическая сущность государственных учреждений в Своде законов

Как видно из предыдущей главы, государство, являясь нематериальным лицом, в разных отношениях как бы раздваивается еще на два разных субъекта. По мнению Е.В. Васьковского, юридические лица вообще, и казна в том числе, самостоятельно не могут реализовать принадлежащие им права, это смысле они похожи, по его мнению, «на малолетних и умалишенных, которые тоже считаются неспособными к юридическим действиям и могут совершать их чрез представителей - опекунов»548. Идея опекуна - дестинатара - представителя, когда идеальный субъект находит свое воплощение в реальной личности, является частью теории юридической фикции. Б.Н. Чичерин указывает, что власть немыслима без конкретного лица, которое является только представителем целого549, это целое, указывает Н.С. Суворов, есть союзное лицо, которое обнаруживает себя через внешний орган550.

Таким образом, для реализации своих прав государство, как и иные юридические лица, нуждается в аппарате управления. По этой причине Бринц даже назвал порядок управления признаком юридического лица, для него юридическое лицо – это «целеназначения (Zwecksatzungen) с приспособленными к достижению тех или других целей аппаратами»551. Среди всех юридических лиц аппарат реализации прав казны или публичной власти, пожалуй, является наисложнейшим. Как указал Б.Н. Чичерин, полновластие, принадлежащее государству как идеальному лицу, распределяется на отрасли, отдельные органы и должности и образует сложную совокупность552. Об этом же говорит статья 1628 главы первой раздела третьего книги четвертой части первой тома первого Свода законов: «В порядке государственных сил Министерства представляют собой установление, посредством коего Верховная Исполнительная Власть действует на все части управления»553.

При этом казна, как и публичная власть, являясь лишь разными сторонами одной личности – государства, реализуют свои права собственников через одни и те же государственные учреждения, то есть их «дестинатары» совпадают. Соответственно, один и тот же государственный орган одновременно может управлять и публичным имуществом, и казенным, но с учетом особенностей правового режима, установленного в отношении каждой их них. Поэтому, переходя к вопросу о том, как государственные функции по управлению государственным имуществом распределяются по различным государственным учреждениям, термин «представители государства» будем использовать и в отношении представителей казны, и в отношении представителей публичной власти.

В ком реально сосредотачиваются имущественные права государства, кто является лицом, облеченным правом, непосредственным представителем государства? Б.Н. Чичерин отрицал возможность признания представителем государства физического лица, в силу того, что физическое лицо только временно занимает государственную должность, власть и право принадлежит не ему, а юридическому лицу, именем которого он действует554. Действительно, человек, лишившийся должности или сана, утрачивает связанные с ними права, которые временно переходят в пассивное состояние. Таким образом, непосредственным представителем государства всегда является должность или сан, в котором пребывает в текущий момент реальное физическое лицо.

Таким образом, механизм реализации прав собственности государства состоит из субъектов идеальных и субъектов реальных или, по выражению Б.Н. Чичерина, «sujectum communae и sujectum proprium»555. В общем виде механизм реализации прав собственности государства можно описать следующим образом: в конечном итоге все права на государственное имущество принадлежат государству как целому союзу, в котором «фингируется» два юридических лица: в зависимости от характера имущественных отношений, в которых участвует государство, это либо казна, либо верховная власть. И то, и другое являются, в свою очередь, лицами вымышленными, абстрактными, которые далее распределяются между, так называемыми, местами и лицами, организация которых определяется положительным законодательством. Выражаясь словами Ф.Ф. Кокошкина, «за органами не стоит никого, в них живет и действует само государство, и помимо их оно не существует»556. Последние, в свою очередь, действуют именем государства в пределах установленной компетенции, однако также реальными субъектами не являются и непосредственно порождать внешние эффекты не могут. Соответственно, действуют через «дестинатаров» – физических лиц, которые направляют свои умственные и физические ресурсы на службу государства, действуя в пределах компетенции представляемого места или сана. Такие физические лица В.С. Нерсесянц называл «материальными носителями», «клеточками, через которые и проявляется (реализуется) сам принцип собственности, каждого его конкретного вида»557.

Далее рассмотрим вопрос об организации непосредственных представителей государства по управлению государственными имуществами - государственных органов и государственных должностей в Российской Империи.

Существуют различные теории о том, кто является непосредственным представителем государства – носителем государственной власти и всех содержащихся в ней прав, в том числе прав собственности. В зависимости от принятой формы государственного правления, то есть, в узком смысле, способа организации власти в государстве, ее распределением между государственными органами, принято различать республики, смешанные формы правления и монархии. В республиках, как известно, государственная власть и все содержащиеся в ней права, в том числе права собственности принадлежат народу и заключаются в народном собрании (парламенте); в смешанных формах государственная власть распределяется между различными органами: такова, например, монархия с республиканскими элементами или республика с монархическими элементами. В монархиях в чистом виде государственная власть сосредотачивается единственно в монархе.

При монархической форме правления, указывает Д.И. Мейер, именно монарх является главным и непосредственным представителем государства как в значении казны, так в и значении верховной власти558. То же встречается у Гер-бера559. Соответственно в абсолютных монархиях представителем или носителем верховной власти является единственно монарх. Б.Н. Чичерин также указывает на возможность олицетворять верховную власть единственно в монархе560.

Для России XIX века характерно воплощение в государе всей полноты государственной власти и всех содержащихся в ней прав. Н.М. Коркунов наделяет власть монарха того времени тремя свойствами: «верховность, самодержавие, неограниченность»561. Можно, соответственно, охарактеризовать такое представительство, как «верховное, самодержавное, неограниченное». Однако и данное обстоятельство не меняет сути дела – все права на государственное имущество принадлежат не ему, а государству как совокупности двух юридических личностей: казны и верховной власти. По мнению Б.Н. Чичерина, государственная власть и все права, в ней содержащиеся, принадлежит представителю или органу не как собственность562, утратив место, лицо утрачивает право563.

«В лице монарха, – указывает Б.Н. Чичерин, – соединяются фактические и юридические условия, позволяющие считать его «держателем» прав государства на государственное имущество: «1) достаточная сила, чтобы вынуждать повиновение; 2) юридический титул»564. Последнее условие, юридический титул, всегда заключается в положительном законе.

Такой юридический титул государя в Российской Империи XIX века содержался, например, в статье 1 главы первой раздела первого Свода Основных Государственных Законов тома I Свода законов: «Ст. 1. Император Всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный (а). – Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страх, но и за совесть Сам Бог повелевает (б.)»565. По указанию Н.М. Коркунова «самодержавие и неограниченность показывают, что вся полнота власти сосредотачивается у нас в руках монарха»566; слово «самодержавие», когда прилагается к особе государя, «означает соединение всех стихий державного права во всей полноте их без всякого участия и разделения. Слово неограниченность власти означает то, что никакая другая власть на земле не может положить пределов верховной власти»567; выражение «самодержавный», по его указанию, означает, что «русский Император не разделяет своих верховных прав ни с каким установлением или сословием в государстве, т. е. каждый акт его воли получает обязательную силу независимо от другого установления»568.

## Организация, полномочия местных органов власти по управлению имуществом Российской Империи и причины преобразования системы губернского управления государственной собственностью

В общих чертах организация органов губернского или местного управления государственной собственностью в том виде, в котором она существовала накануне создания палат государственных имуществ, сложилась в 1775 году одновременно с введением 7 ноября 1775 года «Учреждений для управления Губерний Всероссийской Империи»745 (далее – учреждения о губерниях).

С этого времени и до именного указа от 30 апреля 1838 года, которым утвержден «Проект учреждения об управлении государственными имуществами в губерниях»746 и учреждены палаты государственных имуществ, организация местного управления государственным имуществом в основном сохраняется. Согласно утвержденному проекту, как уже отмечалось, палаты государственных имуществ первоначально созданы в С. Петербургской, Московской, Псковской, Курской и Тамбовской губерниях. На других территориях некоторое время местное управление государственными имуществами еще осуществляют казенные палаты.

Таким образом, созданная при Екатерине II система местного управления оказалась жизнеспособной и сохранилась, несмотря на попытки Павла I ее изменить. Внутренняя политика Павла I « проникнута, – указывает Н.П. Носова, – духом противоречия политике Екатерины II»747. При нем были закрыты и (или) изменены многие губернские учреждения, созданные Екатериной II, например, были упразднены наместники и наместничьи правления, приказы общественного призрения, верхние земские суды, губернские магистраты, верхние и нижние расправы, закрыты управы благочиния и городские сословные думы (общие и шестигласные). Также Павел I изымает горное дело из ведения казенных палат, восстанавливает берг-коллегию и поручает «местное управление горными заводами горным начальникам»748.

При нем в 1797 году была введена новая система управления государственными крестьянами: новая система управления государственными крестьянами предполагала построение каждой волости «из полицейского и финансового расчета в 6000 ревизских душ. Государственные крестьяне волости избирали волостные и сельские сословные органы. Состоящий из представителей сельских сходов (от 1 до 20 дворов) волостной сход избирал состав волостного правления, т.е. волостного голову, и двух заседателей (по полицейской и хозяйственной части). Сельский сход избирал сельского старшину, его помощников – старост, сборщика податей, сотских и десятских»749.

Александр I возвращает многие местные учреждения Екатерины II: приказы общественного призрения, управы благочиния, городские сословные думы. Берг-коллегия при нем в 1806 году закрывается и вместо нее учреждается в составе министерства финансов «горный департамент»750, который в 1811 году переименовывается в «департамент горных и соляных дел»751. Все заводы делятся на округа во главе с горными начальниками и при каждом заводе учреждается местная заводская контора, создается горный суд и полиция.

В таком виде в последней четверти XVIII в. – первой четверти XIX века было организовано губернское управление, которое, по выражению В.О. Ключевского, «при Николае I осталось на прежних основаниях, даже в прежнем виде»752.

Однако некоторые изменения были уже в первой половине правления Николая I. В 1826 году преобразовано управление лесами на некоторых территориях, а в 1828 году новая система управления распространена на все губернии: « с 1 января 1828 года, – указывают составители отдела второго третьей части Исторического обозрения пятидесятилетней деятельности Министерства государственных имуществ, – обер-форстмейстеры переименованы в губернских лесничих, а остальные лесные чины – в ученых, окружных, младших лесничих и подлесничих. Для удобства охранения и хозяйства, все леса губерний разделены на округа, а округа на лесничества»753.

Таким образом, к концу 1837 года система органов губернского управления состояла из следующих властей: «1) Губернские. 2). Уездные. 3). Городские. 4). Волостные и Сельские» (ст. 21 отд. 2 гл. 2 разд. 1 кн. 1 ч. 2 т. 1 Св. зак.)754. К губернским властям, ведавшим некоторые вопросы управления государственной собственностью, относились: «I. Начальник Губернии. II. Губернское правление. III. Казенная Палата. IV. Палата Уголовного Суда. V. Палата Гражданского Суда. VII. Приказ Общественного Призрения. VIII. Губернский прокурор и Губернские Стряпчие» (ст. 22 отд. 2 гл. 2 разд. 1 кн. 1 ч. 2 т. 1 Св. зак.)755. Уездные власти представлены «I. Земский Исправник и Земский Суд. II. Уездное Казначейство. III. Уездный Суд с учрежденною при нем Дворянскою Опекою. IV. Губернский Стряпчий» (ст. 23 отд. 2 гл. 2 разд. 1 кн. 1 ч. 2 т. 1 Св. зак.)756. Городские власти: «I. Городничий или Полицеймейстер. II. Городская Дума с состоящими при ней установлениями. III. Городовый Магистрат с учрежденными при нем Городовым Сиротским Судом и Словесным Судом. IV. Словесные Суды при частях города» (ст. 24 отд. 2 гл. 2 разд. 1 кн. 1 ч. 2 т. 1 Св. зак.)757. Волостные и сельские власти: «I. Волостное Правление и Сельский Приказ. II. Сельские Старшины» (ст. 25 отд. 2 гл. 2 разд. 1 кн. 1 ч. 2 т. 1 Св. зак.)758.

Кроме вышеперечисленных органов, « в Губерниях находятся особые Установления, состоящие в зависимости высшего своего Начальства. Одни из них находятся во всех Губерниях; другие же только в некоторых» (ст. 26 отд. 2 гл. 2 разд. 1 кн. 1 ч. 2 т. 1 Св. зак.)759. К числу местных органов, находящихся не во всех губерниях, следует отнести «Горные Правления, Соляные Правле-ния»760. К числу таких правлений при департаменте горных и соляных дел относятся, например, «Уральское местное начальство (распространяло свое действие на территории губерний Пермской, Вятской, Оренбургской, Вологодской, Казанской, – И.К.)» (ст. 9 Св. учр. и уст. горн. упр. ч. 3 Св. уст. каз. упр. Св. зак.)761 или, например, местные соляные правления: «Астраханское,.. Крымское,.. Старорусское,..» (ст. 10 гл. 1 разд. 1 кн. 1 Св. уст. о соли ч. 3 Св. уст. каз. упр. Св. зак.)762.

Каждому из вышеназванных органов в большей или меньшей степени принадлежат полномочия по управлению государственной собственностью, и в том числе судебным органам, которые в широком смысле также могут быть отнесены к числу органов по управлению государственной собственностью. Коротко перечислим некоторые полномочия указанных органов в этой сфере, приведем примеры их деятельности и сделаем вывод о состоянии системы губернского управления государственным имуществом в целом.

Все органы губернского управления собственностью, как и центральные правительственные учреждения, можно условно разделить на основные и неосновные. К основным в настоящем исследовании относятся органы, специально созданные для управления государственным имуществом, к неосновным - которые управляют имуществом постольку, поскольку это необходимо для решения их основных задач, а также те, которые управляют только имуществом, предоставленным им для осуществления их основной деятельности.

Сначала рассмотрим перечень неосновных органов губернского управления государственной собственностью, некоторые их полномочия в указанной сфере. К числу таких органов относятся: начальник губернии, губернское правление, палаты уголовного и гражданского суда, приказ общественного призрения, губернский прокурор и губернские стряпчие.

Начальник губернии. Систему органов губернского управления возглавляли начальники губерний, которыми на разных территориях могли быть наместники, губернаторы, исполнявшие функции глав местных администраций, а также военные губернаторы (кроме полиции и администрации им подчинялись также местные воинские части). Предметы ведения гражданских губернаторов и прочих начальников губерний (генерал-губернаторов, военных губернаторов, военных генерал-губернаторов) «в существе своем суть одинаковы: различие же состоит в степени власти и в отношениях подчинения» (ст. 273 отд. 2 гл. 1 разд. 1 кн. 2 ч. 2 т. 1 Св. зак.)763.

В компетенцию губернатора входит наблюдение за поступлением сборов, заключения по некоторым казенным делам, присутствие в казенной палате по всем торгам, откупам, подрядам, надзор за состоянием путей сообщения и некоторые другие дела казенного управления (ст. 276 отд. 2 гл. 1 разд. 1 кн. 2 ч. 2 т. 1 Св. зак.764). Главной задачей начальников губерний был контроль деятельности губернских учреждений, а не управление собственностью.