

А.Д. Градовский

**Начала Русского
государственного права**

Том 7. Части 1-2

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
А11

А11 **А.Д. Градовский**
Начала Русского государственного права: Том 7. Части 1-2 / А.Д. Градовский –
М.: Книга по Требованию, 2021. – 1026 с.

ISBN 978-5-518-00968-4

ISBN 978-5-518-00968-4

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Курсъ русскаго государственнаго права, первый томъ котораго поылвается теперь въ печати, составляетъ часть моего курса, преподаваемаго въ с.-петербургскомъ университетѣ. Независимо отъ началъ нашего положительнаго права, я излагаю гг. студентамъ университета курсъ теоріи государства и государственнаго права важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Этотъ отдѣлъ появится въ печати послѣ изданія настоящаго труда.

Многія соображенія побудили меня начать съ изданія русскаго государственнаго права. Изъ нихъ достаточно назвать одну: мѣньшее, сравнительно, количество литературныхъ пособій по этому предмету. Неоконченный курсъ проф. Андреевскаго уже вышелъ, кажется, изъ продажи; „Пособіе“ проф. Романовича-Славатинскаго не доведено еще до конца.

Относительно самаго плана изданія, я считаю необходимымъ представить нѣкоторыя объясненія. Въ раздѣленіи предмета я держался общепринятаго въ германской ученой литературѣ дѣленія на ученіе о государственномъ устройствѣ и органахъ управления. Образцами для меня служили извѣстные труды Рённе, Шульце, Гротефенда и другихъ. Конечно, я позволялъ себѣ и нѣкоторыя отступленія, достаточно ясныя для того, кто прочтетъ мой курсъ. Главнѣйшая особенность перваго тома состоитъ въ томъ развитіи и мѣстѣ, какое я далъ ученію о законѣ. Причина этого отступленія заключается въ томъ, что, по моему убѣжденію, формальная теорія юридическихъ нормъ, въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, должна предшествовать разсмотрѣнію содержанія отдѣльныхъ учреждений государственнаго права. Ученіемъ о законѣ, сколько мнѣ кажется, опредѣляется существо неограниченной монархіи, какъ юридической формы государства.

Затѣмъ, останавливаясь, главнымъ образомъ, на догматическомъ изложеніи учрежденій положительнаго права, я не обходилъ и теоретическихъ началъ, насколько они были нужны для освѣщенія и группировки положительнаго матеріала. Еще менѣе считалъ я себя въ правѣ обходить вопросъ объ историческомъ развитіи нашихъ учрежденій, такъ какъ историческими данными объясняется истинный смыслъ дѣйствующаго права.

Издавая этотъ первый томъ моего курса, я считаю долгомъ заявить, что составленіе его было въ значительной степени облегчено появленіемъ трудовъ, уяснившихъ ходъ нашей внутренней исторіи. Таковы капитальные труды В. И. Сергѣевича: *Въче и Князь*; А. В. Романовича-Славатинскаго: *Дворянство въ Россіи отъ начала XVIII вѣка до отмены крепостного права*; Г. Знаменскаго: *Приходское духовенство въ Россіи со времени реформы Петра*; Д. В. Полянова: *Екатерининская коммиссія для составленія новаго уложенія*; Г. Скребицкаго: *Крестьянское дѣло въ царствованіе Императора Александра II*; И. Д. Бѣляева: *Крестьяне на Руси*, и друг.

Конечно, и при этихъ богатыхъ пособіяхъ и при множествѣ изданнаго матеріала, курсъ мой навѣрное представляетъ значительныя недостатки. Въ интересъ дѣла, я ожидаю указаній на эти несовершенства, чтобы имѣть возможность исправить ихъ впослѣдствіи.

Второй томъ, заключающій въ себѣ ученіе объ органахъ управленія, выйдетъ въ концѣ этого года.

А. Градовскій.

1 февраля 1876 г.
Спб.

ВВЕДЕНІЕ.

§ 1. Россія, по формѣ своего государственнаго устройства, есть монархія неограниченная. Сущность этой формы правленія, по русскому праву, опредѣляется двумя постановленіями, взаимно дополняющими и поясняющими другъ друга.

Ст. 1-ая нашихъ основныхъ законовъ признаетъ русскаго Императора монархомъ неограниченнымъ и самодержавнымъ.—Названіе „неограниченный“ показываетъ, что воля императора не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше его власти. Этимъ признакомъ неограниченная монархія отличается отъ конституціонныхъ государствъ.

Сущность конституціоннаго устройства состоитъ именно въ томъ, что совокупность юридически формулированныхъ основныхъ началъ государственнаго устройства (конституція) имѣетъ обязательную силу для всѣхъ властей въ государствѣ. Сама законодательная власть связана конституціей. Законы, исходящіе отъ нея, должны быть конституціонны; въ противномъ случаѣ они не имѣютъ обязательной силы. Такъ, напримѣръ, въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ судъ можетъ не примѣнять неконституціоннаго закона и тѣмъ лишаетъ его обязательной силы ¹⁾. По конституціи второй французской имперіи сенатъ былъ облеченъ правомъ противиться, обнародованію неконституціонныхъ законовъ ²⁾. Въ Англіи, гдѣ вѣтъ писанной консти-

¹⁾ Токилла, *De la démocratie en Amérique*. Т. I, p. 171, seq. de la 13-me édit. Лабуле, *Hist. des Etats-Unis*. Т. III, p. 476 и слѣд. Ср. постановленіе швейцарской конституціи, ст. 74, п. 7 и 8; ст. 90, п. 2 и 3; ст. 105. Задача охраненія конституціи распределена въ этой странѣ между федеральнымъ собраніемъ, федеральнымъ совѣтомъ и судомъ. См. Блюмера, *Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, В. I, S. 201 и слѣд.

²⁾ Идея охранительнаго сената (Sénat conservateur) осуществлена въ первый разъ въ консульской конституціи 1799 г. (VIII г. республики). Права его выражены 21 ст. этой конституціи: „Il maintient ou annule tous les actes, qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le tribunat ou par le gouvernement“. Конституція

туціи, обязательная сила обычнаго права (common law) поддерживается судомъ, который часто противится неконституціоннымъ законамъ, исходящимъ отъ парламента ¹⁾). Русское право признаетъ лишь въ некоторыя начала обязательными для императорской власти; таковыя постановленія о вѣрѣ и преествѣ престола ²⁾).

§ 2. Выраженіе „самодержавный“ означаетъ, что русскій Императоръ не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т.-е. что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другого установленія.

Въ монархіяхъ конституціонныхъ монархъ раздѣляетъ законодательную власть съ палатами, т.-е. законы могутъ исходить только отъ всего парламента, въ составъ котораго входятъ король и палаты, въ качествѣ самостоятельныхъ элементовъ ³⁾). Исполнительныя распоряженія монарха получаютъ обязательную силу только подъ условіемъ контрастигированія ихъ министромъ, отвѣтственнымъ предъ палатами ⁴⁾). По началамъ русскаго права, монархъ дѣйствуетъ въ

1862 г. воспроизвела и развила это начало. Охранительная дѣятельность сената определена слѣд. обр.: „Le sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise“ (ст. 25). Ст. 26 заключаетъ въ себѣ исчисленіе случаевъ, когда сенатъ обязанъ былъ противиться обнародованію законовъ. Затѣмъ 29 ст. дополняетъ эти права сената слѣд. обр.: „Le sénat maintient ou annule tous les actes, qui lui sont déferés comme inconstitutionnels par le gouvernement, ou dénoncés, pour la même cause, par les pétitions des citoyens“. Въ 1867 г. права сената были расширены (senatus-consulta du 16 Mars, 1867 г.). Известно, впрочемъ, какъ мало пользы принесли эти права французскому народу.

¹⁾ Спорный и трудный вопросъ объ отношеніи суда къ парламенту разсмотрѣнъ подробно Т. Эрскиномъ Меемъ, въ его книгѣ: *Das englische Parlament und sein Verfahren* (нѣмецкій переводъ, съ 4-го изд. Оппенгейма). Авторъ въ пространной главѣ (стр. 142—163) разбираетъ этотъ вопросъ на основаніи различныхъ мнѣній, высказанныхъ знаменитѣйшими юристами и государственными людьми, равно какъ и отдѣльныхъ столкновеній между судебною властью и парламентскими привилегіями. Затѣмъ вопросъ этотъ (главнымъ образомъ на основаніи труда Мел) разобранъ Фишелемъ (*Государственный строй Англіи*, книга VII, гл. V). Ср. также Laferrière et Batbie—*Les constit. d'Europe et d'Amérique*, стр. 433 и 437, примѣч.

²⁾ Основн. зак., ст. 18, 17 и 41.

³⁾ Ср. конституціи: бельгійскую, ст. 26; австрійскую (1867 г. II), ст. 11—14; прусскую, ст. 62; датскую, ст. 2; англійскую (Блакстоуъ, *Комментаріи*, т. I); португальскую, ст. 18; итальянскую, ст. 3; греческую, ст. 22 и др.

⁴⁾ Ср. конституцію бельгійскую, ст. 64: „aucun acte du roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable“. 44 ст. прусской конституціи гласитъ: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungs-Akte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“. Ср. аналогическія постановленія конституцій: австрійской (IV, ст. 9), датской (ст. 18), португальской (ст. 102), итальянской (ст. 67) и др.

Законодательствѣ и управленіи верховномъ непосредственно и независимо; эти функціи раздѣляются имъ съ нѣкоторыми высшими установлениями¹⁾; но послѣдніе имѣютъ только совѣщательный голосъ, необязательный для Императора. Органы управленія подчиненнаго дѣйствуютъ его именемъ и по его повелѣнію²⁾).

§ 3. Ст. 47 осн. зак. устанавливаетъ юридическій, правомѣрный характеръ русскаго государственнаго устройства, въ отличіе его отъ формъ произвольныхъ, деспотическихъ. Статья эта гласитъ: „имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ, положительныхъ законовъ, учреждений и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ“. Отсюда, само собою вытекаетъ правило, что воля верховной власти получаетъ для гражданъ обязательную силу только съ момента выраженія ея въ формѣ общаго закона. Законъ опредѣляетъ какъ содержаніе правъ власти, такъ и обязанностей подданныхъ. У органовъ власти нѣтъ тайныхъ правъ, какъ у гражданъ нѣтъ тайныхъ обязанностей. Разъ изданный законъ признается основаніемъ всѣхъ дѣйствій государственной власти и ея органовъ до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ отмѣненъ равнымъ ему закономъ (72, 73 ст. осн. зак.).

Сознаніе необходимости основать государственное управленіе или, лучше сказать, отношеніе власти къ подданнымъ на законныхъ началахъ возникло въ Россіи давно. Редакторы 47 ст. осн. зак. сослались только на два законодательныхъ акта, именно—на манифестъ императрицы Екатерины II о созваніи депутатовъ въ комиссію для составленія новаго Уложенія (1766 г.) и манифестъ императора Александра I объ учрежденіи государственнаго совѣта (1810 г.).

Оба манифеста не содержатъ въ себѣ, впрочемъ, опредѣленныхъ постановленій, касающихся этого предмета. Манифестъ императрицы Екатерины II содержитъ въ себѣ общія разсужденія о пользѣ законовъ, о неудобствахъ тогдашняго законодательства, побудившихъ государыню созвать депутатовъ³⁾. Манифестъ 1810 г., служащій введеніемъ къ учрежденію государственнаго совѣта, держится на той же почвѣ. Но высказанныя здѣсь мысли отличаются большею опредѣленностью. Такъ, здѣсь говорится, что „истинный разумъ усовершенней въ государственномъ устройствѣ Россіи состоялъ въ томъ, чтобы, по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ,

¹⁾ Государственнымъ совѣтомъ, комитетомъ и совѣтомъ министровъ, означеніи которыхъ будетъ сказано въ своемъ мѣстѣ.

²⁾ Осн. зак., ст. 80.

³⁾ „Мы,—говорится въ манифестѣ,—въ первые три года узнали, что великое поспѣшательство въ судѣ и расправѣ, слѣдовательно и въ правосудіи, составляетъ недостатокъ во многихъ случаяхъ узаконеній, въ другихъ же великое число оныхъ, по разнымъ временамъ выданныхъ, также несовершенное различіе между непреложными и временными законами; а паче всего, что чрезъ долгое время и частыя перемѣны разумъ, въ которомъ прежнія гражданскія узаконенія составлены были, нинѣ многимъ совсѣмъ не извѣстенъ сдѣлался; при томъ же и страстные толки часто затѣивали прамый разумъ многихъ законовъ и т. д.“ П. С. З. № 12.801.

учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона“, что „собственность подданныхъ должна быть ограждена добрыми гражданскими законами“¹⁾ и т. д.

§ 4. Но если объ эти ссылки могутъ быть призваны достаточными въ редакціонномъ отношеніи, то нельзя сказать, чтобы онѣ исчерпывали историческія основанія идеи законности въ нашемъ управленіи. Россія издавна принадлежала къ числу странъ, признававшихъ необходимость писаннаго закона, какъ нормы управленія и суда. Памятники вѣчного законодательства Новгорода и Пскова дѣлають честь той эпохѣ, въ которую они появились²⁾. Въ сѣверо-восточной Руси, задолго до появленія общихъ законодательныхъ актовъ, князья старались опредѣлить отношенія правительственныхъ лицъ въ народу уставными грамотами³⁾. Мотивомъ въ изданіи судебныхниковъ, особенно царскаго, является стремленіе оградить народъ отъ произвола и лихонства судей⁴⁾. Тотъ же мотивъ выраженъ и въ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича⁵⁾. При Петрѣ Великомъ, особенно подъ влияніемъ Лейбница, это практическое стремленіе

¹⁾ П. С. З. № 24.064. Смыслъ манифеста 1810 г. будетъ понятнѣе изъ словъ того, чья организаторская дѣятельность создала учрежденіе государственнаго совѣта, — гр. Сперанскаго. Вотъ что писалъ онъ, въ 1813 г., къ императору Александру I-му, изъ своего заключенія въ Пермь: „весь разумъ сего плана (общаго государственнаго образованія) состоятъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сей власти болѣе достоинства и истинной силы“. (См. барона Корфа — *Жизнь графа Сперанскаго*, т. I, стр. 110).

²⁾ См. Псковскую судную грамоту, изданіе г. Мурзакевича, 1868 г. Судная Новгородская грамота 1471 г., пом. въ „Актахъ Арх. Экспед.“, т. I, № 92.

³⁾ Значеніе нашихъ уставныхъ грамотъ еще недостаточно выяснено учеными; кромѣ изслѣдованій митрополита Евгенія (*Вѣстникъ Европы* 1813 г.) и г. Высоцкаго (1860 г.); нѣтъ даже сочиненій, посвященныхъ этому предмету. Уставная грамота имѣла главной своею цѣлью ограничить произволъ областныхъ начальствъ относительно мѣстнаго народонаселенія. Опредѣляя обязанности мѣстныхъ жителей и права нагѣстныхиковъ и волостелей, грамоты строго предписываютъ послѣднимъ „ходить“ по данному уставу и оканчиваются словами: „а чрезъ сію мою грамоту, кто что на нихъ возьметъ, или чѣмъ ихъ изобидитъ, быти ему отъ меня, отъ великаго князя, въ казни“, или: „а черезъ сію мою грамоту кто ихъ чѣмъ изобидитъ, или кто не имѣтъ ходити по сей грамотѣ, быти тому отъ мене отъ великаго князя въ казни“. Ср. для примѣра „Акты Арх. Экспедиціи“, т. I, №№ 13, 123, 143 и др.

⁴⁾ Ср. введеніе къ „Судебнику“ 1497 г. и ст. 3 и 7 „Судебника“ 1550 г. Оба Судебника заканчиваются повелѣніемъ: „проклинать по торгомъ на Москвѣ и во всѣхъ городѣхъ Московскіе земли и Новгородскіе земли и по всѣмъ волостемъ заповѣдати, чтобы ищца и отвѣтчики судимъ и приставамъ посулу не судили въ суду“.

⁵⁾ См. введеніе къ Уложенію царя Алексѣя Михайловича: а) мотивъ составленія Уложенія; „и тѣ бы статьи по тому же написати и изложити, по его Государеву указу, общими совѣтомъ, что бы Московскаго государства всякихъ чиновъ людемъ, отъ большаго и до меньшаго чину, судъ и расправа была во всякихъ дѣлахъ всѣмъ равна; б) мотивъ созванія земскаго собора для выслушанія уложенія: „чтобы его государеву царственому и земское дѣло съ тѣми всѣми выборными

приобрѣло теоретическую ясность и законченность¹⁾). Вся система учреждений Петра Великаго имѣла въ виду одну главную цѣль—обеспечить законность въ управленіи. Этой цѣли удовлетворяли мѣры двоякаго рода. Во-первыхъ, преобразователь старался утвердить законность въ управленіи посредствомъ хорошей организаціи правительственныхъ установленій; этимъ объясняется его привязанность къ коллегіальной системѣ, такъ какъ въ единоличномъ управленіи онъ видѣлъ условіе произвола²⁾; этимъ же объясняется его стараніе организовать систему надзора (прокуратуру) при коллегіяхъ³⁾. Во-вторыхъ, онъ, равно какъ и его преемники, стремился къ кодификаціи законовъ, какъ условію безостановочнаго отправленія правосудія и правильной администраціи⁴⁾.

§ 5. Екатерина II возвела это стремленіе на истинно философскую высоту. Въ „Наказѣ“, данномъ комиссіи для составленія новаго Уложенія, она, подъ влияніемъ публицистовъ XVIII вѣка, изложила слѣдующія замѣчательныя мысли: законъ христіанскій, — говоритъ Екатерина, — учитъ насъ дѣлать другъ другу добро, сколько это возможно. Это правило побуждаетъ всякаго честнаго человѣка, во-первыхъ, желать своему отечеству высшей степени благосостоянія; славы, блаженства и спокойствія; во-вторыхъ, возбуждаетъ въ немъ желаніе

людьми утвердить, и на мѣрѣ поставить, чтобы тѣ всѣ великія дѣла, по нинѣшнему его государеву указу и соборному уложенію, въ предѣ были ни чѣмъ нерушимы⁵⁾. Въ другихъ мѣстахъ: „чтобы то все уложеніе въ предѣ было прочно и неподвижно“.

¹⁾ О вліяніи Лейбница на преобразованія Петра Великаго см. мое соч.: *Высшая администрація XVIII-го ст.*, стр. 64 и слѣд. [*Собр. соч. А. Д. Градовскаго*, т. I, стр. 102 и слѣд. *Ред.*].

²⁾ Ср. Духовный Регламентъ, часть I (П. С. З. № 3.718). „Вина“ (причина учрежденія), 5: „Но се намного полезно, что въ коллегіяхъ такомъ не обрѣтается мѣсто пристрастію, коварству, лихоимному суду. Како бо могутъ сложиться въ заступленіе виновной, или во осужденіе невинной стороны, гдѣ еще и будетъ единъ отъ нихъ въ яду судимому пристрастенъ или аростенъ, обаче другій и третій и прочіи отъ гнѣва и пристрастія того свободны? Како же и мзда одолѣти можетъ, гдѣ не по власти, но по правильнымъ и важнымъ причинамъ дѣло вершится, и единъ другаго (аще благословной мнѣнія своего вини не покажетъ) зазорится, да не познанъ будетъ во мздопріимствѣ своемъ?..“ 6: „И се тому-жъ подобно, что коллегіямъ свободнѣйшій духъ въ себѣ имѣтъ, къ правосудію: не тако бо, яко же единоличной правитель гнѣва сильныхъ бонствъ; понеже и причини проскивать на многихъ, а еще разностатейныхъ особъ, не тако удобно естъ, яко на единого человѣка“. Ср. воинскій уставъ (П. С. З. № 3.006); указъ о ландратскихъ коллегіяхъ (№ 2.673), генеральный регламентъ коллегіямъ (№ 3.534), введеніе и гл. II, IV, XLV; см. также мое сочиненіе: *Высшая администрація XVIII ст.*

³⁾ См. названное мое соч., стр. 108 и слѣд. [*Собр. соч. I*, 141 и сл. *Ред.*]. Въ инструкціи генераль-прокурору замѣчательно слѣдующее мѣсто: генераль-прокуроръ повиненъ „накрѣпо смотрѣть дабы сенатъ въ своемъ званіи праведно и великодушнѣе поступалъ“, или: „смотрѣть накрѣпо, дабы сенатъ свою должность хранилъ и во всѣхъ дѣлахъ, которыя къ сенатскому разсмотрѣнію и рѣшенію подлежатъ, истинно, ревностно и порадочно, безъ потерянія времени по регламентамъ и указамъ отправлялъ“. П. С. З. № 3.979.

⁴⁾ П. С. З. № 1.765.

видѣть, всякаго согражданина подъ покровительствомъ законовъ, которые, не стѣсняя его благосостоянія, защищали бы его противъ всякаго дѣйствія, противнаго этому правилу. — Въ чемъ состоитъ цѣль самодержавія? Не въ томъ, чтобы лишить людей ихъ естественной свободы, но въ томъ, чтобы направить ихъ дѣйствія къ величайшему изъ всѣхъ благъ. Законы должны, сколько возможно, охранять безопасность каждаго гражданина въ частности. Въ этомъ Екатерина, вслѣдъ за Монтескьё¹⁾, видитъ условіе политической свободы. Свобода, — говоритъ она, — есть право дѣлать все, что не запрещено законами. Но къ этому опредѣленію, заимствованному изъ Монтескьё, она прибавляетъ другое, повторившееся черезъ двадцать два года въ деклараціи правъ чловѣка и гражданина 1789 г.: „ничего не должно запрещать законами, кромѣ того, что можетъ быть вредно или каждому особенно, или всему обществу. Всѣ дѣйствія, не заключающія въ себѣ ничего такого (т.-е. вреднаго), нисколько не подлежатъ законамъ, которые установлены только съ цѣлью доставить наибольшее спокойствіе и пользу живущимъ подъ властью этихъ законовъ“²⁾. На этомъ основаніи, — продолжаетъ императрица, — политическая свобода въ гражданинѣ есть спокойствіе духа, вытекающее изъ мнѣнія, которое каждый имѣетъ о своей безопасности; и для того, чтобы граждане имѣли эту свободу, пужно, чтобы правительство было таково, чтобы одинъ гражданинъ не боялся другого, но всѣ боялись бы однихъ законовъ³⁾.

Въ этихъ словахъ императрицы высказаны всѣ начала правильного государственнаго устройства. Начало, по которому государственная власть не уничтожаетъ личности гражданина, но признаетъ ее цѣлью своихъ попеченій; начало, по которому гражданинъ подчиняется одному закону, ограничивающему его свободу только тамъ, гдѣ она сталкивается съ интересами цѣлаго общества или другого частнаго лица; начало, по которому равное подчиненіе всѣхъ гражданъ законамъ, исходящимъ отъ верховной власти, дѣлаетъ невозможнымъ произволъ одного лица надъ другимъ, хотя бы это было лицо должностное. Словомъ, императрица ясно выразила мысль, что

¹⁾ *De l'esprit des lois*, L. XI, ch. III: „il faut se mettre dans l'esprit ce que c'est que l'indépendance, et ce que c'est que la liberté. La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent“. Монтескьё имѣлъ здѣсь въ виду извѣстныя слова Цицерона (pro Cluentio, C. LIII): „Hoc enim vinculum est hujus dignitatis, qua fruimur in republica, hoc fundamentum libertatis, hic fons aequitatis. Mens et animus et consilium et sententia civitatis posita est in legibus. 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 libere esse possimus“.

²⁾ Наказъ (П. С. З. № 12 949), ст. 41, 42.

³⁾ Почти буквальное заимствованіе изъ Монтескьё (тамъ же, кн. XI, гл. VI): „la liberté politique, dans un citoyen, est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté; et, pour qu'on ait cette liberté, il faut que le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse pas craindre un autre citoyen“. Императрица прибавила отъ себя слова: „mais que tous ne craignent que les Loix“.

законность управления есть первое условие свободы и безопасности гражданъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, правомѣрности самого государства.

Теоретическія идеи „Наказа“ никогда не были законодательными опредѣленіями. Но онѣ явились, во многихъ отношеніяхъ, руководящими началами нашего положительнаго права. Отголосокъ „Наказа“ слышится въ законодательныхъ актахъ, какъ самой императрицы, такъ и Александра I.

§ 6. Форма проявленія воли государственной власти, порядокъ опредѣленія правъ и обязанностей гражданъ, отношеніе закона къ другимъ постановленіямъ и распоряженіямъ, исходящимъ какъ отъ государственной власти, такъ и отъ ея органовъ, опредѣляютъ существо неограниченной монархіи, какъ юридической формы общезитія. Вотъ почему ученіе о законѣ и его значеніи, какъ основанія русскаго государственнаго управленія, должно предшествовать изложенію всѣхъ другихъ институтовъ государственнаго права. Прежде чѣмъ говорить о содержаніи разныхъ институтовъ публичнаго права и ихъ взаимныхъ отношеніяхъ, необходимо остановиться на свойствахъ нормъ, опредѣляющихъ эти отношенія.

Ученіе о законѣ должно содержать въ себѣ, во-первыхъ, изложеніе условий, при которыхъ воля государственной власти дѣлается закономъ; во-вторыхъ, изслѣдованіе началъ, опредѣляющихъ отношеніе закона къ другимъ распоряженіямъ государственной власти и ея органовъ, и, въ-третьихъ, опредѣленіе условий примѣненія закона. Поэтому ученіе о законѣ вообще распадается на три главныхъ части: на, 1-ое, ученіе о порядкѣ составленія и обнародованія закона, 2-ое, ученіе о силѣ закона и, 3-ье, ученіе о дѣйствии закона.
