

А. Градовский

Начало русского государственного права
Том второй.

Москва
«Книга по Требованию»

УДК 93
ББК 63.3
Г75

Г75 **Градовский А.**
Начало русского государственного права: Том второй. / А. Градовский – М.: Книга по Требованию, 2021. – 363 с.

ISBN 978-5-458-15509-0

Начало русского государственного права А. Градовского, профессора Императорского Санкт-Петербургского университета. Том второй. Органы управления.

ISBN 978-5-458-15509-0

© 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.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Существо и классификація государственныхъ должностей.

ВВЕДЕНІЕ Стран. 3— 5

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще 5— 10

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Развитіе должностей на западѣ Европы 10— 23

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Образованіе должностей въ Россіи 23— 36

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Образованіе должностей съ Петра-Великаго 36— 47

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Классификація русскихъ государственныхъ установленій. 47— 57

КНИГА ВТОРАЯ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Органы законодательства и верховнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Государственный совѣтъ 58—101

I. Общее значеніе государственнаго совѣта и его исторія на западѣ Европы. 58— 70

	Стран.
II. Исторія государственнаго совѣта въ Россіи . . .	70— 78
III. Легальное значеніе, компетенція и организація совѣта	78— 88
IV. Дѣлопроизводство въ совѣтѣ:	
1) Общія правила	88— 97
2) Особенныя правила.	97—101

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Комитетъ министровъ и связаннаы съ нимъ установленія.	101—118
I. Комитетъ министровъ	101—112
1) Исторія комитета министровъ	101—107
2) Современное его устройство.	107—112
II. Совѣтъ министровъ	112—115
III. Кавказскій комитетъ.	115—118

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Вышія мѣста подчиненнаго управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Правительствующій сенатъ	118—218
A. Исторія сената	119—149
а) Сенатъ при Петрѣ-Великомъ	119—129
б) Упадокъ сената (1726—1741 г.)	129—134
в) Сенатъ при Елисаветѣ Петровнѣ	134—138
г) Реформы Екатерины II и Павла I	138—145
д) Реформы Александра I	145—149
Б. Современное устройство сената	149—218
I. Организація сената	149—157
II. Компетенція сената	157—201
1. Компетенція сената въ цѣломъ его объемѣ	157—160
2. Компетенція отдѣльныхъ департаментахъ	160—201
1) Первый департаментъ	— —181
а) Общее его значеніе.	— —161
б) Обнародованіе законовъ	161—163
в) Распорядительная власть.	163—165
г) Право надзора	165—171
д) Разрѣшеніе споровъ и пререканій власти	171—172
е) Дѣла по утвержденію въ должностяхъ	173—175
ж) Дѣла по охраненію правъ состоянія	175— —

	Стран.
з) Административная юстиція	175—179
и) Прочія права	179—181
2) Департаментъ герольдіи	181—183
3) Департаментъ межевой	183—184
4) Судебные департаменты, дѣйствующіе по старому порядку	184—185
5) Кассационные департаменты	185—197
а) Общее понятіе о кассационномъ судѣ	— —188
б) Устройство кассационныхъ департаментовъ	188—190
в) Компетенція кассационныхъ департаментовъ	190—197
6) Общія собранія сената	197—200
7) Особое присутствіе сената	200—201
III. Дѣлопроизводство въ сенатѣ	201—214
1. Дѣлопроизводство въ департаментахъ, дѣйствующи- щихъ по старому порядку	— —211
2. Дѣлопроизводство въ кассационныхъ департамен- тахъ	211—214
IV. Особыя установленія при сенатѣ	214—216
V. Заключение	216—218

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Святѣйшій правительствующій синодъ	218—243
А. Историческій очеркъ синода	— —237
Б. Современное устройство синода	237—243

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Министерства	243—353
А. Понятіе о министерствахъ вообще	— —249
Б. Министерство въ неограниченной монархіи	249—254
В. Развитіе министерствъ въ Россіи	254—261
Г. Значеніе министерствъ и права министровъ	261—264
Д. Положеніе министровъ въ ряду другихъ го- сударственныхъ установленій	264—269
Е. Организациа министерствъ	269—281
Ж. Организациа отдѣльныхъ министерствъ	281—353
Общія понятія	— —285
1. Министерство иностранныхъ дѣлъ	285—287
2. Министерства военное и морское	287—296
3. Министерство финансовъ	296—301
4. Министерство государственныхъ имуществъ	302—505
5. Государственный контроль	305—311

	Стран.
6. Министерство внутреннихъ дѣлъ	311—319
7. Министерство народного просвѣщенія	319—321
8. Министерство путей сообщенія	321—329
9. Министерство юстиціи	329—333
10. Установленія, находящіяся въ непосредственномъ вѣдѣнн Е. И. Величества:	
а) Министерство императорскаго двора	333—338
б) Собственная Е. И. В. Канцелярія	338—349
в) Комиссія прошеній	349—353

КНИГА ПЕРВАЯ.

СУЩЕСТВО И КЛАССИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ ДОЛЖНОСТЕЙ.

§ 1. Ученіе о государственномъ управленіи есть ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ, принадлежащихъ государственной власти, и тѣхъ цѣлей государства, къ достиженію которыхъ оно стремится ¹⁾.

Въ государствахъ конституціонныхъ ученіе объ осуществленіи верховныхъ правъ государственной власти не можетъ быть подведено подъ общее понятіе управленія, вслѣдствіе разграниченія законовъ и распоряженій, правъ законодательной и правъ административной власти, причемъ права законодательной власти представляются совмѣстному осуществленію главы государства и народ-

¹⁾ Г. Цахарія, D. St. und B.-Recht, II, стр. 1 и слѣд. „Die Regierung.. im gegensatz zur Verfassung, besteht in der recht-und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelne Gegenstände, oder in der Erfüllung der, aus der Bestimmung sich ergebenden, Herrscherpflichten“.—Rönne, назв. соч. § 234: „Im Gensatze zur Verfassung besteht nun aber die Regierung (Staatsverwaltung im weiteren Sinne) in der recht und zweckmässigen Anwendung der Staatshoheitsrechte auf ihre einzelnen Gegenstände, und die Staatsverwaltung ist der Inbegriff derjenigen Thätigkeit, welche bestimmt ist, den Staatezweck in allen Beziehungen und noch allen Richtungen hin zu verwirklichen“.—Ср. также: Zöpfl, назв. соч. § 21 (5-го изд.).—Гротендъ, назв. соч. § 37.—Моль, Encyclopädie der St.-W., § 33 (2-го изд.).—Вивьенъ, Études administratives, т. I, стр. 1 и слѣд.—Д. Штейнъ, die Verwaltungslehre, т. I.—Ст. Блунчли, Verwaltung und Verwaltungsrecht, помѣщ. въ Staatswörterbuch, т. XI, стр. 60 и слѣд.

наго представительства; вотъ почему тамъ ученіе объ осуществленіи правъ законодательной власти входитъ въ ученіе о государственномъ устройствѣ, составляя какъ бы-часть основныхъ законовъ страны. Напротивъ, въ монархіяхъ неограниченныхъ, гдѣ права законодательной и административной власти соединены въ одномъ лицѣ, гдѣ между законодательными и распорядительными установленіями гораздо труднѣе провести черту различія, — ученіе объ осуществленіи какъ правъ законодательной, такъ и правъ административной власти можетъ быть соединено. Таково основаніе, по которому въ этой части нашего курса мы будемъ говорить какъ о тѣхъ учрежденіяхъ, которымъ ввѣрено осуществленіе разныхъ административныхъ задачъ, такъ и о тѣхъ, которыя участвуютъ въ составленіи и обсужденіи законовъ ²⁾).

§ 2. Ученіе объ управленіи, какъ мы сказали, есть, кромѣ того, ученіе объ осуществленіи цѣлей, преслѣдуемыхъ каждымъ государствомъ. Въ этомъ отношеніи должно точнѣе опредѣлить задачу государственнаго права. Ученіе объ осуществленіи государственныхъ цѣлей можетъ быть разсматриваемо, съ одной стороны, съ точки зрѣнія практическихъ мѣръ и способовъ, необходимыхъ для достиженія разныхъ цѣлей государственнаго управления; ученіе объ этихъ практическихъ мѣрахъ и способахъ и составляетъ науку объ управленіи или полицейское право. Государственное право, принимая также въ расчетъ тѣ цѣли, къ осуществленію которыхъ стремится государство, не говоритъ, однако, о практическихъ мѣрахъ къ ихъ осуществленію. Оно имѣетъ въ виду: во-1-хъ, распредѣленіе этихъ задачъ между разными государственными установленіями, и, во-2-хъ, организацію установленій, соотвѣтствующую предположеннымъ цѣлямъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что организація установленій, на которыхъ лежатъ чисто исполнительныя задачи администраціи,

²⁾ Ученіе о судебной власти и ея органахъ не войдетъ въ этотъ курсъ, по соображеніямъ чисто практическимъ. При существованіи двухъ кафедръ, гражданскаго и уголовного судопроизводства, изложеніе началъ судоустройства было бы бесполезнымъ повтореніемъ того, что гг. студентамъ можетъ быть извѣстно изъ двухъ другихъ курсовъ. Конечно, мы будемъ касаться и этого предмета, насколько это нужно для характеристики нѣкоторыхъ установленій, напримѣръ, сената и т. п.

должна быть иная, чѣмъ устройство мѣстъ, въ рукахъ которыхъ находится власть дѣйствительнаго управленія тою или другою частью; что устройство административныхъ органовъ должно быть иное, чѣмъ устройство органовъ законодательныхъ. Но правильная организація государственныхъ установлений, опредѣленіе ихъ юридическаго положенія, ихъ отношеній къ верховной власти и къ обществу невозможны безъ уясненія идеи государственныхъ учрежденій вообще. Смыслъ и значеніе всѣхъ государственныхъ установлений опредѣляется идеею должности (officium, Amt), выраженіемъ которой являются отдѣльныя учрежденія. Уясненію этой идеи, какъ въ теоретическомъ ея опредѣленіи, такъ и въ историческомъ развитіи, будетъ посвящена эта книга.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

О государственныхъ должностяхъ вообще.

§ 3. Государственная должность, въ современномъ смыслѣ этого слова, есть постоянное установленіе, предназначенное къ непрерывному осуществленію опредѣленныхъ цѣлей государства ³⁾. Разсматривая это опредѣленіе, мы находимъ:

1) Что государственная должность есть установленіе *постоянное*, по крайней мѣрѣ созданное закономъ въ смыслѣ постояннаго. Этимъ признакомъ правъ и обязанности, соединяемыя съ должностью, отличаются отъ случайныхъ и временныхъ порученій (коммиссій), которыя всякое частное лицо можетъ получить отъ государственной

³⁾ Л. Штейнъ, Die Verwaltungslehre, I, стр. 204—206.—Вивьенъ, Études administratives, т. I, стр. 169.—Пöцль, статья „Amt“ въ словарѣ Блунчли и Братера, т. I, стр. 204—219.—Батби, Traité de droit Public et Administratif, т. IV, стр. 38 и слѣд.—П. Шульце, Das Preussische Staatsrecht, I, 246.

Вообще литература по этому предмету: Малхусъ, Politik der Inneren Staatsverwaltung“ oder Darstellung des Organismus der Behörden für dieselbe, 1823.—Гöннеръ, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspuncte des Rechts“, 1808.—Ф. Булау, Die Behörden in Staat und Gemeinde“, 1836.—Р. Моль, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik“, т. II, стр. 347—470.

власти. Таковы, напимѣрь, порученія, даваемые извѣстнымъ меликамъ — изслѣдовать санитарныя условія той или другой мѣстности; ученымъ — изслѣдовать состояніе школьнаго дѣла за границей и т. д.

2) Должность предназначена къ осуществленію опредѣленныхъ задачъ государства. Въ понятіе должности входитъ, въ качествѣ существеннаго признака круга вѣдомства (компетенціи), т.-е. опредѣленной области задачъ, возложенныхъ закономъ на данное установленіе до тѣхъ поръ, пока онѣ, въ силу новаго закона, не будутъ переданы иному установленію. Чрезъ подобный актъ законодательной власти, завѣдываніе даннымъ кругомъ дѣлъ становится исключительнымъ правомъ установленія, которое можетъ требовать отъ другихъ мѣстъ и лицъ невмѣшательства въ его область. Компетенція государственныхъ учрежденій опредѣляется основаніями троякаго рода, именно: а) родомъ дѣлъ, предоставляемыхъ установленію. Въ силу этого основанія мы различаемъ три большія отрасли государственной власти: законодательную, судебную и административную, съ подраздѣленіями послѣдней. Это такъ-называемая объективная или реальная компетенція. б) Компетенція опредѣляется также пространствомъ дѣйствія власти (обще-государственныя, мѣстныя установленія). в) Наконецъ, она опредѣляется взаимнымъ отношеніемъ высшихъ и низшихъ установленій одной и той же отрасли управленія или суда (іерархическая компетенція).

3) Государственныя должности предназначены къ осуществленію извѣстныхъ цѣлей государства, какъ опредѣленнаго юридическаго лица, какъ политической общности данной массы людей. Этотъ признакъ ведетъ къ важнымъ послѣдствіямъ. Предназначенныя къ осуществленію цѣлей государства, въ его отличіе отъ другихъ общественныхъ союзовъ, государственныя должности противоплагаются:

а) Должностямъ общественнымъ. Каждая сложная и постоянная форма человѣческаго общенія имѣетъ свои опредѣленные и также постоянныя задачи; поэтому каждая изъ нихъ нуждается и въ своихъ должностяхъ. Таковы: церковь, общины, сельская и городская, другія общественныя единицы.

Церковь издавна выработала систему своихъ должностей; въ иныхъ церквахъ система эта такъ же сложна, какъ система должностей государственныхъ. Признавая принципъ раздѣленія церкви и государства, необходимо стремиться и къ отдѣленію церковныхъ должностей отъ правительственныхъ. Раздѣленіе это, въ принципѣ, должно бы руководствоваться всѣми законодательствами европейскихъ государствъ, особенно тѣхъ изъ нихъ, гдѣ признается свобода вѣроисповѣданій. Но подъ вліяніемъ весьма сложныхъ историческихъ обстоятельствъ, разсматривать которыя здѣсь не мѣсто, европейскія законодательства, въ большинствѣ случаевъ, далеки отъ осуществленія этого начала. Тамъ, гдѣ имѣются государственныйя церкви, гдѣ государственной власти принадлежит нѣкоторое главенство надъ церковью, существуетъ и тѣсная связь между установленіями церковными и государственными. Въ Англіи духовныя должности входятъ въ составъ государственныхъ. Въ Россіи духовенство не считается состоящимъ на государственной службѣ. Но духовныя установленія (Синодъ) отнесены къ разряду государственныхъ и лица прокурорскаго при нихъ надзора, чины канцелярій пользуются правами службы государственной. Прусское общее Земское улож. причисляетъ духовныхъ лицъ признанныхъ и покровительствуемыхъ государствомъ вѣроисповѣданій къ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ. Рённе, комментируя это постановленіе, замѣчаетъ, что отсюда никакъ не слѣдуетъ, чтобы духовные принадлежали къ непосредственнымъ ⁴⁾ государственнымъ чиновникамъ, но что они пользуются нѣкоторыми прерогативами службы. Вообще связь государственнаго управленія съ церковнымъ сильнѣе въ протестантскихъ государствахъ Европы, чѣмъ въ странахъ католическихъ, такъ какъ самая реформація, въ своей борьбѣ съ папскимъ престоломъ, опиралась на авторитетъ свѣтской власти, возвышая его для своихъ цѣлей. Но постановленія положительныхъ законодательствъ не даютъ права признать въ принципѣ тождество государственныхъ и церковныхъ установленій ⁵⁾.

⁴⁾ Объясненіе этого термина см. ниже, въ ученіи о государственной службѣ.

⁵⁾ Блунчли, *Allgem. Staatsrecht*, т. II, стр. 115 и слѣд.—Г. Цахарія, *Deutsches S. u. V.-Recht*, II, стр. 13 и слѣд.—Г. Шульце, назв. соч. I, стр. 312.