

А. Градовский

Начала Русского государственного права

Том 3. Часть 1

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
А11

А11 **А. Градовский**
Начала Русского государственного права: Том 3. Часть 1 / А. Градовский – М.: Книга по Требованию, 2017. – 392 с.

ISBN 978-5-458-16184-8

ISBN 978-5-458-16184-8

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2017
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2017

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.

ОГЛАВЛЕНИЕ.

ВВЕДЕНИЕ.

	Стран.
Общее значеніе мѣстныхъ установленій.	3— 60

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Централизація, децентрализація и самоуправленіе	3— 19
-----------------------------------------------------------	-------

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Мѣстныя учрежденія и политическое устройство государства.	19— 35
-------------------------------------------------------------------	--------

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Главные моменты развитія мѣстныхъ учреждений въ Россіи.	35— 60
-----------------------------------------------------------------	--------

КНИГА ПЕРВАЯ.

Историческій очеркъ мѣстныхъ учреждений въ Россіи.	61—172
------------------------------------------------------------	--------

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Періодъ Московскій	63— 80
------------------------------	--------

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Первое учрежденіе губерній.	81— 98
-------------------------------------	--------

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Переходное время до Екатерины II	98—106
--------------------------------------------	--------

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

	Стран.
Сословно-Приказная губернія	106—172

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Учрежденіе о губерніяхъ 1775 года	106—124
---------------------------------------------	---------

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Мѣстныя учрежденія отъ еличины Екатерины II до реформъ императора Александра II	124—156
----------------------------------------------------------------------------------------------	---------

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Установленія по мѣстному хозяйству и благосостоянію	156—172
---------------------------------------------------------------	---------

КНИГА ВТОРАЯ.

Учрежденія правительственныя и дворянскія	173—384
-----------------------------------------------------	---------

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Административное дѣленіе Россіи и система мѣстныхъ уста- новленій	173—200
--------------------------------------------------------------------------------	---------

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Начальники Губерній	200—260
-------------------------------	---------

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Генераль-Губернаторы	202—219
--------------------------------	---------

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Должность губернатора	219—257
А. Общія обязанности губернатора	220—226
Б. Административныя обязанности губернатора	226—248
В. Участіе въ разныхъ предметахъ управленія и судѣ	248—254
Прочія обязанности (Г., Д. и Ж.)	254—257

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Градоначальники	257—260
---------------------------	---------

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Правительственныя установленія	260—344
------------------------------------------	---------

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Губернское правленіе	260—277
--------------------------------	---------

	Стр.
ГЛАВА ВТОРАЯ.	
Мѣста казеннаго управленія	277—293
А. Казенная Палата	278—281
Б. Управление государственныхъ имуществъ	282—287
В. Акцизное управленіе	287—290
Г. Контрольная Палата	290—293

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.	
Установленія полицейскія	293—344
I. Историческій очеркъ полицейскихъ учрежденій	290—309
II. Устройство полицій	309—311
III. Кругъ вѣдомства полиціи	311—334
IV. Распредѣленіе власти между отдѣльными установле- ніями и чинами полиціи.	334—344

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.	
Дворянскія учрежденія	345—384

ГЛАВА ПЕРВАЯ.	
Составъ дворянскихъ собраній	345—359

ГЛАВА ВТОРАЯ.	
Роды дворянскихъ собраній и принадлежащія имъ права	359—371

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.	
Порядокъ собраній и ихъ дѣлопроизводство	371—378

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.	
Дворянскія установленія	378—384

КОНЕЦЪ ОГЛАВЛЕНІЯ ПЕРВОЙ ЧАСТИ.

ОПЕЧАТКИ.

<i>стр.</i>	<i>строка.</i>	<i>напеч.</i>	<i>должно читать:</i>
16	10 снизу.	иделахъ	идеалахъ.
17	прим.	heitige	heutige
—	5 сверху.	школа	школа

ВВЕДЕНИЕ.

ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ МѢСТНЫХЪ УСТАНОВЛЕНІЙ ¹⁾.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Централизація, децентрализація и самоуправленіе.

§ 1. Подъ именемъ мѣстности разумѣется подчиненная часть государственной территоріи, въ границахъ которой опредѣленный кругъ административныхъ и судебныхъ задачъ осуществляется совокупностью мѣстныхъ установленій подъ надзоромъ центральной власти.

Для объясненія развитія этого опредѣленія необходимо разсмотрѣть, почему и въ какомъ смыслѣ мѣстность разсматривается какъ подчиненная часть государственной территоріи. Подчиненное отношеніе мѣстности къ государству основывается ближайшимъ образомъ на разграниченіи политическихъ задачъ государства отъ его административныхъ цѣлей. Даже въ государствахъ федеративныхъ нѣкоторыя общія задачи предоставлены непосредственно завѣдыванію центральной власти. Конституція такихъ государствъ подробно исчисляетъ права и обязанности центральнаго правительства, но затѣмъ всѣ другія права, неисчисленныя федеральною конституціею, остаются за отдѣльными правительствами, сокращающими свою автономію. Устройство федеративныхъ государствъ предполагаетъ раздѣленіе если не суверенитета, то его атри-

¹⁾ Литературныя пособія: Stein (L. v.), „Verwaltungslehre“. Gneist, „Geschichte und heutige Gestalt der Englischen Communalverfassung, 3-е изд. 1870 г. Ducrocq, Cours de droit administratif. 1877. Реньо (Regnault), La Province, 1861. Ленэ, La Reforme social en France, 2-е изд. 1866 г. Дюпонъ-Вайтъ, L'individu et l'état; la Centralisation. Леруа-Больё, Les institutions locales. Кн. Васильчиковъ, О самоуправленіи, III т. Лохвицкій, Губернія. Мое соч. „Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи“. Вивьенъ, Etudes administratives.

бутовъ, нѣкотораго распредѣленія верховныхъ правъ между обще-національными и отдѣльными правительствами, но и при такомъ распредѣленіи правъ центральное правительство имѣетъ нѣкоторое первенство надъ правительствами мѣстными. Законы, издаваемые въ предѣлахъ его компетенціи, имѣютъ преимущество предъ законами мѣстными и обязательны для всей массы населенія. Подчиненное положеніе мѣстности въ государствахъ централизованныхъ вытекаетъ изъ самой природы ихъ устройства. Первая черта этого устройства—единство субъекта верховной власти и единство въ осуществленіи принадлежащихъ ей правъ; въ этихъ государствахъ мы имѣемъ дѣло съ политической централизацией, которая отличается слѣдующими признаками:

1) Въ нихъ имѣется одна высшая законодательная власть, устанавливающая общій для всей страны юридическій порядокъ. Въ государствахъ федеративныхъ законодательная власть распредѣляется между властью центральной и властями мѣстными.

2) Исключительное право верховной власти вести международныя сношенія, слѣдовательно, исключительное право войны и мира. Тѣми-же правами пользуется центральная власть въ федераціяхъ, каковы Германія, Швейцарія и Сѣверо-Американскіе соединенные штаты.

3) Сосредоточеніе командованія арміею и флотомъ, равно какъ и завѣдываніе морскими и сухопутными силами страны; то же видимъ мы и въ федераціи въ Германіи: командованіе войсками принадлежитъ императору, а въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ президенту.

4) Сосредоточеніе финансоваго верховенства, т.-е. права установленія налоговъ и производство расходовъ на всѣ государственныя потребности. Въ федераціяхъ эта власть раздѣляется между высшими и мѣстными органами, изъ которыхъ каждый пользуется особыми предметами обложенія, и германская конституція предоставила союзному правительству право устанавливать налоги съ нѣкоторыхъ предметовъ. Недостающее количество средствъ покрывается добавленіями отдѣльныхъ государствъ (матривулярные взносы). Рядомъ съ этимъ мѣстныя правительства имѣютъ свои налоги, для осуществленія мѣстныхъ государственныхъ цѣлей; въ государствахъ же центральныхъ власть финансовая принадлежитъ высшимъ установленіямъ, причемъ установленія мѣстныя могутъ пользоваться этимъ правомъ (мѣстные сборы) по делегаціи верховной власти.

5) Общія министерства для политическаго направленія всей администраціи къ извѣстнымъ обще-государственнымъ цѣлямъ въ федераціяхъ—при раздѣленіи верховенства между центральными и мѣстными правительствами. Послѣднія рядомъ съ законодательной властью имѣютъ и свои исполнительные органы, въ государствахъ же центральныхъ политическій моментъ администраціи сосредоточивается въ одномъ учреж-

деніи, находящемся въ связи съ обще-государственными установленіями.

6) Поддержаніе силы закона и общаго юридическаго порядка посредствомъ единообразнаго суда для всей страны и наблюденіе за правильнымъ примѣненіемъ законовъ со стороны высшихъ учреждений, облеченныхъ дисциплинарной, кассационной или апелляціонной властью (Высшій судъ въ Англій, Сенатъ въ Россіи, Кассационный судъ во Франціи).

Такимъ образомъ въ области правъ государственной власти можно указать на нѣкоторыя, считающіяся существенною принадлежностью власти верховной и осуществляемая ею или непосредственно, или черезъ ближайшіе къ ней органы. Верховная власть не раздѣляетъ ни съ кѣмъ права законодательства, права дипломатическихъ сношеній, права войны и мира, власти финансовой и т. д. Она является представителемъ единства національнаго права, политическаго единства страны и другихъ началъ, для обезпеченія которыхъ создается, такъ называемая, политическая централизація.

§ 2. Политическая централизація, необходимая, при извѣстныхъ условіяхъ, какъ средство обезпеченія государственнаго единства страны, должна-ли имѣть своимъ послѣдствіемъ централизацію административную; должна-ли центральная власть кромѣ задачъ, въ осуществленіи которыхъ она является представительницей цѣлой націи, взять на себя непосредственное завѣдываніе всѣми предметами внутренняго управленія, безъ различія ихъ свойствъ и степени важности? Другими словами, политическая централизація, необходимая для огромнаго большинства государствъ въ видахъ обезпеченія ихъ національнаго единства, влечетъ-ли за собою централизацію административную ¹⁾?

На эти вопросы могутъ получиться двоякіе отвѣты, смотря по исходной точкѣ нашего разсужденія. Во первыхъ, вопросъ этотъ можетъ быть разрѣшаемъ съ точки зрѣнія удобства въ осуществленіи разныхъ задачъ управленія и интересовъ мѣстнаго населенія. Эту точку зрѣнія можно назвать наиболѣе распространенною и теоретически она предста-

¹⁾ Различіе между этими двумя видами централизаціи угазано въ первый разъ Токвилемъ въ слѣдующихъ словахъ:

«Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tel que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tel par exemple, que les entreprises communales.

Concentrer dans un même lieu ou dans une même main le pouvoir de diriger les premiers, c'est fonder ce que j'appellerai la centralisation gouvernementale.

Concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder ce que je nommerai la centralisation administrative. (De la démocratie en Amérique, I, 104, изд. 13.).

вляется наиболее правильною. Отправляясь от нея, большинство писателей приходили къ необходимости децентрализаціи и самоуправленія, какъ способовъ управленія, и наиболее выгодныхъ и согласныхъ съ интересами массы населенія.

Но разсужденія, построенныя на этомъ основаніи, не объясняютъ намъ, почему столь выгодныя формы управленія существуютъ не вездѣ. Принимая указанное основаніе за масштабъ пригодности разсужденій, мы приходимъ къ отрицательному взгляду на системы, отличныя отъ децентрализаціи и самоуправления. Мы осуждаемъ централизацію и указываемъ на невыгоды административной опеки. Но мы не въ силахъ объяснить почему и то и другое существуетъ въ данной странѣ. Для объясненія-же факта разнообразія системъ мѣстнаго управленія, должно выйти изъ круга вопросовъ спеціально мѣстнаго управленія и взглянуть на существующія системы съ точки зрѣнія началъ общаго государственнаго устройства данной страны, послѣдствіемъ котораго и является данный порядокъ мѣстныхъ учрежденій. Иначе говоря, должно признать ту истину, что система мѣстныхъ учрежденій не можетъ быть изучаема внѣ связи съ общими началами государственнаго устройства. Съ этой точки зрѣнія, многое изъ того, что нынѣ представляется непонятнымъ, объясняется само собою.

Переходя къ разсмотрѣнію занимающаго насъ вопроса, мы изложимъ сначала существо ученій въ которыхъ вопросы мѣстнаго управленія разсматриваются съ первой изъ указанныхъ было точекъ зрѣнія. Затѣмъ мы постараемся указать на причины, вліяющія на разнообразіе формъ мѣстнаго устройства.

§ 3. Въ исторіи европейскихъ государствъ можно указать на моменты, когда централизація административная была великимъ и, можетъ быть, необходимымъ подспорьемъ централизаціи политической. Таково было положеніе Англіи въ Норманнской періодъ ея исторіи. Таково въ особенности, между всѣми европейскими государствами, было положеніе Франціи почти до начала французской революціи. Трудная работа собиранія земли, сплоченіе однообразныхъ частей окружающаго государство, подчиненіе (въ политическомъ отношеніи) феодальной аристократіи и полусуверенныхъ общинъ—вся эта работа требовала строго дисциплинарной и послушной администраціи, служащей въ рукахъ власти центральной пассивнымъ ея орудіемъ. Въ тѣ времена, когда административная централизація являлась политическимъ средствомъ, когда она служила высшимъ государственнымъ цѣлямъ, невозможно было провести различіе между этими двумя централизаціями: административной и политической, онѣ сливались въ одно цѣлое какъ цѣль и средство и врядъ-ли были мыслимы одна безъ другой. Но когда государственное единство