УЧЕБНИКЪ

ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА

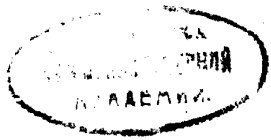
I. Введеніе въ общее ученіе о государствѣ. II. Конституціонное право современныхъ государствъ. III. Русское государственное право.

Профессора Казанскаго Университета

В. В. Ивановскаго.

Изданіе четвертое.

КАЗАНЬ.
Типо-литографія Императорскаго Университета.
1913.



311
36

Оглавленіе.

I.

Введеніе въ общее ученіе о государствѣ.

Глава первая.

Общія понятія о государственной наукѣ.

Стр.

§ 1. Классификація явленій 3
§ 2. Предметъ и объемъ государственной науки. 4
§ 3. Государственное право, какъ научная отрасль. 6
§ 4. Отношенія между общимъ ученіемъ о государствѣ и государственнымъ правомъ 11
§ 5. Система науки 12

Глава вторая.

Исторія научной политической мысли въ ея главнѣйшихъ направленіяхъ

§ 6. Общій характеръ развитія научнаго мышленія. Міросозерцаніе древнихъ народовъ 16
§ 7. Научное политическое мышленіе въ средніе вѣка 21
§ 8. Первые представители ново-европейской науки о государствѣ 25
§ 9. Школа естественнаго права 28
§ 10. Историческое и натурь-философское направленіе 40

Стр.

§ 11. Юридическое направленіе. 42
§ 12. Соціологическое направленіе 49

Глава третья.

Методъ государственныхъ наукъ.

§ 13. Понятіе о методѣ и виды методовъ 58
§ 14. Методы историко-сравнительный и юридическій 61

Глава четвертая.

Понятіе о государствѣ.

§ 15. Природа государства 65
§ 16. Государственная власть 73
§ 17. Организація государственной власти. . . . 76
§ 18. Понятіе о народѣ. 87
§ 19. Территорія 90

Глава пятая.

Возникновеніе государства и прекращеніе его существованія.

§ 20. Гипотезы о первичномъ происхожденіи государства 91
§ 21. Вторичное возникновеніе государства. Прекращеніе существованія государства. 96

Глава шестая.

Существенныя черты въ исторіи развитія европейскихъ государствъ.

§ 22. Первый періодъ существованія европейскихъ государствъ 98

Стр.

§ 23. Средніе вѣка и періодъ феодализма 102
§ 24. Періодъ абсолютизма и полицейской опеки . 113
§ 25. Переходъ къ новому времени 116

II.

Конституціонное право.

Глава первая.

Государственныя нормы.

§ 26. Понятіе о законѣ и другихъ государственныхъ нормахъ 124
§ 27. Классификація законовъ 132

Глава вторая.

Основанія конституціоннаго права.

§ 28. Понятіе конституціоннаго права. Писаныя конституціи. Отличіе основныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ 149
§ 29. Народное представительство 158

Глава третья.

Организація народнаго представительства.

§ 30. Однопалатная и двухпалатная система организаціи 169
§ 31. Избирательныя системы 171
§ 32. Равенство избирательнаго права. Прямые и косвенные выборы. Открытая и тайная подача голосовъ . 179
§ 33 Индивидуальная система выборовъ и выборы по спискамъ 185
§ 34. Составленіе избирательныхъ списковъ. Порядокъ обжалованія. Вотаровщики 186

Стр.

§ 35. Организація нижней палаты 191
§ 36. Организація верхней палаты 197
§ 37. Организація палатъ въ государственныхъ соединеніяхъ 199
§ 38. Компетенція палатъ. 204
§ 39. Парламентское дѣлопроизводство. 209

Глава четвертая.

Государственное положеніе монарховъ и президентовъ республикъ.

§ 40. Отношенія между представителями единоличнаго начала и народнымъ представительствомъ. Теорія раздѣленія властей 215
§ 41. Преемство королевской власти 219
§ 42. Прерогативы монарховъ 220
§ 43. Права монарховъ 223
§ 44. Положеніе и права президентовъ республикъ. 227

Глава пятая.

Организація и права министерствъ.

§ 45. Понятіе административной организаціи и связь ея съ организаціей политической 231
§ 46. Организація и виды министерствъ 234
§ 47. Кабинетъ или совѣтъ министровъ 237
§ 48. Отвѣтственность министровъ 244

Глава шестая.

Публичныя права гражданъ.

§ 49. Виды публичныхъ правъ гражданъ 248
§ 50. Политическія права гражданъ 249

Стр.

§ 51. Общегражданскія права 251
§ 52. Право неприкосновенности личности . . . 254
§ 53. Право неприкосновенности собственности, жилища и переписки 256
§ 54. Право свободнаго передвиженія. 258
§ 55. Право печати. 259
§ 56. Право вѣроисповѣданія. 261
§ 57. Право собраній, обществъ и петицій . . . 264

III.

Русское Государственное Право.

Источники русскаго государственнаго права . . . 267

Глава первая.

Основные моменты въ исторіи развитія государственной власти въ Россіи.

§ 1. Организація государственной власти въ доудѣльной и удѣльный періоды 269
§ 2. Періодъ московскій 274
§ 3. Земскіе соборы 278
§ 4. Оппозиціонные элементы въ московскомъ государствѣ 282
§ 5. Характеръ государственной власти при Петрѣ I. 287
§ 6. Состояніе государственной жизни и ограничительныя попытки послѣ Петра I. 290
§ 7. Заговоръ декабристовъ и политическая реакція при Николаѣ I. 296
§ 8. Политическое значеніе реформъ императора Александра II и конституціонные проэкты второй половины XIX стол. 300

Стр.

§ 9. Политическая реакція конца XIX стол. и непосредственныя причины возникновенія въ Россіи конституціоннаго устройства. 306

§ 10. Манифестъ 17 октября 1905 года и измѣненіе закона о выборахъ. Образованіе Совѣта Министровъ . 311

§ 11. Преобразованіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта 20 февраля 1906 года. Упраздненіе Комитета Министровъ. Изданіе основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года 316

§ 12. Государственная Дума перваго и втораго созыва, характеръ ея дѣятельности и ея роспуски . . . 319

§ 13. Измѣненіе избирательнаго закона Высочайшимъ манифестомъ 3 іюня 1907 года 322

Глава вторая.

Организація народнаго представительства въ Россіи по дѣйствующимъ законамъ.

§ 14. Общій характеръ государственнаго строя . 327

§ 15. Избирательная система, опредѣляющая составъ Государственной Думы 330

§ 16. Организація выборовъ въ Государственную Думу 334

§ 17. Организація Государственной Думы. . . . 344

Глава третья.

Государственный Совѣтъ въ качествѣ верхней палаты.

§ 18. Общій характеръ организаціи Государственнаго Совѣта. 346

§ 19. Система выборовъ въ Государственный Совѣтъ. 350

Глава четвертая.

Предметы вѣдѣнія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.

§ 20. Законодательная компетенція 354

Стр

§ 21. Административная компетенція 357

Глава пятая.

Порядокъ дѣятельности Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.

§ 22. Созывъ палатъ. Конституированіе. Кворумъ. Публичность засѣданій. Внесеніе предложеній. Ихъ принятіе или отклоненіе 362

§ 23 Вопросы и интерпелляціи 366

§ 24. Обнародованіе законовъ 369

Глава шестая.

Государственное положеніе Монарха.

§ 25. Существо Императорской власти. 370

§ 26. Преемство Императорской власти. 372

§ 27. Порядокъ престолонаслѣдія по дѣйствующему русскому праву 376

§ 28. Вступленіе на престолъ 379

§ 29. Коронованіе Государя 380

§ 30. Опека и регентство. 383

Глава седьмая.

Прерогативы и права Монарха.

§ 31. Прерогативы Монарха. 387

§ 32. Права Монарха 391

Глава восьмая.

Императорская Фамилія.

§ 33. Принадлежность къ Императорской Фамиліи. 398

§ 34. Права и преимущества членовъ Императорскаго Дома. 401

Стр.

§ 35. Гражданскія права членовъ Императорской Фамиліи. 406

Глава девятая.

Организація и права министерствъ.

§ 36. Возникновеніе министерствъ въ Россіи и ихъ общее значеніе. 408
§ 37. Система министерствъ и подчиненныхъ имъ учрежденій 417
§ 38. Совѣтъ министровъ 425
§ 39. Отвѣтственность министровъ 428

Глава десятая.

Организація высшаго административнаго контроля. Сенатъ.

§ 40. Возникновеніе и исторія сената въ Россіи . 436
§ 41. Современная организація и права сената . 441

Глава одиннадцатая.

Юридическая организація населенія.

§ 42. Подданство 450
§ 43. Сословная организація населенія 452
§ 44. Дворянское сословіе. 454
§ 45. Городское сословіе 458
§ 46. Духовенство 462
§ 47. Крестьянское сословіе 468

Глава двѣнадцатая.

Публичныя права русскихъ гражданъ.

§ 48. Право неприкосновенности личности. . . 477
§ 49. Право неприкосновенности жилища, собственности и переписки 483
§ 50. Право передвиженія. 485
§ 51. Право печати 486
§ 52. Право собраній, обществъ и петицій . . . 488
§ 53. Право вѣроисповѣданія 495

Предисловіе.

Предлагаемая книга, какъ показываетъ самое ея названіе, преслѣдуетъ исключительно учебныя цѣли. Дать учащимся возможность ознакомиться съ содержаніемъ и характеромъ государственной науки—вотъ единственная ея задача. Книга распадается на три части. Первая озаглавлена—введеніе въ общее ученіе о государствѣ. Разработка государственной науки въ направленіи соціологическомъ составляетъ насущную потребность нашего времени; но успѣхи ея обусловливаются успѣхами вообще пріемовъ соціологическаго изслѣдованія, которые хотя и значительны, но все же не даютъ возможности построить цѣльную систему той науки, которая могла бы быть названа политической соціологіей и которой дается болѣе скромное названіе общаго ученія о государствѣ. Указать, однако, на главныя задачи этой науки и примѣняемые ею методы, объяснить коренное ея отличіе отъ нѣкоторыхъ родственныхъ дисциплинъ, опредѣлить природу изслѣдуемыхъ ею явленій—все это представляется необходимымъ и изложеніе этихъ вопросовъ казалось возможнымъ предложить развѣ лишь въ формѣ введенія въ науку, систематическая и цѣльная разработка которой принадлежитъ еще будущему.

Второй отдѣлъ представляетъ изложеніе современнаго конституціоннаго права. Главнѣйшей задачей автора было здѣсь ознакомленіе учащихся съ наиболѣе типичными современными формами государственнаго устройства и государственнаго положенія гражданъ. Въ основаніе подобнаго изложенія должна была лечь, конечно, догма права, но тамъ, гдѣ для пониманія политическихъ институтовъ догматическій анализъ оказывался недостаточнымъ, приходилось или оставаться на почвѣ простого догматическаго описанія, или же становиться на соціологическую почву. Въ общемъ, подобнаго рода экскур-

сіи въ область непосредственныхъ соціальныхъ явленій составляютъ лишь нѣчто вспомогательное и не измѣняютъ основного характера изложенія этого отдѣла, остающагося изложеніемъ основныхъ и типичныхъ началъ догмы конституціоннаго права современныхъ государствъ.

Третій отдѣлъ заключаетъ въ себѣ изложеніе русскаго государственнаго права, главнымъ образомъ конституціоннаго. Можно думать, что въ виду неустойчивости нашихъ новыхъ политическихъ учрежденій, подробная догматическая разработка относящихся сюда законоположеній является еще до нѣкоторой степени преждевременной; но ознакомленіе съ тѣмъ, что въ настоящій моментъ юридически существуетъ въ данной области, указаніе на господствующія въ законодательствѣ тенденціи, опредѣленіе характера и типа возникшей въ Россіи конституціонной формы государственнаго устройства—все это представляется уже необходимымъ и своевременнымъ при изложеніи русскаго государственнаго права. Вышесказаннымъ объясняется сравнительная краткость изложенія, что зависитъ также и отъ того, что въ составъ изложенія не вошло многое что ранѣе вводилось въ систему русскаго государственнаго права; такъ, подробное изложеніе организаціи высшихъ и мѣстныхъ административныхъ учрежденій должно найти мѣсто въ системѣ административнаго права.

Каждый изъ указанныхъ отдѣловъ, представляя самостоятельную систему и преслѣдуя особую задачу, можетъ быть въ педагогическомъ отношеніи все же связанъ опредѣленной идеей съ другими отдѣлами. Послѣ ознакомленія съ основными понятіями о государствѣ, излагаемыми во введеніи въ общее ученіе о государствѣ, значительно облегчается пониманіе институтовъ конституціоннаго права, излагаемыхъ во второмъ отдѣлѣ, а пониманіе и оцѣнка русскаго конституціоннаго права, въ свою очередь, были бы не мыслимы безъ изложенія началъ конституціоннаго права, установившихся въ культурныхъ государствахъ.

Таковы соображенія, заставившія автора раздѣлить своей краткій учебникъ на три вышеуказанные отдѣла.

I.

Введеніе

въ общее ученіе о государствѣ.

Глава первая.

Общія понятія о государственной наукѣ.

Литература *Еллинекъ Г.* Право современнаго государства. Общее ученіе о государствѣ. 1903. *Sydel M.* Grundzüge einer Allgemeinen Staatslehre. 1873. *Lingg. E.* Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre. 1890. *Rehm.* Allgemeine Staatslehre. 1899. *Bornhak.* Allegemeine Staatslehre. 1896. *Schmidt.* Allgemeine Staatlehre. 1901. *Ratzenhofer. G.* Wesen und Zweck der Politik. 1893. *Gareis.* Allgemeines Staatsrecht. 1905 *Gumplowicz.* Allgemeines Staatsrecht. 1907.

§ 1. Классификація явленій.

Весь познаваемый міръ представляетъ три области явленій: явленія физико-химическія, органическія и соціальныя. Если и можно предполагать, что всѣ эти явленія сводятся, въ концѣ концовъ, къ единству господствующихъ въ нихъ силъ, все же для настоящаго времени разница между явленіямм трехъ упомянутыхъ категорій представляется весьма существенной. Она заключается въ неодинаковомъ характерѣ соотношеній между частями, составляющими каждое изъ явленій вышеупомянутыхъ категорій. Дѣло въ томъ, что въ познаваемомъ мірѣ нѣтъ, или, по крайней мѣрѣ, мы не можемъ констатировать явленій простыхъ въ точномъ смыслѣ этого слова, т. е. нераз-

лагаемыхъ на составныя части и изолированныхъ отъ другихъ. Но разъ каждое явленіе имѣетъ сложную природу, состоитъ изъ извѣстнаго рода частей, эти части должны находиться между собою въ опредѣленномъ отношеніи, должна существовать между ними опредѣленная связь; по характеру этой связи и различаются явленія физико-или механико-химическія, органическія и соціальныя. Въ первыхъ связь между частями механическая, или химическая, или смѣшаннаго характера, при чемъ химическія явленія къ конечной стадіи, вѣроятно, сводятся къ механическимъ; во вторыхъ связь эта органическая, заключающаяся въ томъ, что физико-химическіе процессы совершаются въ живой матеріи, представляютъ собою такой комлексъ соотношеній матеріи и силъ, благодаря которому возникаетъ живой организмъ. Въ соціальныхъ явленіяхъ связь между составляющими ихъ частями имѣетъ характеръ психическій, состоящій въ способности животныхъ организмовъ воспринимать такъ или иначе явленія внѣшняго міра. Благодаря этой способности между животными организмами установляются такъ называемыя психическія отношенія или общеніе.

Науки, изучающія соціальныя явленія, называются общественными или соціальными науками. Психическія или соціальныя отношенія между людьми принимаютъ весьма разнообразныя формы, въ видѣ постоянныхъ, т. е. установившихся и длящихся общеній, или въ видѣ неопредѣленныхъ, временныхъ и случайныхъ отношеній. Изъ постоянныхъ или длящихся общеній, или обществъ, наибольшее вниманіе останавливаютъ на себѣ тѣ общенія, которыя называются государствами. Науки, изучающія эту форму человѣческихъ общеній, называются науками государственными; весь комплексъ ихъ называютъ также однимъ именемъ,—наукой о государствѣ, которая распадается на многія самостоятельныя отрасли.

§ 2. Предметъ и объемъ государственной науки.

Необходимо возможно точно опредѣлить объемъ государственной науки. Общенія или общества, называемыя государствами, представляютъ собою явленія очень сложныя,

и не все, что наблюдается въ составѣ этихъ явленій, входитъ въ область науки о государствѣ. Есть множество соціальныхъ отношеній, хотя и проявляющихся въ предѣлахъ государства, но не имѣющихъ государственнаго характера и потому подлежащихъ изученію другихъ наукъ; таковы, напр., народное хозяйство, національная литература, религіозная жизнь, этическія отношенія и проч.

Чтобы опредѣлить объемъ науки о государствѣ, надо прежде всего принять во вниманіе, что всякое явленіе, а слѣдовательно и государство, имѣетъ два состоянія—покоя и движенія. Въ первомъ случаѣ обнаруживается познаваемая природа явленія, комплексъ свойствъ и признаковъ всегда ему присущихъ и опредѣляющихъ характеръ его существованія во времени; въ послѣднемъ выражается его жизнь, его функціи, проявленіе природы явленія въ окружающей средѣ, какъ подъ вліяніемъ на него внутреннихъ его причинъ и условій, такъ и лежащихъ внѣ его собственной природы. Тѣже два состоянія свойственны и государству; оно имѣетъ опредѣленную природу, опредѣленный комплексъ свойствъ, всегда и вездѣ ему сопутствующихъ, говоря другими словами, имѣетъ свою организацію; оно въ то же время живетъ, находится въ состояніи движенія; притомъ въ двоякомъ направленіи: эта жизнь выражается въ модификаціяхъ, происходящихъ въ самой организаціи, въ измѣненіяхъ характера тѣхъ постоянныхъ признаковъ или свойствъ, которые присущи познаваемой природѣ государства; съ другой стороны, въ тѣхъ послѣдствіяхъ, которыя организація производитъ во внѣшнемъ мірѣ. Государственная жизнь состоитъ, такимъ образомъ, въ развитіи государственной организаціи и въ дѣятельности этой организаціи.

Наука о государствѣ изучаетъ то и другое состояніе государства, распадаясь при этомъ на отдѣльныя отрасли. Та отрасль этой государственной науки, которая изучаетъ государственную организацію въ ея развитіи и современномъ состояніи, называется наукой о государствѣ въ тѣсномъ смыслѣ слова, *или общимъ ученіемъ о государствѣ;* та же отрасль, которая изучаетъ государственную дѣятельность, государственныя функціи, называется *наукой объ управленіи*, въ широкомъ смыслѣ слова, распадающейся, въ свою очередь, на нѣсколько самостоятельныхъ ученій. Конечно, въ установившейся терминологіи подъ управленіемъ или администраціей разумѣется

лишь государственная дѣятельность, состоящая въ осуществленіи государственныхъ, главнымъ образомъ,— законодательныхъ, нормъ, и въ этомъ смыслѣ управленіе противополагается законодательству; но управленіе въ широкомъ смыслѣ слова, какъ вообще государственную жизнедѣятельность, какъ всю совокупность государственныхъ проявленій, слѣдуетъ противополагать не законадательству, которое относится несомнѣнно къ области государственныхъ функцій, но государственному строенію, познаваемой природѣ государства.

Наука о строеніи государства, или, придерживаясь общепринятой терминологіи, общее ученіе о государствѣ преслѣдуетъ тѣ же цѣли, какія преслѣдуютъ и всѣ другія науки, изучающія тѣ или другія явленія природы, т. е. раскрытіе познаваемой природы явленій и закономѣрности ихъ существованія. Общее ученіе о государствѣ должно дать отвѣтъ на то, что такое государство вообще, какое мѣсто оно занимаетъ среди другихъ явленій, каковы его элементы и каковы законы развитія государства. Конечно, достаточно даже поверхностнаго наблюденія, чтобы видѣть, что государство, какъ цѣлое, представляется болѣе сложнымъ, чѣмъ многія другія явленія и что, слѣдовательно, дать отвѣтъ на поставленные вопросы труднѣе, чѣмъ во многихъ другихъ научныхъ областяхъ. Этимъ и объясняется, что общее ученіе о государствѣ, какъ теоретическая наука, стоитъ очень еще не высоко. Не только не раскрыты законы государственнаго развитія, но даже въ отношеніи установленія и выясненія природы государства, какъ явленія, сдѣлано, сравнительно, не такъ много Это, однако, не даетъ основанія отрицать самую науку. Чтобы обезпечить ей извѣстный успѣхъ, необходимо ограничить ея задачи предѣлами возможнаго, идя постепенно отъ малаго къ большему, отъ частнаго къ общему.

§ 3. Государственное право, какъ научная отрасль.

Въ каждомъ государствѣ мы находимъ государственныя нормы, т. е. постановленія дѣйствующихъ въ государствѣ властей; онѣ распространяются не только на область го-

сударственныхъ функцій, не только опредѣляютъ права и обязанности различнаго рода государственныхъ органовъ и частныхъ лицъ, но и на область государственной организаціи, опредѣляя эту организацію, а равно существо государственной власти и отношенія къ ней гражданъ. Организація государства, какъ въ значительной мѣрѣ и разнообразныя функціи государства обусловливаются не этими опредѣленіями права, но всей совокупностью соціальныхъ условій и причинъ, среди которыхъ право занимаетъ лишь одно изъ мѣстъ; но значеніе права въ отношеніи природы государства заключается въ томъ, что въ немъ эта природа получаетъ свое юридическое выраженіе; то, что развилось съ естественной закономѣрностью, получаетъ, такъ сказать, юридическую санкцію въ томъ видѣ и въ той формѣ, какіе признаются правильными въ каждый данный моментъ времени лицами и организаціями, являющимися руководителями государственной энергіи, говоря другими словами, сосредоточивающими въ себѣ государственную власть. Вся совокупность государственныхъ нормъ, опредѣляющихъ юридически государственную организацію, можетъ быть названа государственнымъ правомъ; совокупность нормъ, опредѣляющихъ государственную дѣятельность, называется правомъ управленія. Эта юридическая сторона государственной жизни даетъ основанія многимъ, въ особенности нѣмецкимъ ученымъ, допускать, что государство можетъ быть разсматриваемо и какъ юридическій институтъ. Конечно, государство можетъ быть представляемо и изучаемо какъ юридическій институтъ, поскольку оно проявляется въ правѣ; при этомъ не слѣдуетъ, однако, забывать, что право не исчерпываетъ собою государственной жизни, что послѣдняя отражается въ правѣ далеко не точно и что, наконецъ, изучая государство какъ юридическое учрежденіе, мы изучаемъ государство не какъ таковое, не какъ явленіе природы, но лишь какъ комплексъ юридическихъ представленій о государствѣ.

Наука, изучающая государственныя нормы, опредѣляющія природу и строеніе государства, называется ученіемъ *о государственномъ правѣ*, или короче,—государственнымъ правомъ; это чисто юридическая наука, объектомъ которой служатъ исключительно государственныя нормы. Хотя государственныя нормы отражаютъ на себѣ государственную

жизнь весьма несовершенымъ образомъ, тѣмъ не менѣе изученіе этихъ нормъ является дѣломъ первой необходимости. Государственныя нормы опредѣляютъ, какъ должны совершаться государственныя явленія, т. е. каковы должны быть юридическія отношенія между людьми, составляющими собою государство, и хотя дѣйствительныя отношенія, обусловливаясь не однѣми только юридическими причинами, но и многими другими обыкновенно не таковы, какими они должны быть по требованію права, все же право, почерпая, въ свою очередь, свое содержаніе изъ жизни, представляетъ для насъ богатый источникъ познанія этой жизни, въ особености поскольку дѣло идетъ объ изученіи государства въ его цѣломъ и объ изученіи той дѣятельности людей и тѣхъ отношеній между людьми, которыми можетъ быть охарактеризована жизнь государства, какъ цѣлаго.

Государственное право изучаетъ не явленія, но государственныя нормы, т. е. правила долженствующаго, правила поведенія или отношеній между людьми по взглядамъ господствующихъ организацій людей въ каждый данный моментъ времени. Цѣль государственнаго права, какъ науки, совершенно иная, нежели цѣль общаго ученія о государствѣ; разъ эта наука не имѣетъ дѣла съ явленіями, она и не можетъ ставить себѣ цѣлью раскрытіе какой бы то ни было законосообразности. Она изучаетъ нормы, слѣдовательно, интеллектуальное или разумное содержаніе этихъ нормъ; раскрываетъ, какія юридическія воззрѣнія были господствующими за тотъ или другой періодъ времени. Приведеніе государственныхъ нормъ въ научную систему, классификація ихъ, разъясненіе ихъ истиннаго смысла—вотъ задача науки государственнаго права.

Такъ какъ каждое государство имѣетъ свое право, то отсюда слѣдуетъ, что и наука государственнаго права прежде всего имѣетъ дѣло съ правомъ каждаго отдѣльнаго государства. Отсюда, государственное право Россіи, Англіи, Франціи и проч. Но на этомъ дѣло не останавливается; примѣняется далѣе, и сравнительное изученіе государственнаго права различныхъ государствъ, которое должно привести къ констатированію сходства или различія господствовавшихъ или господствующихъ въ разныхъ государствахъ юридическихъ воззрѣній.

Такимъ путемъ наука государственнаго права стремится стать въ положеніе науки теоретической. Обоснованіе такой науки заключается въ слѣдующемъ. Государственныя нормы служатъ источникомъ всѣхъ ея положеній и выводовъ. Такъ какъ, однако, каждое государство имѣетъ свои нормы, то теорія государственнаго права стремится воспользоваться изъ всѣхъ этихъ нормъ тѣмъ, что въ нихъ есть общаго, и притомъ общаго по существу, но не по формѣ. Въ качествѣ такихъ общихъ началъ могутъ быть признаны лишь отвлеченные юридическіе принципы, построенные на основаніи наиболѣе общихъ, встрѣчающихся въ каждомъ законодательствѣ, государственныхъ нормъ. Исходя изъ отвлеченныхъ юридическихъ принциповъ, теорія государственнаго права строитъ уже всю систему, пользуясь методомъ юридической конструкціи. Вотъ почему теорія государственнаго права находитъ возможнымъ излагать не только тѣ или другіе государственные институты, выводя ихъ изъ принциповъ права, но даже и положенія, опредѣляющія природу государства.

Природа государства, опредѣляемая путемъ юридической конструкціи, есть конечно, только условное понятіе, которому нѣтъ чего—либо соотвѣтствующаго въ дѣйствительной жизни. Юридическое опредѣленіе государства говоритъ, въ сущности, лишь о томъ, каково должно быть государство; говоря, напримѣръ, что государство есть юридическая личность, имѣющая свою самостоятельную волю, единую и отличную отъ индивидуальной воли, дѣйствующая во внѣ, подобно физической личности, имѣющая права и обязанности, государственное право, какъ юридическая наука, строитъ лишь идеальное понятіе государства, мыслимое лишь въ нашемъ представленіи, но не соотвѣтсствующее дѣйствительности, ибо дѣйствительностью мы должны называть лишь явленія, воспринимаемыя нашими чувствами и умомъ. Государственное право изучаетъ дѣйствительность лишь по стольку, поскольку она отражается въ юридическихъ нормахъ и, съ своей стороны, путемъ логическихъ конструкцій, надѣляетъ ее такими свойствами и признаками, которыхъ она, по природѣ своей, какъ явленіе, не имѣетъ. Сказать что государство есть волеспособная, правоспособная и дѣеспособная личность—это значитъ очень упростить понятіе

государства, но въ то же время далеко уклониться отъ дѣйствительности, перенося на цѣлое признаки и свойства, присущіе его частямъ. Видѣть въ актахъ государственной власти дѣятельность того цѣлаго, которое именуется государствомъ, значитъ, опять же, проявленіе опредѣленныхъ общественныхъ силъ считать за проявленіе силъ всего народа, составляющаго государство. Дѣятельность государства, какъ цѣлаго, и дѣятельность отъ имени государства или вмѣсто государства—двѣ вещи совершенно различныя. Первая, какъ явленіе, невозможна; послѣдняя, напротивъ, постоянно обнаруживается въ разнообразныхъ формахъ и видахъ, смотря по характеру общественныхъ отношеній. Государственное право, какъ юридическая наука, имѣетъ дѣло съ величинами отвлеченными; она говоритъ о дѣятельности государства и о государствѣ, какъ волеспособномъ учрежденіи, объ органахъ государственной власти, объ юридическихъ отношеніяхъ между ними и т. д., поскольку все это опредѣляется нормами права; но какъ государственная власть проявляется въ дѣйствительности, кому она принадлежитъ, какъ эта принадлежность отражается на самомъ характерѣ дѣятельности государственной власти и отношеній ея къ гражданамъ—все это, составляя собою совокупность реальныхъ явленій, не затрагивается государственнымъ правомъ. Она опредѣляетъ лишь, каковы должны быть явленія. Тѣмъ не менѣе, значеніе государственнаго права, какъ науки, безспорно. Оно изучаетъ господствующія въ данный періодъ времени и, въ большинствѣ случаевъ, лишь у даннаго народа, или у данной группы народовъ, юридическія воззрѣнія, поскольку они выразились въ законодательствѣ и поскольку они касаются государственной власти и ея отношеній къ гражданамъ.

Предметомъ государственнаго права можетъ быть и исторія догмы, при чемъ цѣлью научнаго изученія въ этомъ случаѣ является уясненіе того какъ, измѣнялась догма, какъ измѣнялись фиксированныя въ законодательствѣ юридическія воззрѣнія. Изученіе же вопроса, почему юридическія воззрѣнія измѣняются въ томъ или другомъ направленіи, и почему въ законодательствѣ фиксируются нормы опредѣленнаго характера, входитъ уже въ общее ученіе о государствѣ.

§ 4. Отношенія между общимъ ученіемъ о государствѣ и государственнымъ правомъ.

Изъ вышесказаннаго опредѣляются отношенія между общимъ ученіемъ о государствѣ и государственнымъ правомъ. Хотя государственное право и имѣетъ свою самостоятельную научную цѣль, хотя оно пользуется особыми, ему свойственными, научными пріемами, и можетъ быть, слѣдовательно, выдѣляемо въ особую, самостоятельную научную отрасль, тѣмъ не менѣе въ отношеніи общаго ученія о государствѣ оно не играетъ самостоятельной роли. Государственныя нормы, составляющія предметъ государственнаго права, отражаютъ на себѣ, въ извѣстной мѣрѣ, господствующія воззрѣнія на государственное строеніе и на ту роль, какую въ немъ играютъ граждане; господствующія юридическія воззрѣнія и соотвѣтствующія имъ отношенія составляютъ собой дѣйствующій правовой порядокъ въ смыслѣ силъ, слагающихъ наряду съ другими силами государственную организацію; изученіе этого порядка и государственной организаціи составляетъ задачу общаго ученія о государствѣ. Государственное право, какъ изучающее государственныя нормы, въ которыхъ, повторяемъ, въ значительной мѣрѣ, отражается юридическая жизнь народа, служитъ, такимъ образомъ, цѣннымъ матеріаломъ, безъ котораго общее ученіе о государствѣ было бы не въ состояніи освѣтить многихъ сторонъ государственной природы и государственнаго строенія.

Если государственное право не обнимаетъ государственныхъ явленій въ ихъ конкретной дѣйствительности, то тѣмъ не менѣе оно, во всякомъ случаѣ, ихъ регистрируетъ, что для общаго ученія о государствѣ представляется весьма важнымъ. Государственное право констатируетъ истинно государственныя явленія и тѣмъ оказываетъ общему ученію о государствѣ неоцѣнимую услугу. Оно вполнѣ опредѣленно указываетъ, какія явленія изъ цѣлой массы явленій, совершающихся въ государствѣ, имѣютъ истинно государственный характеръ. Общее ученіе о государствѣ вводитъ эти явленія въ циклъ своихъ изслѣдованій и изучаетъ ихъ при помощи свойственныхъ ему пріемовъ.

Правда,—для уясненія перваго и основного вопроса общаго ученія о государствѣ—вопроса о природѣ государства—въ государственномъ правѣ, повидимому, нельзя найти указаній; но, хотя государственное право и не изучаетъ природу явленія государства, оно вноситъ въ свои лѣтописи множество указаній на такія государственныя явленія, безъ изученія которыхъ немыслимо понять и самую природу государства; соціологъ-государствовѣдъ, изучая государственное право, получаетъ первую возможность оріентироваться въ этомъ сложномъ вопросѣ. Такъ, онъ встрѣчается съ изложеніемъ нормъ, опредѣляющихъ организацію государственной власти, дѣятельность различныхъ государственныхъ учрежденій, права гражданъ, отношенія къ другимъ государствамъ и проч. Въ этихъ и подобныхъ нормахъ изслѣдователь и долженъ усматривать указанія на дѣйствительно существующія государственныя явленія, изъ изученія которыхъ онъ можетъ стремиться конструировать понятіе о государствѣ. Наконецъ, въ государственномъ правѣ соціологъ-государствовѣдъ прямо находитъ даже въ готовомъ видѣ опредѣленіе природы государства съ точки зрѣнія права. Признавая, что юридическая природа государства не соотвѣтствуетъ истинной его природѣ, изслѣдователь тѣмъ не менѣе извлекаетъ изъ юридическаго опредѣленія нѣкоторыя полезныя для себя указанія. Юридическая концепція государства отличается крайней простотой, достигаемой путемъ замѣны реальныхъ явленій отвлеченными величинами. Такая замѣна на первый разъ и для соціолога-государствовѣда можетъ имѣть значеніе; знакомясь съ элементами государства, какъ отвлеченными величинами, онъ мало-по-малу долженъ стремиться къ тому, чтобы на мѣсто отвлеченныхъ величинъ поставить реальныя общественныя силы.

§ 5. Система науки.

Предметомъ изученія какъ общаго ученія о государствѣ, такъ и государственнаго права, является природа государства, его строеніе, статика, только что первое изучаетъ ее какъ явленіе, второе—лишь по стольку, по скольку она отражается и выражается въ юридическихъ нормахъ. Первый вопросъ, такимъ образомъ, въ той и другой отрасли знанія касается

установленія самаго понятія государства; въ виду сложности изучаемаго объекта, та и другая отрасль знанія останавливается, далѣе, на изученіи элементовъ государства, т. е. главныхъ его составныхъ частей, и на уясненіи того соотношенія, которое обнаруживается между этими частями; каждая часть, въ свою очередь, подлежитъ детальному анализу. Логически связанное изложеніе всѣхъ положеній, характеризующихъ собою строеніе государства, и представляетъ собою систему той и другой изъ разсматриваемыхъ нами отраслей знанія, поскольку вопросъ касается самаго понятія природы государства. Главнѣйшими частями этой системы являются: ученіе объ организаціи государственной власти; ученіе о народѣ, составляющемъ собою государство, и ученіе о территоріи, на которой государство расположено.

Хотя природа государства характеризуется признаками, всегда и вездѣ сопутствующими государству, тѣмъ не менѣе самые признаки или свойства государства, будучи всегда на лицо, не остаются во времени неизмѣнными. Въ виду этого общее ученіе о государствѣ, опредѣляя природу государства, констатируя существенныя свойства государства и ихъ соотношеніе, не можетъ указать на нихъ иначе, какъ въ опредѣленной, свойственной какой—либо данной эпохѣ, формѣ. Общее ученіе о государствѣ не въ состояніи представить эту природу государства внѣ времени, или въ такомъ видѣ, въ которомъ она была бы правильна для каждаго времени; вотъ почему, уяснивши или опредѣливши постоянныя свойства государства, упомянутая наука должна изучать ихъ въ ихъ развитіи съ момента возникновенія государства. Конечная задача науки въ этомъ отношеніи заключается, какъ уже выше сказано, въ уясненіи причинной связи и закономѣрности явленій, характеризующихъ собою существованіе государственнаго строенія во времени, его постоянное развитіе или постепенный упадокъ.

Такимъ образомъ, въ общемъ ученіи о государствѣ второй крупный отдѣлъ составляетъ ученіе объ эволюціи государства—это, такъ сказать, динамика государственнаго строенія. Вопросъ о происхожденіи или возникновеніи государства стоитъ здѣсь на первомъ планѣ. Современныя примитивныя государства могутъ дать для уясненія этого вопроса много цѣнныхъ указаній.

Пріемы, къ которымъ долженъ прибѣгать ученый, изучая эволюцію государственнаго строенія, излагаются въ отдѣлѣ о методахъ научнаго изслѣдованія. Прослѣдить тотъ путь, по которому движется государственная структура, отмѣтить временныя формы этой структуры, замѣну одной формы другою, причинную связь и условія въ процессѣ политической трансформаціи, въ концѣ концовъ установить законы политической эволюціи—вотъ задачи науки о государствѣ. Система отдѣла, изучающаго эволюцію государства, представляетъ собою рядъ исторически послѣдовательныхъ смѣнъ политическихъ культуръ или періодовъ государственной жизни.

Въ систему какъ общаго ученія о государствѣ, такъ и государственнаго права, входитъ ученіе о природѣ государства, объ основныхъ его элементахъ,—государственной власти, народѣ и территоріи. Мы сказали также, что въ систему общаго ученія о государствѣ входитъ вопросъ о происхожденіи государства, и это, безъ сомнѣнія потому, что эта наука изучаетъ природу государственную не только въ ея статическомъ состояніи, но и въ ея развитіи; при вопросѣ о развитіи необходимо возникаетъ вопросъ объ эмбріональномъ состояніи государства, слѣдовательно, и объ его происхожденіи. Такъ какъ первобытныя времена человѣчества навсегда канули въ вѣчность и никогда не могутъ быть возстановлены сколько—нибудь точно въ нашемъ представленіи, то изученіе государственнаго строя у современныхъ народовъ примитивной культуры должно въ извѣстной мѣрѣ содѣйствовать уясненію вопроса о происхожденіи государства. Дать точный и безошибочный отвѣтъ на этотъ вопросъ наука, однако, едва-ли когда—нибудь будетъ въ состояніи, подобно тому, какъ она не въ состояніи дать отвѣта на вопросъ о происхожденіи человѣка.

Наука государственнаго права и совсѣмъ не занимается этимъ вопросомъ, такъ какъ вообще имѣетъ предметомъ изученія не явленія, но государственныя нормы; въ этихъ нормахъ, хотя бы онѣ существовали въ видѣ неписаннаго обычнаго права, мы тщетно пытались бы найти указанія на происхожденіе государства. Наука государственнаго права не ставитъ себѣ такой задачи.

Другой общій и важный вопросъ—это вопросъ о цѣли государства. Когда государственная наука носила характеръ

политики, тогда этотъ вопросъ игралъ, можно сказать, первенствующую роль. Старинные писатели и ученые полагали, что цѣль государства отличаетъ его отъ всякаго другого союза людей; они не мало потрудились надъ разрѣшеніемъ вопроса, какова эта цѣль, представляя ее обыкновенно идеальною, возвышенною; общее счастіе и благополучіе, обезпеченіе безопасности, достиженіе высшаго нравственнаго совершенства—вотъ тѣ цѣли, которыхъ, по мнѣнію большинства государствовѣдовъ и философовъ XVII и XVIII вѣковъ, должно достигать государство. Въ настоящее время, когда наука о государствѣ въ достаточной степени разобралась въ матеріалѣ, подлежащемъ ея изученію, и въ оцѣнкѣ тѣхъ средствъ, при помощи которыхъ она можетъ и должна оперировать, ученіе о цѣляхъ государства потеряло свое прежнее значеніе. Теперь для всякаго понятно, что задачи, преслѣдуемыя государствомъ, находятся въ самой тѣсной зависимости отъ степени политической культуры государства. Въ государствахъ первобытной культуры обыкновенно никакихъ возвышенныхъ цѣлей не преслѣдуется; напротивъ, въ государствахъ, достигшихъ уже высокаго развитія, каковы, напр., современныя европейскія и американскія государства, высшія цѣли юридическаго, нравственнаго, религіознаго характера достигаются не только союзами государственнаго характера, но и многими другими союзами.

Тѣмъ не менѣе, вопросъ о цѣли или цѣляхъ государства и въ настоящее время не можетъ считаться праздным, только что современная наука, не будучи политикой, должна установить правильную точку зрѣнія въ этомъ отношеніи. Если общее ученіе о государствѣ вноситъ вопросы о цѣли государства въ область своихъ изслѣдованій, то, не для того, чтобы отвѣтить, какова должна быть цѣль государства, но лишь для того, чтобы уяснить, какія цѣли преслѣдовало государство въ разныя времена и у разныхъ народовъ, и чѣмъ это объясняется. Какъ отдѣльные люди, такъ и правящія государственныя организаціи всегда ставятъ для себя опредѣленныя цѣли, къ осуществленію которыхъ и стремятся; но какъ выборъ цѣлей, такъ и характеръ средствъ ихъ осуществленія, всегда опредѣляются извѣстными причинами и условіями; вотъ почему возможно изучать цѣли государства и въ то же время раскрывать причинную связь и закономѣрность

государственныхъ явленій; отсюда также понятіе *закономѣрной цѣлесообразности* [1]). По мѣрѣ развитія общаго ученія о государствѣ въ направленіи возможности объяснить опредѣленныя соціально-политическія явленія наличностью опредѣленныхъ причинъ и условій, мы въ тоже время будемъ приближаться къ возможности построенія научной политики, которая могла бы указывать, какія цѣли данное государство должно преслѣдовать въ ближайшемъ будущемъ.

Глава вторая.

Исторія научной политической мысли въ ея главнѣйшихъ направленіяхъ.

Литература. *Поль Жанэ.* Исторія государственной науки въ ея отношеніяхъ къ морали. 1876.—*Блюнчли.* Исторія общаго государственнаго права и политики. 1874.—*Чичеринъ.* Исторія политическихъ ученій. 1869—1877 г.:—*Мишель.* Идея государства. 1903. *Фогг.* Политическіе мыслители и моралисты. 1900. *R. v. Mohl.* Geschichte und Litteratur des Staatswissenschaften. 1855—1856.—*Rehm.* Geschichte der Staatswissenschaft. 1896. *Gumplowicz.* Geschichte der Staatstheorien. 1905. *Кистяк.* Очерки по исторіи политическихъ идей. 1900.

§ 6. Общій характеръ развитія научнаго мышленія. Міросозерцаніе древнихъ народовъ.

Господствующіе въ настоящее время научные взгляды на государство и примѣняемые въ этой области научные методы являются результатомъ продолжительной, многовѣковой научной работы. Самосознающій человѣческій разумъ стремится познать природу во всѣхъ ея проявленіяхъ. Общительная жизнь людей вообще и государственная форма ея—въ особенности—становятся объектомъ научнаго вниманія и изслѣдованія съ древнѣйшихъ извѣстныхъ намъ временъ. Но наука о

---

[1]) См. по этому поводу интересную книгу Людвига Штейна «Соціальный вопросъ».

государствѣ, какъ и всякая наука, имѣетъ свои возрасты, такъ какъ находится въ самой тѣсной и неразрывной связи съ характеромъ и степенью культуры тѣхъ народовъ, къ составу которыхъ принадлежатъ политическіе мыслители. Если есть младенчество человѣка, если есть младенчество народовъ, то не можетъ не быть младенчества науки; съ развитіемъ отдѣльныхъ лицъ и цѣлыхъ народовъ развивается одновременно и наука; въ виду, однако, того, что научная мысль не можетъ быть стѣсненной предѣлами государствъ и національностей, наука слѣдуетъ обыкновенно за культурой тѣхъ народовъ, которые достигли наивысшаго умственнаго роста. Наука имѣетъ, такъ сказать, международный характеръ, и стремленіе придать ей національную окраску свидѣтельствуетъ лишь о неправильныхъ взглядахъ на цѣли и задачи науки.

Первобытные народы, стоящіе и стоявшіе на низкой ступени умственной культуры, не имѣютъ и не имѣли никакой науки. Слабый умъ некультурнаго человѣка подавленъ чувственными воспріятіями, окутанъ обыкновенно религіозными представленіями и не обладаетъ ни малѣйшей способностью критическаго объективнаго отношенія къ явленіямъ природы. Вотъ почему у древнѣйшихъ извѣстныхъ намъ народовъ Востока мы напрасно стали бы искать научныхъ трактатовъ о государствѣ. Правда, съ нѣкоторымъ развитіемъ этихъ народовъ, мы встрѣчаемъ у нихъ талантливыхъ людей, превосходящихъ своими знаніями и міровоззрѣніемъ своихъ современниковъ; но все же такое сложное явленіе, какъ государство, превосходило ихъ познавательныя способности, и если до насъ дошли немногочисленные труды мыслителей древности, то всѣ они имѣютъ своимъ содержаніемъ религіозныя и этическія ученія. Конечно, правители государства не могли не обращать на себя вниманія древнихъ философовъ и моралистовъ; но будучи дѣтьми своего народа и своей эпохи, эти мыслители не могли отрѣшиться отъ взгляда на правителей государствъ, какъ на лицъ, поставленныхъ самимъ Богомъ или даже имѣющихъ божественное происхожденіе; признавая ихъ таковыми, они считали для нихъ обязанностью соблюдать нравственныя требованія. Таковы, напр., Гаммураби въ Вавилонѣ, Конфуцій въ Китаѣ, представители браманизма въ Индіи. Даже Будда, возвысившійся до критики существующаго, будучи способнымъ создать высокое нравственное ученіе, не выработалъ никакой политической теоріи.

Европейскіе народы такъ называемой классической древности—греки и римляне, находясь въ болѣе благопріятныхъ естественныхъ условіяхъ, успѣли быстрѣе культивировать свой умъ и, въ значительной мѣрѣ освободившись отъ теологическаго тумана, они имѣли возможность положить основаніе для свѣтской науки. Этому долженъ былъ способствовать и самый характеръ религіозныхъ воззрѣній грековъ и римлянъ, которые не видѣли въ своихъ богахъ грозныхъ и неумолимыхъ судей, карающихъ человѣческіе проступки, но надѣляли ихъ самихъ человѣческими достоинствами и слабостями. Мыслители классической древности все же были данниками своей эпохи, раздѣляя нѣкоторые существенные предразсудки своихъ современниковъ и отыскивая основанія для своихъ теоретическихъ положеній въ условіяхъ современной имъ общественной и государственной жизни. Идея равноправности людей, живущихъ въ государствѣ, на столько была чужда пониманію древнихъ грековъ и римлянъ, что даже такіе выдающіеся умы, какъ Платонъ и Аристотель, имена которыхъ пережили тысячелѣтія, принципіально мирились съ уродливымъ явленіемъ рабства, полагая, что одни люди, и даже цѣлыя племена, по самой природѣ своей призваны къ господству, другіе—къ физическому труду и подчиненію. Такіе взгляды не могли не положить своего отпечатка и на сочиненія названныхъ писателей о государствѣ. Какъ Платонъ, такъ и Аристотель оставили спеціальные трактаты о государствѣ, и не смотря на то, что оба они были заражены общими предразсудками своего времени, между тѣмъ и другимъ обнаруживается, однако, довольно существенная разница въ отношеніи научныхъ цѣлей и методовъ. Платонъ является болѣе идеалистомъ, Аристотель—реалистомъ. Первый въ своемъ идеальномъ государствѣ, строя схему наиболѣе совершеннаго, по его мнѣнію, государственнаго устройства, не можетъ освободиться отъ господствовавшихъ въ его время взглядовъ на взаимныя отношенія классовъ и предоставляетъ право участія въ государственной власти только лицамъ, нравственно и умственно для этого приспособленнымъ, предоставляя всѣмъ остальнымъ нести бремя подчиненія. Классъ государственныхъ людей долженъ быть свободенъ отъ всѣхъ негосударственныхъ заботъ—матеріальныхъ, семейныхъ и проч., и потому для этого класса рекомендуются начала коммунизма. Идеальное госу-

дарство Платона слишкомъ ясно отражаетъ на себѣ интересы господствующихъ классовъ; все же, что касается въ немъ построенія идеальныхъ, этическихъ отношеній между правителями и управляемыми, въ значительной мѣрѣ безпочвенно и утопично. Но если мы вспомнимъ, что Платонъ жилъ болѣе чѣмъ за двѣ тысячи лѣтъ до нашего времени, то упреки, дѣлаемые ему, должны въ значительной мѣрѣ ослабнуть. Въ лицѣ Платона государственная наука только что зарождалась. Важно уже одно то, что Платонъ признаетъ существованіе государства, какъ цѣлаго, выдѣляетъ его изъ массы другихъ міровыхъ явленій и дѣлаетъ предмѣтомъ научныхъ изысканій. Будучи, такъ сказать, отцомъ государственной науки и не имѣя предшественниковъ, на которыхъ онъ могъ бы опереться, Платонъ, конечно, и не могъ поставить политическую науку сразу на надлежащую высоту. По характеру его научныхъ воззрѣній онъ является политикомъ, т. е. ставитъ задачей созданіе схемы наиболѣе совершеннаго государства. Его методъ отвлеченно-раціоналистическій, если такъ можно выразиться, хотя несомнѣнно матеріалъ для построеній онъ бралъ изъ наблюденій надъ дѣйствительною жизнью.

Гораздо дальше пошелъ ученикъ Платона Аристотель, превзошедшій, такимъ образомъ, своего учителя. Аристотель, какъ сказано, реалистъ; онъ могъ бы быть соціологомъ, если бы ему были извѣстны пріемы соціологическаго изслѣдованія. Все свое вниманіе онъ посвящаетъ изученію дѣйствительно существующихъ государствъ и разсматриваетъ послѣднія, какъ явленія природы; въ этомъ отношеніи онъ является первымъ ученымъ, высказавшимъ соціологическій взглядъ на государство, который даже и въ настоящее время, не смотря на несомнѣнную правильность, раздѣляется далеко не всѣми. На почвѣ наблюденій надъ дѣйствительной жизнью Аристотель строитъ уже цѣлую систему государственной науки, затрагивающую наиболѣе существенные вопросы о государствѣ. Такъ, существеннымъ признакомъ государства онъ считаетъ отношеніе господства и зависимости, которыя, впрочемъ, по его мнѣнію, характеризуютъ и всѣ жизненныя явленія, имѣющія сложную природу. Онъ разлагаетъ государство на его составныя части, какими служатъ, по его мнѣнію, семьи и общины; опредѣляетъ цѣль государства, которую видитъ въ усовершенствованіи человѣческой жизни; различаетъ виды господства—

частное и государственное; установляетъ понятіе основныхъ и простыхъ законовъ, причемъ возвышается даже до признанія того положенія, что законы государственнаго устройства являются результатомъ фактически слагающихся отношеній; Аристотель констатируетъ измѣненія государственныхъ формъ путемъ возстаній и революцій и видитъ причину послѣднихъ не только въ имущественномъ неравенствѣ, но и въ различіи происхожденія гражданъ, въ принадлежности ихъ къ различнымъ этническимъ группамъ; онъ даетъ классификацію государственныхъ формъ по признаку принадлежности власти одному, нѣсколькимъ или цѣлому народу, причемъ каждая форма можетъ быть правильной, полезной для блага гражданъ, и неправильной, опасной и вредной; правильной формѣ монархіи противополагается тиранія; аристократіи—олигархія; политіи —демократія. Установивши родовые типы государственныхъ формъ, дѣлая указанія на дѣйствительно существующія государства, Аристотель признаетъ принципъ раздѣленія властей и, такимъ образомъ, за двѣ тысячи лѣтъ установляетъ существенныя начала современнаго конституціоннаго государства; какова бы ни была форма государственнаго устройства, она будетъ благодѣтельной для народа только въ томъ случаѣ, если дѣятельность государственныхъ властей основана не на личномъ усмотрѣніи тѣхъ или другихъ правителей или должностныхъ лицъ, но на твердомъ законѣ. Переходъ отъ единоличныхъ къ народнымъ формамъ государственнаго устройства Аристотель объясняетъ постепеннымъ увеличеніемъ числа лицъ, способныхъ къ пониманію государственныхъ дѣлъ. Но онъ входитъ и въ болѣе глубокое изученіе вопроса о перемѣнѣ формъ правленія, имѣя въ виду данныя психо-соціологическаго характера. Изъ сказаннаго видно, что Аристотель по своимъ политическимъ воззрѣніямъ превосходитъ многихъ современныхъ государствовѣдовъ, неспособныхъ возвыситься надъ простой публично-правовой догматикой. Было бы гораздо лучше, если бы Аристотель остановился на своихъ реалистическихъ и соціологическихъ построеніяхъ науки о государствѣ. Но, къ сожалѣнію, онъ, вслѣдъ за Платономъ, хотѣлъ построить планъ идеальнаго государства; для его времени это было слишкомъ рано; соціологическій матеріалъ былъ, въ сущности, еще крайне ограниченъ, методы научнаго изслѣдованія не выработаны, и потому сдѣлаться основателемъ

реальной политики, какимъ считаетъ его Еллинекъ, ему въ дѣйствительности не удалось. Его идеальное государство не лучше платоновскаго; если проф. Гумпловичъ также называетъ его и здѣсь реалистомъ, то этотъ реализмъ, примѣняемый Аристотелемъ при построеніи идеальнаго государства, весьма не высокой пробы, такъ какъ все дѣло сводится, въ сущности, къ тому, чтобы существовавшія въ его время греческія формы государственнаго устройства возвести на степень идеала, со всѣми ихъ несовершенствами, въ видѣ рабства и безправія большинства государственныхъ гражданъ. Въ этихъ построеніяхъ Аристотель, подобно Платону, заплатилъ дань своему времени, отъ предразсудковъ котораго онъ не могъ освободиться, не смотря на всю замѣчательную для того времени эрудицію.

Среди писателей древняго Рима мы напрасно стали бы искать представителей науки о государствѣ. Римъ прославился своими юристами и ораторами, имена которыхъ и до сихъ поръ пользуются заслуженною извѣстностью. Римское право еще и теперь повсюду въ Европѣ и въ другихъ частяхъ свѣта составляетъ предметъ преподаванія въ высшихъ юридическихъ школахъ и факультетахъ. Преслѣдуя исключительно практическія цѣли, римскіе юристы не касались научнаго вопроса о государствѣ, и даже такіе выдающіеся изъ нихъ, какъ Цицеронъ, не идутъ въ государственныхъ понятіяхъ далѣе греческихъ мыслителей. Отрывочныя сужденія о государствѣ по греческимъ образцамъ—вотъ все, что можно иногда найти у римскихъ юристовъ и философовъ.

§ 7. Научное политическое мышленіе въ средніе вѣка.

Средніе вѣка являются такимъ періодомъ въ исторіи европейскихъ народовъ, въ теченіе котораго наука о государствѣ не только не сдѣлала никакихъ успѣховъ сравнительно съ положеніемъ ея у грековъ и римлянъ, но пришла даже въ окончательный упадокъ и должна была дожидаться благопріятныхъ условій для своего возрожденія. Это, впрочемъ, касается не одной только науки о государствѣ, но и всѣхъ прочихъ наукъ. Объясняется это, конечно, тѣмъ, что въ средніе вѣка начинается новая жизнь европейскихъ народовъ, принявшихъ

въ свою среду, со времени великаго переселенія, новыхъ пришельцевъ съ азіатскаго Востока, а равно поставленныхъ въ необходимость подъ дѣйствіемъ этого переселенческаго натиска искать новыхъ мѣстъ для поселенія. Греко-римская культура была разрушена и творенія классическихъ писателей на долгое время обречены были покрыться археологической пылью, причемъ многія изъ нихъ совершенно погибли. Германскія племена, подчинившія себѣ римлянъ, кое-что, конечно, могли усвоить отъ подвластныхъ, стоявшихъ на высшей ступени умственной культуры; но возвыситься до пониманія централизованнаго государства, съ безграничной государственной властью, въ особенности же до построенія въ томъ же духѣ научныхъ системъ—древніе германцы, конечно, не могли; этому препятствовали отсутствіе всякой умственной культуры и любовь къ свободѣ; сюда присоединяется еще новый факторъ, положившій глубокую печать не только на науку, но и на всю жизнь ново-европейскихъ народовъ; мы разумѣемъ христіанскую вѣру. Еще во времена римскаго и греческаго владычества христіанство уже было значительно распространено, какъ среди этихъ, такъ и среди другихъ народовъ; оно явилось не только религіознымъ, но и политическимъ факторомъ, представляя собою протестъ противъ политическаго и соціальнаго угнетенія невладѣющихъ классовъ со стороны политически и имущественно сильныхъ. Въ началѣ своего существованія христіанство было величайшей моральной силой. Но по мѣрѣ его распространенія, по мѣрѣ скопленія въ рукахъ христіанской церкви и ея оффиціальныхъ представителей матеріальныхъ богатствъ, по мѣрѣ сосредоточенія въ тѣхъ же рукахъ и политическаго могущества, нравственный авторитетъ церкви сталъ падать, и носители высокой миссіи, завѣщанной имъ Христомъ, заразились всѣми недостатками и пороками свѣтскихъ владыкъ. Для порабощенныхъ и угнетенныхъ христіанство продолжало оставаться великой моральной силой, заставлявшей забывать о несчастіяхъ и искать утѣшенія въ чаяніи загробныхъ радостей: для оффиціальныхъ представителей христіанской вѣры оно сдѣлалось орудіемъ угнетенія, орудіемъ господства, и не только надъ слабыми, міранами, но и надъ могущественными свѣтскими государями. Благодаря этимъ причинамъ—психологическаго и теолого-политическаго характера, все умонастроеніе европейскихъ народовъ

на долгое время принимаетъ религіозное направленіе. Слабый, еще неокрѣпшій разумъ некультурнаго человѣка ищетъ отвѣта на волнующіе его вопросы въ религіи; она становится единственнымъ источникомъ познанія; истинно всё то, что содержится въ ученіяхъ церкви; все, что имъ противорѣчитъ, должно быть отвергнуто. Въ средніе вѣка мало-по-малу развивается образованность, возникаютъ низшія и высшія школы, появляются первые университеты, преподаватели которыхъ иногда пріобрѣтаютъ громкую извѣстность, но на всемъ этомъ лежитъ неизгладимая печать теологіи. Пишутся даже трактаты о государствѣ, о государяхъ, о властяхъ, но исключительно съ теологической точки зрѣнія, причемъ чрезъ всѣ такого рода произведенія красной нитью проводится идея подчиненія свѣтской власти духовной; первая заимствуетъ свою силу отъ послѣдней подобно тому, какъ луна заимствуетъ свѣтъ отъ солнца. Таковы взгляды средневѣковыхъ писателей о государствѣ, изъ которыхъ въ особенности большою извѣстностью пользовался Ѳома Аквинскій, въ принципѣ стоявшій на той же теологической почвѣ; лишь очень немногіе представляли исключеніе, каковы, напримѣръ, Абеляръ, Марсилій Падуанскій, склонявшіеся всецѣло къ раціонализму и отвергавшіе вмѣшательство церкви въ государственныя дѣла. *Средневѣковые легисты* также почти нечего не внесли въ науку о государствѣ непосредственно, занимаясь исключительно интерпретаціей сочиненій римскихъ юристовъ. Но они, можно сказать, положили основаніе для новоевропейской науки о правѣ. Вторая заслуга легистовъ въ отношеніи науки о государствѣ состоитъ въ томъ, что они проводили идею свѣтской власти, разрушая, такимъ образомъ, вліяніе теологическаго начала и подготовляя для науки такія основанія, безъ которыхъ она вовсе не могла двигаться впередъ. Благодаря средневѣковымъ юристамъ, теологическій туманъ сталъ мало-по-малу разсѣеваться, уступая мѣсто раціонализму, болѣе благопріятныя условія для этого наступили нѣсколько позднѣе, подъ могущественнымъ вліяніемъ возрожденія классическихъ наукъ и религіозной реформаціи.

Гуманисты явились прямыми продолжателями легистовъ, только что ихъ дѣятельность была шире, распространялась не только на римское право, но и на другія классическія на-

уки и искусства. Изученіе древности вводило въ кругъ новыхъ понятій, не имѣвшихъ ничего общаго съ теологіей. Благодаря этому труды и изысканія по разнымъ отраслямъ знанія все болѣе и болѣе отрываются отъ теологической почвы и получаютъ вполнѣ свѣтскій раціоналистическій характеръ. Авторитетъ церкви и папской власти постепенно падаетъ, авторитетъ свѣтской власти постепенно усиливается. Этому еще болѣе способствовала религіозная реформація, нанесшая рѣшительный ударъ папской власти и освободившая не только религіозную совѣсть, но и самый человѣческій разумъ отъ сковывавшихъ его теологическихъ путъ. Для научныхъ изслѣдованій былъ открытъ широкій просторъ, и, дѣйствительно, разныя отрасли знанія, въ особенности естествовѣдѣніе, начинаютъ дѣлать большія успѣхи. Не могли не подчиниться вліянію происходившихъ событій и науки общественныя, а среди нихъ и наука о государствѣ. Паденіе церковнаго авторитета сыграло, конечно, весьма важную роль; но и другія событія, находившіяся въ тѣсной связи съ этимъ паденіемъ въ свою очередь, должны были вліять на умы мыслителей, занимавшихся вопросомъ о государствѣ. Средніе вѣка съ ихъ феодализмомъ и кулачнымъ правомъ не могли подготовить почвы для теоретической разработки науки о государствѣ: а слѣдовавшее затѣмъ паденіе феодальной системы, стремленіе населенія государствъ къ спокойной жизни подъ сильной властью, рецепція римскаго права съ его ученіемъ объ абсолютной власти—все это должно было вліять на направленіе научной дѣятельности лицъ, занимавшихся вопросомъ о государствѣ не въ смыслѣ изученія природы государства, такъ какъ наблюдать послѣднюю почти было и невозможно, но лишь въ смыслѣ построенія государственныхъ формъ, пригодныхъ для спокойствія и благосостоянія гражданъ. Такимъ образомъ, наука о государствѣ возрождается у европейскихъ народовъ въ смыслѣ политики, въ смыслѣ исканія государственнаго идеала. Подобно мыслителямъ древности, возводившимъ въ идеалъ современныя формы, и писатели XV и XVI столѣтій черпаютъ матеріалъ для своихъ построеній изъ дѣйствительной жизни, возводя въ этотъ идеалъ абсолютную монархію, какъ такую форму государственнаго устройства, которая, по ихъ мнѣнію, болѣе всего способна была обезпечить для насе-

ленія миръ и безопасность послѣ безпокойной и полной всякими ужасами средневѣковой неурядицы.

§ 8. Первые представители новоевропейской науки о государствѣ.

Первыми наиболѣе выдающимися политическими писателями новаго времени были Макіавелли и Жанъ Боденъ. *Макіавелли*, написавшій два главныхъ труда—„Государь“ и „Разсужденіе по поводу первыхъ десяти книгъ Тита Ливія“—является вполнѣ освободившимся отъ всякаго теологическаго вліянія. Хотя политика преобладаетъ въ его сочиненіяхъ, но онъ далеко не чуждъ теоретическихъ понятій. Изучая исторію и наблюдая современныя ему государства, Макіавелли приходитъ къ нѣкоторымъ теоретическимъ выводамъ относительно, напр., происхожденія государства, его развитія, смѣны однихъ государствъ другими, отношеній между различными группами населенія и той роли, какую они играютъ въ государственной жизни. Но въ гораздо большей степени выступаетъ Макіавелли какъ политикъ, стремящійся, подобно древнимъ, создать идеалъ государственнаго устройства. Его можно уже съ полнымъ правомъ назвать представителемъ реальной политики, такъ какъ онъ не довольствуется фантастическими построеніями, но ищетъ отвѣтовъ для будущаго государства въ отношеніяхъ и психологіи современныхъ ему народовъ; для изученія или наблюденія этой общественной психологіи богатый матеріалъ давали ему итальянскія республики и монархіи его времени. Его политическіе взгляды кажутся проникнутыми противорѣчіями, такъ какъ онъ одновременно высказывается и за монархію и за республику. На самомъ дѣлѣ, однако, противорѣчія здѣсь нѣтъ. Истиннымъ идеаломъ для него служитъ республика, народовластіе; онъ указываетъ на многія преимущества этой формы правленія сравнительно съ монархіей; и тѣмъ не менѣе для его времени онъ стоитъ за монархію, потому что итальянскія республики его времени были весьма далеки отъ его идеала, и чтобы дойти до этого послѣдняго, онѣ должны были пройти еще стадію монархіи, должны были объединиться подъ сильной монархической властью, чтобы положить предѣлъ кровавой борьбѣ партій и обезпечить себя противъ иноземнаго вторженія. Такимъ образомъ, Макіавелли смотрѣлъ на монархію, какъ на средство достиженія народовластія. Сначала требо-

валось объединеніе и успокоеніе, а затѣмъ уже при этихъ условіяхъ могли развиться демократическія республиканскія учрежденія. Въ этомъ стремленіи къ упроченію монархіи Макіавелли снабжаетъ монарховъ совѣтами къ скорѣйшему достиженію цѣли, рекомендуетъ имъ мѣропріятія, проникнутыя исключительно принципомъ цѣлесообразности, не заботясь о соотвѣтствіи ихъ требованіямъ морали.

Во второй половинѣ XVI столѣтія пріобрѣлъ извѣстность французскій ученый *Жанъ Боденъ*, написавшій нѣсколько сочиненій, изъ которыхъ наибольшею извѣстностью пользуются его „шесть книгъ о государствѣ“ (1576). Если на воззрѣнія Макіавелли оказали вліяніе политическія условія жизни въ его отечествѣ—Италіи, то, въ свою очередь, и Жанъ Боденъ всецѣло долженъ былъ подчиняться вліянію условій, опредѣлявшихъ политическую жизнь во Франціи. До XVI столѣтія во Франціи постепенно развивалась и упрочивалась феодальная система со всѣми его отрицательными явленіями—кулачнымъ правомъ бароновъ, ихъ произволомъ и угнетеніемъ, какъ въ отношеніи крестьянскаго, такъ до извѣстной степени и городского населенія. Королевской власти въ союзѣ съ городами и церковью удается постепенно ослаблять политическое могущество феодаловъ; той же задачѣ считаютъ своимъ долгомъ содѣйствовать и ученые, видѣвшіе въ сильной и объединенной королевской власти единственное средство избавиться отъ средневѣковой феодальной анархіи. Жанъ Боденъ принадлежалъ къ числу такихъ ученыхъ, и хотя монархическая власть при немъ уже достаточно упрочилась, онъ стремится обосновать её юридически и доказать цѣлесообразность и разумность этой власти; хотя Боденъ по условіямъ своего времени былъ политикомъ и смотрѣлъ на монархическую власть, какъ на средство достиженія общаго благостоянія для современной ему Франціи и для каждаго государства, находящагося въ такомъ же положеніи, тѣмъ не менѣе онъ возвышается и до теоретическихъ понятій, опредѣляя природу государства и свойства государственной власти. Государство, по его мнѣнію, есть совокупность семействъ подъ суверенной властью, которая, хотя и не ограничена, но основана на законахъ, одинаковыхъ для всѣхъ гражданъ. Суверенъ, или носитель государственной власти, неограниченъ и безотвѣтственъ; предѣлы его власти установляются Богомъ и законами природы.

Суверенитетъ можетъ принадлежать одному лицу, народу или же аристократіи. Суверенитетъ есть высшая власть въ государствѣ и характеризуется признаками недѣлимости; раздѣляться могутъ функціи власти, но не самый суверенитетъ. Формами государственнаго устройства являются монархіи въ разныхъ ея видахъ, аристократія и народное государство. Замѣчательную черту въ сужденіяхъ и построеніяхъ Жана Бодена составляетъ его стремленіе строить свои положенія не отвлеченнымъ путемъ, но на основаніи изученія исторіи и наблюденія дѣйствительной жизни. Если его методъ и не можетъ еще быть названъ позитивнымъ или соціологическимъ, то ему, во всякомъ случаѣ, присуща значительная доля реализма.

Средніе вѣка и замѣнившій ихъ періодъ постепеннаго развитія въ большинствѣ европейскихъ государствъ монархическаго абсолютизма были той исторической стадіей, когда матеріальная сила сконцентрировалась въ рукахъ общественнаго меньшинства и дала ему возможность подчинить себѣ неимущее трудящееся населеніе. Эпоха абсолютизма имѣла въ этомъ отношеніи лишь упорядочивающее вліяніе. Абсолютные государи, подчинивши себѣ феодаловъ, сконцентрировали въ своихъ рукахъ политическую власть, но не лишили бывшихъ феодальныхъ бароновъ и сеньоровъ ихъ экономическаго могущества, которое давало имъ возможность и при абсолютной власти эксплоатировать земледѣльческое населеніе. Напротивъ, положеніе низшихъ трудящихся классовъ въ эпоху абсолютизма еще болѣе ухудшилось, въ виду увеличившихся поборовъ, установленныхъ для поддержанія и упроченія полицейскаго и абсолютнаго государства. Въ этомъ отношеніи трудящіеся низшіи слои населенія во всей Европѣ въ разсматриваемый періодъ времени находились въ одинаково плачевномъ положеніи. Сила привычки и инерціи, съ одной стороны, отсутствіе какихъ бы то ни было способовъ и средствъ выйти изъ такого угнетеннаго положенія, съ другой, способствовали тому, что такой порядокъ вещей сохранился цѣлыми вѣками. Но уже въ XVI столѣтіи были люди, которые возвышались надъ установившимися привычками, видѣли въ крайнемъ экономическомъ неравенствѣ людей величайшее зло, считали развившійся порядокъ вещей результатомъ злоупотребленія правомъ сильнаго и строили планы болѣе совершеннаго политическаго строя. Къ числу такихъ людей при-

надлежалъ Томасъ Моръ, написавшій въ началѣ XVI столѣтіи свое знаменитое сочиненіе „De optimo reipublicae statu deque nova insula Utopia“, въ которомъ онъ, подвергая критикѣ существовавшій въ его время политическій и соціальный строй, рисуетъ идеальный порядокъ жизни, въ которомъ господствуютъ начала коммунизма, отсутствуетъ институтъ частной собственности, организація власти покоится на демократическихъ началахъ, хотя и не безъ единоличнаго главы государства. Матеріальныя блага въ Утопіи распредѣляются между трудящимся населеніемъ соотвѣтственно потребностямъ каждаго. Взгляды Мора для его времени были исключительными, и ему пришлось поплатиться за нихъ даже своею жизнью; онъ въ своей Утопіи идетъ гораздо дальше философовъ древности, для которыхъ идея равенства людей и, въ частности, равенства экономическаго, была совершенно чуждой. Но если сравнить Утопію Мора съ позднѣйшими политическими построеніями, то многое въ ней является не только не идеально совершеннымъ, но и отставшимъ отъ дѣйствительной жизни. Государственная власть въ Утопіи, правда, демократична, имѣетъ свой источникъ въ народѣ, но индивидуальная свобода и личныя права весьма ограничены; такъ, въ его Утопіи не допускается свобода собраній, свобода слова, передвиженія. Такимъ образомъ, съ современной точки зрѣнія предлагаемый Моромъ политическій идеалъ далеко уже не такъ заманчивъ, какимъ онъ могъ казаться его современникамъ. При оцѣнкѣ взглядовъ людей слѣдуетъ, однако, стоять на исторической почвѣ, такъ какъ каждый писатель или мыслитель является, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, сыномъ своего вѣка и народа.

§ 9. Школа естественнаго права.

Въ XVII и XVIII столѣтіяхъ развивается новое направленіе политической мысли, стремившееся обосновать государственный порядокъ не на началахъ цѣлесообразности, но на началахъ права. При этомъ различается право положительное, установленное законодательствами разныхъ государствъ, и право неписанное, естественное, коренящееся въ природѣ человѣка и общества. Послѣднее есть важнѣйшее, и на немъ

должна быть основана политическая организація общества. Всѣ люди отъ природы свободны и равны,—вотъ главное положеніе естественнаго права. Какъ свободные и равные, они вступаютъ между собою въ договоръ и образуютъ государственноее общество. Народъ есть источникъ всякой власти. Казалось бы теорія естественнаго права должна была способствовать развитію и обоснованію ученія о полновластіи народа и о народныхъ формахъ правленія. На самомъ дѣлѣ, по крайней мѣрѣ у первыхъ представителей школы естественнаго права, мы встрѣчаемся съ совершенно обратнымъ явленіемъ. Высокія начала естественнаго права приводятъ ихъ къ обоснованію королевскаго абсолютизма. Въ этомъ именно направленіи построили свои научные взгляды основатели школы естественнаго права: въ Голландіи—Гуго Гроцій, въ Англіи—Томасъ Гоббесъ. Первый написалъ два главныхъ сочиненія „Mare liberum“ и „De jure belli ac pacis“; оба труда доставили автору громкую извѣстность; въ нихъ впервые установлялись и разъяснялись юридическіе основы международныхъ отношеній, въ частности во время войны, а равно условія пользованія водными пространствами. Но въ области собственно государственнаго права взгляды Гуго Гроція отличаются полной необоснованностью и произвольностью. По мнѣнію Гуго Гроція, люди отъ природы имѣютъ влеченіе къ общежитію (appetitus societatis), благодаря чему вступаютъ между собою въ соглашеніе по требованію своего разума. Такимъ образомъ, первоначальная власть въ общежитіи или государствѣ принадлежитъ народу; но этотъ послѣдній передалъ свою власть правителю-монарху, въ лицѣ котораго съ тѣхъ поръ и сталъ сосредоточиваться суверенитетъ, причемъ такъ, что у самого народа никакой власти не осталось. По мнѣнію Гроція, суверенитетъ возвращается къ народу только въ случаѣ смерти государя въ избирательной монархіи, а равно въ случаѣ прекращенія династіи.

Еще дальше пошелъ англичанинъ Гоббесъ въ желаніи обосновать абсолютную власть на естественномъ правѣ. Главное сочиненіе Гоббеса—„Левіафанъ“. Высказывая глубокія философскія положенія о человѣкѣ, его психикѣ и о всемъ мірозданіи, въ ученіи о государствѣ и государственной власти Гоббесъ не идетъ далѣе признанія абсолютизма наиболѣе желательной формой государственнаго устройства. Объясняется

это, съ точки зрѣнія его теоріи, тѣмъ, что, вопреки Гуго Гроцію, Гоббесъ представляетъ себѣ людей не только лишенными взаимнаго влеченія, но и прямо враждебными; по мнѣнію Гоббеса въ естественномъ состояніи люди были какъ волки: homo homini lupus est,—говоритъ онъ; естественное состояніе—это было состояніе вѣчной войны всѣхъ противъ всѣхъ (bellum omnium contra omnes); и если люди основали по договору общество, то исключительно съ цѣлью обезпечить себѣ, путемъ соглашенія и опредѣленной организаціи, безопасное и спокойное существованіе. Средствомъ уничтожить вражду, или, по крайней мѣрѣ, ея проявленія, служитъ объединеніе воли всѣхъ въ одну; дѣлается это очень просто—путемъ добровольнаго подчиненія воли всѣхъ волѣ одного человѣка: подчинивши свою волю одному лицу—монарху, граждане отказываются отъ власти и права неповиновенія. Стоя на почвѣ дѣйствительности, Гоббесъ признаетъ и другія формы правленія, но лучшая изъ нихъ—неограниченная монархія. Взглядъ философа въ этомъ случаѣ почти ничѣмъ не отличается отъ воззрѣній восточныхъ деспотовъ на свою власть. Граждане являются рабами государства, не имѣющими въ отношеніи его никакихъ правъ: напротивъ, государство, или лучше сказать, государь имѣетъ право на все то, что принадлежитъ гражданамъ; въ цѣляхъ безопасности и общаго блага, государь долженъ знать о всемъ происходящемъ въ государствѣ, что лучше всего выполняется при помощи шпіоновъ; университетовъ, науки, профессоровъ и студентовъ слѣдуетъ въ особенности опасаться, такъ какъ въ нихъ именно прежде всего развиваются вредныя для народа ученія. Надо удивляться, какимъ образомъ въ умѣ несомнѣнно выдающагося для своего времени философа могли уживаться такіе ретроградные политическіе взгляды. Хотя Гуго Гроцій и Томасъ Гоббесъ и имѣли приверженцевъ, которыхъ творило, можно сказать, самое время—время разгара абсолютизма, тѣмъ не менѣе, естественное право въ этой формѣ не могло просуществовать долго; разумъ и чувство европейскаго человѣка, освободившагося благодаря реформаціи отъ всякаго вліянія теологіи, получили возможность глубоко проникать въ природу общественныхъ отношеній, и стремленіе выводить абсолютизмъ изъ естественныхъ правъ людей и пол-

новластія народа начинаетъ казаться не только не понятнымъ, но вреднымъ и безнравственнымъ.

Теорія естественнаго права властно господствовала въ ученой политической литературѣ въ теченіи XVII и XVIII вѣковъ. По слѣдамъ Гроція и Гоббеса пошли Вольфъ и Томазій, которые, исходя изъ построенія понятія естественнаго состоянія и общественнаго договора, выводили законность существованія королевскаго абсолютизма и возлагали на обязанность правительства заботы главнымъ образомъ о матеріальномъ благосостояніи гражданъ; отсюда теорія просвѣщеннаго абсолютизма и полицейскаго государства, лишавшаго гражданъ даже права заботиться о собственномъ благосостояніи, ставившаго ихъ въ положеніе опекаемыхъ: Фридрихъ Великій, король прусскій, говорилъ, что народу, какъ малому ребенку, надо указывать, что онъ долженъ пить и ѣсть. Однако, этотъ народъ скоро вслѣдъ затѣмъ доказалъ, что онъ уже переросъ состояніе опеки и желаетъ жить самостоятельной политической жизнью. Въ этомъ стремленіи къ политической свободѣ европейскимъ народамъ много помогли представители того же естественнаго права, только другой фракціи; таковы, въ Англіи Мильтонъ, Дж. Локкъ; во Франціи—Руссо; въ Германіи—Кантъ; въ Голландіи—Спиноза. Всѣ они, принимая въ качествѣ предпосылки естественное состояніе и естественное право, логически выводили изъ нея полновластіе народа и политическую свободу; слѣдовательно, принципіально отвергали необходимость единоличной неограниченной королевской власти. Спиноза, изложившій въ своихъ трудахъ какъ нравственно-религіозныя ученія (этика), такъ и политическія (политическій трактатъ), понимаетъ подъ естественнымъ состояніемъ нѣчто иное, нежели другіе представители школы естественнаго права: именно, законы природы, которые обнаруживаются въ жизни общественной совершенно такъ же, какъ и въ мірѣ физическомъ. Естественное право есть право, вытекающее изъ чувства самосохраненія. Люди, вступая въ государственное общеніе, передаютъ послѣднему то естественное право, которымъ ранѣе пользовались сами; но отсюда не вытекаетъ государственнаго всемогущества, порабощающаго гражданъ, потому что это противорѣчило бы самой цѣли заключенія договора. Спиноза убѣжденный приверженецъ демократической формы правленія и въ своемъ политическомъ

трактатѣ даетъ чрезвычайно вѣрныя указанія относительно недостатковъ абсолютной монархіи; во онъ допускаетъ монархію, ограниченную народными учрежденіями.

Самуилъ Пуффендорфъ, стоящій значительно ниже Спинозы по эрудиціи и глубинѣ міровоззрѣнія, принадлежитъ также къ школѣ естественнаго права, признавая естественное состояніе людей, причемъ старается примирить взгляды Гроція и Гоббеса, заявляя, что въ естественномъ состояніи люди проникнуты чувствомъ общительности, но въ то же время поддаются и чувству вражды. Вступая въ государственное состояніе, они заключаютъ три договора: первый касается вообще вступленія въ государственное общеніе; второй — формы правленія; третій заключается между обществомъ и установленной властью; благодаря этому договору государство становится юридическимъ лицомъ. Юридическая теорія государства, столь распространенная въ настоящее время, должна считать Пуффендорфа въ числѣ первыхъ своихъ основателей.

Англичанинъ *Дж. Локкъ*, являющійся въ большой степени философомъ, нежели государствовѣдомъ, стоялъ также на точкѣ зрѣнія естественнаго права, но, подобно Спинозѣ, основывалъ на немъ права парода и защищалъ свободу противъ злоупотребленій абсолютизма. Важнѣйшимъ философскимъ трудомъ Локка признается его „Опытъ о человѣческомъ разумѣ“—„Essay concerning human understanding“; государственныя же воззрѣнія имъ изложены въ книгѣ „два изслѣдованія о правительствѣ“. Естественное состояніе, по Локку, есть состояніе полной свободы и равенства всѣхъ, причемъ между людьми не было признаваемой Гоббесомъ вражды, такъ какъ они руководствовались разумомъ. Люди вступили въ государственное общеніе при посредствѣ договора, причемъ большинство получило власть, передавши ее монарху, такъ какъ монархія, ограниченная народомъ, по мнѣнію Локка,—наилучшая форма правленія. Идея конституціонализма выступаетъ у Локка еще болѣе рельефно, нежели у Спинозы. У него мы встрѣчаемся уже съ требованіемъ раздѣленія властей, причемъ законодательной власти присваивается государственный суверенитетъ; въ этомъ отношеніи, по справедливому замѣчанію Гумпловича, Дж. Локкъ предусмотрѣлъ значеніе и роль современнаго англійскаго парламента.

Знаменитый Кенигсбергскій философъ *Эммануилъ Кантъ* также былъ въ наукѣ о государствѣ представителемъ естественнаго права; такъ же, какъ и другіе, признавалъ и естественное состояніе и общественный договоръ въ качествѣ, такъ сказать, предпосылокъ къ объясненію современнаго ему политическаго строя, а затѣмъ и государства вообще. Отличительную черту ученія Канта о государствѣ составляетъ его стремленіе построить государство правовое, такую государственную организацію, которая стояла бы на незыблемыхъ основахъ права.

Право, по мнѣнію Канта, есть свобода каждаго, ограниченная свободой всѣхъ другихъ; какъ человѣкъ, каждый членъ общества свободенъ; какъ подданный, онъ пользуется равноправностью со всѣми другими; какъ гражданинъ, онъ наравнѣ съ другими пользуется самостоятельностью. Эти начала вытекаютъ не изъ писанныхъ законовъ, но изъ человѣческаго разума. На основаніи установленныхъ Кантомъ основныхъ началъ политическаго общежитія, онъ считаетъ необходимымъ, чтобы всѣ граждане участвовали въ законодательствѣ, и такое государственное устройство онъ называетъ республиканскимъ, все равно правитъ ли государствомъ государь, избранное меньшинство или весь народъ. Самъ онъ высказывается, однако, за представительную монархію, какъ наилучшую форму правленія, въ особенности въ виду того, что при этой формѣ возможно наиболѣе совершенное проведеніе начала раздѣленія властей. Только благодаря раздѣленію властей, сводящемуся, въ сущности, къ гармоническому согласію между законодательной, исполнительной и судебной властью—можетъ быть достигнуто истинное правовое устройство государства. Законодатель не долженъ быть ни правителемъ, ни судьей; правитель примѣняетъ законы, но не караетъ, а судья осуществляетъ функцію правосудія, поскольку она опредѣлена законодателемъ Исходя изъ начала права и порядка, Кантъ строитъ съ несомнѣнной логической правильностью всю систему властей и государственныхъ учрежденій; но умозрительный методъ не приводитъ его къ правильнымъ выводамъ, а признаваемая въ принципѣ и теоретически политическая свобода въ практическомъ отношеніи сводится къ нулю.

Между раціоналистическими и практическими взглядами Канта лежитъ цѣлая пропасть. Вотъ что по этому поводу говоритъ нѣмецкій писатель и государствовѣдъ Блюнчли, котораго нельзя заподозрить въ недостаткѣ безпристрастія къ своему соотечественнику, имя котораго составляетъ славу не только Германіи, но и всего научнаго міра. „Кантъ высказалъ разумныя идеи лишь какъ теорію и выжидалъ, пока теорія его исподволь расположитъ къ себѣ и сильныхъ міра. Онъ настоятельнымъ образомъ предостерегаетъ отъ всякаго возмущенія противъ установленной власти, если даже она не раціональна; онъ ратуетъ противъ всякаго неповиновенія, безусловно отвергаетъ всякое сопротивленіе; онъ отстаиваетъ неотъемлемыя права народа, но обезоруживаетъ народныя права и дѣлаетъ ихъ практически безсильными противъ власти правителя. Въ разумной доктринѣ онъ провозгласилъ народъ верховнымъ главой, но на практикѣ онъ почитаетъ государя „органомъ правителя“ и возбраняетъ народу мудрствовать относительно возникновенія верховной власти. Соединеніе законодательной власти и правительственной онъ называетъ деспотіей, но и относительно деспотіи требуетъ безусловную покорность. Государственный идеалъ Канта радикаленъ, но его государственная практика преклоняется предъ абсолютизмомъ Гоббеса, котораго онъ теоретически отвергаетъ. Не взирая на все уваженіе, которое мы питаемъ къ уму и честному характеру Канта, говоритъ Блюнчли, подобное соединеніе доктринарнаго главенства народа съ практическимъ самоуниженіемъ предъ деспотіей—не кажется намъ ни логичнымъ, ни моральнымъ“.

Взгляды Канта на государство изложены имъ въ сочиненіяхъ: „къ вѣчному миру — философскій трактатъ“ и „метафизическія основы ученія о правѣ“; первое вышло въ 1795, послѣднее въ 1796 годахъ. Если и слѣдуетъ признать заслугу Канта по вопросу о развитіи теоріи правового государства, то примѣненный имъ умозрительный методъ, при неправильности основныхъ предпосылокъ, приводитъ его къ совершенно ложнымъ выводамъ относительно государственнаго строя, государственной власти и отношеній между властью и гражданами. По складу своего ума способный оперировать съ успѣхомъ въ области отвлеченныхъ понятій, Кантъ также отвлеченно построилъ свое уче-

ніе о государствѣ и пришелъ къ выводамъ, противорѣчащимъ требованіямъ дѣйствительной жизни. Прямую противоположность воззрѣніямъ Канта и другихъ нѣмецкихъ ученыхъ и философовъ представляютъ взгляды французскихъ ученыхъ того же времени, вытекающіе непосредственно изъ требованій времени и имѣющіе поэтому живой, захватывающій интересъ.

Кому неизвѣстны имена Вольтера, Монтескьé, Ж. Ж. Руссо и множество другихъ именъ, носители которыхъ въ свое время не только будили научную мысль, но и содѣйствовали разрѣшенію великихъ проблемъ жизни!

Вольтеръ, правда, не былъ политическимъ писателемъ; онъ не оставилъ намъ трактатовъ о государствѣ, онъ не принадлежалъ ни въ какомъ случаѣ къ представителямъ естественнаго права, но его злая, всесокрушающая критика современныхъ ему политическихъ нравовъ имѣла если не научное, то жизненное общественное значеніе, просвѣтляя умъ, разрушая вѣру въ устарѣвшіе политическіе институты и силою остраго ума, расчищая мѣсто для начинаній и построеній надвигавшагося новаго режима во Франціи, а затѣмъ и во всей Европѣ.

Другой французскій писатель того же времени Монтескье былъ уже въ полномъ смыслѣ слова ученымъ, посвятившимъ многіе годы своей жизни разработкѣ основныхъ вопросовъ науки о государствѣ. Правда, онъ также не принадлежалъ къ школѣ естественнаго права, и если мы упоминаемъ о немъ, именно, здѣсь, то лишь потому, что онъ подобно Вольтеру и Руссо, несомнѣнно содѣйствовалъ политическому росту своего народа, въ особенности своей горячей защитой принциповъ конституціоннаго государства, поскольку они успѣли въ то время выразиться въ политическомъ режимѣ Англіи Но помимо общественнаго значенія, сочиненія Монтескье имѣютъ и чисто научное значеніе; въ особенности громкую извѣстность пріобрѣлъ его трудъ „о духѣ законовъ“, появившійся впервые въ 1748 году; на сколько великъ былъ его успѣхъ, можно судить по тому что въ полтора года понадобилось двадцать два изданія. Монтескье является въ одно и тоже время и политикомъ и теоретикомъ; какъ политикъ, онъ стремится пропагандировать въ своемъ отечествѣ начала англійскаго конституціо-

нализма, въ особенности раздѣленія властей, въ которомъ онъ видѣлъ, и не безъ основанія, лучшую гарантію политической свободы гражданъ; власть законодательная, исполнительная и судебная, каждая въ своей области, должны быть независимы одна отъ другой, такъ какъ соединеніе ихъ въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ ведетъ къ деспотіи, все равно кто бы ни управлялъ государствомъ — одно лицо или весь народъ. Въ своихъ политическихъ изысканіяхъ Монтескье касается и разныхъ деталей политической жизни, говоритъ объ организаціи выборовъ, объ отношеніяхъ между двумя палатами, объ отвѣтственности министровъ и т. п. Монтескье является и теоретикомъ, и притомъ теоретикомъ—позитивистомъ, стремившимся изучать явленія политической жизни и познать ихъ природу; его историческія занятія, его пріобрѣтенныя во время путешествій по разнымъ странамъ свѣдѣнія о современной ему жизни, даютъ ему богатый матеріалъ, надъ которымъ онъ и оперируетъ, если и не вполнѣ въ духѣ естествоиспытателя, то во всякомъ случаѣ въ духѣ ученаго позитивнаго направленія. Выясняя природу различныхъ формъ правленія, онъ приходитъ къ выводу, что въ каждой изъ нихъ есть свои соціально-психологическіе устои; въ монархіи—честь; въ аристократіи—умѣренность; въ демократіи—добродѣтель и въ деспотіи—страхъ. Конечно, Монтескье въ этомъ случаѣ говоритъ не о томъ, что указанныя имъ психологическія основы дѣйствительно поддерживаютъ соотвѣтственныя формы государственнаго устройства, но лишь о томъ, что наличность каждой изъ нихъ необходима, чтобы соотвѣтствующая форма государственнаго устройства могла существовать съ пользой для народа. Въ этомъ отношеніи можно съ нимъ соглашаться или не соглашаться, но важно уже то, что онъ ищетъ такого рода психологической основы общественнаго строя. Въ заслугу Монтескье надо поставить также и то, что онъ признаетъ большое вліяніе на общественный строй и его законы со стороны естественныхъ силъ природы. Въ этомъ отношеніи онъ является предшественникомъ современныхъ позитивистовъ-соціологовъ.

Но едва ли чье-либо имя достигло такой громкой извѣстности, какой въ свое время достигло имя политическаго писателя Ж. Ж. Руссо. Слѣдуетъ, однако, теперь же за-

мѣнить, что своей славой Руссо обязанъ не учености своей, не какимъ-либо открытіямъ въ области науки. но лишь оригинальности своихъ взглядовъ и блестящему ихъ изложенію. Слава Руссо обусловливалась также духомъ времени, требовавшимъ радикальнаго общественнаго переустройства. То, съ чѣмъ другіе выступали боязливо, съ разными предосторожностями и оговорками, было высказано Ж. Ж. Руссо прямо и открыто. Со смѣлымъ вызовомъ онъ выступилъ на защиту трудящихся классовъ, пустилъ въ обращеніе идеи, не только доступныя всѣмъ классамъ народа, но способныя разбудить спавшее народное самосознаніе, вызвать сильнѣйшій подъемъ духовной энергіи и тѣмъ способствовать политическому переустройству. Въ виду этого Ж. Ж. Руссо по справедливости считается идейнымъ апостоломъ и предтечей французской революціи. Самымъ знаменитымъ его сочиненіемъ является сочиненіе, носящее заглавіе: „объ общественномъ договорѣ“ (1762); заслуживаетъ вниманія также и ранѣе вышедшее (1753) его сочиненіе „происхожденіе неравенства между людьми“.

Ж. Ж. Руссо принадлежитъ къ представителямъ школы естественнаго права. Онъ признаетъ, подобно другимъ, естественное состояніе, въ которомъ люди, лишенные, правда, нѣкоторыхъ выгодъ цивилизаціи, пользовались, однако, полнымъ равенствомъ, такъ какъ неравенства, проистекавшія изъ неодинаковости физическихъ и духовныхъ силъ, данныхъ людямъ природой, не были значительными и во всякомъ случаѣ не порождали тѣхъ вопіющихъ соціальныхъ противорѣчій, той пропасти между богатствомъ и бѣдностью, между господствомъ и подчиненіемъ, которыя ярко характеризуютъ собою цивилизованную жизнь народовъ. Ж. Ж. Руссо поэтому отвергаетъ цивилизацію, создавшую выгоды и удобства жизни лишь для незначительнаго меньшинства и поставившую народныя массы въ состояніе политическаго и экономическаго рабства. Произошло это, по мнѣнію Руссо, вслѣдствіе развитія института права собственности и вслѣдствіе господства въ человѣческихъ обществахъ права сильнаго. Люди вышли изъ естественнаго состоянія благодаря общественному договору. Руссо, впрочемъ, не утверждаетъ, чтобы договоръ этотъ былъ въ дѣйствительности заключенъ между людьми, составляющими государственное

общество; онъ считаетъ совершенно достаточнымъ молчаливое соглашеніе; по его мнѣнію, люди не могли выйти изъ естественнаго состоянія, т. е. изъ состоянія свободы и равенства, для того, чтобы добровольно наложить на себя узы рабства. Правда, вступая въ государственное общество, люди отказываются отъ своей естественной индивидуальной свободы въ пользу цѣлаго, т. е. народа, но такъ какъ при этомъ отказывается каждый, то не должно возникать никакого неравенства и привиллегій; и такъ какъ, далѣе народъ состоитъ изъ индивидовъ, то каждый, обязавшійся въ равной степени съ другими ему повиноваться, повинуется, въ сущности, самому себѣ, и, такимъ образомъ, сохраняется и индивидуальная свобода Государственная организація, основанная на общественномъ договорѣ, исправляетъ тѣ несовершенства, которыя допускало естественное состояніе; общественный договоръ не допускаетъ и неравенства, проистекающаго изъ неодинаковости физическихъ или духовныхъ свойствъ людей; въ обществѣ, основанномъ на договорѣ, всѣ люди равны.

Логически послѣдовательно Руссо приходитъ къ признанію верховенства народа. Это верховенство неотчуждаемо и недѣлимо; вся государственная власть принадлежитъ народу и выражается въ законодательствѣ; законъ есть народная воля, все остальное можетъ касаться лишь примѣненія закона. Народная воля, по мнѣнію Руссо, составляется изъ большинства частныхъ индивидуальныхъ волъ; такимъ образомъ, онъ стоитъ на атомической точкѣ зрѣнія. Исполненіе закона не можетъ принадлежать самому народу, такъ какъ послѣдній можетъ участвовать лишь въ актахъ верховной власти, исполненіе же закона не можетъ быть признано такимъ актомъ. Такое исполненіе закона возлагается на особаго уполномоченнаго, котораго ошибочно называютъ сувереномъ, тогда какъ онъ только слуга суверена. Ставя выше всего народный суверенитетъ, Руссо не признаетъ народнаго представительства и допускаетъ лишь непосредственныя народныя собранія и то, что нынѣ называется referendum. Сочиненія Руссо имѣли огромное общественное значеніе, но въ научномъ отношеніи онъ стоитъ не выше другихъ представителей естественнаго права. Методъ его работъ исключительно умозрительный; въ основѣ его поли-

тическихъ взглядовъ лежатъ не какія-либо реальныя данныя, но лишь требованія, такъ сказать, политической морали и политическихъ идеаловъ.

Теорія естественнаго права, господствовавшая надъ умами въ теченіе XVII и XVIII столѣтій, исчерпала, можно сказать, все, что можно было извлечь для теоретическаго построенія народовластія изъ началъ чистаго разума. Для успѣховъ науки эта теорія не оказала существенной пользы. Методъ, которымъ пользуются въ своихъ изысканіяхъ представители естественнаго права, чисто умозрительный; они представляютъ себѣ естественное состояніе людей въ томъ видѣ, въ какомъ оно является для нихъ наиболѣе вѣроятнымъ; поэтому конструкціи ихъ совершенно произвольны и притомъ же не потверждаются наблюденіями надъ жизнью современныхъ племенъ, живущихъ въ дикомъ состояніи. Поэтому какъ оптимистическіе взгляды на естественное состояніе, высказываемые Гроціемъ, такъ и пессимизмъ въ этомъ отношеніи, наблюдаемый у Гоббеса, одинаково безпочвенны. То-же, въ сущности, надо сказать и относительно самаго понятія естественнаго права, выводимаго ими изъ природы человѣка. Право не можетъ считаться естественнымъ индивидуальнымъ свойствомъ людей; оно вырабатывается лишь въ общеніи людей, согласно со всей совокупностью условій ихъ жизни; а эти условія, какъ извѣстно, весьма разнообразны: отсюда разнообразіе юридическихъ воззрѣній, равно какъ и юридическихъ отношеній. Совершенно произвольнымъ является также и ученіе объ общественномъ договорѣ, который будто бы заключали между собою люди съ цѣлью выйти изъ естественнаго состоянія и вступить въ государственное. Первые представители естественнаго права не подвинули науку о государствѣ впередъ, но дали сильный толчекъ мысли въ направленіи критики существующаго, породили новыя политическія и этическія ученія и, вопреки собственному желанію, несомѣнно способствовали разрушенію въ недалекомъ будущемъ вѣры въ авторитетъ и непогрѣшимость абсолютной власти. Въ отношеніи практическомъ и общественномъ значеніе теоріи естественнаго права, въ особенности въ лицѣ такихъ ея представителей, какимъ былъ, напримѣръ, Ж. Ж. Руссо, очень велико. Она содѣйствовала критикѣ политическихъ порядковъ, существовавшихъ въ Европѣ, и пробужденію народнаго са-

мосознаніи. Для науки она имѣетъ значеніе развѣ своей отрицательной стороной. Умозрительность и бездоказательность положеній естественнаго права, съ одной стороны, господство прежнихъ соціальныхъ отношеній, основанныхъ на экономическомъ неравенствѣ, несмотря на провозглашеніе революціей началъ свободы, равенства и братства, съ другой, заставляли искать новыхъ путей для изученія политическихъ явленій и построенія политической науки; XIX-е столѣтіе дѣйствительно и представляетъ намъ картину гигантскаго роста научной политической мысли, выразившагося если не въ обоснованіи и установленіи научныхъ истинъ, то во всякомъ случаѣ, въ стремленіи познать эти истины.

XIX-е столѣтіе характеризуется множествомъ научныхъ направленій политической мысли, главнѣйшими изъ которыхъ являются: историческое, натуралистическое, органическое, юридическое, соціологическое.

§ 10. Историческое и натуръ-философское направленія.

Стремящійся къ познанію человѣческій разумъ не могъ удовлетвориться умозрительными построеніями. Отысканіе общихъ господствующихъ въ жизни началъ могло и должно было идти—инымъ путемъ,—путемъ изученія дѣйствительной жизни; это, говоря вообще, реалистическое или позитивное направленіе выражается въ области государственныхъ и юридическихъ наукъ въ дѣятельности нѣсколькихъ самостоятельныхъ научныхъ школъ, куда принадлежатъ школы историческая, натуръ-философская, органическая, соціологическая.

Историческая школа, въ лицѣ наиболѣе видныхъ ея представителей—Нибура, Савиньи и другихъ, ставитъ себѣ задачей изученіе исторической жизни отдѣльныхъ государствъ съ цѣлью, путемъ такого изученія, отыскать господствующія въ каждомъ государствѣ основныя начала народной жизни, почерпая ихъ изъ народной психологіи. Цѣнность трудовъ представителей исторической школы, лежитъ, однако, не въ этихъ исканіяхъ общенароднаго духа, опредѣлявшаго государство и право, такъ какъ въ этомъ отношеніи ничего опредѣленнаго научно установлено не было; но весьма важнымъ и цѣннымъ должно быть признано собираніе историческаго ма-

теріала и установленіе на основаніи его, какимъ образомъ возникли и развивались первоначальныя европейскія государства. Кромѣ историковъ права и государства въ этомъ же направленіи оказали величайшія услуги наукѣ историки— Тьери, Гизо, Іерингъ, Момсенъ и друг. Въ заслугу представителей историческаго направленія надо поставить также то, что они своими трудами выяснили ошибки представителей школы естественнаго права, полагавшихъ, что формы общественной и государственной жизни могутъ быть устраиваемы по человѣческому произволу. Историческая школа, можно сказать, упрочила реалистическія основанія для современной науки о государствѣ. Хотя безъ изученія исторіи общественныхъ учрежденій невозможна, повидимому, никакая государственная наука, такъ какъ природа государственныхъ явленій должна выясняться изъ ихъ жизненнаго процеса, тѣмъ не менѣе историческое направленіе науки многихъ не удовлетворяло, казалось слишкомъ поверхностнымъ, не проникающимъ въ глубину общественныхъ явленій, не сводящимъ эти явленія къ какимъ либо общимъ, но въ то же время реальнымъ, жизненнымъ началамъ или факторамъ.

Восполнить этотъ недостатокъ поставило себѣ цѣлью, такъ называемое *натурфилософское или натуралистическое направленіе*. Развитію этого направленія способствовало въ высшей степени развитіе естественныхъ наукъ. Зачатки этого направленія замѣтны уже въ философіи Шеллинга, отождествлявшаго духъ и физическую природу. Къ представителямъ естественнаго ученія о государствѣ относятся: Генрихъ Лео, Постъ, Францъ и нѣкоторые другіе.

Упоминаемъ о *Лео* лишь въ виду того, что онъ ранѣе, чѣмъ многіе другіе, высказалъ положеніе о томъ, что государство должно быть изучаемое какъ явленіе природы, находящееся подъ вліяніемъ естественныхъ факторовъ; но развить и доказать это положеніе Лео не удалось.

Гораздо большаго вниманія заслуживаютъ Постъ и Францъ.

Міровоззрѣніе *Поста* весьма замѣчательно, хотя далеко, конечно, не разрѣшаетъ вопроса о единствѣ господствующихъ въ природѣ силъ. По мнѣнію Поста—всемірная исторія есть „развитіе матеріальныхъ силъ благодаря спеціализаціи универсальныхъ типовъ“. Хаотически движущаяся первоначальная матерія спеціализируется въ атомы; эти послѣдніе—въ не-

бесныя тѣла, образовавшія, благодаря возникшимъ отношеніямъ и индивидуализаціи, солнечныя системы; процессъ спеціализаціи продолжается на планетахъ; изъ общаго типа спеціализируется органическій, выразившійся въ образованіи органической клѣточки; послѣдняя, въ свою очередь, явилась универсальнымъ типомъ для растеній, животныхъ, человѣка. Въ человѣческой жизни изъ эмбріоническаго типа нравовъ развивается путемъ спеціализаціи мораль, государство, право, хозяйство. Право спеціализируется въ публичное и частное и т. д. Конечно, многое изъ того, о чемъ говоритъ Постъ, подтверждается наблюденіями надъ дѣйствительной жизнью; но при помощи одного закона спеціализаціи невозможно объяснять государственныхъ явленій; вотъ почему, не отрицая заслуги Поста, наука должна была пролагать для отысканія истины новые пути.

Константинъ Францъ принадлежитъ къ тому же натуралистическому направленію, такъ какъ также признаетъ зависимость государства отъ естественныхъ условій, хотя онъ и не на столько углубляется въ этомъ случаѣ въ природу вещей, на сколько это мы видимъ у Поста. Стремясь объяснить государство и его элементы, какъ результатъ естественныхъ условій, Францъ приходитъ къ слѣдующимъ выводамъ: главными частями каждаго государства являются территорія, общество и государственная власть; государственное устройство есть не что иное, какъ система господства, возникшая съ незапамятныхъ временъ вслѣдствіе смѣшенія расъ; какъ въ этомъ своемъ возникновеніи, такъ и въ дальнѣйшемъ своемъ существованіи, государство есть продуктъ природы и подчиняется въ своей жизни законамъ природы. Высказывая такія вполнѣ правильныя положенія, Францъ, къ сожалѣнію, оставляетъ ихъ безъ всякихъ доказательствъ.

§ 11. Юридическое направленіе.

Юридическое направленіе по числу своихъ приверженцевъ является въ настоящее время господствующимъ. Оно овладѣло, за очень немногими исключеніями, умами нѣмецкихъ ученыхъ. Ученые другихъ странъ далеко не склонны примыкать къ этому направленію; тѣмъ не менѣе, повторя-

емъ, оно имѣетъ за собой большинство нѣмецкихъ государствовѣдовъ. Не говоря о старинныхъ писателяхъ, Гефтерѣ, Герберѣ, Л. Штейнѣ и другихъ, юридической теоріи о государствѣ держатся современные нѣмецкіе государствовѣды: Георгъ Мейеръ, Лябандъ, Генель, Шульце, Ульбрихъ, Еллинекъ и др., а также нѣкоторые французскіе и итальянскіе ученые.

Мы называемъ эту теорію юридическою потому, что въ ней государство разсматривается исключительно съ юридической точки зрѣнія, изучается не вообще природа государства, но его юридическая природа. Эта теорія называется также *личною* на томъ основаніи, что, по воззрѣніямъ вышеуказанныхъ ученыхъ, государство есть юридическая личность, т. е. такая коллективная личность, которая можетъ быть субъектомъ правъ, имѣетъ волю и можетъ при помощи опредѣленныхъ органовъ обнаруживать эту волю такъ же, какъ обнаруживаютъ ее и всѣ другія личности. Государственной волѣ подчиняются всѣ индивидуумы, входящіе въ составъ государства. Вотъ то общее, что признаютъ всѣ представители юридической теоріи. Мы позволимъ себѣ привести нѣкоторыя характерныя положенія, высказываемыя тѣми или другими отдѣльными представителями этой школы.

Такъ, Георгъ Мейеръ, между прочимъ, заявляетъ: государство есть личность: право государства принадлежитъ именно самому государству, но не носителю верховной власти (Herrscher). Однако, въ виду того, что государство есть абстракція, необходимо, чтобы принадлежащія ему права осуществляли физическія лица. Носитель государственной власти это то лицо, физическое или коллективное, которому, по его собственному праву, принадлежитъ государственная власть.

Лябандъ заявляетъ въ томъ же духѣ, что государство есть идеальная личность; это персонификація народнаго общенія, это юридическая организація народа; субъектомъ государственной власти является само государство; оно имѣетъ собственное право господства и собственную волю для того, чтобы господствовать.

По выраженію О. Мейера,—государство есть нравственная личность, національный индивидуумъ.

По мнѣнію Еллинека, „государство есть господствующая организація осѣдлаго народа, имѣющая могущественную волю.

Существеннымъ признакомъ государства является господство надъ людьми, связанными благодаря организаціи въ народное общеніе. Господствовать,—значитъ отдавать безусловныя повелѣнія, находящія свое основаніе и границы только въ свободномъ рѣшеніи повелѣвающаго. Государство есть личность, потому что имѣетъ единую волю; эта личность не какой-нибудь вымыселъ; она существуетъ такъ же, какъ и каждое лицо; но юридическое лицо—это не физическій индивидуумъ; это абстракція: лицо обозначаетъ способность къ единому, постоянному и разумному хотѣнію; такое лицо можетъ существовать не только какъ физическая личность, но и какъ искусственно созданная людьми организація; такая организація или коллективное единство становится лицомъ, благодаря наличности самостоятельныхъ волевыхъ органовъ. Государственная воля есть государственная власть. Таковы, въ самомъ сжатомъ видѣ, основныя воззрѣнія представителей юридической теоріи на природу государства.

Достаточно самого поверхностнаго ознакомленія съ этой теоріей, чтобы видѣть, въ чемъ заключается ея полная несостоятельность. Приверженцы юридической теоріи опредѣляютъ природу не дѣйствительно существующаго государства, но ими самими придуманнаго въ видахъ удовлетворенія чисто практическимъ соображеніямъ. Имъ непремѣнно понадобилось, чтобы государство было субъектомъ правъ и чтобы само же оно могло и осуществлять эти права; для этого назвали его личностью и приписали ему волю Для всякаго непредубѣжденнаго ума должно быть совершенно очевидно, что мы имѣемъ здѣсь дѣло съ самою безнадежною фикціей, однако очень удобною для разнаго рода юридическихъ выводовъ и построеній. Если государство, какъ общественный союзъ, есть личность и имѣетъ волю, и если эта личность не то же, что физическая личность, то, очевидно, что и воля этой личности не то, что воля физическаго индивидуума; однако же волю, какъ свойство „хотѣть“, имѣетъ только физическая личность; значитъ, воля государства, какъ личности идеальной, юридической должна характеризоваться какими-либо иными чертами, а главное, такой личности не можетъ быть присуще свойство „хотѣнія“; представители юридической теоріи имѣютъ въ виду, однако, настоящую волю, которую надѣлены индивидуумы, т. е. способность хотѣть. Еллинекъ прямо заявляетъ, что го-

сударственная воля это воля, хотя и представляемая физическими лицами, но въ то-же время отъ нихъ отдѣльная и сплоченная въ самостоятельное единство. Подобнаго рода заявленія имѣютъ чисто метафизическій характеръ; волю физическихъ лицъ, какъ способность хотѣть, нельзя отъ нихъ отдѣлить и сплотить во что-то еще особое и самостоятельное, т. е. независимо отъ самихъ физическихъ лицъ. Еллинекъ, какъ видимъ, думаемъ иначе; если физическому лицу дано свойство хотѣть самою природой, то государству это свойство могутъ дать люди искуственно; само по себѣ государство, какъ абстракція, какъ коллективная личность, хотѣть не можетъ, но это не бѣда; за него могутъ хотѣть люди, потому что люди могутъ хотѣть не только отъ себя, но и за другихъ, если эти послѣдніе лишены способности хотѣть: такое хотѣніе или обнаруженіе воли за многихъ связываетъ этихъ многихъ въ волеспособное единство.

Такимъ образомъ происходитъ поистинѣ чудесная метаморфоза; неволеспособное становится волеспособнымъ; чего не дала природа, то даютъ юристы. Если бы существовала только одна точка зрѣнія юридическая, то подобнаго рода метаморфозы не возбуждали бы, пожалуй, ни въ комъ удивленія; есть, однако, и другія точки зрѣнія, какъ, напр., логическая и историческая, которыя при сужденіи о природѣ государства также не должны быть игнорируемы; представители юридической школы говорятъ, что они изучаютъ государство только въ юридическомъ отношеніи; законы логики должны быть, однако, и для юристовъ тѣ-же, что и для другихъ; поэтому Еллинекъ, а съ нимъ и всѣ его единомышленники, нарушаютъ эти законы, если заявляютъ, что „тамъ, гдѣ нѣтъ на лицо волеспособнаго индивидуума, воля другаго можетъ начать и продолжать за него хотѣть“. Очевидно, съ этой точки зрѣнія, и вопреки законамъ природы и нашего мышленія, хотѣть можетъ все, что угодно; луна не волеспособна, но ничего не стоитъ сдѣлать ее волеспособной; стоитъ только начать и продолжать хотѣть вмѣсто нея. Однако же, въ силу законовъ логики, нельзя хотѣть за того, кто самъ не можетъ хотѣть. Чтобы за кого либо хотѣть, надо, чтобы тотъ, за кого хотятъ, самъ выразилъ волю о томъ, чтобы за него хотѣли, но такъ какъ неволеспособный предметъ не можетъ выразить своей воли, то, очевидно, и хотѣть за него

нельзя. Всякій, кто заявляетъ, что онъ обнаруживаетъ волю за другого неволеспособнаго, въ дѣйствительности обнаруживаетъ волю только свою. Таковы по крайней мѣрѣ, законы элементарной логики. Отсюда слѣдуетъ, что заявленіе, будто бы неволеспособное государство дѣлается волеспособнымъ на томъ основаніи, что вмѣсто него обнаруживаютъ волю люди, противорѣчитъ законамъ нашего мышленія и потому неправильно.

Представители юридической школы, чтобы отстоять свою теорію, выдвигаютъ также ученіе о цѣляхъ въ виду достиженія которыхъ въ практической жизни необходимо совокупностямъ лицъ или предметовъ приписывать свойства единства и волеспособности.

Если совокупность лицъ желаетъ преслѣдовать одну какую-либо цѣль не какъ собраніе индивидуумовъ, но какъ единое цѣлое, то практически это осуществимо въ томъ только случаѣ, если вмѣсто всѣхъ отдѣльныхъ лицъ обнаруживается одна воля физическаго лица или согласная воля нѣсколькихъ физическихъ лицъ; это и будетъ волевой органъ всей совокупности лицъ. Конечно, не возможно отрицать, что общія цѣли объединяютъ людей въ компактныя группы, въ единства, какъ принято выражаться на юридическомъ языкѣ; такія единства, благодаря особой организаціи, получаютъ названіе юридическихъ лицъ; они бываютъ публичныя и частныя: вообще же „подъ именемъ юридическаго лица понимается все то, что, не будучи физическимъ лицомъ, признается со стороны закона способнымъ, въ виду опредѣленной цѣли, быть субъектомъ права“. Вотъ опредѣленіе, противъ котораго трудно сдѣлать какое-либо возраженіе, въ виду его соотвѣтствія съ дѣйствительностью. Но вмѣстѣ съ тѣмъ подъ это вполнѣ правильное понятіе юридическаго лица невозможно подвести понятіе государства.

Замѣтимъ прежде всего, что юридическое лицо, даже безъ всякаго присвоенія ему волеспособности и надѣляемое лишь свойствомъ правоспособности, все же признается, и совершенно справедливо, фикціей, придуманной ради достиженія практическихъ цѣлей. Юридическое лицо всегда дѣйствуетъ, какъ лицо фиктивное, черезъ представителей; воля послѣднихъ должна соотвѣтствовать данному имъ полномочію или сообразоваться съ требованіями закона. Представители или

уполномоченные восполняютъ отсутствіе дѣеспособности юридическихъ лицъ и, такимъ образомъ, послѣднимъ посредствомъ фикціи присваивается право и дѣеспособность, которыхъ они въ дѣйствительности не имѣютъ.

Укажемъ еще на то, что для возникновенія юридическаго лица необходимы: 1) наличность того субстрата, который долженъ составить его содержаніе, группы лицъ или имущества и 2) соотвѣтствіе законнымъ условіямъ, потому что иначе немыслимо существованіе искусственнаго лица. Внутренняя сторона отношеній юридическаго лица опредѣляется или закономъ, если это публичное соединеніе лицъ или учрежденіе, или договоромъ, выраженнымъ въ уставѣ, если это частное соединеніе лицъ.

Если государство есть юридическое лицо въ только что приведенномъ смыслѣ, то, спрашивается, какъ оно, т. е. это юридическое лицо, возникло? Одно изъ условій возникновенія такого лица здѣсь есть; это все государственное населеніе, какъ личный субстратъ: но затѣмъ, является ли государство частнымъ юридическимъ лицомъ, или оно должно быть публичнымъ? Чтобы быть частнымъ, оно должно основываться на договорѣ; чтобы быть публичнымъ, оно должно основываться на законѣ; но теорія договорнаго возникновенія государства находитъ уже не много защитниковъ: если бы, въ самомъ дѣлѣ, можно было констатировать договорный способъ возникновенія государства, то подобное государство можно было бы признать юридическимъ лицомъ sui generis; извѣстная совокупность индивидуумовъ, объединенная одной цѣлью, напримѣръ, цѣлью охраненія общей безопасности и достиженія возможно большаго благосостоянія, вступаетъ въ соглашеніе, образуетъ союзъ и уполномочиваетъ къ достиженію вышеуказанныхъ цѣлей одно физическое лицо или нѣсколько такихъ лицъ; такому союзу можно было бы присвоить названіе юридическаго лица, хотя, повторяемъ, это было бы лицо sui generis—публичное договорное юридическое лицо.

Но публичное юридическое лицо можетъ возникнуть, какъ мы видѣли, въ силу закона; не возникаетъ ли такимъ именно путемъ государственное юридическое лицо? Предположеніе совершенно невѣроятное, такъ какъ чтобы сдѣлаться такимъ лицомъ по закону, необходимо было, чтобы существовалъ соотвѣтствующій законъ; но послѣдній предполагаетъ уже

существованіе государства; стало быть, государство никоимъ образомъ не могло возникнуть въ качествѣ юридическаго лица по закону. Кто же сдѣлалъ государство юридическимъ лицомъ, волеспособнымъ субъектомъ права? Если сказать, что государство само себя сдѣлало юридическимъ лицомъ, то это значитъ опять таки противорѣчить законамъ логики; по утвержденію представителей юридической школы государство и есть именно юридическое лицо.

Ошибка юридической школы заключается, очевидно, въ свойствахъ того метода, при помощи котораго она хочетъ опредѣлить природу государства. Въ область науки вносятъ совершенно ей чуждый и приложимый лишь въ области искусства методъ—именно юридическій. Юриспруденція—это искусство, при помощи котораго стремятся приспособить право къ возможно лучшему регулированію человѣческихъ отношеній. Разъ имѣются въ виду чисто практическія цѣли, то дозволительны всѣ разумныя средства; чтобы обезпечить праву должное вниманіе и значеніе въ той или другой области отношеній, можно прибѣгать къ презумпціямъ, вымысламъ и всякаго рода юридическимъ построеніямъ.

Для представителей юридической школы важно не то, какова природа государства сама по себѣ; они думаютъ, что въ этомъ смыслѣ ее и опредѣлить нельзя; для нихъ важно то, какова должна быть юридическая природа государства, т. е. говоря другими словами, каково должно быть государство, чтобы юридическія нормы возможно лучше достигали практической цѣли,—регулированія отношеній между людьми. Для этой цѣли, по ихъ мнѣнію, государство и должно быть юридическимъ лицомъ, правоспособнымъ и волеспособнымъ. Такимъ образомъ, государство разсматривается и изучается не само по себѣ, а только какъ орудіе для достиженія практическихъ цѣлей, разсматривается притомъ же не дѣйствительное государство, но мнимое, юридически конструированное [1]).

[1]) См. Ивановскій. Вопросы государствовѣдѣнія, стр. 9—17.

§ 12. Соціологическое направленіе.

Соціологическое направленіе въ разработкѣ государственной науки заслуживаетъ особеннаго вниманія. Будучи подготовлено трудами представителей реалистическаго направленія—историческаго, натуръ-философскаго, подчиняясь въ то же время могучему вліянію естествознанія съ его позитивнымъ методомъ, соціологическое направленіе въ дѣлѣ изученія государства является въ то же время лишь частью общей науки объ обществѣ или соціологіи; часть эта и могла бы быть названа политической соціологіей. Соціологія вообще—это, по словамъ Лоріа, наука, имѣющая цѣлью изслѣдовать единое происхожденіе различныхъ соціальныхъ явленій ихъ взаимную связь, ихъ строеніе и полное развитіе, изслѣдовать статику и динамику общества, условія его жизни, фазы, чрезъ которыя оно прошло, ихъ отличительные признаки, законъ ихъ послѣдовательности и будущую возможную для нихъ эволюцію. Такъ какъ государство составляетъ собою одинъ изъ видовъ общества, то очевидно и оно составляетъ предметъ науки соціологіи, которая въ этомъ частичномъ ея направленіи и можетъ быть названа, какъ сказано, политической соціологіей. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ соціологи говорятъ, однако, вообще объ обществѣ, не выдѣляя государство и полагая, что общіе соціологическіе принципы одинаково приложимы къ каждому обществу, а слѣдовательно и къ государству. Лишь немногіе удѣляютъ особенное вниманіе государству, а нѣкоторые отождествляютъ общество съ государствомъ.

Основателемъ соціологіи, какъ науки, считается Огюстъ Контъ, изложившій начала этой науки въ своей позитивной философіи. Соціологія, по Конту, изучаетъ организацію и жизнь общества; та и другая опредѣляется психологическими побужденіями людей, борьбой между эгоизмомъ и альтруизмомъ. Хотя общественную ячейку представляетъ семья, она все же составляетъ предметъ изслѣдованій біологическаго характера и лишь болѣе сложныя соціальныя организаціи входятъ въ область соціологіи. Жизнь и развитіе общества обусловливаются развитіемъ интеллектуальнаго фактора, причемъ Контъ, вслѣдъ за Сенъ-Симономъ, установляетъ три фазы такого развитія—теологическую, метафизическую и позитивную—постепенно смѣняющія одна другую. Характеру міросозерцанія

соотвѣтствуетъ и характеръ соціальной жизни. Основнымъ началомъ, опредѣляющимъ жизнь и развитіе человѣческихъ обществъ, является, такимъ образомъ, интеллектуальный факторъ. Контъ имѣлъ многочисленныхъ послѣдователей, среди которыхъ въ особенности обращаютъ на себя вниманіе Бокль, Эдгаръ Кине, Фюстель-де-Куланжъ, отчасти Спенсеръ, Тардъ, Гиддингсъ.

Какъ ни заманчива теорія Конта, ставившаго выше всего человѣческій разумъ въ качествѣ фактора, опредѣляющаго природу общественныхъ явленій, дальнѣйшія изученія общества показали односторонность и, слѣдовательно, недостаточность этой теоріи объ обществѣ. Въ виду этого, наряду съ теоріей О. Конта возникаютъ новыя направленія, новыя попытки объяснить и уразумѣть природу человѣческаго общества. Среди этихъ попытокъ видное мѣсто занимаетъ біологическое направленіе, извѣстное также подъ именемъ органическаго.

Творцомъ соціологіи на біологической почвѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ основателемъ, такъ называемаго, органическаго направленія въ пониманіи природы общества, и въ частности государства, считается Гербертъ Спенсеръ.

По мнѣнію Спенсера, люди дѣйствуютъ не столько подъ вліяніемъ интеллектуальнаго фактора, сколько подъ вліяніемъ своихъ чувствъ и страстей; въ виду этого и для пониманія природы общества и общественныхъ отношеній, необходимо изучать явленія организма; каждый организмъ есть ни что иное, какъ общество, т. е. совокупность взаимно связанныхъ между собою мельчайшихъ организмовъ или клѣточекъ, и каждое человѣческое общество есть, въ свою очередь, организмъ, такъ какъ состоитъ также изъ клѣточекъ высшаго порядка— индивидуумовъ. Между общественнымъ организмомъ и животнымъ Спенсеръ усматриваетъ полную аналогію, находя въ обществѣ тѣ же процессы, что и въ животномъ организмѣ, какъ, напр., соціальное питаніе (земледѣліе, промышленность), кровообращеніе (торговля), соціальную защиту (война, правопорядокъ); но въ особенности, по мнѣнію Спенсера, обращаетъ на себя вниманіе такая же солидарность между общественными органами, какую мы наблюдаемъ между органами въ животномъ организмѣ. Разстройство въ однихъ сейчасъ же отражается на другихъ. Какъ животный, такъ и соціальный

организмы долговѣчнѣе составляющихъ его клѣточекъ. Аналогіи эти Спенсеръ проводитъ и далѣе. Какъ животный, такъ и соціальный организмы подчинены одному и тому же закону развитія, стремясь къ постоянной дифференціаціи своихъ органовъ, причемъ, однако, въ борьбѣ за существованіе элементы слабые и неприспособленные къ борьбѣ вырождаются и погибаютъ.

Г. Спенсеръ имѣетъ многочисленныхъ послѣдователей; каковы, напримѣръ, Шефле, Лилієнфельдъ, Фулье, Шіоже и другіе. Одни изъ нихъ всецѣло проникаются идеями Спенсера, развивая ихъ до крайнихъ предѣловъ, другіе не довольствуются аналогіями, но идутъ гораздо дальше, признавая общество и государство настоящими организмами, только болѣе сложными, нежели организмы физическіе; если черты органической структуры и жизни слишкомъ еще не ясно въ нихъ обнаруживаются, то это потому, говорятъ намъ приверженцы этого ученія, что соціальные и политическіе организмы находятся еще въ низшихъ стадіяхъ своего развитія, и что въ будущемъ, правда,— неопредѣленномъ, эти низшіе организмы разовьются, и усовершенствуются, такъ что ихъ органичность будетъ вполнѣ очевидною. Движущею естественной силой служитъ въ этомъ случаѣ органическая солидарность и чувство общественности. Самое понятіе организма у теоретиковъ этого направленія нѣсколько иное, нежели у физіологовъ; организмъ, по ихъ мнѣнію, есть только результатъ организаціи, т. е. взаимнаго воздѣйствія, приспособленія и солидарности элементовъ. Физическій организмъ не потому является организмомъ, что состоитъ изъ живыхъ анатомическихъ элементовъ, но потому что между этими элементами существуетъ связь, взаимодѣйствіе и солидарность, т. е. именно то, что называется организаціей; благодаря тому же становится организмомъ и государство. Жизненное цѣлое всегда возникаетъ благодаря опредѣленной связи элементовъ его составляющихъ; въ неорганическомъ мірѣ химическая связь, въ живомъ существѣ органическая связь, въ соціальномъ цѣломъ—органическая солидарность.

Органическая теорія, такимъ образомъ, не довольствуется поверхностными аналогіями, но возвышается до обобщенія всѣхъ міровыхъ явленій, до отысканія въ нихъ общей жизненной міровой идеи. Если понимать организмъ въ томъ широкомъ смыслѣ, какъ его понимаютъ представители органиче-

ской теоріи, если къ сужденію объ организмѣ примѣнить философскую точку зрѣнія о всеобщности мірового закона жизни, то вышеизложенныя воззрѣнія на общество и государство пріобрѣтаютъ дѣйствительно характеръ стройности и послѣдовательности. Дѣло, однако, въ томъ, что въ обладаніи науки вовсе еще не находится достаточнаго числа данныхъ, чтобы утверждать дѣйствительность послѣдовательнаго развитія связующихъ началъ въ мірѣ неорганическомъ, органическомъ и соціальномъ, утверждать послѣдовательный переходъ отъ соединенія къ организаціи, отъ организаціи къ соціализаціи. Въ отношеніи мелкихъ общественныхъ соединеній, характеризующихся единствомъ физіологическаго происхожденія ихъ членовъ, органическая теорія можетъ еще имѣть нѣкоторое подобіе примѣненія, такъ какъ начало соціализаціи имѣетъ здѣсь естественное физіологическое происхожденіе; но въ отношеніи государствъ, состоящихъ нерѣдко изъ самыхъ разнообразныхъ племенъ, не только иногда не солидарныхъ, но и прямо противоположныхъ и враждебныхъ одно другому и связанныхъ лишь внѣшнею связью подчиненности одной власти, органическая теорія не имѣетъ ни малѣйшаго примѣненія.

Не смотря на существенные недостатки органической теоріи общества, она не была оставлена, только что молодые ея представители стремятся избѣгать тѣхъ крайностей, которыя допускались нѣкоторыми изъ прежнихъ ея представителей (Блунчли, Шефле) и которыя до извѣстной степени дискредитировали всю теорію. Такъ, къ этому направленію принадлежатъ многіе изъ соціологовъ возникшей во франціи въ началѣ 90-хъ годовъ соціологической школы [1]), какъ, напр., Рене Вормсъ, Леонъ Дюги и другіе.

Нѣкоторые соціологи французской школы пытаются вполнѣ самостоятельно отыскать основныя начала, управляющія явленіями соціальной жизни; таковъ, напр., Габріэль Тардъ, который въ своихъ капитальныхъ трудахъ [2]) развиваетъ тео-

---

[1]) См. мою ст. «Соціологія, какъ наука и какъ предметъ преподаванія во Франціи». Вопросы государствовѣдѣнія, соціологіи и политики Стр 302 и слѣд.

[2]) «Законы подражанія». «Соціальная логика».

рію подражанія. По мнѣнію Тарда, первичный соціальный фактъ заключается въ подражаніи, которое предшествуетъ всѣмъ прочимъ соціальнымъ проявленіямъ. Подражаніе выражается въ переходѣ побужденій, чувствъ и идей отъ индивида къ индивиду, отъ группы къ группѣ, отъ поколѣнія къ поколѣнію. Подражаніе, говоритъ Тардъ, есть только соціальная память, явленіе изъ области соціальной психологіи. Психологія, но не біологія должна лежать въ основаніи соціологическихъ изслѣдованій.

Американскій соціологъ Гиддингсъ, признавая труды Тарда оригинальными и интересными, оставившими долгій слѣдъ въ области психологическихъ и соціологическихъ идей, тѣмъ не менѣе не находитъ возможнымъ признать теорію подражанія правильной; онъ заявляетъ, что можетъ существовать подражаніе, не заключающее въ себѣ никакого зародыша общественности; поэтому элементарный соціальный фактъ хотя и находится въ тѣсной связи, какъ съ впечатлѣніемъ, такъ и съ подраженіемъ, но однако самъ по себѣ не есть ни подражаніе, ни впечатлѣніе. Мы должны искать его, говоритъ онъ, въ такомъ явленіи, которое было бы свойственно только дѣйствительному обществу и ничему другому. Такимъ первичнымъ соціальнымъ фактомъ является, по мнѣнію Гиддингса, *сознаніе рода*, подъ которымъ онъ разумѣетъ такое состояніе сознанія, въ которомъ всякое существо, какое бы мѣсто оно ни занимало въ природѣ, признаетъ другое сознательное существо принадлежащимъ къ одному роду съ собою. Такое сознаніе свойственно обществу и ничему другому [1]). Относительно пониманія самой природы общества Гиддингсъ долженъ быть отнесенъ къ тѣмъ представителямъ органическаго направленія, которые считаютъ общество организмомъ высшаго порядка. „Если общество организмъ, говоритъ онъ, то оно должно описываться какъ психо-физическое явленіе—психическій организмъ на физическомъ основаніи; но оно есть нѣчто болѣе высокое и болѣе сложное, чѣмъ организмъ, подобно тому какъ организмъ выше и сложнѣе, чѣмъ неорганическая матерія. Общество есть *организація*, отчасти созданіе безсознательной эволюціи, отчасти результатъ сознательнаго плана.

---

[1]) Гиддингсъ. Основы соціологіи. 1898.

Организація есть нѣчто сложившееся изъ психическихъ отношеній. Однако, подобно организму, она можетъ проходить чрезъ всѣ фазисы эволюціи.

Наряду съ біологическими и психологическими взглядами на природу общества должно быть отмѣчено особое направленіе, вполнѣ обоснованное еще въ пятидесятыхъ годахъ прошлаго вѣка К. Марксомъ и Энгельсомъ; это направленіе экономическое, стремившееся и стремящееся найти экономическія основы соціальныхъ явленій. Это знаменитая теорія, такъ называемаго, экономическаго матеріализма. По взглядамъ К. Маркса и его послѣдователей. „въ сферѣ общественнаго производства люди вступаютъ въ опредѣленныя, необходимыя, независящія отъ ихъ воли отношенія, отношенія производственныя, соотвѣтствующія данной ступени развитія ихъ матеріальныхъ производительныхъ силъ. Совокупность этихъ производственныхъ отношеній образуетъ экономическую структуру общества, реальный базисъ, на которомъ воздвигаются юридическая и политическая надстройка и которому соотвѣтствуютъ опредѣленныя формы общественнаго самосознанія. Способъ производства матеріальныхъ жизненныхъ благъ обусловливаетъ процессъ жизни соціальной, политической и духовной". Почти то же самое говоритъ Фридрихъ Энгельсъ: „вся предшествовавшая исторія, заявляетъ онъ, была исторіей классовой борьбы: самые же классы являются результатомъ производственныхъ и вообще экономическихъ отношеній. Каждая экономическая структура общества образуетъ основу, могущую служить объясненіемъ всего строя юридическихъ и политическихъ отношеній". Сообразно съ этимъ основнымъ положеніемъ Энгельсъ высказываетъ свой взглядъ въ частности на государство. Общество постоянно двигалось въ классовыхъ противорѣчіяхъ и классовой борьбѣ; классъ господствующій нуждался въ государствѣ какъ въ такой организаціи, при помощи которой можно было сохранять внѣшнія условія производства, служащія въ то же время и условіями господства надъ массами. Такимъ образомъ, государство въ дѣйствительности вовсе не является представителемъ всего народа, живущаго въ его предѣлахъ, но представителемъ лишь господствующихъ классовъ.

Теорія экономическаго матеріализма оказала глубокое вліяніе на умы: привлекла множество приверженцевъ не только

среди людей науки, но и среди главнымъ образомъ трудящихся классовъ. Послѣднее обстоятельство объясняется не научной стороной этой теоріи, но тѣми практическими требованіями въ области политики, которыя извѣстны подъ именемъ соціализма. Но и въ научномъ отношеніи эта теорія имѣетъ видныхъ приверженцевъ соціологовъ, къ числу которыхъ принадлежитъ, напр., итальянскій ученый Лоріа. Раздѣляя взгляды Маркса на первенствующее значеніе въ общественной жизни экономическаго фактора, Лоріа заявляетъ, что теорія экономическаго матеріализма, или, какъ онъ выражается, историческаго экономизма, по сравненію съ другими соціальными теоріями, является безусловно наиболѣе прочнымъ фундаментомъ соціологическаго изслѣдованія; лишь новому ученію удастся обезпечить соціологіи тотъ истинно научный характеръ, котораго не съумѣли придать ей другія соціологическія направленія [1]). Въ этомъ нельзя не видѣть большой доли оптимизма; теорія экономическаго или историческаго матеріализма доказала, что экономическій факторъ играетъ первенствующую роль въ опредѣленіи общественнаго строя; экономическій факторъ во многомъ объясняетъ, почему въ тотъ или другой періодъ времени общественный строй имѣетъ тотъ или другой характеръ; но въ отношеніи опредѣленія природы самого общества, въ отношеніи отыскапія той связи, которая объединяетъ людей въ общества, разсматриваемая теорія не представляется, сравнительно съ другими, болѣе удовлетворительной.

Среди нѣмецкихъ соціологовъ особенное положеніе, по оригинальности воззрѣній, занимаютъ Раценгоферъ и Гумпловичъ, и другіе ихъ послѣдователи, къ которымъ примыкаетъ итальянскій соціологъ Ваккаро. Въ особенности обращаютъ на себя вниманіе воззрѣнія Раценгофера, изложенныя имъ въ его соч. „сущность и цѣль политики“ (Wesen und Zweck der Politik. 1893). Для уясненія природы государства взгляды Раценгофера имѣютъ важное значеніе. Сущность этихъ взглядовъ заключается въ слѣдующемъ.

Первичнымъ общественнымъ соединеніемъ является орда, какъ соединеніе людей, обусловливаемое половымъ чувствомъ

---

[1]) А. Лоріа. Соціологія

и покоющееся на общности женъ. Отдѣльныя орды, вслѣдствіе кочевой жизни, рано или поздно встрѣчаются; при столкновеніи слабѣйшая орда, если не успѣетъ спастись бѣгствомъ, подчиняется болѣе сильной; причемъ мужское поколѣніе обращается въ рабство и приспособляется къ отправленію работъ; женщины, кромѣ того, обращаются въ женъ. Во время борьбы выдѣляются наиболѣе сильные и умные и дѣлаются вождями. Крупнѣйшіе плоды побѣды въ видѣ рабовъ и рабынь достаются въ ихъ руки; возникаетъ отношеніе господства; индивиды раздѣляются на господствующихъ и рабовъ; дѣти рабынь дѣлаются собственностью рабовладѣльцевъ, которые вмѣстѣ съ тѣмъ воспрещаютъ половыя отношенія со своими рабынями; важнымъ слѣдствіемъ этого является замѣна материнскаго права отцовскимъ. Послѣдствіями указаннаго порядка вещей были такимъ образомъ: 1) соціальное неравенство, 2) политическое неравенство и 3) индивидуальное неравенство. (Послѣднее благодаря двумъ первымъ). При дальнѣйшихъ столкновеніяхъ образовавшихся обществъ возникаетъ и дальнѣйшая дифференціація въ положеніи отдѣльныхъ членовъ этихъ обществъ, чему въ особенности содѣйствуетъ неравенство владѣнія; стремленіе защитить и упрочить привиллегированное положеніе, въ особенности же присвоенное владѣніе, порождаетъ государственный правопорядокъ.

Соціальная борьба не прекращается съ культурой государствъ; по мнѣнію Раценгофера, отношеніями между общественными группами руководитъ законъ абсолютной враждебности, что объясняется стремленіемъ этихъ образованій къ дальнѣйшему развитію и удовлетворенію своихъ потребностей; въ этомъ стремленіи общественныя группы сталкиваются, что и вызываетъ враждебныя отношенія. Это относится какъ къ цѣлымъ государствамъ, такъ и къ общественнымъ образованіямъ внутри государствъ. Однако, государственная организація, какъ организація наиболѣе сильныхъ и привиллегированныхъ, стремится регулировать при помощи права враждебныя отношенія и путемъ законодательной и административной дѣятельности привить населенію государства мысль и убѣжденіе, что существующій порядокъ есть нормальный и ненасильственный.

Австрійскій ученый Людвигъ Гумпловичъ вполнѣ сходится съ воззрѣніями Раценгофера; труды Гумпловича по

соціологіи заслуживаютъ полнаго вниманія; къ числу ихъ принадлежатъ: „борьба расъ“ (Rassenkampf), „основанія соціологіи“ (Grundriss der Sociologie)“, „соціологія и политика“ (Soziologie und Politik); „соціологическая идея государства“ (Die Sociologische Staatsidee) и другіе.

Оставляя въ сторонѣ общія соціологическія воззрѣнія Гумпловича, обратимъ вниманіе лишь на его воззрѣнія на государство. Государство, говоритъ онъ [1]), есть явленіе соціальное, т. е. такое, которое обязано, какъ своимъ возникновеніемъ, такъ и своимъ развитіемъ, закономѣрному дѣйствію соціальныхъ элементовъ. Такое дѣйствіе выражается прежде всего въ порабощеніи одной соціальной группы другою, въ организаціи господства одной группы надъ другою. Какъ только основано государство, мы можемъ наблюдать въ немъ двойную жизнь, т. е. двоякій комплексъ стремленій и воздѣйствій. Такъ, мы можемъ отличить дѣятельность государства, какъ коллективнаго цѣлаго, отъ стремленій и дѣйствій, совершаемыхъ внутри его, соціальными его элементами. Коллективная дѣятельность исходитъ отъ господствующаго класса или группы; цѣль какъ коллективной дѣятельности, такъ и дѣятельности отдѣльныхъ общественныхъ группъ—забота о жизни, а слѣдовательно и о власти. Если господствующіе классы стремятся къ наибольшему порабощенію подчиненныхъ, то и эти послѣдніе стремятся къ увеличенію силы сопротивленія, къ уменьшенію и ослабленію своей зависимости. Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что государство есть организація господства меньшинства надъ большинствомъ. О происхожденіи государства Гумпловичъ говоритъ, въ общемъ, то же, что и Раценгоферъ. Въ виду того, что государство возникаетъ путемъ подчиненія слабыхъ власти сильныхъ, и право, по мнѣнію Гумпловича, есть ничто иное, какъ упорядоченіе неравенства. Господствующій классъ создаетъ и соотвѣтствующую организацію труда, сообразуясь съ наличными естественными условіями. Въ основаніи же всѣхъ дѣйствій, стремленій и побужденій господствующихъ, какъ и всѣхъ другихъ классовъ лежатъ причины чисто экономическаго характера. Такая экономическая борьба ведется не только коллективно между господствующимъ классомъ и классами подчиненными, но и между отдѣльными обще-

[1]) Основанія соціологіи. Стр 178

ственными группами, въ томъ или другомъ отношеніи между собою разнородными. Эта борьба ведется, однако, подъ сѣнью господствующаго права. Только въ государствѣ простая экономическая сила пріобрѣла себѣ право и достигла участія въ государственномъ господствѣ.

Таковы взгляды наиболѣе выдающихся ученыхъ соціологическаго направленія. Хотя въ каждомъ изъ нихъ можно найти свои слабыя стороны, такъ какъ въ настоящее время еще и невозможно говорить о вполнѣ установившейся и развившейся соціологической наукѣ, все же соціологическое направленіе является, по сравненію съ другими, единственно научнымъ, разсматривая государство и другія общественныя образованія, какъ явленія природы, и стараясь, при помощи научныхъ методовъ установить, какъ природу этихъ явленій, такъ и ихъ законосообразность.

Глава третья.

Методъ государственныхъ наукъ.

Литература. *Дюркгеймъ.* О методѣ соціологіи. 1906. *Гарелинъ.* Юридическій методъ въ государственной наукѣ. 1904. *Ивановскій.* Юридическій методъ и его примѣненіе въ политическихъ наукахъ. 1902. *Deslandres.* La crise de la science politique et le problème de la méthode. 1892. *Seignobos* La méthode historique appliquée aux sciences sociales. 1896.

§ 13. Понятіе о методѣ и виды методовъ.

Достиженіе каждой цѣли обусловливается примѣненіемъ соотвѣтствующихъ средствъ; чѣмъ лучше эти средства, тѣмъ вѣрнѣе и скорѣе они ведутъ къ достиженію цѣли. Эти общія положенія не теряютъ свою силу и въ научной области: и здѣсь достиженіе цѣли, т. е. научной истины, обусловлено примѣненіемъ опредѣленныхъ средствъ; совокупность такихъ средствъ или пріемовъ и называется научнымъ методомъ. Если въ своей обыденной жизни люди не сразу научаются примѣ-

нять для достиженія тѣхъ или другихъ цѣлей наиболѣе правильныя средства, то тѣмъ болѣе это надо сказать относительно науки, задачи и цѣли которой неизмѣримо сложнѣе. Чѣмъ болѣе культивируется человѣческій умъ, тѣмъ совершеннѣе становятся и методы научнаго изслѣдованія. На младенческихъ ступеняхъ умственной культуры человѣкъ чувствуетъ себя совершенно безсильнымъ въ дѣлѣ объясненія и пониманія явленій природы и находитъ разгадку всего въ волѣ божества; при такомъ характерѣ міросозерцанія, очевидно, немыслима никакая наука; она замѣняется вѣрой въ Провидѣніе. Однако, мало-по-малу, человѣческій разумъ развивается и начинаетъ стремиться къ познанію окружающихъ явленій; съ этого момента дѣлается возможной и наука, хотя для дѣйствительныхъ ея успѣховъ, для правильнаго пониманія міровыхъ явленій, она должна была сдѣлать предварительные шаги, пройти посредствующія стадіи, отдѣляющія періодъ теологическаго міросозерцанія отъ періода новѣйшаго позитивизма. На первыхъ порахъ послѣ освобожденія отъ исключительнаго теологическаго вліянія, человѣческій разумъ стремится самостоятельно, въ самомъ себѣ, найти отвѣты для объясненія окружающихъ явленій, не вникая въ природу самихъ явленій; это методъ чистаго мышленія, который, при маломъ знакомствѣ людей съ природой явленій, приводилъ ихъ лишь къ формальнымъ логическимъ построеніямъ, къ объясненію явленій при помощи указанія на причины и условія, не имѣвшія ничего общаго съ дѣйствительностью; раціонализмъ и метафизика, представляя несомнѣнный прогрессъ въ міросозерцаніи людей сравнительно съ теологіей былъ лишь предварительной школой ума и самъ по себѣ, безъ дальнѣйшихъ методологическихъ измѣненій и улучшеній, не могъ вести къ раскрытію научной истины. Мало-по-малу стала выясняться истина, что умъ человѣческій является лишь средствомъ для познанія явленій, но не источникомъ этого познанія; что свойства явленій скрыты въ нихъ самихъ и что разумъ долженъ ихъ лишь раскрывать, но не созидать. Въ этой идеѣ было положено начало позитивизму, вылившемуся постепенно въ цѣлую систему методологическихъ пріемовъ и охватившему своимъ вліяніемъ всѣ научныя отрасли.

Первой стадіей позитивнаго метода является наблюденіе и описаніе явленій, при которомъ изслѣдователь стремится

констатировать внѣшнія признаки явленій; наблюденіе приводитъ къ классификаціи явленій, которая можетъ быть разсматриваема, какъ самостоятельный и въ высшей степени важный методологическій пріемъ, приведшій въ концѣ концовъ къ созданію обширной системы наукъ. Если, однако, при помощи наблюденія и классификаціи сдѣлалось возможнымъ изученіе природы явленій, то для изученія существованія явленій во времени, для раскрытія между ними взаимной связи, для опредѣленія причинъ и условій ихъ существованія, первоначальныхъ пріемовъ позитивизма было уже недостаточно, требовались болѣе сложные пріемы, среди которыхъ первое мѣсто должно быть отведено опыту.

Опытъ, какъ искусственное воспроизведеніе сложныхъ явленій, сыгралъ и до сихъ поръ играетъ чрезвычайно выдающуюся роль въ естествознаніи, гдѣ неорганическія явленія открываютъ широкій просторъ и полную возможность для примѣненія опыта. Послѣдній явился въ рукахъ ученыхъ изслѣдователей могучимъ орудіемъ познанія законовъ природы. Сфера примѣненія опыта, однако, не такъ велика, какъ было бы это желательно. Явленія жизни органической уже не допускаютъ примѣненія опыта въ такой же степени, какъ явленія неорганическія; что же касается явленій соціальной жизни, то здѣсь опытъ почти совершенно неприложимъ, или лучше сказать, недопустимъ, такъ какъ искусственное воспроизведеніе сложныхъ соціальныхъ явленій можетъ тяжело отражаться на благосостояніи народныхъ массъ; помимо этого и результаты соціальныхъ опытовъ въ научномъ отношеніи не могутъ быть очень цѣнными, такъ какъ соціальныя явленія не могутъ быть изолируемы и, слѣдовательно, самое примѣненіе опыта не можетъ здѣсь достигнуть полной научной точности. Какова бы, однако, ни была сфера приложенія опыта, удовлетворительные результаты могутъ быть получены лишь при условіи примѣненія индукціи, т. е. такого процесса мышленія, при которыхъ изучаемыя явленія разсматриваются въ порядкѣ ихъ преемственности, путемъ восхожденія отъ явленій низшаго порядка къ явленіямъ порядка высшаго.

Эти общія положенія примѣнимы и къ наукѣ о государствѣ; въ виду, однако, того, что современная наука о государствѣ имѣетъ, какъ мы видѣли, два главныхъ направленія— соціологическое и юридическое, и методологическіе пріемы въ

каждомъ изъ нихъ являются различными, будучи опредѣляемы самыми цѣлями того и другого научнаго направленія. Наука о государствѣ въ тѣсномъ смыслѣ слова, или общее ученіе о государствѣ, изучаетъ государство, какъ явленіе или какъ комплексъ явленій, и имѣетъ своей конечной задачей раскрытіе закономѣрности въ этихъ явленіяхъ, уясненіе природы политическихъ явленій и ихъ причиной связи. Достиженіе такой цѣли возможно лишь при помощи позитивной индукціи, выражающейся въ этой области, главнымъ образомъ, въ методѣ историко-сравнительномъ. Напротивъ, наука, называемая государственнымъ правомъ, есть наука нормативная; она изучаетъ не явленія, но государственныя нормы и потому для нея не требуется никакихъ другихъ пріемовъ кромѣ пріемовъ чистой логики; въ этой области господствуетъ, такъ называемый, юридическій методъ.

§ 14. Методы—историко-сравнительный и юридическій.

Историко-сравнительный методъ въ государственной наукѣ заключается въ томъ, что государственныя явленія изучаются въ ихъ историческомъ развитіи, при томъ такъ, что однородныя явленія въ разныхъ государствахъ сравниваются; для этого государства должны быть приблизительно одинаковой степени политической культуры; если при такомъ историко-сравнительномъ изученіи государственныхъ явленій замѣчаютъ, что явленія эти, принадлежа разнымъ государствамъ, характеризуются однѣми и тѣми же чертами и слѣдуютъ одно за другимъ въ одномъ и томъ же порядкѣ преемства, то отсюда заключаютъ о закономѣрности государственныхъ явленій. Однако, выводы дѣлаемые при помощи историко-сравнительнаго метода далеко не отличаются такой точностью, какой отличаются выводы опытныхъ наукъ; это объясняется отчасти несовершенствомъ историческихъ наукъ, не успѣвшихъ возстановить и освѣтить многихъ явленій въ прошедшей жизни народовъ, отчасти — незаконченностью развитія государственной жизни и недостаточностью числа наблюдаемыхъ государствъ, тамъ какъ изъ всѣхъ существующихъ или существовавшихъ государствъ при сравнительно-историческомъ изученіи имѣются въ виду лишь государства одинакой исторической культуры и живущія приблизительно при одинаковыхъ

условіяхъ. Съ другой стороны, констатировать самую одинаковость условій представляется также дѣломъ въ высшей степени труднымъ. Наряду съ одинаковыми условіями всегда имѣются условія неодинаковыя, вліяющія одновременно на изучаемыя явленія, въ слѣдствіе чего трудно установить на долю какихъ именно условій должны быть отнесены тѣ или другія вліянія. Вотъ почему сфера примѣненія историко-сравнительнаго метода въ государственной наукѣ до настоящаго времени крайне незначительна; изслѣдователи въ большинствѣ случаевъ предпочитаютъ держаться или историческаго, или описательнаго метода, не идя далѣе простого хронологическаго или систематическаго описанія явленій государственной жизни; въ этомъ случаѣ получается, конечно, большая точность, но результаты такой работы имѣютъ уже гораздо меньшую научную цѣнность, представляя собою нерѣдко сырой матеріалъ.

Въ государственномъ правѣ примѣняется, какъ сказано, методъ юридическій. Разработываемымъ матеріаломъ здѣсь служатъ не государственныя явленія, но государственныя нормы, т. е. постановленія государственной власти и подчиненныхъ ей органовъ. Задача юридическаго метода заключается въ установленіи правильнаго смысла государственныхъ нормъ въ цѣляхъ ихъ правильнаго примѣненія. Для этого государственныя нормы излагаются въ опредѣленной системѣ, раскрывается ихъ точное содержаніе, изъ котораго и выводятся путемъ логическихъ пріемовъ всѣ ихъ юридическія послѣдствія. Такимъ образомъ, при помощи юридическаго метода изучается государство не какъ таковое, но лишь постольку, поскольку оно отразилось въ правосознаніи господствующей власти. Чѣмъ болѣе государственныя явленія основаны на правѣ, тѣмъ лучше они могутъ быть изучаемы при помощи юридическаго метода. Таковы именно юридическія отношенія. Соотвѣтствующія нормы положительнаго законодательства, будутъ ли онѣ опредѣлять права и обязанности гражданъ, или нормировать дѣятельность различныхъ учрежденій и агентовъ власти въ отношеніи созданія тѣхъ или другихъ условій благосостоянія, будутъ ли онѣ касаться отрасли военной, церковной или судебной, всюду подлежатъ прежде всего научной юридической обработкѣ. Цѣлью такой разработки служитъ примѣненіе соотвѣтствующихъ нормъ на практикѣ.

Весьма ограниченное значеніе можетъ имѣть юридическій методъ при изученіи государственныхъ нормъ, опредѣляющихъ организацію государственной власти. Повидимому, пріемы догматической разработки права приложимы и здѣсь. Доказательствомъ этого служатъ тѣ многочисленные труды по догматикѣ государственнаго права, которые мы находимъ почти во всѣхъ европейскихъ литературахъ. Однако, наряду съ этимъ, давно уже стали выражаться сомнѣнія въ пригодности юридическаго метода для изученія государственнаго устройства и организаціи государственной власти.

Дѣло въ томъ, что основныя государственныя нормы, по самому существу своему, глубоко отличаются отъ всѣхъ другихъ нормъ; основные законы опредѣляютъ организацію государственной власти. Всѣ нормы, не относящіяся къ категоріи основныхъ, примѣняются и должны примѣняться въ силу велѣній государственной власти; при отказѣ гражданъ ихъ осуществить, онѣ осуществляются, если возможно, принудительно; при невозможности, государственная власть такъ или иначе даетъ чувствовать свой авторитетъ. Нормы, опредѣляющія государственную организацію, касаются самой государственной власти, причемъ совершенно ясно, что государственная власть не есть результатъ этихъ нормъ, но, наоборотъ, самыя нормы являются результатомъ власти. Говоря другими словами, государственная власть сама себя опредѣляетъ и выражаетъ эти опредѣленія въ видѣ юридическихъ нормъ; эти послѣднія, не имѣя высшей санкціи, очевидно и не могутъ быть признаны юридическими нормами въ собственномъ смыслѣ слова. Онѣ не обладаютъ принудительной силой по отношенію къ самой государственной власти. Если мы замѣтили, что государственная власть сама себя опредѣляетъ, то это не надо понимать въ смыслѣ метафизическаго абсолютнаго самоопредѣленія; основныя нормы выражаютъ, такъ сказать, самосознаніе власти; самое же существованіе власти въ той или другой формѣ обязано преобладанію тѣхъ или другихъ общественныхъ силъ. Это совершенно ясно изъ того, что при различныхъ общественныхъ культурахъ и различныхъ отношеніяхъ между соціальными группами и организація власти бываетъ различной. Такимъ образомъ, при изученіи государственной организаціи важно

изучать не только нормы, но и самыя силы, опредѣляющія организацію; при изученіи же нормъ необходимо сопоставлять ихъ съ тѣми фактическими отношеніями, которыя эти нормы, повидимому, регулируютъ.

Возможность правильнаго и успѣшнаго примѣненія юридическаго метода къ разработкѣ вопросовъ о государственномъ устройствѣ встрѣчается съ большими затрудненіями. Такъ, организаціонныя государственныя нормы, опредѣляющія организацію государства, не могутъ быть признаны нормами юридическими, а если это не юридическія нормы, то къ разработкѣ ихъ и не можетъ быть примѣненъ юридическій методъ. Что нормы, опредѣляющія организацію государственной власти, не имѣютъ юридическаго характера, видно изъ того, что онѣ ни для кого не создаютъ ни правъ, ни обязанностей. Государственныя нормы разсматриваемой категоріи исходятъ отъ государственной власти; слѣдовательно, для нея самой юридическаго значенія не имѣютъ; гражданамъ онѣ также не сообщаютъ никакихъ правъ и не возлагаютъ на нихъ никакихъ обязанностей.

Утверждать, однако, что догматическая разработка основныхъ или организаціонныхъ нормъ совершенно излишня, было бы неправильно. Научное значеніе такой разработки заключается въ томъ, что она приводитъ къ раскрытію организаціи государственной власти, поскольку послѣдняя, будучи независима отъ какихъ бы то ни было нормъ, находитъ свое quasi-юридическое выраженіе въ нормахъ, ею самою установленныхъ, поскольку, слѣдовательно, въ этихъ нормахъ она сама себя опредѣляетъ. Если сама государственная власть есть чрезвычайно важный факторъ общественной жизни, то и изученіе характера этого фактора, при помощи изученія юридическихъ нормъ, является также весьма существеннымъ для науки о государствѣ. Въ этомъ случаѣ нормы являются психологическимъ матеріаломъ, очень вѣрно опредѣляющимъ природу господствующей организаціи государственной власти.

Глава четвертая.

Понятіе о государствѣ [1]).

§ 15. Природа государства.

Чтобы изучать природу какой-либо вещи или явленія, можно ли ограничиваться изученіемъ одной какой-либо стороны вещи или явленія? можно ли изучать природу государства исключительно съ юридической стороны, или нравственной, или экономической, или религіозной и т. д.? Говоря другими словами, существуетъ ли природа государства юридическая, нравственная, религіозная, экономическая и т. д.?

Представители юридическаго направленія думаютъ, какъ мы видѣли, что государство имѣетъ юридическую природу; съ этой точки зрѣнія экономисты могутъ отыскивать экономическую природу, моралисты—нравственную и т. д. Мы полагаемъ, что въ подобнаго рода воззрѣніяхъ кроется какое-то недоразумѣніе; природа каждой вещи только одна; поэтому говорить о юридической природѣ государства, о нравственной и т. д. можно только условно, понимая природу не въ надлежащемъ смыслѣ, не какъ единство тѣхъ познаваемыхъ признаковъ вещи или явленія, совокупность и взаимоотношеніе которыхъ всегда и вездѣ ихъ характеризуютъ, но лишь какъ одинъ или только нѣсколько признаковъ.

Государство, какъ явленіе, имѣетъ свою единую природу, хотя вытекающія изъ нея или ею обусловливаемыя послѣдствія могутъ быть весьма разнообразны; такъ, явленія юридической, экономической, моральной и религіозной жизни могутъ обусловливаться природой государства, не входя сами въ эту природу. Каждая вещь и каждое явленіе, а слѣдовательно и государство, можетъ имѣть одну только природу. Юридическая школа ошибается, говоря, что юриспруденція должна изучать юридическую природу государства; такой природы нѣтъ; существуетъ право, какъ государственная функція:

---

[1]) Литературныя указанія тѣ же, что къ первой главѣ.

изучать его—не значитъ изучать природу государства; создавать искусственно условія для полученія возможно совершенныхъ и полезныхъ съ практической точки зрѣнія результатовъ правовой дѣятельности, значитъ оперировать лишь въ области искусства.

Только наблюденіе и изученіе дѣйствительной жизни, а не какія-либо искусственныя построенія, могутъ дать намъ понятіе о природѣ государства. Констатированіе познаваемыхъ признаковъ или элементовъ, присущихъ всѣмъ конкретнымъ явленіямъ этой категоріи и отличающихъ ихъ въ то же время отъ сходственныхъ или сродныхъ явленій иныхъ категорій, это во-первыхъ; во вторыхъ—уясненіе и опредѣленіе постояннаго соотношенія этихъ элементовъ, несмотря на все различіе внѣшнихъ конкретныхъ формъ образуемыхъ ими явленій,—вотъ два пріема, долженствующіе привести къ уясненію природы государства.

Не можетъ быть ничего проще и естественнѣе, какъ искать объясненія тѣхъ или другихъ явленій прежде всего въ самомъ ихъ названіи, такъ какъ названіе предметовъ или явленій не есть обыкновенно что-либо искусственное, но объясняется чаще всего естественно присущими предметамъ или явленіямъ свойствами, поскольку послѣднія отражаются въ сознаніи людей. Мы не говоримъ, чтобы это всегда было именно такъ, и чтобы названіе вещей или явленій всегда указывало уже на присущія имъ свойства или признаки: но разъ мы желаемъ опредѣлить природу изучаемыхъ нами предметовъ или явленій, мы ничего не должны упускать изъ виду; должно быть изучаемо все, что такъ или иначе касается нашего научнаго объекта. То явленіе, природу котораго мы имѣемъ въ виду опредѣлить, у различныхъ народовъ носитъ различныя названія; не углубляясь въ филологическій анализъ этихъ названій, мы наблюдаемъ, однако, что иногда у многихъ народовъ названіе это имѣетъ одинъ и тотъ же корень; таковы, напримѣръ, французское Etat, нѣмецкое Staat, англійское State, итальянское Stato, испанское Estado, португальское Estato и т. д. Совершенно очевидно, что всѣ эти названія происходятъ отъ латинскаго status, употреблявшагося въ различныхъ значеніяхъ; улавливая въ нихъ нѣчто общее, мы получаемъ представленіе о чемъ-то выдающемся, установленномъ и упорядоченномъ. Русское слово „государство“ происхо-

дитъ, вѣроятно, отъ слова судъ; въ древности этимъ словомъ обозначался не только судъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, но и всѣ вообще функціи власти; судить означало въ то же время и управлять; кромѣ того, судебная функція, въ собственномъ смыслѣ этого слова, была преобладающею.

Филологическій анализъ понятія государства на языкахъ другихъ народовъ также, вѣроятно, могъ бы дать нѣкоторое представленіе о государствѣ, какъ явленіи. Римская res publica указываетъ на публичный характеръ государства, въ противоположность частному интересу; греческое *Πολιτεία*—на сравнительно малый объемъ государствъ—городовъ и проч. Такимъ образомъ, изъ филологическаго анализа словъ, обозначающихъ государство, мы хотя и не получаемъ никакого яснаго понятія объ обозначаемомъ ими явленіи, все же, въ данномъ случаѣ, въ нашемъ умѣ возникаетъ хотя нѣкоторое смутное представленіе объ этомъ явленіи. Впослѣдствіи мы увидимъ, что это представленіе не противорѣчитъ и истинной природѣ государства.

Обращая, далѣе, вниманіе на названіе тѣхъ или другихъ конкретныхъ государствъ, мы замѣчаемъ, что въ очень многихъ случаяхъ эти названія соотвѣтствуютъ названію національностей и племенъ. Россія, Франція, Швеція, Италія, Японія, Китай и проч., все это, какъ видимъ, названія государствъ, соотвѣтствующія названіямъ опредѣленныхъ національностей. Хотя и можно указать ученыхъ, которые считали или считаютъ государство національнымъ союзомъ, однако несостоятельность такого воззрѣнія, въ виду очевидныхъ фактовъ, не требуетъ даже никакого доказательства. Національныя названія государствъ могутъ свидѣтельствовать лишь о томъ, что въ древности, въ періоды первоначальнаго существованія государственныхъ организацій, этнографическій составъ государствъ дѣйствительно былъ національнымъ, племеннымъ, или же о томъ, что и въ настоящее время извѣстная національность является иногда господствующею въ численномъ, политическомъ или иномъ отношеніи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, среди многочисленныхъ современныхъ государствъ мы находимъ цѣлую массу такихъ, названія которыхъ не имѣютъ ничего общаго съ національностью. Таково большинство американскихъ государствъ, многія государства африканскія, европейскія и азіатскія.

Подобнаго рода филологическія и этнографическія изысканія сами по себѣ, повторяемъ, не могутъ еще привести къ разрѣшенію постановленной задачи, но въ связи съ другими данными они получаютъ нѣкоторое значеніе.

Наблюдая въ дѣйствительной жизни явленіе, всѣмъ извѣстное подъ именемъ государства, мы замѣчаемъ, прежде всего, что оно представляетъ собою общественный союзъ. Даже тѣ, кто называетъ государство фактомъ или отношеніемъ, не могутъ отрицать, что государство является все же и общественнымъ союзомъ, т. е. совокупностью людей, связанныхъ между собою опредѣленною связью. Но что это за союзъ, и какова эта общественная связь? Конечно, вмѣстѣ съ Аристотелемъ нельзя отрицать, что человѣкъ—существо общительное, что онъ имѣетъ appetitus societatis, какъ картинно по этому поводу выражались представители, такъ называемаго естественнаго права; но этого общаго свойства человѣческой природы еще недостаточно для уясненія характера государственнаго союза, тѣмъ болѣе, что современная наука констатировала наличность этого свойства почти у всѣхъ животныхъ; такимъ образомъ, люди въ этомъ отношеніи не представляютъ какого-либо счастливаго исключенія. Указаннымъ свойствомъ объясняется только то, что люди живутъ на земномъ шарѣ постоянно въ видѣ общественныхъ группъ или союзовъ, а не въ одиночку. Но за всѣмъ тѣмъ, самые союзы людей могутъ быть, и дѣйствительно являются, весьма различными. Въ непрерывной борьбѣ изъ за удовлетворенія потребностей, въ постоянныхъ поискахъ лучшаго, возникаютъ, развиваются, исчезаютъ и вновь появляются безчисленные союзы людей. Наука, искусство, религія, нравственность, экономическія потребности, физіологическія причины и т. д.,—вотъ непосредственныя основы общественныхъ соединеній. Какое же мѣсто среди всѣхъ этихъ союзовъ людей принадлежитъ государству, и чѣмъ этотъ послѣдній союзъ отличается отъ всѣхъ другихъ?

Ни величина или объемъ общественныхъ соединеній, ни ихъ этнографическій составъ, ни цѣли, ими преслѣдуемыя, не могутъ служить намъ критеріями для отличія государства отъ прочихъ общественныхъ союзовъ. Чаще всего останавливались, въ особенности старинные писатели, именно на цѣли государства, полагая, что цѣль государства отличаетъ его отъ

всякаго другого союза; они немало потрудились надъ разрѣшеніемъ вопроса, какова эта цѣль, представляя ее обыкновенно идеальною, возвышенною; общее счастье и благополучіе, обезпеченіе безопасности, достиженіе высшаго нравственнаго совершенства,—вотъ тѣ цѣли, которыхъ, по мнѣнію старинныхъ писателей, должно достигать государство.

Въ настоящее время ученіе о цѣляхъ государства потеряло свое прежнее значеніе; теперь для всякаго понятно, что задачи, преслѣдуемыя государствомъ, находятся въ самой тѣсной зависимости отъ степени политической культуры народа. Въ государствахъ первобытной культуры обыкновенно никакихъ возвышенныхъ цѣлей не преслѣдуется; напротивъ, въ государствахъ, достигшихъ уже высокаго развитія, каковы, напримѣръ, государства европейскія, высшія цѣли юридическаго, нравственнаго, религіознаго характера достигаются не только государственными союзами, но и другими, не имѣющими государственнаго характера. Такимъ образомъ, на основаніи цѣлей невозможно установить различія между государствами и иными общественными союзами. Слѣдовательно, и вообще элементъ общественный самъ по себѣ недостаточенъ для уясненія природы государства. Оставимъ на время этотъ элементъ и обратимъ вниманіе на элементъ территоріальный.

Каждое современное государство имѣетъ опредѣленную территорію; имѣютъ ее, однако, и другіе общественные союзы; сравнивая государственную территорію съ территоріальными районами негосударственныхъ союзовъ, мы находимъ, что первая никогда не составляетъ собою части какой-либо другой территоріи, занимаемой общественнымъ союзомъ, между тѣмъ какъ территоріи союзовъ негосударственнаго характера, повидимому, всегда составляютъ часть государственной территоріи, каково бы ни было ихъ происхожденіе. Мы вовсе не знаемъ такихъ общественныхъ союзовъ, которые, имѣя опредѣленную территорію не составляющую собою части территоріи какого-либо государства, не были бы и сами государствами; и наоборотъ, нѣтъ такихъ территоріальныхъ союзовъ, которые, не будучи государствами, не входили бы въ составъ государствъ.

Такимъ образомъ, территорія государственная отличается отъ территорій союзовъ негосударственныхъ своею самостоятельностью въ отношеніи, такъ сказать, ариѳметико-географи-

ческомъ, т. е. она не составляетъ собою части какой-либо другой территоріи, занимаемой общественнымъ союзомъ. При внимательномъ изученіи этого факта мы видимъ, что онъ имѣетъ въ сущности, производный характеръ, что указанная территоріальная самостоятельность является лишь результатомъ самостоятельности власти, функціонирующей въ каждомъ государственномъ союзѣ людей; слѣдовательно, то, что мы приписали государственной территоріи, какъ понятію географическому, ей, въ сущности, не принадлежитъ, и, слѣдовательно, территоріальный элементъ самъ по себѣ еще не даетъ возможности установить различія между государственными и негосударственными союзами людей.

Общественный элементъ является существеннымъ признакомъ государства, потому что безъ него государство немыслимо: и въ дѣйствительной жизни никогда и никто не называлъ государствомъ что-либо такое, что не было бы общественнымъ союзомъ людей. Напротивъ, безъ опредѣленной территоріи государство мыслимо и дѣйствительно существовало на низшихъ стадіяхъ культурнаго развитія. Общественный элементъ, какъ мы видѣли, самъ по себѣ, не даетъ, однако, возможности уяснить природу государства; поэтому должны существовать какія-либо иные элементы, въ связи съ которыми общественный элементъ могъ-бы образовать государственную природу. Такимъ элементомъ, по общему признанію является государственная власть.

Нѣтъ и не было ни одного общественнаго союза государственнаго характера [1]), въ которомъ не существовало бы организаціи власти. Но самое поверхностное наблюденіе убѣждаетъ насъ въ томъ, что организація власти присуща не только союзу государственному, но и всякому другому общественному союзу, какой бы характеръ онъ ни носилъ. Мы видимъ такую власть въ семьѣ, въ этомъ первичномъ, самою

---

[1]) Т. е. такого союза, который назывался бы или признавался бы государствомъ по общему убѣжденію или сознанію. Всякій предметъ или явленіе, сообразно со своими свойствами, вызываетъ въ людяхъ извѣстное представленіе; послѣднее, будучи одинаковымъ или, по крайней мѣрѣ, сходственнымъ у многихъ людей, становится общимъ понятіемъ и пріобрѣтаетъ опредѣленное названіе.

природою устроенномъ, человѣческомъ союзѣ, видимъ ее въ союзѣ родовомъ, находимъ ее и въ территоріальной общинѣ; безчисленные и разнообразные личные союзы также всегда имѣютъ опредѣленную организацію регулирующей власти, которой обязательно подчиняются въ опредѣленныхъ отношеніяхъ члены этихъ союзовъ и т. д. Нѣтъ возможности перечислить всѣхъ формъ общественныхъ соединеній, но всѣ онѣ имѣютъ то общее, что въ нихъ существуетъ организація власти, такъ какъ безъ подобной организаціи никакой общественный союзъ немыслимъ; онъ превратился бы въ простое, случайное и временное собраніе людей. Наблюденіе, такимъ образомъ, убѣждаетъ насъ, что и этотъ признакъ, т. е. признакъ организаціи власти, характеризуетъ собою не только союзъ государственный, но и всякій общественный союзъ. Необходимо, слѣдовательно, найти какія-либо особенныя черты, отличающія организацію власти въ государственномъ союзѣ отъ организаціи власти въ другихъ союзахъ. Такою отличительною чертой является, конечно, верховенство или суверенитетъ государственной власти.

Въ каждомъ государствѣ есть одна только верховная власть, неподчиненная никакой другой общественной власти и при помощи извѣстной организаціи творящая право и регулирующая явленія общественной жизни. Всѣ другія власти общественныхъ союзовъ, находящихся внутри государства, не самостоятельны, производны, большею частью делегированы со стороны власти верховной; всѣ власти союзовъ, находящихся внѣ даннаго государства, хотя и не подчинены этой власти, но и не стоятъ выше ея. Сфера компетенціи одной государственной власти можетъ быть ограничиваема другой государственной властью, что, однако, не измѣняетъ сущности суверенитета, который представляетъ собою лишь верховенство государственной власти даннаго государства надъ всѣми другими властями и гражданами того же самаго государства. Суверенитетъ не есть всемогущество власти: онъ не указываетъ также и на абсолютную юридическую независимость власти; онъ есть лишь то свойство власти, въ силу котораго она стоитъ выше всѣхъ другихъ властей даннаго государства. Только одинъ признакъ суверенитета и отличаетъ государственную власть отъ всѣхъ другихъ негосударственныхъ властей.

Отсюда государствомъ будетъ тотъ общественный союзъ, который имѣетъ суверенную власть. Такова природа каждаго государства, все равно гдѣ бы и когда бы оно ни существовало, на какой бы ступени культурнаго развитія оно ни находилось. Вмѣстѣ съ тѣмъ становится понятнымъ и элементъ общественный; это совокупность лицъ и общественныхъ группъ, объединенныхъ верховною властью, т. е. то, что мы называемъ народомъ. Верховная власть и народъ—два элемента каждаго государства, существующіе исключительно въ этомъ соединеніи и немыслимые въ изолированномъ состояніи. Верховная власть не можетъ существовать внѣ народа, и послѣдній, въ отличіе отъ другихъ общественныхъ союзовъ, мыслимъ только въ неразрывной связи съ верховною властью. Оба понятія обусловливаютъ одно другое.

Мы пришли къ тому, что должны были установить, исходя изъ явленій дѣйствительной жизни: общество и верховная власть—основные элементы каждаго государства; отношеніе между этими элементами таково, что одинъ безъ другаго немыслимы, и что именно изъ сочетанія того и другаго возникаетъ природа государства. Отсюда слѣдуетъ, что государство—это совершенно особаго рода общественный союзъ, имѣющій нѣчто общее и съ организмомъ, и съ личностью, но не являющійся ни тѣмъ, ни другимъ.

Государство возникаетъ всякій разъ, какъ совокупность индивидуумовъ объединяется самостоятельною властью; послѣдняя, въ качествѣ власти верховной, и сама возникаетъ, однако, въ моментъ такого объединенія равно какъ въ то же время совокупность индивидуумовъ превращается въ народъ. Здѣсь нѣтъ никакого противорѣчія; самостоятельная власть не можетъ существовать изолированно; она власть надъ кѣмъ нибудь и потому всякій разъ, какъ какая-либо личная или общественная сила и воля, объединяя въ одно цѣлое индивидуумовъ, и оставаясь сама отъ нихъ юридически независимою, начинаетъ надъ ними господствовать, возникаетъ власть верховная или государственная, а совокупность индивидуумовъ становится, какъ сказано, народомъ.

Въ дѣйствительной жизни удается развѣ очень рѣдко наблюдать возникновеніе государства; обыкновенно мы находимъ его уже въ готовомъ видѣ.

§ 16. Государственная власть.

Въ число основныхъ элементовъ государства прежде всего входитъ государственная власть. Природу этого элемента мы и разсмотримъ.

Государственную власть можно разсматривать съ двухъ точекъ зрѣнія: реалистической и идеалистической. Представители юридической школы, разсматривая природу государственной власти, говорятъ, что государственная власть есть власть, принадлежащая цѣлому государству.

Представители реалистическаго направленія говорятъ, что государственная власть принадлежитъ индивиду или нѣкоторой совокупности индивидовъ, но не государству, какъ цѣлому. Они стремятся изучить власть въ ея реальности, въ томъ видѣ, въ какомъ она дѣйствительно существуетъ.

Реалистическое понятіе о государственной власти оспаривается представителями юридической теоріи, которые говорятъ, что власть отдѣльнымъ лицамъ принадлежать не можетъ, если основной элементъ государства—государственная власть—принадлежитъ отдѣльнымъ лицамъ, то со смертью этихъ лицъ, говорятъ они, должно разрушиться само государство. Подобное возраженіе слишкомъ недостаточно, поверхностно, чтобы признать его справедливымъ. Государственная власть принадлежитъ людямъ, но это еще не значитъ, что она принадлежитъ однимъ и тѣмъ же лицамъ. Идея о государственной власти передается преемственно изъ поколѣнія въ поколѣніе, и потому эта власть не прекращается со смертью отдѣльныхъ лицъ. Наши идеи о власти и наши желанія не пріурочиваются къ одному и тому же лицу, они переходятъ преемственно, и потому со смертью какого-либо лица власть переходитъ къ другому лицу.

Разсмотримъ, однако, государственную власть въ качествѣ элемента государства. Мы видѣли, что эта власть есть высшая власть въ государствѣ, въ указанномъ выше смыслѣ, кому-бы она ни принадлежала, народу или одному лицу. Чѣмъ характеризуется эта власть? Первый ея признакъ—единство, тѣсно связанный съ признакомъ верховенства власти. Двухъ высшихъ властей въ государствѣ быть не можетъ; это логическій постулятъ, подтверждаемый самой жизнью. Если въ государствѣ являются двѣ власти, претендующія быть высшими

властями, между ними возгорается борьба,—обѣ власти стремятся господствовать, и борьба кончается побѣдой одной изъ нихъ. Даже въ періоды революцій господствуетъ обыкновенно одна какая-нибудь власть. На долгое время нельзя представить себѣ господства двухъ властей. Жизнь показываетъ, что такіе моменты скоропреходящи. Единство, какъ и суверенитетъ, государственной власти не нарушается ограниченіемъ ея компентенціи со стороны чуждой суверенной власти. Послѣдняя отъ этого не дѣлается сама по отношенію къ другому государству суверенной, не является по отношенію къ нему также властью государственной и, слѣдовательно, не нарушаетъ признака единства государственной верховной власти. Вторженіе одной суверенной власти въ сферу компетенціи другой такой же власти опровергаетъ лишь признаки всемогущества и абсолютной независимости государственной власти.

Нѣкоторыми писателями выставляется еще одинъ признакъ государственной власти—единство воли. Еллинекъ, одинъ изъ видныхъ представителей юридической теоріи, говоритъ, что государство имѣетъ свою волю, отличную отъ воли индивидовъ. Это особая компактная воля, которую не нужно отождествлять съ волей правителей. Но здѣсь, очевидно, мы имѣемъ дѣло съ метафизикой. Два человѣка не могутъ имѣть одну волю, а не только государство, заключающее въ себѣ массу индивидовъ. Люди могутъ приходить къ соглашенію, но воля каждаго, по существу, остается отдѣльной. Воля есть свойство хотѣть безъ всякаго отношенія къ содержанію желаемаго. Это свойство принадлежитъ индивидамъ. Если они соглашаются между собою, то это еще не значитъ, что мы имѣемъ дѣло съ коллективной волей; такой воли нѣтъ.

Государственная власть—это высшая власть въ государствѣ. Важнѣйшимъ признакомъ государственной власти является то, что мы называемъ суверенитетомъ [1]). Дѣйствительно, наблюдая каждое отдѣльное государство, мы видимъ, что въ отношеніи общихъ государственныхъ дѣлъ проявляются функ-

---

[1]) О суверенитетѣ см. книгу *Н. И. Палиенко.* Суверенитетъ. Историческое развитіе идеи суверенитета и его правовое значеніе. 1903. *Kvabbe.* Die Lehre der Rechtssouverenität 1906.

ціи одной государственной власти, будь то народное собраніе, или монархъ, но несомнѣнно, это высшая власть, называемая суверенной. Однако со стороны юридической школы были высказаны возраженія противъ необходимости признавать суверенитетъ основнымъ признакомъ государственной власти. Представители этого направленія говорятъ, что не всегда власть характеризуется суверенитетомъ, что есть несуверенныя государства; напримѣръ, государства, находящіяся подъ протекторатомъ, каковы въ настоящее время—нѣкоторыя азіатскія государства. Такимъ образомъ, въ государствѣ является какъ бы двѣ власти—туземная и посторонняя. Такъ какъ суверенитетъ, съ нашей точки зрѣнія, есть признакъ государства, то тѣ государства, которыя находятся подъ протекторатомъ, умаляющимъ въ нихъ власть на столько, что она перестаетъ быть верховной, мы не будемъ называть государствами. Но если протекторатъ очень незначителенъ, если государственная власть сама добровольно отдаетъ себя подъ протекторатъ, то это нисколько не нарушаетъ принципа суверенитета.

Представители юридической школы указываютъ также на организацію коллективныхъ или союзныхъ государствъ. Это такая сложная организація, которая, повидимому, колеблетъ принципъ суверенитета. Федераціи или соединенныя государства, могутъ быть различныя—монархическія и республиканскія. Монархическую федерацію представляетъ Германія, республиканскую—Сѣверо-Американскіе и другіе штаты Америки, Швейцарія и др. Впрочемъ дѣло не въ томъ, какое правленіе въ федеративныхъ государствахъ; дѣло въ томъ, что нѣсколько государствъ составляютъ, повидимому, одно цѣлое государство. Гдѣ же здѣсь суверенитетъ, когда съ одной стороны въ каждомъ, напримѣръ—германскомъ государствѣ—есть своя власть, а съ другой стороны,—есть власть, дѣйствующая отъ имени цѣлой имперіи? Эта послѣдняя вторгается въ область дѣятельности отдѣльныхъ государствъ. Такимъ образомъ, намъ говорятъ, являются двѣ власти; значитъ, суверенитетъ власти не есть основной признакъ государства, а лишь случайный. Вотъ возраженіе, несостоятельность котораго очевидна, если понимать суверенитетъ въ томъ смыслѣ, какъ указано выше. Представители юридической школы утверждаютъ, что для государства важенъ не признакъ суверенитета, но признакъ господства по собственному праву. Всякая власть, господствующая

по собственному праву, говорятъ они, есть власть государственная. Она никѣмъ не уполномочена быть государственной властью.

Но носители государственной власти нигдѣ не пользуются этой властью по собственному праву. Власть господствуетъ не по собственному праву, но по собственной силѣ. Никто самъ для себя право создать не можетъ. Права всегда устанавливаются кѣмъ-либо для другихъ. Право это—тѣ правила, какія господствующая государственная власть устанавливаетъ для общаго руководства; каждый въ отдѣльности долженъ подчиняться этимъ правиламъ, они обязательны для всѣхъ лицъ, входящихъ въ составъ государства. Для самой государственной власти право юридически не обязательно; здѣсь можно говорить только объ обязанности нравственной. Конечно, уважающая себя власть должна дѣйствовать по созданнымъ ею нормамъ, но лишь въ виду требованій морали или цѣлесообразности. Если допустить, что государственная власть господствуетъ по собственному праву, тогда можно то же самое сказать относительно нѣкоторыхъ другихъ организацій. Это можно сказать относительно церкви, которая и сейчасъ издаетъ правила внѣ зависимости отъ государства; такова—въ особенности церковь католическая. Главы семей также устанавливаютъ правила по собственному праву. Государственная власть, хотя ограничиваетъ семейную власть отца и матери, но все же въ рукахъ послѣднихъ остается еще многое, что не основывается ни на какихъ юридическихъ нормахъ. Значитъ, они также господствуютъ по собственному праву.

Такимъ образомъ, господство по собственному праву, какъ признакъ государственной власти, ни съ логической, ни съ практической стороны не можетъ замѣнить собою признака суверенитета.

§ 17. Организація государственной власти.

Чтобы уяснить сущность государственной власти надлежащимъ образомъ, намъ нужно изъ этой области общихъ понятій подойти къ самой жизни и разсмотрѣть вопросъ о томъ, какимъ образомъ государственная власть реализируется, какимъ образомъ въ дѣйствительной жизни она облекается во внѣшнія формы. Сама по себѣ власть есть способность

господствовать, но вопросъ о томъ, какъ это господство облекается во внѣшнюю форму, какъ объективируется въ жизни, требуетъ объясненія.

Пока мы имѣемъ дѣло со статической стороной организаціи государственной власти и не касаемся вопроса о томъ, какъ возникаетъ государственная власть, какъ она во времени развивается, какъ совершенствуется; это относится къ области государственной динамики. Сейчасъ мы имѣемъ въ виду разсмотрѣть лишь природу внѣшней организаціи государственной власти.

Наблюдая дѣйствительную жизнь, мы видимъ, что государственная власть сосредоточивается въ рукахъ или одного лица, или въ рукахъ нѣсколькихъ лицъ, или она выражается въ особой формѣ представительства, или, какъ говорятъ, она принадлежитъ всему народу. Это, такъ называемыя, формы правленія, на которыя указывалъ еще Аристотель, признавая монархію, аристократію и демократію, какъ правильныя формы, и деспотію, олигархію и охлократію, какъ неправильныя. Но Аристотель ошибался, опредѣляя формы правленія въ зависимости отъ свойства дѣятельности тѣхъ лицъ, въ рукахъ которыхъ находилась власть. Если монархъ дѣйствуетъ деспотически то, по мнѣнію Аристотеля, имѣется на лицо правленіе деспотическое; если аристократія дѣйствуетъ исключительно въ пользу своихъ интересовъ, мы имѣемъ олигархію. Но аристократія остается аристократіей, монархія—монархіей, каковы бы ни были формы ихъ дѣятельности. Остановимся на этихъ формахъ правленія и, посмотримъ, какимъ путемъ въ каждой изъ нихъ проявляются установленные нами признаки. Разсмотримъ прежде всего монархію.

Абсолютная монархія, какъ форма правленія, характеризуется тѣмъ, что вся государственная власть сосредоточивается здѣсь въ рукахъ одного лица. Для каждаго, однако, понятно, что одинъ человѣкъ самъ по себѣ, какъ бы онъ ни былъ геніаленъ, не можетъ господствовать надъ цѣлымъ народомъ. Не было еще такого примѣра, чтобы власть проявлялась и осуществлялась однимъ физическимъ лицомъ безъ посторонней помощи и организаціи. Власть отдѣльнаго лица покоится на извѣстнаго рода благопріятныхъ условіяхъ, на признаніи этой власти со стороны окружающихъ ее лицъ, и

чѣмъ больше эта среда и сильнѣе это признаніе, тѣмъ прочнѣе сама власть.

Возникаетъ нѣкоторое сомнѣніе, какимъ образомъ въ монархіи сохраняется принципъ единства власти. Въ самомъ дѣлѣ, во главѣ монархіи стоитъ монархъ, единоличный правитель съ неограниченной властью; его окружаетъ извѣстная совокупность лицъ, отъ его имени дѣйствуетъ цѣлая многообразная сложная организація разнаго рода агентовъ. Всѣ эти агенты—люди, одаренные самостоятельной волей. Какъ здѣсь установляется единство государственной власти? Власть одна, но она обнаруживается во внѣ при помощи отдѣльныхъ, имѣющихъ свою собственную волю, агентовъ. Объясненіе здѣсь заключается въ томъ, что имѣется въ виду единство властованія. Каждый отдѣльный агентъ можетъ такъ или иначе проявлять свою волю, но единство власти проявляется въ томъ только случаѣ, если онъ дѣйствуетъ въ интересахъ этой верховной власти. Въ противномъ случаѣ единство нарушается. Вотъ чѣмъ объясняется, что организованная власть всегда стремится имѣть въ своемъ распоряженіи такихъ агентовъ, которые проводили бы идею этой власти. Агенты, дѣйствующіе не въ интересахъ этой власти, сейчасъ же ею устраняются; такимъ путемъ сохраняется ея единство. Что касается признака ея суверенитета, то здѣсь не возникаетъ никакихъ сомнѣній.

Обратимся къ аристократіи, какъ формѣ правленія. Въ настоящее время мы не имѣемъ уже аристократій, установленныхъ и признанныхъ юридически. Раньше существовали аристократическія республики; правда, понятія аристократіи и республики какъ будто трудно примиримы, но такія государственныя формы дѣйствительно существовали въ средніе вѣка, напримѣръ,—венеціанская республика; государственная власть при этомъ сосредоточивалась въ рукахъ немногихъ лицъ. Это—люди сильные умомъ, богатствомъ, интригами и захватившіе власть въ свои руки. Аристократія или скорѣе олигархія не рѣдко наблюдается и въ настоящее время, однако лишь какъ фактически существующая форма господства. Для насъ гораздо болѣе интересными являются тѣ коллективныя организаціи, которыя въ настоящее время являются наиболѣе распространенными. На первомъ планѣ здѣсь стоитъ конституціонная

монархія. Для уясненія конституціонныхъ монархій, какъ и другихъ формъ, мы должны изучать дѣйствительность.

Въ настоящее время есть много конституціонныхъ монархій; онѣ покрываютъ почти всю западную Европу. Въ Азіи же, за исключеніемъ Японіи, мы встрѣчаемся лишь съ абсолютными монархіями. Впрочемъ, и тамъ теперь замѣтны тенденціи къ конституціонализму. Въ Америкѣ же мы имѣемъ дѣло почти исключительно съ республиками.

Это обстоятельство наводитъ насъ на мысль, что здѣсь играютъ не маловажную роль естественныя условія.

Что же такое конституціонная монархія? Власть здѣсь сосредоточивается въ двухъ, а иногда въ трехъ различныхъ органахъ. Здѣсь мы находимъ монарха, народное представительство, или нижнюю палату, и въ нѣкоторыхъ случаяхъ— верхнюю палату. Какъ же всѣ эти различные факторы власти объединяются въ дѣйствительной жизни въ одну власть?

Когда мы изучаемъ конституціонное государство, то видимъ, что монархъ имѣетъ большой кругъ самостоятельной власти: онъ издаетъ распоряженія, управляетъ войскомъ, сносится съ другими государствами и проч. Труднѣе найти такія формы дѣятельности нижней палаты, въ которыхъ она проявляла бы самостоятельно свою дѣятельность, отдѣльно отъ другихъ факторовъ власти. Но, напримѣръ, англійскій парламентъ имѣетъ очень широкую сферу дѣятельности; онъ не только издаетъ законы, но предпринимаетъ различныя государственныя мѣры. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ палаты являются судебными органами; напримѣръ, предаютъ суду министровъ. Верхняя палата является часто судомъ надъ высшими должностными лицами.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ всѣ эти факторы власти существуютъ самостоятельно. Но нужно сказать, что въ дѣятельности всѣхъ этихъ организацій мы не имѣемъ дѣла съ проявленіемъ государственной власти. Нижняя палата, верхняя палата, монархъ—не представляютъ собою высшей власти, если они дѣйствуютъ изолированно. Если мы будемъ вглядываться въ дѣйствія этихъ учрежденій, то замѣтимъ между ними борьбу, иногда острую, но во всякомъ случаѣ каждый изъ этихъ факторовъ власти самостоятельно, по своей природѣ, стремится главенствовать, т. е. возможно болѣе перетянуть власть на свою сторону, и это нерѣдко приводитъ къ господству одно-

го фактора. Та же Англія по своей внѣшности представляетъ конституціонное государство; но несомнѣнно въ ней наибольшая власть сосредоточивается въ нижней палатѣ. Власть верхней палаты значительно слабѣе, а монархъ, не смотря на огромныя привиллегіи и власть, фактически ими почти не пользуется. Съ другой стороны Пруссія, несмотря на то, что она также конституціонное государство, представляетъ примѣръ сосредоточенія центра тяжести власти въ правительствѣ; здѣсь нижняя палата не играетъ выдающейся роли. Такимъ образомъ борьба приводитъ къ различнымъ результатамъ. Англія и Пруссія—два конституціонныхъ государства совершенно противоположнаго типа. Итакъ, нельзя вполнѣ довѣряться писанымъ законамъ. Англія, въ сущности, близко подходитъ къ республикѣ; Пруссія—въ абсолютной монархіи.

Вопросъ, какимъ путемъ объединяются факторы власти въ государствѣ, этимъ еще однако, не разрѣшается. То, что мы сказали, все же имѣетъ для его разрѣшенія большое значеніе. Несомнѣнно власть въ конституціонномъ государствѣ должна быть одна. Ученіе о раздѣленіи властей нужно разумѣть въ смыслѣ раздѣленія функцій государственной власти между различными ея органами. Вотъ почему, если мы констатируемъ три фактора власти, то это не значитъ, что мы имѣемъ три государственныхъ власти. Единство властей достигается единствомъ законодательной дѣятельности.

При двухъ-палатной системѣ каждый проэктъ закона сначала разсматривается въ палатахъ и потомъ идетъ на утвержденіе монархической власти. Для того, чтобы законъ былъ изданъ, необходимо, чтобы власти пришли къ одному рѣшенію, и, если какая-либо изъ нихъ не соглашается съ другими, законъ не можетъ быть изданъ. Что же мы должны признать реальной организаціей власти въ конституціонномъ государствѣ? Реальную организацію власти трудно констатировать. Власть почти неуловима. Сегодня она по составу одна, завтра другая. Что касается неуловимости власти, то этотъ признакъ присущъ можно сказать всякой ея организаціи. Въ абсолютной монархіи власть также сосредоточивается то въ рукахъ одного лица, то въ рукахъ другого. Здѣсь нѣтъ постоянства. Въ сущности и нѣтъ основанія думать, что власть государственная должна быть чѣмъ то постояннымъ во времени. Ея внѣшнія формы могутъ постоян-

но видоизмѣняться. Въ конституціонной монархіи государственная власть принадлежитъ совокупности тѣхъ лицъ, соглашеніе которыхъ обусловливаетъ въ каждый данный моментъ времени изданіе законовъ; при этомъ не слѣдуетъ забывать, что въ самомъ процессѣ этого соглашенія различныя факторы власти играютъ не одинаковую роль.

Остановимся на третьемъ видѣ организаціи государственной власти, при которой государство называется республикой. Сравнивая современныя республики съ конституціонными монархіями, мы, на первый взглядъ, собственно говоря, не замѣчаемъ большого различія. Во главѣ республикъ стоятъ президенты, представляющіе собою единоличную власть; въ представительныхъ республикахъ они пользуются огромною властью, примѣромъ чего служатъ французская республика и республики Америки; здѣсь президентъ — представитель всего государства, въ особенности въ области дипломатическихъ сношеній; подъ начальствомъ президента находится войско, онъ имѣетъ право заключать договоры; онъ же назначаетъ чиновниковъ. Эти права ставятъ президента, повидимому, на одну линію съ монархомъ конституціоннымъ. Президентъ пользуется даже правомъ „veto“, тѣмъ правомъ, которымъ пользуется монархъ, т. е. правомъ не соглашаться съ постановленіями палатъ; если бы veto президента было безусловное, то между республикой и монархіей не было бы различія, но президенту принадлежитъ veto суспенсивное или условное. Во французской республикѣ президенту принадлежитъ право просить палаты вторично разсмотрѣть проектъ, если онъ принятъ, и президенту не можетъ быть въ этомъ отказано; такимъ образомъ проектъ даже принятый долженъ быть еще разъ разсмотрѣнъ. Но если послѣ вторичнаго разсмотрѣнія палаты относительно даннаго проэкта остаются при своемъ прежнемъ мнѣніи,—то проэктъ проходитъ въ жизнь и становится закономъ. Отчасти въ этомъ порядкѣ можно видѣть не вполнѣ исчезнувшее преклоненіе предъ единоличною властью, отчасти онъ установленъ просто изъ желанія имѣть хорошіе законы. Законъ имѣетъ важное значеніе; онъ издается, чтобы регулировать общественную жизнь; всякій неудовлетворительный законъ очень тяжело отзывается на интересахъ населенія. Президентъ же предполагается находящимся во всеоруженіи го-

сударственнаго знанія и опыта, стоящимъ постоянно у власти, постоянно имѣющимъ дѣло съ важными государственными интересами, и хорошо знающимъ всѣ условія текущей жизни. Народное собраніе, напротивъ, имѣетъ временный составъ; каждый изъ народныхъ представителей, по большой части, до избранія занимается своими обычными дѣлами, не посвящая себя спеціально дѣламъ государственнымъ; слѣдовательно, народные представители могутъ быть мало подготовленными; вотъ почему право президента просить о пересмотрѣ можетъ имѣть существенное значеніе. Такимъ порядкомъ нѣсколько замедляется ходъ изданія законовъ, но, въ сущности, дѣло остается безъ измѣненія. Палаты вторично разсматриваютъ законопроектъ, обращаютъ вниманіе на замѣчанія президента, но могутъ остаться при своемъ мнѣніи, и постановленіе проходитъ въ жизнь, хотя бы и вопреки мнѣнію президента

Въ чемъ же разница между президентомъ республики и конституціоннымъ монархомъ? Разница въ томъ, что конституціонный монархъ входитъ въ организацію верховой власти въ государствѣ; разъ нѣтъ монарха,—нѣтъ и конституціонной монархіи. Президентъ же, несмотря на всѣ свои права, является только высшимъ чиновникомъ, онъ занимаетъ должностное положеніе sui generis. Президентъ не входитъ въ организацію государственной власти, ему не принадлежитъ эта государственная власть ни въ какомъ случаѣ. Разница эта очень существенна. Кому же принадлежитъ государственная власть въ республикахъ? Для того, чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, нужно принять во вниманіе, что республики имѣютъ нѣсколько видовъ, вслѣдствіе чего и организація власти бываетъ въ нихъ также неодинаковая.

Обыкновенно признается два вида республикъ: республики посредственныя и непосредственныя; можно, однако, допустить еще одинъ видъ—это республики смѣшанныя.

Непосредственной республикой называется такая форма государственнаго устройства, при которой государственная власть, какъ говорятъ, принадлежитъ всему народу. Весьма часто, однако, власть принадлежитъ тѣмъ или другимъ общественнымъ группамъ. Названіе непосредственной республики обозначаетъ, что народъ или во всѣмъ его цѣломъ, если можно представить себѣ такую форму государственнаго устройства, или группами, непосредственно участвуетъ въ этой власти.

Посредственныя или представительныя республики— это такія, въ которыхъ государственная власть принадлежитъ избраннымъ отъ народа, такъ называемымъ, народнымъ представителямъ. И, наконецъ, третьимъ видомъ республикъ являются республики смѣшанныя; это та форма, при которой мы наблюдаемъ организацію народнаго представительства и въ то же время непосредственное участіе населенія въ изданіи законовъ. Примѣромъ этого вида республики служитъ Швейцарія и нѣкоторые штаты Сѣверной Америки То, что дѣлаетъ этотъ видъ республики смѣшаннымъ, называется *референдумъ*. По обыкновенному порядку вещей, законопроекты разсматриваются въ законодательныхъ учрежденіяхъ; здѣсь они принимаются или отвергаются; но когда дѣло касается основныхъ законовъ, или когда дѣлаются, при соблюденіи опредѣленныхъ условій, заявленія о *пересмотрахъ обыкновенныхъ законовъ* тогда примѣняется референдумъ, т. е. непосредственное голосованіе избирателей, выясняющее желательно ли принять законъ, уже принятый народнымъ представительствомъ, или нѣтъ.

Очевидно, что здѣсь являются два порядка изданія законовъ: одинъ, при которомъ законы издаются чарезъ народныхъ представителей, другой порядокъ—изданіе при помощи народнаго представительства и референдума. Вотъ почему этотъ видъ республики можно назвать смѣшаннымъ.

Для того, чтобы рѣшить вопросъ, кому принадлежитъ въ республикѣ государственная власть, мы должны разсмотрѣть эти случаи. Мы должны установить, какъ общее правило, что государственная власть принадлежитъ тому, кто ею распоряжается. Если абсолютный монархъ юридически пользуется полной властью, то фактически она принадлежитъ не только ему, но и тѣмъ лицамъ, которыя стоятъ около монарха и вліяютъ на изданіе законовъ. Въ представительной республикѣ она принадлежитъ народному представительству, въ непосредственной—всему народу, или отдѣльнымъ группамъ народа. Власть принадлежитъ, лучше сказать, тѣмъ лицамъ и тѣмъ общественнымъ группамъ, которыя эту власть держатъ въ своихъ рукахъ. То же самое и въ смѣшанной республикѣ: если законъ издается народнымъ представительствомъ, власть принадлежитъ ему, если же законъ издается посредствомъ референдума, тогда власть принадлежитъ тѣмъ группамъ населенія, которыя участвуютъ въ референдумѣ. Конечно, подобнаго рода заяв-

леніе требуетъ объясненія, такъ какъ много и прежде говорилось, говорится и сейчасъ о народовластіи, о народномъ суверенитетѣ. Представители теоріи естественнаго права, Ж. Ж. Руссо и другіе мыслители и дѣятели французской революціи первой и послѣдующихъ, да и вообще дѣятели всѣхъ революцій утверждаютъ, что власть принадлежитъ народу и говорятъ о народномъ суверенитетѣ или о народномъ верховенствѣ.

Правильно должно быть что-нибудь одно: или власть принадлежитъ тѣмъ группамъ или лицамъ, которыя дѣйствительно имѣютъ эту власть въ своихъ рукахъ, или всему народу: примирить эти два положенія нельзя. Посмотримъ, насколько правильно заявленіе, что власть принадлежитъ народу. Совершенно ясно, что между двумя положеніями, что власть принадлежитъ народу и что власть *должна* принадлежать народу, лежитъ большая разница. Если говорятъ, что она должна принадлежать народу, то противъ этого спорить нельзя. Это только значитъ, что нужно стремиться къ такимъ условіямъ, при которыхъ власть могла бы принадлежать народу во всемъ его цѣломъ. Утверждать же, что власть принадлежитъ народу, когда этого нѣтъ, значитъ констатировать несуществующее; ошибка представителей естественнаго права заключается въ томъ, что они не считались съ дѣйствительной жизнью; наука была умозрительна, она не анализировала фактовъ жизни, или, можетъ быть, и сама жизнь не обрисовывалась въ такихъ формахъ, чтобы можно было видѣть, что власть далеко не принадлежитъ народу. Здѣсь нѣчто желательное, идеальное возводилось на степень существующаго; но стремленіе къ идеаламъ не даетъ еще права данныя реальныя формы называть именами тѣхъ формъ, которыя въ будущемъ быть можетъ и осуществятся. Утвержденіе, что власть выражаетъ волю народа, когда этого въ дѣйствительности нѣтъ, не только неправильно, но и заключаетъ въ себѣ извѣстную долю соціальной опасности: если какая-нибудь организація, имѣющая фактически въ своихъ рукахъ власть, дѣйствуетъ отъ имени народа, то нравственный авторитетъ такой организаціи неизмѣримо увеличивается.

Говорятъ затѣмъ, что народное представительство есть совокупность лицъ, избранныхъ самимъ народомъ. Опять таки злоупотребленіе словами. Въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ раз-

виться такой процессъ организаціи власти, при которомъ народное представительство будетъ въ значительной степени представлять собой все населеніе. Это возможно лишь въ очень мелкихъ республикахъ, напримѣръ: въ швейцарскихъ кантонахъ. Нужно обратить вниманіе на то обстоятельство, что въ каждомъ государствѣ установлены требованія, обусловливающія участіе въ избраніи народныхъ представителей, а именно: во многихъ случаяхъ экономическій цензъ, возрастъ, иногда образованіе, полъ. Эти требованія чрезвычайно ограничиваютъ кругъ избирателей. Достаточно сказать, что въ каждомъ изъ европейскихъ государствъ при выборахъ исключается все женское населеніе, какъ будто бы женщины не принадлежатъ къ народу. Правда, всюду идетъ усиленная агитація въ пользу предоставленія женщинамъ избирательныхъ правъ, но пока еще цѣль не достигнута. Вотъ уже значитъ, что не весь народъ участвуетъ въ избраніи народныхъ представителей. Теперь посмотримъ, какъ выбираются такъ называемые народные представители въ представительныхъ республикахъ. Въ конституціяхъ вводится положеніе о томъ, что каждый народный представитель является представителемъ всего народа, а не тѣхъ лицъ, которые его избрали. Это одна изъ многихъ государственныхъ фикцій. Но можетъ быть въ самомъ дѣлѣ выборы бываютъ такъ хорошо организованы, что каждый народный представитель является представителемъ всего народа?

Каждый нредставитель, выбирается не всѣмъ народомъ, но лишь частью населенія одного какого-либо округа или провинціи; эта часть можетъ быть очень небольшой въ тѣхъ случаяхъ когда свою кандидатуру на званіе депутата выставляютъ нѣсколько человѣкъ и когда, слѣдовательно, на сторонѣ избраннаго оказывается весьма нерѣдко лишь незначительное большинство голосовъ; явленіе это можетъ повторяться во всѣхъ избирательныхъ округахъ; отсюда становится яснымъ, что депутаты или народные представители избираются не народомъ, но лишь очень небольшой его частью; при этомъ всегда обнаруживается во 1), что нѣкоторая часть народа, подавая голосъ за своего кандидата, прямо таки и не желаетъ имѣть депутатомъ то лицо, которое, получивши большинство голосовъ, сдѣлалось депутатомъ, во 2), населеніе, входящее въ составъ каждаго избирательнаго округа, выбираетъ депутата только отъ своего округа, не участвуя вовсе

въ избраніи депутатовъ отъ всѣхъ другихъ округовъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что даже и въ отношеніи только выборовъ нельзя вовсе сказать, чтобы депутаты являлись бы дѣйствительными народными представителями, такими лицами которыхъ народъ уполномочилъ быть, вмѣсто себя, носителями верховной власти. Если же, однако, депутаты все же входятъ въ составъ организаціи верховной власти, если, эта власть при помощи такой организаціи осуществляется, независимо отъ отсутствія народнаго полномочія, то значитъ подобное полномочіе здѣсь и не играетъ роли, значитъ далеко не всегда существуетъ то, что называютъ верховенствомъ народа.

Такимъ образомъ, истинный народный суверенитетъ представляется намъ лишь въ идеалѣ, частичное осущественіе котораго происходитъ крайне медленно, благодаря тому, что оно идетъ естественнымъ путемъ, путемъ борьбы, такъ какъ общество состоитъ изъ общественныхъ классовъ, ведущихъ между собою постоянную, хотя часто малозамѣтную, борьбу.

До сихъ поръ мы останавливались на внѣшней организаціи власти. Мы видѣли, что эта власть сосредоточивается то въ рукахъ одного лица, то въ рукахъ представителей народа, то, наконецъ, въ рукахъ непосредственно самаго народа или только нѣкоторыхъ общественныхъ группъ; дѣйствительная жизнь подтверждаетъ эти формы организаціи власти; при внимательномъ наблюденіи мы замѣчаемъ, что и здѣсь проявляютъ свою силу опредѣленныя причины и условія.

Нельзя не обратить вниманія хотя бы, напримѣръ, на то, что извѣстныя формы организаціи власти, по крайней мѣрѣ для нашего времени, пріурочиваются къ опредѣленнымъ частямъ свѣта; такъ, въ Азіи почти всѣ формы до послѣдняго времени были абсолютно монархическія, въ Европѣ конституціонно-монархическія, въ Америкѣ республиканскія. Это подтверждаетъ то общее научное положеніе, что государственныя организаціи и вообще соціальныя отношенія организуются не по произволу, но на основаніи опредѣленныхъ причинъ и условій.

На первый взглядъ это можетъ казаться непонятнымъ и даже обиднымъ для человѣческаго разума, но мы, въ концѣ концовъ, должны согласиться, что все совершается на основаніи причинъ, и не можетъ быть ни одного явленія безпричиннаго. Человѣческій разумъ есть сила природы, но такая, которая сама изъ себя творить не можетъ; она дѣйствуетъ

такъ, какъ должна дѣйствовать сообразно тѣмъ свойствамъ, которыя даны ей отъ природы. Такимъ образомъ, мы должны придти къ выводу, что организація государственной власти является результатомъ естественныхъ силъ.

Это обстоятельство приводитъ насъ къ необходимости разсмотрѣть другіе элементы государства. До сихъ поръ мы разсматривали государственную власть, но сама она является такой властью только въ связи съ другими элементами, къ числу которыхъ относятъ народъ и территорію.

§ 18. Понятіе о народѣ.

Въ наукѣ хотя и есть довольно точное опредѣленіе понятія народа, но въ дѣйствительной жизни ничѣмъ, повидимому, такъ много не злоупотребляютъ, какъ именно названіемъ народа; во имя народа много дѣлается хорошаго и дурного, но одни понимаютъ подъ народомъ одно, другіе—другое.

Одни говорятъ: народъ, это—все населеніе государства, интересы котораго мы должны защищать отъ другихъ государствъ; это—нѣчто цѣлое, единое. Другіе высказываютъ иное пониманіе народа; говорятъ народъ—это крестьянство, трудовая масса; въ лучшемъ случаѣ сюда прибавляется рабочій классъ; безусловно такими заявленіями не должна руководиться наука.

Принимаемое въ государственной наукѣ понятіе народа не соотвѣтствуетъ прежде всего понятію національности; если мы встрѣчаемся съ заявленіями, что государство представляетъ одну національность, то должны сказать, что это бываетъ, но рѣдко; характерный примѣръ представляетъ Россія, въ которой имѣется масса разнообразныхъ національностей, не имѣющихъ ничего общаго между собою. Поэтому народъ нельзя отождествлять съ національностью. Въ наукѣ подъ именемъ народа разумѣется совокупность лицъ, объединенныхъ въ одно цѣлое государственной властью. Такимъ образомъ, народъ составляетъ цѣлое постольку, поскольку онъ объединенъ политической властью; только въ этомъ смыслѣ можно установить понятіе о народѣ. Между частями государственнаго населенія можетъ и не быть никакой другой связи, кромѣ связующей ихъ государственной власти. Какая масса племенъ и народностей

населяетъ Россію, племенъ, различныхъ по своей культурѣ, языку, раздѣленныхъ огромными пространствами, но все-таки они входятъ въ составъ русскаго народа, потому что подчинены одной государственной власти. То же самое и въ другихъ государствахъ, хотя вездѣ мы найдемъ представителей различныхъ національностей. И такъ, подъ именемъ народа нужно подразумѣвать совокупность лицъ, объединенныхъ одной высшей государственной властью. Но отъ понятія народа необходимо отличать понятіе общества.

Подъ именемъ общества можно подразумѣвать тотъ же народъ, поскольку дѣло идетъ только о совокупности лицъ безъ отношенія къ объединяющей власти; это, такъ сказать, дезорганизованная масса. Гораздо чаще, однако, въ наукѣ встрѣчается другое, болѣе правильное, опредѣленіе: общество есть совокупность лицъ, объединенныхъ какою-нибудь связью. Интересы людей бываютъ различны: физіологическаго свойства и культурнаго. Къ обществамъ, покоющимся на физіологической основѣ, принадлежатъ: семья, родовая организація, племенная, національная. На первыхъ порахъ существованія эти организаціи основаны на физіологической связи, въ позднѣйшемъ времени привходитъ культурная. Кромѣ физіологической связи—хозяйственныя, моральныя, научныя, юридическія, политическія и другія связи могутъ соединять людей въ группы.

Происходятъ эти соединенія неодинаково: иногда общество развивается независимо отъ намѣренія людей; достаточно, чтобы люди встрѣтились на опредѣленной территоріи, и они начинаютъ жить вмѣстѣ,—ихъ соединяетъ общность интересовъ. Такимъ образомъ, общество развивается часто естественнымъ путемъ. Образцомъ естественнаго развитія могутъ служить обширные города, сельскія общины. Люди, живущіе на извѣстномъ пространствѣ, входящіе въ общеніе между собой, силой вещей стремятся другъ къ другу и весьма часто образуютъ союзы. Но такіе союзы иногда образуются путемъ соглашеній, преслѣдуя разнообразныя цѣли: научныя, хозяйственныя, моральныя и всякія другія. Подъ именемъ классовъ разумѣется различное. Иногда подъ классами разумѣютъ группы населенія, различающіяся между собою по владѣнію—таковы: имущіе и неимущіе; иногда по занятіямъ—классъ земледѣльческій, ремесленный, фабричный и т. д. Особыя общественныя группы представляютъ собою сословія.

Сословіе—это также общество; слѣдовательно, здѣсь также должна существовать объединяющая связь,—она дается самимъ государствомъ, такъ что сословія тѣсно связаны съ государственной организаціей. Государственная власть возлагаетъ на своихъ подданыхъ различныя обязанности и присваиваетъ имъ различныя права; отсюда различіе между сословіями есть различіе по правамъ и обязанностямъ; есть привиллегированныя общественныя группы—напримѣръ, дворянство, есть группы болѣе обязанныя—мѣщанское и крестьянское сословія; но такое дѣленіе на привиллегированныхъ и на непривиллегированныхъ постепенно падаетъ.

Такимъ образомъ, вообще подъ именемъ общества нужно подразумѣвать совокупность людей, объединенныхъ какою-нибудь связью.

Понятіе народа, въ качествѣ элемента государства, есть чисто политическое; поэтому здѣсь можетъ возникуть вопросъ: какимъ образомъ два государственные элемента—народъ и власть—объединяются? Прежде всего совершенно ясно, что разъ эти два элемента составляютъ собою государство, то они только и мыслимы въ состояніи объединенія. Государственная власть господствуетъ надъ кѣмъ-нибудь. Нельзя представить и народъ безъ государственной власти, какъ политическое цѣлое; онъ будетъ тогда только дезорганизованной массой; если населеніе не объединено властью, оно перестаетъ быть народомъ; слѣдовательно представить порознь и обособленно эти два элемента нельзя.

Въ какихъ же отношеніяхъ могутъ находиться эти два элемента? Прежде всего наблюдаемъ абсолютную монархію, въ которой власть сосредоточена юридически въ рукахъ одного лица, фактически обыкновенно въ рукахъ небольшой группы лицъ, а вся осгальная масса подчинена этой организаціи, которая, такимъ образомъ, и господствуетъ надъ населеніемъ; такое сочетаніе представляетъ всякое абсолютное государство. Слѣдовательно, абсолютное государство есть низшая государственная форма; она мыслима только при низкомъ культурномъ уровнѣ громаднаго большинства населенія. Затѣмъ мы видимъ конституціонныя государства; здѣсь населеніе черезъ своихъ представителей участвуетъ въ организаціи государственной власти.

Наконецъ, при высшемъ уровнѣ развитія населенія мы

видимъ, что самъ народъ представляетъ собою государственную власть. Какимъ образомъ въ этомъ случаѣ можно разграничить народъ и государственную власть? Общество, организуясь въ государственную власть, объединяетъ въ народъ всѣхъ лицъ, входящихъ въ составъ его. Здѣсь, такимъ образомъ, мы имѣемъ народъ, какъ совокупность индивидуумовъ подчиненныхъ государственной власти, въ качествѣ которой выступаетъ тотъ же народъ, какъ объединенное цѣлое.

§ 19. Территорія.

Чтобы закончить ученіе о государственныхъ элементахъ, остается сказать нѣсколько словъ о томъ, входитъ ли въ число этихъ элементовъ территорія.

Прежде всего для каждаго, разумѣется, понятно, что извѣстное пространство земли, извѣстная территорія необходима для существованія людей; вопросъ заключается въ томъ, представляетъ ли опредѣленная территорія необходимое условіе для существованія государства. Этотъ вопросъ, важный въ научномъ отношеніи, мы, повидимому, должны рѣшить отрицательно, въ виду того обстоятельства, что главное въ государствѣ—это отношеніе между двухъ элементами—верховной властью и народомъ.

Въ исторіи мы встрѣчаемъ такія общества, которыя не имѣютъ опредѣленной территоріи, и, повидимому нѣтъ основанія отказать такимъ обществамъ въ названіи государствъ. Возьмемъ, напримѣръ, кочевые народы; въ нихъ мы находимъ организацію власти въ видѣ собранія старѣйшинъ, или въ видѣ представителя единоличной власти; почему мы откажемъ такого рода племенамъ въ значеніи государствъ, если они не имѣютъ только опредѣленной территоріи? Территорія представляется для насъ важнымъ элементомъ лишь потому, что въ настоящее время мы не имѣемъ ни одного народа безъ опредѣленной территоріи. Но это только значитъ, что территорія имѣетъ важное значеніе, какъ условіе для постепенной культуры государства. Исторія указываетъ, что какъ только тѣ или другія племена становились осѣдлыми, такъ съ этого момента и начиналась ихъ культура. Такимъ образомъ опре-

дѣленная территорія не составляетъ необходимаго элемента государства, такими элементами является только власть и народъ. Опредѣленная территорія является необходимымъ элементомъ лишь культурныхъ государствъ.

Глава пятая.

Возникновеніе государства и прекращеніе его существованія.

Литература. *Спенсеръ Г.* Развитіе политическихъ учрежденій. 1882. *Энгельсъ Ф.* Происхожденіе семьи, собственности и государства. 1906. *Мэнъ.* Древнѣйшая исторія учрежденій. 1876. *Gumplowicz. Rassenkampf.* 1909. *Вольтманъ А Л.* Политическая антропологія. 1905. *Дженксъ Э.* Происхожденіе верховной власти. 1907. *Лазаревъ.* Развитіе госуд. власти въ древнѣмъ мірѣ. 1908. *Dealey J.* The Developement of the State. 1909.

§ 20. Гипотезы о первичномъ происхожденіи государства.

До сихъ поръ разсматривался вопросъ о строеніи государства; мы изучали основные признаки государственной организаціи и установили, что такими признаками служатъ государственная власть и народъ; государственная власть проявляется въ различныхъ формахъ, въ формѣ абсолютной монархіи, республики и т. д. Въ дальнѣйшемъ мы должны остановиться на вопросѣ о самой жизни государственной власти, о развитіи ея организаціи.

Не слѣдуетъ думать что съ подобнымъ развитіемъ измѣняются элементы государства, т. е. прежніе элементы исчезаютъ и замѣняются новыми. Элементы одни и тѣ же, и они всегда на лицо, но они испытываютъ разнаго рода модификаціи. Главное, конечно, что должно насъ интересовать, это измѣненіе въ организаціи государственной власти. Къ этому вопросу мы и должны перейти, при чемъ замѣтимъ, что возможны два вида изложенія этого вопроса.

Можно изучать каждое отдѣльное государство въ отно-

шеніи вопроса о томъ, какъ въ данномъ государствѣ въ теченіе вѣковъ или тысячелѣтій трансформировалась государственная власть. Такое изложеніе, хотя, можетъ быть представляетъ интересъ, но оно имѣетъ свои неудобства. Такую работу можно предоставить историкамъ, государственная же наука должна пользоваться тѣми данными, которыя вырабатываетъ историческая наука. Государственная наука должна извлекать изъ исторической то, что ей необходимо, дѣлать извѣстнаго рода обобщенія историческихъ явленій, сопоставлять ихъ, сравнивать и дѣлать научные выводы. Такимъ образомъ, первый путь представляетъ для насъ большія неудобства, и мы ограничимся, насколько возможно, установленіемъ общихъ началъ государственныхъ трансформацій.

Для того, чтобы мы могли установить эти общія начала, нужно государства сравнивать между собою. Но и того еще недостаточно. Можно найти въ двухъ, въ трехъ государствахъ одинаковыя явленія, но это еще не даетъ намъ права дѣлать какія-нибудь обобщенія. Одинаковыя явленія могутъ быть случайны. Мы должны стремиться изучать такія государства, условія жизни которыхъ приблизительно одинаковы. Мы должны руководиться тѣмъ общимъ логическимъ положеніемъ, что одни и тѣ же результаты получаются при однѣхъ и тѣхъ же причинахъ и условіяхъ.

Такимъ образомъ, если мы будемъ изучать исторію государствъ разныхъ культуръ, то такое изученіе не приведетъ насъ къ хорошимъ результатамъ. Если мы будемъ сравнивать государства древняго востока съ современными государствами, то подобныя сравненія, въ виду разницы условій существованія этихъ государствъ, не приведутъ къ вѣрнымъ научнымъ выводамъ. Нужно изучать государства, находящія приблизительно въ одинаковыхъ условіяхъ, съ одинаковой культурой. Вотъ почему, желая раскрыть путь развитія государственной власти, полезно ограничиться одними ново-европейскими государствами.

Многое говоритъ за подобный пріемъ. Данныя, касающіяся государствъ древности, недостаточны и мало достовѣрны. Современныя государства существуютъ достаточное время для того, чтобы прослѣдить путь ихъ развитія. Если мы начнемъ ихъ изученіе съ четвертаго вѣка послѣ Р. Х., то въ нашемъ распоряженіи будетъ имѣться большой матеріалъ, охватываю-

щій значительный періодъ вѣковъ, въ теченіе котораго могъ обнаружиться путь государственной эволюціи.

Прежде чѣмъ перейти къ этому вопросу, необходимо, хотя бы въ видахъ послѣдовательности изложенія остановиться, еще разъ на вопросѣ о происхожденіи государства. Этого вопроса мы касались при изложеніи самой системы науки. Прежде чѣмъ говорить о развитіи государства, нужно сказать, какъ оно возникло. Къ сожалѣнію, наука по вопросу о происхожденіи государства не можетъ дать опредѣленнаго категорическаго отвѣта: наука здѣсь остается только въ области гипотезъ.

При разсмотрѣніи вопроса о происхожденіи государства, можно остановиться, въ свою очередь, на двухъ вопросахъ: 1) какъ государство возникло въ первичное время, и 2) какъ государства возникаютъ въ настоящее время; это послѣднее возникновеніе государствъ является обыкновенно вторичнымъ. Послѣдній вопросъ не представляетъ какихъ-либо затрудненій, такъ какъ мы имѣемъ здѣсь опредѣленныя данныя; но какъ возниклогосударство въ первичное время, рѣшить гораздо труднѣе.Можно указать на двѣ гипотезы, которыя находятся въ связи съ гипотезами, касающимися первичнаго существованія человѣка на землѣ. Одна изъ этихъ гипотезъ можетъ быть названа „родовой", другая—гипотезой „расовой борьбы".

Первая говоритъ намъ, что отъ каждой пары людей развивается потомство,—семья, размножающаяся въ родъ и племя, постепенно организующееся въ государство; главой его является старѣйшій въ родѣ. Такую организацію мы дѣйствительно находимъ, и отрицать ее нельзя.

Но представители другой гипотезы говорятъ, что родовыя организаціи не являются первичными, что онѣ развились впослѣдствіи. Человѣчество жило раньше не племенами, не родами, а ордами. Орда—это совокупность людей, не связаныхъ между собою привязанностями семейнаго характера, людей, которые живутъ вмѣстѣ, подчиняясь чувству самосохраненія и половому инстинкту. Представители этой теоріи разсматриваютъ жизнь людей, какъ жизнь животныхъ. И теперь нерѣдко животныя живутъ группами, стадами; и вотъ предполагаются подобнаго же рода первичныя формы общественной жизни и среди людей. Наука стремится доказать, что происхожденіе обществъ людей такое же, какъ и животныхъ, и что

только впослѣдствіи человѣческія общества достигаютъ такихъ стадій, до которыхъ не доходятъ животныя. Эта гипотеза ордъ выдвинута извѣстными соціологами Ратценгоферомъ и Гумпловичемъ.

Пока существуетъ орда—эта безформенная общественная группа,—до тѣхъ поръ, въ сущности говоря, нѣтъ никакой еще государственной организаціи. Въ жизни животныхъ нѣтъ никакой государственной власти; такъ-же жили и первобытные люди; между ними, можетъ быть, были часто столкновенія, но у нихъ не было государственной власти.

Какъ-же появилась на землѣ высшая государственная власть, какимъ путемъ она появилась въ этихъ ордахъ? Упомянутая гипотеза объясняетъ возникновеніе власти довольно правдоподобно и остроумно.

Пока орда существуетъ отдѣльно, независимо, до тѣхъ поръ въ ней нѣтъ власти. Но такія орды должны были встрѣчаться, отыскивая средства къ жизни, удовлетворяя свои потребности плодами, растеніями, животными и другими дарами природы; и вотъ, принужденныя переходить съ мѣста на мѣсто и встрѣчаясь другъ съ другомъ, онѣ должны были вступать въ ожесточенную борьбу за существованіе. Если встрѣчались разносильныя орды, то борьбы здѣсь, конечно, быть не могло; малосильная орда должна была или подчиниться, или же бѣжать. Но если сталкивались орды болѣе или менѣе равносильныя, то борьба была неизбѣжна, и та орда, которая была хотя немного менѣе сильной, должна была подчиниться. Побѣжденные или убивались, или обращались въ рабство; причемъ побѣжденные мужчины должны были нести разнаго рода обязанности, а женщины кромѣ того дѣлались женами побѣдителей. Вотъ какъ возникаютъ, по объясненію соціологовъ, первыя властвующіе и подвластные; вотъ какъ возникаетъ первое господство и подчиненіе, однимъ словомъ, то, что мы называемъ властвованіемъ. Далѣе, конечно этотъ порядокъ естественно долженъ былъ вести къ тому, что женщины раздѣлялись между побѣдителями, становились ихъ женами, дѣти становились точно также собственностью господъ, рабовладѣльцевъ. Жены и дѣти представляли ихъ собственность. Посторонніе члены этой орды должны были признавать права собственности на женъ и дѣтей и на все то, что являлося результатомъ труда рабовъ. Такимъ образомъ является организація власти и собственности.

Возникаетъ, однако, вопросъ, какимъ образомъ власто частновладѣльческая дѣлается властью общественной. Эть нужно объяснить тѣмъ обстоятельствомъ, что во время борьбы тѣ или другія лица, благодаря своимъ или чисто физическимъ силамъ, или духовнымъ, имѣли возможность обратить на себя вниманіе, выдѣлялись, и послѣ окончанія войны сохраняли за собою значительную долю вліянія. Можетъ быть, это было одно лицо; можетъ быть, нѣсколько лицъ; въ рукахъ ихъ сосредоточивалась власть, и на ихъ долю должна была доставаться львиная доля имущества; они дѣлались богатыми, и, благодаря богатству и личнымъ качествамъ, общественная власть обособлялась въ рукахъ подобнаго рода людей; для того, чтобы она упрочилась, требовалось не мало времени.

Такимъ образомъ объясняетъ эта гипотеза происхожденіе государства. Нельзя отказать ей въ извѣстнаго рода остроуміи. Эта гипотеза объясняетъ не только происхожденіе власти, но и происхожденіе собственности, а слѣдовательно и происхожденіе неравенства. Рабы и господа не могутъ быть равными. Такимъ образомъ, возникновеніе неравенства нужно отнести ко временамъ глубокой древности. Съ этой точки зрѣнія, если признать ее правильной (достовѣрность ея едва ли когда удастся подтвердить, такъ какъ жизнь человѣчества не будетъ повторяться), не цивилизація создала неравенство, какъ это думаетъ Ж. Ж. Руссо, но оно создалось гораздо раньше цивилизаціи; его создала та именно борьба, которая велась въ доисторическія времена. Мы не говоримъ, что цивилизація съ своей сороны не способствовала упроченію этого неравенства. Фактическихъ доказательствъ этого много—цивилизація вырабатываетъ болѣе утонченныя формы общественныхъ отношеній господства и зависимости, и поскольку, слѣдовательно, наблюдаемое нами въ настояще время неравенство положенія людей въ обществѣ является въ утонченной формѣ, постольку оно можетъ быть признано результатомъ цивилизаціи.

Хотя гипотеза расовой борьбы между различными ордами и не является господствующей, все же даваемыя ею объясненія происхожденія государства, собственности и властвованія слѣдуетъ признать весьма правдоподобными. Если гипотеза родового происхожденія государства и не можетъ быть кате-

горически отрицаема, то все же нѣкоторыя явленія, какъ напр., рабство, трудно объяснить съ точки зрѣнія этой гипотезы. Во всякомъ случаѣ, старые взгляды представителей естественнаго права на естественное состояніе и договорное происхожденіе государствъ въ настоящее время никѣмъ уже не защищаются, какъ совершенно бездоказательные и безпочвенные. Будетъ ли однако, принята гипотеза расовой борьбы, или гипотеза родового происхожденія государства, безразлично, установленіе господства однихъ надъ другими невозможно объяснить безъ участія физическаго или психическаго насилія, которое постепенно превращается въ нѣчто обычное или привычное; подчиненіе господству сильныхъ съ теченіемъ времени начинаетъ сознаваться какъ нѣчто неизбѣжное, нѣчто обычное, установленное; фактически и принудительно создавшійся порядокъ превращается въ правопорядокъ.

§ 21. Вторичное возникновеніе государства. Прекращеніе существованія государства.

Въ настоящее время мы всегда имѣемъ дѣло съ установившимися уже государствами и не наблюдаемъ первичнаго происхожденія государства; но на нашихъ глазахъ можетъ совершаться вторичное возникновеніе государствъ; оно возможно или путемъ отдѣленія колоніи отъ своей метрополіи, или путемъ основанія новыхъ поселеній на незанятыхъ земляхъ лицами, входившими ранѣе въ составъ какихъ-либо государствъ. Какъ первый, такъ и послѣдній способы вторичнаго образованія государства практиковались въ Америкѣ; Австралійскія колоніи находятся также на пути къ достиженію самостоятельнаго государственнаго бытія. Вторичное образованіе государства, какъ и первичное, не имѣетъ подъ собой какихъ-либо юридическихъ основаній; отдѣленіе колоній происходитъ нерѣдко послѣ кровопролитныхъ войнъ и во всякомъ случаѣ оно основано на самостоятельномъ, не покоющемся на какихъ-либо юридическихъ актахъ, рѣшеніи отдѣляющихся областей. Актъ признанія или непризнанія вновь возникшихъ государствъ въ международномъ общеніи не имѣетъ никакого значенія въ отношеніи ихъ государственной природы, такъ

какъ послѣдняя всегда опредѣляется не внѣшними отношеніями, но внутренними общественными силами.

Если можно говорить о возникновеніи государства, то можно говорить и о прекращеніи его существованія. Государство прекращаетъ свое существованіе, если уничтожается хотя бы одинъ изъ составляющихъ его элементовъ—государственная власть или народъ. Если государство занимаетъ небольшую территорію, напримѣръ, на небольшомъ островѣ, то возможно предположить гибель государства вслѣдствіе простого воздѣйствія стихійныхъ силъ природы; но при этомъ погибаетъ не только государство, не только государственная власть и народъ, но и индивиды, населявшіе государственную территорію; такое прекращеніе государственнаго бытія—явленіе, конечно, очень рѣдкое; гораздо чаще государства погибаютъ въ неравной борьбѣ за существованіе; болѣе сильныя государственныя организаціи подчиняютъ себѣ, однако, обыкновенно не безъ упорной борьбы, организаціи слабѣйшія; такъ нѣкогда самостоятельное государство Польша была раздѣлена между Россіей, Австріей и Пруссіей; въ недавнее время республика Трансваальская послѣ упорной борьбы должна была прекратить свое самостоятельное существованіе, подчинившись господству Великобританіи. Нынѣ уничтожена политическая самостоятельность Кореи. Во всякомъ случаѣ и въ основаніи прекращенія государственнаго бытія или подчиненія одного государства другому не лежитъ никакихъ юридическихъ нормъ. Государство, повидимому, добровольно подчиняющееся господству другого, въ дѣйствительности бываетъ вынуждено къ этому фактически сложившимися условіями жизни.

Глава шестая.

Существенныя черты въ исторіи развитія европейскихъ государствъ.

Литература: *Waitz.* Deutsche Verfassungsgeschichte. 1870. *Гизо.* Исторія цивилизаціи въ Европѣ. 1860. *Фюстель де Куланжъ.* Исторія общественнаго строя древней Франціи. 1907. *Гнейстъ.* Исторія государственныхъ учрежденій Англіи. 1885. *Сенъбосъ.* Политическая исторія современной Европы. 1906. *Ардашевъ.* Абсолютная монархія на Западѣ. 1902. *Кареевъ.* Помѣстье-государство и сословная монархія среднихъ вѣковъ. 1906. *Его же.* Западно-европейскія абсолютныя монархіи XVI, XVII и XVIII вв. 1908. *Его же.* Происхожденіе современнаго правового государства. 1908.

§ 22. Первый періодъ существованія европейскихъ государствъ.

Изученіе развитія каждаго государства слѣдовало бы начинать съ момента его первичнаго возникновенія. Къ сожалѣнію, ученые изслѣдователи лишены этой возможности, такъ какъ возникновеніе государствъ относится ко времени глубокой доисторической древности. Изслѣдователь, пользующійся позитивнымъ методомъ, долженъ класть въ основаніе своихъ изслѣдованій факты достовѣрной исторіи. Вотъ почему и при изученіи развитія европейскихъ государствъ слѣдуетъ начинать съ изученія тѣхъ древнѣйшихъ общественныхъ организацій, относительно существованія которыхъ имѣются достовѣрныя историческія данныя. Эти данныя мы дѣйствительно и находимъ у писателей классической древности, главнымъ образомъ, у Тацита и Юлія Цезаря. Во всякомъ случаѣ, у этихъ писателей мы находимъ достаточное количество данныхъ о жизни древнихъ германцевъ—тѣхъ народовъ, которые, раздѣляясь на многочисленныя племена, заселяли значительную часть Европы въ первые вѣка нашего лѣтосчисленія. Такъ какъ въ образованіи и исторіи позднѣйшихъ европейскихъ государствъ древніе германцы играли выдающуюся роль, то и ознакомленіе съ жизнью этихъ древнѣйшихъ исторически извѣстныхъ народностей является необходимымъ при изложеніи исторіи развитія европейскихъ государствъ.

Хотя начальная эпоха новоевропейскихъ государствъ отдалена отъ насъ двадцатью вѣками, относится, слѣдователь-

но, къ глубокой древности, тѣмъ не менѣе весь строй жизни германскихъ народностей убѣждаетъ насъ въ томъ, что мы имѣемъ здѣсь дѣло далеко не съ первичными государственными организаціями, что здѣсь произошла уже достаточно опредѣлившаяся классовая дифференціація. Представлять себѣ древне-германскую политическую организацію въ видѣ чистой демократіи, какъ дѣлаютъ нѣкоторые ученые, является, конечно, большой ошибкой; какъ бы ни былъ рѣшенъ споръ между учеными о томъ, существовало ли у древнихъ германцевъ дворянство, какъ юридически привиллегированное сословіе, классовая организація древнихъ германцевъ стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія и находитъ подтвержденіе, какъ въ сочиненіяхъ Юлія Цезаря, такъ и Тацита. Равнымъ образомъ, не измѣняется указанное положеніе и отъ того, будетъ ли признанъ родовой или общинный бытъ древнихъ германцевъ.

Классовая организація древнихъ германцевъ выражалась въ существованіи слѣдующихъ общественныхъ группъ, весьма различныхъ по занимаемому ими соціальному положенію: 1) группа аристократическая, потомки тѣхъ лицъ, которыя когда-то въ незапамятныя времена снискали къ себѣ общее уваженіе какими-либо особенными подвигами или заслугами; лица этой группы пользовались по традиціи разными преимуществами; такъ, изъ этой группы обыкновенно избирались начальствующія лица—князья и короли, а также разныя должностныя лица; при раздѣлѣ земель эти лица получали болѣе крупныя участки земли, нежели, какіе получали лица другихъ общественныхъ группъ; 2) свободные граждане—это полноправные германцы, которые имѣли право владѣть землей, носить оружіе, участвовать въ народныхъ собраніяхъ; 3) свободные, но неполноправные германцы, поселившіеся на чужихъ земляхъ; къ какому времени относится возникновеніе этого класса, достовѣрно неизвѣстно, но въ источникахъ упоминается о немъ лишь въ 9-мъ вѣкѣ; 4) полусвободные или зависимые (hörige), жившіе на отведенныхъ имъ землевладѣльцами земляхъ и находившіеся въ зависимости отъ этихъ землевладѣльцевъ; они могли быть продаваемы вмѣстѣ съ землей; никакими политическими правами они не пользовались. По мнѣнію Маурера, классъ этотъ происходилъ отъ покоренныхъ народностей, которымъ при покореніи ихъ была оставлена ихъ личная сво-

бода. но были отняты всякія политическія права; были и такіе зависимые, которые вовсе не имѣли земли; 5) рабы (servi), не имѣвшіе вовсе личной свободы, но, въ свою очередь, раздѣлявшіеся на двѣ категоріи—лучшіе и худшіе; на послѣднихъ возлагались наиболѣе тяжелыя работы, въ особенности, полевыя; напротивъ, первые выполняли работы, требовавшія уже нѣкотораго знанія и искусства. Рабы считались не людьми, но вещами, и находились въ неограниченномъ распоряженіи ихъ господъ; послѣдніе могли не только наказывать рабовъ, но даже увѣчить ихъ и умерщвлять.

Таковы общественные классы древнихъ германцевъ и надо думать что подобныя же общественныя отношенія существовали и у другихъ народностей, стоявшихъ на одинаковой съ германцами степени культуры.

Послѣ сказаннаго становятся непонятными заявленія тѣхъ изслѣдователей древне-германской жизни, которые утверждаютъ, что у германцевъ не существовало экономическаго неравенства. Эти изслѣдователи говорятъ лишь о свободныхъ германцахъ, совершенно игнорируя полусвободныхъ и рабовъ, какъ будто бы это и въ самомъ дѣлѣ не были люди, входившіе въ составъ государственнаго населенія. Но если такъ думали свободные германцы, жившіе за 2 тыс. лѣтъ до нашего времени, то едва ли приличествуетъ такимъ же образамъ думать современнымъ ученымъ, изслѣдующимъ жизнь древнихъ германцевъ. Съ современной точки зрѣнія люди остаются людьми, какое бы общественное положеніе они ни занимали; вотъ почему названіе строя жизни древнихъ германцевъ демократическимъ, встрѣчамое у нѣкоторыхъ ученыхъ, должно производить очень странное впечатлѣніе; классовое господство съ одной стороны и демократическій характеръ общественной организаціи съ другой—вещи совершенно непримиримыя. Изъ всѣхъ данныхъ, получаемыхъ нами относительно экономической жизни древнихъ германцевъ отъ Тацита и Юлія Цезаря, мы должны сдѣлать лишь то заключеніе, что экономическій строй жизни древнихъ германцевъ покоился на неравенствѣ владѣнія вообще и землевладѣнія въ частности, и что въ результатѣ этого экономическаго неравенства должно было получиться и неравенство соціальнаго положенія, вообще—господство однихъ классовъ надъ другими. Существованіе зависимаго и рабскаго населенія у германцевъ не должно быть

игнорируемо, такъ какъ судьба этого населенія тѣсно связана съ положеніемъ низшихъ классовъ населенія въ позднѣйшихъ европейскихъ государствахъ. Эти зависимые и рабы въ теченіе вѣковъ постепенно становятся свободными, но обдѣленными юридически и экономически низшими классами европейскаго населенія.

По свидѣтельству Тацита государственная власть у древнихъ германцевъ принадлежала народному собранію, состоявшему изъ свободныхъ членовъ государства; кромѣ рѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ народнымъ собраніямъ принадлежало право избранія начальствовавшихъ лицъ—князей, военачальниковъ. У нѣкоторыхъ германскихъ племенъ существовала королевская власть, относительно которой однако, не выяснено, стояла ли она выше княжеской власти (princeps). Хотя начальники выбирались изъ всѣхъ свободныхъ лицъ, но выборъ естественнымъ образомъ долженъ былъ падать на тѣхъ лицъ, которые принадлежали къ благороднымъ родамъ (adelige), хотя, конечно, не исключался и выборъ лицъ за ихъ личныя качества. Этимъ начальствующимъ лицамъ принадлежало управленіе всѣми текущими дѣлами и власть ихъ была ограничена народными собраніями. По свидѣтельству нѣкоторыхъ ученыхъ начальники пользовались нѣкоторыми существенными привилегіями, какъ то: правомъ держать дружину, получать бо́льшіе сравнительно съ другими надѣлы земли. Хотя исключительное право князей держать дружину многими оспаривается, самый фактъ существованія уже въ это время дружинъ не подлежитъ, однако, никакому сомнѣнію; во время крупныхъ столкновеній всѣ свободные германцы того или другого племени выступали съ оружіемъ въ рукахъ и составляли собою войско; но наряду съ нимъ при наиболѣе выдающихся вождяхъ были дружины, состоявшія изъ наемныхъ лицъ или изъ лицъ по какимъ-либо причинамъ преданныхъ своему вождю. Эти дружины впослѣдствіи оказали очень большое вліяніе на образованіе ново-европейскихъ государствъ. Какъ бы то ни было, если дружину могли содержать всѣ свободные достаточно для того богатые и привлекавшіе къ себѣ воинственнымъ образомъ настроенную молодежь, то тѣмъ болѣе, конечно, вѣроятно, что начальники, избранные народными собраніями, обыкновенно имѣли свои дружины. Древне-германскія государства, за немногими исключеніями, не были монархіями; это

были республики, однако не демократическія, какъ ихъ часто называютъ, такъ какъ наряду съ правящимъ классомъ въ нихъ существовали, какъ сказано, классы зависимые и лишенные политическихъ правъ. Это потверждается еще тѣмъ, что по свидѣтельству большинства писателей о древне-германскомъ государственномъ устройствѣ право участія въ народныхъ собраніяхъ тѣсно связывалось съ владѣніемъ землей. Такимъ образомъ, у древнихъ германцевъ правящимъ классомъ являлись только землевладѣльцы. Выборные начальники были въ то же время землевладѣльцами болѣе крупными. На все это мы находимъ указанія въ источникахъ и ни общинное землевадѣніе, ни періодическіе передѣлы земли не измѣняютъ значенія этихъ порядковъ.

Таковъ характеръ древне-германскаго государственнаго устройства, наблюдавшійся, по свидѣтельству историковъ, у многочисленныхъ германскихъ племенъ и свойственный, по всей вѣроятности, также и другимъ племенамъ той же степени культуры; такъ, наприм., извѣстно, что политическій бытъ древнихъ славянъ во многомъ напоминаетъ бытъ древнихъ германцевъ. Этотъ политическій строй, не будучи первичнымъ, являясь результатомъ предшествовавшихъ условій жизни и самъ, въ свою очередь, служилъ основаніемъ для будущихъ политическихъ построеній; въ древне-германскомъ строѣ были уже глубоко заложены нѣкоторые основанія общественныхъ отношеній; они на долгое время опредѣлили основной характеръ политическаго строя европейскихъ государствъ. Та общественная дифференціація, которую мы находимъ у древнихъ германцевъ, въ связи съ существованіемъ дружиннаго начала, даетъ намъ ключъ къ пониманію дальнѣйшаго историческаго процесса и даже къ объясненію современнаго соціально-политическаго строя европейскихъ государствъ.

§ 23. Средніе вѣка и періодъ феодализма.

Стремленіе разныхъ племенъ и народностей къ политической самостоятельности и политическому могуществу, въ связи съ господствомъ дружиннаго начала и военнымъ характеромъ всей жизни, порождало частыя столкновенія между-образовавшимися и развивавшимися политическими организа-

ціями; въ этой борьбѣ побѣда оставалась, конечно, за сильнѣйшими; слабыя организаціи поглащались наиболѣе сильными; въ особенности острый характеръ приняла эта борьба во время, такъ называемаго, великаго переселенія народовъ, когда германцы, тѣснимые пришлыми азіатскими народностями, должны были сдвинуться съ своихъ мѣстъ, устремившись на югъ и западъ Европы и постепенно наводнивши римскія владѣнія и подчинивши себѣ самый Римъ и римскія провинціи. Въ Италіи утвердились Остготы; въ сѣверной Галліи—Франки; въ юго-восточной—Бургунды; въ Испаніи—Вестготы; въ Британіи—Англо-саксы и т. д. Продолжавшіяся войны между самими германскими племенами постепенно привели къ образованію обширной франкской монархіи, въ составъ которой вошли многочисленныя германскія племена, поселившіяся въ прежнихъ римскихъ владѣніяхъ, но уже въ IX в., благодаря междоусобіямъ въ правящей фамиліи франкская монархія распалась на три главныя части: Германію, Францію и Италію; въ Великобританіи въ IX же вѣкѣ нѣсколько англо-саксонскихъ владѣній объединились въ одно королевство, получившее названіе Англіи и завоеванное спустя два вѣка норманнами подъ начальствомъ Вильгельма Завоевателя. Сами Норманны были также германскаго происхожденія. Такимъ образомъ, территорія наиболѣе крупныхъ изъ современныхъ европейскихъ государствъ была уже въ значительной степени намѣчена въ IX стол. по Р. Х. Хотя войны между образовавшимися крупными государствами продолжались и въ послѣдующее время, все же каждое изъ нихъ вполнѣ уже обособилось и выступало въ качествѣ самостоятельной политической организаціи. Чтобы понять внутренній строй этихъ европейскихъ государствъ, какъ онъ сложился приблизительно къ XI столѣтію, надо принять во вниманіе слѣдующія обстоятельства.

Благодаря многовѣковой борьбѣ германскихъ племенъ, какъ между собою, такъ и съ другими племенами романскаго и славянскаго происхожденія, произошло смѣшеніе разнородныхъ племенъ, образовались новыя народности и новые языки. Если уже у древнихъ германцевъ существовала, какъ мы видѣли, классовая дифференціація, были уже господствовавшіе классы и подчиненные, то послѣ нѣсколькихъ вѣковъ международной борьбы, эта классовая дифференціація должна была

еще болѣе усилиться. Во время войнъ должно было въ высшей степени увеличиться значеніе дружиннаго начала. Отдѣльные предводители дружинъ, участвуя въ общихъ племенныхъ военныхъ предпріятіяхъ, занимали значительные участки завоеванныхъ земель и распредѣляли ихъ между дружинниками, при чемъ, конечно, на долю ихъ самихъ выпадала львиная часть, не говоря уже о представителяхъ высшей власти— князьяхъ и королях. Покоренное туземное земледѣльческое населеніе обыкновенно обращалось въ крѣпостное состояніе и подчинялось завоевателямъ; рабство же постепенно исчезло подъ вліяніемъ христіанскаго ученія; прежніе германскіе рабы и зависимые, если имъ удавалось участвовать въ походахъ, вѣроятно, получили свободу и въ новыхъ покоренныхъ земляхъ вступили въ группу господствующихъ классовъ; тѣ же изъ нихъ, которые остались въ мѣстахъ ихъ прежняго исконнаго поселенія, были, въ свою очередь, покорены и продолжали влачить жалкое существованіе, входя въ составъ низшихъ слоевъ населенія. Однако, классовая дифференціація въ новыхъ государствахъ въ средніе вѣка, приблизительно къ X или XI вѣку, пошла гораздо дальше. Въ предѣлахъ бывшей западной римской имперіи, не безъ вліянія римской культуры, образовались городскія поселенія, состоявшія изъ лицъ, занимавшихся разными ремеслами и промыслами; германское завоеваніе ихъ не уничтожило, но, напротивъ, знаніе ремеслъ и искусствъ должно было сообщиться и завоевателямъ. Частью подчиняясь дружинному землевладѣльческому элементу, частью сохранивши, благодаря королевской власти, свою самостоятельность, городскія общины продолжали стремиться къ упроченію своего политическаго положенія. Такимъ образомъ, городское населеніе представляло собою въ средніе вѣка особую общественную группу, которой пришлось играть немаловажную роль въ дальнѣйшей политической судьбѣ европейскихъ государствъ. Наконецъ, особую общественную группу представляло собою христіанское духовенство. Въ теченіе первыхъ десяти вѣковъ нашего лѣтосчисленія христіанская вѣра постепенно распространилась по всему материку Европы. Христіанскій культъ вызвалъ существованіе особой группы лицъ, получившей названіе духовенства и постепенно организовавшей одно стройное цѣлое, именуемое христіанской церковью подъ главенствомъ высшаго духовнаго лица—

папы, которому было присвоено право быть на землѣ намѣстникомъ Христа. Благодаря религіозному умонастроенію и вообще міросозерцанію европейскаго населенія разсматриваемаго періода, церковь и духовенство получили огромное значеніе и римскій папа игралъ даже болѣе выдающуюся роль, нежели свѣтскіе правители государствъ. Могущественнымъ орудіемъ власти въ рукахъ папы было отлученіе отъ церкви. Такимъ образомъ, въ составъ населенія европейскихъ государствъ разсматриваемаго періода входили слѣдующія общественныя группы: 1) крупные и мелкіе землевладѣльцы, изъ наиболѣе знатныхъ родовъ которыхъ выбирались короли, при чемъ избраніе, какъ остатокъ древне-германскихъ обычаевъ, скоро уступило свое мѣсто наслѣдованію королевскаго престола; 2) христіанское духовенство; 3) населеніе городскихъ общинъ и 4) крѣпостное земледѣльческое населеніе.

Чтобы надлежащимъ образомъ понять организацію государственной власти въ средніе вѣка, необходимо уяснить политическое положеніе и взаимоотношенія вышеуказанныхъ общественныхъ группъ. Хотя вопросъ этотъ рѣшается неодинаково для разныхъ государствъ, все же есть и нѣкоторыя общія черты, характеризующія всѣ государства этого времени. Представитель королевской власти юридически считался главою государства и носителемъ государственной власти; фактически власть его была очень ограниченной крупными землевладѣльцами и властью папы. Король былъ неограниченнымъ владыкой въ своихъ собственныхъ владѣніяхъ; что же касается владѣній, принадлежавшихъ другимъ землевладѣльцамъ, такъ называемымъ, баронамъ, герцогамъ, графамъ и т. п., то здѣсь власть короля признавалась лишь формально, дѣйствительное же господство надъ населеніемъ принадлежало самимъ землевладѣльцамъ, которые по издревне заведенному обычаю держали свои дружины, чеканили монету, вели войны, заключали договоры, собирали дани и эксплуатировали жившее на ихъ земляхъ населеніе. Землевладѣльцы были болѣе крупные и менѣе крупные и такъ какъ единственнымъ правомъ этого времени было право сильнаго (Faustrecht), то естественнымъ образомъ установились отношенія подчиненія и зависимости мелкихъ землевладѣльцевъ отъ крупныхъ, этихъ послѣднихъ въ свою очередь, отъ крупнѣйшихъ; такимъ образомъ, являлся цѣлый рядъ областей, связанныхъ между собою іерархи-

ческой подчиненностью. Во главѣ этой іерархической лѣстницы стоялъ король, считавшійся главою общества и верховнымъ феодальнымъ владѣльцемъ. Глава церкви—папа нравственно и при помощи догматовъ вѣры господствовалъ долгое время надъ свѣтскими государями и феодалами. Нужно, однако, къ этому добавить, что крупными и мелкими землевладѣльцами феодалами были не только свѣтскіе лица, но и представители церкви. Что касается городскихъ общинъ, то одни изъ нихъ подчинялись феодаламъ, другіе непосредственно королю, третьи были самостоятельны.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что средневѣковыя европейскія государства—Германія, Франція, Италія, Англія и другія—представляли двойственное существованіе; юридически каждое изъ этихъ государствъ считалось самостоятельной и цѣльной организаціей, съ одной королевской властью во главѣ; въ населеніи сохранялось сознаніе племеннаго и территоріальнаго единства, но фактически каждое изъ упомянутыхъ государствъ дѣлилось на множество самостоятельныхъ владѣній, которыя точно также могутъ быть разсматриваемы какъ отдѣльныя государства. Такимъ образомъ, королевская власть, феодальные землевладѣльцы, городскія общины, наконецъ, церковь въ лицѣ папъ—вотъ органы, притязавшіе на обладаніе верховной государственной властью и дѣйствительно имѣвшіе ее каждый въ свой сферѣ; церковь, кромѣ того, явно стремилась къ верховенству надъ всей Европой и до нѣкоторой степени въ этомъ успѣла. Въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ между всѣми этими общественными элементами велась ожесточенная борьба. Феодальные землевладѣльцы боролись и враждовали между собою: города боролись то съ королевской властью, то съ феодалами; церковь, въ лицѣ папъ, вела ожесточенную борьбу какъ съ феодалами, такъ и съ королевской властью. Крѣпостное земледѣльческое населеніе, безсильно страдавшее подъ гнетомъ феодальнаго произвола, лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ, стихійно поднималось противъ своихъ угнетателей, но, казалось, лишь для того, чтобы еще болѣе ухудшить свое положеніе.

Если таковъ общій характеръ борьбы между общественными элементами въ европейскихъ государствахъ въ средніе вѣка, то въ отдѣльныхъ государствахъ борьба эта принимала свой особый характеръ; въ происходившей борьбѣ обществен-

ные элементы должны были такъ или иначе комбинироваться, вступать между собою въ соединенія; отъ характера этихъ соединеній и взаимоотношеній борющихся сторонъ весьма много зависѣлъ конечный результатъ борьбы, т. е. побѣда одного или нѣсколькихъ изъ нихъ надъ другими. Въ этомъ отношеніи Англія, Франція и Германія представляютъ свои особенности.

Въ Англіи со времени Вильгельма Завоевателя установляется феодальная система, т. е. система тѣхъ отношеній между общественными группами, которая изображена выше. Особенными чертами этой системы въ Англіи являются слѣдующія. Здѣсь очень рано исчезло не только рабство, но и крѣпостное состояніе; однако, если не юридически, то фактически земледѣльческое населеніе Англіи находилось въ состояніи весьма близкомъ къ крѣпостному, въ виду того, что большая часть земель была раздѣлена между пришлыми побѣдителями и туземное крестьянство осталось безземельнымъ, будучи принуждено за весьма низкую плату обработывать поля крупныхъ землевладѣльцевъ. Такимъ образомъ, разница въ положеніи земледѣльческаго населенія въ Англіи и континентальныхъ государствахъ Европы была лишь юридическая, но нефактическая. Въ теченіе всего средневѣковаго періода крестьянство въ Англіи не пользовалось никакими политическими правами и не участвовало въ собраніи общаго совѣта королевства, какъ не участвовало и въ народныхъ собраніяхъ англосаксонскаго періода.

Что касается отношеній между королевской властью и феодалами, то и здѣсь замѣчаются свои особенности. Представители королевской власти весьма рано обнаруживаютъ здѣсь стремленіе къ единовластію, къ дѣйствительному подчиненію себѣ всѣхъ феодаловъ, къ расширенію своихъ земельныхъ владѣній и къ дробленію владѣній, принадлежавшихъ землевладѣльцамъ—баронамъ, къ подчиненію непосредственно королевской власти даже низшихъ и мелкихъ вассаловъ, наконецъ, къ сосредоточенію въ своихъ рукахъ всей судебной и полицейской дѣятельности. Такой образъ дѣйствій представителей королевской власти вызвалъ оппозицію со стороны феодальныхъ бароновъ и заставилъ ихъ сплотиться и дѣйствовать противъ королевской власти общими силами. Благодаря такой оппозиціи, уже въ 1215 году король Іоаннъ Безземель-

ный долженъ былъ дать, такъ называемую, великую хартію свободы (magna charta libertatum), въ силу которой подтверждались права свободныхъ людей и никакая подать не могла взиматься безъ согласія общаго королевскаго совѣта, въ составъ котораго поименно приглашались представители высшей свѣтской и духовной аристократіи; что касается мелкихъ вассаловъ, то они приглашались общимъ предписаніемъ правителямъ графствъ; въ такой организаціи общаго совѣта можно видѣть зародышъ будущаго парламента, раздѣленнаго на двѣ палаты. Изданіемъ великой хартіи борьба между королевской властью и баронами, однако, не прекратилась; хартія вольностей много разъ нарушалась и вновь возстановлялась; въ перипетіяхъ этой борьбы власть иногда переходила въ руки бароновъ, но распри между послѣдними давали опять перевѣсъ представителямъ королевскаго дома. Однако, съ другой стороны, мы наблюдаемъ постепенное усиленіе общаго совѣта или парламента, носившаго вначалѣ чисто аристократическій характеръ, но уже вскорѣ принявшаго въ свой составъ представителей городовъ и низшаго духовенства.

Замѣчательнымъ въ исторіи развитія англійскаго государственнаго строя является, далѣе, то обстоятельство, что уже въ XIV вѣкѣ среднее и мелкое дворянство (рыцарство) порываетъ связь съ коупнымъ дворянствомъ и соединяется съ городами, съ политическимъ положеніемъ которыхъ у него было много общаго; дворянство, подобно горожанамъ, не несло военной службы, такъ какъ войска были наемныя, платило подати, участвовало въ парламентѣ чрезъ выборныхъ представителей, подобно горожанамъ, тогда какъ крупные землевладѣльцы участвовали непосредственно. Указанное обстоятельство, т. е. соединеніе землевладѣльческаго элемента съ городскимъ сословіемъ, оказало могущественное вліяніе на дальнѣйшій ходъ политическихъ отношеній въ Англіи, лишая королевскую власть возможности достигнуть такой устойчивости и неограниченности, какой она достигла въ континентальныхъ государствахъ Европы. Благодаря такому соединенію общественныхъ группъ, сословное представительство въ Англіи пріобрѣло большое значеніе въ рѣшеніи государственныхъ дѣлъ; власть парламента постепенно усиливалась, но такъ какъ и другіе общественные элементы—королевская власть и крупное землевладѣніе—также были еще сильны,

то иногда имъ удавалось пользоваться парламентомъ, какъ орудіемъ борьбы, но такія періоды были не долговременны. Въ самой высшей аристократіи, тяготѣвшей, въ сущности, къ королевской власти, происходили нерѣдко междоусобицы, достигавшія иногда до чрезвычайныхъ размѣровъ; примѣромъ служитъ, такъ называемая, война алой и бѣлой розы, въ которой высшее дворянство раскололось на двѣ крупныя части, сочувствовавшія каждая одной изъ двухъ боровшихся королевскихъ династій. Хотя эта борьба происходила, повидимому, на государственной поверхности, была борьбой между отдѣльными аристократическими родами, она тѣмъ не менѣе сильно затронула и болѣе глубокіе государственные слои, главнымъ образомъ потому, что кровопролитныя и продолжительныя войны разоряли населеніе; для самого дворянства эти войны имѣли гибельное вліяніе, такъ какъ во время ихъ было окончательно уничтожено не мало знатныхъ дворянскихъ фамилій. Непосредственнымъ результатомъ этихъ междоусобій было временное усиленіе королевской власти, установленіе въ Англіи абсолютизма, господствовавшаго здѣсь въ теченіи почти двухъ вѣковъ.

Соотношеніе между общественными элементами въ средніе вѣка во Франціи представляетъ намъ нѣсколько иную картину, нежели въ Англіи, что можетъ объясняться отчасти особенностями въ національномъ характерѣ, отчасти иначе сложившимися условіями политической жизни. Французское феодальное дворянство, въ противоположность англійскому, характеризуется прежде всего сепаратизмомъ; всѣ его стремленія были направлены не на общія государственные интересы, не на борьбу съ усиливавшимся королевскимъ единовластіемъ, но исключительно къ мѣстному господству. Каждый французскій баронъ, занявшій со своей дружиной тѣ или другія области, стремился сдѣлаться политически независимымъ въ своихъ собственныхъ владѣніяхъ, господствуя надъ подвластнымъ ему населеніемъ. Такимъ образомъ, французскому феодальному дворянству не было присуще, такъ сказать, общее политическое чутье; преданное исключительно своимъ частнымъ интересамъ, оно не съумѣло занять выгоднаго положенія въ своихъ отношеніяхъ къ другимъ общественнымъ элементамъ; мало того, отсутствіе политическаго чутья помѣшало отдѣльнымъ представителямъ этой группы сплотиться между собою, чтобы

общими силами защищать свои интересы. Вотъ почему роль и значеніе французскаго дворянства въ дѣлѣ созиданія государственнаго строя значительно уступаютъ выдающимся качествамъ и значенію дворянства англійскаго. Что касается городского сословія, то оно, наоборотъ, стояло во Франціи выше, нежели въ Англіи, по его политической самостоятельности, по его энергіи, по его составу, заключавшему въ себѣ такіе элементы, пользованіе которыми въ политической борьбѣ могло давать большіе шансы на побѣду. Однимъ словомъ, политическая роль третьяго сословія во Франціи была болѣе выдающаяся, нежели въ другихъ государствахъ.

Королевская власть во Франціи въ періодъ феодализма мало отличалась по своему положенію отъ королевской власти въ какомъ-либо другомъ средневѣковомъ государствѣ; король являлся лишь наиболѣе крупнымъ феодаломъ; подобно тому, какъ и въ другихъ странахъ, онъ долженъ былъ время отъ времени собирать сословныя собранія или, какъ они здѣсь назывались, генеральные штаты, имѣвшіе здѣсь тоже значеніе, что и всюду въ Европѣ. Благодаря энергіи третьяго сословія генеральные штаты въ XIV стол. достигаютъ большого значенія и самостоятельности; въ ихъ руки перешло все государственное управленіе и они получили даже право собираться по своему усмотрѣнію, безъ королевскаго приглашенія. Однако, это продолжалось не долго: крестьянское земледѣльческое населеніе, доведенное притѣсненіями феодаловъ до крайне бѣдственнаго положенія, хотѣло воспользоваться временемъ возвышенія штатовъ, чтобы обратить на себя вниманіе государственныхъ учрежденій; оно подняло возстаніе, извѣстное въ исторіи подъ именемъ жакеріи, во время котораго погибло не мало дворянъ, дворянскихъ замковъ и усадебъ; но возстаніе не только не улучшило положенія крестьянъ, но даже вызвало сильную реакцію въ общемъ политическомъ положеніи страны. Духовенство и дворянство покинуло генеральные штаты, а одно третье сословіе не могло уже справиться съ обострившимся положеніемъ дѣлъ; дворянство взялось за оружіе и крестьянскія возстанія были подавлены съ страшной жестокостью; послѣ чего иго крѣпостного права стало еще тяжелѣе. Произволъ феодаловъ достигалъ крайнихъ предѣловъ, при чемъ отъ ихъ притѣсненій терпѣли также и горожане, что заставляло послѣднихъ какъ и ранѣе обращаться къ королевской

власти въ цѣляхъ полученія грамотъ, подтверждающихъ ихъ самостоятельность. Представители королевской власти, пользуясь такой враждой между сословіями, стремились утвердить свою власть. Видя въ сословномъ представительствѣ угрозу своему могуществу, они начинаютъ созывать его очень рѣдко и лишь по какимъ-либо особымъ причинамъ; съ конца XV и до второй половины XVI ст. генеральные штаты вовсе не были созываемы; они были вновь вызваны къ жизни начавшимися религіозными войнами и между 1560 и 1598 годами созывались пять разъ; послѣ этого времени они были созваны въ послѣдній разъ въ 1614 году. Въ теченіе всего этого времени генеральные штаты не могли уже подняться до того положенія, какого они достигли въ XIV стол., представляя, такимъ образомъ, полную противоположность сословному представительству въ Англіи. Все это объясняется враждой между сословіями; если въ Англіи дворянство соединилось съ горожанами, чтобы дать отпоръ притязаніямъ абсолютной королевской власти, то во Франціи, наоборотъ, горожане, возмущенные деспотизмомъ феодаловъ, тяжко отражавшимся нерѣдко и на ихъ собственныхъ интересахъ, склонялись на сторону королевской власти. Послѣдняя, будучи изолированной, была не достаточно сильна, но въ союзѣ съ горожанами она имѣла всѣ шансы сломить политическую независимость бароновъ. Такъ оно въ дѣйствительности и произошло; но усилившись благодаря ослабленію феодаловъ, представители королевской власти обратили свое оружіе противъ прежнихъ своихъ союзниковъ— горожанъ, которые мало-по-малу также утратили всѣ свои вольности, уступая натиску королевскаго абсолютизма.

Отношенія между общественными элементами въ средніе вѣка въ Германіи, сохраняя общія черты феодализма и права сильнаго, представляютъ также нѣкоторыя свои особенности. Положеніе императорской власти было здѣсь еще менѣе устойчивымъ, нежели въ другихъ странахъ; этому, въ особенности, способствовала борьба императоровъ съ папами, чѣмъ воспользовалось для своего возвышенія мѣстное феодальное дворянство. Императорская корона сдѣлалась выборной и переходила отъ одной фамиліи къ другой, при чемъ въ выборахъ участвовали представители свѣтской и духовной аристократіи. Безпрерывныя войны между императорами и крупными феодалами, а равно междоусобная борьба между самими феодалами, войны

императоровъ съ папами, въ которыхъ феодалы примыкали то къ одной, то къ другой сторонѣ, наконецъ, войны съ внѣшними непріятелями—венграми, славянами—способствовали возвышенію и упроченію нѣкоторыхъ наиболѣе сильныхъ германскихъ герцоговъ и графовъ, вокругъ которыхъ объединялось уже сравнительно болѣе мелкое феодальное дворянство. Кулачное право и произволъ господствовали во всей своей силѣ. Если императоры созывали время отъ времени имперскіе сословные чины, то и въ наиболѣе крупныхъ герцогствахъ, являвшихся особыми государствами, также созывались подобныя же сословныя собранія, на которыхъ участвовали представители свѣтской и духовной аристократіи, а впослѣдствіи и представители отъ городовъ. Такимъ образомъ, въ Германіи въ теченіе среднихъ вѣковъ образовалось нѣсколько сравнительно крупныхъ феодальныхъ владѣній, съ подчиненіемъ имъ множества мелкихъ вассаловъ, подъ формальнымъ главенствомъ германскаго императора.

Городскія общины, начало которыхъ относится еще къ VIII и IX вѣкамъ, представляли собою въ Германіи, какъ и въ другихъ странахъ, особый общественный элементъ, призванный оказывать значительное вліяніе на политическое развитіе Европы. Въ борьбѣ съ феодалами города заключали между собою союзы, имѣли собственныя наемныя войска и самостоятельное городское управленіе, сохраняя формальную зависимость отъ императора. Въ нѣкоторыхъ изъ такихъ городовъ, благодаря ихъ промышленному и торговому развитію, надолго сохранилась политическая независимость; большинство же должно было подчиниться королевской власти образовавшихся отдѣльныхъ государствъ. Городское сословіе въ Германіи хотя и стояло одно время въ болѣе или менѣе тѣсныхъ отношеніяхъ къ мелкому землевладѣльческому классу—рыцарству, но изъ этого не послѣдовало тѣхъ результатовъ, какіе мы видѣли въ Англіи; напротивъ, города создали бюрократію и городскіе юристы, свѣдущіе въ римскомъ правѣ, способствовали распространенію въ населеніи идеи единой государственной власти, которая мало-по-малу и установилась въ Германіи, только что не въ лицѣ одного германскаго императора, но въ лицѣ многихъ королей и герцоговъ. Земледѣльческое населеніе во всѣхъ германскихъ владѣніяхъ въ теченіе многихъ вѣковъ оставалось въ крѣпостномъ состояніи. Исключеніе представ-

ляла Швейцарія, въ горныхъ районахъ которой туземное мѣстное населеніе кельтскаго происхожденія съумѣло отвоевать себѣ свободу, не смотря на неоднократныя поползновенія нѣкоторыхъ поселившихся здѣсь бароновъ подчинить своей власти туземное населеніе; отдѣльные кантоны еще въ XIII стол. заключили между собою союзъ, который постепенно расширялся, включая въ себя новые кантоны и представляя собою конфедерацію кантоновъ. Швейцарія является, можно сказать, единственной страной въ Европѣ, гдѣ феодализмъ не могъ укорениться и гдѣ вмѣстѣ съ тѣмъ и абсолютизмъ не имѣлъ соотвѣтствующей почвы для своего возникновенія и развитія.

§ 24. Періодъ абсолютизма и полицейской опеки.

Послѣ средневѣковой анархіи всюду въ европейскихъ государствахъ, за самыми ничтожными исключеніями, установился абсолютизмъ, т. е. королевское единовластіе. Онъ характеризуется тѣмъ, что государственная власть всецѣло и безраздѣльно переходитъ въ руки королей, герцоговъ и князей, изъ которыхъ каждый въ своихъ уже болѣе или менѣе крупныхъ владѣніяхъ является неограниченнымъ владыкой. Вмѣстѣ съ тѣмъ пало политическое могущество крупныхъ и мелкихъ феодаловъ, равно какъ и самостоятельныхъ городскихъ общинъ; всѣ они подчинились одной королевской власти; прежнія сословныя собранія мало-по-малу всюду, за исключеніемъ развѣ только Англіи, прекратились; но и въ Англіи во время абсолютизма парламентъ хотя и собирался, но утратилъ всякую самостоятельность и являлся, большею частью, орудіемъ въ рукахъ той же абсолютной власти. Католическое духовенство съ папой во главѣ послѣ ударовъ, нанесенныхъ ему реформаціей, также утратило свое политическое значеніе и заключило союзъ съ католическими представителями свѣтской государственной власти. Сельское населеніе казалось, могло бы ожидать улучшенія своего положенія, но этого не произошло; феодалы, потерявши политическую власть, не потеряли своихъ земельныхъ владѣній, и населеніе, жившее въ этихъ владѣніяхъ, по прежнему оставалось въ крѣпостномъ состояніи.

Такимъ образомъ, характерной чертой абсолютной монархіи является то, что всѣ общественные элементы юридически подчиняются власти единоличнаго правителя. Такое подчиненіе произошло благодаря средневѣковымъ отношеніямъ между тѣми же общественными элементами, благодаря, главнымъ образомъ, происходившей между ними междоусобной борьбѣ, въ которой то одни, то другіе изъ этихъ элементовъ прибѣгали къ помощи королевской власти; представители послѣдней, являвшіеся наиболѣе крупными землевладѣльцами, обладавшіе болѣе сильными дружинами, пользовались такими случаями для укрѣпленія своего могущества и подчиненія себѣ независимыхъ ранѣе феодаловъ и городскихъ общинъ. Послѣднія, какъ замѣчено было и выше, оказали дѣлу возвышеніе королевскаго абсолютизма еще и другую очень важную услугу: въ городахъ сосредоточивалась не только торговля и промышленность, но и образованность; здѣсь впервые появляются легисты и юристы, выдвинувшіе римскія понятія о единоличной власти и способствовавшіе распространенію ихъ въ средневѣковомъ обществѣ. Въ городахъ же возникаетъ особый классъ бюрократіи, тѣсно связанный съ правительственной властью и благодаря возвышенію и упроченію которой стремившійся охранить и защитить свои собственные интересы. Бюрократія явилась могущественнымъ орудіемъ въ дѣлѣ возвышенія и упроченія абсолютной монархіи [1]), при чемъ около короля группировалась обыкновенно, неся тѣ или другія придворныя должности или занимая высшія мѣста въ государственной службѣ, крупная землевладѣльческая аристократія, явившаяся, такимъ образомъ, не только орудіемъ, но и надежной опорой королевскаго абсолютизма. Церковь, послѣ подчиненія ея свѣтской власти, явилась также ея союзникомъ и дѣятельнымъ проводникомъ идеи единства и даже богоустановленности государственной власти. Классы невладѣющіе—крѣпостное сельское населеніе и низшіе слои городского населенія - не только ничего ни могли противоставить возраставшему абсолютизму, но, наоборотъ, могли питать надежду, что усиленіе одной центральной власти и ослабленіе могущества мѣстныхъ властей

[1]) См. мою статью «Бюрократія, какъ самостоятельный общественный классъ» Русская Мысль. 1903, кн. VIII. См. также: *Lotz A.* Geschichte des deutschen Beamtentums. 1909.

поведетъ къ улучшенію ихъ положенія и къ защитѣ ихъ интересовъ. Надежды эти осуществились развѣ въ очень слабой степени, такъ какъ феодальный произволъ хотя и былъ нѣсколько ограниченъ, но на его мѣсто сталъ произволъ правительственныхъ чиновниковъ: кромѣ того, за бывшими феодалами долгое время оставались весьма существенныя административныя права и привиллегіи, а тягости крѣпостнаго права не уменьшились, мѣстами даже увеличились.

При такомъ состояніи общественныхъ элементовъ для королевской власти было уже не такъ трудно достигнуть наибольшаго могущества. Надежными орудіями и средствами въ рукахъ королевской власти въ этомъ случаѣ были—постоянное войско, замѣнившее прежнія земскія ополченія; всемогущая и безконтрольная полиція, слѣдившая за умонастроеніемъ населенія и наполнявшая тюрьмы лицами неблагонадежными и подозрительными для правительства; паспортная система, ограничивавшая и стѣснявшая передвиженіе населенія; система предварительной цензуры, препятствовавшая свободѣ мысли и умственному прогрессу; налоговая система, подрывавшая основы матеріальнаго благосостоянія населенія; цѣлый безконечный рядъ всякаго рода законовъ, регламентовъ и распоряженій, при помощи которыхъ абсолютное правительство стремилось регламентировать въ мельчайшихъ подробностяхъ всѣ проявленія народной жизни; такими орудіями и средствами абсолютные правители достигли, наконецъ, такого положенія, при которомъ считали себя въ правѣ во всеуслышеніе заявлять—L'état c'est moi.

Правда, не вездѣ абсолютизмъ достигъ одинаковой силы; такъ, условія политической жизни въ Англіи не были для этого благопріятными и потому англійскій абсолютизмъ Тюдоровъ и Стюартовъ былъ въ сущности періодомъ борьбы между королевской властью и парламентомъ, въ которой перевѣсъ оказывался, въ теченіе долгаго времени, на сторонѣ королевской власти. Благодаря расколу между сословіями, парламентъ становился орудіемъ въ рукахъ этой власти. Если концомъ абсолютизма считать революцію 1688 года, то оказывается, что англійскій абсолютизмъ не былъ непрерывнымъ господствомъ королевскихъ династій, но прерывался весьма бурными событіями, доказывающими, что англійскій парламентъ и англійскій народъ никогда не утрачивали политическаго со-

знанія и не легко мирились съ королевскимъ самовластіемъ. Карлъ I, утвердившій въ 1628 г. билль о правахъ и впослѣдствіи нарушившій его, поплатился жизнью за свое самовластіе, а возникшая послѣ того республика скоро превратилась въ диктатуру Кромвеля, ничѣмъ не отличавшуюся отъ королевскаго абсолютизма. Реставрированные затѣмъ Стюарты пытались въ лицѣ Іакова II возстановить абсолютизмъ, но своимъ образомъ дѣйствій вновь вызвали сильную оппозицію даже со стороны аристократіи; низложеніе Іакова II въ 1688 году возстановило въ Англіи конституціонный образъ правленія и навсегда уничтожило абсолютизмъ.

Въ другихъ странахъ Европы абсолютизмъ не встрѣчалъ такихъ препятствій, какъ въ Англіи, и потому господство его продолжалось значительно долѣе. Французская революція 1789 года является первымъ общественнымъ движеніемъ въ Европѣ, вслѣдъ за которымъ по всей Европѣ постепенно насаждаются конституціонныя формы государственнаго устройства.

§ 25. Переходъ къ новому времени.

Абсолютная монархія, развившаяся въ большинствѣ европейскихъ государствъ въ XVII и XVIII стол., не могла существовать неограниченное время въ виду того обстоятельства, что опредѣлявшее ее соотношеніе между общественными элементами было величиной непостоянной; самые общественные элементы въ своемъ существованіи и развитіи подвергались извѣстнаго рода модификаціямъ. При самомъ возникновеніи абсолютной монархіи наблюдаются уже нѣкоторыя явленія, которыя, по самой природѣ своей, должны были оказывать вліяніе, противодѣйствующее развитію абсолютизма; сюда относится прежде всего религіозная реформація, которая не только освобождала религіозную совѣсть людей отъ опутывавшихъ ее предразсудковъ, но открывала въ то же время широкій просторъ для развитія человѣческой мысли. Дѣятели реформаціи и ихъ послѣдователи были, какъ извѣстно, ревностными поборниками просвѣщенія. Благодаря реформаціи высшія школы, по крайней мѣрѣ, въ странахъ протестантскихъ, высвобождаются отъ вліянія церкви и дѣлаются могущественными орудіями прогресса. Вліяніе интеллектуальнаго фактора

на политическое развитіе каждой страны на столько сильно, что сами правящіе классы въ значительной мѣрѣ ему подчиняются, хотя съ другой стороны, признавая именно могущество этого фактора, они стремятся всѣми силами и средствами парализовать это вліяніе; отсюда характерное для абсолютизма гоненіе на просвѣщеніе. Но человѣческая мысль, не смотря на всѣ препятствія, пробиваетъ для себя все болѣе и болѣе широкій путь. Въ періодъ абсолютизма обнаруживаются, такимъ образомъ, два процесса въ отношеніяхъ между общественными элементами: процессъ подчиненія всѣхъ общественныхъ элементовъ абсолютной королевской власти и процессъ ослабленія этого подчиненія; въ первую половину періода абсолютизма преобладаетъ первый, во вторую—послѣдній.

Среди факторовъ, вліявшихъ на ослабленіе абсолютизма въ континентальныхъ европейскихъ государствахъ, обращаетъ на себя вниманіе конституціонная исторія Англіи, въ которой, какъ мы видѣли, абсолютизмъ никогда не достигалъ большаго развитія и революціи которой почти на 2 стол. опередили революціи континентальной Европы. Хотя Англія и занимаетъ островное и, слѣдовательно, до извѣстной степени изолированное положеніе, событія ея жизни не могли оставаться неизвѣстными и должны были оказывать вліяніе, противодѣйствовавшее абсолютизму. Государственный строй Англіи служилъ образцомъ, по которому впослѣдствіи строились конституціонныя формы въ европейскихъ государствахъ.

Торговля и промышленность для своего развитія требовали свободы, которой нельзя было найти въ абсолютномъ и полицейскомъ государствѣ; отсюда либеральныя теченія въ средѣ буржуазіи, поддержанныя научными изысканіями представителей экономической науки. Низшіе закрѣпощенные классы европейскихъ обществъ не могли уже ожидать отъ абсолютизма никакой помощи послѣ того, какъ выяснилась тѣсная и неразрывная связь между царствовавшими династіями и крупнымъ землевладѣніемъ, въ зависимости отъ котораго и находилось земледѣльческое населеніе. Но крайне низкая степень умственной культуры земледѣльческаго населенія, его забитость и вѣками воспитавшееся рабское чувство, дѣлали крестьянское населеніе, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ (напр. французская Вандея), защитникомъ ста-

раго абсолютнаго режима и тормозили дѣло политическаго прогресса. Въ общемъ, однако, надо сказать, что крестьянское населеніе въ дѣлѣ освобожденія отъ абсолютизма играло довольно пассивную роль. Землевладѣльческое дворянство, разумѣется, было наиболѣе ревностнымъ защитникомъ абсолютизма. Духовенство стояло ближе къ дворянству, чѣмъ къ городскому сословію, но идеи свободы захватывали и его. Окончательное освобожденіе отъ абсолютизма почти нигдѣ, однако, не обошлось безъ революціи. Въ концѣ XVIII стол. движеніе открылось во Франціи и затѣмъ распространилось по всей Европѣ. Первая французская революція была произведена буржуазіей, горожанами Парижа и главныхъ городовъ Франціи; руководителями являлись представители интеллигенціи и вожди партій, къ которымъ уже примыкали и низшіе слои городского населенія. Послѣ Французской революціи, длившейся съ перерывами около десяти лѣтъ, какъ во Франціи, такъ и въ остальной Европѣ постепенно, хотя также при помощи революцій, развивается конституціонная форма государственнаго устройства. Смотря по характеру общественныхъ отношеній, эта форма даетъ перевѣсъ то народно-представительному элементу, то монархической власти. Въ этомъ отношеніи даже между главными государствами Европы замѣчаются свои особенности.

XIX столѣтіе является періодомъ, въ теченіе котораго возникаетъ и упрочивается въ Европѣ конституціонная форма государственнаго устройства. Развитіе этой формы выражается въ двухъ направленіяхъ: во первыхъ,—въ постепенномъ перенесеніи центра тяжести государственной власти съ элемента монархическаго на элементъ народно-представительный и, во-вторыхъ, въ усовершенствованіи самого народнаго представительства путемъ расширенія доступа въ него для широкихъ круговъ населенія.

Въ Англіи уже въ XVII стол. центръ тяжести власти перешолъ въ народное представительство или парламентъ, и дальнѣйшая конституціонная исторія Англіи выражается лишь въ усовершенствованіи народнаго представительства. Въ этомъ отношеніи движеніе совершается здѣсь съ крайней медленностью, такъ какъ аристократическій элементъ, въ силу фактическаго положенія, т. е. сосредоточенія въ его рукахъ матеріальныхъ богатствъ, всегда имѣлъ возможность, не смотря

на юридическое равенство сословій, сосредоточивать въ своихъ рукахъ наибольшую полноту власти, какъ въ центральномъ управленіи, такъ и въ мѣстномъ. Въ теченіе XIX ст. происходитъ въ Англіи постепенная демократизація парламента, т. е. въ сущности палаты общинъ, въ распоряженіи которой сосредоточивается и вся государственная власть благодаря установленію политической отвѣтственности министровъ. Народное представительство улучшалось благодаря расширенію избирательнаго права, принадлежавшаго до XIX ст. лишь привиллегированнымъ городамъ, областямъ и иногда совершенно ничтожнымъ мѣстечкамъ (гнилыя мѣстечки), въ то время какъ другіе города и области имъ не пользовались. Въ конечномъ результатѣ выработалось положеніе, въ силу котораго всякій, имѣющій дохода не менѣе 10 ф. ст. въ годъ, или нанимающій квартиру такой стоимости, пользуется избирательнымъ правомъ. Демократизація, правда далеко несовершенная, англійской палаты общинъ и всего политическаго строя Англіи обусловливается не одной классовой борьбой, но и борьбой разныхъ народностей и вѣроисповѣданій. Англія не составляетъ одной націи, но состоитъ изъ нѣсколькихъ народностей, подпавшихъ подъ власть и управленіе господствующей націи. Старая Англія, говоритъ Сеньобосъ, Англія юга и востока, которая установила правительство и церковь, была аристократическою и англиканскою и остается таковою по настоящее время. Покорная своему дворянству и духовенству, она остается цитаделью консервативной партіи. Но другія народности Англіи—шотландцы, ирландцы, жители Валлиса и англичане сѣвера и запада составляли и составляютъ по настоящее время главную массу либеральной и радикальной партій. Они то именно и вынудили старую Англію перейти къ демократическому строю Этотъ демократическій строй является, однако, до настоящаго времени, весьма относительнымъ. До сихъ поръ остается на лицо пережитокъ стараго времени—палата лордовъ. всегда имѣющая юридическую возможность затруднить дѣятельность палаты общинъ; до сихъ поръ здѣсь нѣтъ всеобщей подачи голосовъ и равенства избирательныхъ правъ, вслѣдствіе чего палата общинъ имѣетъ не столько демократическій, слолько буржуазный составъ. Такимъ образомъ, если Англія давно уже порвала всякую связь съ традиціями абсолютизма, организація государ-

ственной власти въ ней, при всѣхъ внѣшнихъ конституціонныхъ формахъ, носитъ на себѣ все же явные слѣды классоваго господства. Въ этомъ отношеніи сильно сказался консервативный характеръ англійскаго населенія; Англія—родина конституціонализма—въ настоящую пору осталась уже позади многихъ конституціонныхъ государствъ.

Франція замѣчательна тѣмъ, что отъ абсолютизма прямо перешла къ республикѣ, правда не надолго, но уже и непродолжительное существованіе народовластія положило свою глубокую печать на ея государственномъ строѣ. Франція въ этомъ отношеніи представляетъ прямую противоположность Англіи, что, быть можетъ, объясняется разницею въ національномъ темпераментѣ. Первая французская революція подготовлялась долгое время и значительные слои городскаго и даже сельскаго населенія были настроены демократически, хотя и не республикански, задолго до революціи. Но среди демократически настроенныхъ слоевъ населенія выдѣлялась революціонная партія, стремившаяся основать во Франціи демократическую республику. Эта партія въ теченіе первой половины XIX стол. четыре раза овладѣвала властью; но послѣ каждой революціи и слѣдовавшей за ней республики неизмѣнно происходила реставрація монархіи; даже послѣ революціи 1870 года едва не возстановилась монархическая реакція; но населеніе, пережившее столько революцій, естественно рано или поздно должно было сдѣлаться республиканскимъ и монархическія традиціи должны были значительно стушеваться. Съ 1875 года во Франціи упрочивается республиканская форма правленія съ политической отвѣтственностью министровъ и всеобщей подачей голосовъ.

Что касается Германіи, то состоя изъ значительнаго числа отдѣльныхъ государствъ, населенныхъ одной и той же народностью и одинаковыхъ по степени культуры, она представляетъ въ теченіе XIX стол. два внутреннихъ политическихъ теченія: одно выражается въ борьбѣ между народно-представительнымъ и монархическимъ началами въ отдѣльныхъ государствахъ; другое—въ стремленіи германскихъ правительствъ къ объединенію и образованію особой общегерманской политической организаціи. Первое характеризуется въ большинствѣ случаевъ перевѣсомъ монархическаго начала; организація народнаго представительства въ теченіе всего

столѣтія остается далеко несовершенной, такъ какъ избирательныя системы, будучи результатомъ октроированныхъ конституцій, всюду даютъ преимущества представителямъ капитала и крупнаго землевладѣнія. Въ этомъ отношеніи не составляютъ исключенія даже вольные города, которые, хотя и являются республиками, все же обезпечиваютъ наибольшую долю участія въ государственномъ управленіи представителямъ капитала. Что касается втораго теченія, т. е. стремленія къ объединенію и образованію союзовъ, то уже въ 1806 году, подъ непосредсвеннымъ вліяніемъ Франціи, образовался такъ называемый, рейнскій союзъ, продолжавшійся во все время господства въ Европѣ Наполеона I и заключавшій въ себѣ 16 государствъ южной и юго-западной Германіи; но по сверженіи Наполеоновскаго владычества, въ цѣляхъ самозащиты образовался въ 1815 году новый союзъ германскихъ государствъ, названный Германскимъ союзомъ; хотя въ союзъ вошли болѣе 30 государствъ, но большинство мелкихъ государствъ въ этомъ отношеніи должны были подчиниться вліянію и давленію нѣсколькихъ наиболѣе крупныхъ. Однако, всѣ вошедшія въ союзъ государства юридически сохранили свою полную независимость и самостоятельность въ дѣлахъ внутренняго управленія. Въ 1866 году, послѣ распаденія Германскаго союза, образовался Сѣверо-Германскій Союзъ путемъ соглашенія между отдѣльными правительствами Германіи и королемъ Пруссіи; съ этихъ поръ характеръ союза измѣнился, такъ какъ отдѣльныя государства, хотя и сохранили свою особую организацію, но подчинились союзной организаціи, во главѣ которой сталъ король прусскій. Возникла союзная организація, подобная организаціи государства, съ союзнымъ совѣтомъ, представляющимъ германскія правительства и съ рейхстагомъ, представляющимъ весь германскій народъ и образующимся на основаніи всеобщей подачи голосовъ. Во время франко-прусской войны къ сѣверо-германскому союзу присоединились не входившія въ его составъ южно-германскія государства. Въ 1871 году была объявлена конституція Германской имперіи, которая, по существу, хотя и не представляла крупныхъ различій сравнительно съ предъидущей, но возвысила авторитетъ короля Пруссіи, принявшаго титулъ германскаго императора. Съ этихъ поръ гегемонія Пруссіи все болѣе и болѣе возрастаетъ въ рукахъ имперской органи-

заціи, въ большинствѣ случаевъ подчиненной политикѣ прусскаго короля. Международныя связи прусскаго правительства и сосредоточивавшееся въ его рукахъ распоряженіе огромной арміей обезпечивали эту гегемонію Пруссіи. Тѣ же причины, въ связи съ борьбой политическихъ партій, ослабляли силу, какъ отдѣльныхъ парламентовъ, такъ и обще-имперскаго народнаго представительства.

Не останавливаясь на другихъ европейскихъ государствахъ, слѣдуетъ признать, что всѣ они въ своей конституціонной исторіи XIX стол. имѣютъ нѣчто общее.

Народное представительство является въ нихъ органомъ, который долженъ воплощать въ себѣ государственную власть. Однако, процесъ этотъ можно сказать, еще только въ началѣ. Если мы и видимъ въ большинствѣ европейскихъ государствъ конституціонное устройство, то все же элементы предшествовавшаго порядка продолжаютъ, хотя и не въ одинаковой степени, жить и теперь; абсолютная власть не сразу уступаетъ свое мѣсто; ея стремленія удержать за собою прежнее положеніе вызываютъ борьбу, выразившуюся въ цѣломъ рядѣ революцій; большинство современныхъ конституціонныхъ хартій представляютъ своего рода компромиссы между старымъ и новымъ порядкомъ; королевская власть по прежнему пользуется значительнымъ вліяніемъ на государственное управленіе, подчиняясь, однако, ограничивающему и умѣряющему воздѣйствію народнаго представительства.

Конституціонная монархія не представляетъ собою конечнаго фазиса въ развитіи государственнаго устройства и организаціи государственной власти; она не можетъ быть разсматриваема, какъ наиболѣе совершенная форма этой организаціи, но служитъ лишь переходною ступенью отъ абсолютизма къ демократіи. Помимо борьбы съ традиціями абсолютизма, трудность образованія народнаго органа, который воплощалъ бы въ себѣ государственную власть, обусловливается какъ недостаточностью еще существующихъ знаній, въ особенности политическихъ, и малымъ ихъ распространеніемъ среди общества, такъ, съ другой стороны, и рознью между соціальными элементами. Борьба между этими послѣдними, имѣвшая мѣсто, по преимуществу, въ средніе вѣка и заглохшая въ періодъ абсолютизма, по уничтоженіи послѣдняго, снова возгорается, хотя самые соціальные элементы и измѣняютъ свой характеръ.

Если съ XIX столѣтія, съ уничтоженіемъ абсолютизма, дворянскія привиллегіи и были значительно ограничены, то все же, въ силу многовѣковаго историческаго существованія, дворянское сословіе, являющееся въ то же время, въ большинствѣ случаевъ, и сословіемъ землевладѣльческимъ, представляетъ собою и въ настоящее время особенный соціальный классъ; городскія общины, освободившись при помощи королевской власти отъ феодальнаго господства во второй періодъ государственнаго развитія, утратили свою свободу и политическую самостоятельность въ теченіе третьяго періода; но будучи уже и въ средніе вѣка центрами промышленной жизни и умственнаго развитія, они, благодаря нѣкоторымъ обстоятельствамъ, и въ теченіе періода абсолютизма образуютъ внутри себя многочисленный классъ, который, благодаря своимъ богатствамъ, какъ матеріальнымъ, такъ и умственнымъ, получилъ чрезвычайно сильное вліяніе на государственное развитіе. Это такъ называемое третье сословіе, расколовшееся въ теченіе XIX ст. на довольно многочисленныя политическія партіи.

Кромѣ двухъ указанныхъ соціальныхъ элементовъ настоящаго времени, существуетъ еще два элемента—такъ называемое, четвертое сословіе, въ составъ котораго входятъ какъ сельскіе, такъ и городскіе рабочіе и классъ земледѣльческій; оба класса, хотя и весьма многочисленны, находятся въ наименѣе выгодныхъ соціальныхъ и политическихъ условіяхъ, благодаря чему ихъ политическая роль пока весьма незначительна.

Организація европейскихъ государствъ въ настоящее время обусловливается, слѣдовательно, двумя главными причинами: во 1) тѣмъ положеніемъ, которое занимаетъ въ этой организаціи королевская власть; во 2) тѣми отношеніями, которыя существуютъ между указанными соціальными элементами.

II.

Конституціонное право.

Глава первая.

Государственныя нормы.

Литература. *Коркуновъ.* Указъ и законъ 1891. *Иванюковскій.* Классификація государственныхъ нормъ. (Вопросы государствовѣдѣнія. 1899). *Jellinek* Gesetz und Verordnung. 1887. *Его же.* Конституціи ихъ измѣненія и преобразованія. 1907. *Борисъ.* Учрежденіе и пересмотръ конституцій. 1906. *Jansen O.* Das Wesen des Gesetzesbildung. 1910

§ 26. Понятіе о законѣ и другихъ государственныхъ нормахъ.

Государственными нормами слѣдуетъ считать такого рода постановленія, которыя исходятъ отъ государственныхъ властей. Къ числу государственныхъ нормъ принадлежатъ прежде всего законы.

Подъ именемъ законовъ, по общепринятому воззрѣнію, разумѣются обязательныя правовыя нормы, установливаемыя субъектомъ государственной власти. Обязательный ихъ характеръ не всегда простирается на все населеніе, занимающее государственную территорію; есть законы, опредѣляющіе права отдѣльныхъ сословій, или права населенія, живущаго при особыхъ административныхъ условіяхъ; наконецъ, могутъ быть законы, опредѣляющіе права отдѣльныхъ лицъ. Существенное значеніе въ понятіи закона имѣютъ, слѣдовательно, по господствующему воззрѣнію, два признака: во 1), законъ есть норма,

опредѣляющая права и соотвѣтствующія имъ обязанности; во 2), эта норма исходитъ отъ государственной власти и потому носитъ обязательный характеръ. Первый признакъ опредѣляетъ матеріальную сторону закона, послѣдній—формальную. Между тѣмъ въ сочиненіяхъ нѣмецкихъ ученыхъ мы встрѣчаемся съ воззрѣніемъ, по которому законъ можно понимать исключительно въ формальномъ отношеніи, или исключительно въ матеріальномъ отношеніи. Такъ, по мнѣнію Гарейса, раздѣляемому и многими другими нѣмецкими писателями, законами исключительно въ формальномъ смыслѣ называются тѣ государственно-административныя нормы, которыя установливаются при участіи народнаго представительства; законы же исключительно въ матеріальномъ смыслѣ суть тѣ правительственные акты, которыя имѣютъ своимъ содержаніемъ установленіе новаго права, но безъ участія народнаго представительства [1]). Однако, понятіе закона принадлежитъ къ числу тѣхъ основныхъ юридическихъ понятій, которыя одинаковы для каждаго государства, какую бы форму государственнаго строя оно ни имѣло. Вводить въ понятіе закона признакъ участія въ изданіи его народнаго представительства значитъ отказывать въ значеніи закона тѣмъ юридическимъ нормамъ, которыя установляются представителемъ верховной власти въ государствахъ абсолютныхъ. Для понятія закона существенно не то, кто участвуетъ въ его составленіи и изданіи, но то, что онъ издается субъектомъ верховной власти. Вопросъ же объ организаціи верховной власти есть уже вопросъ особый и самостоятельный; если, поэтому, народное представительство въ конституціонныхъ государствахъ участвуетъ въ установленіи законовъ, то это, конечно, потому, что онъ входитъ, въ качествѣ основнаго элемента въ организацію верховной власти. Тамъ, гдѣ оно не является элементомъ этой организаціи, оно и не участвуетъ въ установленіи законовъ; поэтому представляется совершенно не цѣлесообразнымъ обусловливать понятіе закона той или другой формой государственнаго строя. Но нѣкоторые нѣмецкіе писатели, различая законъ въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ, идутъ еще далѣе, утверждая, что законъ возникаетъ всякій

---

[1]) *Gareis* Allg. Staatsrecht. S. 77 изд. Marquardsen'a.

разъ, когда кто-либо, имѣющій на то власть, установляетъ объективную юридическую норму, регулирующую какія-либо отношенія и обязательную для этихъ отношеній; въ этомъ смыслѣ законодательная власть принадлежитъ нѣмецкимъ общинамъ, корпораціямъ, государственнымъ установленіямъ, чиновникамъ и даже отдѣльнымъ семьямъ. Такого воззрѣнія на законъ придерживаются Брунсъ, Экъ [1]) и другіе.

Утвержденіе, что законы установляются субъектомъ верховной власти, по мнѣнію этихъ писателей, неправильно и составляетъ лишь остатокъ того воззрѣнія, также неправильнаго, что всякое право исходитъ отъ государства.

Такое расширеніе понятія закона уничтожаетъ всякое различіе между закономъ и правительственнымъ распоряженіемъ. Кромѣ того, ставитъ на одну линію съ законами, т. е. нормами, установляемыми субъектомъ верховной власти, постановленія органовъ самоуправленія и другихъ государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ, уже потому одному не правильно, что всѣ эти постановленія дѣйствительны лишь въ опредѣленной для нихъ закономъ сферѣ и въ томъ только случаѣ, если они не противорѣчатъ закону. Всѣ такого рода постановленія, опредѣляющія хотя бы и правоотношенія, не являются поэтому законами, но нормами подчиненнаго порядка, дѣйствительными лишь при указанномъ условіи и въ извѣстныхъ предѣлахъ; между тѣмъ какъ законъ, какъ воля субъекта верховной власти, дѣйствителенъ, пока не отмѣненъ другимъ закономъ; это—норма высшаго порядка; законы могутъ измѣнять и отмѣнять всякаго рода постановленія существующихъ въ государствѣ органовъ и установленій; между тѣмъ этого нельзя сказать о юридическихъ нормахъ, установляемыхъ подчиненными властями. Вотъ почему, для понятія закона важна не одна матеріальная сторона, но и формальная; только изъ сочетанія той и другой выясняется истинная природа закона.

Выдающіеся нѣмецкіе ученые не примыкаютъ, однако, къ вышеприведенному, слишкомъ широкому, опредѣленію понятія закона, устанавливаемому Брунсомъ, Экомъ и нѣкоторыми другими писателями, но держатся болѣе установившагося и

---

[1]) *C. G. Bruns.* Das heutige Römische Recht въ Encyclopädie v. Holtzendorf S. 436 и flg.

болѣе правильнаго опредѣленія, на основаніи котораго закономъ признается издаваемая субъектомъ верховой власти юридическая норма, имѣющая общеобязательный характеръ, т. е. примѣнимая ко всѣмъ логически подходящимъ подъ нее случаямъ. Такого опредѣленія закона держатся Рённе, Лабандъ, не считающій впрочемъ общность закона существеннымъ признакомъ его; Щульце, вводящій въ понятіе закона, подобно Рённе, еще признакъ обнародованія; Штейнъ, считающій законъ вообще выраженіемъ государственной воли; Блунчли, признающій законъ полнымъ выраженіемъ права, и производящій его единственно отъ государства. Если въ опредѣленіяхъ этихъ ученыхъ мы и находимъ нѣкоторыя различія, то всѣ они согласны въ томъ существенномъ признакѣ закона, что онъ исходитъ отъ субъекта государственной власти и притомъ отъ него исключительно.

Указанными признаками законъ отличается отъ судебнаго рѣшенія и административнаго распоряженія. Судебное рѣшеніе должно быть основано на законѣ; оно есть примѣненіе закона къ конкретному случаю; слѣдовательно имѣетъ и силу лишь въ отношеніе каждаго отдѣльнаго случая; въ другихъ случаяхъ оно имѣетъ значеніе прецедента, могущаго служить примѣромъ, но ни въ какомъ случаѣ не обязательнаго для судей.

Не такъ легко разграничить законъ и административное распоряженіе: по крайней мѣрѣ, не всѣ административныя распоряженія поддаются такому разграниченію. Наиболѣе легко отличить отъ закона тѣ распоряженія, которыя издаются административными органами въ видахъ разъясненія закона и осуществленія его въ жизни; такія распоряженія должны быть основаны на законѣ, они не должны ему противорѣчить и не должны идти далѣе того, что устанавливаетъ законъ. Отъ судебныхъ рѣшеній они отличаются тѣмъ, что приложимы не къ одному какому-либо случаю, но не рѣдко къ цѣлой категоріи отношеній. Распоряженія эти могутъ быть названы исполнительными въ отличіе отъ административныхъ распоряженій въ тѣсномъ смыслѣ слова (Verwaltungsverordnungen), которыя опредѣляютъ порядокъ дѣятельности государственныхъ установленій, сообразуясь съ уставленными на этотъ случай законами. Но нѣкоторыя распоряженія, по обязательной силѣ, ничемъ не отличаются отъ законовъ; таковы исключительныя

распоряженія (Nothverordnungen), издаваемыя административными органами въ какихъ-либо исключительныхъ или крайнихъ случаяхъ и затрогивающія такія права, которыя находятся подъ защитою закона, или создающія новыя права и соотвѣтствующія имъ обязанности, или устанавливающія вообще то, что не предусмотрѣно закономъ или отмѣняющія какіе-либо законы. Такія распоряженія временны, оправдываются исключительными условіями и должны быть рано или поздно санкціонированы органомъ верховной государственной власти. Случаи изданія такого рода распоряженій должны быть, по возможности, точно опредѣлены закономъ [1]).

Наконецъ, есть еще одна категорія распоряженій, по содержанію своему весьма близко подходящихъ къ законамъ; это— такъ называемыя, закономѣрныя распоряженія Verfassungsmässige Verordnungen), издаваемыя главою государства и министрами подъ ихъ отвѣтственностью и устанавливающія не только тѣ или другія административныя нормы и правила дѣятельности установленій, но и права съ соотвѣтствующими имъ обязанностями. Эта послѣдняя категорія распоряженій есть явленіе сравнительно новаго времени, возникшее во всякомъ случаѣ не ранѣе установленія въ западно-европейскихъ государствахъ конституціонной монархіи. Конституціонное устройство, характеризующееся особой организаціей верховной власти, принесло съ собой и новый, сравнительно съ прежнимъ временемъ процессъ установленія законовъ, при помощи участія въ этомъ процессѣ народнаго представительства и главы государства. Но глава государства, являющійся въ конституціонныхъ странахъ въ то же время и главою исполненія, получилъ право самостоятельно издавать распоряженія вышеуказаннаго характера подъ отвѣтственностью министровъ, еслибы эти распоряженія противорѣчили конституціи или клонились къ явному ущербу для государства. Подобное же право въ конституціонныхъ государствахъ принадлежитъ и самимъ министрамъ, какъ непосредственно зависящимъ отъ главы исполненія. Основаніемъ для существованія этой категоріи распоряженій является сама государственная жизнь съ ея многообразными проявленіями, съ ея безчисленными потребностями и отношеніями; все это разнообразіе проявленій государственной жизни, находящееся при

[1]) *Graf P.* Das Notverordnungsrecht 1910.

томъ же въ непрерывномъ процессѣ видоизмѣненія условій существованія явленій, не можетъ быть, хотя бы приблизительно, предусмотрѣно и регулируемо законодательствомъ. Органъ верховной власти, при помощи законодательства, устанавляетъ лишь основныя, слѣдовательно, наиболѣе существенныя правоотношенія, не имѣя возможности касаться явленій сравнительно второстепеннаго значенія и предоставляя право регулированія этихъ явленій и отношеній, какъ главѣ государства, такъ и его агентамъ подъ ихъ отвѣтственностью предъ народнымъ представительствомъ. Безъ существованія такихъ закономѣрныхъ распоряженій развитіе современныхъ государствъ было бы немыслимо; предоставить регулированіе и опредѣленіе всѣхъ явленій государственной жизни законодательству— значило бы обречь эту жизнь на постоянный застой и, въ конечномъ результатѣ, упадокъ [1]). Такимъ образомъ, разматриваемая категорія распоряженій, въ матеріальномъ отношеніи, т. е. по своему содержанію, можетъ ничѣмъ не отличаться отъ законовъ. Но еслибы установленіе и опредѣленіе всякаго рода отношеній безъ всякихъ ограниченій могло служить предметомъ распоряженія, то между ними и законами, въ матеріальномъ отношеніи, не было бы уже никакого различія и административные органы государства явились бы въ то же время и законодательными, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, были бы уничтожены и тѣ гарантіи гражданской свободы, которыя установлены политическимъ строемъ конституціонныхъ государствъ. Въ виду этого, должна быть отыскана рѣзкая демаркаціонная линія между законами и разсматриваемой категоріей распоряженій. Съ формальной стороны сдѣлать разграниченіе между законами и распоряженіями весьма легко, по скольку дѣло идетъ о государствахъ конституціонныхъ. Законами являются все тѣ государственныя нормы, которыя исходятъ отъ органовъ государственной власти, т. е. которыя разсмотрѣны и установлены представительными учрежденіями и утверждены главою государства. Такимъ образомъ, государственныя нормы, установленныя главою государства, безъ разсмотрѣнія и принятія ихъ палатами, не будутъ имѣть значенія законовъ, но только

[1]) Весьма обстоятельное разъясненіе сущности распоряженій находимъ у Stein'a въ его Handbuch der Verwaltungslehre. 2-te Ausg. S. 27 и flg.

правительственныхъ распоряженій. Другое дѣло государства абсолютныя, гдѣ государственная власть всецѣло сосредоточивается въ одномъ лицѣ. Въ такихъ государствахъ провести строгую грань между законами и административными распоряженіями, издаваемыми главою государства, чрезвычайно трудно, такъ какъ приходится проявленія воли одного и того же лица, носителя верховной власти, считать то законами, то распоряженіями. Поэтому, если здѣсь и возможно установленіе какого-либо различія между законами и распоряженіями главы государства, то различія не теоретическаго, не принципіальнаго, но условнаго, установленнаго самимъ субъектомъ верховной власти того или другого абсолютнаго государства, сообразно съ мѣстными, историческими и другими условіями.

Если трудно провести рѣзкую грань между законами и распоряженіями главы государства въ государствахъ абсолютныхъ, то нельзя сказать, чтобы это было легко и для государствъ конституціонныхъ, по крайней мѣрѣ въ отношеніи матеріальной стороны законовъ и распоряженій главы государства; въ формальномъ же отношеніи тѣ и другія, какъ мы видѣли, различаются легко.

Однозначущими съ законами въ матеріальномъ отношеніи являются, какъ мы видѣли, всѣ тѣ распоряженія, которыя издаются главою государства въ исключительныхъ случаяхъ; это—такъ называемыя у нѣмцевъ, Nothverordnungen. Но такія распоряженія не должны противорѣчить основнымъ законамъ; изданіе ихъ допускается лишь въ томъ случаѣ, когда не собрались палаты; они должны вызываться какою-либо опасностью, угрожающей общественному порядку и, наконецъ, они должны подлежать утвержденію законодательнаго собранія въ ближайшую сессію. Не будучи утверждены, они теряютъ свою обязательную силу и отвѣтственнымъ за ихъ изданіе является цѣлое министерство.

Другую категорію распоряженій, трудно отграничиваемыхъ по ихъ содержанію отъ закона, составляютъ, какъ замѣчено выше, тѣ распоряженія, которыя издаются административными органами на основаніи делегаціи субъекта верховной власти и которыя регулируютъ отношенія, не санкціонированныя закономъ. Существеннымъ моментомъ здѣсь является именно делегація или уполномочіе со стороны субъекта государственной власти. Если такого полномочія не существуетъ, то и

распоряженія не могутъ быть издаваемы. Напротивъ, при существованіи полномочія различіе въ матеріальномъ отношеніи между такого рода распоряженіями и законами не принципіальное, но лишь относительное, такъ какъ законы установляютъ наиболѣе важныя отношенія, касающіяся свободы лицъ, ихъ имущества и т. п., а также измѣняютъ, аутентически разъясняютъ и отмѣняютъ законы уже существующіе, между тѣмъ распоряженіями, хотя и могутъ регулироваться даже и правоотношенія, но лишь менѣе существенныя, при томъ въ предѣлахъ полномочія и ни въ какомъ случаѣ не могутъ ни измѣнять, ни отмѣнять существующихъ законовъ за исключеніемъ случаевъ изданія чрезвычайныхъ распоряженій (Nothverordnungen).

Все изложенное убѣждаетъ насъ въ томъ, что во 1), ученіе о законѣ исключительно въ формальномъ смыслѣ и законѣ исключительно въ матеріальномъ смыслѣ развилось изъ стремленія отыскать сущность закона въ его содержаніи и такимъ содержаніемъ признать права и правоотношенія; во 2), такой взглядъ на законъ уничтожаетъ возможность сдѣлать точное разграниченіе между законами и распоряженіями, именно той категоріей распоряженій, которыя могли бы быть названы правомѣрными распоряженіями; въ 3), въ виду возможной общности содержанія законовъ и распоряженій, существо первыхъ слѣдуетъ искать не въ этомъ содержаніи, но въ формѣ, такъ какъ эта послѣдняя не можетъ быть общей и законамъ и распоряженіямъ

Если сущность закона искать въ его содержаніи, то въ виду возможной общности содержанія законовъ и распоряженій и послѣднимъ, какъ сказано, приходится въ извѣстныхъ случаяхъ придавать значеніе закона, такъ какъ очевидно, что всюду, гдѣ мы находимъ сущность закона, мы находимъ и самый законъ. Къ этому, какъ мы видѣли, и пришли новѣйшіе теоретики, признавши правовыя распоряженія законами. Если же сущность закона мы будемъ искать не въ его содержаніи, но въ формѣ, тогда окажется, что форма закона, какъ выраженіе воли органа верховной власти, не можетъ быть общей и законамъ и распоряженіямъ, такъ какъ послѣднія потому именно и распоряженія, что исходятъ отъ представителей подчиненныхъ властей. Сказать, что и верховная власть можетъ издавать распоряженія, значитъ признать за послѣдними совсѣмъ иное значеніе, нежели какое признавалось за-

ними до сихъ поръ, т. е. признать ихъ по ихъ обязательной силѣ однозначущими съ законами. Право распоряженій потому именно и развилось, что верховная власть не имѣетъ возможности предвидѣть и непосредственно регулировать всѣ тѣ разнообразныя отношенія, которыя нуждаются въ подобномъ регулированіи. Разъ верховная власть регулируетъ какія-либо отношенія непосредственно, то это и не будутъ распоряженія, но законы. И такъ форма закона присуща только закону и исключительно на основаніи этой *формы* и возможно принципіальное отличіе закона отъ постановленій подчиненныхъ органовъ. Содержаніе закона или его матеріальная сторона для сущности закона не имѣетъ значенія и потому можетъ быть разнообразнаго характера. Сказать, что законъ долженъ имѣть какое-либо *опредѣленное* содержаніе, что онъ долженъ, напримѣръ, устанавлять и регулировать только правоотношенія.—это значитъ ставить верховную власть юридически въ извѣстные предѣлы, пріурочивать выраженіе ея воли къ опредѣленнымъ предметамъ, ограничивать, слѣдовательно, суверенитетъ верховной власти и впадать, такимъ образомъ, въ логическое противорѣчіе.

§ 27. Классификація законовъ [1]).

Отыскивая въ законахъ наиболѣе общіе признаки, по которымъ ихъ можно было бы классифицировать, мы находимъ два рода такихъ признаковъ, одинаково пригодныхъ лечь въ основаніе классификаціи; это, во 1), различіе между нормами юридическими и неюридическими; во 2), различіе между нормами, имѣющими въ виду общій интересъ, и нормами, имѣющими въ виду интересъ частныхъ лицъ. Возьмемъ для классификаціи послѣднюю группу признаковъ.

До сихъ поръ дѣлались попытки разграниченія публичнаго права отъ гражданскаго; почти всѣ согласны въ томъ, что содержаніемъ перваго служатъ общіе интересы, послѣдняго—частные; иногда, въ видахъ установленія болѣе точнаго разграниченія, присоединяются и формальные признаки; такъ, говорятъ, что инициатива защиты публичнаго права

[1]) См. мои «Вопросы государствовѣдѣнія».

принадлежитъ государству, частнаго—частнымъ лицамъ; нѣкоторые полагаютъ, что въ основу различія между правомъ публичнымъ и гражданскимъ должно класть различіе въ правоотношеніяхъ. Публично—государственными нормами слѣдуетъ называть тѣ волеизъявленія органа верховной власти, которые имѣютъ своимъ предметомъ общій интересъ: частно-государственными нормами будутъ, напротивъ тѣ, которыя имѣютъ своимъ предметомъ интересъ частныхъ лицъ. Очевидно, что все дѣло заключается здѣсь въ разграниченіи общаго интереса отъ частнаго и въ уясненіи тѣхъ отношеній въ которыя носитель верховной власти въ государствѣ становится къ тому и другому интересу.

Подъ именемъ общаго интереса съ точки зрѣнія государственнаго права слѣдуетъ признать не общую пользу или выгоду, но цѣль, поставленную носителемъ верховной власти, осуществленіе которой, по мнѣнію того же носителя власти, необходимо въ видахъ государственнаго блага. Хотя бы цѣль была поставлена и ошибочно, хотя бы въ дѣйствительности она должна была привести къ какимъ либо нежелательнымъ результатамъ, но разъ она поставлена органомъ верховной власти, какъ общая, она должна быть признана общимъ интересомъ: таково по крайней мѣрѣ, условное понятіе общаго интереса съ государственной точки зрѣнія. Съ соціальной точки зрѣнія общій интересъ будетъ имѣть мѣсто постольку, поскольку всѣ индивидуально и субъективно поставленныя цѣли являются тождественными.

Какъ бы, однако, широко ни распространялся общій интересъ съ соціальной точки зрѣнія, какъ бы ни были многолюдны тѣ общественныя группы, которыя объединены единствомъ интереса, все же такой интересъ не будетъ общимъ интересомъ съ государственной точки зрѣнія, или, по крайней мѣрѣ, не будетъ таковымъ до тѣхъ поръ, пока не будетъ признанъ въ качествѣ общаго носителемъ верховной власти. Итакъ, государственныя нормы и въ частности законы, имѣющіе своимъ предмедомъ общій интересъ въ только-что указанномъ смыслѣ, будутъ публичными или публично-государственными нормами.

Частный интересъ не означаетъ опять-таки частнаго блага или частной пользы; онъ означаетъ цѣль, поставленную частнымъ лицомъ; мой частный интересъ покоится въ

условіяхъ моей частной жизни; онъ опредѣляется мною самимъ; я могу стремиться достигать такихъ цѣлей, которыя другія частныя лица могутъ считать для себя вредными. Частные интересы опредѣляются безконечнымъ множествомъ условій, они могутъ совпадать съ общими интересами, могутъ и не совпадать; здѣсь все зависитъ отъ временныхъ и мѣстныхъ условій жизни, взглядовъ, потребностей и вообще психо-физическихъ свойствъ человѣка; слѣдовательно, частный интересъ не есть непремѣнно выгода или польза; если употребляютъ нерѣдко выраженіе „это въ твоихъ интересахъ", то говорятъ несомнѣнно о выгодѣ или пользѣ болѣе или менѣе объективныхъ; поэтому такія выраженія не относятся къ числу научныхъ; частный интересъ всегда субъективенъ и потому его можно болѣе точно опредѣлить какъ индивидуально и субъективно поставленную цѣль, предполагающую, конечно, стремленіе со стороны частнаго лица къ ея достиженію. Такимъ образомъ, государственныя нормы, имѣющія своимъ предметомъ частные интересы въ только что указанномъ смыслѣ, и будутъ частно-государственными нормами.

Благодаря точному разграниченію понятій общаго и частнаго интереса, дѣлается очевиднымъ различіе между публично-государственными и частно-государственными нормами. Однако, для большаго уясненія этого вопроса, необходимо болѣе точно опредѣлить отношенія государства или субъекта верховной власти къ частнымъ и общимъ интересамъ; говоря другими словами, необходимо уяснить, въ какомъ смыслѣ частный и общій интересы составляютъ предметъ государственныхъ нормъ.

Уясненіе этого вопроса возможно только изъ разсмотрѣнія характера государственныхъ нормъ. Всѣ тѣ государственныя нормы, гдѣ цѣль поставлена самимъ государствомъ будутъ, какъ мы сказали, публично-государственными нормами. Разсматривая эти нормы, мы видимъ, что какъ цѣли, такъ и средства ихъ достиженія опредѣляются государствомъ неодинаково. Одни нормы имѣютъ своимъ содержаніемъ благо всѣхъ и каждаго въ какомъ либо опредѣленномъ отношеніи, признавая это благо за общій интересъ, другія—имѣютъ своимъ содержаніемъ права, обязанности и правоотношенія въ качествѣ общаго интереса Отсюда два рода публично-государствен-

ныхъ нормъ: организаціонныя и юридическія. Первое названіе оправдывается тѣмъ, что всѣ нормы этой категоріи имѣютъ въ виду организацію условій государственнаго развитія и общаго благосостоянія. Характернымъ признакомъ публично-государственныхъ нормъ обѣихъ категорій является то, что какъ благо, такъ и право государство опредѣляетъ въ качествѣ общаго интереса внѣ какого бы то ни было личнаго усмотрѣнія частныхъ лицъ, что вполнѣ и соотвѣтствуетъ вышеприведенному понятію общаго интереса. Признавая какое-либо благо за общій интересъ, государство само создаетъ условія и средства достиженія этого блага, формулируя въ то же время все это въ своихъ организаціонныхъ нормахъ. Признавая за общій интересъ ту или иную категорію правъ, обязанностей и правоотношеній, государство [1]) ихъ установляетъ внѣ всякой зависимости отъ личнаго усмотрѣнія и обнаруживаетъ соотвѣтствующія волеизъявленія въ видѣ публично-правовыхъ нормъ.

Частно-государственныя нормы имѣютъ своимъ предметомъ, какъ сказано, интересъ частный. Если этотъ послѣдній есть не что иное, какъ индивидуально и субъективно поставленная цѣль, то и стремленіе или желаніе достигнуть такой цѣли также есть дѣло частное. Содержаніемъ частнаго интереса можетъ служить благо такъ же, какъ и право. Если достиженіе цѣлей или осуществленіе частнаго интереса предоставляется частному усмотрѣнію, то очевидно, что какъ цѣли, такъ и средства ихъ достиженія могутъ сталкиваться. Регулированіе частной дѣятельности въ дѣлѣ осуществленія частныхъ интересовъ и составляетъ содержаніе частно-государственныхъ нормъ. Такимъ образомъ, частно-государственныя нормы не создаютъ непосредственно ни правъ, ни благъ, но лишь условія дѣятельности, въ предѣлахъ которыхъ можетъ быть достигаемъ частный интересъ въ томъ и другомъ отношеніи. Созданіе условій для возникновенія субъективныхъ правъ не есть еще созданіе самихъ правъ, такъ какъ при наличности всѣхъ условій для достиженія того или другаго блага частное лицо можетъ и не выразить стремленія

---

[1]) Всякій разъ, какъ для краткости употребляется слово государство въ отношеніи обнаруженія дѣятельности надо разумѣть подъ этимъ органъ верховной власти.

достигнуть этого блага. Слѣдовательно, здѣсь раскрывается широкая сфера для личнаго усмотрѣнія. Роль государства въ этомъ случаѣ ограничивается предупрежденіемъ и примиреніемъ столкновеній между частными лицами по поводу достиженія ими ихъ частныхъ цѣлей, что и осуществляется, какъ сказано, установленіемъ условій и формъ такой частной дѣятельности; далѣе, мы должны придти къ тому заключенію, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ достиженіе того или другаго блага частными лицами подчинено регулирующей дѣятельности государства, и самая возможность достиженія блага превращается поэтому въ субъективное право. Итакъ, всѣ частно-государственныя нормы имѣютъ своимъ предметомъ созданіе условій для возникновенія, существованія и прекращенія правъ, обязанностей и правоотношеній. Поэтому всѣ частно-государственныя нормы могутъ быть признаны юридическими нормами.

Различіе между публично-государственными и частно-государственными нормами обнаруживается, слѣдовательно, и въ томъ, что первыя бываютъ организаціонныя и юридическія, послѣднія—только юридическія. Различіе между публично-правовыми и частно-правовыми нормами выражается въ томъ, что первыя создаютъ, въ видахъ общаго интереса, права, обязанности и правоотношенія, послѣднія создаютъ лишь условія для возникновенія, существованія и прекращенія правъ, обязанностей и правоотношеній, въ видахъ частнаго интереса

Мы уже замѣтили, что публично-государственныя нормы раздѣляются на двѣ группы: организаціонныя и юридическія. Остановимся на каждой изъ нихъ.

Стараясь свести организаціонныя государственныя нормы къ опредѣленнымъ группамъ, мы находимъ, что нѣкоторыя изъ этихъ нормъ опредѣляютъ организацію верховной власти. Нормы эти не имѣютъ юридическаго характера. Государственная власть сама опредѣляетъ собственную организацію, сама себя, такъ сказать, воспроизводитъ сообразно всей совокупности условій исторической и современной жизни даннаго народа; она не можетъ сообщить кому-либо права опредѣлять, помимо нея самой, эту организацію, такъ какъ это означало-бы намѣреніе отказаться отъ обладанія свойствами верховной власти, равнялось бы самоуничтоженію. Носитель

верховной власти не можетъ и самъ имѣть какихъ-либо субъективныхъ правъ, потому что всякое субъективное право основано на объективномъ, а послѣднее есть не что иное, какъ волеизъявленіе носителя верховной власти; такимъ образомъ, допуская субъективное право носителя верховной власти, мы въ то же время должны допустить, что въ данномъ случаѣ какъ объективное, такъ и субъективное право имѣютъ свой источникъ въ одной и той же юридически независимой власти и, слѣдовательно, субъективное право лишено всякой юридической санкціи; но эта послѣдняя есть существенный признакъ права; безъ принудительной санкціи право немыслимо; слѣдовательно, носитель верховной власти, по самой природѣ своей, какъ источникъ права объективнаго, не можетъ имѣть права субъективнаго. Но носитель верховной власти, опредѣляя собственную организацію, тѣмъ самымъ не высказываетъ себѣ никакого велѣнія, потому что велѣть самому себѣ, по крайней мѣрѣ юридически, нельзя; слѣдовательно, носитель верховной власти не можетъ имѣть и юридическихъ обязанностей; отсюда, далѣе, слѣдуетъ, что между носителемъ верховной власти и кѣмъ-либо другимъ не мыслимы вообще никакія правоотношенія, въ смыслѣ правъ и соотвѣтствующихъ имъ обязанностей. Къ этой группѣ организаціонныхъ нормъ относятся тѣ постановленія основныхъ законовъ конституціонныхъ государствъ—монархическихъ и республиканскихъ, которыми опредѣляются: форма правленія или, лучше сказать, государственнаго устройства, отношенія между народнымъ представительствомъ и единоличнымъ представителемъ королевской или иной единоличной власти, входящимъ въ качествѣ элемента въ организацію верховной власти; сюда относятся постановленія объ однокамерной или двукамерной системѣ и многія другія. Конечно, если организація верховной власти разъ уже опредѣлена, если въ составъ этой организаціи входятъ, на основаніи установленныхъ условій, отдѣльные граждане, то мы говоримъ о политическихъ правахъ гражданъ; правахъ слѣдовательно, публичныхъ и въ то же время субъективныхъ. По этому поводу замѣтимъ, что отдѣльныя лица, осуществляя свои политическія права, не опредѣляютъ еще природы или характера организаціи верховной власти, такъ какъ эта природа уже опредѣлена въ организаціонныхъ нормахъ; отдѣльные граждане,

пользующіеся политическими правами, даже входящіе въ составъ организаціи верховной власти, не имѣютъ каждый въ отдѣльности права ни измѣнить избирательную систему, ни установить какія-либо новыя условія выборовъ, ни опредѣлять на какихъ-либо новыхъ началахъ отношенія между личнымъ представителемъ государства и народнымъ представительствомъ и т. п.; все это можетъ сдѣлать только сама организованная верховная власть, и, слѣдовательно, въ отношеніи организаціи верховной власти не можетъ быть рѣчи о субъективныхъ правахъ гражданъ.

Если даже признать, что изъ организаціонныхъ нормъ, какъ слѣдствія, вытекаютъ нормы юридическія, то все же первыя отъ этого не превращаются въ послѣднія, такъ какъ положеніе вовсе не тождественно со своими слѣдствіями; организаціонныя нормы, каковы бы ни были вытекающія изъ нихъ юридическія нормы, имѣютъ все же и свое самостоятельное содержаніе, чуждое юридической природѣ. Къ числу организаціонныхъ государственныхъ нормъ, кромѣ вышеуказанныхъ, должны быть отнесены также и всѣ постановленія законодательныхъ кодексовъ, которыя приписываютъ носителю верховной власти права (такъ наз. права верховенства) и обязанности. Выше было разъяснено, что носитель верховной власти не можетъ имѣть ни правъ, ни юридическихъ обязанностей, потому что онъ самъ есть ихъ источникъ. Такого рода законодательныя постановленія должны быть отнесены, повторяемъ, къ разряду организаціонныхъ, такъ какъ въ нихъ опредѣляются обыкновенно свойства носителя верховной власти, направленія его дѣятельности, обстановка или условія, среди которыхъ существуетъ и функціонируетъ органъ верховной власти. Но хотя бы въ такихъ постановленіяхъ и прямо говорилось только о правахъ или обязанностяхъ носителя верховной власти, все же постановленія эти не будутъ юридическими, но развѣ лишь этическими.

Итакъ, мы видимъ, что есть государственныя нормы, не имѣющія характера юридическихъ нормъ, т. е. не создающія ни правъ, ни обязанностей. Однако, каждый изъ насъ въ правѣ спросить: если эти нормы не создаютъ ни правъ, ни обязанностей, то для чего же онѣ существуютъ? Почему, далѣе, онѣ, не будучи обязательными для носителя верховной

власти, имъ примѣняются и осуществляются? Вопросы эти требуютъ, конечно, разъясненія.

По первому вопросу могутъ быть приведены слѣдующія соображенія. Вся государственная жизнь не исчерпывается правоотношеніями. Многія мѣры, предпринимаемыя носителемъ власти верховной, имѣютъ въ виду созданіе условій благосостоянія; многія мѣры, а слѣдовательно и опредѣляющія ихъ государственныя нормы, являются цѣлесообразными, не касаясь вовсе ни правъ ни обязанностей. Такъ, если ст. 18 старыхъ русскихъ основныхъ законовъ установляетъ совершеннолѣтіе императора, а ст. 41 тѣхъ же законовъ налагаетъ на носителя императорской власти обязанность исповѣдывать православную вѣру, то, не будучи постановленіями юридическаго характера, та и другая статья имѣли большое государственное значеніе.

Но если такого рода государственныя нормы юридически необязательны для носителя верховной власти, то спрашивается, почему все же онѣ признаются и фактически исполняются; говоря другими словами, почему носители власти сами признаютъ себя обязанными или вынужденными исполнять такого рода постановленія? По этому поводу нѣкоторые говорятъ о самоограниченіи власти; эта точка зрѣнія, слѣдовательно, не юридическія, но этическая, и что при подобнаго рода положеніяхъ нравственныя начала управляютъ человѣческими дѣйствіями, хотя бы и не всецѣло, съ этимъ всегда можно согласиться. Другіе высказываютъ мнѣніе, что пока законодательныя постановленія не отмѣнены, они обязательны и для носителя верховной власти. Но для всякаго очевидно, что это слишкомъ формальная точка зрѣнія. Если носитель верховной власти можетъ законодательныя постановленія отмѣнить, значитъ они для него не обязательны и если онъ ихъ исполняетъ, то лишь потому, что не считаетъ нужнымъ ихъ отмѣнять. Конечно, требованія этики и здѣсь играютъ роль. Однако, если носитель верховной власти нарушаетъ существующее постановленіе, не сдѣлавши формальной его отмѣны, то все же постановленіе должно считаться хотя временно отмѣненнымъ; не надо забывать, что мы говоримъ лишь о нѣкоторыхъ постановленіяхъ, касающихся организаціи верховной власти. Такъ, если несовершеннолѣтній императоръ въ абсолютной монархіи вступаетъ въ управленіе государствомъ

и устраняетъ регента, то законъ о совершеннолѣтіи теряетъ, хотя бы временно свою силу и свое значеніе; говоря другими словами, въ гражданахъ утрачивается увѣренность въ правильности и постоянствѣ порядка вступленія въ управленіе государствомъ молодыхъ императоровъ. При этомъ однако, ничьи права и обязанности не нарушаются. Но въ дѣйствительности, въ огромномъ большинствѣ случаевъ и, можно сказать, какъ общее правило, мы наблюдаемъ, что носители верховной власти строго соблюдаютъ установленныя какъ ими самими, такъ и ихъ предшественниками нормы, касающіяся организаціи верховной власти и не создающія ни правъ, ни обязанностей. Объясненіе этого явленія лежитъ внѣ области права.

Государство, какъ въ своей организаціи, такъ и въ дѣятельности верховной власти, не исчерпывается одними правоотношеніями; право—весьма важный, но не единственный факторъ государственной жизни. Государство съ его элементами есть живущій и развивающійся общественный союзъ. Организація верховной власти, являясь лишь однимъ изъ государственныхъ элементовъ, участвуетъ не только активно, но и пассивно въ процессѣ этого развитія, терпя на себѣ всю совокупность предшествовавшихъ и сопутствующихъ вліяній и условій окружающей жизни и модифицируясь согласно съ этими условіями и вліяніями. Тому же самому началу подчинена и дѣятельность носителя верховной власти. Если мы говоримъ о неподчиненіи этого носителя власти законамъ, о верховенствѣ этой власти, ея юридической независимости, то отсюда вовсе еще не вытекаетъ всемогущества власти. Будучи юридически свободною, она подчиняется, какъ сказано, другимъ вліяніямъ, между которыми можно отмѣтить вліянія: религіозное, нравственное, умственное, экономическое. Вотъ эти вліянія и заставляютъ каждаго носителя верховной власти, будетъ ли то одно физическое лицо, или особая организація, сообразоваться въ своей юридически свободной дѣятельности съ существующими законами, которые, въ свою очередь, возникли не безъ вліянія тѣхъ же факторовъ. Такимъ образомъ, и законы касающіеся организаціи верховной власти, не будучи для носителя этой власти обязательными юридически, становятся обязательными, такъ сказать, естественно-исторически.

Вторую группу публично-государственныхъ нормъ пред-

ставляютъ нормы публично-правовыя. Онѣ опредѣляютъ права, обязанности и правоотношенія частныхъ лицъ, понимая послѣднихъ въ смыслѣ противоположенія ихъ носителю верховной власти. Эти нормы можно классифицировать по лицамъ, которымъ онѣ предоставляютъ публичныя субъективныя права, или на которыхъ онѣ возлагаютъ публичныя обязанности.

Остановимся прежде всего на тѣхъ публично-правовыхъ нормахъ, которыя установляютъ публичныя субъективныя права.

Всѣ эти нормы можно раздѣлить на двѣ большія группы: 1) нормы, опредѣляющія субъективныя политическія права, установленныя въ интересахъ государственной организаціи и дѣятельности, и 2) нормы, опредѣляющія субъективныя общегражданскія права, установленныя въ интересахъ всѣхъ и каждаго. Та и другая группа публично-правовыхъ нормъ представляетъ свои разновидности. Такъ, къ первой группѣ должны быть отнесены слѣдующія государственныя нормы: 1) о престолонаслѣдіи и регенствѣ въ абсолютныхъ государствахъ; 2) о престолонаслѣдіи и королевскихъ правахъ въ конституціонныхъ государствахъ; 3) о правахъ членовъ царствующей династіи въ наслѣдственныхъ монархіяхъ; 4) о правахъ президентовъ республикъ, гдѣ эти лица не являются простыми должностными лицами; 5) о правахъ народныхъ представителей, 6) о правахъ должостныхъ лицъ функціонировать въ качествѣ агентовъ носителя верховной власти. Всѣ эти нормы, какъ видимъ, опредѣляютъ публичныя субъективныя права точно опредѣленной и численно незначительной категоріи лицъ; есть, однако, одинъ видъ политическихъ нормъ, которыя опредѣляютъ субъективныя публичныя права неопредѣленнаго круга лицъ; сюда относятся всѣ избирательныя права. Войдемъ въ болѣе или менѣе детальное разсмотрѣніе всѣхъ вышеприведенныхъ видовъ политическихъ правъ.

Законы о престолонаслѣдіи и регенствѣ въ неограниченныхъ монархіяхъ установляютъ публичныя субъективныя права для опредѣленнаго круга лицъ. Природа этихъ правъ имѣетъ совершенно особый характеръ. Члены царствующаго дома по ст. 176 и 178 прежнихъ русскихъ основныхъ законовъ являются подданными, хотя и составляютъ особый ихъ разрядъ. Статьи 3 по 17 тѣхъ же законовъ опредѣляютъ ихъ права по вступленію на престолъ. Возможность воспользоваться такимъ правомъ или осуществить его возникаетъ для нихъ съ

момента смерти царствовавшаго государя или съ момента отреченія отъ престола. Хотя по извѣстной фикціи существованіе верховной власти считается непрерывнымъ, все же фактически можетъ случиться, что между смертью или отреченіемъ отъ престола императора и вступленіемъ на престолъ новаго пройдетъ нѣкоторый промежутокъ времени. Въ этотъ промежутокъ времени право вступленія на престолъ находится въ юридической зависимости исключительно отъ закона, какъ воли прежнихъ носителей власти верховной, которую никто въ данный моментъ по закону отмѣнить не можетъ; носитель верховной власти могъ бы измѣнить законъ, но въ данный моментъ его фактически нѣтъ; значитъ здѣсь мы имѣемъ дѣло съ абсолютнымъ субъективнымъ правомъ, т. е. правомъ частнаго лица, въ данный моментъ, юридически неотмѣнимымъ. Конечно это не устраняетъ фактической возможности нарушенія этого права посредствомъ coup d'Etat. Публичное субъективное право вступленія на престолъ, хотя и основано какъ всякое субъективное право, на объективномъ правѣ, но оно не заключается въ правѣ измѣнять самую организацію верховной власти; послѣдняя опредѣляется уже выраженною въ законѣ волею прежняго носителя верховной власти и можетъ подчиниться юридическому вліянію и воздѣйствію также только носителя верховной власти.

Существующая организація верховной власти въ каждомъ государствѣ обусловливается, какъ сказано выше, причинами не исключительно юридическаго характера, но вообще естественно-историческими. Тѣ нормы, которыя опредѣляютъ существо этой организаціи, не создаютъ субъективныхъ правъ; однако, организація должна воплотиться въ извѣстныхъ внѣшнихъ формахъ и прежде всего она не можетъ обойтись безъ участія личнаго элемента (исключеніе представляетъ теократія). Кто долженъ быть носителемъ верховной власти, или кто долженъ участвовать въ организаціи этой власти въ качествѣ необходимаго элемента, это не касается самого существа организаціи верховной власти, но лишь условій осуществленія этой организаціи, и законодательныя постановленія, опредѣляющія эти условія, несомнѣнно создаютъ субъективныя права. Право вступленія на престолъ вовсе не тождественно съ правомъ организовать наслѣдственную монархію или какую-либо иную форму государственнаго устройства; послѣд-

няго права вовсе не существуетъ ни у кого, потому что, повторяемъ, организація верховной власти выростаетъ естественно-исторически. Субъективное публичное право вступленія на престолъ опредѣляетъ лишь юридическую возможность лица, указаннаго въ законѣ, быть внѣшнимъ выраженіемъ этой организаціи, или личнымъ носителемъ верховной власти въ данный моментъ времени; такимъ образомъ, здѣсь мы имѣемъ публичное субъективное право на верховную власть, но не на организацію этой власти. Однако, разъ извѣстное лицо дѣлается, въ силу закона, носителемъ верховной власти, то въ тотъ же моментъ всѣ юридическія опредѣленія въ отношеніи его теряютъ свою силу; оно дѣлается само источникомъ правъ и обязанностей, становясь внѣ юридическаго порядка; признаніе всѣхъ прежнихъ постановленій становится въ зависимость отъ его воли; оно можетъ подвергнуть измѣненію даже и законы, опредѣляющіе организацію верховной власти.

Другой еще болѣе характерный случай мы имѣемъ въ отношеніи регенства, предусматриваемый статьями 22 и 23 старыхъ русскихъ основныхъ законовъ. По точному смыслу этихъ статей, въ случаѣ неназначенія регенства бывшимъ императоромъ, регентство принадлежитъ отцу или матери императора, вотчимъ же и мачеха исключаются; когда нѣтъ отца и матери, то правительство и опека принадлежатъ ближнему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ обоего пола родственниковъ малолѣтняго императора. Едва-ли можетъ подлежать какому-либо сомнѣнію, что здѣсь мы имѣемъ дѣло съ публичными субъективными правами опредѣленнаго разряда лицъ. Носитель верховной власти здѣсь хотя и на лицо, но онъ не дѣеспособенъ, такъ что вмѣсто его воли продолжаетъ дѣйствовать законъ, т. е. воля прежнихъ носителей верховной власти. Такимъ образомъ, субъективныя права частныхъ лицъ на регентство не зависитъ отъ воли царствующаго государя (малолѣтняго); послѣдній лишенъ возможности такъ или иначе на нихъ вліять; они основаны исключительно на законѣ. Однако и здѣсь субъективныя публичныя права не касаются самой организаціи верховной власти. Институтъ регентства относится лишь къ моменту проявленія воли малолѣтнимъ императоромъ, слѣдовательно, не къ государственной организаціи, но къ дѣятельности. Здѣсь, однако, возникаетъ

вопросъ; если регентъ въ абсолютномъ государствѣ, замѣщающій собою временно императора, дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію, хотя и отъ имени императора, имѣетъ право издавать законы, то можетъ ли онъ измѣнять, или отмѣнять законы, касающіеся организаціи верховной власти. Наше прежнее законодательство по этому поводу не содержало никакихъ указаній. Въ статьяхъ 18 по 30 говорилось о правительствѣ и опекѣ, но не говорилось, что такое правительство. Но если регентъ не императоръ, не носитель верховной власти, то его право управлять государствомъ до совершеннолѣтія государя есть субективное публичное право, хотя и не основанное на волѣ царствующаго государя (малолѣтняго). Далѣе, если регентъ не носитель верховной власти, но лишь представитель личности малолѣтняго носителя этой власти, значитъ онъ подчиненъ юридически законамъ. Итакъ, регентъ имѣетъ права и обязанности, чего нельзя сказать о носителѣ верховной власти. Управленіе государствомъ немыслимо безъ законодательной дѣятельности, направленной къ регулированію явленій внутренней государственной жизни; слѣдовательно, при абсолютномъ режимѣ регентъ долженъ имѣть право издавать соотвѣтствующіе законы; но онъ не можетъ имѣть права измѣнять или отмѣнять законы, опредѣляющіе организацію верховной власти. Ст. 17 нашихъ прежнихъ основныхъ законовъ, говорящая объ обязанности императора свято исполнять законы о наслѣдованіи престола, имѣла для него религіозно-нравственное значеніе, между тѣмъ какъ для регента она была обязательна юридически. Мы не будемъ вдаваться въ ближайшее разсмотрѣніе правъ и обязанностей регента, мы имѣли въ виду указать лишь на то, что права на регентство, равно какъ и права регента по управленію государствомъ, представляютъ собою особую группу публичныхъ субъективныхъ правъ, рѣзко отличающихся, подобно праву на престолъ, отъ всѣхъ другихъ публичныхъ субъективныхъ правъ. Характерную ихъ особенность составляетъ то, что они не зависятъ отъ воли царствующаго монарха.

Государственныя нормы, опредѣляющія характеръ престоло-наслѣдія въ наслѣдственныхъ конституціонныхъ монархіяхъ, также создаютъ субъективныя публичныя права для опредѣленныхъ лицъ; здѣсь, однако, мы имѣемъ дѣло не съ правами на верховную власть, но лишь съ правомъ быть необ-

ходимымъ элементомъ въ организаціи верховной власти. Во всемъ остальномъ это право аналогично съ правомъ на верховную власть въ абсолютныхъ монархіяхъ т. е. оно основано на законѣ, какъ волеизъявленіи бывшихъ носителей верховной власти и въ данный моментъ времени, т. е. по смерти царствовавшаго монарха и до вступленія на простолъ новаго никѣмъ не отмѣнимо. Что касается правъ конституціоннаго монарха по управленію государствомъ, то здѣсь мы съ полнымъ основаніемъ дѣйствительно можемъ говорить объ особаго рода публичныхъ субъективныхъ правахъ, потому что конституціонный монархъ не есть носитель верховной власти и его субъективныя права покоются на законѣ или правѣ объективномъ, имѣющемъ свой источникъ въ носителѣ власти верховной. Къ этой же категоріи государственныхъ нормъ и публичныхъ субъективныхъ правъ относятся права президентовъ республикъ по управленію государствомъ. Если полномочія въ одномъ случаѣ могутъ быть большія, въ другомъ—меньшія, то существо правъ отъ этого не измѣняется. Къ тому же разряду правъ принадлежатъ права народныхъ представителей участвовать въ обсужденіи законовъ и въ постановленіи по этому поводу рѣшеній. Народное представительство въ его цѣломъ служитъ основнымъ элементомъ въ конституціонно-монархической организаціи верховной власти; но отдѣльные народные представители—это граждане, снабженные въ силу закона особыми публичными правами. Какъ бы то ни было, здѣсь мы опять имѣемъ опредѣленную и немногочисленную группу лицъ. Ихъ субъективнымъ правамъ не соотвѣтствуетъ, конечно, никакихъ обязанностей со стороны носителя верховной власти; обязанность же другихъ лицъ выражается лишь чисто отрицательнымъ путемъ, т. е. всѣ другія лица обязаны не препятствовать народнымъ представителямъ пользоваться ихъ правами. Наконецъ, каждый отдѣльный народный представитель, въ силу закона, какъ велѣнія носителя верховной власти, обязанъ выполнять возложенныя на него функціи.

Всѣ вышеприведенныя категоріи политическихъ правъ гражданъ или частныхъ лицъ, въ противоположеніи ихъ носителю верховной власти, могутъ быть признаны и названы высшими политическими правами, при чемъ одни изъ нихъ, какъ права на верховную власть въ наслѣдственныхъ аб-

солютныхъ монархіяхъ, наслѣдственныя королевскія права въ конституціонныхъ монархіяхъ, права народныхъ представителей функціонировать въ этомъ званіи—являются высшими политически-организаціонными правами, другія, какъ права носителей конституціонно-королевской власти, права президентовъ республикъ, равнымъ образомъ, права регентовъ въ абсолютныхъ монархіяхъ, могутъ быть признаны и названы высшими политически-административными правами. Первыя публичныя субъективныя права по участію въ естественно-исторически развившейся организаціи верховной власти; послѣднія—высшія права по управленію; но ни тѣмъ, ни другимъ, повторяемъ, не соотвѣтствуетъ ни какихъ обязанностей носителя верховной власти. Права должностныхъ лицъ функціонировать въ качествѣ уполномоченныхъ носителя верховной власти могутъ быть названы низшими политически-административными правами. Къ разряду политическихъ правъ они относятся потому, что они установлены въ интересахъ государственной организаціи и дѣятельности и принадлежатъ также болѣе или менѣе опредѣленной и численно ограниченной группѣ лицъ. Напротивъ, избирательныя права по избранію народныхъ представителей, а равно публичныя права членовъ царствующихъ династій, могутъ быть признаны низшими политически-организаціонными правами, такъ какъ, занимая второстепенное положеніе сравнительно съ вышеуказанными высшими политически-организаціонными правами, они все же установлены въ интересахъ государственной организаціи. Общее между ними заключается въ томъ, что какъ избирательныя права, такъ и публичныя права членовъ царствующихъ домовъ имѣютъ прямое отношеніе къ организаціи верховной власти. Разница между тѣми и другими состоитъ, напротивъ, въ томъ, что первыя распространяются на менѣе опредѣленный и менѣе количественно ограниченный кругъ лицъ, нежели послѣднія.

Переходимъ ко второй категоріи публично-правовыхъ нормъ, тѣхъ именно, которыя опредѣляютъ публичныя общегражданскія права и которыя установлены въ интересахъ всѣхъ и каждаго.

Число такихъ правъ въ различныхъ государствахъ, конечно, не одинаково, какъ не одинаковъ и самый объемъ ихъ: здѣсь все зависитъ отъ степени политической культуры

государства. Однако, каковы бы ни были эти права, они установлены въ видахъ общаго блага. Къ числу публичныхъ правъ этой категоріи относятся: право неприкосновенности личности и имущества, право свободы передвиженія, право устнаго и печатнаго слова, право свободнаго вѣроисповѣданія, право свободы занятій, право собраній и обществъ, право петицій и нѣкоторыя другія права. Нормы, опредѣляющія обще-гражданскія права, могутъ быть настолько же разнообразны, насколько разнообразны тѣ блага, которыя государство признаетъ за общія и достиженіе которыхъ со стороны всѣхъ и каждаго стремится обезпечить путемъ установленія общегражданскихъ правъ. Стоитъ обратить вниманіе на вышеперечисленныя нормы, опредѣляющія общегражданскія права, чтобы убѣдиться, что блага, признаваемыя государствомъ за общія, дѣйствительно чрезвычайно близко затрогиваютъ человѣческую личность. Всѣ они сводятся къ неприкосновенности личности и имущества и къ свободѣ пользованія физическими и психическими силами и способностями. Чтобы уяснить природу общегражданскихъ субъективныхъ публичныхъ правъ, необходимо вновь припомнить, что источникомъ всякаго права является носитель верховной власти, юридически независимый въ своей правосозидающей дѣятельности, но, однако, подчиненный требованіямъ естественно-историческихъ условій народной жизни. Власть верховная не есть власть безграничная и всемогущая, только эти границы полагаются не правомъ, но фактическими условіями жизни. Пониманіе публичныхъ общегражданскихъ правъ немыслимо, если мы будемъ смотрѣть на нихъ исключительно съ юридической точки зрѣнія. Права эти, какъ и всѣ другія, не налагаютъ на носителя верховной власти никакихъ юридическихъ обязанностей, ибо никто не можетъ обязывать самого себя юридически. Однако, носитель верховной власти принужденъ естественно-исторической необходимостью допускать существованіе этихъ правъ. Такимъ образомъ, мы можемъ сказать, что это права одностороннія, безъ соотвѣтствующихъ обязанностей носителя верховной власти. Нарушеніе этихъ правъ со стороны носителя верховной власти въ отдѣльныхъ случаяхъ возможно, и мы не можемъ указать какого-либо юридическаго пути или средства, благодаря которому нарушенныя права могли бы быть возстановлены. Но такіе от-

дѣльные случаи не вліяютъ на общій характеръ отношеній носителя верховной власти къ гражданамъ. Эти отношенія подчинены началу естественной законосообразности, и публичныя права существуетъ и развиваются по формѣ и содержанію, подчиняясь этому началу и принимая внѣшнее выраженіе въ законодательныхъ постановленіяхъ. Исторія всѣхъ государствъ съ неопровержимою убѣдительностью доказываетъ извѣстную постепенность въ развитіи этихъ правъ въ зависимости отъ развитія самой организаціи верховной власти. Но если нормы публичнаго права не создаютъ юридическихъ обязанностей для носителя верховной власти, то таковыя обязанности онѣ создаютъ для всѣхъ тѣхъ частныхъ лицъ, которыя выступаютъ въ качествѣ агентовъ носителя верховной власти до тѣхъ поръ, пока существуютъ самыя нормы. Должностныя лица обязаны признавать публичныя права гражданъ и послѣдніе, въ случаѣ нарушенія ихъ публичныхъ правъ первыми, всегда имѣютъ возможность стремиться къ возстановленію своихъ нарушенныхъ публичныхъ правъ административнымъ или судебнымъ порядкомъ. Итакъ, мы пришли къ тому важному положенію, что какъ частногражданскимъ правамъ гражданъ, такъ и публичнымъ соотвѣтствуютъ обязанности исключительно гражданъ же; въ первомъ случаѣ частныхъ лицъ въ собственномъ смыслѣ этого слова, въ послѣднемъ—должностныхъ. Такимъ путемъ носитель верхной власти и здѣсь стоитъ внѣ юридическаго порядка, не принимая на себя никакихъ юридическихъ обязанностей. Благодаря организаціи государственной службы, граждане гарантированы въ неприкосновенности ихъ публичныхъ правъ, пока существуютъ самыя нормы, опредѣляющія эти права; благодаря же естественно историческому закономѣрному развитію государственной жизни, граждане пользуются достаточною гарантіею въ томъ, что и нормы не будутъ отмѣнены по произволу; но послѣдняго рода гарантіи не имѣетъ юридическаго характера.

Глава вторая.

Основанія конституціоннаго права.

Литература. *Эсмень А.* Основныя начала государственнаго права. Т. I. 1899. *Вильсонъ.* Государство. Прошлое и настоящее конституціонныхъ учрежденій. 1905. *Гессенъ І. В. и Каминка А. И.* (изд.) Конституціонное государство, изд. 2-е. 1905. *Котляревскій С. А.* Конституціонное государство. 1907. *Коркуновъ М. Н.* Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ. Ч. I. изд. 2. 1906. *Смирновъ Е.* (изд. сборн. статей). Государственный строй и политическія партіи. I—IV. 1906—1907. *Ковалевскій М. М.* Общее конституціонное право. 1908. *Дюги* Конституціонное право. 1908.

Изданія текста конституцій: *Новикъ П. Д.* Современныя конституціи и положеніе о Государственной Думѣ. 1906. *Гессенъ В. М. и бар. Нольде Б. Э.* (ред.) Современныя конституціи. Т. I. 1905. Т. II. 1907.

§ 28. Понятіе конституціоннаго права. Писаныя конституціи. Отличіе основныхъ законовъ отъ обыкновенныхъ.

Послѣ того какъ мы ознакомились съ различными видами государственныхъ нормъ, мы можемъ перейти къ ознакомленію съ конституціоннымъ правомъ культурныхъ государствъ. Прежде всего мы должны будемъ остановиться на самомъ понятіи конституціоннаго права.

Надо сказать, что въ каждомъ государствѣ не только конституціонномъ, но и абсолютномъ, имѣются свои основные законы; это тѣ законы, которые опредѣляютъ самую организацію государственной власти. Это публично-государственныя организаціонныя нормы.

Совокупность такихъ нормъ въ каждомъ государствѣ и слѣдуетъ, строго говоря, называть конституціоннымъ правомъ. Такимъ образомъ, основные законы и конституціонные законы одно и то же. Однако, въ большинствѣ случаевъ, подъ кон-

ституціоннымъ правомъ разумѣются основные законы лишь тѣхъ государствъ, въ организацію верховной власти которыхъ входитъ общественный элементъ. Основные законы абсолютныхъ монархій обыкновенно не называются конституціонными; выраженіе „конституціонный“ обозначаетъ собою основанный на участіи народа; отсюда конституціонная монархія есть та форма государственнаго устройства, въ которой власть принадлежитъ монарху и народному представительству. Такимъ образомъ, конституціонное право въ этомъ условномъ значеніи слова есть совокупность основныхъ законовъ въ конституціонномъ государствѣ. Это понятіе конституціоннаго права развилось чисто исторически. Самое слово „конституціонный“ происходитъ отъ латинскаго constituo, что значитъ установляю, учреждаю. У римскихъ писателей встрѣчается уже выраженіе „rem publicam constituere“, установить государственную организацію. Въ средніе вѣка впервые возникаетъ представленіе объ основныхъ законахъ, какъ о такого рода писаныхъ постановленіяхъ, которыя возникаютъ по договорному соглашенію или въ силу компромисса и обязательны для договаривающихся. Таковы, напр., средневѣковыя хартіи, которыя выдавались представителями королевской власти городскимъ общинамъ въ цѣляхъ защиты ихъ отъ феодальныхъ притѣсненій; этими хартіями установлялись городскія вольности, права и привиллегіи городовъ, при чемъ хартіи считались обязательными какъ для королей и городскихъ общинъ, такъ и для феодаловъ, бывшихъ юридически подчиненными королевской власти. Въ этомъ первомъ представленіи о конституціонномъ правѣ преобладаетъ, такимъ образомъ, мысль о политической независимости и, въ особенности, мысль о гарантіи правъ; Нѣсколько позднѣе, въ эпоху господства въ политической литературѣ воззрѣній представителей школы естественнаго права, идеи конституціоннаго права сдѣлали дальнѣйшій шагъ въ своей эволюціи, хотя чисто на теоретическихъ основаніяхъ. Мы видѣли, что по теоріи естественнаго права люди жили первоначально въ естественномъ негосударственномъ состояніи, изъ котораго вышли путемъ договора, положеннаго, такимъ образомъ, въ основаніе государственной организаціи. Почти во всѣхъ ученіяхъ представителей этой школы проходитъ красной нитью мысль, что государственная власть принадлежитъ самому народу, что народъ есть первоначальный источникъ

этой власти, но что путемъ особаго договора онъ передаетъ эту власть или отдѣльнымъ лицамъ, или народнымъ представителямъ. Такимъ образомъ, то, что говоритъ по поводу государственной организаціи и положенія въ государствѣ гражданъ самъ народъ и составляетъ главные или основные законы государства, которые могутъ быть измѣняемы также только самимъ народомъ. Правда, такіе ученые какъ Гоббесъ полагали, что народъ передаетъ свою власть монарху всецѣло, не только отказываясь отъ самой власти, но и отъ права неповиновенія, хотя бы дѣятельность монарха приняла деспотическій характеръ; но такая мысль не только никогда не могла упрочиться въ сознаніи народа, но никогда не могла въ немъ и возникнуть. Напротивъ, ученіе о полновластіи народа и о его учредительной власти нашло широкій откликъ въ народныхъ массахъ и послужило источникомъ многихъ писаныхъ конституцій, ведущихъ свое начало съ первой французской революціи. Такимъ образомъ, къ средневѣковой идеѣ объ обязательности договора и о гарантіи установленныхъ правъ присоединилась идея участія народа въ организаціи государственной власти, т. е. въ XVIII ст. были на лицо оба главныхъ элемента, входящихъ въ понятіе конституціоннаго права—государственная организація и права гражданъ.

Если школа естественнаго права оказала большое вліяніе на установленіе понятія конституціоннаго права во Франціи и въ другихъ государствахъ, построившихъ свои конституціи по французскому образцу, то въ государствахъ германскихъ и англо-американскихъ развитіе идеи конституціоннаго права шло чисто практически. Въ особенности въ этомъ отношеніи обращаетъ на себя вниманіе Англія. Здѣсь еще въ 1215 году королемъ Іоанномъ Безземельнымъ была дана Magna Charta libertatum, которая опредѣляла права гражданъ и ограничивала королевскій произволъ. Во все послѣдующее время въ Англіи идетъ борьба между королевской властью и другими соціальными элементами и результаты этой борьбы всегда выражались въ соглашеніяхъ, въ уступкахъ со стороны королевской власти въ пользу народа или отдѣльныхъ общественныхъ группъ, при чемъ юридическое закрѣпленіе пріобрѣтенныхъ политическихъ и гражданскихъ правъ обыкновенно принимало форму хартій или биллей. То, что установлялось такимъ путемъ, пріобрѣтало характеръ основныхъ или конституціонныхъ

законовъ. Не смотря на это, въ Англіи не развилось полной и цѣльной писаной конституціи, и всѣ постановленія, имѣющія конституціонный характеръ, разбросаны по отдѣльнымъ законодательнымъ актамъ. Англичане считаютъ гораздо болѣе важнымъ обычное право, т. е. право, укоренившееся въ сознаніи населенія, хотя бы и не облеченное въ письменную форму.

Чисто практически, хотя и инымъ путемъ, развивалось понятіе конституціоннаго права въ государствахъ американскихъ. Въ XVII ст. возникли въ Америкѣ англійскія колоніи; новые поселенцы, занявши свободныя мѣста, сходились въ общія собранія и заключали между собою договоры, путемъ которыхъ устанавлялась политическая организація и политическій режимъ, а равно обезпечивались гражданскія права. Однако, колоніи были только колоніями и ихъ конституціи требовали утвержденія со стороны метрополіи; послѣдняя утверждала ихъ съ тѣмъ условіемъ, чтобы колоніи признавали политическую зависимость отъ Англіи, и чтобы въ конституціяхъ штатовъ не содержалось ничего противорѣчащаго основнымъ законамъ Англіи. Впослѣдствіи колоніи пріобрѣли политическую независимость и ранѣе выработанныя конституціи получили свою полную политическую силу. Такимъ образомъ, въ американскихъ государствахъ понятіе конституціоннаго закона и конституціоннаго права установлено болѣе или менѣе точно. Подъ нимъ разумѣются первоначальныя установленныя народомъ постановленія, опредѣлявшія, какъ государственную организацію, такъ и права гражданъ.

Въ государствахъ германскихъ подъ именемъ основныхъ или конституціонныхъ законовъ разумѣются постановленія, являющіяся обыкновенно результатомъ компромисса между монархомъ и народомъ и касающіяся обыкновенно также характера организаціи государственной власти и гражданскихъ правъ. Изъ сказаннаго выясняется не только понятіе конституціоннаго права, но и то, какъ возникаютъ основные законы или конституціи, какой процессъ происходитъ при ихъ измѣненіи или отмѣнѣ.

Писаныя конституціи не создаютъ формы государственнаго устройства, а только ее опредѣляютъ юридически. Слѣдовательно, писанныя конституціи, писаные основные законы, опредѣляя существо государственной власти или ея организацію, сами возникаютъ или видоизмѣняются цѣликомъ лишь въ

тѣ моменты, когда эта организація, подъ вліяніемъ жизненныхъ условій, претерпѣваетъ существенныя измѣненія; тогда именно вмѣсто однихъ основныхъ законовъ возникаютъ другіе.

Есть, слѣдовательно, нѣсколько способовъ или, лучше сказать, видовъ возникновенія основныхъ законовъ или конституцій. Во-первыхъ, основные законы создаются путемъ такъ называемаго октроированія; основные законы даются сверху монархической властью, т. е. той властью, которая до извѣстнаго момента пользуется всей полнотой своего могущества. Чѣмъ объясняется возникновеніе такого вида октроированныхъ, данныхъ сверху, конституцій? Въ западно-европейскихъ государствахъ, въ особенности въ Германіи, ихъ достаточное количество. Октроированныя конституціи обыкновенно даются сверху не безъ вліянія опредѣленныхъ причинъ. Для каждаго должно быть ясно то обстоятельство, что власть, пользующаяся всей полнотой своего могущеста, находящаяся въ выгодныхъ условіяхъ, не можетъ отказаться отъ своего привиллегированнаго положенія; слѣдовательно, если власть даетъ сверху конституцію, то, значитъ, для этого существуютъ извѣстнаго рода причины, которымъ она должна подчиняться. Такими причинами являются, конечно, извѣстныя стремленія, требованія, заявленныя въ самомъ государственномъ обществѣ, въ особенности развившееся сознаніе, если не во всѣхъ общественныхъ кругахъ, то во многихъ общественныхъ сферахъ, неудовлетворительности существующей государственной власти. Эта неудовлетворительность можетъ быть очевидной; могутъ быть на лицо такія обстоятельства, которыя дѣлаютъ яснымъ несоотвѣтствіе существующей организаціи съ потребностями общества; возникаетъ движеніе, которое принимаетъ иногда большіе размѣры и вліяетъ на представителя абсолютной власти. Концентрируя въ своихъ рукахъ все же большую власть, но уже не имѣя возможности управлять государствомъ исключительно по своему произволу, абсолютный правитель сознаетъ рискованность своего положенія, не можетъ не видѣть въ будущемъ необходимости рано или поздно идти на уступки, и дѣйствительно эти уступки выражаются въ объявленіи конституціи. Верховная власть отказывается отъ всей полноты своей власти, издаетъ постановленія, которыя до извѣстной степени, иногда до очень незначительной, ограничиваютъ эту власть, создаетъ извѣстнаго рода народныя права, однимъ словомъ, — даетъ сверху такіе

конституціонные законы, которые иногда бываютъ дѣйствительно способны удовлетворить на первый разъ народнымъ требованіямъ. На первый разъ носителю государственной власти удается сохранить, если не всю прежнюю свою неограниченную власть, то все же весьма значительную долю государственной власти. Такая конституція была дана, напримѣръ, въ Пруссіи 1850 году; она существуетъ и до настоящаго времени.

Но не всѣ конституціи возникаютъ такимъ образомъ. Иногда конституціи или основные законы добываются, можно сказать, самимъ народомъ. Самый рельефный примѣръ представляетъ Франція въ періодъ первой французской революціи. Въ такихъ случаяхъ чисто революціоннымъ путемъ народъ стремится добыть себѣ свободу; послѣ различныхъ народныхъ движеній учредительное собраніе, или въ качествѣ учредительнаго собранія наиболѣе революціонные элементы образуютъ изъ себя революціонное правительство и вырабатываютъ конституцію. Это совершенно другой видъ возникновенія конституціи. Въ первомъ случаѣ революціонное движеніе побуждаетъ правительство идти на уступки. Здѣсь же народъ, народныя организаціи или группы уже не довольствуются никакими уступками; королевская власть съ перваго раза идетъ на уступки, но народныя организаціи не удовлетворяются ими, идутъ дальше, образуютъ народную власть, и эта власть сама самостоятельно вырабатываетъ конституцію [1]).

Иногда конституціи создаются совершенно мирнымъ путемъ, путемъ договора; это третій видъ возникновенія конституцій. Этотъ видъ мы наблюдаемъ въ Англіи и американскихъ государствахъ.

Вотъ, въ сущности говоря, всѣ формы возникновенія основныхъ законовъ. Обыкновенные законы являются результатомъ дѣятельности государственной власти, а конституціи выработываются самой жизнью; въ законахъ только констатируется то, что уже существуетъ. Вотъ первое, что отличаетъ законы конституціонные отъ обыкновенныхъ законовъ. Далѣе возникаетъ вопросъ, *какъ измѣняются конституціи*, такъ ли какъ обыкновенные законы, или здѣсь существуютъ особыя

[1]) *Bayer A.* Essai sur les revolutions. 1908

формы? Вопросъ этотъ довольно важный и рѣшается онъ чрезвычайно различно. Прежде всего нужно указать на ту же Англію, въ которой нѣтъ различія между конституціей и другими законами по способу ихъ измѣненія; слѣдовательно, англійскій парламентъ можетъ каждую минуту во время своихъ сессій измѣнить любой законъ. Нужно еще разъ упомянуть о томъ характерномъ обстоятельствѣ, что въ Англіи нѣтъ писаной конституціи Англичане пользуются такъ называемымъ обычнымъ правомъ. Это подтверждаетъ то, что здѣсь конституція развивалась мирнымъ путемъ въ теченіе вѣковъ: здѣсь есть цѣлая масса различныхъ актовъ, не приведенныхъ ни въ какую систему. Даже англійскіе государствовѣды затрудняются привести ихъ въ систему. Въ Англіи мы не найдемъ актовъ, подобныхъ французской и прусской конституціямъ. Здѣсь всѣ законы сохраняютъ совершенно одну и ту же силу. Англійскій парламентъ обыкновеннымъ путемъ можетъ замѣнить то или другое положеніе конституціоннаго характера. Это почтѣ единственный примѣръ; всюду въ другихъ государствахъ мы встрѣчаемся съ другими явленіями. Нужно прибавить, что для порядка существующаго въ Англіи взглядъ англичанъ имѣетъ весьма твердое основаніе въ томъ, что государственная власть всецѣло принадлежитъ парламенту.

Въ другихъ странахъ для измѣненія основныхъ законовъ существуютъ разныя формы. Въ Пруссіи, напримѣръ, для этого требуется два голосованія, раздѣленныя промежуткомъ въ 21 день. Въ скандинавскихъ государствахъ требуется, чтобы основной законъ вотировался въ двухъ слѣдующихъ одна за другой сессіяхъ, послѣ новыхъ выборовъ. Во Франціи существуютъ двѣ палаты: палата депутатовъ и такъ называемый сенатъ. Обыкновенные законы разсматриваются сначала въ одной палатѣ, а затѣмъ въ другой. Для того, чтобы измѣнить основной законъ, онѣ должны предварительно каждая въ отдѣльности сдѣлать постановленіе по абсолютному большинству голосовъ о необходимости измѣненія того или другого основного закона, а затѣмъ собраться вмѣстѣ и по абсолютному большинству голосовъ рѣшить вопросъ объ измѣненіи конституціоннаго закона.

Въ Швейцаріи, наиболѣе демократическомъ республиканскомъ государствѣ, существуютъ другія условія. Глав-

нѣйшимъ условіемъ является народный referendum. Здѣсь требуется, чтобы вопросъ объ измѣненіи конституціи былъ предложенъ на голосованіе всего народа. Въ С. А. Соединенныхъ штатахъ требуется согласіе $^2/_3$ обѣихъ палатъ конгресса и $^3/_4$ палатъ штатовъ.

Такимъ образомъ, слѣдуетъ различать два порядка измѣненія конституціонныхъ законовъ: при одномъ порядкѣ измѣненіе происходитъ очень легко, при другомъ оно значительно затрудняется. Англія не признаетъ никакихъ особыхъ формальностей для измѣненія конституціонныхъ законовъ. Возникаетъ вопросъ, какой же порядокъ измѣненія законовъ лучше: тотъ ли, при которомъ ихъ измѣнить легко, или тотъ, при которомъ, прежде чѣмъ ихъ измѣнить, нужно соблюсти особыя формальности. Рѣшить этотъ вопросъ съ научной точки зрѣнія нѣтъ возможности; здѣсь нельзя ничего установить теоретически. Здѣсь играютъ роль разныя мѣстныя и временныя условія; все, въ сущности, зависитъ отъ того, какіе результаты даетъ въ жизни тотъ и другой порядокъ. Отчасти здѣсь играетъ роль форма правленія, отчасти вліяетъ народный характеръ. Всякому извѣстно особое уваженіе англичанъ къ закону; они очень дорожатъ имъ. Англичане—народъ въ высшей степени лояльный въ томъ смыслѣ, что каждый стремится не нарушать законовъ, будь то писаные законы или обычное право. Такое отношеніе къ закону является вполнѣ понятнымъ: Англія—это одна изъ наиболѣе консервативныхъ странъ среди всѣхъ другихъ государствъ; англичане консервативны въ томъ смыслѣ, что они дорожатъ хорошими законами и ихъ не легко убѣдить въ необходимости измѣненія ихъ законовъ; а если это такъ, то нѣтъ надобности установлять такія формальности, благодаря которымъ затруднялось бы измѣненіе законовъ. Въ другихъ государствахъ—въ Швейцаріи и Америкѣ—дѣло обстоитъ иначе. Хотя большинство американцевъ тѣ же англичане, но все же у нихъ со временемъ выработались особыя черты. Американцами во всякомъ случаѣ руководитъ то соображеніе, что основные законы это такіе законы, которые должны пользоваться наибольшей устойчивостью; законы эти есть не что иное, какъ выраженіе воли народа, и, слѣдовательно, никакая другая организація не должна измѣнять этихъ законовъ; если измѣненія возможны, то должны слѣдовать не иначе, какъ по постановленію народа. Въ налич-

ности такихъ положеній, съ другой стороны, въ томъ, что американская жизнь, можно сказать, ежедневно порождаетъ новыя стремленія, планы, проекты, что американцы—народъ очень живой, энергичный, предпріимчивый, мы находимъ разгадку, почему здѣсь признается необходимой особая форма для измѣненія основныхъ законовъ. Что касается Швейцаріи, то здѣсь не только основные, но иногда и обыкновенные законы подвергаются голосованію народа. Это объясняется тѣмъ, что вся швейцарская федерація представляетъ районъ не больше многихъ изъ нашихъ губерній, и народное голосованіе не создастъ большихъ затрудненій.

Вышеизложенные способы и формы измѣненія основныхъ законовъ указаны въ самихъ конституціяхъ. Въ дѣйствительной жизни, однако, нерѣдко случается, что тѣ или другія постановленія основныхъ законовъ измѣняются способами, вовсе не указанными въ конституціяхъ; къ числу ихъ принадлежитъ сама практика въ видѣ законодательнаго, административнаго или судебнаго толкованія законовъ. Какъ бы ни былъ ясенъ законъ, при стремленіи его измѣнить неконституціоннымъ путемъ, всегда можно прибѣгнуть къ его толкованію; это и практикуется въ довольно широкихъ размѣрахъ, и есть много примѣровъ такого неконституціоннаго измѣненія основныхъ законовъ. Конечно, въ этомъ нельзя не видѣть нарушенія законовъ, но во-первыхъ, иногда бываетъ необходимо произвести измѣненіе закона въ скорѣйшемъ времени, между тѣмъ соблюденіе всѣхъ конституціонныхъ формъ слишкомъ хлопотливо и требуетъ много времени; во-вторыхъ, если бы даже первое обстоятельство и не могло служить оправданіемъ къ неконституціонному способу измѣненія основныхъ законовъ, то лица, считающія такія измѣненія незаконными, все же не имѣютъ средствъ воспрепятствовать имъ. Постановленія конституціи de jure остаются неизмѣнными, но они перестаютъ фактически выполняться и мало-по-малу совершенно выходятъ изъ употребленія. Это еще разъ намъ доказываетъ, что въ государственныхъ отношеніяхъ право далеко не единственный регулирующій факторъ, что наряду съ нимъ огромное значеніе имѣютъ факты дѣйствительной жизни, способные парализовать и самое право.

§ 29. Народное представительство. [1])

Современныя культурныя государства организованы въ видѣ представительнаго устройства (за исключеніемъ нѣкоторыхъ кантоновъ Швейцаріи, гдѣ наблюдается непосредственное участіе народа въ законодательствѣ), и это заставляетъ насъ перейти къ разсмотрѣнію вопроса о народномъ представительствѣ, объ его организаціи въ культурныхъ странахъ. Прежде всего обращаетъ на себя вниманіе самая идея народнаго представительства: возникаетъ вопросъ, какъ она появилась, какъ произошли формы народнаго представительства.

Въ древне-римскихъ и германскихъ государствахъ мы не находимъ народнаго представительства, такъ какъ государства эти не имѣли въ немъ и надобности, находя возможнымъ осуществлять законодательныя функціи при помощи непосредственной дѣятельности полноправныхъ гражданъ. Число полноправныхъ гражданъ было на столько незначительно, что имъ не представляло затрудненія участвовать непосредственно въ народныхъ собраніяхъ.

Когда мы переходимъ къ среднимъ вѣкамъ, то замѣчаемъ, что идея народнаго представительства начинаетъ развиваться. Въ обществѣ произошла дифференціація, въ первое время феодальныя землевладѣльцы собираются непосредственно въ народныя собранія, которыя принимаютъ скоро значеніе сословныхъ, и созываются по волѣ короля, наиболѣе крупнаго землевладѣльца, для обсужденія наиболѣе важныхъ вопросовъ. Рыцари, бароны являются съ подчиненными имъ лицами, съ войсками, часто со всѣми домашними и участвуютъ непосредственно въ собраніяхъ. Но этотъ порядокъ скоро вымираетъ, скоро является необходимость прибѣгнуть къ осуществленію представительства. Прежде всего города по-

---

[1]) См. *Чичеринъ Б.* О народномъ представительствѣ 1899. *Ковалевскій М.* Отъ прямого народоправства къ представительному. 1906. *Устиновъ В. М.* Ученіе о народномъ представительствѣ. 1912.

требовали, чтобы ихъ представители участвовали въ собраніяхъ вмѣстѣ съ баронами и вообще феодалами. Непосредственное участіе городовъ было затруднительнымъ, вслѣдствіе чего и возникаетъ идея участія на собраніяхъ при помощи представителей.

Такимъ образомъ, народное представительство сравнительно очень недавняго происхожденія; оно возникаетъ въ средніе вѣка, и только въ позднѣйшее время оно быстро развивается. Первоначальное народное представительство отъ городовъ, феодаловъ и духовенства по своей формѣ носитъ частно-гражданскій характеръ: именно, города, посылая своихъ представителей, даютъ имъ инструкціи, наказы, опредѣлявшіе, какіе интересы и цѣли должны были преслѣдовать народные представители. Какъ частное лицо можетъ уполномочивать своего довѣреннаго на извѣстныя дѣйствія, такъ и здѣсь всѣ народные представители получали наказы. Во Франціи еще въ періодъ революціи уполномоченные, посылавшіеся въ генеральные штаты, получали свои наказы. Изъ этихъ наказовъ можно ознакомиться съ тѣми взглядами, которые господствовали въ то время въ различныхъ кругахъ французскаго населенія.

Но мало-по-малу такой частный характеръ народнаго представительства измѣняется, и понемногу, подъ вліяніемъ, главнымъ образомъ, ученыхъ и вообще интеллигентныхъ представителей общества, развивается и укрѣпляется идей, въ силу которой народные представители не должны имѣть никакихъ наказовъ, такъ какъ они являются представителями всего народа, а не избравшихъ ихъ общественныхъ группъ. Теперь нѣтъ ни одной конституціи, въ которой было бы сказано, что народные представители есть представители избравшихъ ихъ общественныхъ группъ. Каждый народный представитель признается представителемъ всего народа.

Эта, повидимому, безспорная идея возбуждаетъ, однако, большое сомнѣніе. Существуетъ другое мнѣніе, не безъ основанія заявляющее, что народные представители являются представителями не цѣлаго народа, а представителями отъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ, которыя ихъ избрали. Недоразумѣнія, которыя возникаютъ по поводу этого вопроса

объясняются двумя порядками воззрѣній на политическія учрежденія.

Такими двумя порядками воззрѣній являются порядокъ юридическій и порядокъ соціологическій; изъ смѣшенія этихъ двухъ порядковъ и возникаютъ недоразумѣнія. Весьма многіе ученые и въ особенности государственные люди держатся юридическаго взгляда, представляютъ народъ, какъ цѣлое, имѣющее свою волю, которую оно проявляетъ черезъ посредство народныхъ представителей. Это юридическое воззрѣніе привело къ фикціи, будто каждый народный представитель является представителемъ всего народа. Юридическая теорія считаетъ государство какъ бы особымъ существомъ, и съ ея точки зрѣнія дѣйствительно народные представители являются представителями всего народа; но разъ мы не хотимъ прибѣгать къ фикціямъ, желаемъ изучать жизнь такой, какова она есть, то дѣло представляется въ иномъ видѣ. Мы не можемъ считать народныхъ представителей представителями цѣлаго народа, какъ бы мы этого ни желали. Намъ говорятъ, что еслибы вмѣсто народныхъ представителей участвовалъ самъ народъ, тогда онъ участвовалъ бы весь, какъ цѣлое. Дѣло, однако въ томъ, что народъ не есть конгломератъ индивидовъ. Народъ состоитъ изъ общественныхъ группъ, отличающихся каждая своими особыми чертами. Каждая изъ такихъ группъ стремится быть представленной въ законодательномъ органѣ и многія изъ нихъ дѣйствительно бываютъ представлены; но разъ между политическими взглядами отдѣльныхъ общественныхъ группъ или политическихъ партій обнаруживается существенная разница, доходящая нерѣдко до взаимнаго исключенія, то, разумѣется, и представители этихъ группъ будутъ отличаться тѣми же самыми чертами, представляя не все населеніе, но лишь группы ихъ избравшія. Любая избирательная компанія подтверждаетъ это положеніе. Представители лѣвыхъ партій не могутъ представлять въ то же время голосовавшія противъ нихъ правыя общественныя группы.

Тѣмъ не менѣе представители разныхъ общественныхъ группъ въ парламентѣ, при обсужденіе законодательныхъ или иныхъ вопросовъ, приходятъ къ соглашеніямъ и постановляютъ большинствомъ голосовъ рѣшенія, обязательныя для всего народа. Меньшинство подчиняется большинству; не будь

такихъ соглашеній и такого подчиненія, общественная и государственная жизнь сдѣлалась бы невозможной.

Но здѣсь можетъ возникнуть другой вопросъ: не является-ли народное представительство въ его цѣломъ дѣйствительнымъ представительствомъ народа? Въ высшей степени, конечно, желательно, чтобы народное представительство въ его цѣломъ было представительствомъ всего народа. Но отъ желаній до дѣйствительности очень далеко. Если мы будемъ изучать народное представительство въ его реальныхъ формахъ въ различныхъ государствахъ, то мы увидимъ, что въ дѣйствительности это не всегда такъ: народное представительство далеко не всегда представляетъ народъ въ истинномъ смыслѣ этого слова. Все здѣсь зависитъ отъ самой системы выборовъ. Вотъ почему въ скоромъ времени мы должны будемъ детально остановиться на избирательной системѣ: теперь же замѣтимъ лишь, что народное представительство, какъ институтъ, реально представляющій собою народъ, не есть однако, что-нибудь невозможное, если только не гнаться за какой-нибудь идеальной точностью. Въ нѣкоторыхъ странахъ народное представительство дѣйствительно очень близко подходитъ къ той формѣ, при которой оно можетъ представлять весь народъ. Это достигается системой пропорціональныхъ выборовъ, когда могутъ пользоваться правомъ выборовъ не только группы съ большимъ числомъ избирателей, но и болѣе мелкія группы. При такой системѣ можетъ быть представительство не только большинства, но и меньшинства. Весь народъ дѣлится на политическія группы; каждая изъ такихъ группъ выбираетъ въ парламентъ пропорціональное численности избирателей число представителей. Въ этомъ случаѣ мы дѣйствительно видимъ представительство, отражающее вполнѣ если не весь народъ во всемъ его разнообразіи, то во всякомъ случаѣ его политическое настроеніе.

Итакъ, слѣдовательно, мы должны признать, во первыхъ, что каждый народный представитель не можетъ представлять всего народа, и, во-вторыхъ, что народное представительство, какъ цѣлое, иногда можетъ отражать организацію всего народа. Въ дѣйствительности пропорціональность выборовъ встрѣчается очень рѣдко и въ немногихъ государствахъ [illegible] встрѣчается [illegible] вейцаріи; въ большинствѣ же случаевъ ея не имѣется, такъ-

какъ она сопряжена съ большими затрудненіями и требуетъ большой политической опытности. Если мы имѣемъ небольшое государство, то организація пропорціональнаго представительства легка. Но если въ государствѣ масса различныхъ политическихъ группъ, въ особенности -если политическое развитіе народа стоитъ на низкой ступени, то проведеніе пропорціональныхъ выборовъ весьма затруднительно. Такимъ образомъ, и по вопросу объ организаціи народнаго представительства должны быть строго различаемы юридическая и соціологическая точки зрѣнія.

Возникаетъ, далѣе, вопросъ объ отношеніяхъ народнаго представительства къ правительству; замѣтимъ, что подъ правительствомъ слѣдуетъ разумѣть ту высшую въ государствѣ организацію, въ рукахъ которой сосредоточивается постоянное управленіе государственными дѣлами. Поставленный вопросъ также, до извѣстной степени, организаціонный. Здѣсь точка зрѣнія нѣсколько иная. Одно дѣло разсматривать, поскольку народное представительство представляетъ весь народъ, другое,—каково отношеніе между народнымъ представительствомъ и правительствомъ. Здѣсь прежде всего не слѣдуетъ упускать изъ виду, что народные представители, какъ бы они ни выбирались, какъ бы, можетъ быть, недостаточно они ни представляли собой народъ, все же составляютъ совокупность лицъ, которая не назначается отъ правительства, но является юридически вполнѣ самостоятельной. Это лица—избранныя народомъ, и въ этомъ отношеніи, слѣдовательно, они противополагаются или, во всякомъ случаѣ, могутъ противополагаться правительству; народное представительство, какъ бы плохо оно ни было организовано, является поэтому учрежденіемъ въ высшей степени цѣннымъ.

Однако, дѣйствительная жизнь убѣждаетъ насъ въ томъ, что это противоположеніе между народнымъ представительствомъ и правительствомъ весьма разнообразно. Разныя государства даютъ намъ въ этомъ отношеніи разныя картины, что зависитъ отъ того, существуетъ-ли въ государствѣ система отношеній между двумя указанными учрежденіями дуалистическая или парламентарная. При существованіи той или другой изъ этихъ системъ отношенія между правительствомъ и народными представителями различны, и то противо-

положеніе, о которомъ мы говоримъ, также является совершенно различнымъ.

Фактически мы не можемъ представить себѣ народное представительство такимъ компактнымъ цѣлымъ, которое было бы объединено однимъ образомъ мышленія, но юридически оно функціонируетъ, какъ единое цѣлое. Народное представительство, какъ цѣлое, должно высказываться по каждому отдѣльному вопросу. Каковы бы ни были различныя фракціи въ народномъ представительствѣ, какъ бы ни былъ разнообразенъ составъ его, двухъ рѣшеній въ немъ быть не можетъ; всегда имѣется большинство и меньшинство. Слѣдовательно, если мы касаемся отношеній между народнымъ представительствомъ и правительствомъ, то вопросъ идетъ объ оппозиціи правительству, и здѣсь обнаруживается разница между дуалистической и кабинетной или парламентарной системами.

Дуалистическая форма—это такая форма, когда нѣтъ въ законодательствѣ никакого единства власти, когда правительство, министерство, исполнительная власть стоитъ съ одной стороны, съ другой—парламентъ, народное представительство. Это—та система, при которой нѣтъ надлежащей отвѣтственности правительства предъ народнымъ представительствомъ. Здѣсь большинство народнаго представительства можетъ стоять не на сторонѣ правительства, и подобный порядокъ ведетъ за собой то послѣдствіе, что законодательная работа затрудняется. Если большинство народныхъ представителей не стоитъ на сторонѣ правительства, законы могутъ быть въ теченіе долгаго времени не изданы, благодаря трудности приходить къ компромиссамъ. Но какова бы ни была дисгармонія между этими элементами, несогласія не влекутъ за собой уходъ министерства, и потому министерство, зависящее только отъ королевской власти, остается у дѣлъ.

Другую форму порядка вещей представляютъ государства съ парламентарной или кабинетной системой, гдѣ министерство назначается изъ состава большинства народнаго представительства. Это тѣ государства, гдѣ большинство народныхъ представителей обыкновенно стоитъ на сторонѣ правительства или, лучше сказать, обратно, гдѣ правительство стоитъ на сторонѣ большинства народныхъ представителей, какъ напримѣръ, въ Англіи, Франціи. Гдѣ существуетъ кабинетская си-

стема,—между правительствомъ и народными представителями обыкновенно существуетъ согласіе

Но это, однако же, не рѣшаетъ вопроса о самомъ характерѣ народнаго представительства. Самый характеръ большинства въ средѣ народнаго представительства можетъ быть весьма различенъ; точно такъ же правительственная политика можетъ быть не одинакова. Весьма разительный примѣръ этого представляетъ Англія, гдѣ съ давнихъ поръ наблюдается два направленія; либеральное и консервативное. То одерживаетъ верхъ консервативное направленіе, слѣдовательно, въ самомъ большинствѣ народа проявляется консервативное настроеніе, благодаря которому большинство, попавшее въ парламентъ, имѣетъ тоже консервативное настроеніе, тонаоборотъ. Нельзя предполагать, чтобы парламентъ былъ всегда одного направленія.

Если въ данный моментъ народное представительство не согласно съ настроеніемъ народа, тогда королевская власть имѣетъ право распустить парламентъ и назначить новые выборы. Конкретный примѣръ этого представляетъ англійскій парламентъ, предшествовавшій трансваальской войнѣ. Парламентъ этотъ былъ либеральный, и правительство не могло разчитывать, что онъ дастъ разрѣшеніе открыть войну съ бурами. Но эта война обѣщала матеріальныя выгоды для англичанъ, и потому, хотя нижная палата была противъ войны, считая такой актъ не гуманнымъ, не либеральнымъ, не прогрессивнымъ, правительство распустило палату и назначило новые выборы. Замѣчательно то, что новый составъ палаты былъ за войну. Народное представительство, слѣдовательно, въ томъ же самомъ народѣ имѣетъ не однородный составъ и подчинено не одному и тому же настроенію. По отдѣльнымъ вопросамъ въ народѣ можетъ быть консервативное настроеніе, тогда какъ парламентъ держится либеральнаго направленія.

Другой примѣръ представляютъ выборы въ Германіи въ 1907 г., характеризующіеся грандіознымъ проваломъ соціалъ-демократіи. Она понесла такое пораженіе, какого никогда не испытывала съ самого основанія парламента. Ею были потеряны 36 мѣстъ изъ 80. Ясно, что въ народѣ образовалось консервативное настроеніе: выборы дали такой составъ, что перевѣсъ перешелъ на сторону консервативныхъ элементовъ.

Весьма трудно объяснить подобнаго рода явленіе, указать, каковы здѣсь причины Отчасти, быть можетъ, событія, происходившія въ Россіи, подѣйствовали устрашающимъ образомъ на народныя массы Германіи, находящіяся все же, въ общемъ, въ сравнительно сносномъ экономическомъ положеніи Можетъ быть здѣсь есть и другія причины, напримѣръ, національнаго характера: германское правительство сумѣло внушить избирателямъ ту мысль. что германскій народъ въ общемъ, въ цѣломъ, не обращая вниманія на соціальныя противорѣчія,— это великій народъ; ему должно принадлежать великое будущее. Эта идея націонализма могла повліять въ виду возможности опасенія войны и т д.

Нужно сказать, что въ каждомъ парламентѣ существуетъ оппозиція правительству. Если государство только переходитъ отъ абсолютизма къ конституціонализму, то между народнымъ представительствомъ и правительствомъ существуютъ не рѣдко не только рѣзкія, но, можно сказать, враждебныя отношенія; въ государствахъ же культурныхъ оппозиція составляетъ необходимый элементъ парламента. Возьмемъ для образца ту же Англію. Не только всѣ англичане, но и само англійское правительство глубоко убѣждено въ томъ, что оппозиція не есть что-либо враждебное. Это есть нормальная составная часть парламента; безъ оппозиціи правительство будетъ чувствовать себя неловко, оно будетъ не увѣрено въ своихъ силахъ, разъ ему предоставляется безконтрольное право рѣшать различные законодательные вопросы. Англичане привыкли къ тому, что-бы встрѣчать противодѣйствіе, чтобы въ этомъ противодѣйствіе отыскивать истину. Вотъ почему въ Англіи говорятъ не объ *оппозиціи Его Величеству*, но объ *оппозиціи Его Величества*. Это не оппозиція правительству: это значитъ, что оппозиція составляетъ нормальную составную часть представительства; это необходимый органъ, безъ котораго функціонированіе парламента неправильно.

Какъ бы ни было хорошо организовано народное представительство, оно само въ себѣ не заключаетъ какихъ-либо гарантій, обезпечивающихъ населеніе противъ нарушенія законовъ, противъ произвола администраціи. Здѣсь требуются еще нѣкоторыя другія установленія. Народные представители сходятся въ извѣстные промежутки времени, составляютъ законы, можетъ быть, очень, хорошіе; но если нѣтъ

гарантій въ томъ, что эти законы будутъ исполняться, то они всегда могутъ быть нарушаемы. Такія гарантіи мы должны видѣть въ отвѣтственности министровъ, въ организаціи независимаго суда, самоуправленія, въ свободѣ печати и проч. Весьма важное значеніе въ каждой странѣ имѣетъ также сколько-нибудь развитое общественное мнѣніе.

Для каждаго понятно, какое значеніе имѣетъ самостоятельная организація суда. Важно, чтобы въ государствѣ существовалъ независимый самостоятельный судъ. Къ сожалѣнію, разныя страны даютъ намъ въ этомъ отношеніи разныя картины, и у большинства народовъ это дѣло заставляетъ желать еще очень многаго. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ мы не можемъ говорить о томъ, чтобы судъ былъ независимъ такъ какъ въ большинствѣ случаевъ онъ подчиненъ въ значительной степени администраціи. Лишь въ немногихъ государствахъ администрація зависитъ отъ суда, что мы видимъ, напримѣръ въ Англіи, гдѣ дѣятельность суда охватываетъ не только дѣла частныхъ лицъ, но суду подчинена и дѣятельность администраціи.

Чувство уваженія къ закону въ англичанахъ настолько сильно, что законъ считается одинаково обязательнымъ какъ для частныхъ лицъ, такъ и для органовъ администраціи: всякое должностное лицо, нарушившее законъ, является отвѣтственнымъ предъ обыкновеннымъ судомъ; во многихъ государствахъ для гражданъ существуютъ одни суды, для администраціи другіе; иногда правонарушенія, совершаемыя должностными лицами, разсматриваются также органами администраціи; иногда существуютъ особые административные суды, организуемые весьма различно, но обыкновенно съ большей или меньшей примѣсью административнаго элемента: объективность такихъ судовъ не всегда, конечно, обезпечена. Англія не знаетъ этихъ порядковъ и не признаетъ никакихъ исключительныхъ судовъ.

Еще дальше пошли американскія государства, гдѣ не только нѣтъ зависимости суда отъ администраціи, но отъ суда зависитъ даже законодательство. Возникаетъ вопросъ, какимъ образомъ законодательство можетъ зависѣть отъ суда? Законодательство есть выраженіе воли верховной власти; между тѣмъ судъ является органомъ подчиненнымъ этой власти. Какимъ

образомъ органъ подчиненный можетъ стоять выше цѣлаго? Между тѣмъ въ Америкѣ мы это видимъ. Весь секретъ заключается въ томъ, что въ Америкѣ, какъ и въ нѣкоторыхъ другихъ республиканскихъ государствахъ, государственною властью считается не организація палатъ, а самъ народъ, уполномочившій палаты къ законодательной дѣятельности и нерѣдко выражающій свою волю при помощи референдума. Палаты являются, такъ сказать, законодательствомъ второй степени; онѣ выполняютъ полномочіе со стороны верховной власти. Вотъ почему судебнымъ учрежденіямъ въ американскихъ государствахъ предоставлено право контроля за законодательной дѣятельностью второго порядка. Судебное учрежденіе можетъ не признать силу закона, если онъ противорѣчитъ конституціи. Здѣсь нѣтъ никакого противорѣчія; здѣсь нѣтъ такого органа, который становился бы выше цѣлаго. Этимъ высшимъ цѣлымъ является самъ народъ, а не законодательныя палаты. Такого рода организація суда, встрѣчающаяся въ настоящее время, какъ рѣдкое исключеніе, въ Америкѣ, представляетъ собою гарантію противъ разнаго рода незакономѣрныхъ дѣйствій въ государствѣ.

Такого же рода гарантію представляетъ организація самоуправленія. Самоуправленіемъ называется, говоря коротко, участіе народа въ управленіи. Если народъ, участвуя въ парламентахъ, проявляетъ свою волю, то, участвуя въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, онъ замѣняетъ собою агентовъ правительства. Это участіе не менѣе важно, чѣмъ судъ, потому что при этой системѣ народное представительство участвуетъ не только въ изданіи законовъ, но и въ примѣненіи этихъ законовъ и, слѣдовательно, еще болѣе обезпечиваетъ закономѣрность этого порядка вещей. Но здѣсь все зависитъ отъ того, какъ организовано общественное управленіе. Иногда оно бываетъ организовано такъ, что не имѣетъ ни малѣйшей самостоятельности, въ слѣдствіе чего теряетъ свое политическое значеніе.

Наконецъ, едва ли можно спорить противъ того, что общественное мнѣніе играетъ большую роль въ дѣлѣ гарантіи закономѣрной дѣятельности властей. Чѣмъ выше интеллектуальное развитіе народа, тѣмъ выше значеніе общественнаго мнѣнія. Нельзя не признавать того обстоятельства,

что величайшимъ орудіемъ общественнаго мнѣнія является печать, періодическая пресса. Она воспитываетъ общественное мнѣніе, объединяетъ общественную мысль. Не будь печати, многіе народы и сейчасъ еще коснѣли бы въ объятіяхъ абсолютизма. Печать—величайшее орудіе политическаго прогресса. Въ разныхъ государствахъ сила общественнаго мнѣнія, конечно, различна Чѣмъ выше политическая культура государства, тѣмъ сильнѣе вліяніе и общественнаго мнѣнія. Такъ, не смотря на всю силу англійскаго парламента, общественное мнѣніе здѣсь играетъ выдающуюся роль. Оно выражается не только въ печати, но и въ тысячахъ разныхъ собраній, которыя дебатируютъ разные вопросы. Вопросы ставитъ общество; въ печати они обсуждаются. Парламентъ чутко прислушивается къ общественному мнѣнію и просто по психологическимъ причинамъ онъ долженъ идти ему на встрѣчу.

Гарантіи, о которыхъ шла рѣчь, должны несомнѣнно вліять на закономѣрность государственной дѣятельности.

Глава третья.

Организація народнаго представительства.

Литература. *Мейеръ Г.* Избирательное право. 1905. *Solazzi Gino.* Del diritto elettorale politico 1910 *Долгоруковъ* (изд.). Политическій строй современныхъ государствъ. I. II 1906. *Нифферусъ.* Европейскія избирательныя системы. 1905. *Новгородцевъ.* Германія и ея политическая жизнь. 1904. *Эсменъ А.* Основныя начала государственнаго права. Т. II. Государственное право французской республики. 1899. *Фликсекъ.* Политическія учрежденія современной Европы. 1906. *Дайси.* Основы государственнаго права Англіи. 1907. *Мижуевъ П. Г.* Главныя федераціи современнаго міра. 1907. *Брайсъ.* Американская республика. I—III. 1890. *Беджіотъ.* Государственный строй Англіи. 1905. *Лоуэлль А.* Правительства и политическія партіи въ западной Европѣ. 1905. *Hatschek.* Englisches Sta-

atsrecht I. 1905. *Meyer P.* Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1905. *Drolsum.* Das Konigreich Norwegen. 1905. *Schollenberger* Bundes-Verfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1905. *Labond P* Das Staatsrecht des deutchen Reiches. 1911.

§ 30. Однопалатная и двухъ-палатная системы организаціи [1]).

При разсмотрѣніи вопроса объ организаціи народнаго представительства, наше вниманіе останавливается прежде всего на вопросѣ объ однопалатной и двухъ-палатной системѣ народнаго представительства.

Въ періоды переходные или революціонные общество, главнымъ образомъ интеллигенція, бываетъ такъ настроено, что существованіе въ государствѣ двухъ палатъ ему представляется совершенно излишнимъ. Говорятъ: народъ одинъ, зачѣмъ же двѣ палаты? Двухъ народныхъ представительствъ быть не должно, такъ какъ нѣтъ двухъ народовъ. Но когда говорятъ такимъ образомъ, то, въ сущности говоря, становятся на ту точку, которую мы называемъ юридической т. е., представляютъ себѣ народъ чѣмъ-то компактнымъ, объединеннымъ одной волей, одной мыслью. Мы видѣли, что это не такъ, и потому приводимый аргументъ не выдерживаетъ критики. Народъ одинъ, но въ немъ имѣются исторически развившіяся группы населенія.

Но въ особенности обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что дѣйствительная жизнь не подтверждаетъ положенія о необходимости одной палаты. Изучая организацію государствъ, мы въ огромномъ большинствѣ случаевъ находимъ не одну, но двѣ палаты. Этотъ фактъ не можетъ быть игнорированъ. Еще болѣе обращаетъ на себя вниманіе то обстоятельство, что двѣ палаты существуютъ не только въ государствахъ конституціонно-монархическихъ, но и въ государствахъ республиканскихъ. Возникаетъ теперь вопросъ, какъ же слѣдуетъ объяснить это обстоятельство. Однѣ ли причины вліяютъ на существованіе двухъ палатной системы въ конституціонно-монархическихъ и республиканскихъ государствахъ?

Причины, конечно, различныя. Что касается монархическихъ государствъ, то двухъ-палатная система здѣсь есть

---

[1]) *Ferron.* De la division de pouvoir législatif en deux chambres.

результатъ предшествовавшей борьбы различныхъ классовъ. Почему существуетъ верхняя палата въ Англіи и другихъ государствахъ? Стоитъ взглянуть на составъ этихъ палатъ, чтобы опредѣлить, почему эти палаты существуютъ. Въ Англіи верхняя палата—это палата лордовъ. Достаточно этого обстоятельства, чтобы предположить, что верхняя палата развилась исторически. Въ періодъ феодализма крупные феодалы концентрировались около королевской власти, которая тоже покоилась на чисто феодальныхъ началахъ. Эта группа крупныхъ землевладѣльцевъ, съ самаго первоначальнаго своего возникновенія, благодаря силѣ и военному искусству, конечно, упрочилась въ своемъ положеніи, заняла такую позицію, изъ которой ее выбить не представлялось никакой возможности. Палата лордовъ продолжаетъ существовать и до нынѣ, хотя несомнѣнно уже давно потеряла свое прежнее значеніе; напротивъ, въ другихъ государствахъ верхняя палата сохраняетъ свою силу. Одно-палатная система существуетъ въ Греціи, Сербіи, Болгаріи.

Верхняя палата можетъ быть причислена къ народному представительству лишь въ томъ случаѣ, когда она имѣетъ выборный характеръ и когда самые выборы въ нее производятся въ общемъ на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ они производятся въ нижнюю палату. Тамъ, гдѣ она имѣетъ классовый составъ, гдѣ въ составъ ея входятъ представители привиллегированныхъ группъ населенія, тамъ она и не можетъ быть отнесена къ организаціи народнаго представительства. Это, однако, не мѣшаетъ верхней палатѣ такого состава входить въ качествѣ элемента въ организацію государственной власти. Ни палата лордовъ въ Англіи, ни палата господъ въ Пруссіи не принадлежатъ къ составу народнаго представительства, но безъ участія ихъ не издается ни одного законодательнаго акта. То же самое надо сказать и относительно всѣхъ другихъ исторически развившихся въ видѣ привиллегированныхъ группъ верхнихъ палатъ. Такимъ образомъ, при двухъ-палатной системѣ народное представительство далеко не всегда заключаетъ въ себѣ обѣ палаты; весьма часто только одну, хотя и другая, по историческимъ основаніямъ, но уже не въ качествѣ народнаго представительства, входитъ въ организацію государственной власти. Представительная или конституціонная монархія является въ своемъ чистомъ

видѣ въ томъ только случаѣ, когда имѣется или одна палата или двѣ. но, избранныя при самомъ широкомъ участіи народа; въ большинствѣ же современныхъ конституціонныхъ монархій имѣется въ наличности, въ видѣ верхней палаты, элементъ аристократическаго государственнаго устройства.

§ 31. Избирательныя системы.

Всѣ государства, въ которыхъ разсмотрѣніе и принятіе законопроектовъ, а равно и рѣшеніе другихъ важнѣйшихъ дѣлъ, возлагается на народное представительство, опредѣляютъ, въ цѣляхъ организаціи послѣдняго, слѣдующіе вопросы: 1) какое число членовъ должно заключать въ себѣ народное представительство; 2) кто можетъ быть избираемъ въ народные представители; 3) кому должно быть предоставлено право избирать и 4) какъ должны быть организованы выборы.

Первый вопросъ, объ абсолютномъ числѣ народныхъ представителей вовсе не поддается какому-либо точному опредѣленію. Въ самомъ дѣлѣ, какъ рѣшить, сколько должно быть народныхъ представителей? Если мы взглянемъ на существующія въ настоящее время представительныя организаціи, то увидимъ въ этомъ отношеніи крайнее разнообразіе; въ однихъ государствахъ мы находимъ два, три десятка, въ другихъ— нѣсколько сотъ народныхъ представителей. Эти цифры объясняются не какими-либо теоретическими принципами, но обыкновенно практическими требованіями, временными и мѣстными условіями, иногда историческими вліяніями. Когда существуетъ территоріальная система представительства, то обыкновенно число представителей отъ опредѣленнаго территоріальнаго района становится въ извѣстное соотношеніе съ числомъ населенія этого района; но каково должно быть это соотношеніе, опять-таки опредѣлить принципіально не представляется возможности. Въ однихъ государствахъ установляется одинъ представитель на 10 тыс. населенія, въ другихъ— на 50 тыс., въ третьихъ на 100 тыс. и т. д.; въ этомъ отношеніи наблюдается большое разнообразіе; въ наиболѣе населенныхъ государствахъ цифра населенія, принимаемая за единицу для опредѣленія числа народныхъ представителей, обыкновенно значительно

повышается, напротивъ, въ государствахъ мало населенныхъ— понижается. Разъ установлена единица населенія, на которую долженъ быть избранъ одинъ народный представитель, не трудно опр дѣлить и все число народныхъ представителей, раздѣливши все число населенія государства на эту условную единицу. Очевидно, однако, что разъ назначенное число народныхъ представителей съ теченіемъ времени перестаетъ соотвѣтствовать числу населенія, потому что послѣднее обыкновенно увеличивается; иногда же, по отдѣльнымъ округамъ, уменьшается, путемъ, напримѣръ, выселенія; то все это порождаетъ явленіе, извѣстное подъ именемъ неравенства избирательнаго права, и потому время отъ времени необходимы пересмотры избирательныхъ законовъ для возстановленія нарушеннаго равновѣсія. Кстати замѣтимъ, что такого рода ревизіи производятся обыкновенно весьма неохотно, такъ какъ встрѣчаютъ противодѣйствіе со стороны представителей тѣхъ округовъ, для которыхъ выгоденъ существующій порядокъ.

Вопросъ о томъ, кому должно быть предоставлено право избирать народныхъ представителей, рѣшается также не одинаково; здѣсь оказываютъ очень большое вліяніе историческія условія жизни народа и сложившіяся фактическія отношенія между различными классами населенія. Гдѣ классовыя различія еще рѣзки, гдѣ одни классы занимаютъ, сравнительно съ другими, юридически привиллегированное положеніе, подкрѣпляемое ихъ матеріальными богатствами, тамъ нерѣдко и въ области политическаго представительства установляется для нихъ такое же привиллегированное положеніе. Примѣрами такихъ государствъ служили до послѣдней реформы Австрія съ системой классоваго представительства и Пруссія съ системой общаго цензоваго представительства, а равно и нѣкоторыя другія государства. Хотя идея обще-гражданской и политической равноправности все болѣе и болѣе проникаетъ въ народныя массы, хотя даже наименѣе прогрессировавшія конституціонныя государства, дѣлаютъ уже значительныя уступки въ пользу этой идеи, все же далеко нельзя сказать, чтобы организація народнаго представительства въ Западной Европѣ всецѣло была основана на признаніи этой идеи. Не только матеріальныя и нематеріальныя богатства, но даже происхожденіе отъ знатныхъ предковъ до сихъ поръ оказываетъ вліяніе на ту роль, которую люди играютъ на сценѣ

политической жизни. Еще пройдетъ, вѣроятно, не мало времени, прежде чѣмъ начало привиллегированности окончательно исчезнетъ изъ политическаго обихода; а пока представители крупнаго землевладѣнія и капитала, въ большинствѣ случаевъ, еще крѣпко держатъ въ своихъ рукахъ кормило правленія. Во многихъ случаяхъ право избранія народныхъ представителей связывается съ владѣніемъ тѣмъ или другимъ имуществомъ.

Но даже и тамъ, гдѣ не имѣется въ виду предоставить политическія привиллегіи владѣющимъ классамъ, активное и пассивное право выбора подвергается значительнымъ ограниченіямъ. Государства, которыя хотѣли порвать всякую связь съ сословной и цензовой системой народнаго представительства, установили у себя всеобщую подачу голосовъ (suffrage universel), желая, такимъ образомъ, установить полное политическое равенство гражданъ и предоставить избирательное право всѣмъ и каждому. Эти желанія не могли однако, осуществиться, и всеобщая подача голосовъ осталась системой, надлежащая реализація которой принадлежитъ будущему; то же, что въ настоящее время называютъ этимъ именемъ, представляетъ собою лишь сравнительно слабую попытку осуществить начала всеобщности и равенства избирательнаго права.

Въ самомъ дѣлѣ, всеобщность избирательнаго права встрѣчаетъ разнообразныя препятствія. Для всякаго прежде всего понятно, что не могутъ быть избирателями малолѣтніе; избраніе народнаго представителя требуетъ вполнѣ сознательнаго отношенія къ дѣлу; мало того, требуетъ пониманія государственныхъ интересовъ, по крайней мѣрѣ въ ихъ главныхъ направленіяхъ, и въ то же время способности распознавать людей; всего этого нельзя требовать отъ малолѣтнихъ; но достиженіе какого же возраста даетъ намъ гарантію, что человѣкъ дѣлается способнымъ быть избирателемъ? Конечно, въ этомъ отношеніи невозможно установить вполнѣ точной и правильной мѣрки; разные люди достигаютъ умственной зрѣлости въ разное время; принято, однако, возрастъ отъ 21 до 25 л. считать возрастомъ достиженія и умственной зрѣлости; по крайней мѣрѣ для пользованія активнымъ правомъ выбора во многихъ государствахъ установленъ возрастъ въ 21 годъ, во многихъ другихъ государствахъ этотъ возрастъ опредѣляется въ 25 лѣтъ; для пользованія пассивнымъ правомъ выбора установляется болѣе зрѣлый возрастъ отъ 25 до 40 включи-

тельно. Идея цѣлесообразности здѣсь одерживаетъ верхъ надъ идеей всеобщности; послѣдняя очень умаляется недопущеніемъ къ избирательной урнѣ лицъ, не достигшихъ 25 л. возраста: лица, не достигшіе полныхъ 25 лѣтъ, являются уже вполнѣ сложившимися людьми; весьма не рѣдко уже семейными и, слѣдовательно, выполняющими трудную задачу воспитанія. Такимъ образомъ, въ государствахъ, установившихъ такъ называемую всеобщую подачу голосовъ, отъ избирательной урны устраняются десятки и сотни тысячъ лицъ, повидимому, вполнѣ способныхъ быть хорошими избирателями. Но кругъ лицъ, устраняемыхъ отъ избирательной урны, этимъ далеко не ограничивается. Всюду активнымъ правомъ выбора, а тѣмъ болѣе пассивнымъ, не пользуются лица, опороченныя по суду, т.-е. судившіяся за опредѣленныя правонарушенія и признанныя виновными. И здѣсь, казалось бы, можно было нѣсколько сузить кругъ лицъ, устраняемыхъ отъ избирательной урны допущеніемъ къ ней тѣхъ, которые по отбытію наказанія въ теченіе опредѣленнаго числа лѣтъ вели безупречный образъ жизни, не впадая въ рецидивъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напр., въ Италіи, установлено требованіе грамотности; и дѣйствительно, нельзя не согласиться съ тѣмъ, что умѣнье читать и писать должно быть условіемъ пользованія избирательнымъ правомъ. Отсутствіе грамотности служитъ признакомъ неподготовленности къ самостоятельной политической жизни; неграмотный избиратель легко оказывается не только мало полезнымъ, но даже и прямо вреднымъ, не имѣя возможности самостоятельно участвовать въ тайномъ голосованіи и привлекая для осуществленія своего права посторонніе элементы; открытая подача голосовъ хотя и создаетъ возможность участія въ выборахъ лицъ неграмотныхъ, но сама по себѣ не обезпечиваетъ независимости выборовъ. Если въ большинствѣ западно-европейскихъ избирательныхъ системъ и не упоминается объ этомъ требованіи, то это надо объяснить, вѣроятно, тѣмъ, что такое требованіе разумѣется само собою и что отсутствіе въ законѣ прямого на него указанія не можетъ влечь за собою вредныхъ послѣдствій, такъ какъ въ настоящее время тамъ уже трудно встрѣтить лицъ неграмотныхъ.

Устраняются также отъ избирательной урны довольно многочисленныя категоріи лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, въ особенности военной, полицейской, по общей

администраціи, а равно многія, состоящія на службѣ по вѣдомству финансовому, контрольному, духовному и проч. Основаніемъ для устраненія всѣхъ подобнаго рода должностныхъ лицъ служатъ отчасти причины историческія, отчасти интересы самой государственной службы. Конституціонная монархія представляетъ собою исторически развившійся компромиссъ между единоличной властью и народной властью новаго времени, выражаемой чрезъ посредство народныхъ представителей. Такъ какъ классъ лицъ, выполняющихъ служебныя функціи, всегда находился въ непосредственномъ подчиненіи королевской единоличной власти, усвоивши себѣ путемъ исторической преемственности особую организацію, особые нравы, однимъ словомъ, все то, совокупность чего характеризуетъ собою бюрократію и дѣлаетъ послѣднюю орудіемъ въ рукахъ единоличной власти,—то, очевидно, населеніе, не принимавшее ранѣе участія въ политической жизни, должно было проникнуться къ этому классу недовѣріемъ, которое путемъ той же исторической преемственности перешло и въ новое время, тѣмъ болѣе, что весь служебный персоналъ попрежнему подчиненъ единоличному правителю. Пусть новая политическая организація выработала опредѣленныя и дѣйствительныя формы отвѣтственности должностныхъ лицъ и контроля за ихъ дѣятельностью, недовѣріе, воспитанное вѣками, все же не исчезло. Вотъ почему конституціонное государство не допускаетъ къ избирательной урнѣ многія категоріи должностныхъ лицъ. Недовѣріе народа къ лицамъ, состоящимъ на государственной службѣ, должно ослабляться по мѣрѣ сглаженія антагонизма между единоличнымъ королевскимъ и народо-представительнымъ началами; такъ, это мы уже и видимъ въ Англіи, Норвегіи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ долженъ суживаться кругъ должностныхъ лицъ, устраняемыхъ отъ избирательной урны. Насколько, однако, еще сильны опасенія вреднаго вліянія на выборы со стороны разнаго рода администраціи, показываетъ примѣръ Франціи, гдѣ несмотря на республиканскій образъ правленія, многія должностныя лица устраняются отъ избирательной урны.

Нѣкоторое, хотя вѣроятно и не очень большое, число лицъ устраняется отъ выборовъ въ силу требованія предварительнаго пребыванія въ избирательномъ округѣ опредѣленнаго времени, обыкновенно полугода или одного года. Требо-

ваніе это не имѣетъ за себя особенно вѣскихъ основаній; повидимому, можно было бы ограничиться требованіемъ подданства; избирательное право есть личное право, связанное съ даннымъ лицомъ, нахожденіе въ томъ или другомъ пунктѣ государственной территоріи не должно бы, казалось, вліять на избирательное право. Но здѣсь выдвигаются особыя требованія избирательной техники; дѣло въ томъ, что къ осуществленію избирательнаго права, въ цѣляхъ контроля за выборами, допускаются лишь лица, внесенныя въ избирательные списки, составленіе и ревизія которыхъ требуетъ не мало времени.

Но, конечно, наибольшее число лицъ устраняется отъ избирательной урны въ силу лишенія избирательныхъ правъ женщинъ. Въ Европѣ, за исключеніемъ Финляндіи, нѣтъ ни одного государства, въ которомъ женщины пользовались бы избирательными политическими правами. Устраняется, такимъ образомъ, болѣе половины населенія, способнаго къ избирательной дѣятельности; это обстоятельство, какъ бы его ни объяснили и какъ бы ни оправдывали, служитъ самымъ рѣшительнымъ подтвержденіемъ того, что названіе „всеобщее избирательное право“ вовсе еще не приложимо къ европейскимъ и неевропейскимъ (за самыми ничтожными исключеніями) избирательнымъ системамъ, что оно пущено въ обращеніе преждевременно, что при объявленіи всеобщности избирательнаго права, въ противовѣсъ его исключительности и привиллегированности, позабыли, или лучше сказать, намѣренно устранили отъ выборовъ, цѣлую половину человѣческаго рода. При такихъ условіяхъ избирательное право не можетъ быть названо всеобщимъ; но дѣло, конечно въ самомъ фактѣ; назовите такое избирательное право, какъ угодно, оно все же будетъ свидѣтельствовать объ исключительно привиллегированномъ положеніи мужчинъ сравнительно съ женщинами. Причина этого явленія лежитъ, разумѣется, глубоко въ исторіи, въ исторически развившейся подчиненности женщины мужчинѣ, а генезисъ такой подчиненности лежитъ въ физическомъ преобладаніи мужчины надъ женщиной, обусловливаемомъ и благопріятствуемомъ дѣторожденіемъ, вскармливаніемъ и воспитаніемъ дѣтей; всѣ эти акты, связанные съ самой природой женщины, должны были ослаблять послѣднюю и дать большія преимущества мужчинѣ, превратившему женщину

мало-по-малу въ свою рабу. Замѣчательно, что и современные противники женской равноправности ссылаются обыкновенно на тѣ же природой установленныя функціи женщины—дѣторожденіе, вскармливаніе и воспитаніе; сюда присоединяютъ еще домашнее хозяйство.

Происхожденіе и богатство до сихъ поръ продолжаютъ оказывать свое вліяніе на избирательное право, какъ объ этомъ было замѣчено уже выше. То и другое, какъ условія избирательнаго права, мы находимъ въ нѣкоторыхъ германскихъ и романскихъ государствахъ. Сословное начало встрѣчается, впрочемъ, уже скорѣе какъ исключеніе; напротивъ, цензовое начало является, можно сказать, господствующимъ. Почти всюду мы находимъ въ качествѣ условія избирательнаго права требованіе или уплаты опредѣленной суммы прямыхъ налоговъ, или полученія опредѣленнаго дохода, или владѣнія тѣмъ или другимъ имуществомъ. Цензовыя условія обыкновенно, однако, не высоки и встрѣчаются даже въ наиболѣе передовыхъ странахъ, какова, напримѣръ, Англія, гдѣ люди съ очень скромными заработками пользуются избирательными правами. Въ качествѣ общаго правила надо, однако, признать, что неимущіе вообще устраняются отъ избирательной урны. Это касается даже и тѣхъ странъ, которыя существующую у нихъ избирательную систему именуютъ системой „всеобщей подачи голосовъ“; въ Германіи избирательнымъ правомъ не пользуются лица, состоящія на общественномъ призрѣніи, т. е. неимущіе; такимъ образомъ, здѣсь хотя формально и не установлено какъ будто бы никакого ценза, въ дѣйствительности же имущественное положеніе лица оказываетъ на избирательное право не меньшее вліяніе, чѣмъ и въ другихъ государствахъ, установляющихъ небольшой цензъ. Съ точки зрѣнія юридической и этической трудно оправдать устраненіе неимущихъ отъ политическихъ выборовъ; но въ этомъ случаѣ обыкновенно имѣютъ въ виду требованія цѣлесообразности; говорятъ, что лица неимущія всегда зависимы, слѣдовательно, не имѣютъ возможности быть свободными и самостоятельными избирателями; ихъ участіе вредитъ правильности выборовъ. Эти соображенія въ значительной степени теряютъ свою силу, если принять во вниманіе усовершенствованную избирательную технику, въ особенности тайную подачу голосовъ, обезпечивающую въ то же время и независимость выборовъ.

Таковы обычныя условія и ограниченія активнаго избирательнаго права. Что касается пассивнаго права выборовъ, т. е. права быть избираемымъ, то оно подчиняется обыкновенно еще большимъ ограниченіямъ, относящимся, главнымъ образомъ, къ возрасту, а иногда и къ имущественному положенію. Возрастъ для лицъ, избираемыхъ въ нижнюю палату (рѣчь идетъ только о ней), возвышается весьма часто до 25 и даже 30 лѣтъ. Нѣсколько повышенныя требованія относительно пассивнаго права выбора вполнѣ понятны: одно дѣло подать голосъ за способнаго и соотвѣтствующаго по убѣжденіямъ кандидата, другое—быть способнымъ понимать требованія государственной жизни, отличать важное отъ второстепеннаго, умѣть защитить тѣ или другіе интересы, однимъ словомъ, быть полезнымъ народнымъ представителемъ; хотя въ нѣкоторыхъ странахъ условія активнаго и пассивнаго права выборовъ одни и тѣ же, все же для всякаго ясно, что не каждый избиратель способенъ быть народнымъ представителемъ. Законодательства не установляютъ здѣсь всѣхъ тѣхъ ограниченій и условій, при которыхъ можно было бы имѣть хорошій составъ представительства, руководствуясь, очевидно, тѣмъ соображеніемъ, что избиратели уже сами сумѣютъ найти лучшихъ людей, и въ этомъ соображеніи, несомнѣнно, есть значительная доля истины, хотя иногда такое предположеніе и не оправдывается.

Изъ разсмотрѣнія требованій и условій избирательнаго права мы должны придти къ тому неоспоримому выводу, что право это въ современномъ его видѣ, и даже въ государствахъ наиболѣе прогрессивныхъ, весьма еще далеко отъ того идеала, который носитъ названіе всеобщаго избирательнаго права, и что если это названіе и присваивается существующимъ избирательнымъ системамъ, то, очевидно, лишь условно и по сравненію съ тѣми системами, въ которыхъ избирательное право основано на началахъ сословности и матеріальнаго богатства [1]). Всеобщимъ избирательнымъ правомъ мы должны называть лишь такое право, которое принадлежитъ всѣмъ, достигшимъ условнаго приблизительнаго возраста умственной зрѣлости, гражданамъ государства безъ различія пола, національности, вѣроисповѣданія, профессіи, матеріальнаго достатка.

[1]) Ср. *Larnaude M.* La faillité du suffrage universel. 1908.

§ 32. Равенство избирательнаго права. Прямые и косвенные выборы. Открытая и тайная подача голосовъ.

Достоинства избирательной системы заключаются, однако, не въ одной только всеобщности избирательнаго права. Послѣднее можетъ принадлежать хотя и всѣмъ гражданамъ, но не въ одинаковой мѣрѣ, т. е. одни граждане могуть имѣть большее число избирательныхъ голосовъ, чѣмъ другіе. Въ такихъ случаяхъ говорятъ, что граждане не пользуются равнымъ избирательнымъ правомъ. Принципъ равенства избирательныхъ правъ считается, и не безъ основанія, настолько же важнымъ, какъ и принципъ всеобщности и служитъ лишь естественнымъ дополненіемъ къ послѣднему; отсутствіе равенства избирательныхъ правъ можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ парализовать и всеобщность этихъ правъ; представимъ себѣ двѣ равныя по численности группы избирателей, при чемъ избиратели одной группы имѣютъ каждый по одному голосу, избиратели другой—по два; это равносильно тому, что какъ будто бы члены первой группы вовсе были лишены избирательныхъ правъ, члены же послѣдней группы имѣли бы каждый по одному голосу. Хотя въ дѣйствительности мы, можетъ быть, и не встрѣтимъ такого математически правильнаго отношенія между различными группами, все же приведенный примѣръ показываетъ, что неравенство избирательныхъ правъ можетъ въ значительной степени ослаблять начало всеобщности избирательнаго права, и безъ того уже какъ мы видѣли, весьма ослабленнаго различными ограниченіями. Къ сожалѣнію, и здѣсь достигнуто не такъ много, какъ можетъ казаться. Въ однѣхъ странахъ неравенство избирательныхъ правъ поддерживается еще законодательными нормами, юридически, въ другихъ, не будучи допускаемо принципіально, оно существуетъ фактически въ силу сложныхъ условій избирательной практики. Въ Англіи число избирательныхъ голосовъ, принадлежащихъ каждому избирателю, опредѣляется величиной владѣнія, а въ Бельгіи кромѣ того степенью образованія, возрастомъ и семейнымъ положеніемъ, такъ что въ этихъ странахъ отдѣльные избиратели имѣютъ иногда по нѣсколько голосовъ. Здѣсь мы имѣемъ дѣло уже съ чрезвычайно рѣзкимъ нарушеніемъ принципа равенства избирательнаго права; но, съ другой стороны, думать, что достаточно только признать

принципіально и юридически равенство избирательнаго права и мы будемъ его имѣть, также весьма ошибочно. Прежде всего неравенство избирательнаго права фактически обусловливается тѣмъ упомянутымъ уже выше обстоятельствомъ, что число народныхъ представителей отъ каждаго округа опредѣляется какъ цифра постоянная, установленная соотвѣтственно числу населенія даннаго округа въ моментъ изданія избирательнаго закона; между тѣмъ населеніе постоянно измѣняется, имѣя тенденцію, въ общемъ, къ повышенію, въ частности же находясь въ зависимости отъ эмиграціи и иммиграціи; во многихъ странахъ наблюдается, напримѣръ, увеличеніе городского населенія на счетъ сельскаго; это и влечетъ за собою неравенство избирательнаго права, такъ какъ приспособленіе избирательной системы къ новому распредѣленію населенія встрѣчаетъ сильное противодѣйствіе со стороны тѣхъ, для кого это невыгодно. Возникающее отсюда неравенство избирательнаго права бываетъ иногда весьма значительно; если бы даже и устранились тѣ препятствія, которыя стоятъ на пути къ ревизіи избирательной системы, то и въ такомъ случаѣ юридическій или законодательный порядокъ не могъ бы успѣвать слѣдовать за быстрымъ движеніемъ экономическихъ и въ значительной мѣрѣ ими обусловливаемыхъ демографическихъ отношеній. Но неравенство избирательнаго права обусловливается и другими причинами, лежащими въ условіяхъ избирательной техники, въ численности группъ и въ ихъ отношеніяхъ между собою, заставляющихъ членовъ однѣхъ группъ въ опредѣленныхъ случаяхъ вотировать за или противъ кандидатовъ другихъ группъ. Неравенство избирательныхъ голосовъ по отдѣльнымъ партіямъ получается иногда также весьма значительное. Чтобы достигнуть равенства избирательнаго права, необходимо ввести систему пропорціональнаго представительства, то-есть установить числовую единицу голосовъ избирателей, на которую и должно приходиться одно депутатское мѣсто. Такая система въ полномъ объемѣ не проведена еще ни въ одномъ европейскомъ государствѣ; частичное ея примѣненіе мы находимъ въ Швейцаріи, Бельгіи Большинство же государствъ не находитъ еще возможности прибѣгнуть къ этой системѣ въ виду ея сравнительно сложной техники. Вмѣстѣ съ тѣмъ и равенство избирательнаго права остается лишь юридическимъ принципомъ, осуществленіе ко-

тораго предполагаетъ наличность такихъ условій и требованій, которыхъ въ дѣйствительности обыкновенно не имѣется.

Однако же трудность полнаго осуществленія равенства избирательнаго права не должна давать повода игнорировать самый принципъ; во всякомъ случаѣ, не заслуживаютъ подражанія тѣ государства, которыя совершенно его отрицаютъ и къ числу которыхъ до сихъ поръ принадлежитъ между прочимъ, Англія—эта родина конституціонализма. Каждому избирателю юридически долженъ принадлежать одинъ только голосъ; что же касается фактическаго неравенства, о которомъ говорилось выше, то оно будетъ уменьшаться по мѣрѣ усовершенствованія избирательной техники.

Организація выборовъ имѣетъ не менѣе важное значеніе, чѣмъ и самые принципы избирательнаго права. Здѣсь прежде всего обращаетъ на себя вниманіе вопросъ о прямыхъ и косвенныхъ выборахъ, объ открытой и тайной подачѣ голосовъ.

Прямыми выборами называются такіе, при помощи которыхъ избиратели подаютъ свой голосъ непосредственно за кандидата, котораго они желали бы имѣть депутатомъ или народнымъ представителемъ. Косвенные выборы, напротивъ, будутъ въ томъ случаѣ, когда избиратели выбираютъ опредѣленное число выборщиковъ, т.-е. избирателей, такъ сказать, второй степени, которые выбираютъ уже народныхъ представителей; выборы могутъ быть и трехстепенные или многостепенные. Которая же изъ этихъ двухъ системъ болѣе правильна, т.-е. болѣе цѣлесообразна и справедлива? Дать какой-либо одинъ категорическій отвѣтъ на этотъ вопросъ довольно трудно, такъ какъ все зависитъ отъ тѣхъ условій, среди которыхъ та или другая система выборовъ примѣняется.

На первый взглядъ можетъ казаться, что прямые выборы наиболѣе цѣлесообразны и справедливы, такъ какъ они, повидимому, обезпечиваютъ каждому избирателю возможность вотировать за то именно лицо, которое онъ желаетъ видѣть депутатомъ; при посредствѣ прямыхъ выборовъ, такимъ образомъ, обнаруживается непосредственно и свободно воля народа; фальсифицировать эту волю довольно трудно, такъ какъ пришлось бы имѣть дѣло съ милліонами избирателей. Справедливость такой системы стоитъ, повидимому, внѣ всякаго сомнѣнія; она нашла обширное примѣненіе въ практикѣ различныхъ государствъ. Несмотря на всѣ эти соображенія,

большинство которыхъ имѣетъ чисто-теоретическій характеръ, значеніе прямыхъ выборовъ условно. Такъ, если государство имѣетъ обширную территорію и многомилліонное населеніе, стоитъ на низкой ступени экономической и умственной культуры, то полезность прямыхъ выборовъ можетъ оказаться сомнительной. Всякій человѣкъ охотно дѣлаетъ лишь то дѣло, смыслъ котораго онъ понимаетъ, которое не лежитъ на немъ обязанностью, которое не сопряжено съ непріятными осложненіями, которое не причиняетъ ущерба, а, напротивъ, приноситъ какую-либо пользу или хотя бы удовольствіе. Всякое иное дѣло дѣлается неохотно, и каждый, имѣющій возможность отъ него уклониться, воспользуется для этого первымъ же подходящимъ случаемъ. Вотъ почему, какъ намъ кажется, прямые выборы въ государствѣ мало-культурномъ на первыхъ же порахъ должны привести къ абсентеизму избирателей; пока въ сознаніе, наприм., русскаго крестьянина не войдетъ пониманіе значенія народнаго представительства, до тѣхъ поръ онъ и не пойдетъ избирать народныхъ представителей, если только будетъ увѣренъ, что за это не подвергнется никакой отвѣтственности; дальность разстояній, потеря времени еще болѣе должна укрѣпить его въ мысли, что дѣло можетъ обойтись и безъ него. Но если бы избиратели даже и всѣ принимали участіе въ выборахъ, то польза отъ этого была бы небольшая; при отсутствіи политическаго пониманія, при абсолютномъ незнаніи политическихъ направленій и ихъ представителей, подача голосовъ сдѣлалась бы безсознательнымъ актомъ, слѣпымъ выполненіемъ чужихъ указаній, а при отсутствіи послѣднихъ породила бы невообразимую путаницу. Результатъ выборовъ при этомъ всегда могъ бы быть дѣломъ случая. При указанныхъ условіяхъ косвенные выборы могутъ имѣть нѣкоторыя выгоды. Каждый первоначальный избиратель дѣйствуетъ вполнѣ сознательно, выбирая лицъ ему хорошо извѣстныхъ; такъ какъ такіе выборы могутъ быть организованы въ каждой общинѣ, то никто не будетъ имѣть основанія уклоняться отъ выборовъ; въ каждой деревнѣ или въ каждомъ вообще поселкѣ всегда есть хотя бы нѣсколько человѣкъ, выдающихся своей разсудительностью и честностью; такіе люди бываютъ извѣстны всѣмъ и всегда могутъ быть избранными въ качествѣ непосредственныхъ избирателей народныхъ представителей; поэтому можно думать, что при косвенныхъ выборахъ въ со-

ставъ избирательной коллегіи могутъ войти лишь лучшіе элементы общества, которые сумѣютъ избрать достойныхъ довѣрія народныхъ представителей. Не говоря о всемъ этомъ, выгодную сторону косвенныхъ выборовъ видятъ также въ возможности для избирателей, благодаря ихъ немногочисленности, приходить къ предварительнымъ соглашеніямъ, къ предварительной оцѣнкѣ качествъ избираемыхъ. Нѣтъ ничего невѣроятнаго и въ томъ, что выбранному избирателю могутъ быть извѣстны и лично или на основаніи молвы тѣ или другіе изъ предлагаемыхъ кандидатовъ, однимъ словомъ, здѣсь мы имѣемъ отъ начала до конца вполнѣ сознательную дѣятельность избирателей, а это чрезвычайно важно, такъ какъ имѣетъ политически-воспитательное значеніе. Указанныя достоинства косвенныхъ выборовъ могутъ обнаружиться, однако, лишь при полной свободѣ выборовъ, при полной свободѣ собраній и слова. Если выборы не свободны, т.-е. если избиратели подвергаются воздѣйствію со стороны администраціи, то всѣ эти достоинства могутъ утратиться и, напротивъ, могутъ обнаружиться вредныя стороны этой системы. Имѣя въ виду лишь небольшое число избирателей, администрація тѣмъ легче можетъ на нихъ воздѣйствовать въ смыслѣ склоненія или принужденія ихъ подавать голосъ за угодныхъ администраціи кандидатовъ. Вотъ эти соображенія обыкновенно и принимаются во вниманіе противниками косвенныхъ выборовъ, говорящими о томъ, что при косвенныхъ выборахъ избиратели „фильтруются“, понимая послѣднее выраженіе въ отрицательномъ его значеніи. При свободѣ и не зависимости выборовъ избиратели также фильтруются, но это надо отнести къ достоинствамъ системы. Могутъ сказать также, что при системѣ косвенныхъ выборовъ болѣе возможенъ подкупъ избирателей, чѣмъ при системѣ прямыхъ выборовъ; практика англійскихъ выборовъ показала, что и при прямыхъ выборахъ подкупъ находилъ иногда широкое примѣненіе; при косвенныхъ выборахъ, когда въ качествѣ избирателей выступаютъ лишь лица довѣренныя, люди лучшіе, нравственно и экономически менѣе зависимые, подкупъ можетъ и не найти примѣненія.

Въ государствахъ, достигшихъ уже значительной степени политической культуры, т.-е. въ такихъ, населеніе которыхъ сознательно относится къ явленіямъ политической жизни, система прямыхъ выборовъ считается предпочтительнѣе; здѣсь

уже нѣтъ основанія дѣлать качественный подборъ избирателей, всѣ они понимаютъ смыслъ и значеніе политическихъ выборовъ; въ то же время и техника выборовъ не должна представлять для нихъ затрудненій.

Во многихъ западно-европейскихъ государствахъ мы дѣйствительно и находимъ прямое избирательное право, хотя наряду съ нимъ нерѣдко наблюдается и система косвенныхъ, двухстепенныхъ и даже трехстепенныхъ выборовъ. Косвенные выборы мы находимъ въ Австріи, въ германскихъ государствахъ, въ Норвегіи, даже въ республиканской Франціи, гдѣ члены сената выбираются отчасти на основаніи двухстепенныхъ, отчасти же трехстепенныхъ выборовъ.

Вопросъ объ открытой или тайной подачѣ голосовъ также имѣетъ нѣкоторое значеніе въ избирательной техникѣ. Въ настоящее время тайная подача голосовъ считается болѣе цѣлесообразной, нежели открытая, на томъ основаніи, что она даетъ возможность каждому избирателю, каково бы ни было его положеніе, совершенно свободно высказаться за того кандидата, которому онъ сочувствуетъ; такимъ образомъ, тайное голосованіе обезпечиваетъ свободу выборовъ. И дѣйствительно, съ этимъ нельзя не согласиться. Свобода выборовъ можетъ быть установлена юридически, но фактически она все же можетъ подвергаться ограниченіямъ, во-первыхъ, путемъ административнаго давленія, во-вторыхъ, путемъ давленія со стороны лицъ въ томъ или другомъ отношеніи господствующихъ на лицъ подчиненныхъ и зависимыхъ; въ особенности здѣсь большую роль играетъ зависимость экономическая. Тайная подача голосовъ освобождаетъ избирателя отъ этой зависимости.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ вопросовъ въ избирательной организаціи имѣютъ большое значеніе и нѣкоторые другіе вопросы. Такъ, сюда относятся вопросы объ избирательныхъ округахъ, о множественномъ и индивидуальномъ голосованіи, объ избирательныхъ спискахъ, объ организаціи избирательныхъ собраній и ихъ бюро, о формѣ избирательныхъ бюллетеней, о спискахъ кандидатовъ въ народные представители, о процессѣ подачи голосовъ, о веденіи избирательныхъ протоколовъ, о счетѣ голосовъ и т. п.

§ 33. Индивидуальная система выборовъ и выборы по спискамъ.

Выше было замѣчено, что, руководствуясь тѣми или другими соображеніями, основные законы страны опредѣляютъ общее число народныхъ представителей, а равно и условія активнаго и пассивнаго права выборовъ. Для того чтобы избиратели могли осуществить свое право, необходимо установить также избирательные округи и число подлежащихъ избранію въ каждомъ округѣ народныхъ представителей. Существуетъ, однако, взглядъ, по которому при избраніи народныхъ представителей можно обходиться и безъ раздѣленія государства на избирательные округи, путемъ предоставленія каждому избирателю права подать голосъ за все число подлежащихъ избранію депутатовъ. Легко, однако, видѣть, что такая система сопряжена съ большими препятствіями и затрудненіями. Для отдѣльнаго избирателя прежде всего очень трудно намѣтить нѣсколько сотъ человѣкъ, достойныхъ быть народными представителями; это трудно не только для человѣка, такъ сказать, средней культуры, но и для человѣка вполнѣ развитого и образованнаго. Эта система, въ силу ея крупныхъ недостатковъ, нигдѣ и не практикуется. Обыкновенно принято, въ цѣляхъ избранія народныхъ представителей, дѣлить государство на избирательные округи, причемъ, однако, и здѣсь примѣняются двѣ системы: система выборовъ по спискамъ и система индивидуальныхъ выборовъ. Первая заключается въ томъ, что каждый избиратель подаетъ голосъ за все число депутатовъ, назначенное на избирательный округъ, этотъ послѣдній обнимаетъ собою въ такомъ случаѣ какой-либо значительный населенный районъ—губернію, департаментъ, графство, провинцію и т. п. При индивидуальной системѣ выборовъ въ каждомъ избирательномъ округѣ выбирается одинъ депутатъ и, слѣдовательно, число избирательныхъ округовъ въ государствѣ равно всему числу народныхъ представителей. При этой послѣдней системѣ каждый избиратель подаетъ голосъ за одного кандидата. Система эта практикуется гораздо чаще, чѣмъ система выборовъ по спискамъ, въ виду ея большей простоты. Подать голосъ за одного кандидата менѣе затруднительно, чѣмъ за многихъ и потому избиратели въ этомъ случаѣ дѣйствуютъ съ большимъ соз-

наніемъ и самостоятельностью; выборъ можетъ падать на лицъ имъ дѣйствительно извѣстныхъ. Система списковъ имѣетъ, однако, также нѣкоторыя преимущества. Когда приходится намѣчать хотя бы и нѣсколько кандидатовъ въ районѣ сравнительно крупномъ, каковы, наприм., губернія или провинція, то выборъ невольно можетъ падать на лицъ, моральныя и интеллектуальныя достоинства которыхъ выше, нежели таковыя же достоинства лицъ, дѣйствующихъ въ районахъ значительно меньшей величины. Мы не говоримъ, чтобы это правило не имѣло исключеній; такихъ исключеній можетъ быть даже очень много; однако, наблюденія надъ дѣйствительной жизнью въ общемъ все же подтверждаютъ то положеніе, что способности и достоинства, широта взгляда и пониманіе общественныхъ интересовъ, нравственная самостоятельность— все это скорѣе можно найти въ людяхъ, общественная дѣятельность которыхъ пріурочена къ сравнительно большимъ районамъ. Чѣмъ уже сфера дѣятельности, чѣмъ мельче интересы, занимающіе людей, тѣмъ болѣе и сами они дѣлаются односторонними, тѣмъ уже становится ихъ міросозерцаніе и тѣмъ менѣе они способны къ самостоятельной и широкой общественной дѣятельности. Въ виду этого можно предположить, что кандидаты малыхъ избирательныхъ округовъ всегда будутъ болѣе посредственными, нежели кандидаты большихъ округовъ, а слѣдовательно и все народное представительство въ его цѣломъ, при индивидуальной системѣ выборовъ, будетъ отличаться меньшими достоинствами, нежели при системѣ списковъ. Въ отдѣльныхъ случаяхъ, повторяемъ, эти предположенія могутъ и не оправдываться. Какъ бы то ни было, въ виду техническихъ затрудненій, съ которыми связана система выборовъ по спискамъ, въ практикѣ отдается предпочтеніе системѣ индивидуальныхъ выборовъ.

§ 34. Составленіе избирательныхъ списковъ. Порядокъ обжалованія. Вотированіе.

Какова бы ни была система выборовъ—по спискамъ или индивидуальная—въ нихъ могутъ участвовать только тѣ граждане, за которыми законъ признаетъ право выборовъ, т. е. которые удовлетворяютъ всѣмъ установленнымъ условіямъ и требованіямъ. Мы видѣли, что даже при такъ называемой

всеобщей подачѣ голосовъ большая часть гражданъ не пользуется избирательнымъ правомъ; слѣдовательно, выборы должны быть организованы такъ, чтобы въ нихъ и въ дѣйствительности принимали участіе только лица, имѣющія на то право. Но какъ осуществить такую организацію? Какъ отличить истинныхъ избирателей отъ самозванныхъ? Конечно, это иногда возможно по внѣшнему виду: такъ, относительно женщинъ, недопускаемыхъ къ выборамъ, не можетъ возникать никакихъ сомнѣній; но и среди мужчинъ есть, какъ мы видѣли, много категорій лицъ, не пользующихся ни активнымъ, ни пассивнымъ правомъ выборовъ. Требовать удостовѣренія личности на самыхъ выборахъ, это значитъ замедлить въ чрезвычайной степени самые выборы, которые, по общему правилу, должны быть производимы въ одинъ день, не считая перебаллотировокъ. Цѣль достигается инымъ путемъ—предварительнымъ составленіемъ списковъ лицъ, имѣющихъ избирательное право. Составленіе избирательныхъ списковъ—вопросъ очень важный, и нельзя сказать, чтобы очень легко разрѣшаемый. Важнымъ этотъ вопросъ оказывается потому, что истинными избирателями являются не тѣ, кто по закону пользуется избирательнымъ правомъ, но лишь тѣ лица, которыя внесены въ избирательные списки; слѣдовательно, лица, имѣющія избирательное право, не могутъ осуществить этого права, не будучи внесены въ избирательные списки. Это общее правило, соблюдаемое всюду; не будь этого правила, въ выборахъ могли бы принимать участіе и лица, не имѣющія избирательнаго права. При разсмотрѣніи вопроса о составленіи избирательныхъ списковъ, въ свою очередь, должны быть разрѣшены вопросы: какова должна быть система составленія избирательныхъ списковъ—отдѣльная для политическихъ выборовъ или общая и единая какъ для политическихъ, такъ и для административныхъ выборовъ; подъ послѣдними разумѣются, по преимуществу, выборы въ учрежденія мѣстнаго самоуправленія; кто долженъ составлять избирательные списки; когда составляются избирательные списки; какимъ путемъ обжалуются неправильности, допускаемыя при составленіи избирательныхъ списковъ—вотъ главнѣйшіе вопросы, которые здѣсь приходится имѣть въ виду.

Первый вопросъ, о томъ, должны ли быть одни избирательные списки для всякаго рода выборовъ или же для поли-

тическихъ выборовъ должны быть особые избирательные списки, сводится, въ сущности, къ другому вопросу: должны ли быть одинаковы для всѣхъ выборовъ условія избирательнаго права, или же для различныхъ выборовъ должны быть и различныя условія. Конечно, здѣсь идетъ рѣчь только объ активномъ избирательномъ правѣ, т.-е. о правѣ выбирать. Если бы мы обратились за отвѣтомъ къ практикѣ различныхъ государствъ, то нашли бы здѣсь и то и другое рѣшеніе. Такъ, въ Пруссіи существуютъ одни условія активнаго избирательнаго права для мѣстнаго самоуправленія и другія для выбора народныхъ представителей; напротивъ, во Франціи установлены одни и тѣ же требованія для мѣстныхъ и для политическихъ выборовъ. Сообразно съ этимъ въ Пруссіи составляются различные избирательные списки, между тѣмъ какъ во Франціи мы находимъ единство избирательныхъ списковъ. Чѣмъ объяснить эту разницу, какая система является болѣе правильной? Различіе въ системахъ обусловливается различіемъ господствующихъ въ политической жизни той и другой страны началъ. Въ Пруссіи еще очень живучи старыя начала сословности и ценза, между тѣмъ какъ во Франціи въ сознаніе народа проникли и успѣли реализоваться начала гражданской равноправности; въ первой господствуютъ историческія традиціи, въ послѣдней—начала цѣлесообразности и справедливости; въ первой разнымъ категоріямъ населенія имѣется въ виду обезпечить и разное вліяніе на политическую и административную жизнь государства; въ послѣдней такого разграниченія не проводится и такой цѣли не преслѣдуется; напротивъ, господствуетъ, какъ сказано, принципъ гражданскаго равенства. Единство господствующаго принципа и приводитъ во Франціи къ единству избирательнаго права и избирательныхъ списковъ. Отсутствіе такого единства въ Пруссіи порождаетъ двойственность избирательнаго права и различныя системы составленія избирательныхъ списковъ. Въ мѣстномъ управленіи въ Пруссіи не проведенъ ни принципъ относительной всеобщности, ни принципъ равенства избирательнаго права; между тѣмъ, политическимъ выборамъ считали необходимымъ присвоить характеръ всеобщности, умаливши въ то же время начало равенства настолько, что и принципъ всеобщности утратилъ всякое значеніе. Можно думать, что въ мѣстномъ управленіи въ Пруссіи, въ силу

историческихъ причинъ, обнаруживается преобладаніе крупнаго землевладѣнія, между тѣмъ какъ въ общей политической жизни, въ области общаго законодательства и управленія, проведенъ общій принципъ господства владѣющихъ классовъ. Конечно, единство избирательной системы могло бы быть проведено и въ Пруссіи, такъ какъ разница между политическими выборами и выборами въ области мѣстнаго самоуправленія, по существу дѣла, не особенно большая; но отсутствіе такого единства объясняется также и тѣмъ, что аграрная партія съ большой настойчивостью стремилась сохранить за собою привиллегіи въ области мѣстнаго управленія, гдѣ вліяніе этой партіи болѣе непосредственно. Какъ бы то ни было, едва ли можетъ подлежать сомнѣнію, что французская система избирательнаго права и избирательныхъ списковъ болѣе правильна и въ техническомъ отношеніи, какъ болѣе простая, и въ отношеніи пониманія выборнаго начала вообще.

Вопросъ объ учрежденіяхъ, составляющихъ избирательные списки, важенъ, главнымъ образомъ, въ практическомъ отношеніи, такъ какъ принципіально безразлично, кто бы ни составлялъ списки, лишь бы они составлялись правильно. Составленіе списковъ возлагается или на особыя, образуемыя спеціально для этой цѣли, комиссіи изъ мѣстныхъ жителей, или на судебныя учрежденія, или, наконецъ, на учрежденія мѣстнаго самоуправленія. Совершенно ясно, что послѣднія являются для этой цѣли наиболѣе приспособленными, въ особенности въ томъ случаѣ, когда въ государствѣ существуетъ единство избирательнаго права и избирательныхъ списковъ. Нѣтъ надобности составлять списки къ каждому избирательному періоду; достаточно составить ихъ одинъ разъ, а затѣмъ составленные разъ списки могутъ быть постепенно исправляемы путемъ внесенія новыхъ избирателей или исключенія лицъ, такъ или иначе выбывшихъ или утратившихъ избирательныя права.

Въ виду того, что при составленіи избирательныхъ списковъ могутъ быть нарушаемы, намѣренно или въ силу ошибочныхъ предположеній, права отдѣльныхъ избирателей, этимъ послѣднимъ должна быть предоставлена возможность возстановленія своихъ избирательныхъ правъ путемъ обращенія прежде всего къ учрежденію, составляющему избирательные списки, а при безуспѣшности такого обращенія путемъ судеб-

наго или административнаго обжалованія. Когда избирательные списки составлены или исправлены, то недѣли за три или за двѣ до производства выборовъ они должны быть утверждены, послѣ чего уже не могутъ допускаться измѣненія въ отношеніи предстоящихъ выборовъ. Объясняется это требованіями избирательной техники: списки должны быть своевременно сообщены въ бюро избирательныхъ собраній; имена избирателей должны быть расположены въ каждомъ отдѣльномъ спискѣ въ алфавитномъ порядкѣ, чтобы при подачѣ голоса каждый избиратель легко могъ быть отысканъ въ спискѣ; вся эта работа требуетъ не мало времени, почему и необходимо за нѣкоторое время до выборовъ прекращеніе пріема заявленій о внесеніи въ избирательные списки. Само собою понятно, что избирательные списки должны заключать въ себѣ избирателей даннаго избирательнаго округа и, въ частности, избирателей той части округа, въ предѣлахъ которой функціонируетъ опредѣленное избирательное собраніе и избирательное бюро. Въ государствахъ, имѣющихъ значительное населеніе и обширную территорію, организація избирательныхъ округовъ и собраній представляетъ много затрудненій. Простое ариѳметическое и геометрическое дѣленіе можетъ породить весьма нежелательныя послѣдствія; поэтому обыкновенно принимаются во вниманіе исторически установившіяся демографическія отношенія, при чемъ отступленія допускаются лишь въ рѣдкихъ, исключительныхъ случаяхъ. Но дробленіе избирательнаго округа на избирательные участки необходимо, въ особенности когда рѣчь идетъ о сельскомъ населеніи и когда установлены прямые выборы. Что касается избирательныхъ собраній, то они должны быть пріурочены къ избирательнымъ участкамъ, число которыхъ въ каждомъ избирательномъ округѣ установлется, конечно, по требованіямъ цѣлесообразности. Въ небольшихъ городахъ образуется одно избирательное собраніе, если выборы общіе, и по одному для каждаго разряда населенія, если выборы классовые. Напротивъ, большіе города дѣлятся на избирательные участки; сельскія общины, въ виду ихъ многочисленности, могутъ быть соединяемы въ одинъ избирательный участокъ.

Самая процедура выборовъ не представляетъ никакой сложности. Въ день назначенный для производства выборовъ, избиратели являются въ помѣщеніе бюро своего избиратель-

наго участка, заявляютъ о своемъ имени, получаютъ каждый по одному бюллетеню, отмѣчаютъ на нихъ имя избираемаго кандидата и передаютъ бюллетень предсѣдателю избирательнаго бюро, который и опускаетъ бюллетень въ избирательную урну; такимъ путемъ сохраняется тайна подачи голоса въ пользу того или другаго кандидата. Выборы производятся обыкновенно въ теченіе одного и того же дня на пространствѣ всего государства. Въ установленный часъ избирательное бюро закрывается и выборы заканчиваются. Избирательныя урны съ бюллетенями препровождаются въ центральное бюро избирательнаго округа, гдѣ дѣлается подсчетъ поданныхъ голосовъ, и кандидатъ, получившій наибольшее число голосовъ, считается избраннымъ; большинство голосовъ можетъ быть или абсолютнымъ, т.-е. болѣе половины числа всѣхъ избирателей даннаго округа, или относительнымъ, представляя собою наибольшее число изъ всѣхъ, поданныхъ за разныхъ кандидатовъ, хотя бы оно было и менѣе половины всего числа избирателей. При требованіи абсолютнаго большинства необходимы бываютъ нерѣдко перебаллотировки, когда никто изъ кандидатовъ не получаетъ абсолютнаго большинства голосовъ; при перебаллотировкахъ довольствуются уже относительнымъ большинствомъ. Имена избранныхъ депутатовъ объявляются во всеобщее свѣдѣніе, и всѣ матеріалы по производству выборовъ по каждому избирательному округу препровождаются въ палату до открытія ея засѣданій, чтобы дать ей самой возможность провѣрить полномочія своихъ членовъ.

§ 35. Организація нижней палаты.

То народно-представительное учрежденіе, которое въ наукѣ получило названіе нижней палаты, въ дѣйствительности, т. е. въ жизни и законодательствѣ, носитъ различныя названія; оно называется то палатой общинъ, то народной палатой, то второй палатой, то палатой депутатовъ и т. д. Составъ нижней палаты обусловливается системой выборовъ; значеніе ея — тѣми отношеніями, какія существуютъ между нею и другими общественными организаціями законодательнаго характера.

Избирательная система въ каждомъ государствѣ имѣетъ огромное значеніе и обыкновенно не составляетъ результата

какихъ-либо теоретическихъ изысканій, но развивается постепенно исторически; по характеру существующей избирательной системы можно довольно правильно судить объ общемъ политическомъ положеніи страны. Чѣмъ совершеннѣе политическая структура, тѣмъ совершеннѣе и выборы и наоборотъ, такъ какъ между обоими видами явленій существуетъ самая тѣсная неразрывная связь.

Вышеизложенныя условія и техника избирательнаго права нашли неодинаковое примѣненіе въ различныхъ государствахъ современнаго міра. Организація нижней палаты въ однихъ государствахъ до сихъ поръ сохраняетъ слѣды сословнаго строя, въ другихъ въ основаніи организаціи лежитъ начало экономическаго ценза, въ третьихъ, наконецъ, организація нижней палаты покоится на началѣ гражданской равноправности и всеобщности избирательнаго права.

При разсмотрѣніи организаціи нижней палаты слѣдуетъ, конечно, прежде всего различать организацію этихъ учрежденій въ республикахъ и въ конституціонныхъ монархіяхъ. Уже à priori можно сказать, что организація нижней палаты въ республикахъ должна носить болѣе демократическій характеръ, нежели въ монархіяхъ, хотя несомнѣнно есть нѣкоторыя монархіи, приближающіяся къ республикамъ, и есть незначительное число республикъ, представляющихъ организацію нижнихъ палатъ съ признаками, свойственными нижнимъ палатамъ монархій. Но все это только исключенія изъ общаго правила.

Въ организаціи нижнихъ палатъ монархическихъ государствъ лежатъ, какъ замѣчено было и выше, различные принципы. Досихъ поръ не потеряло свое значеніе начало сословное, въ силу котораго преимущества избирательнаго права присваиваются землевладѣльческому и промышленному классамъ. Такъ, подобная организація нижней палаты существовала до изданія закона 29 янв. 1907 г. въ Австріи, гдѣ были избирательныя куріи: 1) крупныхъ землевладѣльцевъ, 2) городовъ, 3) торговыхъ и промышленныхъ палатъ и 4) сельскихъ общинъ; всѣ они выбирали 353 депутата, причемъ распредѣленіе этого числа между отдѣльными куріями было далеко неравномѣрно.

До послѣдняго времени сословная организація народнаго представительства существовала также въ Финляндіи; но поли-

тическое движеніе, начавшееся въ Россіи, оказало вліяніе и на Финляндію, гдѣ отъ сословнаго представительства былъ сдѣланъ крупный шагъ къ всеобщему избирательному праву съ допущеніемъ къ выборамъ и женщинъ. Представительства съ сословнымъ характеромъ въ мелкихъ германскихъ государствахъ также мало по-малу подчиняются преобразованіямъ въ погрессивномъ направленіи.

Если сословное начало въ организаціи нижней палаты является въ настоящее время уже исключеніемъ изъ общаго правила, то нельзя сказать того же самого относительно экономическаго ценза. Въ очень многихъ конституціонныхъ монархіяхъ нашего времени въ законодательныхъ собраніяхъ могутъ участвовать только тѣ граждане, которые уплачиваютъ налоги, или владѣютъ недвижимостью, или получаютъ доходы. Къ числу такихъ государствъ принадлежатъ: Пруссія, Бавирія, Венгрія, Италія, Нидерланды, Румынія, Сербія, Японія, Англія и нѣкоторыя другія мелкія государства. Надо, однако, имѣть въ виду, что цензъ можетъ быть иногда на столько незначительнымъ, что не служитъ препятствіемъ къ пользованію политическими правами. Такъ, напр., это надо сказать относительно Англіи, гдѣ для участія въ выборахъ достаточно имѣть приблизительно 100 руб. ежегоднаго дохода, или нанимать квартиру такой же стоимости. Такъ какъ здѣсь выборы прямые и никакой юридической группировки населенія въ цѣляхъ выборовъ не существуетъ, то огромное большинство населенія, не считая лицъ женскаго пола, можетъ принимать участіе въ выборахъ. Темную сторону этихъ выборовъ составляетъ какъ было замѣчено выше, то, что избирательный голосъ пріуроченъ не къ личности избирателя, но къ его владѣнію, въ слѣдствіе чего одинъ и тотъ же избиратель, если онъ обладаетъ соотвѣтствующимъ имуществомъ въ разныхъ избирательныхъ округахъ, можетъ пользоваться нѣсколькими голосами.

То же самое, хотя и нѣсколько въ иномъ видѣ и по другимъ основаніямъ, мы находимъ въ Бельгіи. Хотя здѣсь и установлено всеобщее избирательное право, но лица богатые или удовлетворяющіе установленнымъ требованіямъ образовательнаго ценза, пользуются дополнительными голосами—однимъ или двумя, такъ-что одинъ и тотъ же избиратель въ одномъ и томъ же избирательномъ округѣ можетъ пользоваться тремя

голосами. Такимъ образомъ, въ Бельгіи, хотя и не установлено экономическаго ценза въ качествѣ общаго требованія, но тѣмъ не менѣе цензовой элементъ введенъ, и лицамъ наиболѣе обезпеченнымъ экономически даются преимущества и большая возможность попасть въ составъ нижней палаты, нежели лицамъ мало имущимъ.

Пруссія даетъ намъ наиболѣе типичный образчикъ нижней палаты, основанной на принципѣ экономическаго ценза. Выборы здѣсь двухъ-степенные, и первоначальными избирателями являются здѣсь всѣ плательщики прямыхъ налоговъ, и такъ какъ здѣсь установленъ подоходный налогъ, то въ выборахъ принимаютъ участіе и плательщики самыхъ маленькихъ налоговъ. Но прусская конституція, какъ конституція октроированная, стремится дать избирательныя привиллегіи экономически наиболѣе обезпеченнымъ классамъ; для этой цѣли она раздѣляетъ всѣхъ первоначальныхъ избирателей на три избирательныя коллегіи, опредѣляемыя суммой платимыхъ податей; въ первую избирательную курію входятъ плательщики наиболѣе крупныхъ налоговъ, во вторую плательщики средней величины налоговъ и въ третью плательщики самыхъ небольшихъ налоговъ; сумма налоговъ, уплачиваемыхъ избирателями каждой куріи, должна равняться $^1/_3$ всей суммы налоговъ, уплачиваемыхъ въ данномъ округѣ всѣми избирателями. Каждая избирательная курія выбираетъ одну треть выборщиковъ, приходящихся на округъ; выборщики избираютъ депутатовъ; такимъ образомъ, нѣсколько десятковъ избирателей первой куріи избираютъ столько же выборщиковъ, сколько нѣсколько сотъ второй куріи и нѣсколько тысячъ третьей. Равенство избирательнаго права въ силу этого совершенно утрачивается. Конституція позаботилась здѣсь о томъ, чтобы дать существенныя преимущества классамъ экономически господствующимъ; вотъ почему палата депутатовъ въ Пруссіи въ большой своей части состоитъ изъ аграріевъ и представителей торговли и промышленности, тогда какъ рабочее населеніе не находитъ свого представительства.

На томъ же началѣ, хотя нѣсколько въ иной формѣ, построена организація нижней палаты въ Румыніи, гдѣ также образованы три избирательныя куріи, различающіяся между собою величиной налоговъ, уплачиваемыхъ въ пользу государства лицами, принадлежащими къ этимъ куріямъ. Каждая

изъ этихъ курій отдѣльно избираетъ депутатовъ, число которыхъ на каждую курію и на каждый округъ опредѣлено въ законѣ. Надо замѣтить, что и здѣсь первая курія, т. е. курія владѣльцевъ крупныхъ недвижимыхъ имуществъ выбираетъ большее число депутатовъ, нежели многочисленная курія мелкихъ плательщиковъ. Въ отличіе отъ Пруссіи выборы здѣсь прямые и кромѣ того по второй куріи участвуютъ въ выборахъ, независимо отъ уплаты налоговъ, лица съ образовательнымъ цензомъ, полученнымъ хотя бы въ начальныхъ училищахъ. Венгерская конституція, въ отличіе отъ прусской, пошла еще дальше, предоставивши косвенное избирательное право всѣмъ лицамъ неграмотнымъ и неудовлетворяющимъ условіямъ экономическаго ценза: каждые 50 такихъ избирателей выбираютъ одного выборщика изъ числа полноправныхъ избирателей.

Довольно значительный цензъ, какъ условіе участія въ выборахъ, установленъ въ Италіи, но грамотность не даетъ здѣсь никакихъ особенныхъ преимуществъ; она, напротивъ, требуется отъ каждаго избирателя, такъ что не умѣющіе читать и писать устраняются отъ выборовъ.

Наконецъ, мы находимъ въ Европѣ довольно большое число конституціонныхъ монархій, конституціи которыхъ установляютъ, такъ называемую, всеобщую подачу голосовъ или всеобщее избирательное право; сюда принадлежатъ: Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Испанія, Норвегія и нѣкоторыя другія мелкія государства. Въ основаніе организаціи народнаго представительства въ этихъ государствахъ не положено экономическаго ценза, хотя, какъ было замѣченно выше, нигдѣ къ выборамъ не допускаются неимущіе въ собственномъ смыслѣ этого слова, т. е. лица, состоящія на общественномъ призрѣніи. Принципъ всеобщности избирательнаго права всюду подвергается ограниченіямъ касающимся то активнаго, то пассивнаго права выборовъ. (см. §§ 30 и 31).

Останавливаясь, наконецъ, на республикахъ, мы находимъ здѣсь организацію народнаго представительства, построенную на демократическомъ началѣ, за нѣкоторыми незначительными исключеніями. Республиканская форма государственнаго устройства акклиматизировалась главнымъ образомъ въ Америкѣ. Въ Европѣ имѣются унитарныя республики—Франція, Андора и Санъ-Марино и федеративная республика—

Швейцарія. Во Франціи палата депутатовъ состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ путемъ всеобщей подачи голосовъ. Республика Андора находится подъ протекторатомъ Франціи. Законодательная власть въ ней принадлежитъ Верховному или Великому Совѣту, состоящему изъ депутатовъ, избираемыхъ всѣми самостоятельными гражданами. Республика Санъ-Марино находится подъ протекторамъ Италіи и имѣетъ въ качествѣ законодательнаго органа собраніе, носящее названіе Великаго Совѣта и состоящее изъ депутатовъ, избираемыхъ въ равномъ числѣ аристократіей, горожанами и сельскими жителями. Такимъ образомъ, въ Санъ-Марино существуетъ сословная куріальная система, что объясняется исключительно историческими причинами.

Что касается швейцарской и американскихъ федерацій, то мы не касаемся здѣсь учрежденій федеральнаго характера. Но каждый кантонъ а иногда и полукантонъ Швейцаріи, какъ и каждый штатъ американскихъ федерацій, представляетъ собою отдѣльное унитарное государство. Нѣкоторые кантоны Швейцаріи, какъ Глярусъ, Ури, полукантоны Аппенцеля и Унтервальдена являются непосредственными республиками, т. е. не имѣютъ представительныхъ учрежденій и законодательные вопросы рѣшаются на собраніяхъ гражданъ; въ большей части кантоновъ, однако, введено народное представительство, состоящее изъ одной палаты, избираемой на основаніи всеобщей подачи голосовъ; постановленія народнаго представительства нерѣдко представляются на усмотрѣніе и голосованіе самихъ гражданъ, что и называется Referendum'омъ, являющимся обязательнымъ и факультативнымъ [1]).

Что касается американскихъ штатовъ, какъ отдѣльныхъ государствъ, то въ нихъ мы находимъ двухъ-палатную систему и организація той и другой палаты покоится на принципѣ всеобщаго голосованія. Нѣкоторые штаты въ проведеніи этого принципа пошли дальше, чѣмъ другіе, допуская къ голосованію женщинъ; таковы штаты—Колорадо, Уайомингъ и Вашингтонъ; другіе, напротивъ, отступаютъ даже отъ принципа всеобщаго голосованія, вводя совершенно чуждый для республикъ принципъ экономическаго ценза; таковы, напр., Южная Каро-

[1]) *Deploige.* Le referendum en Suisse. 1892 г.

лина и Родъ-Айлендъ. Въ большинствѣ штатовъ примѣняется также и referendum [1]).

§ 36. Организація верхней палаты [2]).

Въ огромномъ большинствѣ государствъ наряду съ нижними палатами существуютъ палаты верхнія, которыя лишь въ рѣдкихъ случаяхъ могутъ быть причислены къ народному представительству. Организація верхнихъ палатъ довольно разнообразна, хотя все же могутъ быть отысканы нѣкоторыя общія господствующія черты, позволяющія свести разнообразныя формы организаціи верхнихъ палатъ къ нѣсколькимъ типическимъ формамъ. Прежде всего слѣдуетъ различать верхнія палаты въ республикахъ отъ верхнихъ палатъ въ конституціонныхъ монархіяхъ. Верхнія палаты въ республикахъ всегда имѣютъ выборный характеръ, хотя самые выборы обыкновенно нѣсколько отличаются отъ выборовъ въ нижнія палаты тѣхъ же государствъ. Такъ, выборы—обыкновенно косвенные; если установленъ экономическій цензъ, то для выборовъ въ верхнюю палату онъ обыкновенно выше, опредѣляемый для пользованія какъ активнымъ, какъ и пассивнымъ правомъ выбора возрастъ также повышается, иногда въ очень значительной степени; такъ, напр., во Франціи для избранія въ сенаторы (члены верхней палаты) требуется достиженіе 40 лѣтъ возраста, тогда какъ для полученія званія депутата нижней палаты достаточно 25 лѣтъ.

Выборный составъ верхнихъ палатъ мы находимъ въ рѣдкихъ случаяхъ и въ конституціонно-монархическихъ государствахъ. Сюда относятся: Бельгія, верхняя палата которой составляется путемъ прямыхъ и косвенныхъ выборовъ; Данія, составъ верхней палаты которой образуется также путемъ двухстепенныхъ выборовъ; Швеція, гдѣ верхняя палата опирается на выборы мѣстныхъ общественныхъ учрежденій; то же самое надо сказать относительно верхней палаты Голландіи; въ Норвегіи верхняя палата образуется путемъ трехъ-

---

[1]) *Oberholtzer*. The Referendum in America 1900.

[2]) *Desplaces*. Sénats et chambres hautes. 1893.

ленныхъ выборовъ; сначала при помощи двухстепенныхъ выборовъ образуется одна палата, такъ называемый стортингъ, который выдѣляетъ изъ своей среды путемъ выборовъ $^1/_4$ часть образующую верхнюю палату, тогда какъ остающіяся $^3/_4$ депутатовъ образуютъ нижнюю палату. Такимъ образомъ, вышеупомянутыя государства, въ особенности Норвегія, по организаціи верхней палаты, приближаются къ государствамъ республиканскимъ. Верхнія палаты этихъ государствъ должны быть признаны составными частями народнаго представительства.

Не то надо сказать относительно большинства верхнихъ палатъ въ конституціонно-монархическихъ государствахъ. Всѣ они имѣютъ смѣшанный составъ, благодаря тому, что званіе члена верхней палаты получается по различнымъ основаніямъ. Смотря по тому, какое изъ этихъ основаній является преобладающимъ, верхнія палаты могутъ быть подведены подъ три главныя группы съ преобладающимъ наслѣдственнымъ характеромъ, съ системой назначенія и съ преобладающимъ выборнымъ составомъ. Наиболѣе типичнымъ образцомъ верхней палаты съ преобладающимъ наслѣдственнымъ составомъ служатъ палата лордовъ въ Англіи [1]) и палата магнатовъ въ Венгріи. Въ составъ первой входитъ весьма значительное число наслѣдственныхъ лордовъ, хотя наряду съ наслѣдственными лордами или перами входятъ лорды по назначенію королевской власти; лорды Ирландіи и Шотландіи участвуютъ въ палатѣ въ силу выборовъ, а такъ называемые лорды-легисты въ незначительномъ числѣ получаютъ доступъ въ качествѣ членовъ въ палату лордовъ по званію или должности представителей высшихъ судебныхъ учрежденій государства. Наслѣдственность является преобладающимъ факторомъ и въ венгерской палатѣ магнатовъ, хотя число такихъ членовъ палаты въ 1885 году было ограничено введеніемъ высокаго ценза. Наряду съ наслѣдственными членами, въ составъ верхней палаты Венгріи входятъ также члены по назначенію королевской власти, по должности и незначительное число по избранію.

Назначеніе королевской властью преобладаетъ въ германскихъ государствахъ, въ особенности въ Пруссіи. Въ послѣдней король пользуется правомъ назначать членовъ палаты

[1]) Wyse. J The House of Lords 1909.

господъ не только изъ числа лицъ, рекомендуемыхъ ему нѣкоторыми аристократическими фамиліями, церковными капитулами, университетами, но и по своему собственному усмотрѣнію и въ любомъ количествѣ. Наряду съ членами по назначенію королевской власти въ верхней палатѣ Пруссіи, какъ и другихъ германскихъ государствъ, имѣютъ мѣсто наслѣдственные члены—потомки владѣтельныхъ князей, а также нѣкоторое число членовъ по должности.

Составъ верхней палаты, образуемый исключительно путемъ пожизненнаго назначенія королевской властью, мы находимъ въ Италіи, гдѣ закономъ опредѣлены лишь тѣ разряды или группы лицъ, изъ числа которыхъ король назначаетъ членовъ верхней палаты. Только мужское поколѣніе королевскаго дома пользуется правомъ участія въ верхней палатѣ или сенатѣ наслѣдственно.

Наконецъ, третью группу верхнихъ палатъ смѣшаннаго характера представляютъ тѣ государства, въ которыхъ, если не преобладаніе, то выдающееся значеніе по своему количеству, получаютъ члены по избранію. Сюда относится Испанія, въ составъ сената которой входитъ 180 выборныхъ членовъ, что составляетъ ровно половину всего состава. Выборные члены въ Испаніи, какъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ избираются на болѣе продолжительный срокъ, нежели депутаты нижней палаты, при чемъ выборный составъ обновляется по частямъ. Другую половину сената въ Испаніи составляютъ сенаторы по собственному праву и по назначенію королевской властью. По собственному праву являются членами верхней палаты совершеннолѣтніе сыновья короля и наслѣдника престола, наслѣдственные гранды, удовлетворяющіе условіямъ ценза и нѣкоторыя категоріи лицъ по должности или званію. Въ законѣ указаны также тѣ категоріи лицъ, изъ состава которыхъ члены верхней палаты назначаются королевской властью. Такимъ образомъ, въ Испаніи число членовъ верхней палаты по назначенію королевской властью есть величина опредѣленная, хотя и измѣняющаяся.

§ 37. Организація палатъ въ государственныхъ соединеніяхъ.

Среди существующихъ государствъ мы наблюдаемъ не только унитарныя государства, но и соединенія государствъ. Послѣднія имѣютъ различную форму и значеніе. Самую сла-

бую степень соединенія представляетъ, такъ называемая, личная унія, теперь уже исчезающій видъ соединенія государствъ; личная унія состоитъ въ томъ что два или нѣсколько совершенно самостоятельныхъ государствъ соединяются временно личностью царствующаго монарха. Примѣръ такого соединенія представляютъ въ настоящее время государства Бельгія и Конго, хотя возбужденъ уже вопросъ о включеніи послѣдняго въ составъ перваго. Болѣе тѣснымъ союзомъ государствъ является реальная унія, при которой общими для двухъ государствъ элементами являются не только королевская власть, но и другія государственныя учрежденія. Примѣромъ такого соединенія служили до послѣдняго времени Швеція и Норвегія, но по отдѣленіи Норвегіи и образованія изъ нея самостоятельнаго государства союзъ этотъ распался. Болѣе типичнымъ образцомъ реальной уніи является союзъ Австро-Венгрія, возникшій послѣ австро-прусской войны въ 1867 году, хотя и имѣющій свои основы еще въ прагматической санкціи. Союзъ этотъ имѣетъ общаго монарха, общія палаты и нѣкоторыя общія министерства, а слѣдовательно и опредѣленный кругъ общихъ дѣлъ. Законодательная власть, принадлежащая представительнымъ собраніямъ каждаго изъ двухъ государствъ, составляющихъ союзъ, осуществляется ими при помощи выдѣляемыхъ ими изъ своего состава, такъ называемыхъ, делегацій. Въ составъ делегаціи рейхсрата, т. е. парламента Австріи, входятъ 60 членовъ, изъ которыхъ одну треть, т. е. 20 членовъ, выбираетъ палата господъ и двѣ трети—палата депутатовъ. Члены делегаціи отъ палаты господъ избираются изъ ея состава абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, члены же делегаціи отъ палаты депутатовъ избираются абсолютнымъ большинствомъ голосовъ депутатовъ отдѣльныхъ земель, при чемъ самое число делегатовъ отъ отдѣльныхъ земель указано въ законѣ. Члены делегаціи избираются ежегодно; равнымъ образомъ и созываются делегаціи также ежегодно.

Подобнаго же рода делегація избирается сеймомъ Венгріи, при чемъ и число ея членовъ должно быть то же самое, что и въ делегаціи Австріи. Общими дѣлами являются дѣла международныя, военныя, финансовыя, поскольку они опредѣляются общими нуждами, а также и нѣкоторыя другія дѣла. Каждая делегація собирается отдѣльно и постановляетъ отдѣльныя рѣшенія; соглашенія достигаются путемъ письменныхъ сношеній, при безуспѣшности которыхъ происходитъ совмѣст-

ное засѣданіе делегацій; постановленія делегацій требуютъ утвержденія императора.

Болѣе вниманія обращаютъ на себя такъ называемыя федераціи—соединенія въ одно цѣлое многихъ независимыхъ государствъ; въ основаніи этихъ соединеній и опредѣляющихъ ихъ конституцій всегда лежитъ договорное начало, хотя разъ возникнувши, хотя бы и по договору или соглашенію, они стремятся сдѣлаться самостоятельными сложными государствами, подчиняя себѣ, благодаря существованію въ нихъ самостоятельныхъ законодательныхъ и правительственныхъ органовъ, входящія въ нихъ отдѣльныя государства. Отношенія между союзной организаціей власти и властями отдѣльныхъ государствъ, однако весьма неодинаковы; въ этомъ отношеніи слѣдуетъ различать федераціи монархическія отъ федерацій республиканскихъ. Къ числу монархическихъ федерацій принадлежитъ Германская Имперія, такъ какъ огромное большинство входящихъ въ нее государствъ являются конституціонными монархіями; исключеніе представляютъ только три государства—города—Любекъ, Бременъ и Гамбургъ.

Германская имперія и является такой именно организаціей, которая стремится и весьма успѣшно подчинить себѣ всецѣло отдѣльныя государства; въ конституціи германской имперіи (16 апрѣля 1871 г.) прямо заявляется, что имперскіе законы ставятся выше законовъ каждаго государства. Тѣмъ не менѣе, характернымъ для настоящаго момента является то обстоятельство, что конституція нигдѣ не называетъ союзъ государствомъ, употребляя выраженія имперія, союзъ, тогда какъ отдѣльныя государства прямо называются государствами. Однако, какъ сказано, германская имперія имѣетъ свои особые законодательные органы и обширную въ настоящее время компетенцію по вопросамъ, которые или вовсе изъяты изъ вѣдѣнія законодательныхъ органовъ отдѣльныхъ государствъ, или изъяты только отчасти (ст. 4 конст.).

Органами имперскаго законодательства являются двѣ палаты, которыя, однако, имѣютъ иное значеніе и составъ, нежели верхнія и нижнія палаты въ унитарныхъ государствахъ. Одна изъ палатъ носитъ названіе союзнаго совѣта (Bundesrath), въ составъ котораго входятъ 58 членовъ, представляющихъ отдѣльныя государства; однако, число членовъ совѣта отъ отдѣльныхъ государствъ неодинаково. Пруссія имѣетъ 17 голосовъ, Баварія—6, Саксонія и Вюртембергъ по 4, Ба-

день и Гессенъ по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ по 2, остальныя 17 государствъ по одному. Конституція не указываетъ способа назначенія членовъ союзнаго совѣта, заявляя только, что союзный совѣтъ составляется изъ представителей каждаго государства; это понимается въ томъ смыслѣ, что единоличный представитель каждаго монархическаго государства или городскія власти государствъ-городовъ назначаютъ установленное число членовъ союзнаго совѣта[1]); предсѣдательство въ совѣтѣ принадлежитъ имперскому канцлеру, назначаемому королемъ Пруссіи; послѣдній носитъ титулъ императора Германіи. Согласіе союзнаго совѣта требуется не только по дѣламъ имперскаго законодательства, но и по нѣкоторымъ отдѣльнымъ вопросамъ и мѣропріятіямъ, напр. при объявленіи войны, заключеніи договоровъ.

Другая палата носитъ названіе рейхстага, который избирается всеобщими и прямыми выборами, съ тайной подачей голосовъ. Все число депутатовъ 397, при чемъ это число между отдѣльными государствами распредѣляется неравномѣрно; 235 депутатовъ избираетъ Пруссія, т. е. значительно болѣе, чѣмъ всѣ остальныя государства вмѣстѣ взятыя. Въ виду всеобщаго избирательнаго права, это обстоятельство не имѣетъ, однако, особеннаго значенія.

Законодательный періодъ рейхстага продолжается пять лѣтъ. Рейхстагъ можетъ быть распущенъ постановленіемъ союзнаго совѣта, утвержденнымъ императоромъ; послѣ роспуска избиратели должны быть созваны въ теченіе 60 дней; рейхстагъ же долженъ быть созванъ не позднѣе какъ черезъ 90 дней послѣ роспуска; отсрочка засѣданій не можетъ превышать 30 дней, если на большую отсрочку не согласенъ самъ рейхстагъ; такое же согласіе требуется и относительно повторенія отсрочки.

Что касается германскаго императора, то его положеніе весьма своеобразное[2]). Хотя онъ и носитъ титулъ императора однако, въ то же время, въ силу самой конституціи, онъ является только президентомъ союза; ему единолично не принадлежитъ право роспуска рейхстага; онъ не пользуется правомъ veto, принадлежащимъ даже президентамъ республикъ; онъ не имѣетъ

---

[1]) Ср. *Vogels. A.* Die Staats-rechtliche Stellung der Bundesrathbevollmächtigten. 1911.

[2]) *Steinbach. R.* Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers. 1905

права объявленія войны безъ согласіе союзнаго совѣта; то же надо сказать относительно заключенія договоровъ съ иностранными государствами. Распоряженія императора издаются подъ условіемъ скрѣпы ихъ имперскихъ канцлеромъ.

Измѣненія германской конституціи производятся въ законодательномъ порядкѣ; они считаются отклоненными, если противъ нихъ въ союзномъ совѣтѣ подано 14 голосовъ. Такимъ образомъ, одна Пруссія, имѣющая въ союзномъ совѣтѣ 17 голосовъ, можетъ отклонить всякое предложеніе, касающееся измѣненія нынѣ дѣйствующей германской конституціи.

Германія представляетъ собою единственную монархическую федерацію; прочія федераціи, число которыхъ довольно значительно, состоятъ изъ государствъ республиканскихъ; сюда относятся въ Европѣ Швейцарія, въ Америкѣ С. А. С. Штаты, Мексика, Бразилія, Аргентина, Венецуэла и другія.

Организація палатъ въ республиканскихъ федераціяхъ построена по одному шаблону. Обыкновенно существуетъ двѣ палаты—палата депутатовъ, избираемая всѣмъ населеніемъ федераціи путемъ всеобщаго избирательнаго права, въ большинствѣ случаевъ прямыми выборами, и сенатъ, состоящій изъ сенаторовъ, избираемыхъ въ количествѣ отъ двухъ—до трехъ обыкновенно законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ; иногда, однако, какъ это мы видимъ въ Бразиліи, члены сената избираются тѣмъ же путемъ, какъ и члены палаты депутатовъ. Часть сенаторовъ въ опредѣленные промежутки времени возобновляется. Во всѣхъ федераціяхъ имѣются президенты и обыкновенно вицепрезиденты. Президенты избираются обыкновенно непосредственно народнымъ голосованіемъ, путемъ прямыхъ или косвенныхъ выборовъ. Въ случаяхъ прекращенія дѣятельности президента до истеченія полномочій, обязанности его выполняетъ обыкновенно вицепрезидентъ, иногда же конгрессъ избираетъ замѣстителя, исполняющаго обязанности президента до наступленія срока выборовъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ президенты пользуются правомъ суспенсивнаго veto; въ области управленія ихъ права обыкновенно очень обширны. Особое положеніе занимаетъ президентъ швейцарской конфедераціи, который избирается, какъ и другіе члены союзнаго совѣта, союзнымъ собраніемъ, т. е. національнымъ совѣтомъ и совѣтомъ кантоновъ. Являясь, въ сущности, президентомъ союзнаго совѣта, президентъ не пользуется тѣми существенными правами, ка-

ками пользуются президенты республикъ въ другихъ федераціяхъ; ему не принадлежитъ ни право роспуска палатъ, ни право veto; онъ исполнитель постановленій федеральнаго или союзнаго собранія.

§ 38. Компетенція палатъ.

Обыкновенно парламентъ называютъ учрежденіемъ законодательнымъ; строго говоря, это неправильно. Если палаты главнымъ образомъ и являются законодательными учрежденіями, то наряду съ законодательствомъ они вѣдаютъ какъ административные, такъ и судебные вопросы. Прежде всего однако, слѣдуетъ опредѣлить законодательную компетенцію палатъ.

Если мы будемъ разсматривать палаты въ представительныхъ республикахъ, какъ организацію верховной власти, а въ монархіяхъ, какъ часть въ этой организаціи, то, повидимому, самый вопросъ о томъ, какъ опредѣляется законодательная компетенція палатъ, является праздныхъ. Государственная власть можетъ обсуждать всѣ государственные вопросы, не будучи ограничиваема какими-либо предѣлами. Но, во-первыхъ, не всегда бываетъ возможно признавать парламентъ организаціей государственной власти, во-вторыхъ, даже и при этомъ признаніи, нельзя допустить всемогущества государственной власти. Иногда мы дѣйствительно видимъ, что парламентъ представляетъ государственную власть. Таковъ, напр., фактически англійскій парламентъ, но во многихъ демократическихъ государствахъ государственная власть считается принадлежащей самому народу и законодательная компетенція парламентовъ ограничена правомъ изданія только обыкновенныхъ законовъ. Если въ Англіи нѣтъ никакой разницы между основными и обыкновенными законами, то въ другихъ государствахъ поставлены многія условія, при исполненіи которыхъ только и могутъ быть измѣняемы основные законы; и это не только въ монархическихъ государствахъ, но и въ республиканскихъ, напримѣръ во Франціи, С. А. Штатахъ и другихъ республикахъ, гдѣ обычнымъ путемъ основные законы измѣнены быть не могутъ, слѣдовательно, измѣненіе законовъ основныхъ не входитъ въ область компетенціи нижней и верхней палатъ въ этихъ государствахъ, составляя предметъ дѣятельности другихъ учрежденій.

Однако, даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда парламентъ является дѣйствительнымъ и единственнымъ представителемъ государственной власти, законодательная его компетенція далеко не безгранична, и всемогущество, хотя бы даже и англійскаго, парламента весьма условно. Границы парламентской дѣятельности опредѣляются отчасти самой жизнью, игнорировать которую не можетъ ни одинъ парламентъ, отчасти юридическими и фактическими отношеніями между парламентомъ и королевскою властью. Введеніе законовъ, не соотвѣтствующихъ общему народному міросозерцанію, напр., отжившихъ институтовъ, или отмѣна законовъ, вполнѣ гармонирующихъ съ этимъ міросозерцаніемъ, если бы то или другое оказалось возможнымъ по случайнымъ причинамъ, было бы только актомъ насилія, и подобные законы продержались бы очень недолгое время; даже англійскій парламентъ, не представляющій собою того, что французы называютъ pouvoir constitué, долженъ прислушиваться къ общественному умонастроенію и поступать не рѣдко такъ, какъ требуетъ общественное мнѣніе. Кромѣ того, надо принять во вниманіе, что государственная жизнь есть нѣчто установившееся и находящееся постоянно въ движеніи согласномъ съ установившимися формами и отношеніями. Каждый парламентъ не начинаетъ свою дѣятельность снова, но является продолженіемъ всей предшествовавшей исторіи и принужденъ считаться съ сложившимися условіями государственной жизни. Каждый новый законъ непремѣнно долженъ быть поставленъ въ связь съ этимъ сложившимся порядкомъ; вотъ почему компетенція парламента, хотя бы и представляющаго собою государственную власть, далеко не безгранична; какъ по формѣ, такъ и по содержанію она ограничена сложившимися государственными отношеніями, которыя измѣняются съ большой постепенностью. Еще болѣе ограничена законодательная компетенція тѣхъ парламентовъ, которые не воплощаютъ въ себѣ государственной власти, но являются лишь элемнтами въ организаціи этой власти. Таковы парламенты при такъ называемомъ дуалистическомъ режимѣ, когда между королевской властью и парламентомъ нѣтъ единства, когда тотъ и другой элементъ являются самостоятельными, и въ особенности когда фактически центръ тяжести власти сосредоточивается въ представителѣ королевской власти. При такомъ характерѣ отношеній между факторами власти, законодательная компетенція палатъ,

будучи юридически независимой, фактически бываетъ поставлена иногда въ очень тѣсныя рамки, такъ какъ въ рукахъ королевской власти имѣются такія прерогативы, какъ право налагать свое veto и право распускать парламентъ.

Компетенція палатъ не исчерпывается законодательствомъ въ собственномъ смыслѣ этого слова. Иногда палаты постановляютъ рѣшенія имѣющія характеръ административныхъ мѣръ; таковы, напр., рѣшенія относительно объявленія войны или заключенія мира; таковы постановленія, касающіяся, наприм., проведенія желѣзныхъ дорогъ, прорытія каналовъ, продажи государственныхъ имуществъ и т. п. Хотя при изданіи такихъ постановленій строго соблюдается установленный законодательный порядокъ, однако такія постановленія, не нося характера нормъ, узаконяютъ лишь опредѣленныя мѣропріятія; если это и законы, какъ акты, исходящіе отъ государственной власти, то сила ихъ исчерпывается осуществленіемъ проектированныхъ мѣръ.

Къ числу подобнаго же рода законовъ относятся постановленія о бюджетѣ. По мнѣнію нѣкоторыхъ, бюджетъ не составляетъ собою закона, но представляетъ административную мѣру, или въ крайнемъ случаѣ, нѣчто среднее между закономъ и административнымъ распоряженіемъ. Признавая закономъ всякое волеизъявленіе носителя государственной власти, имѣющее государственное значеніе, мы должны и постановленія о бюджетѣ, принятыя палатами и утвержденныя королевской властью, признавать законами, дѣйствующими обыкновенно въ теченіе одного года. Бюджетъ есть не что иное, какъ смѣта государственныхъ доходовъ и расходовъ. Бюджетное право исторически выработалось въ Англіи, откуда было заимствовано и многими другими государствами. Въ Англіи не только бюджетъ, но и всякое предложеніе, имѣющее предметомъ государственный расходъ, установленіе новаго налога или возвышеніе прежняго, вносится въ парламентъ только правительствомъ или съ его согласія, при чемъ сначала въ палату общинъ, а затѣмъ уже въ палату лордовъ; послѣдней не предоставлено права дѣлать какія бы то ни было поправки, точно такъ же какъ и отвергать его цѣликомъ [1]); но и палата общинъ ограничена въ томъ отношеніи, что она не можетъ соединять предложенія финансоваго характера съ иными

[1]) Таковъ общій смыслъ закона 1911 г.

предложеніями. Бюджетъ предварительно разсматривается въ двухъ комитетахъ палаты общинъ—въ комитетѣ доходовъ и въ комитетѣ расходовъ—а затѣмъ уже разсматривается въ пленарномъ засѣданіи палаты общинъ. По англійскому образцу регламентируется бюджетное право въ С.-А. Соединенныхъ Штатахъ, хотя здѣсь бюджетъ составляется не правительствомъ, но нижней палатой. Во Франціи бюджетъ ежегодно вотируется въ качествѣ единаго финансоваго закона, обнимающаго всѣ доходы и расходы государства; кредиты дополнительные и чрезвычайные открываются правительству также въ законодательномъ порядкѣ. Бюджетъ разсматривается сначала комиссіями, затѣмъ палатой депутатовъ, наконецъ сенатомъ, при чемъ послѣднему принадлежитъ право дѣлать поправки. Здѣсь, какъ и всюду, правительство представляетъ палатамъ отчетъ о выполненіи смѣты доходовъ и расходовъ [1]).

Смѣта, такимъ образомъ, имѣетъ громадное значеніе; она тѣмъ лучше, чѣмъ подробнѣе составлена: если смѣта составлена детально, то въ ней труднѣе злоупотребленія. Утвержденіе или неутвержденіе смѣты является извѣстнаго рода орудіемъ борьбы съ правительствомъ, если государство находится въ такомъ положеніи, когда эта борьба необходима. Каждое государство переживаетъ такія моменты борьбы, и такое право, какъ право утвержденія или неутвержденія бюджета, имѣетъ въ рукахъ народныхъ представителей большое значеніе.

Такимъ образомъ, право бюджета является извѣстнаго рода мѣрой въ рукахъ палатъ, когда отношенія между королевской властью и народнымъ представительствомъ не оформились, пока народное представительство не успѣло стать выше единоличной власти, пока центръ тяжести власти не на сторонѣ народа. Разрѣшеніе бюджетныхъ конфликтовъ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ обусловливается, однако, фактическими отношеніями между обоими факторами власти. Въ Пруссіи, напримѣръ, Бисмаркъ въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ производилъ расходы безъ утвержденія палатъ такъ, какъ ему было угодно. Въ государствахъ республиканскихъ не можетъ быть конфликта между исполнительной властью и палатами, но тамъ случаются конфликты

[1]) *Besson E.* Le controle des budgets en France et à L'étranger.

между самими палатами. Въ такихъ случаяхъ вопросъ рѣшается различно: или остается смѣта предшествовавшаго года, или же принимаются статьи смѣты по ихъ наименьшему размѣру. Если, напримѣръ, одна смѣта представлена верхней палатой, а другая нижней, то временно, пока не достигнуто соглашеніе, принимается смѣта, предусматривающая наименьшіе расходы.

Бюджетъ не опредѣляетъ, однако, всей финансовой дѣятельности палатъ; налоги могутъ быть установляемы также только законодательнымъ порядкомъ. Въ Англіи, напримѣръ, постановлено, что каждый налогъ вотируется ежегодно; то же во Франціи.

Дальнѣйшей финансовой мѣрой палатъ является утвержденіе займовъ. Заемъ, по результатамъ, въ сущности говоря, то же что введеніе новаго налога. Всякій заемъ ложится извѣстной тяжестью на народное достояніе, и слѣдовательно, имѣетъ такое же значеніе, какъ налоги. Заемъ заключается на извѣстныхъ условіяхъ, за проценты. Конечно, государственные займы ненормальное явленіе, какъ они ненормальны и въ частной жизни. Они означаютъ или крайне ненормальное экономическое положеніе даннаго лица или же то, что хозяйство ведется неправильно, что расходы превышаютъ доходы. Каждое разумное хозяйство заключается въ томъ, чтобы расходы сообразовались съ доходами. Но это элементарное правило обыкновенно не соблюдается. Въ настоящее время трудно найти государство, даже богатое, которое бы не было обременено долгами. Государственные долги есть у всѣхъ государствъ. Долгъ Россіи достигаетъ до восьми милліардовъ. Но въ настоящее время установлено, что займы не могутъ быть заключаемы иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ. То же самое надо сказать относительно такого рода правительственной дѣятельности, которая могла бы наносить матеріальный ущербъ государству; сюда относится, напримѣръ, продажа государственныхъ имуществъ. Если бы правительство стало безконтрольно и самовольно распоряжаться государственными имуществами, то такое хозяйничанье могло бы наносить вредъ народному хозяйству. Всякое отчужденіе государственныхъ имуществъ по этому происходитъ обыкновенно не иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ. Контролирующую дѣятельность нужно также отнести къ компетенціи палатъ. Таковы виды финансовой компетенціи палатъ.

Кромѣ финансовой дѣятельности въ компетенцію палатъ можетъ входить дѣятельность въ военномъ и международномъ отношеніяхъ. Въ республиканскихъ государствахъ война не можетъ быть объявлена безъ согласія народныхъ представителей, за исключеніемъ крайнихъ случаевъ. Что касается мирныхъ международныхъ отношеній, то здѣсь правительству принадлежитъ много прерогативъ; народное представительство даже въ демократическихъ государствахъ въ нихъ рѣдко вмѣшивается. Дипломатія заключается, главнымъ образомъ, въ стремленіи поставить государство въ наиболѣе благопріятныя отношенія сравнительно съ другими государствами. Здѣсь не играетъ большой роли этика, наоборотъ, каждое государство старается извлечь для себя наибольшую выгоду, пользуясь затрудненіями другихъ государствъ. Конечно, народному представительству затруднительно вмѣшиваться въ международныя отношенія; однако въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напримѣръ, при заключеніи торговыхъ договоровъ, участіе народныхъ представителей признается необходимымъ не только въ республиканскихъ, но и въ конституціонно-монархическихъ государствахъ.

Иногда народному представительству принадлежатъ судебныя функціи. Это именно тогда, когда высшіе чиновники нарушаютъ законы, особенно основные. Подобный судъ существуетъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ есть отвѣтственность министровъ. Часто обвинительной комерой является нижняя палата а иногда та и другая, судебной одна верхняя или въ соединеніи съ высшими судами. Иногда судебной камерой является особый, такъ называемый, верховный судъ.

§ 39. Парламентское дѣлопроизводство [1]).

Обратимся къ разсмотрѣнію порядка дѣятельности народнаго представительства. Разъ народное представительство избрано, ему ничего не остается, какъ собраться, составить изъ себя одну или двѣ палаты. Такимъ образомъ, первый вопросъ, который долженъ насъ занимать, это вопросъ о созывѣ палатъ. Практика указываетъ намъ разныя формы созванія палатъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ палаты созываются не иначе, какъ по особому рескрипту королевской власти. Но въ государствахъ республиканскихъ этого не требуется. Тамъ обыкновенно установляется опредѣленный срокъ,

[1]) См. *Pierre Laporte.* De la procedure parlementaire.

въ который палаты собираются безъ особеннаго приглашенія. Хотя во Франціи срокъ выборовъ назначается президентомъ республики, но онъ обязанъ созвать избирателей въ теченіе 60 дней, предшествующихъ истеченію срока полномочій палаты депутатовъ; новая палата собирается въ десятидневный срокъ по окончаніи выборовъ. Собравшись палаты прежде всего должны провѣрить полномочія депутатовъ и образовать бюро или президіумъ, что называется конституированіемъ палаты. Конечно, правильность выборовъ провѣряется и раньше во время самыхъ выборовъ; мы знаемъ, что существуетъ особый порядокъ обжалованія выборовъ и т. д., но окончательнымъ компетентнымъ учрежденіемъ являются сами палаты и они на первыхъ же порахъ провѣряютъ выборы. Съ этой цѣлью они раздѣляются для удобства на секціи. Когда полномочія депутатовъ провѣрены, депутаты приводятся къ присягѣ. Присяга это — старинный обычай, установившійся еще съ тѣхъ поръ, когда существовало требованіе, чтобы депутаты въ ихъ большинствѣ были христіанскаго вѣроисповѣданія. Депутатъ даетъ обѣщаніе передъ христіанскимъ Богомъ быть вѣрнымъ конституціи. Впослѣдствіи формула присяги измѣняется въ томъ, что дается обѣщаніе единому Богу, а въ демократическихъ государствахъ нѣтъ иногда и подобнаго рода требованія, такъ что въ нѣкоторыхъ государствахъ присяга вовсе не практикуется. Но въ общемъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, если нѣтъ присяги, то есть торжественное обѣщаніе исполнять конституцію. Далѣе слѣдуютъ различнаго рода акты: собравшіеся депутаты должны организоваться въ дѣеспособное учрежденіе: избрать предсѣдателя, секретаря и т. д. Для этого нужно бываетъ собраться въ особое засѣданіе, въ которомъ и избираются всѣ эти лица, прежде всего предсѣдатель. Въ нѣкоторыхъ странахъ избраніе предсѣдателя предоставлено и верхнимъ палатамъ (Пруссія, Бельгія, Данія и пр. Напротивъ въ Швеціи и Нидерландахъ предсѣдатели той и другой палаты назначаются короной; довольно часто въ верхнихъ палатахъ монархическихъ государствъ предсѣдатель назначается королевской властью, въ нижнихъ избирается. Въ республиканскихъ государствахъ предсѣдатели избираются. Въ нѣкоторыхъ странахъ избранный предсѣдатель утверждается королевской властью: это мы видимъ, напримѣръ, даже въ такой странѣ, какъ Англія. Когда все это исполнено, выбранъ предсѣдатель, его помощники, секретари, вообще все бюро, тогда

слѣдуетъ выполненіе другихъ требованій. Произносится тронная рѣчь, а затѣмъ отвѣтъ на нее. Тронная рѣчь произносится или самимъ королемъ, что бываетъ рѣдко, или какимъ-нибудь лицомъ администраціи, уполномоченнымъ королемъ. Тронная рѣчь въ культурныхъ государствахъ не имѣетъ большого значенія, такъ какъ здѣсь отношенія между органами власти хорошо установились. Но въ государствахъ молодыхъ, только начинающихъ свою политическую жизнь, тронная рѣчь, какъ и отвѣтный адресъ имѣютъ значеніе нравственнаго характера. Тронная рѣчь, произносимая самимъ монархомъ или отъ его имени, представляетъ своего рода политическое credo и настроеніе правительства, по которому можно бываетъ до извѣстной степени судить объ отношеніи его къ народному представительству. Правительство здѣсь выражаетъ тотъ максимумъ уступокъ, на которыя оно можетъ итти. Изъ тронной рѣчи напередъ можно знать въ какомъ направленіи пойдутъ отношенія между правительствомъ и народнымъ представительствомъ во время сессіи. Точно также и отвѣтный адресъ выражаетъ отношеніе народнаго представительства къ заявленіямъ короны.

Прежде, чѣмъ палаты приступятъ къ обсужденію тѣхъ или другихъ вопросовъ, необходимо бываетъ опредѣлить, имѣется ли на лицо такъ называемый quorum палаты или законный ея составъ. Подобно тому какъ во всѣхъ общественныхъ собраніяхъ—ученыхъ, хозяйственныхъ и т. д.—установляется всегда опредѣленный минимумъ, при которомъ только и возможно разсмотрѣніе вопросовъ и безъ котораго собраніе считается не состоявшимся, точно также подобнаго рода требованіе должно быть соблюдено относительно палаты депутатовъ и верхней палаты. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ обыкновенно устанавливается законный составъ въ половину или нѣсколько больше половины всего числа членовъ, въ другихъ конституціяхъ объ этомъ ничего не говорится, значитъ, въ этихъ случаяхъ народное представительство и верхняя палата законны при какомъ угодно составѣ.

Засѣданія палатъ какъ верхней, такъ и нижней, происходятъ публично. Народные представители являются избранными народомъ и дѣятельность ихъ должна быть на виду, они должны вести свои засѣданія публично. Какъ это ни ясно, однако это было не всегда такъ, даже и теперь это не

вездѣ такъ. Въ Англіи, напримѣръ, засѣданія парламента юридически не публичны, фактически же они публичны. Объясняется это чисто исторически: парламентъ считается какъ бы продолженіемъ того учрежденія, которое называлось magnum consilium. Это было собраніе феодальныхъ магнатовъ при королѣ. Они собирались главнымъ образомъ для разсмотрѣнія вопроса о субсидіяхъ. Засѣданія эти были не публичны. Такимъ образомъ, и въ настоящее время стоитъ только одному депутату встать и заявить предсѣдателю; „я вижу здѣсь посторонних лицъ“, какъ предсѣдатель обязанъ будетъ удалить публику. Хотя это никогда не дѣлается но юридически всегда возможно.

Обыкновенно мы видимъ, что всякій законопроектъ, внесенный въ палату, первоначально сдается въ парламентскую комиссію, такъ какъ каждый вопросъ требуетъ предварительнаго разсмотрѣнія его болѣе или менѣе свѣдущими людьми.

Въ этомъ отношеніи мы видимъ сложный порядокъ во Франціи, гдѣ во время сессіи ежемѣсячно образуются такъ называемыя бюро въ каждой палатѣ. Эти бюро въ свою очередь избираютъ комиссіи. Таковы комиссіи: мѣстнаго управленія, комиссіи петицій и др; бюджетная комиссія, которая избирается на цѣлый годъ, дѣйствуетъ какъ постоянно учрежденіе, входя во всѣ детали финансоваго управленія. Нѣчто оригинальное въ этомъ отношеніи представляетъ [illegible] Англія. Хотя и здѣсь образуются комиссіи, но, не [illegible] на большой составъ англійской палаты общинъ, здѣ[illegible] мѣтна тенденція разсматривать всѣ вопросы въ полномъ составѣ. Въ виду, однако, затруднительности разсматривать ихъ прямо въ палатѣ, здѣсь установился обычай, въ силу котораго вся палата обращается въ комиссію, при чемъ избирается другой предсѣдатель. Только этой замѣной одного предсѣдателя другимъ палата и превращается въ особый комитетъ. Спрашивается, какое значеніе имѣетъ это превращеніе? Что значитъ эта формальность? Значеніе для англичанъ она имѣетъ очень большое. Когда идетъ засѣданіе палаты, всѣ депутаты и предсѣдатель должны исполнять массу различныхъ требованій, которыя установлены разными прецедентами, на основаніи обычнаго права; здѣсь размѣренъ, можно сказать, каждый шагъ, каждое слово. Но это не всегда удобно при первоначальномъ разсмотрѣніи проектовъ и поэтому парламентъ превращается въ комиссію, гдѣ нѣтъ этихъ формальностей, гдѣ засѣданіе идетъ гораздо проще и представляется большая

возможность обстоятельнаго и спокойнаго обсужденія внесенныхъ вопросовъ. Когда кончается разсмотрѣніе вопроса въ общемъ комитетѣ, предсѣдатель палаты занимаетъ свое мѣсто и комитетъ снова превращается въ палату общинъ.

Вопросъ о предложеніяхъ, вносимыхъ въ палату, тѣсно связанъ съ вопросомъ о законодательной иниціативѣ. Послѣдняя всюду принадлежитъ какъ королевской власти и министерству, такъ равно и народнымъ представителямъ [1]). Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ установлено требованіе, чтобы никакой законопроектъ не вносился, иначе какъ за подписью нѣсколькихъ членовъ. Но въ большинствѣ государствъ такого требованія не установлено, и право иниціативы принадлежитъ каждому депутату. Внесеніе законопроекта, конечно, еще не налагаетъ ни на кого никакихъ обязательствъ. Предложенія вносятся въ палату, передаются предсѣдателю, который ведетъ имъ соотвѣтствующій списокъ. Затѣмъ, чтобы предложеніе могло быть принято къ разсмотрѣнію, предварительно требуется согласіе палаты. Для каждаго дня устанавливается „порядокъ дня“, т. е. перечень тѣхъ вопросовъ, которые должны разбираться въ данное засѣданіе палаты. Такимъ образомъ, требуется согласіе палаты на предварительное принципіальное принятіе предложенія и въ такомъ принятіи можетъ быть отказано; проектъ по самой своей темѣ можетъ быть желательнымъ или нежелательнымъ. Палата, какъ это по крайней мѣрѣ мы видимъ въ Англіи, имѣетъ возможность перѣшко устранить даже поставленныя на очередь предложенія. Для этого имѣются разныя средства: внесеніе поправокъ, требованіе отсрочки, въ особенности требованіе немедленнаго разсмотрѣнія предложенія, немедленнаго голосованія до разсмотрѣнія его по существу: конечно, подобнаго рода требованія заставляютъ лицъ, внесшихъ предложенія, снимать ихъ съ очереди. Разъ стоитъ на очереди какой-нибудь проектъ, то онъ долженъ быть разсмотрѣнъ. Здѣсь обыкновенно практикуется три или два чтенія. Въ Англіи установлено три чтенія, но это, въ сущности говоря, формальность; дѣло сводится къ двумъ чтеніямъ. Сначала внесенный проектъ читается въ палатѣ; здѣсь окончательно устанавливается — принимается ли онъ къ разсмотрѣнію или отвергается. Каждый проектъ долженъ быть напечатанъ и потому каждый членъ

[1]) ср. *Marion L.* L'initiative parlementaire 1895.

парламента можетъ съ нимъ ознакомиться ранѣе, такъ что чтеніе его въ палатѣ является простой формальностью. Второе чтеніе гораздо важнѣе. Оно заключается въ томъ, что внесенный законопроектъ разсматривается по частямъ, статьямъ и параграфамъ. Здѣсь начинаются всякаго рода дебаты, статья за статьей принимаются, измѣняются или вовсе отмѣняются. Когда проэктъ разсмотрѣнъ, а это можетъ занять нѣсколько засѣданій, тогда происходитъ третье чтеніе. Оно заключается въ томъ, что весь законопроектъ, принятый по частямъ, долженъ быть еще разъ принятъ уже цѣликомъ. При третьемъ чтеніи обыкновенно не допускаются поправки, развѣ самыя незначительныя. Затѣмъ, конечно, происходитъ голосованіе. Раньше могло быть голосованіе за каждую статью; теперь происходитъ голосованіе всего проэкта цѣликомъ, при чемъ здѣсь практикуется обыкновенно открытая подача голосовъ, такъ какъ въ тайной нѣтъ надобности; каждый представитель—самостоятельный ни отъ кого независимый человѣкъ. Правда, на первыхъ ступняхъ конституціонной жизни бываетъ нѣкоторая опасность голосовать открыто. Голоса подаются путемъ сидѣнія или вставанія; путемъ заявленія „да“—„нѣтъ“; или путемъ выхода въ тѣ или другія двери: въ одни двери уходятъ голосующіе въ положительномъ смыслѣ, въ другія—въ отрицательномъ. Дѣло считается рѣшеннымъ, когда за него подано абсолютное большинство голосовъ. Во время засѣданія палаты возможны различнаго рода заявленія депутатовъ, обращенія къ членамъ правительства, запросы [1]). Желающій сдѣлать вопросъ обращается за согласіемъ къ палатѣ; если палата соглашается, то запросъ осуществляется. Проэктъ, принятый нижней палатой, передается на разсмотрѣніе верхней палаты, а затѣмъ идетъ на королевскую санкцію [2]). Въ республиканскихъ государствахъ весьма нерѣдко требуется утвержденіе президента, при отказѣ въ которомъ происходитъ вторичное обсужденіе законопроэкта въ палатѣ. Принятое всѣми законодательными факторами рѣшеніе становится закономъ.

---

[1]) *Rossegger H.* Das parlamentarische Interpellationsrecht 1907. *Hatschek. I.* Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit. 1909. *Dubat J.* La question et l'interpellation. 1910.

[2]) *Schmidt. A.* Die Sanktion der Gesetze. 1911.

Глава четвертая.

Государственное положеніе монарховъ и президентовъ.

Литература: *Мижуевъ.* Глава государства. 1906. *Walther C.* Der Staatshaupt in den Republiken. 1907. *Duguit.* Le conflit entre le pouvoir executif et le pouvoir législativ Ворошиловъ О раздѣленіи властей. 1871.

§ 40. Отношеніе между представителями единоличнаго начала и народнымъ представительствомъ. Теорія раздѣленія властей.

Для того, чтобы представить себѣ организацію государственной власти во всемъ ея цѣломъ въ конституціонныхъ государствахъ и республикахъ, мы должны разсмотрѣть другой факторъ—единоличную власть, принадлежащую въ монархіяхъ монархамъ, королямъ, въ республикахъ президентамъ республикъ. Такимъ образомъ, является существеннымъ уяснить, какую роль играютъ въ монархіяхъ и республикахъ представители единоличнаго начала, каковы отношенія между этимъ факторомъ власти и народнымъ представительствомъ. Прежде всего замѣтимъ, что дать какую-нибудь одну характеристику для опредѣленія положенія единоличнаго начала въ конституціонныхъ государствахъ представляется совершенно невозможнымъ. Это объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что конституціонныя монархіи, какъ и республики, представляютъ разные типы. Однѣ к.-монархіи приближаются къ абсолютнымъ монархіямъ, какъ, напримѣръ, Пруссія, гдѣ центръ тяжести власти тяготѣетъ къ монархическому началу; другую организацію представляютъ тѣ монархіи, гдѣ, какъ напримѣръ въ Англіи, Бельгіи, Норвегіи, центръ тяжести власти тяготѣетъ къ народному представительству. Въ зависимости отъ того, гдѣ въ конституціонныхъ государствахъ заключается центръ тяжести власти, опредѣляется и положеніе представителей единоличнаго начала, ихъ политическое значеніе, ихъ права, вообще, ихъ роль въ конституціонныхъ государствѣ. Обращая прежде всего вниманіе на германскія государства, мы видимъ,

что здѣсь монарху принадлежитъ весьма значительная роль, значительное вліяніе при рѣшеніи тѣхъ или другихъ государственныхъ вопросовъ. Мало того, не только въ государственной практикѣ, но даже въ теоріи у нѣмецкихъ государствовѣдовъ мы встрѣчаемся съ стремленіемъ теоретически обосновать высшую власть монарха сравнительно съ положеніемъ народнаго представительства. Даже теоретики заявляютъ намъ, что въ конституціонномъ государствѣ (они говорятъ вообще а не только о нѣмецкихъ государствахъ), вся полнота государственной власти принадлежитъ монарху, только что онъ ограничивается въ пользованіи этой властью народнымъ представительствомъ. Однако, это трудно доказать съ теоретической точки зрѣнія. Если монарху принадлежитъ вся власть, то нельзя говорить о какихъ-либо ея ограниченіяхъ. Говорятъ, что монархъ ограничивается въ пользованіи этой властью Но тогда спрашивается, въ чемъ же вообще можетъ выражаться какая бы то ни была власть, какъ не въ пользованіи властью? Если намъ говорятъ, что пользованіе властью ограничивается, то это значитъ, что ограничивается самая власть, значитъ вся полнота власти не принадлежитъ монарху.

Наука, старающаяся быть объективной, должна признавать эти заявленія ученыхъ субъективными и ошибочными. Но, во всякомъ случаѣ, эти субъективныя, научно-неправильныя положенія нисколько не препятствуютъ существованію того реальнаго положенія дѣлъ, при которомъ центръ тяжести все же тяготѣетъ на сторону монархическаго начала. Это не значитъ, что вся полнота власти принадлежитъ монарху; эта власть раздѣляется съ народнымъ представительствомъ; но несомнѣнно, что монарху принадлежитъ большая часть власти. Наоборотъ, въ другихъ государствахъ, каковы: Англія, Бельгія, Норвегія, центръ государственной власти склоняется на сторону народнаго представительства, настолько иногда сильно, что мы начинаемъ сомнѣваться, дѣйствительно ли мы имѣемъ дѣло съ монархіями. Во многихъ отношеніяхъ Англія, Бельгія и Норвегія приближаются къ республикамъ. Единственно, что насъ заставляетъ причислять ихъ къ монархіямъ, это наличность монарха. Но положеніе монарха здѣсь весьма близко подходитъ къ положенію президента республики.

Такимъ образомъ, отношенія между единоличной монар-

хической властью и народнымъ представительствомъ характеризуются тѣмъ, что въ однихъ государствахъ центръ тяжести государственной власти сосредоточивается въ одномъ элементѣ, въ другихъ государствахъ—въ другомъ. Во всякомъ случаѣ, происходитъ въ обоихъ случаяхъ, повидимому, нѣкоторое дѣленіе власти. Это заставляетъ насъ остановиться на знаменитой теоріи о раздѣленіи властей.

Дѣйствительно ли возможно раздѣленіе государственной власти между различными общественными элементами и, если возможно, то какъ примирить подобное положеніе вещей съ установившимися въ государственной наукѣ принципами единства государственной власти, ея суверенитета, или хотя бы принципа господства по собственному праву. Теорія раздѣленія властей была впервые обстоятельно разработана Монтескье, въ его „Духѣ законовъ“; по мнѣнію Монтескье только то государственное устройство можно признать совершеннымъ, въ которомъ власть законодательная, исполнительная и судебная принадлежатъ различнымъ, другъ отъ друга независимымъ, лицамъ или корпораціямъ; только при такихъ условіяхъ возможно избѣгнуть деспотизма власти.

Однако, теорія эта противорѣчила дѣйствительной жизни, въ которой лишь при исключительныхъ условіяхъ и въ иномъ смыслѣ иногда наблюдается раздѣленіе властей. Въ каждомъ государствѣ можетъ быть только одна государственная власть; это признается теоретиками и это подтверждается самой жизнью. Раздѣленіе властей признается лишь какъ раздѣленіе функцій одной и той же государственной власти, выражающейся въ конституціонной монархіи въ особой организаціи, объединяющей монарха и народное представительство.

Функція законодательства считается принадлежащей законодательному корпусу; функція исполненія—королю, какъ главѣ исполнительной власти, и функція судебная—особымъ судебнымъ учрежденіямъ, независимымъ ни отъ законодательнаго корпуса, ни отъ главы исполнительной власти.

Однако, теорія раздѣленія властей даже въ смыслѣ раздѣленія функцій далеко не всегда оправдывается, и объясняется это тѣмъ, что въ конституціонномъ государствѣ единая государственная власть имѣетъ сложную природу, слагаясь изъ двухъ самостоятельныхъ элементовъ, которымъ приписываются функціи законодательная и исполнительная. Въ дѣй-

ствительности такого разъ̀ленія функцій между главою исполненія и законодательнымъ корпусомъ нѣтъ, такъ какъ король, будучи главою исполненія, является въ то же время однимъ изъ факторовъ законодательства, а парламентъ, будучи законодательнымъ корпусомъ, оказываетъ нерѣдко могущественное вліяніе на текущее управленіе, т. е. исполнительную функцію Такимъ образомъ, о строгомъ раздѣленіи законодательной и исполнительной функціи въ конституціонной монархіи не можетъ быть и рѣчи. Остается функція судебная: она хотя и выполняется въ культурныхъ государствахъ независимыми судьями, избираемыми мѣстнымъ населеніемъ, но эта независимость весьма условна и кромѣ того извѣстныя судебныя права принадлежатъ какъ законодательному корпусу, такъ и монарху. Теорію раздѣленія функцій можно допустить лишь въ смыслѣ признанія преобладанія опредѣленныхъ функцій находящихся въ распоряженіи тѣхъ или другихъ органовъ, хотя относительно представителя королевской власти и этого сказать нельзя, такъ какъ онъ одинаково участвуетъ какъ въ законодательствѣ, такъ и въ управленіи Есть, однако, одинъ типъ государствъ, въ которыхъ теорія о раздѣленіи властей находитъ, повидимому, полное практическое примѣненіе; сюда принадлежатъ С А. Соединенные Штаты и другія американскія государства, построенныя по тому же типу. Здѣсь законодательная функція принадлежитъ законодательному корпусу, исполнительная президенту, повидимому, независимому отъ конгресса и судебная—судебнымъ учрежденіямъ, независимымъ, повидимому, ни отъ законодательнаго корпуса, ни отъ президента. Судебныя учрежденія стоятъ здѣсь такъ высоко, что имѣютъ право не примѣнять не только незаконныхъ актовъ администраціи, но и законовъ, изданныхъ въ противорѣчіе съ конституціей. Такой политическій режимъ сдѣлался возможнымъ лишь благодаря укоренившемуся въ сознаніи американцевъ предположенію, что верховная государственная власть принадлежитъ самому народу и что президентъ, конгрессъ и суды являются лишь его уполномоченными органами; такимъ образомъ, при строгомъ проведеніи принципа разъ̀ленія властей, здѣсь сохраняется признаніе единства государственной власти. Отсутствіе рѣзкой борьбы между тремя властями объясняется, какъ упомянутымъ сознаніемъ верховенства народа, такъ и тѣмъ обстоятельствомъ, что всѣ три вла-

сти являются выборными и, слѣдовательно, имѣютъ одинъ и тотъ же источникъ. Интереснымъ представляется сравненіе въ разсматриваемомъ отношеніи Франціи съ американскими государствами. По внѣшнему виду мы находимъ во Франціи тѣ же условія политическаго режима, что и въ Америкѣ: республиканскій характеръ государственнаго строя, выборное начало, лежащее въ основаніи существованія всѣхъ трехъ властей; признаніе въ самой конституціи суверенной власти самого народа: и однако, несмотря на всѣ эти аналогіи, во Франціи мы не находимъ раздѣленія властей, проведеннаго съ такой опредѣленностью, какъ въ американскихъ государствахъ; надо думать, обстоятельство это объясняется тѣмъ, что идея о принадлежности государственной власти самому народу не проникала глубоко въ народное сознаніе и избранный всеобщей подачей голосовъ законодательный корпусъ является непосредственнымъ носителемъ государственной власти, подчиняя себѣ главу исполнительной власти и до извѣстной степени судебные органы. Послѣдніе не пользуются здѣсь такими правами, какими они пользуются въ Америкѣ.

§ 41. Преемство королевской власти.

Всюду въ европейскихъ государствахъ установилось преемство королевской власти по наслѣдованію; престолъ переходитъ къ старшему въ родѣ по нисходящей линіи Всюду опредѣляется самый порядокъ, постепенность, въ которой занимается престолъ различными лицами, принадлежащими къ королевскому царствующему дому. Самая принадлежность къ царствующему дому также опредѣляется законами.

Спрашивается, можетъ ли монархъ отречься отъ престола? Конституціи, разсматривающія этотъ вопросъ, рѣшаютъ его въ положительномъ смыслѣ, такъ какъ нельзя принудительно заставить царствовать. Можетъ отказаться отъ престола и лицо, уже вступившее на престолъ, хотя нѣкоторыми законодательствами установляются для этихъ случаевъ извѣстнаго рода ограниченія. Но иногда случается, что лицо, являющееся законнымъ наслѣдникомъ престола, оказывается несовершеннолѣтнимъ, или даже малолѣтнимъ и, слѣдовательно, не дѣеспособнымъ. Законъ разрѣшаетъ этотъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что, не смотря на малолѣтіе, государь вступаетъ на пре-

столъ, но до его совершеннолѣтія управленіе государствомъ возлагается на регента. Воспитаніе малолѣтняго государя возлагается на особое лицо, которому ввѣряется опека. Вопросъ о регентствѣ довольно существенный. Требуется опредѣлить, кто назначаетъ регента, какое положеніе занимаетъ регентъ сравнительно съ государемъ; пользуется ли онъ всѣми тѣми преимуществами, какими пользуется государь; является ли онъ неприкосновеннымъ; какова его отвѣтственность и проч.

Самая форма образованія регентства различна. Въ нѣкоторыхъ государствахъ право назначенія регентовъ принадлежитъ монарху, такъ что онъ на случай смерти опредѣляетъ, кому быть регентомъ. Но обыкновенно это назначеніе производится при участіи народнаго представительства. Всѣ согласны съ тѣмъ, что регенту не можетъ принадлежать титулъ величества, но онъ можетъ выполнять всѣ тѣ акты управленія, которыя осуществлялись бы государемъ, если бы послѣдній былъ дѣеспособнымъ. Ему принадлежитъ право участія въ законодательствѣ подъ отвѣтственностью министровъ.

Вопросъ о томъ, пользуется ли регентъ правомъ безотвѣтственности и неприкосновенности, обходится законодательствами обыкновенно молчаніемъ. На регента, можно думать, не переносятся эти преимущества. Регентъ не можетъ въ полной мѣрѣ пользоваться неприкосновенностью, не можетъ быть въ полной мѣрѣ признанъ безотвѣтственнымъ. Если признать принципъ безотвѣтственности, то эта безотвѣтственность могла бы пойти очень далеко до уничтоженія правъ царствующаго государя. Отъ регентства слѣдуетъ отличать простое замѣстительство монарха, практикуемое во время продолжительнаго отсутствія монарха или продолжительной болѣзни.

§ 42. Прерогативы монарховъ.

Къ числу прерогативъ носителя королевской власти относятся многими конституціями неприкосновенность, безотвѣтственность и божественность. Что касается признака священности или божественности, то въ немъ несомнѣнно слѣдуетъ видѣть остатокъ прошлаго, пережитокъ тѣхъ прерогативъ, которыя присвоивались монархамъ въ періодъ абсолютизма, и которыя и сами монархи старались себѣ присвоить. Со стороны абсолютныхъ монарховъ было, конечно, вполнѣ естественно стрем-

леніе поставить свою особу на такой пьедесталъ, до котораго никто изъ смертныхъ не могъ бы достигать. Встрѣчаются названія, которыя указываютъ на подобнаго рода стремленія; такъ, напримѣръ, китайскій императоръ называется „Сыномъ Неба“. Христіанская церковь въ этомъ отношеніи всегда шла рука объ-руку съ королевской властью. Она пошла даже еще дальше. Она признакъ божественности распространяетъ не только на королевскую власть, но на всякую власть; всякая власть божественна: „Нѣсть бо власть, аще не отъ Бога; сущія же власти отъ Бога учинены суть“. Въ настоящее время этотъ эпитетъ священности остался кое-гдѣ, но онъ не имѣетъ, разумѣется, какого-либо юридическаго значенія. Мы находимъ его въ конституціяхъ Австріи, Италіи, Испаніи, Португаліи, Швеціи и др.

Гораздо большій смыслъ имѣютъ другія прерогативы. Это, именно, неприкосновенность и безотвѣтственность. Хотя эти свойства также имѣютъ историческое происхожденіе, они все же удерживаются всѣми конституціями. Монархъ объявляется неприкосновеннымъ; это значитъ, что, какіе бы проступки или преступленія ни были совершены монархомъ, онъ не можетъ быть за нихъ судимъ, такъ какъ ни въ одномъ конституціонномъ государствѣ нѣтъ учрежденія, которое могло бы судить монарха. Монархъ входитъ въ организацію государственной власти, онъ ея элементъ, безъ него не можетъ существовать конституціонной монархіи. Можно было бы предположить, что вся организація государственной власти, стоящая выше монарха, могла бы его судить: но разъ въ нее входитъ монархъ, какъ составная часть, то это предположеніе рушится, въ противномъ случаѣ монарху пришлось бы судить самого себя. Во-вторыхъ, неприкосновенность монарха понимается въ томъ смыслѣ, что всякаго рода покушенія и вообще всякаго рода преступленія, направленныя противъ его личности, здоровья, жизни считаются тяжкими преступленіями, за совершеніе которыхъ налагаются наиболѣе тяжкія наказанія. По возврѣніямъ англичанъ монархъ не можетъ сдѣлать зла или неправды. Если онъ это дѣлаетъ, то значитъ его вводятъ въ заблужденіе министры.

Въ связи съ неприкосновенностью монарха стоитъ, слѣдовательно, принципъ его безотвѣтственности. Разъ монархъ неприкосновененъ, то онъ не можетъ быть отвѣтственнымъ

предъ судомъ. Конечно, здѣсь идетъ рѣчь только о судѣ уголовномъ, такъ какъ по гражданскимъ дѣламъ король является отвѣтственнымъ, потому что здѣсь отвѣтственность не личная, но имущественная; личности короля въ этомъ случаѣ ничто не угрожаетъ. Объявленная Наполеономъ III отвѣтственность монарха была вредной фикціей, обусловливавшей безотвѣтственность министровъ.

Помимо указанныхъ прерогативъ или преимуществъ королю присваиваются и другія довольно значительныя прерогативы—каковы: содержаніе на государственный счетъ, устройство особаго двора, титулы и гербы. Нѣтъ ни одного конституціоннаго государства, гдѣ конституція заставляла бы короля своимъ собственнымъ трудомъ снискивать себѣ средства къ жизни. Наоборотъ, во всѣхъ конституціяхъ установленъ, такъ называемый, „цивильный листъ“. Это—листъ, опредѣляющій матеріальное содержаніе короля. Содержаніе это обыкновенно считается не сотнями рублей, не тысячами, даже не сотнями тысячъ, но милліонами. Англійскій король получаетъ 4 милліона 800 тысячъ рублей. Прусскій получаетъ 7 милліоновъ. Такимъ образомъ счетъ идетъ милліонами. Объяснить такія крупныя цифры можно только исторически Конституціонная власть представляетъ переходъ отъ абсолютной власти, а при абсолютной власти не было никакихъ цивильныхъ листовъ и величина королевскихъ расходовъ опредѣлялась самими королями, при чемъ цифры, опредѣлявшія содержаніе, во много разъ превышали тѣ цифры, какія установляются теперь. Для народнаго блага переходъ къ конституціонализму при этихъ даже условіяхъ представлялся желательнымъ и выгоднымъ. Что касается какихъ-нибудь политическихъ соображеній для оправданія такихъ большихъ цифръ, то ихъ трудно отыскать Единственно, что можно допустить, такъ это желаніе дать возможность монархамъ въ широкихъ размѣрахъ осуществлять благотворительность, т. е. дѣло клонится къ тому, что-бы поднять въ глазахъ народа личность монарха. Всюду монарху присваивается особый дворъ—т. е. совокупность лицъ, призванныхъ нести почетную службу при особѣ монарха. Не только государь, но и наслѣдникъ и другія лица царствующаго дома имѣютъ свой дворъ. Королямъ и императорамъ присваивается особый титулъ величества. Князья, герцоги и носящіе другія названія имѣютъ другіе титулы: высо-

чества, свѣтлости. Для государя и другихъ членовъ царствующаго дома всюду въ конституціонныхъ государствахъ установляются особые государственные гербы.

§ 43. Права монарховъ.

Перейдемъ далѣе къ болѣе существенному вопросу—о правахъ монарха въ области законодательства, суда и администраціи. Если монархъ или представитель единоличной власти входитъ въ организацію государственной власти, то спрашивается, какое онъ имѣетъ отношеніе къ законодательству, каковы его отношенія къ народно-представительному фактору. Эти вопросы рѣшаются неодинаково.

Прежде всего нужно различать формальныя права монарха отъ его правъ по существу. Къ числу формальныхъ правъ монарха въ области законодательства принадлежитъ прежде всего право созывать народныхъ представителей; здѣсь уже обрисовывается его отношеніе къ народному представительству. Право созыва не предоставлено, однако, свободному усмотрѣнію монарха; конституціи обыкновенно предусматриваютъ, въ какіе сроки должны быть созываемы народные представители. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, однако, не упоминается вовсе о времени созванія палатъ, хотя несомнѣнно, въ силу уже установившихся обычаевъ, король созываетъ ихъ въ опредѣленное время; это мы видимъ въ Даніи, Сербіи, Греціи; въ другихъ конституціяхъ установляется и время созыва, но послѣдній все же осуществляется королемъ; такъ, это мы видимъ, напр. въ Швеціи, гдѣ король долженъ ежегодно созывать Риксдагъ 15 января; наконецъ, по нѣкоторымъ конституціямъ палаты собираются въ силу закона безъ особаго королевскаго указа; такъ, въ Бельгіи они собираются во второй вторникъ ноября мѣсяца; въ Румыніи—15 ноября каждаго года. Всѣми конституціями королю предоставляется право созывать палаты на чрезвычайныя сессіи. Если на ряду съ нижней палатой существуетъ верхняя, то обѣ онѣ созываются одновременно. Монарху принадлежитъ также право дѣлать отсрочки засѣданій или перерывы, но и здѣсь это право короля подлежитъ ограниченіямъ въ видѣ установленія максимальнаго срока перерыва; такъ, въ Бельгіи, Пруссіи, Румыніи такой срокъ равенъ одному мѣсяцу, въ Даніи и Сербіи—двумъ мѣсяцамъ,

въ Греціи 40 днямъ; всюду постановляется, что повтореніе перерыва можетъ быть сдѣлано только съ согласія палатъ. Перерывы засѣданій парламента имѣютъ иногда очень важное значеніе; результатъ голосованій, а слѣдовательно принятіе или непринятіе тѣхъ или другихъ законопроэктовъ во многомъ зависитъ отъ политическаго настроенія депутатовъ, а это настроеніе, въ свою очередь, часто обусловливается характеромъ текущихъ событій. Вотъ почему находятъ иногда цѣлесообразнымъ отсрочивать засѣданія до выясненія того или другаго событія. Наконецъ, важнѣйшимъ правомъ монарха является право распускать палаты. Дѣло заключается въ томъ, что король распускаетъ парламентъ въ надеждѣ, что новые выборы дадутъ такое большинство, которое будетъ стоять на сторонѣ правительства. Теоретически основаніе роспуска заключается въ предположеніи, что данный наличный составъ народнаго представительства не отвѣчаетъ настроенію страны. Дѣйствительно, это предположеніе правительства иногда оправдывается, но нужно сказать, что въ огромномъ большинствѣ случаевъ подобный роспускъ палатъ достигаетъ обратнаго результата. Роспускъ палатъ подлежитъ также нѣкоторымъ ограниченіямъ. Установляется именно срокъ, въ теченіе котораго послѣ роспуска должны быть назначены новые выборы, а также время созыва новой палаты: такъ, выборы должны быть назначены въ теченіе 40 дней послѣ роспуска въ Бельгіи, Нидерландахъ, въ теченіе двухъ мѣсяцевъ въ Румыніи, Сербіи, Греціи. Палаты должны быть созваны въ теченіе 2-хъ мѣсяцевъ въ Бельгіи, Нидерландахъ, Даніи, Румыніи; въ теченіи 3 мѣсяцевъ въ Пруссіи, Сербіи, Греціи, въ теченіе 4 мѣсяцевъ въ Италіи и т. д. Во многихъ конституціяхъ требуется чтобы указъ о роспускѣ палаты былъ контрасигнированъ министерствомъ. Если существуютъ двѣ палаты, то король можетъ распускать ту, или другую, или обѣ вмѣстѣ; конечно это только въ томъ случаѣ, когда и верхняя палата, имѣетъ выборный составъ. Если распущена одна палата, то другая пріостанавливаетъ свою дѣятельность [1]).

---

[1]) *Ганъ К.* Роспускъ парламентовъ. 1907. Ср. также *Metter P.* La dissolution des assemblées parlementaires. 1898. *Taron. E.* Du droit de dissolution des assemblées parlementaires. 1911.

Разсматривая законодательныя права монарха по существу, мы видимъ, что во всѣхъ конституціяхъ монарху предоставлено право законодательной инціативы, но это право не представляетъ исключительной принадлежности монарха; оно принадлежитъ также палатамъ и, при извѣстныхъ условіяхъ, каждому члену палатъ. Наиболѣе существеннымъ правомъ монарха является его санкція. Санкція означаетъ утвержденіе и безъ такой санкціи законъ не можетъ получить своей силы. Королю принадлежитъ вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и право veto т. е. право отвергать законопроэкты, принятые палатами. Право veto можетъ быть абсолютное или рѣшительное и условное или суспенсивное. Первое сразу лишаетъ законопроэктъ, принятый палатами, всякой силы; послѣднее вызываетъ лишь вторичное обсужденіе законопроэкта палатами и, въ случаѣ принятія. обнародованіе закона безъ королевской санкціи. Монархическимъ государствамъ свойственно абсолютное veto короля. Исключеніе представляютъ лишь очень немногія государства. Такъ, въ Англіи король имъ пользуется юридически, но не фактически. Разъ только король откажетъ въ своей санкціи, то законъ не будетъ изданъ. Но очевидно сама жизнь убѣдила носителей королевской власти въ Англіи, что отрицаніе принятыхъ большинствомъ народнаго представительства проэктовъ ведетъ только къ затяжкамъ, и рано или поздно приводитъ монархическую власть къ необходимости утверждать ихъ. Король, такимъ образомъ, не позьзуется здѣсь правомъ veto—ни резолютивнымъ, ни суспенсивнымъ, по крайней мѣрѣ. фактически. Король норвежскій пользуется правомъ суспенсивнаго veto; онъ можетъ отказать въ утвержденіи закона. Но если законопроэктъ будетъ приниматься стортингомъ въ трехъ избирательныхъ періодовъ. слѣдующихъ одинъ за другимъ, онъ получаетъ силу закона безъ королевской санкціи. Въ этомъ отношеніи Норвегія приближается къ типу республиканскихъ государствъ. Таково законодательное значеніе монарха. Очевидно, оно все сосредоточивается въ правѣ veto, которое значительно усиливаетъ вліяніе монарха и упрочиваетъ его могущество въ отношеніи другихъ законодательныхъ факторовъ.

Государственная дѣятельность монарха не исчерпывается участіемъ въ законодательствѣ. Огромное значеніе имѣетъ право управленія. Управленіе не состоитъ только въ испол-

нeнiи законовъ. Послѣднее было бы возможно лишь въ томъ случаѣ, когда законы были бы совершенны и охватывали всѣ случаи жизни. На самомъ дѣлѣ этого нѣтъ и потому органомъ законодательства временно можетъ являться монархъ, которому предоставляется право издавать распоряженія по предметамъ, не предусмотрѣннымъ закономъ; по созваніи палатъ подобныя распоряженія требуютъ утвержденія.

Но монарху принадлежатъ весьма широкія права въ разныхъ областяхъ государственнаго управленія.

Такъ, въ области международнаго управленія монарху предоставляются такія права, какихъ не принадлежитъ ему въ другихъ областяхъ управленія. Это объясняется тѣмъ, что международное управленіе основано не на строгомъ правѣ отдѣльныхъ государствъ, а на соглашеніяхъ между отдѣльными государствами. Между прочимъ это служитъ основаніемъ для нѣкоторыхъ ученыхъ отвергать международное право и говорить только о международныхъ отношеніяхъ. Международныя отношенія покоются на договорахъ. Договоры бываютъ различные—политическіе, хозяйственные и т. д. Въ этомъ отношеніи монарху предоставлены большія права, особенно въ области дипломатическихъ сношеній.

Что касается торговыхъ договоровъ то здѣсь также за монархомъ сохраняются многія права, но все же въ меньшей степени. Торговые договоры близко затрагиваютъ интересы гражданъ, поэтому заключеніе ихъ не предоставляется одному монарху, но они разсматриваются обыкновенно законодательнымъ порядкомъ въ нижней и верхней палатахъ.

Точно также военное управленіе представляетъ свои особенности. Военное управленіе чрезвычайно важная отрасль въ государственной жизни. Однако, не смотря на свою важность, оно въ очень многихъ государствахъ вѣрено одному монарху. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ находится очень важное положеніе о томъ, что монархъ не можетъ быть главнокомандующимъ всѣхъ войскъ. Въ огромномъ большинствѣ конституцій за монархомъ сохраняется однако право объявлять войну и заключать миръ. Въ Англіи и въ другихъ государствахъ это право ограничивается тѣмъ, что расходы на веденіе войны должны быть утверждены парламентомъ. Трудно сомнѣваться въ разумности этого порядка. Нельзя предоставить одному монарху право рѣшать такіе вопросы, которые глубоко затрагиваютъ

интересы всего народа. На сколько широки полномочія короля въ области управленія, видно хотя бы изъ бельгійской конституціи, имѣющей наиболѣе прогрессивный характеръ. Въ силу этой конституціи король назначаетъ и увольняетъ министровъ, жалуетъ чины, издаетъ распоряженія, командуетъ войскомъ, объявляетъ войну и заключаетъ миръ, заключаетъ мирные, союзные и торговые договоры, чеканитъ монету, жалуетъ титулы и ордена.

Наконецъ, монархъ пользуется правами въ области суда и судебнаго управленія. Высшіе судьи назначаются обыкновенно монархомъ; всѣ судьи дѣйствуютъ отъ его имени. Въ области суда монарху принадлежитъ важное право помилованія, прощенія отдѣльнаго лица въ томъ случаѣ, когда это лицо приговорено судебнымъ учрежденіемъ къ тому или другому наказанію. Отъ помилованія отличается амнистія, касающаяся помилованія цѣлой категоріи лицъ, обвиняемыхъ въ извѣстныхъ преступленіяхъ.

§ 44. Положеніе и права президентовъ республикъ.

Въ каждой республикѣ имѣется представитель единоличной власти—президентъ. Онъ иногда пользуется очень большими правами: хотя нужно замѣтить, что положеніе президента во французской республикѣ, въ американскихъ государствахъ, въ Швейцаріи—весьма различно.

То общее, что отличаетъ президентовъ республикъ отъ монарховъ, заключается въ томъ, что президенты всегда выборные, между тѣмъ выборное начало, какъ основаніе монархической власти, встрѣчается лишь по исключенію. Главное же различіе заключается въ томъ, что президенты республикъ не входятъ въ организацію верховной власти, хотя и пользуются большею частью почти такими же обширными правами, какъ и конституціонные монархи. При сравненіи положенія президентовъ въ разныхъ республикахъ, мы будемъ имѣть въ виду прежде всего простыя или унитарныя государства, каковы—Франція, швейцарскіе кантоны и отдѣльные американскіе штаты.

Во Франціи президентъ республики избирается на семь лѣтъ національнымъ собраніемъ. Губернаторы сѣверо-американскихъ штатовъ выбираются на различные и обыкновенно болѣе короткіе сроки, отъ одного до семи лѣтъ, при чемъ са-

мое избраніе производится непосредственно избирателями. Что касается швейцарскихъ кантоновъ, то исполнительная власть принадлежитъ въ нихъ административному совѣту, президентъ котораго—ляндаманнъ—является номинальнымъ главой кантональнаго правительства. Ляндаманнъ, какъ и другіе члены совѣта, избирается въ однихъ кантонахъ непосредственно избирателями, въ другихъ—законодательнымъ собраніемъ. Губернаторы штатовъ и ляндаманны кантоновъ занимаютъ среднее положеніе между настоящими президентами республикъ и первыми министрами. Въ виду этого президентъ французской республики пользуется высшимъ положеніемъ и значительно большими правами, нежели американскіе губернаторы и швейцарскіе ляндаманны. Онъ считается главою государства и чрезъ него идутъ сношенія съ другими государствами; онъ пользуется правомъ неприкосновенности и безотвѣтственности, за исключеніемъ случая чрезвычайной измѣны, когда онъ предается палатой депутатовъ суду сената; онъ получаетъ 1 мил. 200 тыс. франковъ содержанія; онъ глава исполнительной власти и предсѣдатель совѣта министровъ, которыхъ онъ назначаетъ изъ лицъ, пользующихся довѣріемъ палаты депутатовъ; онъ принимаетъ и назначаетъ дипломатическихъ агентовъ, распоряжается военной силой, заключаетъ договоры, хотя важнѣйшіе изъ нихъ подлежатъ утвержденію палатъ. Въ области законодательства ему принадлежитъ: право созывать палаты на чрезвычайныя сессіи, отсрочивать и прерывать засѣданія палатъ на срокъ не болѣе одного мѣсяца и не болѣе двухъ разъ въ продолженіи сессіи; право распускать палату депутатовъ съ согласія сената, при чемъ обязанъ созывать избирателей въ теченіе двухъ мѣсяцевъ; по окончаніи же выборовъ палата должна собираться въ десятидневный срокъ; ему принадлежитъ право законодательной иниціативы, право промульгаціи закона, т. е. объявленія о томъ, что законъ принятъ парламентомъ, право наблюдать за исполненіемъ закона и издавать декреты съ согласія или безъ согласія государственнаго совѣта; ему принадлежитъ право суспенсивнаго veto [1]), выражающееся въ правѣ просить вторичнаго разсмотрѣнія палатами уже принятаго законопроэкта и въ этомъ ему не можетъ быть отказано. Въ отношеніи суда ему принадлежитъ право назначенія судей и право помилованія, хотя амнистія можетъ быть

[1]) *Bonpard R.* Le veto du Président de la Republique. 1906.

дарована только законодательнымъ порядкомъ. Изъ сказаннаго видно, какими обширными правами пользуется президентъ французской республики; фактически, однако, благодаря парламентарному режиму и большой власти палаты депутатовъ, значеніе и могущество президента республики здѣсь не такъ велико, какъ кажется съ точки зрѣнія юридическихъ нормъ.

Исполнительная власть въ швейцарскихъ кантонахъ принадлежитъ, какъ сказано, правительственному или административному совѣту, состоящему изъ нѣсколькихъ выборныхъ министровъ, первымъ между которыми является вышеупомянутый ляндаманнъ. Такимъ образомъ, здѣсь не можетъ быть рѣчи о единоличныхъ правахъ президента республики, но лишь о правахъ административнаго совѣта; этотъ послѣдній является, въ сущности, комитетомъ законодательнаго собранія; онъ пользуется правомъ законодательнаго почина; члены его принимаютъ участіе въ выработкѣ законовъ и въ дебатахъ законодательнаго собранія. Административный совѣтъ не пользуется какой-либо самостоятельностью, являясь учрежденіемъ исключительно исполнительнымъ; ни о какомъ его veto здѣсь не можетъ быть и рѣчи.

Нѣсколько иначе дѣло обстоитъ въ штатахъ Америки. Мы уже замѣтили, что во главѣ исполнительной власти штатовъ поставлены выборные губернаторы; въ виду того, что и всѣ другіе чиновники являются выборными, губернаторъ штата приближается по своему значенію къ швейцарскому ляндаманну; дѣло мало измѣняется отъ того, что нѣкоторые штаты уполномочиваютъ губернаторовъ увольнять чиновниковъ. Однако, въ другихъ отношеніяхъ губернаторы приближаются къ дѣйствительнымъ президентамъ республикъ, пользуясь нѣкоторыми существенными правами. Такъ, губернаторы считаются главными начальниками милиціи штата, наблюдающими какъ за внѣшней, такъ и за внутренней безопасностью; они пользуются правомъ помилованія отъ имени штата, а равно правомъ сложенія штрафовъ, однако въ нѣкоторыхъ штатахъ, право помилованія принадлежитъ или законодательнымъ органамъ, или особымъ учрежденіямъ судебнаго характера. Но самымъ существеннымъ правомъ губернаторовъ является, конечно, принадлежащее имъ право суспенсивнаго veto; каждый законъ, принятый палатами, требуетъ утвержденія губернатора, даваемаго въ опредѣленный срокъ; если утвержденія въ этотъ

срокъ не получается, то законопроэктъ становится закономъ; если законопроэктъ получается съ требованіями измѣненій, то подвергается вторичному вотированію, послѣ котораго уже окончательно принимается или отвергается палатами. Во многихъ штатахъ губернаторамъ принадлежитъ право налагать свое veto на отдѣльные параграфы законопроэкта, касающагося бюджетныхъ ассигновокъ.

Что касается положенія президентовъ въ республиканскихъ федераціяхъ, то оно значительно отличается отъ положенія ихъ въ унитарныхъ республикахъ. Въ этомъ отношеніи въ особенности обращаютъ на себя вниманіе С. А. Соединенные штаты. Президентъ этихъ штатовъ избирается на 4 года путемъ косвенныхъ выборовъ. Въ каждомъ штатѣ избирается столько выборщиковъ, сколько штатъ имѣетъ депутатовъ и сенаторовъ въ конгрессѣ.

Президентъ является главнокомандующимъ арміей и флотомъ Соединенныхъ Штатовъ, равно какъ и милиціей отдѣльныхъ штатовъ; завѣдуетъ внѣшними сношеніями страны, принимаетъ дипломатическихъ агентовъ, съ согласія сената подписываетъ договоры и назначаетъ всѣхъ высшихъ должностныхъ лицъ; въ отношеніи законодательства президенту принадлежитъ право законодательной иниціативы въ видѣ посланій, направляемыхъ въ конгрессъ, право созывать одну палату или двѣ въ чрезвычайныя сессіи, право отсрочки засѣданій конгресса, если по этому поводу не достигается соглашенія между палатами. Президенту Соединенныхъ Штатовъ принадлежитъ также право суспенсивнаго veto, выражающееся въ томъ, что онъ можетъ не утверждать законопроэктовъ, принятыхъ обѣими палатами; если законопроэктъ возвращается съ возраженіями то онъ вновь долженъ разсматриваться палатами и становится закономъ, если принимается двумя третями каждой палаты, если же вовсе не возвращается въ теченіе 10 дней, то дѣлается закономъ. Президенту не принадлежитъ права роспуска парламента. Въ области суда ему принадлежитъ право помилованія осужденныхъ преступниковъ исключая случаевъ преступленій по должности. Но и самъ президентъ подлежитъ отвѣтственности за измѣну и другія важныя преступленія.

Въ швейцарской конфедераціи, какъ уже было замѣчено, нѣтъ президента республики въ собственномъ смыслѣ этого слова и исполнительная власть находится въ рукахъ союзнаго

или федеральнаго совѣта, состоящаго изъ семи членовъ, избираемыхъ на три года (президентъ на одинъ годъ) обѣими палатами федеральнаго собранія на совмѣстномъ смѣшанномъ засѣданіи. Союзный совѣтъ является въ отношеніи законодательнаго корпуса главнымъ образомъ исполнительнымъ органомъ; однако ему принадлежитъ законодательная инициатива; законодательнаго veto ему не предоставлено; въ отношеніи управленія на него возлагается—наблюденіе за исполненіемъ законовъ, въ особенности основныхъ, внѣшнія сношенія, внутренняя и внѣшняя безопасность, военное управленіе, финансовое и проч. Всѣ члены совѣта являются отвѣтственными передъ высшимъ федеральнымъ судомъ.

Глава пятая.

Организація и права министерства.

Литература. *Дюпрѣ.* Государство и роль министровъ въ Англіи. 1906. *Его же.* Государство и роль министровъ въ Пруссіи. 1906. *Его же.* Государство и роль министровъ во Франціи. 1906. *А. А. Жилинъ.* Отвѣтственность министровъ 1909. *А. А. Алексѣевъ.* Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ. 1910. *Le Courtois.* Les actes de gouvernement. 1899. *Tambaro* I. Le Relazioni fra la constituzione e l'amministrazione. 1898. *Frisch.* Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. 1904 *Pistorius.* Die Staatsgerichtshöte und die Ministerverantvörtlichkeit. 1891. *Passow.* Das Wesen der Ministerverantvörtlichkeit in Deutschland. 1904. *Bolzani. S,* Die Verantwortlichkeit der preussischen Minister und ihre practische Geltendmachung. 1910.

§ 45. Понятіе административной организаціи и связь ея съ организаціей политической.

Предметомъ предшествовавшаго изложенія была организація государственной власти въ европейскихъ и вообще культурныхъ государствахъ. Мы видѣли, что эта организація имѣетъ сложную природу; состоитъ изъ двухъ главныхъ элементовъ—народно-представительнаго и единоличнаго; поэтому мы останавливались въ частности на разсмотрѣніи народнаго представительства и той роли, тѣхъ правъ, полномочій и преимуществъ, какими пользуются представители единоличной власти, въ монархіяхъ—монархи, въ республикахъ—президенты. Если мы желаемъ представить себѣ государственный строй

во всемъ его цѣломъ, всю, такъ сказать, обстановку этого строя, то мы не должны ограничиваться изученіемъ только одной организаціи государственной власти. Въ общемъ эта организація государственной власти болѣе всего сводится къ законодательству. Говорятъ, что законодательство есть не что иное, какъ выраженіе воли организованной государственной власти. Но вся государственная дѣятельность не исчерпывается однимъ выраженіемъ воли; какъ дѣятельность каждаго отдѣльнаго человѣка заключается не только въ томъ, что онъ выражаетъ свою волю, но и въ томъ, что его воля осуществляется, точно такъ же государственная дѣятельность заключается не только въ выраженіи воли, но и въ ея осуществленіи. Это приводитъ насъ къ вопросу объ административно-политической организаціи въ государствѣ.

Вопросъ объ административной организаціи есть собственно вопросъ административнаго права. Имѣется среди государственныхъ наукъ особая наука объ управленіи, понимаемая чаще какъ наука юридическая въ смыслѣ административнаго права. Она имѣетъ предметомъ изученія осуществленіе воли государственной власти, говоря проще, государственную дѣятельность. Но, такъ какъ государственная дѣятельность осуществляется далеко не самой той организаціей, которая имѣетъ власть, а для этой цѣли существуетъ цѣлая система разныхъ многочисленныхъ учрежденій, то вопросъ объ этихъ учрежденіяхъ долженъ стоять на очереди. Вопросъ этотъ главнымъ образомъ входитъ въ административную науку, но нѣкоторой своей частью онъ соприкасается съ государственнымъ правомъ, такъ какъ онъ касается осуществленія воли носителя государственной власти, того, что постановляется народнымъ представительствомъ и представителемъ единоличной власти. Весь характеръ дѣятельности этихъ административныхъ органовъ зависитъ отъ того, въ какихъ отношеніяхъ стоятъ высшіе административные органы къ народному представительству.

Итакъ, административной организаціей въ государствѣ называется совокупность учрежденій, которыя призваны, въ противоположеніе законодательству, къ осуществленію воли носителя государственной власти. Эти административныя учрежденія представляютъ весьма сложную систему. Они подраздѣляются, смотря по тому, дѣйствуютъ ли они на пространствѣ всего государства или же только въ какомъ-нибудь опредѣленномъ раіонѣ. Они различаются также по тому, принадлежитъ

ли имъ значительная степень власти или они являются подчиненными другимъ органамъ, обладающимъ большею степенью власти. Административныя учрежденія различаются также по тому, какимъ лицамъ ввѣряется администрація, являются ли они правительственными учрежденіями, или въ лицѣ ихъ выступаютъ, такъ называемые, органы самоуправленія. Различаются административныя учрежденія и по ихъ организаціи. Одни организованы коллегіально, т. е. въ составъ каждаго изъ нихъ входитъ цѣлая совокупность лицъ и все учрежденіе дѣйствуетъ отъ имени этой совокупности лицъ; или же административные органы являются единоличными, гдѣ вся власть управленія сосредоточена въ рукахъ одного лица; или же можно имѣть дѣло съ такими учрежденіями, которыя носятъ названіе бюрократическихъ. Бюрократическія учрежденія — это нѣчто среднее между единоличными и коллегіальными, гдѣ власть принадлежитъ одному лицу, но рѣшенія этого лица, такъ сказать, начальника учрежденія, опираются на мнѣнія разнаго рода установленій второстепеннаго характера, которыя входятъ въ составъ главнаго учрежденія, подъ именемъ разнаго рода департаментовъ, совѣтовъ и т. д.

Наконецъ, административныя учрежденія подраздѣляются по тому, являются ли они такъ называемыми активными или только совѣщательными. Останавливаться на всѣхъ административныхъ учрежденіяхъ мы не будемъ [1]). Мы остановимся лишь на тѣхъ административныхъ учрежденіяхъ, которыя связаны съ законодательными учрежденіями, которыя приходятъ въ непосредственное соприкосновеніе съ самой государственной властью. Это такъ называемыя центральныя учрежденія.

Центральными учрежденіями называются такія учрежденія, которыя функціонируютъ на пространствѣ всего государства и сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ извѣстную совокупность болѣе или менѣе родственныхъ дѣлъ. Центральныя учрежденія могутъ быть различны по своей организаціи. Было время, когда во всей Европѣ, во всѣхъ ея государствахъ, въ томъ числѣ и въ Россіи, господствовали коллегіи. Затѣмъ въ концѣ XVIII и началѣ XIX столѣтія коллегіи были замѣнены министерствами.

---

[1]) См. о нихъ мой «Учебникъ административнаго права» изд. 4. 1911 г.

§ 46. Организація и виды министерствъ.

Министерства—это высшія, центральныя административныя учрежденія, организованныя бюрократически. Когда функціонировали коллегіи, то онѣ опирались на систему мѣстнаго провинціальнаго, но не реальнаго управленія. Названіе реальной системы происходитъ отъ слова res; при этой системѣ каждое учрежденіе вѣдаетъ опредѣленную группу предметовъ; между тѣмъ какъ при существованіи провинціальной системы вѣдается опредѣленная мѣстность во всѣхъ отношеніяхъ. Такая система раньше существовала всюду, теперь же она встрѣчается, какъ исключеніе. Тѣ учрежденія, которыя мы называемъ министерствами, основаны на реальной системѣ; они возникли и развились, главнымъ образомъ, въ связи съ существованіемъ абсолютной государственной власти.

Но и въ настоящее время мы находимъ бюрократически организовнныя министерства не только въ абсолютныхъ государствахъ, но въ конституціонныхъ и даже республиканскихъ. Коллегіальныя учрежденія, хотя можетъ быть не такъ подвижны, но, повидимому, представляютъ болѣе ручательствъ за правильную дѣятельность, нежели единоличныя учрежденія; но коллегіальная организація если и осталась, то не для центральныхъ органовъ управленія. Огромное большинство судебныхъ органовъ, органы самоуправленія организованы коллегіально. Однако возникаетъ вопросъ, почему высшіе центральные органы, находящіеся въ тѣсной связи съ законодательной властью организованы въ видѣ министерствъ? Надо думать, что министерства при свободномъ государственномъ строѣ остались именно потому, что они являются болѣе подвижными, наиболѣе удобными для примѣненія закона, для осуществленія государственныхъ мѣръ. Въ государствахъ развитыхъ, въ конституціонныхъ монархіяхъ, республикахъ,—учрежденія, ввѣренныя единоличной власти отдѣльныхъ людей, уже не представляютъ той опасности, какую они имѣли, когда были органами подчиненными абсолютной власти; между тѣмъ какъ достоинства ихъ—подвижность, способность быстрой дѣятельности—остались. Кромѣ того, не слѣдуетъ упускать изъ виду, что и при министерской организаціи коллегіальныя формы обсужденія и рѣшенія административныхъ вопросовъ не исключаются.

Возникаетъ, далѣе, вопросъ, какія же министерства вообще существуютъ, чѣмъ вообще руководствуются законодательства, учреждая тѣ или иныя министерства? Если мы будемъ сравнивать между собою различныя европейскія законодательства, то увидимъ, что всюду почти существуютъ одни и тѣже министерства; конечно, есть нѣкоторыя различія, нѣкоторыя модификаціи, но въ общемъ министерства однѣ и тѣже. Это объясняется самой природой государственной дѣятельности. Мы уже видѣли, что всѣ, повидимому, самыя разнообразныя функціи государства могутъ быть сведены къ очень немногимъ группамъ. Такими группами являются прежде всего дѣятельность военная, затѣмъ международная, финансовая, судебная, внутренняго управленія, иногда сюда присоединяется отрасль церковнаго управленія. По самому существу государственной дѣятельности трудно себѣ представить еще какую-нибудь особую функцію государства, которая не входила бы въ эти 5 или 6 отраслей государственнаго управленія. Что эти отрасли, говорю я, объясняются самой природой государственной дѣятельности, другими словами, потребностями самихъ народовъ, это доказывается тѣмъ, что всѣ онѣ развиваются съ незапамятныхъ временъ.

На самыхъ первичныхъ ступеняхъ общественной жизни мы находимъ военную дѣятельность. Главная дѣятельность первобытныхъ государствъ состоитъ въ военныхъ предпріятіяхъ. Это объясняется тѣмъ, что первичныя организаціи заботятся прежде всего о сохраненіи своего бытія; всѣ силы направляются къ сохраненію ихъ существованія. Но нельзя конечно предположить, чтобы вся дѣятельность государства заключалась въ одной только войнѣ. Несомнѣнно, и на первичныхъ стадіяхъ существованія, между этими первичными организаціями существуютъ отношенія мирнаго характера; такая мирная дѣятельность называется международной; она дала возможность возникнуть наукѣ, называемой международнымъ правомъ. На ряду съ этими двумя отраслями въ самую отдаленную эпоху возникаетъ финансовая, хозяйственная дѣятельность, такъ какъ и на первичныхъ ступеняхъ нужны были средства, хотя бы для веденія тѣхъ же самыхъ войнъ. Пусть она несовершенна, но все же она существуетъ. Нѣсколько позднѣе, но все же очень рано, появляется судебная функція. Она состоитъ въ томъ, что государство въ лицѣ, напримѣръ, представителя единоличной власти (князя), беретъ въ свои

руки судебную дѣятельность, безъ которой дальнѣйшее существованіе государства было бы невозможно. Чѣмъ болѣе развивается противоположность классовъ, чѣмъ сильнѣе развивается классовая борьба, тѣмъ болѣе мотивовъ для столкновенія и основаній для существованія судебной дѣятельности. Сравнительно поздно, позже всѣхъ другихъ отраслей государственной дѣятельности, является внутреннее управленіе. Это именно та отрасль внутренней жизни, которой спеціально занимается наука о внутреннемъ управленіи. Внутреннее управленіе есть не что иное, какъ дѣятельность государственныхъ органовъ, создающая тѣ или другія условія внутренняго благосостоянія. Внутреннее управленіе это—та государственная дѣятельность, которая выражается въ стремленіи прійти на помощь отдѣльнымъ лицамъ, отдѣльнымъ группамъ, для созданія ихъ безопасности и для удовлетворенія разныхъ потребностей ихъ матеріальной и духовной жизни. Это—самая сложная административная отрасль. Есть одно министерство военное, одно морское, одно финансовое и одно юстиціи, но нѣтъ одного министерства внутренняго управленія. Министерство народнаго просвѣщенія, министерство промышленности, почтъ, телеграфовъ и другія входятъ въ одно цѣлое, въ сферу государственной дѣятельности, которую мы называемъ внутреннимъ управленіемъ. Послѣ всѣхъ этихъ замѣчаній мы должны будемъ перейти къ болѣе близкому разсмотрѣнію министерской организаціи, той роли, какую министерство играетъ не столько, какъ административное учрежденіе, сколько какъ политическій органъ въ качествѣ совокупности всѣхъ министерствъ, въ качествѣ того органа, который называется государственнымъ министерствомъ. Прежде всего надо замѣтить, что то значеніе министерства, на которомъ мы сейчасъ должны будемъ остановиться, не можетъ быть опредѣлено какой-нибудь одной формулой. Это объясняется, конечно, тѣмъ обстоятельствомъ, что разнообразныя государства, существующія въ Европѣ, Америкѣ и другихъ частяхъ свѣта, не принадлежатъ къ одному типу. Значеніе министерства въ высшей степени зависитъ отъ того, о какихъ именно государствахъ идетъ рѣчь. Поэтому въ однихъ государствахъ значеніе министерства одно, въ другихъ другое.

§ 47. Кабинетъ или совѣтъ министровъ.

Выше было упомянуто, что политическая роль министерства зависитъ отъ того, какую организацію имѣетъ го-

сударственная власть. Поэтому, прежде всего, возникаетъ вопросъ о политическомъ значеніи министерствъ въ государствѣ абсолютномъ. Не требуется какихъ-либо доказательствъ того, что въ абсолютномъ государствѣ министерство никакого политическаго значенія не имѣетъ; оно является исключительно органомъ администраціи, всецѣло подчиненнымъ манарху; это— простое орудіе монарха, проводящее въ жизнь его волю; по крайней мѣрѣ такъ это юридически; фактически можетъ быть и иначе, можетъ быть, и навѣрное не рѣдко бывало, что монархъ является подчиненнымъ министрамъ, подчиненнымъ, конечно, психологически. Юридически можно сказать, что въ каждой абсолютной монархіи министры являются агентами абсолютной власти. О политической роли министерства, здѣсь не можетъ быть рѣчи. Другое дѣло государства свободныя, политически культурныя. Въ подобнаго рода организаціяхъ можно говорить о политическомъ значеніи министерства. Здѣсь весьма рѣзко отражается организація государственнаго строя на той роли, какую играютъ министры. Культурныя государства Европы и Америки представляютъ намъ нѣсколько типовъ. Прежде всего мы различаемъ два типа государствъ и въ то же время два типа министерской организаціи. Уже выше была рѣчь о, такъ называемыхъ, дуалистическихъ государствахъ и парламентарныхъ. Эти названія, главнымъ образомъ, касаются положенія министерства въ государствѣ и положенія главы исполнительной власти.

Для уясненія той роли, какую играютъ министерства въ государствѣ, мы должны остановить наше вниманіе на отношеніи министровъ къ главѣ единоличной власти, будь это монархъ, или президентъ, и на отношеніи ихъ къ народному представительству.

Государства дуалистическія, какъ показываетъ самое названіе, это тѣ—государства, въ которыхъ въ самой организаціи государственной власти сказывается дуализмъ, отсутствіе необходимаго единства. Мы раньше говорили, что государственная власть характеризуется единствомъ, что двухъ властей въ государствѣ быть не можетъ. Но это не исключаетъ въ реальной жизни дуализма. Этотъ дуализмъ мы находимъ въ огромномъ большинствѣ европейскихъ государствъ и во многихъ американскихъ. Дуализмъ заключается въ томъ, что оба фактора государственной власти находятся между со-

бою, можно сказать, въ постоянной борьбѣ и только путемъ различныхъ компромиссовъ, послѣ разнообразныхъ перипетій этой борьбы, упомянутые факторы рано или поздно приходятъ къ единому рѣшенію, та или другая партія побѣждаетъ и результатомъ побѣды является какой-нибудь законъ. Наиболѣе распространеннымъ является тотъ случай, когда центръ тяжести власти находится въ рукахъ монарха—представителя единоличной власти. Это оказываетъ огромное вліяніе на положеніе министровъ. При дуалистической системѣ министры назначаются монархомъ и вполнѣ отъ него зависятъ. По волѣ монарха они могутъ являться въ представительное учрежденіе и давать свои объясненія. Это нерѣко предусматривается и въ конституціяхъ. Но при дуалистическомъ режимѣ министры вовсе не обязаны принадлежать къ какой-либо парламентской партіи, или вообще къ какой-нибудь партіи. Они не являются обязательно членами парламента. Если они члены парламента, то они принимаютъ участіе въ немъ какъ въ преніяхъ, такъ и въ голосованіи. Если они не члены парламента, то или не могутъ въ немъ участвовать, или участвуютъ, какъ министры. При дуалистической системѣ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, министры находятся въ полномъ подчиненіи коронѣ и почти не зависятъ отъ палатъ.

Другую систему представляетъ кабинетская система или парламентарная; ее можно было бы назвать, въ противоположность дуалистической, унитарной. Эта система заключается въ томъ, что здѣсь нѣтъ дуализма въ исполнительной и законодательной власти. Здѣсь министерство, органъ дѣятельности единоличной власти, находится въ большей зависимости не отъ монархической власти, но отъ парламента. Достигается эта зависимость тѣмъ путемъ, что министры избираются изъ парламентскаго большинства. Въ каждомъ парламентѣ имѣются господствующія партіи и изъ ихъ состава назначаются королемъ министры. Значитъ, какъ органы власти, они имѣютъ за себя парламентское большинство; значитъ, обезпечена ихъ дѣятельность, а вмѣстѣ съ тѣмъ дѣятельность монарха приводится въ гармонію съ желаніями и дѣйствіями народнаго представительства. Эту систему можно было бы назвать унитарной, системой единства въ отношеніяхъ исполнительной власти и народнаго представительства. Министры обыкновенно назначаются королевской властью, безразлично какъ въ госу-

дарствахъ съ дуалистической, такъ и съ унитарной системами. Но если мы говоримъ, что министры берутся изъ парламентскаго большинства, то это значитъ, что королевская власть назначаетъ ихъ изъ парламентскаго большинства. Изъ парламентскаго большинства избирается монархомъ министръ, которому поручается составить кабинетъ. Такимъ образомъ устанавливается полная солидарность между правительствомъ и народнымъ представительствомъ [1]).

Когда мы касаемся вопроса о дуалистической и парламентской системахъ, то поневолѣ приходимъ къ мысли, что дуалистическая система свойственна государствамъ, стоящимъ на низшей ступени политической культуры, парламентская—стоящимъ на высшей ступени политической культуры. Наше предположеніе оправдывается, когда мы разсматриваемъ европейскія государства. Рѣзкимъ примѣромъ дуалистической системы является Пруссія, гдѣ министры не зависятъ отъ парламента, какъ и въ другихъ германскихъ государствахъ. Но двигаясь далѣе на Западъ, мы встрѣчаемся съ болѣе политически-культурными государствами—Англіей, Бельгіей, Франціей и замѣчаемъ здѣсь не дуалистическую, но парламентарную систему. Такимъ образомъ, наше предположеніе, что дуализмъ соотвѣтствуетъ низшей, а парламентаризмъ высшей политической культурѣ, какъ будто бы оправдывается. Но нѣтъ правила безъ исключенія. Если мы обратимъ свой взглядъ на Новый Свѣтъ, на Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, то увидимъ, что тамъ нѣтъ парламентарной системы. Въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ существуетъ не кабинетская или парламентарная система, но система дуалистическая. Вотъ обстоятельство, которое трудно понимается. Но, несомнѣнно, мы должны предположить, что разъ здѣсь есть сходство съ мало развитыми формами конституціонныхъ монархій, то это сходство только внѣшнее, что какъ причины, такъ и слѣдствія здѣсь другія. Всякій, кто займется изученіемъ американскихъ республикъ, въ частности С.-Американскихъ Штатовъ, убѣдится, что хотя здѣсь и существуетъ не парламентарный, но дуалистическій режимъ, изъ него не вытекаетъ тѣхъ послѣд-

[1]) *Redlich. I.* Recht und Technik des englischen Parlamentarismus 1905. *К. Н. Соколовъ.* Парламентаризмъ Опытъ правовой теоріи парламентарнаго строя. 1912.

ствій, которыя мы наблюдаемъ въ государствахъ низшей политической культуры. Самыя причины, благодаря которымъ развивается этотъ дуализмъ, различны.

Прежде всего остановимся на вопросѣ, въ чемъ заключается причина дуализма въ такихъ государствахъ, какъ Пруссія. Причина заключается въ томъ, что политическій режимъ Пруссіи представляетъ собою переходную ступень отъ абсолютизма къ конституціонной монархіи. При абсолютномъ режимѣ отношенія между министрами и абсолютной властью монарха почти тѣ же самыя, что и при конституціонно-дуалистическомъ, только неограниченный король пользуется еще большею властью, чѣмъ конституціонный монархъ. Такимъ образомъ дуалистическая система есть результатъ историческаго развитія страны. Но въ Америкѣ дѣло объясняется иначе. С.-Американскіе штаты никогда не находились въ состояніи абсолютизма; это представительныя республики съ самаго своего основанія. Здѣсь не было не только абсолютизма, но и конституціонной монархіи. Вотъ почему дуалистическая система должна имѣть здѣсь другія причины. Эти причины отчасти теоретическаго характера, отчасти практическаго. Дѣло въ томъ, что американскія республики развились постепенно путемъ колонизаціи изъ европейскихъ государствъ, главнымъ образомъ, изъ Англіи. Они возникли тогда, когда на континентѣ Европы не было конституціонныхъ государствъ. Они возникли ранѣе французской революціи, вслѣдъ за которой и стали появляться въ Европѣ конституціонныя монархіи, если не считать Англіи.

Въ XVIII столѣтіи въ Европѣ появляется въ вышей степени замѣчательное сочиненіе Монтескье. Въ этомъ сочиненіи, какъ замѣчено выше, проводится мысль о раздѣленіи властей. Этой мыслью и воспользовались американцы гораздо раньше, чемъ европейскія континентальныя государства. Мысль эта заключается въ томъ, что государственная организація можетъ быть только тогда хороша, когда разныя власти разграничены и самостоятельны. Эти власти или, лучше сказать, функціи, какъ это выяснилось послѣ Монтескье, слѣдующія: законодательная, которая творитъ законы, административная, которая примѣняетъ законы, и судебная, которая также примѣняетъ законы, но лишь къ отдѣльнымъ случаямъ. Для того, чтобы эти три функціи были самостоятельны, и чтобы вмѣсто этихъ трехъ функцій не имѣть

трехъ властей, американцы полагаютъ, что государственная власть сосредоточивается въ самомъ народѣ, но делегируется различнымъ органамъ въ видѣ функцій — законодательной, административной и судебной. Здѣсь ничто не уменьшаетъ единства государственной власти, хотя бы функціи и выполняющіе ихъ органы и были самостоятельны и обособлены. Благодаря, съ одной стороны, теоріи раздѣленія властей, съ другой—сознанію, что власть зиждется въ народѣ, здѣсь и развился тотъ порядокъ вещей, который называется дуалистической системой. Законодательныя палаты являются въ предѣлахъ конституціи самостоятельными законодательными учрежденіями; президентъ республики со всѣмъ его министерствомъ служитъ выразителемъ административной или исполнительной функціи, являясь также весьма самостоятельнымъ. Онъ, помимо законодательныхъ собраній, не считаясь ни съ большинствомъ, ни съ меньшинствомъ палатъ, назначаетъ министровъ по своему усмотрѣнію, на основаніи принципа раздѣленія властей. Въ составъ министерства въ разсматриваемомъ государствѣ входятъ лица, нерѣдко принадлежащія къ различнымъ партіямъ. Министры здѣсь не имѣютъ права участвовать въ засѣданіяхъ конгресса; настолько категорично проводится здѣсь принципъ раздѣленія властей. То, что на континентѣ Европы приближаетъ государства къ абсолютизму, то въ Америкѣ не грозитъ этой опасностью. Здѣсь мало имѣетъ значенія недовѣріе, высказываемое министрамъ, и послѣдніе не даютъ никакихъ объясненій парламенту. Правда, нѣкоторымъ коррективомъ этого является то, что министры участвуютъ въ разнаго рода коммиссіяхъ. Совершенное устраненіе министровъ отъ законодательной дѣятельности не считаютъ правильнымъ и американцы. Народные представители всегда состоятъ изъ людей, которые отрываются отъ своего естественнаго дѣла, и являются часто людьми не свѣдущими; между тѣмъ министры, обыкновенно избираемые изъ людей свѣдущихъ, талантливыхъ, постоянно преданныхъ одному и тому же дѣлу, стоятъ въ этомъ отношеніи весьма не рѣдко выше народныхъ представителей. Вотъ почему министры не устраняются совершенно отъ законодательства даже и въ Америкѣ. Что касается политической дѣятельности ихъ, то она всецѣло зависитъ отъ президента, который избирается народомъ. Но нѣчто еще болѣе своеобразное мы находимъ въ Швейцаріи. Швейцарія пред-

ставляетъ такія особенности, какихъ нѣтъ нигдѣ. Въ Швейцаріи мы видимъ порядки, совершенно своеобразные во многихъ отношеніяхъ, между прочимъ въ отношеніи министерства. Министры здѣсь выбираются, какъ мы видѣли, Федеральнымъ Собраніемъ и составляютъ въ числѣ 7 членовъ исполнительный органъ, называемый Федеральнымъ или Союзнымъ Совѣтомъ. Каждый членъ министерства участвуетъ въ Федеральномъ Совѣтѣ по всѣмъ, сколько-нибудь важнымъ, дѣламъ. Замѣчательной чертой швейцарскаго устройства является, такимъ образомъ, то, что министры здѣсь избираются и что здѣсь нѣтъ вовсе главы исполнительной власти. Въ другихъ республиканскихъ представительныхъ государствахъ все же имѣется глава исполнительной власти—президентъ. Швейцарія же представляетъ государственное устройство, гдѣ нѣтъ такого главы и гдѣ его замѣняетъ коллегіальное учрежденіе—Федеральный Совѣтъ.

Политическая роль министровъ въ конституціонномъ государствѣ опредѣляется, слѣдовательно, тѣмъ обстоятельствомъ, приходится ли имъ функціонировать въ дуалистическомъ государствѣ или парламентарномъ, кабинетскомъ. Въ дуалистическомъ государствѣ министры пользуются большей властью,—такъ какъ здѣсь большая часть власти концентрируется въ рукахъ монарха или президента; въ парламентарномъ же она сосредоточивается въ рукахъ народнаго представительства и министры здѣсь больше подчинены этому послѣднему. Главная роль министровъ—примѣненіе и исполненіе законовъ и вообще осуществленіе государственныхъ мѣропріятій; но это не значитъ, чтобы министры не имѣли никакого отношенія къ законодательству. Такъ, имъ принадлежитъ право иниціативы закона. Было бы не цѣлесообразно, въ особенности въ государствахъ, достигшихъ политической культуры, лишать министровъ этой законодательной иниціативы, равно какъ лишать ихъ участія въ законодательныхъ собраніяхъ, такъ какъ министры всегда и всюду являются органами, поставленными въ весьма благопріятное положеніе въ отношеніи знакомства съ потребностями народа. Министры больше, чѣмъ кто другой, могутъ знать эти потребности и потому ихъ законодательная иниціатива является полезной въ особенности въ государствахъ, уже сложившихся и живущихъ мирной жизнью.

Министры составляютъ проекты законовъ, участвуютъ въ законодательныхъ собраніяхъ и въ преніяхъ, если явля-

ются сами членами парламента. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, въ особенности при кабинетской системѣ, гдѣ они берутся изъ числа членовъ парламента, имъ принадлежитъ и право голосовать. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ они не входятъ въ число членовъ парламента, они имѣютъ совѣщательный голосъ, въ голосованіи же участія не принимаютъ. Это мы видимъ не только въ монархическихъ государствахъ, но и въ республиканскихъ. Министры, какъ замѣчено выше, не имѣютъ права присутствовать въ засѣданіяхъ американскаго парламента, но и здѣсь они, такъ или иначе имѣютъ возможность оказывать вліяніе на законодательную дѣятельность. Затѣмъ, будучи въ парламентѣ, министры, въ силу закона, должны давать разъясненія по запросамъ въ отношеніи или ихъ собственной дѣятельности, или дѣятельности разнаго рода административныхъ агентовъ, имъ подчиненныхъ.

Министры, далѣе, функціонируютъ въ области управленія и это, можно сказать, настоящая сфера ихъ дѣятельности. Министры болѣе администраторы, чѣмъ законодатели, и одной изъ наиболѣе важныхъ задачъ писаныхъ конституцій является созданіе условій, обезпечивающихъ закономѣрность административной дѣятельности министровъ.

Наконецъ, министры могутъ играть нѣкоторую роль и въ области суда. Принципіально министрамъ нигдѣ не предоставлено никакой судебной власти. Судъ вполнѣ самостоятеленъ и потому министры, какъ не законодатели, такъ и не судьи. Въ государствахъ болѣе развитыхъ политически роль министровъ въ области суда сводится къ нулю. Но въ государствахъ менѣе развитыхъ, гдѣ администрація стоитъ выше суда, министры могутъ оказывать и дѣйствительно оказываютъ на судъ свое вліяніе. Совершенно особую обязанность министровъ, а иногда и цѣлаго министерства, составляетъ контрасигнированіе актовъ монарха. Какое бы государство изъ конституціонно-монархическихъ мы ни разсматривали, всюду мы встрѣчаемся съ безотвѣтственностью монарха. Эта безотвѣтственность должна имѣть какой-нибудь коррективъ. И вотъ всюду установилось правило, въ силу котораго всѣ сколько-нибудь важные акты государственной дѣятельности, издаваемые отъ имени монарха, какъ лица безотвѣтственнаго, должны быть подписаны или первымъ министромъ или тѣмъ, области дѣятельности котораго касается издаваемый актъ.

Это и есть, такъ называемое, контрасигнированіе. Эта подпись указываетъ на то, что за каждый подписанный актъ отвѣчаетъ, если не монархъ, то министръ, который его подписалъ, и этимъ не умаляется безотвѣтственность монарха.

Но здѣсь нужно сдѣлать маленькую оговорку въ томъ отношеніи, что не всѣ, даже весьма важные акты, требуютъ контрасигнированія министровъ. Есть въ области дѣятельности монарха акты, которые представляютъ его личныя прерогативы даже въ отношеніи къ народному представительству. За такого рода акты не отвѣчаетъ не только монархъ, но даже министры. Такихъ актовъ, конечно, не много, но они все же есть. Сюда относятся акты о пожалованіи орденовъ, дворянства, командованіе арміей, право помилованія хотя и здѣсь конституціи расходятся. Въ парламентарныхъ республикахъ всѣ акты президента республики требуютъ министерской скрѣпы [1]).

§ 48. Отвѣтственность министровъ.

Отвѣтственность министровъ въ конституціонныхъ государствахъ покоится на совершенно иныхъ основаніяхъ, нежели въ государствахъ съ абсолютной монархической властью. Въ этихъ послѣднихъ министры отвѣтственны исключительно передъ монархомъ, безъ разрѣшенія котораго они и не могутъ быть преданы суду, каковы бы ни были ихъ преступленія. Если, далѣе, принять во вниманіе, что всѣ сколько-нибудь важные акты министры совершаютъ съ согласія того же монарха, то возможность министерской отвѣтственности въ абсолютныхъ монархіяхъ становится еще болѣе проблематичной, такъ какъ отвѣтствовать за акты, разрѣшенные верховной властью, не представляется основаній; если, наконецъ, вспомнить, что монархъ также не можетъ быть ни въ какомъ случаѣ привлеченъ къ отвѣтственности, то придется признать, что въ абсолютныхъ монархіяхъ вообще не можетъ быть рѣчи о дѣйствительной отвѣтственности должностныхъ лицъ, въ особенности министровъ и другихъ лицъ высшей администраціи. Практика всѣхъ абсолютныхъ монархій вполнѣ подтверждаетъ такой выводъ.

Другое дѣло—государства конституціонныя, въ которыхъ отвѣтственность министровъ составляетъ безусловное требова-

[1]) *А. А. Алексѣевъ.* Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ. 1906. Журн. Мин. Юст. Мартъ. 1906 г.

ніе. Однако, и здѣсь формы этой отвѣтственности и степень возможности привлеченія министровъ къ дѣйствительной отвѣтственности не одинаковы, находясь въ большой зависимости отъ самаго характера конституціоннаго государства и, въ особенности, отъ тѣхъ отношеній, которыя установились между народнымъ представительствомъ и носителемъ единоличной власти.

Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что политическая или парламентарная отвѣтственность министровъ существуетъ далеко не во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, но лишь въ государствахъ съ парламентарнымъ режимомъ, т. е. въ тѣхъ, гдѣ министры назначаются главой исполнительной власти изъ среды большинства нижней палаты. Политическая отвѣтственность министровъ заключается въ выходѣ министровъ въ отставку, въ слѣдствіе выраженнаго имъ палатой депутатовъ недовѣрія; такое недовѣріе можетъ быть выражено и отдѣльнымъ министрамъ, но если вопросы, вызвавшіе вотумъ недовѣрія, затрогиваютъ общую политику, то отвѣтственнымъ является все же цѣлое министерство. Основаніемъ для политической отвѣтственности служитъ не исключительно совершеніе какихъ-либо преступленій или проступковъ, идущихъ въ разрѣзъ съ требованіями конституціи, но и вполнѣ законная дѣятельность, повлекшая за собою, однако, такія послѣдствія, которыя или невыгодны и убыточны для государства или же вообще несоотвѣтствуютъ умонастроенію парламентскаго большинства. Вотъ это несоотвѣтствіе дѣятельности министровъ со взглядами большинства палаты депутатовъ и является обычнымъ, въ сущности, основаніемъ для политической отвѣтственности министровъ. При парламентарномъ режимѣ министерство, потерявшее довѣріе палаты, не можетъ стоять во главѣ управленія. Въ рукахъ носителя единоличной власти и главы исполненія имѣется въ этихъ случаяхъ одно орудіе, при помощи котораго иногда, хотя и въ рѣдкихъ случаяхъ, министерству удается остаться на мѣстѣ; орудіе это— роспускъ палаты народныхъ представителей; при этомъ новые выборы могутъ дать большинство, стоящее на сторонѣ правительства; но если надежда правительства не оправдается и выборы вновь дадутъ оппозиціонное большинство, министерству ничего не остается дѣлать, какъ выходить въ отставку. Само собою разумѣется, что министерство подвергается по-

литической отвѣтственности не только за акты, совершенные самими министрами, но и за акты главы исполнительной власти—короля или президента республики, такъ какъ эти послѣдніе акты также скрѣпляются министрами, въ виду безотвѣтственности главы государства. Сравнивая парламентарныя монархіи и парламентарныя республики, мы видимъ, что въ послѣднихъ политическая отвѣтственность министровъ проводится въ болѣе широкихъ размѣрахъ, нежели въ первыхъ; въ монархіяхъ нѣкоторые акты королевской власти имѣютъ силу безъ контрасигнированія ихъ министрами, составляя прерогативу королевской власти, куда иногда относятся, напр., командованіе арміей, право помилованія и проч., слѣдовательно, за эти акты министры не отвѣтственны; но въ парламентарныхъ республикахъ всякій актъ президента республики долженъ быть скрѣпленъ соотвѣтствующими министрами или первымъ министромъ, которые и принимаютъ на себя за эти акты отвѣтственность. Политическая отвѣтственность министровъ существуетъ въ Англіи, Франціи, Венгріи и друг. Въ государствахъ съ дуалистическимъ режимомъ политической отвѣтственности министровъ не существуетъ; въ этомъ отношеніи не представляютъ исключенія и республиканскія государства. Такъ, въ Соединенныхъ Штатахъ Америки министры отвѣтственны не предъ палатами, но предъ президентомъ республики, который ихъ и назначаетъ по своему усмотрѣнію. Министры отвѣчаютъ не коллективно, но каждый за себя; президентъ имѣетъ право увольнять министровъ; онъ одинъ является отвѣтственнымъ за высшее управленіе страной. Какъ президентъ, такъ и министры подвергаются въ Америкѣ судебной отвѣтственности въ случаѣ измѣны, взяточничества и другихъ важныхъ преступленій; преданіе суду зависитъ отъ палаты депутатовъ, а самый судъ производится сенатомъ. Не существуетъ политической отвѣтственности министровъ и въ Швейцаріи, хотя форма политическаго режима приближается здѣсь къ парламентарной, такъ какъ министры избираются народными представителями; однако, несогласіе большинства палаты депутатовъ съ мнѣніемъ или предложеніемъ министра, или хотя бы цѣлаго министерства, не влечетъ за собою необходимости для министровъ выходить въ отставку; министры считаются здѣсь слугами народа, исполнителями народныхъ рѣшеній и потому при подобнаго рода

разногласіяхъ они просто обязаны подчиняться народному представительству.

Въ случаѣ совершенія членами министерства какихъ-либо преступленій или проступковъ по должности, они могутъ быть палатами предаваемы суду, органомъ котораго является Федеральный Судъ. Такимъ образомъ, и въ Швейцаріи существуетъ только судебная отвѣтственность министровъ.

Судебная отвѣтственность министровъ существуетъ, конечно, и въ парламентарныхъ государствахъ. Судебной отвѣтственностью министровъ и называется тотъ порядокъ отвѣтственности, при которомъ соблюдаются опредѣленныя процессуальныя формы, хотя какъ самыя основанія преданія суду, такъ и характеръ судебныхъ органовъ, могутъ быть весьма различными. Руководствуясь указаніями основныхъ законовъ, а равно и государственной практикой, слѣдуетъ признать, что министры могутъ быть предаваемы суду, какъ за проступки и преступленія, предусмотрѣнные закономъ, такъ и за дѣянія закономъ непредусмотрѣнныя, но наносящія тотъ или другой ущербъ государству. Что касается судебныхъ органовъ, то преданіе суду принадлежитъ обыкновенно нижней палатѣ, какъ это мы видимъ въ Англіи, Франціи, Италіи, Бельгіи и другихъ, въ рѣдкихъ случаяхъ обусловливается соглашеніемъ обѣихъ палатъ, напр., въ Баваріи, Саксоніи и въ немногихъ случаяхъ принадлежитъ каждой палатѣ, какъ въ Пруссіи, Австріи, Румыніи. Самый судъ ввѣряется или верхней палатѣ, какъ это мы находимъ въ Англіи, Франціи и другихъ государствахъ, или особымъ судебнымъ учрежденіямъ, напр.,— въ Австріи, Баваріи, Греціи и другихъ, или, наконецъ, высшимъ общимъ судебнымъ органамъ, что мы видимъ въ Пруссіи, Бельгіи, Румыніи, Швейцаріи и въ другихъ государствахъ. Въ случаѣ совершенія министрами уголовныхъ преступленій, они судятся обыкновенными общими судами. Что касается, наконецъ, гражданской отвѣтственности министровъ, привлеченія ихъ къ уплатѣ убытковъ, причиненныхъ гражданамъ ихъ дѣятельностью, то здѣсь, разумѣется, опять слѣдуетъ различать, дѣйствуютъ ли министры какъ частные или какъ должностные лица. Въ первомъ случаѣ они привлекаются къ отвѣтственности по общимъ гражданскимъ законамъ; въ послѣднемъ ихъ отвѣтственность организуется различно въ различныхъ государствахъ; такъ, въ Англіи министры отвѣчаютъ предъ

общими судами за всѣ убытки, причиненные ими въ качествѣ должностныхъ лицъ; напротивъ, въ большинствѣ континентальныхъ европейскихъ государствъ въ такихъ случаяхъ выступаютъ со своей дѣятельностью, такъ называемые, органы административной юстиціи [1]), которые и могутъ рѣшать, подлежитъ ли министръ матеріальной отвѣтственности; иногда эти вопросы рѣшаются общимъ исковымъ порядкомъ, послѣ того какъ судъ административной юстиціи признаетъ министра виновнымъ въ преступленіи или проступкѣ по должности. Въ общемъ, однако, слѣдуетъ признать крайне рѣдкими случаи привлеченія министровъ къ какой бы то ни было судебной отвѣтственности.

Глава шестая.

Публичныя права гражданъ.

Литература. *Коркуновъ Н. М.* Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ. Ч. I. Изд. 2. 1906. *Ковалевскій М. М.* Ученіе о личныхъ правахъ 1906. *Еллинекъ.* Декларація правъ человѣка и гражданина. 1905. *Матвѣевъ В Ѳ.* Право публичныхъ собраній. 1909. *Гамбаровъ Ю. С* Свобода и ея гарантіи. 1910. *Гессенъ В. М.* О неприкосновенности личности. 1908.

§ 49. Виды публичныхъ правъ гражданъ.

Выше, въ отдѣлѣ о классификаціи законовъ, было упомянуто, что публично-правовыя нормы опредѣляютъ права политическія и общегражданскія. Тѣ и другія, въ качествѣ публично-субъективныхъ правъ, представляютъ собою, опредѣляемую и принудительно охраняемую государственной властью, возможность частныхъ лицъ или гражданъ стремиться къ достиженію цѣлей, признанныхъ государственной властью въ качествѣ общихъ. Выше было также разъяснено, что публичныя субъективныя права являются правами односторонними, не предполагающими соотвѣтствующихъ обязанностей носителя государственной власти, но развивающимися, подобно самой организаціи верховной власти, подъ вліяніемъ факторовъ не исключительно юридическаго характера. Нормы, опредѣляющія эти права, имѣютъ такой же характеръ, какъ и нормы,

[1]) *В. Ѳ. Дерюжинскій.* Административные суды въ государствахъ Западной Европы 1906.

опредѣляющія организацію государственной власти; это ясно даже изъ того, что тѣ и другія нормы, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, помѣщаются въ одномъ и томъ же мѣстѣ, именно въ конституціяхъ или основныхъ законахъ. Въ послѣднихъ своихъ основаніяхъ публичныя субъективныя права покоются не на объективныхъ нормахъ, но на создавшемъ ихъ фактическомъ порядкѣ вещей. Отсюда, въ свою очередь, съ логической необходимостью слѣдуетъ, что, такъ называемыя, публичныя субъективныя права гражданъ, въ сущности даже и не права, но лишь фактически достигнутая возможность для гражданъ занимать опредѣленное положеніе въ государствѣ и такъ или иначе проявлять себя въ создавшемся правопорядкѣ. Однако, мы не будемъ отступать отъ общепринятой терминологіи и будемъ вышеупомянутую возможность гражданъ называть субъективнымъ правомъ. Эти права являются уже правами въ собственномъ смыслѣ слова, когда соотвѣтствующія имъ обязанности лежатъ на агентахъ, уполномоченныхъ и обязанныхъ со стороны носителя государственной власти охранять и защищать эти права, содѣйствуя ихъ осуществленію.

§ 50. Политическія права гражданъ.

Публичныя права гражданъ представляютъ, какъ сказано, два вида—права политическія и права общегражданскія. Права политическія—это тѣ, которыя выражаются въ опредѣляемой конституціями возможности гражданъ участвовать въ создавшейся фактически организаціи государственной власти; къ числу политическихъ правъ принадлежатъ: права народныхъ представителей участвовать въ законодательной дѣятельности, а равно и особыя ихъ права на неприкосновенность; къ политическимъ же правамъ принадлежатъ избирательныя права гражданъ по избранію народныхъ представителей. Объ этихъ послѣднихъ правахъ была рѣчь выше, въ отдѣлѣ объ избирательныхъ системахъ; остановимся на тѣхъ политическихъ правахъ, которыя принадлежатъ народнымъ представителямъ.

Народные представители имѣютъ право участвовать въ законодательныхъ собраніяхъ въ обсужденіи законовъ. Этого права они никѣмъ не могутъ быть лишены, если пользуются

имъ согласно съ требованіями конституціи. Отсюда возникаетъ вопросъ, каковы тѣ условія, въ силу которыхъ народные представители теряютъ свое званіе или временно теряютъ право участвовать въ законодательномъ собраніи. Пассивное право или право быть избираемымъ въ народные представители въ различныхъ государствахъ опредѣляется различно. Есть, однако, и нѣкоторыя общія требованія; таково, наприм., требованіе подданства или гражданства. Избранный народный представитель остается въ своемъ званіи лишь до тѣхъ поръ, пока онъ состоитъ гражданиномъ даннаго государства; при переходѣ его въ иностранное подданство онъ тѣмъ самымъ теряетъ и званіе депутата. Въ очень многихъ государствахъ полученіе званія депутата для лицъ, занимающихъ платныя должности по государственной службѣ, обусловлено отказомъ отъ такихъ должностей; слѣдовательно, и наоборотъ, занятіе депутатомъ платной должности ео ipso лишаетъ его званія депутата; то же самое, очевидно, надо сказать и относительно тѣхъ случаевъ, гдѣ званіе депутата обусловлено опредѣленнымъ имущественнымъ цензомъ; потеря ценза влечетъ за собою и потерю депутатскаго званія. Формальное постановленіе о потерѣ депутатскаго званія дѣлается самой палатой. Такъ какъ, далѣе, нравственная неопороченность считается обыкновенно непремѣннымъ условіемъ для пользованія избирательнымъ правомъ, то и совершеніе депутатомъ сколько-нибудь серьезнаго уголовнаго преступленія, опорочивающаго его нравственныя достоинства, является основаніемъ для лишенія его депутатскаго званія. Во всякомъ случаѣ, каковы бы ни были основанія для потери правъ депутата, самое лишеніе депутатскихъ полномочій можетъ быть только результатомъ постановленія того законодательнаго органа, къ которому принадлежитъ депутатъ, лишаемый своего званія. Временное устраненіе депутатовъ изъ залы засѣданій, въ качествѣ дисциплинарнаго наказанія, можетъ состояться также только по постановленію палаты. Бываютъ, однако, случаи фактическаго устраненія депутата отъ участія въ законодательномъ собраніи безъ соотвѣтствующаго постановленія самого собранія; это именно тогда, когда депутатъ арестуется на мѣстѣ совершенія имъ уголовнаго преступленія. Такимъ образомъ, право участія депутатовъ въ законодательномъ собраніи не есть безусловное право, хотя иногда и проводилась точка зрѣнія, по которой

депутатъ, какъ избранникъ народа, никѣмъ не можетъ быть лишенъ своего званія. Вопросъ о томъ, обязанъ ли депутатъ, не лишенный своего званія, носить это званіе до окончанія срока полномочій, рѣшается нѣкоторыми учеными утвердительно, хотя съ этимъ и нельзя согласиться; депутатъ обязанъ выполнять свои депутатскія обязанности, пока состоитъ депутатомъ; но обязанности быть депутатомъ вопреки его собственному желанію за нимъ признать нельзя, такъ какъ и самое принятіе депутатскаго званія имѣетъ добровольный характеръ. Пока депутатъ носитъ свое званіе, никто не имѣетъ права, за вышеуказанными исключеніями, препятствовать ему осуществлять его полномочія.

Къ числу правъ народныхъ представителей принадлежитъ право ихъ неприкосновенности, имѣющее болѣе широкіе размѣры, нежели право неприкосновенности личности гражданина вообще [1]). Прежде всего во всѣхъ конституціяхъ высказывается положеніе, въ силу котораго никто изъ членовъ законодательныхъ палатъ не можетъ подвергнуться преслѣдованію за мнѣнія, высказанныя имъ при исполненіи своихъ обязанностей. Само собою понятно, что мнѣнія при этомъ не должны носить преступнаго характера; имѣется въ виду лишь полная свобода политическихъ убѣжденій. Неприкосновенность депутатовъ выражается, далѣе, въ томъ, что они не могутъ быть арестуемы во время сессіи за преступленія, подлежащія даже уголовному суду, безъ разрѣшенія той палаты, къ которой они принадлежатъ. Слѣдовательно, если разрѣшенія палаты на арестъ не послѣдуетъ, то депутатъ можетъ быть арестованъ только по окончаніи сессіи палатъ.

Къ правамъ народныхъ представителей относится также право на полученіе опредѣленнаго содержанія, если такое право признано конституціей. Въ дѣйствительности право на вознагражденіе существуетъ далеко не вездѣ; отсутствіе права на вознагражденіе служитъ часто фактическимъ препятствіемъ къ пользованію пассивнымъ избирательнымъ правомъ.

§ 51. Общегражданскія права.

Если политическія права гражданъ обозначаютъ собою юридически санкціонированную возможность гражданъ участво-

[1]) *Жижиленко А. О.* О безотвѣтственности народныхъ представителей. 1909. *Л. А. Шалландъ.* Иммунитетъ народныхъ представителей. 1911.

вать въ законодательствѣ и управленіи, то общегражданскія права состоятъ также въ юридически санкціонированной возможности гражданъ проявлять себя вовнѣ, т. е. обнаруживать свою дѣятельность въ дѣлѣ обезпеченія своего благосостоянія, свободно пользоваться въ этомъ отношеніи своими физическими и духовными силами. Необходимость, такъ называемыхъ, общегражданскихъ правъ объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что жизнь человѣка въ государствѣ не исчерпывается его государственными отношеніями; его интересы и цѣли идутъ далѣе этихъ государственныхъ отношеній; для достиженія своихъ цѣлей человѣкъ нуждается въ индивидуальной свободѣ, въ возможности пользоваться своими силами хотя бы въ опредѣленныхъ предѣлахъ, внѣ всякаго вліянія со стороны государственной организаціи. Между тѣмъ государственная организація есть сильнѣйшая изъ всѣхъ общественныхъ организацій; ея вліянія, постановленія, мѣропріятія отличаются категоричностью и принудительностью; ея воздѣйствіе чувствуется на каждомъ шагу. Но если роль государства въ исторіи общественной культуры вообще и можно признать во многихъ отношеніяхъ положительною, то даже и эта въ общемъ положительная дѣятельность государства не всегда есть что-либо абсолютно выгодное или благопріятствующее человѣческой личности. При самой лучшей и совершенной организаціи государственной власти, постоянная, не прекращающаяся зависимость личности отъ внѣшней организаціи, хотя бы даже и ради блага и выгодъ самой личности, все же есть зависимость, подчиненность, слѣдовательно, ограниченіе индивидуальной свободы, и какъ таковое представляетъ для человѣческой личности нѣчто невыгодное. Чувство зависимости не уничтожается сознаніемъ благодѣяній, получаемыхъ отъ политической организаціи; оно и вообще не можетъ быть уничтожено; это чувство зависимости возрастаетъ въ неизмѣримой степени въ тѣхъ случаяхъ, когда самая зависимость является результатомъ господства сильныхъ и когда цѣлью государственной дѣятельности является не общее благо всего государственнаго населенія, но, главнымъ образомъ, благо отдѣльныхъ общественныхъ классовъ. Чувство политической зависимости, наоборотъ, ослабляется существованіемъ такой организаціи государственной власти, въ которой граждане сами являются участвующими лицами и при которой, слѣдовательно, налагаемыя узы и ограниченія, до извѣстной степени, являются самоограниченіемъ, чѣмъ-то, такимъ образомъ, уже не

столь тягостнымъ. Политическая исторія насъ дѣйствительно и убѣждаетъ въ томъ, что политическія права гражданъ постепенно расширяются и благодаря именно этому постепенно расширяются и упрочиваются также и общегражданскія права. Политическая организація общества не есть стихійная сила; она не стоитъ также внѣ условій пространства и времени; она сама подчинена многочисленнымъ вліяніемъ со стороны самого общества; возникая первоначально въ грубыхъ и безискусственныхъ формахъ, она въ теченіе вѣковъ развивается и перерождается, впитывая въ себя все болѣе и болѣе духовныя силы цѣлаго общества. Только благодаря этому процессу становится понятнымъ возникновеніе и развитіе не только политическихъ, но и общегражданскихъ правъ. Чѣмъ шире участіе всего общества въ государственной организаціи, тѣмъ менѣе тягостными начинаютъ сознаваться налагаемыя на гражданъ обязанности и ограниченія и тѣмъ, съ другой стороны, становится шире сфера индивидуальной свободы, и возможность пользоваться этой свободой для каждаго гражданина.

Въ существованіи и признаніи гражданскихъ правъ индивидуальной свободы выражается опредѣленный характеръ отношеній между господствующей организаціей государственной власти и государственными гражданами. Хотя государственная власть признается суверенной властью, стоящей выше всѣхъ другихъ общественныхъ властей въ опредѣленномъ государствѣ, это еще не дѣлаетъ ее властью всемогущей, ничѣмъ неограниченной и нравственно безотвѣтственной. По мѣрѣ усовершенствованія организаціи государственной власти, по мѣрѣ все большаго и большаго ея обобществленія, происходитъ постепенно самоограниченіе власти и расширеніе правъ гражданской свободы. Здѣсь нельзя говорить о какомъ бы то ни было умаленіи суверенитета власти; власть продолжаетъ оставаться высшей властью въ государствѣ, только что сфера ея дѣятельности съуживается, такъ какъ нѣкоторыя области или виды дѣятельности отходятъ въ сферу самодѣятельности отдѣльныхъ гражданъ. Къ числу такихъ правъ гражданъ на индивидуальную свободу принадлежатъ: право неприкосновенности личности и собственности, право на свободное передвиженіе, право на свободу мысли и вѣроисповѣданія, право собраній и обществъ, право петицій.

§ 52. Право неприкосновенности личности.

Свобода личности выражается прежде всего въ ея неприкосновенности; неприкосновенность можетъ быть нарушена лишеніемъ личности возможности проявлять во внѣ свою дѣятельность; лишеніе такой возможности выражается всего интенсивнѣе въ случаѣ насильственнаго задержанія лица. Задержаніе можетъ быть примѣняемо или частными лицами, или органами государства. Вопросъ о томъ, какими путями и средствами обезпечивается неприкосновенность личности отъ угрожающихъ ей опасностей со стороны частныхъ лицъ,—разсматривается въ полицейскомъ и уголовномъ правѣ. Но неприкосновенность личности можетъ быть угрожаема и со стороны самой государственной власти или ея органовъ и этотъ вопросъ подлежитъ разсмотрѣнію въ государственномъ правѣ.

Самое право неприкосновенности личности въ его политическомъ значеніи могло возникнуть лишь въ слѣдствіе тѣхъ ограниченій, какимъ граждане стали подвергаться со стороны органовъ власти. Ограниченія эти возникли, по крайней мѣрѣ въ Европѣ, со времени появленія первыхъ попытокъ королевской власти къ установленію абсолютизма. Чѣмъ болѣе упрочивался абсолютизмъ, тѣмъ болѣе ограничивалась неприкосновенность личности; обстоятельство это объясняется борьбой абсолютной власти за свое существованіе со всѣми тѣми общественными элементами, которые были враждебны абсолютизму. Право задержанія или ареста органами власти являлось однимъ изъ наиболѣе сильныхъ орудій абсолютизма въ этой борьбѣ. Въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ, наприм., въ Англіи, абсолютизму не удалось развиться до значительныхъ размѣровъ и это объясняется въ очень большей степени именно тѣмъ, что граждане успѣшно боролись здѣсь за право своей личной неприкосновенности. Іоаннъ Безземельный уже въ 1215 году издаетъ великую хартію вольностей, въ силу которой ни одинъ свободный человѣкъ не долженъ былъ подвергаться ограниченію личной свободы иначе, какъ по законному приговору суда равныхъ или по закону страны. Успѣхъ примѣненія этой хартіи былъ неодинаковъ и она нарушалась много разъ, пока не былъ изданъ въ 1679 году актъ Habeas Corpus, санкціонировавшій постановленіемъ парламента то, что издавна существовало въ Англіи въ силу обычнаго права. Упомянутый актъ,

сохранившій свою силу до настоящаго времени, установляетъ опредѣленныя гарантіи личной неприкосновенности. По прямому смыслу этого акта и въ силу установившейся практики, лицо задержанное, или его близкіе имѣютъ право просить судъ королевской скамьи (отдѣленіе высшаго суда) сдѣлать предписаніе лицу, держащему въ заключеніи, о представленіи задержаннаго въ установленный срокъ въ упомянутый судъ; послѣдній удостовѣряется въ основаніяхъ задержанія и, сообразно съ обстоятельствами дѣла, или вовсе освобождаетъ арестованнаго, или отпускаетъ его на свободу подъ поручительствомъ, или отправляетъ его обратно въ заключеніе. Законъ грозитъ большими денежными штрафами и удаленіемъ отъ должности лицамъ, нарушающимъ требованія акта Habeas Corpus. Эти послѣднія угрозы служатъ въ особенности хорошей гарантіей противъ произвольныхъ арестовъ.

Во Франціи гарантіи личной неприкосновенности были установлены по крайней мѣрѣ столѣтіемъ позже, нежели въ Англіи, и не достигаютъ той опредѣленности и устойчивости, какъ въ этой послѣдней странѣ. Хотя принципъ личной неприкосновенности былъ провозглашенъ деклараціей правъ 1789 года, повторялся въ разной формѣ послѣдующими конституціями, однако, въ настоящее время гарантіи личной неприкосновенности установляются не въ конституціи, но обыкновенными законами, которыми признается, что арестованное лицо должно быть представляемо въ судъ и что должностныя лица, примѣняющія произвольные аресты, подлежатъ судебной отвѣтственности. Въ Пруссіи, принципіально, арестъ примѣняется только въ силу судебнаго приговора, однако полицейскіе чины могутъ примѣнять эту мѣру даже и въ случаѣ простого подозрѣнія лица въ совершеніи преступленія, только что они обязаны представить арестованнаго въ судъ не позднѣе 24 часовъ послѣ ареста. Подобныя же гарантіи личной неприкосновенности мы находимъ и въ другихъ государствахъ, причемъ въ очень многихъ изъ нихъ эти гарантіи содержатся въ основныхъ законахъ. Почти вездѣ требуется при арестѣ соблюденіе опредѣленныхъ формъ, установляется срокъ, по истеченіи котораго арестованный долженъ быть представленъ въ судъ, или отпущенъ на свободу, высказывается угроза по адресу должностныхъ лицъ, производящихъ арестъ, привлеченія ихъ къ отвѣтственности за произвольные аресты или за несоблюденіе требованій закона.

§ 53. Право неприкосновенности собственности, жилища и переписки.

Неприкосновенность собственности признается въ большей или меньшей степени всѣми культурными государствами, хотя и не безъ ограниченій. Хотя собственность пріобрѣтается различными путями и хотя исторія даетъ намъ образчики пріобрѣтенія собственности, въ особенности поземельной, способами, которые съ современной точки зрѣнія не могутъ быть признаны правомѣрными, однако принципъ неприкосновенности собственности распространяется и на земельныя владѣнія, хотя бы неправомѣрный способъ ихъ пріобрѣтенія стоялъ внѣ всякаго сомнѣнія. Принудительная экспропріація земельной собственности въ пользу безземельныхъ или малоземельныхъ, хотя бы за справедливое вознагражденіе, не находитъ сочувствія въ правящихъ классахъ современныхъ государствъ, хотя вообще принципъ экспропріаціи недвижимостей ради общеполезныхъ цѣлей признается всѣми государствами, въ чемъ и нельзя не видѣть нѣкоторой непослѣдовательности, по крайней мѣрѣ для тѣхъ случаевъ, когда земельная нужда доходитъ до крайнихъ предѣловъ. Во всякомъ случаѣ, такая экспропріація, какъ дѣло государственное, не подрываетъ никакихъ юридическихъ основъ, такъ какъ производится ради общегосударственныхъ цѣлей и государственными органами. Всѣ культурныя государства допускаютъ и примѣняютъ принудительную экспропріацію недвижимостей подъ желѣзныя дороги, каналы и другія общеполезныя сооруженія.

Къ числу ограниченій права собственности принадлежитъ также конфискація собственности, практикуемая въ настоящее время лишь въ исключительныхъ случаяхъ, когда собственность является или орудіемъ преступленія, или результатомъ преступленія; на низшихъ ступеняхъ политической культуры конфискація имѣла гораздо болѣе широкіе размѣры, являясь въ рукахъ государственной власти политическимъ орудіемъ. Отчужденіе собственности по судебному приговору въ пользу частныхъ лицъ или въ пользу государства, хотя бы и по постановленію административныхъ властей, напримѣръ въ цѣляхъ уплаты налоговъ, составляетъ и въ настоящее время всюду обычную и правомѣрную форму ограниченія принципа неприкосновенности частной собственности.

Жилище гражданъ, если далеко не всегда составляетъ ихъ собственность, признается все же неприкосновеннымъ, такъ какъ пользованіе жилищемъ является условіемъ индивидуальной свободы. Произвольное вторженіе въ жилище, занимаемое гражданиномъ, всюду въ культурныхъ государствахъ считается несомнѣннымъ нарушеніемъ неприкосновенности личности. Жилище считается находящимся въ полномъ распоряженіи его владѣльца; это, какъ говорятъ, домашній очагъ, своего рода святыня, куда никто не долженъ проникать безъ дозволенія хозяина; англичане выражаютъ этотъ принципъ иначе, говоря—мой домъ—моя крѣпость. Такъ какъ, однако, иногда бываетъ безусловно необходимо проникнуть въ частное жилище, хотя бы и не было на то разрѣшенія хозяина жилища, напр., во время пожара, совершенія преступленій, основательнаго подозрѣнія въ готовящемся преступленіи и проч., то въ конституціяхъ постановляется, что проникновеніе въ жилище со стороны органовъ государственной власти, а равно производство обысковъ и выемокъ, дозволяется лишь при соблюденіи условій, установленныхъ въ законѣ. Въ самыхъ конституціяхъ содержатся обыкновенно, однако, только самыя общія опредѣленія о его неприкосновенности и лишь въ рѣдкихъ случаяхъ опредѣляются тѣ условія, при соблюденіи которыхъ допускается проникновеніе въ жилище и производство обысковъ. Весьма подробно опредѣляетъ условія производства домашнихъ обысковъ конституція Австріи. Такой обыскъ, по общему правилу, можетъ имѣть мѣсто лишь въ силу мотивированнаго судебнаго приказа, предъявляемаго не позднѣе 24 часовъ тому лицу, у котораго производится обыскъ. При уголовныхъ преступленіяхъ, въ случаѣ опасности отъ промедленія, обыскъ можетъ быть произведенъ уполномоченными на то должностными лицами и безъ судебнаго приказа. Въ крайнихъ случаяхъ обыски могутъ быть производимы собственной властью полицейскихъ органовъ, напр., когда они имѣютъ приказъ о приводѣ, или когда кого-либо подозрѣваютъ въ преступномъ дѣяніи въ виду общаго на него указанія и проч. Въ этихъ случаяхъ полиція обязана въ теченіе 24 часовъ предъявить свидѣтельство о произведенномъ обыскѣ и его основаніяхъ, по требованію лица, у котораго обыскъ произведенъ. Конституція Испаніи говоритъ, что домашніе обыски должны всегда производиться въ присутствіи

заинтересованнаго лица или члена его семьи, или, въ отсутствіе ихъ, при двухъ свидѣтеляхъ сосѣдяхъ. Въ приказѣ объ обыскѣ долженъ быть указанъ мотивъ обыска. Въ Сербіи заинтересованному лицу предоставляется право обжаловать приказъ объ обыскѣ; однако, это не препятствуетъ совершенію обыска. Въ конституціи С. А. Штатовъ требуется, чтобы въ приказахъ объ обыскѣ содержалось подробное описаніе мѣста, которое должно быть обыскано; конституція кантона Бернъ разрѣшаетъ оказывать сопротивленіе всякой попыткѣ проникнуть въ жилище вопреки постановленіямъ закона; въ Англіи требуется, чтобы предписаніе о производствѣ обыска не имѣло общей формы; въ немъ должна быть обозначена съ точностью личность хозяина жилища; но въ большинствѣ конституцій не содержится вовсе сколько-нибудь опредѣленныхъ указаній.

Что касается права неприкосновенности частной переписки, то оно хотя и признается, но для осуществленія его не выработалось достаточно гарантій. По австрійскому закону тайна переписки не должна быть нарушена; однако, захватъ писемъ разрѣшается во время обыска, а равно во время войны и по судебному приговору; разрѣшеніе захвата корреспонденціи и перлюстраціи во время войны встрѣчается и въ нѣкоторыхъ другихъ конституціяхъ. Многія конституціи вовсе не упоминаютъ о неприкосновенности переписки, говоря вообще о неприкосновенности собственности; большинство установляетъ принципіально неприкосновенность и тайну переписки, но предоставляетъ обыкновеннымъ законамъ установлять соотвѣтствующія гарантіи для этого права; нѣкоторыя конституціи, напр., мексиканская, установляютъ, повидимому, безусловную неприкосновенность переписки; „почтовая корреспонденція, говорится въ конституціи Мексики, сданная на почту въ запечатанномъ конвертѣ, находится въ безопасности отъ всякаго изслѣдованія; нарушеніе этой гарантіи есть посягательство, которое будетъ строго караться закономъ“.

§ 54. Право свободнаго передвиженія.

Право свободнаго передвиженія, обезпеченное гражданамъ всѣхъ политически культурныхъ государствъ, возникаетъ какъ и многія другія права гражданской свободы, изъ тѣхъ ограниченій, которыя практиковались и узаконялись на низ-

шихъ стадіяхъ политической жизни, въ особенности въ эпоху абсолютнаго и полицейскаго государства. Всѣ эти ограниченія выливались въ особую цѣльную систему мѣропріятій, извѣстныхъ подъ именемъ паспортной системы, имѣвшей своей цѣлью наблюденіе за передвиженіемъ гражданъ для охраны цѣлости государственнаго порядка. Въ настоящее время паспортная система въ большинствѣ государствъ упразднена; каждому гражданину предоставляется самому въ соотвѣтствующихъ случаяхъ легитимировать свою личность способами, какіе находятся въ его распоряженіи. За каждымъ гражданиномъ признается право свободнаго передвиженія, какъ въ предѣлахъ государства, такъ и за границу. Конституціи разныхъ государствъ разрѣшаютъ не только передвиженіе въ собственномъ смыслѣ слова, но и выселеніе изъ государства, ограничивая это право или вообще условіемъ предварительнаго выполненія гражданскихъ обязанностей, или только выполненіемъ воинской повинности. Гораздо строже относятся государства къ поселенію въ ихъ предѣлахъ иностранцевъ; въ этомъ отношеніи даже республиканскія конституціи содержатъ разныя ограниченія—до права высылки иностранцевъ по усмотрѣнію администраціи [1]).

§ 55. Право печати.

Право выражать свои мысли и убѣжденія путемъ печатнаго слова принадлежитъ въ настоящее время также къ общимъ правамъ гражданъ. Ограниченія печатнаго слова, практиковавшіяся въ широкихъ размѣрахъ въ періодъ абсолютизма подъ видомъ цензуры и всякаго рода предупредительныхъ административныхъ воздѣйствій, въ настоящее время въ культурныхъ государствахъ не практикуются, и предупредительная цензура всюду замѣняется системой судебной кары за правонарушенія, совершенныя при посредствѣ печатнаго слова. Свобода печати въ разныхъ конституціяхъ находитъ, однако неодинаковыя гарантіи: однѣ изъ нихъ высказываютъ только самый принципъ свободы печати и судебной отвѣтственности; другія содержатъ указанія на воспрещеніе введенія цензуры

[1]) Объ ограниченіяхъ передвиженія см. мой учебникъ административнаго права, изд. 4-е 1911 г. стр. 164.

и примѣненія предупредительныхъ административныхъ мѣръ; нѣкоторыя опредѣляютъ условія выхода въ свѣтъ печатныхъ произведеній и въ немногихъ удержаны отдѣльные виды предварительной цензуры. Такъ, конституція Бельгіи опредѣляетъ, что цензура никогда не можетъ быть возстановлена, что нельзя требовать залога отъ писателей, издателей и типографовъ и что издатель, типографъ и распространитель не могутъ быть преслѣдуемы, если авторъ извѣстенъ и живетъ въ Бельгіи; то же самое повторяютъ конституціи—Болгаріи, Румыніи, Сербіи, Мексики и другія. Конфискацію печатныхъ произведеній, за исключеніемъ случаевъ оскорбленія религіи, или оскорбленія короля, съ передачей дѣла въ кратчайшій срокъ суду, прямо воспрещаютъ конституціи Греціи, Сербіи, въ которой конфискація разрѣшается, кромѣ вышеупомянутыхъ случаевъ, также въ случаѣ призыва къ вооруженному возстанію. Мексиканская конституція опредѣляетъ, въ какихъ случаяхъ печатныя произведенія могутъ быть предметомъ судебнаго разбирательства; сюда относятся случаи—оскорбленія нравственности или правъ третьихъ лицъ, призывъ къ преступленію и нарушенію общественнаго порядка. Законы нѣкоторыхъ государствъ опредѣляютъ условія, какія должны быть соблюдены при изданіи печатныхъ произведеній; такъ, во Франціи требуется, чтобы издатели были французскими подданными, совершеннолѣтними и полноправными; для издателей періодическихъ журналовъ кромѣ того требуется предварительное заявленіе объ изданіи съ указаніемъ названія изданія, порядка выхода, имени и мѣстожительства издателя и содержателя типографіи; на каждомъ номерѣ подпись отвѣтственнаго редактора. Приблизительно подобныя же условія выпуска въ свѣтъ періодическихъ произведеній установлены и въ другихъ государствахъ. Хотя уничтоженіе предварительной цензуры составляетъ общее правило современныхъ конституціонныхъ государствъ, однако въ нѣкоторыхъ изъ нихъ, напримѣръ, въ Болгаріи и Италіи существуетъ до настоящаго времени духовная цензура. Вообще же цензура, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ европейскихъ государствахъ, можетъ быть вводима только временно въ мѣстностяхъ, объявляемыхъ въ исключительномъ положеніи [1]).

[1]) Детали по исторіи печати и цензуры, см. мой учебникъ админ. права, стр. 165—186.

§ 56. Право вѣроисповѣданія.

Вѣра въ высшее существо не основана сама по себѣ на какихъ-либо юридическихъ нормахъ и составляетъ достояніе внутренняго міра человѣка; въ виду этого она и недоступна никакому внѣшнему принудительному воздѣйствію. Однако эта истина стала сознаваться лишь въ недавнее время и вся предшествующая исторія человѣчества и въ особенности европейскихъ народовъ представляетъ намъ картину жестокихъ религіозныхъ войнъ и преслѣдованій за вѣру. Язычники-римляне преслѣдовали и сожигали христіанъ; нѣсколько позднѣе христіане стали сожигать на кострахъ язычниковъ и вообще нехристіанъ. Преслѣдованія за вѣру распространялись тогда не только на лицъ нехристіанскаго вѣроисповѣданія, но и на христіанъ: въ католическихъ государствахъ подвергались преслѣдованіямъ протестанты, въ протестантскихъ—католики, въ православныхъ всѣ неправославные, а равно и всѣ тѣ православные, которые неподчинялись господствующему вѣроученію. Свѣтская государственная власть являлась въ этомъ случаѣ вѣрнымъ союзникомъ церкви, давая въ распоряженіе послѣдней всѣ имѣвшіеся въ ея рукахъ средства. Къ числу этихъ средствъ принадлежало между прочимъ и право, которымъ государственная власть санкціонировала признаваемыя ею вѣроисповѣданія. Такимъ образомъ, право вѣроисповѣданія возникаетъ такъ же, какъ и другія права гражданъ, благодаря системѣ ограниченій. Мало-по-малу, съ распространеніемъ какъ въ правящихъ классахъ, такъ и въ народныхъ массахъ образованія и съ поднятіемъ интеллектуальнаго развитія, начинаетъ признаваться ложность религіозной нетерпимости и преслѣдованій за вѣру. Постепенно, въ особенности съ переходомъ государства къ высшимъ политическимъ формамъ и съ ослабленіемъ церковнаго авторитета, начинаетъ признаваться свобода вѣроисповѣданія. Однако и до настоящаго времени не всѣ государства признаютъ одинаковую свободу вѣроисповѣданія. Надо прежде всего замѣтить, что понятіе свободы вѣроисповѣданія заключаетъ въ себѣ нѣсколько моментовъ: 1) свободу публичнаго отправленія богослуженія по обрядамъ своей вѣры; 2) свободу избранія вѣроисповѣданія; 3) свободу проповѣди съ цѣлью какъ обращенія иновѣрцевъ въ свою вѣру, такъ и основанія новой церкви; 4) воз-

можностъ пользованія всѣми политическими и гражданскими правами, не смотря на принадлежность къ той или другой церкви.

Хотя въ большинствѣ культурныхъ государствъ въ настоящее время признается свобода вѣроисповѣданія въ указанномъ выше смыслѣ, однако полное отдѣленіе государства отъ церкви встрѣчается далеко не вездѣ; во многихъ государствахъ мы еще встрѣчаемся съ господствующей или государственной церковью, которая покровительствуется со стороны государства и пользуется различными привиллегіями. Непризнаннымъ вѣроисповѣданіямъ хотя и предоставляется свобода отправленія богослуженія, но она нерѣдко подвергается ограниченіямъ; напримѣръ, такимъ вѣроисповѣданіямъ разрѣшается богослуженіе только въ закрытыхъ помѣщеніяхъ; иногда, какъ, напр., въ Португаліи, запрещается непризнаннымъ церквамъ сооружать для богослуженія зданія, имѣющія форму храма. Свобода избранія вѣроисповѣданія допускается всѣми законодательствами; иногда въ конституціяхъ гражданамъ предоставляется право не только переходить изъ одного вѣроисповѣданія въ другое, но и вовсе не избирать никакого вѣроисповѣданія. Въ этомъ отношеніи свобода религіи распространяется иногда даже на дѣтей; такъ, въ большинствѣ штатовъ сѣверной Америки установлено, что отецъ можетъ воспитывать своихъ дѣтей въ какой угодно вѣрѣ и даже ни въ какой. Однако, большинство другихъ государствъ устанавливаетъ въ отношеніи дѣтей нѣкоторыя ограниченія. Такъ, въ Австріи перемѣна вѣроисповѣданія обусловлена достиженіемъ 14-дѣтняго возраста; родители должны давать своимъ дѣтямъ то религіозное воспитаніе, которое соотвѣтствуетъ ихъ собственнымъ религіознымъ убѣжденіямъ. Однако, такъ какъ и здѣсь допускается возможность не принадлежать ни къ какой вѣрѣ, то, слѣдовательно, и дѣти могутъ воспитываться въ этомъ же духѣ. При смѣшанныхъ бракахъ нѣкоторыми законодательствами установляется, что дѣти воспитываются въ той вѣрѣ, какую, признаютъ необходимой ихъ родители по взаимному соглашенію; если такого соглашенія не достигнуто, то сыновья слѣдуютъ вѣроисповѣданію отца, дочери—вѣроисповѣданію матери; такъ это мы видимъ въ Австріи, Венгріи, Баваріи и другихъ государствахъ; иногда же вѣроисповѣданіе дѣтей опредѣляется по усмотрѣнію отца; это мы видимъ въ Соединенныхъ Штатахъ сѣв. Америки, а также во многихъ германскихъ государствахъ.

Свобода проповѣди и распространенія исповѣдуемой вѣры допускается въ большинствѣ государствъ, если, разумѣется, распространяемое вѣроисповѣданіе не противорѣчитъ установленнымъ законамъ и нравственности; однако, свобода проповѣди въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Греціи, Сербіи и нѣкоторыхъ другихъ, воспрещается. Практиковавшіяся ранѣе въ широкихъ размѣрахъ ограниченія относительно занятія государственныхъ должностей лицами, не принадлежавшими къ господствующему вѣроисповѣданію, въ настоящее время всюду упразднены. Однако, многія государства съ недовѣріемъ и опасеніемъ относятся къ разнаго рода религіознымъ обществамъ и союзамъ; такъ, напр., общества іезуитовъ прямо воспрещены во Франціи, Германіи, Швейцаріи; но и дозволенныя религіозныя общества подвергаются ограниченіямъ. Такъ, во Франціи религіозныя конгреціи могутъ быть разрѣшаемы только законодательнымъ порядкомъ и закрываемы по постановленію совѣта министровъ; они подчиняются надзору правительственныхъ учрежденій. Во многихъ государствахъ ограничиваются права религіозныхъ обществъ по владѣнію имуществами, въ особенности недвижимыми; иногда установляется размѣръ недвижимыхъ имуществъ, могущихъ быть во владѣніи религіозныхъ обществъ; это мы видимъ, напр., въ нѣкоторыхъ штатахъ сѣверной Америки; иногда имъ прямо воспрещено владѣть недвижимыми имуществами, что мы видимъ, напр., въ Мексикѣ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Бельгіи, Голландіи, религіозныя общества пользуются, напротивъ, полной свободой. Въ связи съ религіозной свободой получили свободу и нѣкоторые институты гражданскаго и публичнаго права; таковы—заключеніе брака, которое въ настоящее время всюду въ конституціонныхъ государствахъ потеряло религіозное значеніе и получаетъ законную силу лишь по выполненіи формальностей, предписываемыхъ свѣтскимъ закономъ и предъ свѣтскими чиновниками; то же надо сказать и относительно веденія актовъ гражданскаго состоянія, т. е. актовъ о рожденіи и смерти, что также перешло изъ рукъ духовенства въ руки свѣтскихъ должностныхъ лицъ. Что касается вообще отношеній между государствомъ и церковью, то наиболѣе желательнымъ признается тотъ порядокъ отношеній, который не противорѣчитъ положенію „свободная церковь въ свободномъ государствѣ“. Однако,

въ дѣйствительности церковь развѣ только въ очень рѣдкихъ случаяхъ пользуется достаточной свободой; обыкновенно она подчинена государству въ значительно большей степени, нежели общества и союзы свѣтскаго характера. Въ большинствѣ случаевъ мы находимъ государственныя или покровительствуемыя церкви; здѣсь между государствомъ и церковью наблюдается тѣсная связь, выражающаяся въ томъ, что, съ одной стороны, государственная церковь, а иногда и нѣсколько такихъ церквей, пользуются покровительствомъ государства, получаютъ привиллегіи, въ видѣ, напримѣръ, содержанія духовенства на государственный счетъ, съ другой въ установленіи тѣсной зависимости духовенства отъ свѣтской власти, въ видѣ, напр., назначенія на мѣста, въ увольненіи отъ должностей, въ надзорѣ и проч.

§ 57. Право собраній, обществъ и петицій.

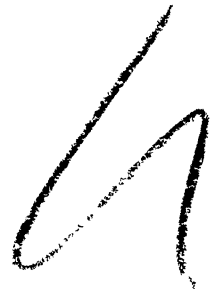
Право собраній и обществъ возникло изъ ограниченій, которымъ подвергалась возможность гражданъ собираться для коллективнаго обсужденія тѣхъ или другихъ вопросовъ и образовывать общества въ видахъ достиженія тѣхъ или другихъ цѣлей. Эти ограниченія имѣли мѣсто главнымъ образомъ въ періодъ развитія абсолютной королевской власти и обусловливались стремленіемъ этой власти парализовать опасную для нея дѣятельность собраній и обществъ. Съ переходомъ государствъ къ конституціонному устройству эти ограниченія въ значительной мѣрѣ падаютъ и за гражданами признается право составлять собранія и общества, съ соблюденіемъ нѣкоторыхъ необходимыхъ требованій, установленныхъ закономъ. Такъ, собранія раздѣляются обыкновенно на два вида: собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ и подъ открытомъ небомъ. Первыя въ настоящее время образуются обыкновенно явочнымъ порядкомъ, состоящимъ въ томъ, что въ опредѣленный срокъ до начала собранія, обыкновенно за 24 часа, дѣлается заявленіе въ мѣстное полицейское учрежденіе о назначенномъ собраніи; но въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., во Франціи, Англіи, Сербіи, не требуется и такого заявленія, только что собранія не должны преслѣдовать цѣлей, противныхъ закону, члены собраній должны являться безъ оружія и при нарушеніи порядка насиліями правительственный чиновникъ, имѣющій право

присутствовать на собраніяхъ, можетъ ихъ распустить, примѣняя, въ случаяхъ сопротивленія, принудительную силу. Собранія подъ открытымъ небомъ не допускаются на улицахъ, площадяхъ и дорогахъ; въ остальныхъ мѣстахъ они допускаются обыкновенно на основаніи предварительнаго разрѣшенія; въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напр., въ Сербіи установленъ для нихъ явочный порядокъ; во Франціи и эти собранія допускаются безъ предварительнаго заявленія. Что касается Англіи, то по общепринятому предположенію собранія подъ открытымъ небомъ допускаются здѣсь также совершенно свободно и безъ всякаго предварительнаго заявленія; однако, по свидѣтельству Гатшека, для образованія собраній на земляхъ, принадлежащихъ государству, требуется не только предварительное заявленіе, но и разрѣшеніе, подобно тому, какъ таковое необходимо получить отъ частныхъ лицъ, если собранія образуются на земляхъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ.

Что касается обществъ, то въ отношеніи ихъ образованія и дѣятельности большинство законодательствъ допускаетъ извѣстнаго рода требованія и ограниченія. Такъ, нѣкоторыя общества вообще не допускаются; сюда относятся тайныя общества, общества, преслѣдующія противозаконныя цѣли, иногда (Германія) общества, требующія безусловнаго повиновенія ихъ высшимъ органамъ. Общества не воспрещенныя могутъ возникать въ большинствѣ случаевъ явочнымъ порядкомъ; иногда требуется испрошеніе разрѣшенія напр., въ тѣхъ случаяхъ, когда общества желаютъ пользоваться правами юридическихъ лицъ; иногда, даже и въ этихъ случаяхъ довольствуются заявленіями и представленіемъ уставовъ; такъ это мы видимъ во Франціи, гдѣ испрошеніе разрѣшенія отъ государственнаго совѣта требуется лишь отъ тѣхъ обществъ, которыя желаютъ быть признаны общественно-полезными, съ болѣе или менѣе широкими парами. Закрытіе обществъ всюду обусловливается постановленіемъ суда; иногда, въ виду обнаружившейся противозаконной дѣятельности обществъ, полиціи предоставляется право временнаго пріостановленія дѣятельности обществъ; это мы находимъ, напр., въ Пруссіи.

Во всѣхъ современныхъ конституціяхъ гражданамъ предоставлено также право петицій и жалобъ. Съ такими петиціями и жалобами граждане могутъ обращатся ко всѣмъ установленнымъ властямъ, начиная съ низшихъ и кончая монар-

хомъ и палатами. Однако, въ конституціяхъ содержатся и нѣкоторыя ограниченія этого права. Такъ, обычно установляется, что петиція подается въ письменной формѣ, за подписью одного или нѣсколькихъ лицъ; коллективныя петиціи часто запрещаются; это мы видимъ въ Италіи, Пруссіи, Сербіи, и другихъ государствахъ, гдѣ такія петиціи дозволены лишь учрежденіямъ или признаннымъ корпораціямъ; нидерландская конституція ограничиваетъ при томъ же право петицій со стороны учрежденій предметами ихъ вѣдомства; въ Испаніи ограничиваются въ правѣ петицій лица военнаго званія; ихъ петиціи не должны противорѣчить военнымъ законамъ. Нерѣдко полученныя въ палатахъ петиціи передаются предварительно въ коммиссіи и затѣмъ уже, въ случаѣ признанія ихъ основательности, препровождаются или въ совѣтъ министровъ или въ соотвѣтствующее министерство, если предметъ петиціи касается дѣятельности министровъ. Петиціи могутъ являться, такимъ образомъ, основаніями для запросовъ.



III.

Русское Государственное право.

Литература. Кромѣ курсовъ, излагающихъ дореформенное государственное право Россіи—Градовскаго. Алексѣева, Коркунова, Куплевскаго, Ивановскаго, Сокольскаго, Свѣшникова, имѣются новые, хотя пока еще и не оконченные, курсы русскаго конституціоннаго права—Лазаревскаго, Шалланда, Кокошкина.

Источники русскаго государственнаго права.

Наука русскаго государственнаго права, какъ наука юридическая, имѣетъ своей задачей изученіе рускаго государственнаго строя, по скольку послѣдній находитъ свое выраженія въ русскихъ государственныхъ нормахъ. Такимъ образомъ, для построенія науки русскаго государственнаго права, т. е. для изученія русскаго государственнаго строя, требуется изученіе этихъ нормъ. Русскія государственныя нормы, какъ и нормы всякаго другого государства, являются въ двухъ видахъ: нормы историческія и нормы современныя. Къ числу древнѣйшихъ источниковъ русскаго государственнаго права принадлежитъ: 1) договоры русскихъ князей съ греками, изъ которыхъ древнѣйшіе относятся къ X вѣку; 2) договоры русскихъ князей и городовъ съ Ригою и ганзейскимъ союзомъ, относящіеся въ большинствѣ случаевъ къ XII и XIII столѣтіямъ; 3) Русская Правда, законодательный памятникъ XI вѣка, дошедшій до насъ въмногочисленныхъ спискахъ и подвергшійся тща-

тельной научной обработкѣ; 4) договоры Новгорода съ князьями, относящіеся къ XIII по XV вѣкъ; 5) договоры между князьями съ XIV вѣка по XV вѣкъ включительно; 6) духовныя княжескія грамоты съ XII по XVI ст.; 7) Псковская и Новгородская Судныя Грамоты XV вѣка; 8) грамоты уставныя, судныя и губныя, опредѣляющія порядокъ мѣстнаго правительственнаго и земскаго управленія съ XIV по XVI ст.; 9) таможенныя грамоты XV по XVII ст.; 10) жалованныя грамоты XIV по XVII ст., дававшіяся церквамъ, монастырямъ, различнымъ общинамъ, корпораціямъ и частнымъ лицамъ и дававшія различныя льготы въ отношеніи судебномъ, финансовомъ, полицейскомъ и проч.; 11) ханскіе ярлыки отъ XIII до XV стол., дававшіеся князьямъ и духовенству; до насъ дошли главнымъ образомъ тѣ, которые давались духовенству; 12) Судебники 1497 и 1550 годовъ и дополнительные указы; 13) Уложеніе 1649 года и новоуказныя статьи, изданныя послѣ уложенія до конца XVII ст. [1]).

Законодательные акты, начиная съ Усложенія 1649 г. и до нашего времени, вошли въ Полное Собраніе Законовъ Россійской Имперіи и излагаются въ немъ въ хронологическомъ порядкѣ; первое полное собраніе законовъ издано въ 1830—1847 годахъ и содержитъ законы съ 1649 года по 1825 годъ; второе полное собраніе издавалось съ 1830 по 1884 годъ и содержитъ законы съ 12 декабря 1825 года по 1 марта 1881 года; третье полное собраніе законовъ содержитъ законы съ 1 марта 1881 года.

Дѣйствующее русское законодательство изложено въ систематическомъ порядкѣ въ Сводѣ Законовъ Россійской Имперіи, первое изданіе котораго относится къ 1832 году и содержитъ XV томовъ, изъ которыхъ къ государственному праву непосредственно относятся: I, II, III и IX. Съ изданіемъ судебныхъ уставовъ Императора Александра II присоединенъ въ 1892 г. XVI томъ. Послѣ 1832 года было нѣсколько изданій Свода; таковы изданія 1842 г., 1857 г., 1876 г., 1886 г., 1892 г. и проч. Однако, разныя изданія Свода обнимаютъ его далеко не въ одинаковой степени; есть нѣкоторыя части Свода остающіяся непереизданными съ 1857 года. Въ качествѣ корректива

---

[1]) *См. Загоскинъ Н. П.* Наука исторіи русскаго права, 1891.

этого, а равно и для возможности слѣдить болѣе детально за движенімъ законодательства, служатъ продолженія къ Своду, которыя являются или очереднымн для даннаго года, или сводными, замѣняющими всѣ прежнія продолженія [1]). Съ 1840 г. выходитъ особый сводъ военныхъ постановленій, а съ 1886 г. сводъ морскихъ постановленій, имѣющія, какъ и сводъ законовъ, свои изданія и продолженія. Кромѣ того, имѣются мѣстные законы и ихъ своды; таковы—сводъ мѣстныхъ узаконеній губерній прибалтійскихъ, мѣстные законы въ губреніяхъ Царства Польскаго, мѣстные законы въ губерніяхъ Черниговской и Полтавской, мѣстные законы въ Бессарабіи и проч.

Глава первая.

Основные моменты въ исторіи развитія государственной власти въ Россіи.

§ 1. Организація государственной власти въ до-удѣльный и удѣльный періоды.

Литература. *Сергѣевичъ В.* Русскія юридическія древности. I. 1902. II. 1900. III. 1903. *Его же.* Лекціи и изслѣдованія по исторіи русскаго права. Изд. 1903. *Загоскинъ Н. П.* Исторія права русскаго народа, 1899. *Его же.* Курсъ исторіи русскаго права. 1906 *Ключевскій, В.* Курсъ русской исторіи. I. 1904. *Филипповъ.* Учебникъ исторіи русскаго права 1907. *Дьяконовъ М.* Очерки общественнаго и государственнаго строя древней Руси. 1908. *Бар. Корфъ, С. А.* Исторія русской государственности. Т. I. 1908.

Политическій строй жизни древне-славянскихъ племенъ очень напоминаетъ собою политическій строй жизни древнихъ германцевъ и другихъ древнихъ народовъ, населявшихъ Европу въ первое тысячелѣтіе нашего лѣтосчисленія.

---

[1]) См *Н. Коревo*. Объ изданіяхъ законовъ Россійской Имперіи 1830—1899. Спб. 1900.

Такъ какъ политическій строй всегда созидается на почвѣ общественныхъ отношеній, то необходимо на первомъ планѣ поставить вопросъ о составѣ населенія тѣхъ первичныхъ славянскихъ организацій, которыя носили названіе волостей или княженій. У древнихъ славянъ, какъ и у другихъ древнихъ народовъ этого времени, мы встрѣчаемъ уже въ значительной степени развитую классовую организацію. Господствующимъ экономически классомъ является классъ землевладѣльцевъ— это большею частью городская аристократія, владѣвшая прилегавшими къ городу землями, а также высшіе представители духовенства и княжіе мужи, т. е. дружинники князей, получавшіе землю въ пользованіе, пока оставались на службѣ у князей. Свободное населеніе городовъ, хотя бы и не принадлежавшее къ городской знати, также могло владѣть землями, селами и деревнями; третью категорію населенія составляли жители селъ и деревень—крестьяне, сначала свободные владѣльцы земли, но скоро въ значительной своей части сдѣлавшіеся арендаторами земли, уплачивая за нее повинности; наряду съ этими свободными класами существовало значительное число полусвободныхъ; таковы—закупы; наконецъ, послѣднюю группу представлялъ многочисленный классъ рабовъ, составлявшій, по свидѣтельству историковъ, главную статью вывозной торговли въ древней Руси.

Если такова была классовая организація у древнихъ славянъ, то ей, конечно, долженъ былъ соотвѣтствовать и политическій строй. Господствующимъ классомъ былъ классъ землевладѣльцевъ, горожанъ и духовенства; въ подчиненномъ положеніи находились крестьяне, полусвободные люди и рабы. Эти три категоріи подчиненныхъ не участвовали ни въ какой степени въ политической жизни государства. Управленіе государствомъ находилось въ рукахъ князей, дружинниковъ и народныхъ собраній, состоявшихъ изъ бояръ, знатныхъ людей, духовенства и горожанъ; если иногда на собраніяхъ и присутствовали жители деревень—крестьяне, то это было дѣломъ случая; въ источникахъ нѣтъ указаній на то, чтобы они принимали какое-либо участіе въ рѣшеніи дѣлъ.

Въ отдаленнѣйшія эпохи нашей исторіи у различныхъ славянскихъ племенъ мы находимъ существованіе княжеской власти; была она и у русскихъ славянъ, при чемъ положеніе ея въ эти эпохи начинающейся государственной жизни далеко

не было устойчивымъ. Въ періодъ до-московскій, какъ преемство княжеской власти, такъ и условія существованія послѣдней, были не вездѣ одинаковы и не покоились, на прочныхъ основаніяхъ. Принадлежность княжеской власти тому или другому лицу опредѣлялась различно: 1) избраніемъ, въ формѣ, главнымъ образомъ, призванія князя со стороны; 2) наслѣдованіемъ, выражавшимся въ томъ, что по воззрѣніямъ князей власть принадлежала всему княжескому роду и должна была переходить къ старшему въ родѣ; 3) захватомъ при помощи оружія, чему какъ нельзя болѣе способствовалъ дружинный элементъ.

Княжеская власть до-мовсковскаго періода не была неограниченной; существовало два государственныхъ фактора, ограничивавшихъ эту власть: вѣче главнаго города и дружина. Вѣче рѣшало важнѣйшіе общественные вопросы и дѣятельность князя должна была соотвѣтствовать желаніямъ активной части народа, что̀ требовалось или народными обычаями, или непосредственными договорами, „рядами“, заключенными между княземъ и вѣчемъ. Однако, отношенія мѣжду княземъ и вѣчемъ, а, слѣдовательно, и значеніе княжеской власти, не вездѣ, не во всѣхъ русскихъ земляхъ и княженіяхъ, были одинаковы; такъ, въ землѣ суздальско-ростовской княжеская власть получаетъ въ особенности большое значеніе, отодвинувши на второй планъ вѣче; причинами была—разбросанность и незначительность населенія, экономическая его необезпеченность и, въ особенности, отсутствіе сколько нибудь значительныхъ промышленныхъ и торговыхъ центровъ. Напротивъ, въ Новгородѣ и Псковѣ преобладающее значеніе оставалось за вѣчемъ, что̀ и объясняется ихъ торговымъ и промышленнымъ развитіемъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вообще высшей культурой сравнительно съ княжествами суздальско-ростовской земли. Наконецъ, въ галицкой Руси мы видимъ преобладающее вліяніе дружины.

Дружина была другимъ элементомъ, фактически ограничивавшимъ власть князя. Отношенія между княземъ и дружиною были обыкновенно очень тѣсныя. Трудно себѣ представить древне-русскаго князя безъ дружины, въ виду того, что дѣятельность этихъ князей была на первыхъ порахъ, по преимуществу, военная—наступательная или оборонительная.

Князь былъ силенъ, главнымъ образомъ, своею дружиною, поэтому онъ долженъ былъ съ нею совѣщаться прежде,

нежели предпринять какія-либо важныя мѣры; долженъ былъ иногда даже уступать требованіямъ и желаніямъ дружины. Между княземъ и дружиною существовали вполнѣ свободныя отношенія; каждый дружинникъ во всякое время могъ оставить князя, чтобы перейти на службу къ другому; такой переходъ не могъ считаться предосудительнымъ, такъ какъ всѣ князья были князьями въ русской землѣ, всѣ принадлежали къ одному роду и должны были выполнять одну и ту же миссію. Однако, отношенія князей къ дружинѣ опять же не вездѣ были одинаковы; даже понятіе дружины не вездѣ было одно и то же; иногда понятіе дружины и народнаго собранія сливалось. Несомнѣннымъ слѣдуетъ признать, во всякомъ случаѣ, то, что вѣче и дружина. въ той или другой мѣрѣ и въ томъ или другомъ видѣ, ограничивали власть князей.

Прекращеніе княжеской власти въ лицѣ того или другаго князя имѣло также различный характеръ. Власть князей прекращалась не исключительно со смертью ихъ, но не рѣдко и при ихъ жизни. Причинами потери власти были: 1) княжескія междоусобицы, бывшія въ удѣльный періодъ далеко не рѣдкими и имѣвшія въ результатѣ иногда переходъ власти отъ одного князя къ другому; 2) недовольство народа своимъ княземъ, которое могло влечь за собою изгнаніе князя и, слѣдовательно, лишеніе его власти.

Признавая, что князья удѣльно-вѣчеваго періода были носителями государственной идеи и представителями княжествъ, мы въ то же время не можемъ игнорировать факта дробленія власти: вся русская земля была послѣ Ярослава I раздѣлена на удѣлы или отдѣльныя княженія. во главѣ которыхъ стали отдѣльные князья. Обстоятельство это обусловливалось признаніемъ того принципа, что вся русская земля должна была принадлежать всему княжескому роду и что каждый князь, какъ членъ рода, долженъ былъ получить свою часть. Впрочемъ, вопросъ относительно образованія удѣловъ является спорнымъ. По мнѣнію Карамзина разѣленіе Руси на удѣлы было слѣдствіемъ личной слабости князей, ихъ любви къ дѣтямъ; Полевой считалъ возникновеніе ихъ результатомъ противодѣйствія феодализму; Надеждинъ объяснялъ это явленіе обычаями славянскихъ народовъ; Погодинъ и Соловьевъ находили объясненіе этого явленія въ общемъ правѣ княжескаго рода владѣть землею, пріобрѣтенною трудами ихъ отцовъ и

дѣдовъ; Пассекъ и Костомаровъ придерживались того мнѣнія что удѣлы образовались подъ вліяніемъ стремленія городскихъ общинъ къ самостоятельности [1]). Но каковы бы ни были причины образованія удѣловъ, этотъ порядокъ вещей свидѣтельствуетъ о раздробленіи власти и о частно-правовыхъ нр нее воззрѣніяхъ.

Такимъ образомъ, въ удѣльно-вѣчевой періодъ мы наблюдаемъ въ отношеніи княжеской власти въ Россіи то же явленіе, какое существовало, приблизительно съ этого же времени, въ западной Европѣ, т. е. дробленіе власти, хотя причины, обусловливавшія это явленіе въ томъ и другомъ случаѣ, были, повидимому, различны; на западѣ дробленіе власти обусловливалось феодализмомъ, въ Россіи—раздачей удѣловъ. Феодализмъ возникъ въ силу господства дружиннаго начала и особой системы вознагражденія дружинниковъ за военные подвиги; между тѣмъ какъ удѣльная система объясняется, главнымъ образомъ, единствомъ княжескаго рода, которому, въ лицѣ отдѣльныхъ его членовъ, принадлежало управленіе всею русскою землю. Однако феодальная и удѣльная системы, какъ явленія политической и экономической жизни, въ основной своей природѣ имѣютъ много родственнаго. Индивидуальность удѣльной системы выражается главнымъ образомъ въ томъ, что, благодаря единству княжескаго рода, не смотря на все раздробленіе власти, поддерживалось сознаніе о единствѣ русской земли; это сознаніе не умирало ни въ самихъ князьяхъ, ни въ народѣ и надо думать, что оно же въ значительной степени облегчило установленіе единства политическаго.

Признавая, что верховная государственная власть по существу своему едина, мы должны въ то же время признать, что въ удѣльно-вѣчевой періодъ не существовало русскаго государства въ строгомъ смыслѣ слова, была лишь русская земля, заключавшая въ себѣ цѣлую совокупность отдѣльныхъ самостоятельныхъ политическихъ организацій или государствъ.

Носителями государственной власти въ такихъ государствахъ были—или вѣче, или князь, или оба вмѣстѣ, смотря по тому, преобладало ли вѣче, или князь, или установлялось равновѣсіе между этими факторами власти.

---

[1]) *Бестужевъ-Рюминъ.* Русская Исторія т I.

Что касается характера дѣятельности князей разсматриваемаго періода, то она имѣла, прежде всего, общественное значеніе; если вѣче призывало князей, то, конечно, для того, чтобы возложить на нихъ заботу объ общественныхъ дѣлахъ, а среди этихъ дѣлъ наибольшее значеніе имѣли внѣшняя безопасность и отправленіе правосудія, поэтому и проявленіе княжеской власти обнаруживалось, по преимуществу, въ этихъ двухъ направленіяхъ. Но какъ въ начальныя эпохи образованія государства идея государственности не могла быть развитой, то и въ княжеской власти, на ряду съ чертами публичнаго характера, существовали черты, имѣвшія частно-правовой характеръ; такъ, мы уже замѣтили, что волости или княженія раздавались князьями родственникамъ, какъ частная собственность; судъ также имѣлъ, въ значительной степени, характеръ не общественной должности, но частной собственности; онъ жаловался князьями въ кормленіе и отчуждался въ частныя руки жалованными грамотами; кормленія, съ которыми соединялось отправленіе суда, были своего рода пенсіей или вознагражденіемъ за военную службу.

§ 2. Періодъ московскій.

Литература. *Дьяконовъ М.* Власть московскихъ государей. 1889 г. *Рожковъ Н.* Происхожденіе самодержавія въ Россіи. 1906. *Ключевскій В.* Боярская Дума. 1902. *Загоскинъ Н. П.* Исторія права московскаго государства. 1877.

Какъ положеніе княжеской власти, такъ и ея дѣятельность, значительно измѣнились съ объединеніемъ русскаго государства, закончившимся въ XVI вѣкѣ. Относительно самыхъ причинъ, подъ вліяніемъ которыхъ произошло объединеніе русскаго государства и установленіе единодержавія высказываются различныя мнѣнія. Такъ, Костомаровъ, какъ извѣстно, объяснялъ установленіе единодержавія въ Россіи вліяніемъ татарскаго владычества, утверждая, что самодержавная власть московскихъ царей была ничѣмъ инымъ, какъ продолженіемъ исчезнувшей власти ордынскихъ хановъ; многіе другіе, напротивъ, признаютъ, въ этомъ случаѣ, главное вліяніе за Визан-

тіей [1]); Романовичъ-Славатинскій полагаетъ, что идея самодержавія есть органическое, самопроизвольное созданіе русской жизни, естественный продуктъ тѣхъ реальныхъ мотивовъ и силъ, которыми была обставлена исторія русскаго народа; проводниками этой идеи явились великіе князья и цари московскіе, которые „поняли стихійныя стремленія и упованія народныхъ массъ—слиться въ единое политическое и національное цѣлое и своей мощной энергіей и осторожной осмотрительностью реализировали эти стихійныя стремленія и упованія, создавъ великую націю и крѣпкое русское государство [2])". Въ качествѣ причинъ или факторовъ, вліявшихъ на объединеніе русскаго государства и установленіе единодержавія приводятъ также: богатства московскихъ князей, ихъ умѣнье ладить съ татарскими ханами и возможность задаривать ихъ подарками, ихъ вообще личныя качества: предпріимчивость, бережливость [3]) и проч.; содѣйствіе со стороны духовенства и тяготѣніе населенія къ московскому княжеству, въ виду возможности отыскать тамъ наибольшую безопасность. Но признавать за какой-либо одной изъ приведенныхъ причинъ исключительное вліяніе на образованіе единодержавія едва ли возможно; скорѣе всего предположить совокупное вліяніе всѣхъ этихъ и другихъ факторовъ; не слѣдуетъ упускать изъ виду также и того, что окончательное объединеніе государства не обошлось безъ значительной борьбы: многія княжества надо было покорить силою оружія, освободиться отъ татарскаго владычества, подавить самостоятельность городскихъ общинъ, какими были, напр., Новгородъ и Псковъ. Такимъ

[1]) Г. Дьяконовъ въ своемъ сочиненіи «Власть Московскихъ государей» обстоятельно разъясняетъ, на сколько дѣйствительно велико было въ этомъ отношеніи вліяніе Византіи и греческаго духовенства. Идея о божественномъ происхожденіи княжеской власти была впервые введена въ обращеніе духовенствомъ. См. стр. 30—53.

[2]) Система русскаго госуд. права вып. I. 40, 47 и др.

[3]) Въ качествѣ перваго собирателя русской земли принято обыкновенно считать Ивана Калиту; но проф. Сергѣевичъ въ своей книгѣ «Русскія юридическія древности» доказываетъ, что онъ вовсе не былъ собирателемъ; «Калита, говоритъ онъ, самый рѣшительный проводникъ взгляда на княженіе, какъ на частную собственность князя, со всѣми его противогосударственными послѣдствіями, а не основатель государственнаго могущества Москвы». Стр. 52.

образомъ, процессъ образованія въ Россіи монархической власти вовсе не представляетъ чего-либо исключительнаго, не находящаго себѣ примѣра въ другихъ государствахъ. Процессъ этотъ, какъ въ западной Европѣ, такъ, въ значительной степени, и въ Россіи, характеризуется борьбою между соціальными элементами за политическое преобладаніе. Какъ бы то ни было, но въ XVI вѣкѣ въ Россіи, взамѣнъ прежней раздробленности власти, установляется и упрочивается единодержавіе; во главѣ государства становится одно лицо—неограниченный монархъ; самый титулъ князя замѣняется титуломъ царя.

Вновь установившійся въ Россіи политическій порядокъ характеризуется тѣми же основными чертами, какія опредѣляютъ существо абсолютной монархіи вообще. Государственная власть сосредоточивается исключительно и безраздѣльно въ рукахъ одного лица; носителями ея являются московскіе цари; имъ подчиняются всѣ земли, бывшія ранѣе самостоятельными и вошедшія теперь въ составъ одного русскаго государства; прежніе споры и междоусобицы изъ за обладанія престоломъ исчезли, такъ какъ кругъ лицъ, имѣвшихъ право на занятіе престола, значительно съузился и самый порядокъ преемства власти сдѣлался болѣе опредѣленнымъ.

Отношенія великаго князя, впослѣдствіи царя, къ народу въ корнѣ измѣнились; если ранѣе народъ принималъ участіе въ государственной дѣятельности, рѣшалъ самъ въ лицѣ своихъ выдающихся представителей важнѣйшіе вопросы государственной жизни, контролировалъ дѣятельность князя и, въ случаѣ недовольства имъ, призывалъ къ себѣ другаго князя, то теперь вся полнота власти сосредоточилась въ рукахъ царя; народъ сталъ въ исключительно подчиненное положеніе; о прежнихъ вѣчевыхъ порядкахъ не могло уже быть и рѣчи. Но если значеніе народа съ наступленіемъ московскаго періода умалилось въ отношеніи политическомъ, то въ отношеніи административномъ оно сохранилось. Время отъ времени представители верховной власти считаютъ нужнымъ обращаться къ народу, выслушивать его мнѣнія по важнѣйшимъ государственнымъ вопросамъ и созывать для этого земскіе соборы. Это уже не вѣча, не свободныя народныя собранія предшествовавшаго періода, но лишь учрежденія совѣщательныя, созываемыя временно, по волѣ носителя верховной вла-

сти, и дающія свои мнѣнія или дѣлающія постановленія необязательныя для представителя этой власти.

Административное значеніе народа проявлялось, однако, и въ болѣе реальной формѣ, въ непосредственномъ участіи въ государственномъ управленіи. Если государство объединилось и сформировалось въ политическомъ отношеніи, то въ отношеніи административномъ предстояла еще трудная и продолжительная организаціонная работа: надо было создать органы, подчиненные носителю верховной власти—государственныя учрежденія, на которыя могло бы быть возложено осуществленіе и проведеніе въ жизнь воли субъекта верховной власти. Въ виду этого, московскіе князья и цари въ трудномъ дѣлѣ внутренняго управленія считаютъ необходимымъ обратиться опять къ народу, къ земщинѣ; въ ней стремятся найти опору противъ административной неурядицы. Мы видимъ наибольшее развитіе и распространеніе земскихъ выборныхъ должностей именно въ тотъ историческій моментъ, когда организація государственной власти въ Россіи впервые достигла наибольшаго упроченія, т. е. въ эпоху Ивана Грознаго.

Отношенія носителя верховной власти къ своимъ органамъ, сравнительно съ предшествовавшимъ періодомъ, также измѣняются. Въ основаніи отношеній между удѣльными князьями и ихъ служилыми людьми лежало начало свободы; теперь оно замѣняется началомъ обязательной подчиненности; служилое сословіе теряетъ свою свободу, будучи прикрѣплено къ служебному тяглу; служилые люди становятся „холопами московскаго царя“. Начало несвободы съ теченіемъ времени распространяется и на другія сословія—городское и крестьянское, которыя прикрѣпляются къ тяглу финансовому.

Періодъ московскій есть періодъ упроченія абсолютной государственной власти и административнаго строенія государства; этимъ объясняются весьма многія явленія государственной жизни этого періода; многія изъ нихъ были непосредственно невыгодны для населенія, но они объясняются цѣлями административнаго строенія государства, стремленіемъ установить въ государствѣ административное единство.

Публичный характеръ въ дѣятельности представителя государственной власти выступаетъ въ московскій періодъ на первый планъ, хотя и черты частно-правоваго характера не исчезаютъ, обнаруживаясь, какъ въ воззрѣніяхъ правителей

на свою власть, такъ и въ системѣ управленія, въ особенности мѣстнаго.

Носители верховной власти московскаго періода присваиваютъ себѣ также внѣшнія отличія и преимущества, отличающія ихъ отъ ихъ предшественниковъ и болѣе соотвѣтствующія достоинству и величію неограниченныхъ государей. Они стремятся уподобить свою власть власти византійскихъ императоровъ, усвоиваютъ ихъ регаліи, коронованіе и помазаніе на царство. Условія придворной жизни, придворный церемоніалъ организуются также на манеръ византійскій, съ большой торжественностью и блескомъ; однимъ словомъ, московскіе цари стремятся окружить себя такими внѣшними отличіями, которыя вполнѣ соотвѣтствовали бы существу ихъ самодержавной власти.

§ 3. Земскіе соборы.

Литература. *Латкинъ Н. В.* Земскіе соборы въ древней Руси. 1885. *Бѣляевъ И. Д.* Земскіе соборы на Руси. 2 изд. 1902. *Сергѣевичъ В. И.* Земскіе соборы въ московскомъ государствѣ. (Сборн. Госуд. Знаній Безобразова, т. II. 1875). *Загоскинъ Н. П.* Земскіе соборы (Исторія права москов. госуд. Т. I. 1877). *Платоновъ С.* Замѣтки по исторіи московскихъ земскихъ соборовъ. (Журн. Мин. Нар. Просв. 1883. Ч. 226). *Ключевскій В. О.* Составъ представительства на земскихъ соборахъ древней Руси. (Русск. Мысль. 1890. № 1; 1891, № 1). *Дитятинъ И. И.* Къ вопросу о земскихъ соборахъ XVII ст. (Русск. Мысль 1883 г. № 12).

Съ образованіемъ московскаго государства и съ установленіемъ единодержавія не исчезло окончательно участіе народа въ государственной жизни; оно сохранялось и поддерживалось самой властью въ мѣстномъ управленіи; оно выразилось также въ значительной степени и въ земскихъ соборахъ. Земскіе соборы впервые возникаютъ въ Россіи въ половинѣ XVI ст. Стремленія нѣкоторыхъ нашихъ историковъ установить непрерывную связь между земскими соборами и древними русскими вѣчами нельзя признать удачными. Если между древними собраніями и бывали иногда собранія похожія по своему составу и значенію на земскіе соборы, то это были рѣдкія исключенія, при томъ такія собранія и не слѣдуетъ смѣшивать съ вѣчевыми собраніями. Земскіе соборы принадлежатъ

къ совершенно другой категоріи государственныхъ учрежденій и имѣютъ свои особыя причины. Земскіе соборы созывались московскими государями, но иногда также и представителями высшихъ классовъ служилыхъ людей и боярства, въ цѣляхъ избранія государей. Періодъ, въ теченіе котораго собирались земскіе соборы, обнимаетъ полтора столѣтія, такъ какъ первый земскій соборъ былъ созванъ въ 1566 году, послѣдній въ 1698; если собраніе 1698 г. не считать земскимъ соборомъ, то указанный періодъ сократится на нѣсколько лѣтъ. За исключеніемъ избирательныхъ соборовъ, земскіе соборы созывались всегда по иниціативѣ московскихъ государей; цѣль созванія заключалась въ желаніи выслушать мнѣніе тѣхъ людей, которыхъ правительство считало лучшими, опытными, свѣдущими и которые приглашались или изъ состава только столичнаго населенія или также изъ разныхъ областей, земель и уѣздовъ. Хотя въ дошедшихъ до насъ грамотахъ содержатся указанія на то, что члены земскихъ соборовъ въ количествѣ нѣсколькихъ сотенъ, были выборными, однако, этими указаніями надо пользоваться съ большой осторожностью, не придавая термину „выборный“ всегда того значенія, которое ему придается въ настоящее время. Если, напр., воеводамъ предписывалось выбрать нѣсколько лучшихъ людей для посылки ихъ на земскій соборъ, то такіе выборные являлись иногда лицами назначенными; съ другой стороны подъ словомъ „выборный“ можно разумѣть и тѣхъ лицъ, которыя несли выборную службу на мѣстахъ; по крайней мѣрѣ, такихъ лицъ въ числѣ членовъ земскихъ соборовъ оказывалось, обыкновенно, большое количество. Кромѣ того, не подлежитъ никакому сомнѣнію, что на земскихъ соборахъ участвовало значительное число представителей столичнаго служилаго люда, духовенства, бояръ и другихъ лицъ безъ всякихъ выборовъ, по назначенію или по ихъ высокому званію. Было на соборахъ и нѣкоторое число дѣйствительно выборныхъ отъ разныхъ чиновъ людей, отъ бояръ, посадскихъ и уѣздныхъ, но что это были за выборы, какимъ путемъ они производились, точныхъ свѣдѣній объ этомъ до насъ не дошло; имѣются лишь въ воеводскихъ отпискахъ общія и весьма неясныя указанія. Если выборные представляли собою сословія, то обыкновенно только дворянское и городское—бояръ и посадскихъ; представительство же крестьянъ упоминается лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ, что и понятно въ виду крѣпостной зависимости крестьянъ.

Вопросы, которые подлежали разсмотрѣнію или сужденію земскихъ соборовъ, были довольно разнообразны, но обыкновенно соборы созывались для выраженія своего мнѣнія по точно опредѣленнымъ вопросамъ; большею частью дѣло касалось войнъ и международныхъ отношеній, иногда внутренней смуты, суда надъ какими-либо лицами, выборовъ патріарха и проч. Нѣкоторое время земскіе соборы въ Россіи получили характеръ какъ бы постоянныхъ учрежденій; таковы были соборы въ первую половину царствованія Михаила Ѳеодоровича, но послѣ 1622 года они утратили постоянный характеръ. Обстоятельство это историки объясняютъ смутнымъ временемъ и опасностями, грозившими цѣлости государства въ это время. Соборы, дѣйствовавшіе изъ года въ годъ, пріобрѣтали уже характеръ органовъ совѣщательнаго законодательства и управленія. Отношенія между такими соборами и государями не поддаются точному опредѣленію; будучи въ общемъ совѣщательными, они получали иногда значеніе рѣшающее и преобладающее; но это преобладаніе было лишь преходящее, фактическое, и обусловливалось нерѣдко молодостью государей, ихъ уступчивостью и миролюбивымъ характеромъ.

Сравнивая земскіе соборы московскаго времени съ западно-европейскими сословными чинами, мы видимъ между тѣми и другими довольно существенную разницу, затрудняющую даже возможность отнести ихъ къ одной и той же категоріи учрежденій. Имѣя нѣкоторую внѣшнюю аналогію съ земскими чинами Запада, русскіе земскіе соборы, какъ по причинамъ ихъ происхожденія, такъ и по исторіи ихъ существованія, существенно отличаются отъ первыхъ. Прежде всего нельзя не замѣтить, что земскіе соборы въ Россіи возникаютъ въ ту пору, когда абсолютизмъ въ Россіи, хотя бы въ лицѣ Іоанна Грознаго, пустилъ уже глубокіе корни и далъ уже обильные плоды. Земскіе соборы явились не въ качествѣ оппозиціи возраставшему абсолютизму, но лишь орудіями для его укрѣпленія. Даже въ пору своего фактическаго преобладанія соборы никогда не выступали въ качествѣ оппозиціи носителю государственной власти; ихъ политическое значеніе выдвигается лишь въ періоды междуцарствій, когда они выступаютъ въ качествѣ соборовъ избирательныхъ. Однако, и здѣсь преобладающую роль играло обыкновенно столичное боярство и служилое сословіе.

Значеніе земскихъ соборовъ, собиравшихся по приглашенію государей было иное; соборы эти не стояли ни въ какомъ противорѣчіи съ усиленіемъ абсолютной власти. Будучи созываемы по почину государей, состоя въ большей своей части изъ служилыхъ людей, работая вмѣстѣ съ государемъ надъ упроченіемъ государственнаго могущества, земскіе соборы, въ лицѣ своихъ членовъ, несли идею самодержавія изъ центра на мѣста, содѣйствуя въ тоже время объединенію и упроченію административному, путемъ упорядоченія служебнаго и финансоваго тягла. Это одинаково касается соборовъ какъ XVI, такъ и XVII столѣтій. Обстоятельство это объясняется именно тѣмъ, что земскіе соборы въ Россіи возникли въ ту пору, когда самодержавіе получило уже значительный перевѣсъ надъ народнымъ элементомъ; они были вызваны къ жизни не столько потребностями населенія, сколько потребностями самого государства и стремившейся къ окончательному упроченію неограниченной государственной власти. Участіе земскихъ людей въ соборахъ не было ихъ правомъ, но скорѣе было ихъ повинностью, такой же повинностью, какой было ихъ участіе въ мѣстномъ управленіи. Земскіе чины на Западѣ имѣли другое значеніе. Они выросли чисто исторически, представляя въ теченіе долгаго времени соединеніе политически самостоятельныхъ общественныхъ элементовъ. Мы ихъ застаемъ въ самую раннюю пору феодальной эпохи. Крупные землевладѣльцы—феодалы, представители самостоятельныхъ городскихъ общинъ, феодальное духовенство—вотъ элементы, входившіе въ составъ, такъ называемыхъ, земскихъ чиновъ, которые лишь съ постепеннымъ усиленіемъ королевской власти пріобрѣтали мало-по-малу характеръ въ истинномъ смыслѣ сословный; но и въ этихъ сословныхъ собраніяхъ XVI и XVII вѣковъ долго еще путемъ преемственности сохраняется духъ политической независимости. Возникнувши въ пору слабости королевской власти, земскіе чины стояли на такой же ступени политической самостоятельности, на какой, въ сущности, стояла и сама королевская власть; борьба между отдѣльными сословіями привела къ возвышенію и упроченію абсолютной власти, съ господствомъ которой прекращается всякая дѣятельность чиновъ. Земскіе чины Запада всегда представляли собою извѣстную степень оппозиціи королевской власти, чего никогда не было въ Россіи. Если земскіе чины За-

пада имѣютъ характеръ политическій, то земскіе соборы въ Россіи, за исключеніемъ избирательныхъ, имѣютъ характеръ административный. Хотя въ нихъ и осуществляется идея участія общества въ государственной жизни, но лишь въ видѣ повинности. Между древними народными собраніями и земскими чинами Запада есть извѣстная генетическая связь, которой невозможно уловить между русскими вѣчевыми собраніями и земскими соборами. Вѣчевыя собранія существовали въ Россіи и въ эпоху удѣльнаго дробленія, соотвѣтствующую до извѣстной степени эпохѣ феодализма; но на Западѣ въ эпоху феодализма существовали уже земскіе чины; съ возникновеніемъ абсолютной власти они падаютъ; въ Россіи, напротивъ, они въ эту эпоху только что возникаютъ. Такимъ образомъ, роль земскихъ чиновъ на Западѣ и земскихъ соборовъ въ Россіи совершенно различная.

§ 4. Оппозиціонные элементы въ московскомъ государствѣ.

Литература. *Ключевскій В.* Курсъ русской исторіи. Т. II. 1906. *Устряловъ* (издатель). Сказанія кн. Курбскаго. 3 изд. 1868 г. *Костомаровъ Н. И.* Смутное время московскаго государства въ началѣ XVII ст. 1868 *Иконниковъ В. С.* Новыя изслѣдованія по исторіи смутнаго времени московскаго государства. 1889. *Платоновъ С. Ѳ.* Очерки по исторіи смуты въ московскомъ государствѣ XVI—XVII вв. 1901.

Въ лицѣ Ивана Грознаго единоличная организація верховной власти въ Россіи впервые вполнѣ упрочивается. Но какъ каждое общество есть сложный организмъ, заключающій въ себѣ самые разнородные соціальные элементы, отношенія которыхъ къ власти не всегда одинаковы, то и въ русскомъ обществѣ, съ самаго момента установленія въ Россіи обсолютной власти, существовали элементы оппозиціонные въ отношеніи къ этой власти, стремившіеся къ ея ограниченію. Уже въ царствованіе Ивана Грознаго, воплотившаго, какъ замѣчено, впервые всецѣло и безраздѣльно идею самодержавной власти и бывшаго наиболѣе ревностнымъ проводникомъ и выразителемъ этой идеи, въ оппозиціонныхъ элементахъ не было недоставка. Извѣстна ожесточенная борьба Грознаго съ боярствомъ, въ которомъ еще были живы преданія о прежнемъ его политическомъ значеніи, когда оно принимало участіе въ

рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ и ограничивало власть князя. Лишенное этихъ правъ и жестоко преслѣдуемое за стремленія, несоотвѣтствовавшія принципамъ самодержавнаго правленія, боярство цѣлыми массами покидало государство, эмигрируя въ Польшу и другія государства. Сущность притязаній боярства и характеръ доводовъ Грознаго въ оправданіе и подтвержденіе своей власти наиболѣе рельефно выражены въ полемикѣ царя съ кн. Курбскимъ [1]).

Въ одномъ изъ своихъ посланій къ Курбскому Иванъ Грозный объясняетъ существо своей власти слѣдующимъ образомъ: „Божіимъ изволеніемъ и прародителей и родителей своихъ благословеніемъ, якоже родихомся во царствіи, тако и возрастахомъ и воцарихомся; Божіимъ велѣніемъ и родителей своихъ благословеніемъ свое взяхомъ, а не чюжое восхитихомъ..., россійское самодержавство изъ начала сами владѣютъ всѣми царствы, а не бояре и вельможи“; и далѣе, „земля правится Божіимъ милосердіемъ.... и послѣди нами, государи своими, а не судьи и воеводы“. Въ этихъ словахъ Грознаго, такимъ образомъ, вполнѣ ясно формулируется существо самодержавной власти, указывается на независимость ея носителя отъ кого бы то ни было, кромѣ Бога, отрицается всякое политическое значеніе, бояръ, вельможъ, судей и воеводъ. Изъ приведеннаго же мѣста видно, что воззрѣнія Ивана Грознаго на свою власть проникнуты еще частно-владѣльческимъ характеромъ: „свое взяхомъ, говоритъ онъ, а не чюжое восхитихомъ“; въ виду этого, онъ, подобно своимъ предшественникамъ, считаетъ себя въ правѣ дѣлить свое государство, какъ свою частную собственность; такъ онъ выдѣлилъ своему сыну Ѳеодору весьма крупный удѣлъ [2]); въ другомъ посланіи этотъ частно-владѣльческій характеръ его воззрѣній обнаруживается съ еще большею наглядностью,

---

[1]) Сказанія кн. Курбскаго. Изд Устрялова стр. 155 и слѣд. Изъ этой полемики выясняется политическій характеръ борьбы; поэтому трудно согласиться съ тѣми изъ нашихъ ученыхъ, которыя придаютъ этой борьбѣ личный характеръ. Ключевскій придаетъ этой борьбѣ династическій характеръ, хотя, онъ не отрицаетъ политическаго значенія Боярской Думы. См его соч. стр. 391 и др.

[2]) *Сергѣевичъ:* «Русскія юридическія древности». стр. 77—78.

когда онъ говоритъ о томъ, что подданные его отданы ему въ работу самимъ Богомъ и называетъ ихъ работными людьми". Оппозиціонное боярство, разумѣется, не было согласно съ подобными воззрѣніями, какъ не соотвѣтствовавшими его собственнымъ притязаніямъ. Но самодержавная власть въ лицѣ Грознаго была уже на столько упрочена въ Россіи, на столько была сильна, что ей не стоило большаго труда сломить оппозицію боярства, тѣмъ болѣе, что послѣднее не имѣло ни какой самостоятельной организаціи, на которую могло бы опереться. Наша исторія не знаетъ западно-европейскаго феодализма съ его многочисленными самостоятельными политическими центрами, уничтожить которые государственной власти удалось лишь съ помощію оружія и послѣ продолжительной и упорной борьбы. Наши дружинники превратились не въ феодаловъ, которымъ до извѣстной степени соотвѣтствовали лишь удѣльные князья, но въ служилый классъ, обязанный службою московскимъ царямъ; вотъ почему борьба государственной власти съ оппозиціонными элементами боярства не представляла тѣхъ затрудненій, какія имѣли мѣсто въ борьбѣ абсолютной власти на Западѣ съ феодалами.

Однако, подавить проявленіе стремленій оппозиціонныхъ элементовъ было гораздо легче, нежели уничтожить самые элементы. Въ скрытомъ состояніи они продолжаютъ существовать въ каждомъ обществѣ и проявляются всякій разъ, какъ представляются для этого благопріятныя условія; это касается не только абсолютныхъ государствъ, но и свободныхъ, такъ какъ и здѣсь всегда найдется извѣстный контингентъ лицъ по той или другой причинѣ недовольныхъ властью и существующимъ государственнымъ устройствомъ. Россія не представляетъ въ этомъ отношеніи какого-либо исключенія; мы видимъ, что уже въ началѣ 17 стол. условія государственной жизни Россіи представляются наиболѣе благопріятными для проявленія оппозиціонныхъ элементовъ и что эти послѣдніе дѣйствительно стремятся воспользоваться представившимся случаемъ. Случай этотъ заключался въ прекращеніи царствовавшей династіи и въ необходимости избранія царя изъ другой династіи. Избранный на престолъ боярами Василій Шуйскій не былъ уже неограниченнымъ государемъ, такъ какъ онъ долженъ былъ подписать условіе, „запись", чтобы никого не казнить безъ суда бояръ и не конфисковать ихъ имуще-

ства. Польскому Королевичу Владиславу, котораго предполагали избрать на престолъ послѣ Шуйскаго, также предложены были условія, въ силу которыхъ власть его ограничивалась земскимъ соборомъ въ качествѣ учредительнаго собранія и Боярской Думой, долженствовавшей имѣть широкія законодательныя и судебныя права [1]).

Есть основанія думать, что и власть Михаила Ѳеодоровича была также ограничена, что и онъ, подобно Шуйскому, долженъ быть дать „запись“. Указанія на это встрѣчаются у Татищева, Котошихина и другихъ [2]). Но лишь только вновь избранная династія укрѣпилась на престолѣ и самодержавная власть, на время уничтоженная, снова вступила во всѣ свои права. Такъ, уже слѣдующій же государь Алексѣй Михайловичъ никому никакой записи не давалъ и, слѣдовательно, былъ самодержавнымъ государемъ. Однако, послѣ всѣхъ неурядицъ смутнаго времени, послѣ того какъ притязанія боярства были сломлены и верховная власть снова сосредоточилась въ рукахъ единоличнаго ея представителя, оппозиціонные элементы вновь обнаружились и при томъ съ той стороны, откуда ихъ, повидимому, всего менѣе можно было ожидать, именно, со стороны представителей церкви. Церковь въ Россіи давно уже утратила политическое значеніе, власть ея не возвышалась до борьбы съ представителями верховной власти, какъ это имѣло мѣсто въ католическихъ странахъ Западной Европѣ [3]); но какъ ранѣе, такъ и послѣ она была всегда на сторонѣ власти, всегда поддерживала ее, давала ей религіозное освященіе и, слѣдовательно, способствовала ей развиться въ качествѣ власти самодержавной; если значеніе ду-

---

[1]) *Ключевскій* Боярская Дума 385

[2]) Ibid. стр 387. *Котошихинъ*. О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича. стр. 100

[3]) Правда, въ первыя времена по введеніи въ Россіи православной вѣры, церковь пользовалась весьма большимъ вліяніемъ и значительной независимостью отъ княжеской власти; это обусловливалось тѣмъ, что во главѣ всей русской церкви стоялъ митрополитъ «Кіевскій и всея Руси», поставляемый Константинопольскимъ патріархомъ, и только по отдѣленіи русской церкви отъ Константинопольской явилась возможность полнаго политическаго подчиненія церкви государству.

ховенства и вліяніе его на общественную жизнь и возвышалось въ теченіи Московскаго періода, то это обусловливалось экономическими богатствами церкви и ея административными привиллегіями; послѣднія давались духовенству представителями верховной власти и заключались въ судебной и административной самостоятельности церквей и монастырей и подчиненіи суду ихъ лицъ, жившихъ на церковныхъ или монастырскихъ земляхъ; совершалось это при посредствѣ выдачи особыхъ грамотъ, получившихъ названіе жалованныхъ; привиллегіи эти съ теченіемъ времени были уничтожены носителями верховной власти. Однако, въ 17 стол. власть церкви, въ лицѣ патріарха, подъ вліяніемъ случайныхъ причинъ, чрезвычайно возвышается и явно проявляетъ притязанія на политическое значеніе и вмѣшательство въ дѣла государственнаго управленія. Условіями, способствовавшими возвышенію патріаршей власти, были тѣ же событія смутнаго времени. Патріархъ Филаретъ, отецъ Михаила Ѳеодоровича, по самому своему положенію, очевидно, долженъ былъ пользоваться громаднымъ вліяніемъ на государя; онъ управлялъ государствомъ наравнѣ со своимъ сыномъ, пользовался одинаковыми съ нимъ почестями, назывался Великимъ Государемъ и подписывался на указахъ, исходившихъ отъ носителя верховной власти Такое привиллегированное положеніе патріарха Филарета объясняется, слѣдовательно, его родствомъ съ государемъ. Но патріархъ Никонъ, не связанный уже съ государемъ никакими узами родства, обнаружилъ еще большія притязанія; подобно Филарету, онъ титуловался Великимъ Государемъ, но уже не въ качествѣ отца государя, а въ качествѣ патріарха. Какими воззрѣніями былъ проникнутъ Никонъ, видно, между прочимъ, изъ слѣдующихъ его словъ: „не отъ царей начало священства пріемлется; но отъ священства на царство помазуются [1]). Не давалъ намъ царь правъ, но похитилъ наши права: церковью обладаетъ, святыми вещами богатится; весь священническій чинъ ему работаетъ, оброки даетъ, воюетъ;

[1]) Эти слова заимствованы Никономъ у Максима Грека; послѣдній также заявлялъ: что «святительство и царя мажетъ и вѣнчаетъ и утверждаетъ, а не царство святителехъ» соч. Ч. 3. стр. 155; цитировано у Дьяконова, Власть Московскихъ государей, стр 128.

завладѣлъ онъ церковнымъ судомъ и пошлинами. Господь двумъ свѣтиламъ свѣтить повелѣлъ—солнцу и лунѣ и чрезъ нихъ показалъ намъ власть архіерейскую и царскую; архіерейская власть сіяетъ днемъ, власть эта надъ душами; царская—въ вещахъ міра сего“ [1]). Такимъ образомъ, Никонъ выступилъ энергичнымъ борцомъ за права духовенства и высказывалъ даже, какъ видимъ, такія мнѣнія, которыя напоминаютъ воззрѣнія представителей католической церкви Нельзя, впрочемъ, утверждать, чтобы до XVII в. вовсе уже не было попытокъ со стороны представителей церкви поставить свою власть выше власти царской. Русскіе митрополиты въ своихъ поученіяхъ и настольныхъ грамотахъ епископамъ проводили иногда мысль о подчиненіи представителей свѣтской власти представителямъ церкви. Были примѣры и прямого противодѣйствія представителей церкви свѣтской власти; таковы столкновенія Ѳеодосія Печерскаго съ Святославомъ Черниговскимъ и Андрея Боголюбскаго съ еписк. Ростовскимъ Ѳеодоромъ [2]). Извѣстны также столкновенія съ свѣтскою властью митрополитовъ Кипріана, отчасти Фотія. Въ сводныхъ кормчихъ начала XVII в. прямо заявляется что „священничество и самаго царства честнѣйши и больши есть [3])“. Но подобнаго рода воззрѣнія были несогласны съ принципами самодержавія и потому борьба патріарха съ царемъ окончилась и должна была окончиться низложеніемъ перваго. Соборъ 1666 и 1667 гг., на обсужденіе котораго былъ предложенъ вопросъ о борьбѣ между свѣтской и духовной властью въ Россіи, рѣшилъ его въ пользу первой.

§ 5. Характеръ государственной власти при Петрѣ I.

Литература. *Соловьевъ С. М.* Исторія Россіи т. т. XV—XVIII. *Погодинъ И. М.* Какъ установилось единодержавіе Петра. (Русск. Вѣстн. 1875 г. № 4) *Гольцевъ В. А.* Къ вопросу о Петровской реформѣ. (Русск. Мысль 1876. №

---

[1]) Цитировано у Градовскаго Н. Р. Г. П. II, 361, и Романовича-Славатинскаго С. Р. Г. П. I, 62.

[2]) *Дьяконовъ.* Власть Московскихъ государей, стр. 124.

[3]) Ibid. стр. 528.

8). *Латкинъ В.* Учебникъ исторіи русскаго права (періодъ имперіи) 1899. *Кавалевскій М.* Очерки по исторіи политическихъ учрежденій Россіи (книга касается разныхъ періодовъ) 1908.

Въ лицѣ Петра Великаго самодержавная власть въ Россіи достигаетъ впервые наибольшаго своего развитія и впервые характеризуется такими чертами, которыя сообщаютъ ей значеніе государственное въ строгомъ смыслѣ этого слова. Черты частноправоваго характера совершенно заслоняются публичнымъ значеніемъ верховной власти; титулъ „царя“ замѣняется титуломъ „императора“; идея государственности впервые проникаетъ собою не только самую верховную власть, но и все государственное управленіе; царская служба превращается въ службу государственную. Если въ московскій періодъ граждане государства были только „холопами“ и „работными людьми“, то теперь они дѣлаются уже „подданными“. Но, съ другой стороны, представители самодержавной власти считаютъ себя уже на столько упрочившимися, на столько опытными въ дѣлѣ государственнаго управленія, что не находятъ болѣе необходимымъ обращаться, при рѣшеніи важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ, къ мнѣнію народа; земскіе соборы болѣе не созываются; вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожаются такія учрежденія, въ которыхъ въ теченіи московскаго періода, до извѣстной степени, проявлялся духъ оппозиціи: Боярская Дума замѣняется новымъ учрежденіемъ—Сенатомъ, личный составъ котораго ограниченъ лишь нѣсколькими членами, назначаемыми носителемъ верховной власти изъ лицъ, заслужившихъ особенное его довѣріе. Значеніе всего вообще боярства умаляется учрежденіемъ табели о рангахъ; отнынѣ почетъ и значеніе должны были достигаться не родовитостью, не знатностью происхожденія, но чинами, а эти послѣдніе пріобрѣтались службой. Стремясь придать управленію церковью болѣе государственный характеръ и желая, между прочимъ, предупредить разъ навсегда повтореніе такихъ инцидентовъ, какой обнаружился въ поползновеніяхъ патріарха Никона, Петръ Великій уничтожилъ патріаршество, замѣнивши его коллегіальнымъ установленіемъ—Синодомъ. „Велико и сіе, говорится въ духовномъ регламентѣ, что отъ соборнаго правленія не опасатися отечеству мятежей и смущенія, яковые происходятъ отъ единаго собственнаго правителя духовнаго... Простой на-

родъ не вѣдаетъ, яко разнствуетъ власть духовная отъ самодержавной, но, высочайшаго пастыря честью и славою удивляемый, помышляетъ, что таковой правитель есть тотъ второй государь, самодержцу равносильный или и больше его". Синодъ явился учрежденіемъ безусловно зависимымъ отъ представителя верховной власти.

Петръ Великій опредѣляетъ затѣмъ и существо организаціи самодержавной власти. Мы видѣли, что еще Иванъ Грозный въ своей полемикѣ съ Курбскимъ старался охарактеризовать сущность верховной самодержавной власти; но въ его характеристикѣ видны еще слѣды частновладѣльческихъ воззрѣній; Петръ Великій впервые даетъ такое опредѣленіе, которое почти цѣликомъ вошло въ сводъ законовъ. Такъ, въ „военныхъ артикулахъ" говорится: „Его величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій государь по своей воли и благомнѣнію управлять".

Болѣе близкое къ современному опредѣленіе организаціи самодержавной верховной власти находится въ духовномъ регламентѣ, гдѣ говорится: „монарховъ власть есть самодержавная, которой повиноваться самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ".

Въ связи съ достиженіемъ единоличною организаціею государственной власти наибольшаго авторитета и могущества стояли нѣкоторыя явленія, обусловливавшіяся, если такъ можно выразиться, закономъ исторической инерціи. Государственная власть, развиваясь въ теченіи вѣковъ и достигнувши, наконецъ, полнаго роста, всей необходимой для нея прочности и силы, продолжаетъ еще нѣкоторое время дѣйствовать въ прежнемъ направленіи, т. е. въ томъ, какое было для нея необходимо въ процессѣ развитія и которое теперь стало уже излишнимъ. Этимъ объясняется тотъ характеръ государственной дѣятельности, который имѣлъ мѣсто у насъ въ эпоху Петра Великаго и позднѣе и который въ наукѣ получилъ названіе, хотя и не вполнѣ правильное, „полицейскаго". Полицейскій характеръ государственной дѣятельности, не только у насъ, но и въ другихъ государствахъ, необходимо слѣдовалъ тотъ-часъ за наибольшимъ развитіемъ и упроченіемъ абсолютной власти. Онъ состоялъ въ принудительной дѣятельности, на

правленной къ благосостоянію государства и выполняемой при помощи исключительно правительственныхъ силъ. При Петрѣ Великомъ этотъ характеръ государственной дѣятельности обрисовался у насъ съ такою ясностью, какъ нигдѣ въ другомъ мѣстѣ. Государство проявляло мѣры попеченія о народномъ благосостояніи не только при посредствѣ различныхъ государственныхъ органовъ, но и въ лицѣ самого государя, представлявшаго образецъ небывалой энергіи и силы. Онъ, какъ представитель государства, считалъ себя призваннымъ вести народъ къ его благу, отрицая въ этомъ народѣ способность самостоятельно достигнуть этой цѣли; онъ самъ же создаетъ и идеалъ, къ которому, по его мнѣнію, должно было стремиться. Общество не пользуется довѣріемъ, такъ какъ, по существовавшему убѣжденію, не понимаетъ своихъ интересовъ; надо было указать эти интересы, указать также пути и средства къ ихъ удовлетворенію; всякое противодѣйствіе, какъ истекавшее изъ непониманія собственнаго блага, должно было подавляться и дѣйствительно было подавляемо. Отсюда усиленный ростъ государственной регламентаціи, отсюда крайне стѣснительное вмѣшательство въ частную жизнь гражданъ [1]).

Мы видимъ, такимъ образомъ, что въ лицѣ Петра Великаго неограниченная самодержавная власть достигла небывалаго до тѣхъ поръ развитія, что и дало ей возможность обратить свою дѣятельность всецѣло къ преобразованію и улучшенію внутренняго строя русской жизни по намѣченнымъ ею самою идеаламъ.

§ 6. Состояніе государственной жизни и ограничительныя попытки послѣ Петра I.

Литература. *Корсаковъ Д. А.* Воцареніе императрицы Анны Іоанновны 1880. *Загоскинъ Н. П.* Верховники и шляхетство 1730 года. К. 1881. *Пыпинъ*

---

[1]) См. Регламентъ Главному Магистрату, въ которомъ опредѣляются задачи полиціи. П. С. З. № 3708.

А. Н. Очерки общественнаго движенія при Александрѣ I. 1900. *Б Корфъ.* Жизнь, гр. Сперанскаго. 1861. *Сперанскій М.* Планъ государственнаго преобразованія. 1905.

Послѣ Петра I начинается въ Россіи длинный періодъ женскихъ царствованій, весьма неблагопріятно отражавшихся на интересахъ государства. Это было время господства фаворитовъ и временщиковъ, часто не имѣвшихъ никакого понятія о государственномъ управленіи. Въ то же время это былъ періодъ ожесточенной борьбы между придворными партіями, стремившимися къ захвату въ свои руки государственной власти. Самое занятіе престола лицами женскаго пола, хотя и не противорѣчило установившимся взглядамъ на порядокъ престолонаслѣдія, тѣмъ не менѣе происходило обыкновенно не обычнымъ путемъ, но путемъ государственныхъ переворотовъ, совершавшихся при помощи придворныхъ партій; такъ Екатерина I была возведена на престолъ сенатомъ и генералитетомъ, когда по наслѣдованію престолъ долженъ былъ перейти къ Петру II; Анна Іоанновна была возведена на престолъ верховнымъ тайнымъ совѣтомъ; Елизавета Петровна вступила на престолъ посредствомъ государственнаго переворота, свергнувши съ престола Іоанна Антоновича; такимъ же путемъ заняла престолъ и Екатерина II, устранивши своего мужа Петра III. Совершенно понятно, что всѣ тѣ лица и партіи, которыя способствовали вступленію на престолъ государынь, должны были пользоваться ихъ особымъ покровительствомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и вліяніемъ на государственныя дѣла. Одно время господствовала партія верховниковъ, возведшая на престолъ Анну Іоанновну, позднѣе управленіе переходило въ руки любимцевъ и фаворитовъ разнаго происхожденія. Имена Меньшикова, Разумовскаго, Шуваловыхъ, Потемкина, Орлова и другихъ общеизвѣстны. Придворныя партіи, въ лицѣ наиболѣе приближенныхъ къ государынямъ вельможъ, составляли обыкновенно неоффиціальные или полуоффиціальные совѣты, которые и являлись законодателями и вершителями судебъ Россіи. Такъ, уже вскорѣ послѣ смѣрти Петра I былъ образованъ, такъ называемый, верховный тайный совѣтъ, куда было перенесено большинство наиболѣе важныхъ дѣлъ, рѣшавшихся ранѣе въ сенатѣ. Съ такимъ же значеніемъ при Аннѣ Іоанновнѣ существовалъ „кабинетъ ея Величества“, получившій другой составъ и переименованный въ

конференцію при Высочайшемъ дворѣ при Елизаветѣ Петровнѣ. Попытка этой государыни возстановить въ прежнемъ значеніи петровскій сенатъ не увѣнчалась успѣхомъ. Императрица Екатерина II также имѣла при себѣ совѣтъ, образованный сначала для обсужденія только военныхъ дѣлъ, а затѣмъ и вообще для разсмотрѣнія важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ. Все это были чисто личные, полуоффиціальные совѣты безъ всякой опредѣленной компетенціи. Періодъ женскихъ царствованій въ XVIII стол., съ кратковременными перерывами, въ теченіи которыхъ престолъ переходилъ въ руки государей, былъ какъ сказано, весьма неблагопріятнымъ для благосостоянія народа. Крепостное право лежало тяжелымъ бременемъ на народѣ; роскошь высшаго сословія и войны съ иностранными государствами подтачивали экономическіе устои народной жизни. До Екатерины II не было произведено ни одной сколько-нибудь существенной реформы прогрессивнаго характера. Правда, при Елизаветѣ Петровнѣ былъ учрежденъ московскій университетъ, но плодотворное его вліяніе относится къ значительно позднѣйшему времени. Екатерина II, подъ вліяніемъ западно-европейскаго просвѣщенія, внесла нѣкоторый лучъ свѣта въ русскую государственную жизнь, въ видѣ допущенія относительной свободы печати, образованія нѣкоторыхъ общественныхъ учрежденій, реорганизаціи суда и вообще въ видѣ внесенія въ управленіе нѣкоторой децентрализаціи; но всѣ эти реформы, знаменуя до извѣстной степени начало перехода къ новымъ принципамъ управленія, были, сами по себѣ, такъ незначительны сравнительно съ народными нуждами и интересами, что оставались, такъ сказать, на поверхности государственной жизни, не проникая въ ея глубину и ни въ какой мѣрѣ не улучшая положенія низшихъ классовъ населенія. Мало того, положеніе послѣднихъ при Екатеринѣ II значительно ухудшилось: десятки тысячъ свободныхъ крестьянъ были обращены въ крѣпостныхъ: крѣпостное же право пріобрѣло характеръ рабства, такъ какъ крѣпостные крестьяне были отданы въ полное распоряженіе помѣщиковъ съ правомъ отдавать ихъ въ солдаты и ссылать въ Сибирь, не говоря о правѣ продажи.

При такомъ состояніи государственной жизни трудно было ожидать со стороны общества какихъ-либо серіозныхъ попытокъ къ ограниченію самодержавія; все государственное

населеніе представляло, въ сущности, два класса—господствующихъ и подчиненныхъ; первые не могли стремиться къ самоограниченію; послѣдніе страдали подъ крѣпостнымъ и бюрократическимъ игомъ. Поэтому, если мы и встрѣчаемся съ выраженіями общественнаго протеста, то они проявлялись или въ стремленіи придворныхъ партій усилить свою власть, или въ стихійныхъ движеніяхъ народа, направленныхъ не противъ самодержавной власти, но противъ помѣщиковъ и крѣпостного права. Попытки первой категоріи обнаружились уже вскорѣ послѣ смерти Петра В., когда верховный тайный совѣтъ фактически ограничилъ власть Екатерины I и уже формально и юридически власть Анны Іоанновны. Послѣдняя, какъ извѣстно, подписала условія или „кондиціи", въ силу которыхъ она обязывалась: не вступать въ супружество и не назначать наслѣдника безъ согласія верховнаго тайнаго совѣта, а равно: 1) не начинать войны; 2) не заключать мира; 3) не отягощать подданныхъ новыми налогами; 4) не назначать въ должности; 5) безъ суда не казнить дворянъ и не отнимать у нихъ имѣній; 6) не жаловать вотчины и деревни; 7) не производить въ придворные чины; 8) не распоряжаться государственными доходами. Въ концѣ „кондицій" сказано: „а буде чего по сему обѣщанію не исполню и не додержу, то лишена буду короны россійской" [1]).

Такимъ образомъ, рѣшеніе всѣхъ важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ ставилось въ зависимость отъ верховнаго тайнаго совѣта, состоявшаго изъ нѣсколькихъ представителей высшаго дворянства. Попытка эта, однако, не удалась, такъ такъ не нашла сочувствія въ другихъ классахъ общества и даже въ среднихъ и низшихъ слояхъ того же дворянства. Въ 1730 году 28 февраля былъ изданъ манифестъ о воспріятіи самодержавія.

Протестъ противъ помѣщичьяго произвола выразился въ бунтахъ крестьянъ, въ особенности въ стихійномъ движеніи, извѣстномъ подъ именемъ „пугачевщины". Такія движенія были и ранѣе и всегда носили одинъ и тотъ же характеръ—протеста не противъ государственной власти, но противъ помѣщиковъ. Но въ началѣ столѣтія мы наблюдаемъ замѣчатель-

---

[1]) *Корсаковъ.* Воцареніе императрицы Анны Іоанновны стр. 17—18.

ное явленіе—попытку ограниченія самодержавной власти со стороны самого носителя этой власти. Императоръ Александръ I былъ воспитанъ въ либеральныхъ воззрѣніяхъ и отъ природы былъ одаренъ мягкимъ и гуманнымъ характеромъ. Окружавшіе его люди—Новосильцевъ, Строгановъ, Кочубей, Сперанскій и др. были однихъ съ нимъ воззрѣній. Какъ самъ императоръ, такъ и всѣ приближенные—его сотрудники и товарищи его дѣтства—были кромѣ того люди съ весьма солиднымъ образованіемъ, знакомые съ условіями государственной жизни въ западно-европейскихъ государствахъ. Всѣмъ этимъ, до извѣстной степени, объясняется стремленіе императора и его приближенныхъ ограничить самодержавную власть и сдѣлать Россію государствомъ конституціоннымъ. Кромѣ указанныхъ причинъ здѣсь могли вліять также—непосредственное знакомство съ Франціей, несовершенство русской администраціи въ царствованіе Павла и какъ результатъ этого—общественое недовольство. Какъ бы то ни было, стремленіе самого правительства ограничить самодержавную власть въ Россіи вполнѣ доказывается сохранившимися документами. Уже съ самаго момента вступленія на престолъ императора Александра I начинается дѣятельность, такъ называемаго, „неоффиціальнаго комитета“, въ которомъ обсуждаются различные проэкты реформъ; совѣщанія этого комитета не привели, однако къ какимъ-либо ощутительнымъ результатамъ и самыя засѣданія комитета продолжались лишь до 1803 года. Гораздо большее значеніе имѣютъ въ этомъ отношеніи проэкты Сперанскаго, изъ которыхъ мы узнаемъ, въ какомъ именно видѣ предполагались реформы. Теоретическіе взгляды Сперанскаго на формы правленія вообще носятъ на себѣ явные слѣды западной просвѣтительной философіи. „Никакое правительство, говоритъ Сперанскій, не можетъ быть законно, если оно не основано на волѣ страны. Источникъ всякой власти есть государство, страна..... Всякое правительство существуетъ на извѣстныхъ условіяхъ и законно до тѣхъ поръ, пока исполняетъ эти условія“. Исходя изъ такихъ теоретическихъ положеній и желая примѣнить ихъ на практикѣ въ предѣлахъ своего отечества, Сперанскій указываетъ и самыя средства, путемъ которыхъ могла бы быть ограничена абсолютная власть, коль скоро она уже установилась. Въ общихъ чертахъ организація государственнаго устройства, предлагавшаяся

Сперанскимъ, была слѣдующая. Въ порядкѣ законодательномъ всѣ учрежденія должны были имѣть четыре степени: первую степень должны были представлять волостныя думы, вторую— уѣздныя думы, третью—губернскія и четвертую одна государственная дума, которая и должна была фигурировать въ качествѣ законодательнаго собранія. „Колоссаленъ былъ этотъ планъ, говоритъ біографъ Сперанскаго баронъ Корфъ, исполненъ смѣлости, какъ по основной своей идеѣ, такъ и въ подробностяхъ развитія. Все еще живя жизнью болѣе мыслительною кабинетною, нежели практическою, Сперанскій не чувствовалъ, или скрывалъ отъ себя, что онъ, по крайней мѣрѣ, частью своихъ замысловъ опережаетъ и возрастъ своего народа, и степень его образованности и самодѣятельности; не чувствовалъ, что строитъ безъ фундамента, т. е. безъ достаточной подготовки умовъ въ отношеніяхъ нравственномъ, юридическомъ и политическомъ; наконецъ что увлекаясь живымъ стремленіемъ къ добру, къ правдѣ, къ возвышенному, онъ какъ сказалъ когда-то нѣмецкій писатель Гейне, хочетъ ввести будущее въ настоящее". Конституціонныя проэкты Сперанскаго поэтому именно и не могли получить осуществленія. Лучшимъ доказательствомъ этого служитъ то, что весьма значительная часть общества отнеслась къ этимъ проектамъ враждебно. Уже въ началѣ царствованія Александра I, когда еще не было создано правительствомъ ничего опредѣленнаго, когда дѣлались еще разныя подготовленія и предположенія о новомъ устройствѣ, общество относилось уже съ крайнимъ недовѣріемъ, какъ къ сотрудникамъ Государя, такъ и къ нему самому. „Молодость и неопытность членовъ комитета (неоффиціальнаго) возбуждали недовѣріе: боязнь новыхъ идей вызывала опасенія. Разнообразные толки о личностяхъ друзей государя были не въ ихъ пользу. О Строгановѣ говорили, что онъ воспитывался въ Парижѣ въ разгаръ революціи, что у него гувернеромъ былъ якобинецъ Роммъ... Новосильцева считали англоманомъ, съ ненавистью смотрящимъ на все русское и мечтающимъ объ англійской конституціи. О самомъ Императорѣ говорили, что онъ воспитанъ либераломъ Лагарпомъ, который самъ теперь сдѣлался революціонеромъ: онъ посѣялъ въ сердцѣ своего питомца тѣ же сѣмена, которыя произвели всѣ ужасы

французской революціи“ [1]). Но когда выступилъ на поприще государственной дѣятельности Сперанскій, когда сдѣлались извѣстными его конституціонные проэкты, тогда глухой ропотъ перешелъ уже въ открытый. Выразителемъ господствовавшаго тогда общественнаго мнѣнія считается Карамзинъ, который въ своей запискѣ „о древней и новой Россіи“, поданной государю, явился ревностнымъ защитникомъ самодержавія и врагомъ либеральныхъ правительственныхъ проэктовъ. Но если Карамзинъ былъ однимъ изъ самыхъ консервативныхъ людей своего времени и являлся представителемъ и выразителемъ мнѣній консервативной части общества то и многіе представители либеральнаго лагеря также были противъ радикальныхъ измѣненій въ государственномъ устройствѣ Россіи, считая русское общество, воспитанное въ нравахъ крѣпостнаго права, совсѣмъ еще не подготовленнымъ къ пользованію свободной формой правленія. Наконецъ, и самъ императоръ отказался отъ своихъ намѣреній и остался такимъ же самодержавнымъ государемъ, какими были и его предшественники.

§ 7. Заговоръ декабристовъ и политическая реакція при Николаѣ I.

Литература. *Шильдеръ* Императоръ Николай I и его царствованіе. *Милюковъ* II. Очерки по исторіи русской культуры. 1905. *Довнаръ-Запольскій.* Тайное общество декабристовъ. 1907 г.

14 декабря 1825 года въ Петербургѣ произошло вооруженное военное возстаніе, цѣлью котораго было ниспроверженіе существовавшаго государственнаго строя и замѣна его конституціонномъ государствомъ. Возстаніе было быстро подавлено и главные его вожаки поплатились жизнью за свою попытку, участники же, въ числѣ нѣсколькихъ сотъ, сосланы были въ Сибирь. Такъ же быстро было подавлено возстаніе войскъ въ Кіевской губерніи, находившееся въ тѣсной связи съ возстаніемъ 14 декабря и происшедшее нѣсколькими днями позже. Декабрьское возстаніе 1825 года является

[1]) *В. Я. Стоюнинъ* Алексѣй Ивановичъ Шишковъ.

своего рода единственнымъ въ исторіи русскаго государства. Стрѣлецкіе бунты конца XVII стол. только по внѣшной формѣ, какъ производимые также войсками, имѣютъ сходство съ упомянутымъ возстаніемъ; но характеръ и цѣль ихъ были совершенно иные; главное основаніе этихъ бунтовъ заключалось въ недовольствѣ стрѣльцовъ ихъ положеніемъ; правда, царевна Софія воспользовалась стрѣльцами и ихъ возмущеніемъ для собственнаго возвышенія, но это обстоятельство носило уже побочный характеръ. Во всякомъ случаѣ, стрѣлецкіе бунты не имѣли въ своемъ основаніи какихъ-либо общегосударственныхъ интересовъ, тѣмъ болѣе что и сами стрѣльцы были представителями стараго московскаго режима. Декабрьское возстаніе 1825 года, хотя и было военнымъ, но носило чисто идеологическій характеръ, преслѣдуя не какія-либо своекорыстныя цѣли, но интересы и благо государства и народа.

Возстаніе декабристовъ можетъ быть объяснено только изъ знакомства съ его исторіей. Оно подготовлялось постепенно въ теченіе болѣе, нежели десятка лѣтъ. Въ общихъ чертахъ причины и основанія его были слѣдующія. Хотя со времени Іоанна Грознаго условія жизни русскихъ гражданъ становились все менѣе и менѣе благопріятными для ихъ гражданской и индивидуальной свободы, царствованіе императора Павла представляло все же нѣкотораго рода исключеніе по прямолинейности и произвольности правительственной дѣятельности и породило во многихъ людяхъ даже среди высшаго общества недовольство такимъ порядкомъ вещей. Французская революція и всѣ разыгравшіяся затѣмъ событія на Западѣ, хотя и совершались очень далеко, не могли не дойти отголоскомъ и до Россіи и внесли въ русское болѣе просвѣщенное общество свою долю вліянія. Первые годы царствованія императора Александра I должны были также дѣйствовать пресвѣтляюще и ободряюще; возникновеніе нѣсколькихъ университетовъ и конституціонные планы правительства были очень благопріятными условіями для поднятія политическаго самосознанія. Но чтобы лучше понять, почему декабрьское возстаніе было именно военнымъ, надо обратить вниманіе на то, что масса русскихъ войскъ и офицеровъ, послѣ войны 1812 года, для окончательнаго подавленія господства Наполеона I, должна была, вмѣстѣ съ другими—

иноземными войсками, сдѣлать путешествіе до самаго Парижа т. е. центра революціоннаго движенія. Довольно продолжительное пребываніе русскихъ войскъ въ Парижѣ не могло остаться для нихъ безъ вліянія, въ особенности это надо сказать относительно офицеровъ и вообще военной интеллигенціи. Идеи политической и гражданской свободы пали уже на подготовленную почву и должны были дать свои плоды. Доказательствомъ этого является то обстоятельство, что, вскорѣ по возвращеніи рускихъ войскъ изъ-за границы, въ 1816 и 1817 годахъ, мы уже застаемъ въ Россіи тайныя общества, основанныя людьми военными и притомъ занимавшими довольно выдающіеся посты; одно изъ обществъ было въ Петербургѣ и называлось сѣвернымъ, другое въ южныхъ губерніяхъ, называвшееся южнымъ; впрочемъ, вначалѣ сѣверное общество носило разныя названія—союза благодѣнствія, союза спасенія, въ подраженіе нѣмецкому Tugendbund'у. Это общество имѣло развѣтвленія по разнымъ городамъ, а на югѣ образовался, какъ сказано, новый центръ.

Оба общества находились въ тѣсныхъ отношеніяхъ и кромѣ того вступили въ соглашеніе съ нѣкоторыми польскими тайными обществами, а также съ такъ называемымъ обществомъ соединенныхъ славянъ. Основной задачей всѣхъ этихъ организацій было ниспроверженіе самодержавнаго строя и введеніе въ Россіи конституціонной монархіи, хотя многіе изъ членовъ этихъ обществъ стояли и за распубликанскій образъ правленія. Дошедшіе до насъ конституціонные проэкты этого времени, въ родѣ „русской правды“ Пестеля, или проэкта Никиты Муравьева, показываютъ, что политическіе идеалы были далеко не одинаковы и что главнѣйшія ихъ положенія были заимствованы изъ разныхъ, главнымъ образомъ, республиканскихъ конституцій. Одни, какъ Пестель мечтали о политически свободномъ, но строго централизованномъ государствѣ; другіе, какъ Н. Муравьевъ, предлагали реорганизацію русскаго государства на федеративныхъ началахъ. Если относительно идеаловъ политическаго переустройства существовали, такимъ образомъ, разногласія, то относительно ниспроверженія абсолютной власти господствовало полное единодушіе; здѣсь разногласіе обнаруживалось лишь относительно средствъ и тактическихъ пріемовъ, при помощи которыхъ можно было бы дотсигнуть этой цѣли. Смерть импера-

тора Александра I, въ связи съ осложненіями вступленія на престолъ Николая I, заставили руководителей упомянутыхъ обществъ ускорить рѣшительныя дѣйствія, результатомъ чего и явилось возстаніе 14 декабря; участіе въ немъ исключительно войскъ объясняется именно тѣмъ, что главные руководители упомянутыхъ тайныхъ обществъ были лица военные, начальники разныхъ войсковыхъ частей въ Петербургѣ и въ другихъ мѣстностяхъ.

Условія вступленія на престолъ императора Николая I заставили правительство обратить болѣе серіозное вниманіе на внутреннія настроенія среди русскаго общества и преслѣдовать всякія попытки не только къ оппозиціонной дѣятельности, но и къ образованію какихъ бы то ни было обществъ съ политическимъ характеромъ. Чтобы вѣрнѣе и успѣшнѣе достичь этой цѣли, были созданы существенныя преграды къ распространенію умственнаго развитія вообще путемъ разнаго рода ограниченій въ области народнаго образованія и печатнаго слова. Въ особенности большое вниманіе было обращено на университеты, автономія которыхъ, данная при Александрѣ I, была уничтожена и самый доступъ въ университеты былъ ограниченъ. Предварительная цензура печатныхъ произведеній приняла самыя суровыя формы, изгоняя все, что имѣло хотя бы нѣкоторое подобіе критики правительственной дѣятельности. Благодаря такой политикѣ, всякая дѣйствительная оппозиція должна была умолкнуть: а возникавшіе время отъ времени кружки и общества, стремившіяся къ политическому самообразованію и не преслѣдовавшіе никакихъ преступныхъ цѣлей, немедленно закрывались и члены ихъ подвергались самымъ суровымъ наказаніямъ. Таковы, напримѣръ, были въ двадцатыхъ годахъ общество братьевъ Критскихъ, въ сороковыхъ—кружокъ Петрашевскаго, стремившіеся къ теоретической разработкѣ политическихъ вопросовъ и къ уясненію условій, при которыхъ свободныя политическія формы могли бы найти примѣненіе въ Россіи. Что эти общества не преслѣдовали никакихъ разрушительныхъ цѣлей, доказывается хотя бы однимъ участіемъ въ нихъ наиболѣе видныхъ представителей художественной литературы; такъ, въ кружкѣ Петрашевскаго участвовали Ахшарумовъ, Благосвѣтловъ, Данилевскій, Достоевскій, Майковъ, Плещеевъ, Салтыковъ и другіе. Несмотря на это, члены указанныхъ обществъ подверглись самой суровой карѣ.

Если въ царствованіе Николая I оппозиціонные элементы общества были лишены возможности какой бы то ни было активной дѣятельности, то въ это время несомнѣнно подготовлялась почва къ дальнѣйшему развитію политическаго самосознанія, если не всего русскаго общества, то, по крайней мѣрѣ, нѣкоторыхъ его слоевъ. Дѣятельность Герцена, Бѣлинскаго, Грановскаго, а также цѣлаго ряда представителей изящной литературы воспитывала умы молодыхъ поколѣній, раскрывала предъ ними язвы бюрократическаго строя и подготовляла, такимъ образомъ, къ дальнѣйшему движенію на встрѣчу новымъ формамъ политическаго строя. Россія николаевскаго времени была, однако, настолько еще переполнена всякаго рода явленіями и учрежденіями приказно-помѣщичьяго строя, что для перехода къ новымъ формамъ политической жизни требовались многія предварительныя мѣропріятія въ области суда, администраціи и гражданскихъ отношеній. Осуществленіе этихъ мѣропріятій было дѣломъ царствованія императора Александра II.

§ 8. Политическое значеніе реформъ императора Александра II и конституціонные проэкты второй половины XIX стол.

Литература. *Джаншіевъ Г.* Эпоха великихъ реформъ. 1905. *Бергманъ.* Конституціонные проэкты царствованія императора Александра II (Вѣстн. Права, 1905 г. кн. XI) *Ивановъ И.* Паденіе крѣпостного права въ Россіи изд. 2.

Въ развитіи политическаго строя въ Россіи, какъ впрочемъ и въ другихъ государствахъ, наблюдается чередованіе прогрессивныхъ и реакціонныхъ періодовъ. Какъ ни слабо было у насъ развитіе либеральныхъ началъ, указанное чередованіе даетъ себя чувствовать, можно сказать, съ эпохи Петра I. Часто смѣна одного направленія другимъ совпадаетъ съ новыми царствованіями, иногда же одно и то жа царствованіе раскалывается на двѣ половины—прогрессивную и реакціонную. Если царствованіе императора Николая I было реакціоннымъ; то первая половина царствованія Александра I, какъ и первая половина царствованія Александра II, были прогрессивными. Эта смѣна направленій имѣетъ, конечно, свои причины общественно-психологическаго характера; нѣкоторое вліяніе здѣсь оказываетъ и личный характеръ и взгляды

правителей, а иногда и случайныя событія, какъ, по крайней мѣрѣ, непосредственные поводы къ измѣненію политическаго курса. Въ качествѣ такихъ случайныхъ (относительно, конечно) событій особенно большое вліяніе оказываютъ международныя отношенія, договоры между правительствами и войны. События и направленіе правительственной политики съ начала XIX стол. довольно точно отражаютъ на себѣ событія жизни западно-европейской, вліянію которыхъ подчиняется правящій классъ; либеральная политика первыхъ годовъ царствованія Алаксандра I есть разультатъ такого же направленія въ Западной Европѣ; реакціонное направленіе второй половины того же царствованія вполнѣ соотвѣтствуетъ такому же направленію въ западно-европейскихъ государствахъ, представлявшихъ противовѣсъ стремительному теченію къ политической свободѣ, обнаружившемуся послѣ первой французской революціи. Реакція при Николаѣ I есть продолженіе реакціи александровскаго времени, усилившаяся подъ вліяніемъ заговора декабристовъ. Переходя къ объясненію либеральнаго направленія первой половины царствованія императора Александра II, мы и здѣсь находимъ цѣлый рядъ причинъ, которыя должны были привести именно къ такимъ результатамъ. Революція 1848 года въ Западной Европѣ показала, что народныя движенія расширяются, захватывая новые слои населенія и что политическія идеи дѣлаются достояніемъ народныхъ массъ; что поэтому, сдерживая напоръ общественныхъ силъ, необходимо соблюдать при этомъ должныя границы и умѣлыми пріемами разряжать общественную энергію. Результатомъ сознанія этой мысли являются новыя конституціи, въ родѣ прусской; какъ ни примитивна эта конституція, введеніе ея не могло не вліять на психику русскихъ правителей. Но гораздо большее вліяніе оказала несомнѣнно крымская война, раскрывшая уже предъ всѣмъ русскимъ обществомъ недостатки бюрократическаго режима. Однако, само русское общество, лишенное энергіи и предпріимчивости вслѣдствіе предшествовавшей продолжительной реакціи, не выразило съ своей стороны никакихъ политическихъ требованій; государственныя реформы коснулись лишь области управленія и гражданскаго положенія крестьянъ. Главное вниманіе императора Александра II было обращено на реформу мѣстнаго управленія, въ чемъ и нельзя не видѣть извѣстнаго рода послѣдова-

тельности. Мѣстное общественное управленіе является своего рода школой для пріобрѣтенія знаній и опытности, необходимыхъ въ дѣлѣ общаго государственнаго управленія и законодательства. Эту идею, повидимому, и прѣслѣдовало правительство, по крайней мѣрѣ, въ первые годы царствованія императора Александра II. Однако, на самомъ первомъ планѣ стояло освобожденіе крестьянъ отъ крѣпостной зависимости, безъ чего было невозможно и проведеніе въ жизнь задуманныхъ административныхъ реформъ. Освобожденіе крестьянъ было осуществлено манифестомъ 19 февраля 1861 года и должно быть признано однихъ изъ величайшихъ актовъ, когда-либо проведенныхъ въ жизнь волею монарха. Этимъ былъ прекращенъ многовѣковой произволъ и насилія одного, и притомъ немногочисленнаго сословія надъ другимъ—многомилліоннымъ. Правда, экономическое положеніе земледѣльческаго класса не улучшилось; мѣстами даже ухудшилось, благодаря ничтожности надѣловъ, черезполосности и отрѣзкамъ; но улучшилось ихъ государственное положеніе; изъ вѣдѣнія помѣщиковъ они были переведены въ вѣдѣніе государства, а тѣмъ самымъ былъ открытъ путь и къ дальнѣйшему улучшенію положенія этого класса. Къ сожаленію путь этотъ оказался очень тернистымъ и длиннымъ. Вслѣдъ за освобожденіемъ крестьянъ была проведена, въ 1864 году, такъ называемая, земская реформа, заключавшаяся въ томъ, что къ мѣстному управленію—уѣздному и губернскому—было допущено мѣстное населеніе въ лицѣ избираемыхъ гласныхъ; избирательныя условія были таковы, что значительная часть мужскаго населенія могла участвовать въ выборахъ; объясняется это тѣмъ, что для крестьянскаго населенія не было установлено никакого экономическаго ценза для участія въ выборахъ; правда, выборы были установлены для крестьянъ косвенные и въ непосредственныхъ выборахъ участвовали лишь члены волостныхъ сходовъ, но при распредѣленіи числа гласныхъ была соблюдена нѣкоторая справедливость и помѣщикамъ не было дано количественнаго преобладанія; извѣстнаго рода привиллегіи за ними были все же сохранены въ виду ихъ государственной опытности и образовательнаго ценза, какъ выражалась о томъ объяснительная записка къ положенію о земскихъ учрежденіяхъ. Земскимъ учрежденіямъ была предоставлена забота, главнымъ образомъ, объ экономическомъ благосостояніи мѣстнаго населенія, т. е. предпринятіе разнаго

рода хозяйственныхъ мѣръ. Въ этомъ же смыслѣ понималась ихъ образовательная и медицинская дѣятельность; самостоятельной административной власти, въ особенности же власти полицейской, имъ предоставлено не было.

Нѣсколько позднѣе, именно въ 1870 году, подобная же реформа была проведена и въ области городскаго управленія, при чемъ и городское населеніе, въ виду низкаго избирательнаго ценза, въ значительной мѣрѣ было допущено къ участію въ завѣдываніи городскими дѣлами. Такимъ образомъ, правительственная опека мѣстной жизни существенно сократилась.

Весьма важное значеніе имѣетъ и судебная реформа 20 ноября 1864 года. Въ замѣнъ прежнихъ судовъ съ болѣе или менѣе сословнымъ характеромъ, была образована цѣлая серія новыхъ судебныхъ установленій, въ основаніе организаціи которыми было положено начало сословной равноправности, т. е. равенства всѣхъ сословій предъ закономъ; канцелярская тайна была замѣнена гласностью судопроизводства; формализмъ и письмоводство сведены къ минимуму и преобладающее значеніе на судѣ дано устнымъ показаніямъ; инквизиціонный процессъ былъ замѣненъ обвинительнымъ; введено состязательное начало, при участіи адвокатуры и прокуратуры; предварительное слѣдствіе по уголовнымъ дѣламъ изъ рукъ полиціи перешло въ руки судебныхъ слѣдователей, имѣющихъ высшее образованіе; введенъ былъ институтъ присяжныхъ засѣдателей, выбираемыхъ изъ всѣхъ сословій такимъ образомъ, самому обществу, въ лицѣ его представителей, было предоставлено право произносить свой приговоръ о порочныхъ и преступныхъ своихъ членахъ; наконецъ, введенъ кассаціонный порядокъ судопроизводства. Таковы были новыя начала, которыхъ должны были держаться судебныя установленія и которыя далеко оставили за собою начало прежняго судопроизводства. Въ самую организацію судовъ было введено въ значительной мѣрѣ выборное начало. Въ связи съ судебной реформой была облагорожена и система наказаній путемъ отмѣны наказаній тѣлесныхъ, какъ несоотвѣтствующихъ человѣческому достоинству.

Въ 1863 году былъ изданъ новый университетскій уставъ, возстановившій университетскую автономію и обезпечившій нѣкоторую свободу преподаванія. Въ 1865 году были нѣсколько ослаблены цензурныя требованія, хотя, разумѣется, и не была создана свобода печати. Въ 1874 года была установлена общая

воинская повинность, распространенная на всѣхъ русскихъ гражданъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ былъ сокращенъ и срокъ военной службы. Вышеизложенными указаніями не исчерпываются тѣ измѣненія и улучшенія, которыя были произведены въ мѣстномъ управленіи Россіи и въ положеніи ея гражданъ [1]), но и изъ приведеннаго нельзя не видѣть, что измѣненія должны были имѣть не только административное, но и политическое значеніе; они приблизили Россію къ культурнымъ западно-европейскимъ государствамъ и, конечно, значительно облегчили воспріятіе конституціонной формы государственнаго устройства.

Къ сожалѣнію, реакція не заставила себя долго ждать, тѣмъ болѣе, что съ начала шестидесятыхъ годовъ, ободренныя относительной свободой, стали заявлять о себѣ и революціонныя организаціи, въ особенности путемъ агитаціи при помощи нелегальной прессы, устройства библіотекъ, кружковъ и проч. Покушеніе Каракозова еще болѣе убѣдило правительство въ необходимости подавлять всякія политическія стремленія; но еще ранѣе не были одобрены Александромъ II представленія министра внутреннихъ дѣлъ Валуева относительно созданія народнаго представительства, хотя бы съ совѣщательнымъ характеромъ. Въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ вновь возникъ вопросъ о созваніи народныхъ представителей, повидимому, подъ вліяніемъ участившихся политическихъ преступленій; вышеупомянутая записка Валуева опять фигурировала, но опять неудачно. Съ возвышеніемъ Лорисъ-Меликова надежда на введеніе народнаго представительства какъ будто нѣсколько поднялась. Имъ былъ выработанъ, представленъ государю и даже одобренъ проэктъ организаціи народнаго представительства, правда, очень скромный, создававшій организацію, мало напоминавшую какіе бы то ни было западно-европейскіе образцы. Идею народнаго представительства Лорисъ-Меликовъ проводитъ очень осторожно, ссылаясь прежде всего на то, что для разработки проэктовъ важнѣйшихъ реформъ, необходимо образованіе особыхъ коммиссій, на подобіе тѣхъ, какія были образованы для разработки проэкта освобожденія крестьянъ. Въ составъ такихъ коммиссій должны пригла-

[1]) Подробности см. мое «Русское Государственное право» Т. II, стр. 72 и слѣд. 1898 г.

шаться не только правительственные чиновники, но и спеціалисты изъ лицъ неслужащихъ; такихъ коммиссій предлагалось только двѣ—одна по вопросамъ административно-хозяйственнымъ, другая—по вопросамъ финансовымъ; каждая коммиссія могла раздѣляться на отдѣлы или подкоммиссіи. Для первой коммиссіи были намѣчены работы: по преобразованію губернскаго управленія, дополненію положенія 19 февраля 1861 г., по пересмотру положеній земскаго и городового, по вопросамъ народнаго продовольствія и сельскаго хозяйства: на вторую коммиссію предполагалось возложить разработку законопроэктовъ податного, паспортного и другихъ. Составленные такими коммиссіями законопроэкты должны были, по плану Лорисъ-Меликова, идти на разсмотрѣніе общей коммиссіи, которая собственно и должна была играть до нѣкоторой степени роль народнаго представительства. Въ составъ общей коммиссіи должны были входить: 1) предсѣдатели и члены подготовительныхъ коммиссій; 2) выборные отъ губерній и болѣе значительныхъ городовъ, по два изъ каждой губерніи и каждаго изъ наиболѣе значительныхъ городовъ, по выбору земскихъ собраній и городскихъ думъ, произведенному не только изъ среды гласныхъ, но и изъ другихъ лицъ, принадлежавшихъ къ населенію губерніи или города. Изъ губерній, гдѣ земскія учрежденія введены не были, могли быть призываемы лица по указанію мѣстной власти. Общая коммиссія должна была засѣдать въ теченіе двухъ мѣсяцевъ. Разсмотрѣнные и одобренные коммиссіей законопроэкты должны были идти на разсмотрѣніе государственнаго совѣта, составъ котораго пополнялся также представителями отъ общественныхъ учрежденій, въ числѣ отъ 10 до 15 человѣкъ. Ни подготовительнымъ, ни общимъ коммиссіямъ не представлялось право законодательнаго почина и имъ присваивался исключительно совѣщательный характеръ. Таковъ въ общихъ чертахъ проэктъ „конституціи“ Лорисъ-Меликова, утвержденный императоромъ 17 февраля 1881 года. Но и ему не суждено было осуществиться вслѣдствіе катастрофы 1 марта. Хотя Лорисъ-Меликовъ и доложилъ новому императору Александру III о состоявшемся одобреніи его проэкта и хотя въ первое время и Александръ III не отнесся къ проэкту отрицательно, однако, судьба его была уже рѣшена самими событіями, вызвавшими на госу-

дарственную сцену новыхъ руководителей и совѣтниковъ, проникнутыхъ всецѣло реакціонными взглядами.

§ 9. Политическая реакція конца XIX стол. и непосредственныя причины возникновенія въ Россіи конституціоннаго устройства.

Катастрофа 1 марта 1881 года послужила непосредственной причиной наступившей вслѣдъ за тѣмъ реакціи, стремившейся, повидимому, къ уничтоженію всѣхъ тѣхъ либеральныхъ пріобрѣтеній, которыми Россія обязана была императору Александру II. Вмѣсто того, чтобы продолжать путемъ исправленій и улучшеній дѣло крестьянскаго переустройства, расширяя крестьянское самоуправленіе, создавая условія экономическаго благосостоянія крестьянъ путемъ увеличенія площади ихъ земельныхъ владѣній и содѣйствуя ихъ духовному развитію путемъ улучшенія и расширенія программъ преподаванія въ начальныхъ школахъ, правительство императора Александра III пошло инымъ путемъ, стремясь, наоборотъ, сузить и безъ того неширокія рамки крестьянскаго самоуправленія, подчинивши послѣднее власти земскихъ начальниковъ; эта должность была образована, какъ извѣстно, въ 1889 году; въ виду того, что на мѣста земскихъ начальниковъ могли назначаться, по общему правилу, только лица дворянскаго происхожденія, казалось, что этой мѣрой правительство стремилось поддержать начинавшее приходить въ оскудѣніе помѣстное дворянство; съ другой стороны, создавалась мѣстная власть, близкая къ народу и долженствовавшая принять на себя роль опекуна въ цѣляхъ ближайшаго попеченія о народѣ и предохраненія его отъ пагубныхъ политическихъ вліяній. Въ слѣдующемъ году, въ томъ же направленіи, была измѣнена организація земскихъ учрежденій, а въ 1892 году организація городскаго самоуправленія. Принципъ равенства сословій въ управленіи мѣстными дѣлами былъ нарушенъ путемъ предоставленія наибольшихъ привиллегій въ земскомъ управленіи потомственному дворянству, т. е. представителямъ дворянскаго крупнаго и средняго землевладѣнія, въ городскомъ управленіи—представителямъ крупной недвижимой собственности, торговли и промышленности. Все земское дѣло было отдано въ руки крупныхъ землевла-

дѣльцевъ, городское—въ руки домовладѣльцевъ и купцовъ. Не смотря на такую передачу мѣстнаго управленія въ руки консервативныхъ и реакціонныхъ элементовъ мѣстнаго общества, степень и предѣлы власти органовъ общественнаго управленія были съужены съ соотвѣтствующимъ расширеніемъ полномочій губернаторовъ. Еще ранѣе, въ 1884 году, была уничтожена университетская автономія, введена университетская инспекція и установлены программы чтенія лекцій. Въ области судебной реакція выразилась въ предоставленіи земскимъ начальникамъ судебныхъ функцій въ замѣну мировыхъ судей и въ сокращеніи компетенціи суда присяжныхъ. Такимъ образомъ, прогресивнымъ начинаніямъ императора Александра II былъ нанесенъ рѣшительный ударъ. Правда, реакціонная политика вызвала усиленную дѣятельность тайныхъ обществъ и организацій, но для борьбы съ ними, еще въ самомъ началѣ новаго царствованія былъ изданъ законъ „о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія“, давшій въ руки министра внутреннихъ дѣлъ дискреціонную власть—регулировать по своему усмотрѣнію это дѣло, объявлять тѣ или другія мѣстности въ состояніи усиленной охраны и дѣлать представленія о введеніи чрезвычайной охраны. Та и другая мѣра давали въ руки администраціи полную возможность предпринимать разнообразныя мѣры, въ высшей степени нарушающія свободу и неприкосновенность гражданъ.

Начало XX стол. ознаменовалось крайне несчастной для Россіи войной съ Японіей, результатомъ которой былъ полный разгромъ русскихъ сухопутныхъ войскъ и гибель русскаго флота. Только такое колоссальное несчастіе могло вызвать русское населеніе изъ его политической апатіи. Вопросы національнаго достоинства всегда живо затрогивали русское общество; полное пораженіе вмѣсто ожидавшейся побѣды вызвало въ умахъ населенія большое недоумѣніе. Несчастіе не могло быть оправдано сдучайностью, такъ какъ война велась съ одинаковымъ неуспѣхомъ въ теченіе двухъ лѣтъ; на войско, всегда отличавшееся беззавѣтной храбростью и легшее костьми на поляхъ Манджуріи, вина не могла быть возведена. Оставалась отвѣтственной бюрократія, не умѣвшая создать условія, необходимыя для веденія войны. Все раздраженіе населенія обратилось противъ нея; благодаря обнаружившемуся колоссальному неустройству въ разныхъ частяхъ управленія,

общественное недовольство мало-по-малу разросталось, показались уже опасные симптомы, грозившіе революціей; при такихъ обстоятельствахъ высшіе бюрократическіе органы рѣшили измѣнить свою политику и пойти навстрѣчу общественнымъ желаніямъ. Недостатокъ въ этомъ отношеніи рѣшительности дѣйствительно повелъ къ революціоннымъ вспышкамъ, которыя хотя и были безъ труда подавлены, но въ то же время принудили пойти гораздо дальше конституціонныхъ плановъ, предлагавшихся за четверть столѣтія ранѣе.

Уже указъ 12 декабря 1904 года объявляетъ всему русскому обществу о намѣреніи правительства порвать съ реакціоннымъ направленіемъ и вступить на путь реформъ. Указъ этотъ намѣчаетъ цѣлую программу измѣненій и улучшеній въ государственной жизни. Въ первую голову ставилась реформа крестьянская въ смыслѣ уравненія крестьянъ въ правахъ съ прочими гражданами. Кромѣ того въ указѣ признавалось неотложнымъ: 1) принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона съ установленіемъ отвѣтственности за его нарушеніе; 2) предоставить земскимъ и городскимъ учрежденіямъ возможно широкое участіе въ завѣдываніи различными сторонами мѣстнаго благоустройства, призвавши для этого на однородныхъ основаніяхъ представителей всѣхъ частей заинтересованнаго въ мѣстныхъ дѣлахъ населенія и образовавши помимо того общественныя установленія въ мелкихъ районахъ; 3) ввести единство въ устройство судебныхъ мѣстъ и обезпечить ихъ самостоятельность; 4) ввести государственное страхованіе рабочихъ; 5) пересмотрѣть законы объ исключительномъ положеніи, ограничивши по возможности сферу ихъ примѣненія; 6) пересмотрѣть законы о вѣротерпимости, устранивши немедленно административнымъ порядкомъ разнаго рода въ этомъ отношеніи стѣсненія, не установленныя въ законѣ; 7) пересмотрѣть законы объ инородцахъ; 8) устранить излишнія стѣсненія печатнаго слова. Такова была намѣченная правительствомъ программа дѣятельности, осуществленіе которой дѣйствительно могло бы внести въ общество значительное успокоеніе; хотя въ этой программѣ и не говорится ни слова о привлеченіи общества къ завѣдыванію общегосударственными дѣлами, все же обѣщанное настолько само по себѣ было важно, что при осуществленіи его нельзя было бы уже сомнѣваться и въ дальнѣйшихъ реформахъ.

Указъ 12 декабря не вызвалъ, однако успокоенія, не внушая, повидимому, довѣрія обществу. Выраженіе общественнаго протеста противъ господствовавшаго бюрократическаго режима приняло съ начала 1905 года еще болѣе рельефныя формы въ видѣ стачекъ рабочихъ на фабрикахъ и желѣзныхъ дорогахъ, въ видѣ пріостановленія занятій почти во всѣхъ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, въ видѣ протестовъ, выраженныхъ отдѣльными общественными установленіями путемъ письменныхъ заявленій или путемъ посылки къ Государю депутацій, въ видѣ, наконецъ, отдѣльныхъ террористическихъ актовъ въ разныхъ мѣстахъ и возстаній среди сухопутныхъ и морскихъ войсковыхъ частей.

Продолжавшееся общественное неустройство побудило правительство 1) озаботиться скорѣйшимъ образованіемъ разнаго рода коммиссій для выработки законопроектовъ въ цѣляхъ осуществленія указа 12 декабря 1904 года; 2) указомъ 18 февраля предоставить отдѣльнымъ гражданамъ и учрежденіямъ право петицій и ходатайствъ по вопросанъ, касавшимся усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія, и, наконецъ, 3) рескриптомъ на имя министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина отъ того же 18 февраля заявить о намѣреніи Монарха „привлекать достойнѣйшихъ, довѣріемъ народа облеченныхъ, избранныхъ отъ населенія людей къ участію въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній“. Тогда же, подъ предсѣдательствомъ Булыгина было образовано особое совѣщаніе для выработки соотвѣтствующаго законопроекта о народномъ представительствѣ Высочайшій рескриптъ 18 февраля не оставлялъ никакого сомнѣнія въ томъ, что предполагалось образованіе только совѣщательнаго народнаго представительства, „при непремѣнномъ сохраненіи незыблемости основныхъ законовъ имперіи“, какъ прямо было сказано въ рескриптѣ. Но еще болѣе въ этомъ долженъ былъ убѣждать всенародный Высочайшій манифестъ отъ того же 18 февраля 1905 г., приглашавшій всѣхъ вѣрноподанныхъ стать на борьбу съ крамолой; манифестъ заканчивается слѣдующими знаменательными словами: „и да подастъ Господь въ Державѣ Россійской: пастырямъ—святыню, правителямъ—судъ и правду, народу—миръ и тишину, законамъ—силу и вѣрѣ—пре-

успѣяніе, *къ вящшему укрѣпленію истиннаго самодержавія* на благо всѣмъ Нашимъ вѣрнымъ подданнымъ".

Государственная политика отнынѣ приняла двойственный характеръ: съ одной стороны бюрократическая дѣятельность по выработкѣ разнаго рода законопроектовъ и предпринятію мѣръ къ облегченію населенія приняла довольно оживленный характеръ, съ другой борьба съ революціей потребовала также особенно напряженной дѣятельности при стремленіи сохранить незыблемыми основные законы; къ числу первыхъ относятся, напр., мѣры по облегченію уплаты продовольственныхъ ссудъ, по укрѣпленію началъ вѣротерпимости, по облегченію положенія инородцевъ, по облегченію положенія печати и другія; къ числу постановленій и мѣръ, направленныхъ къ подавленію революціоннаго движенія относятся—объявленіе отдѣльныхъ мѣстностей, а равно всѣхъ желѣзныхъ дорогъ на военномъ положеніи и въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, воспрещеніе публичныхъ собраній съ политическимъ или общественнымъ характеромъ, установленіе матеріальной отвѣтственности сельскихъ обществъ за ущербъ, наносимый аграрными безпорядками частнымъ имѣніямъ, независимо отъ уголовной отвѣтственности, мобилизація казаковъ для внутренней службы, образованіе должностей генералъ-губернаторовъ съ предоставленіемъ имъ обширныхъ полномочій, возстановленіе должности кавказскаго намѣстника и проч.

6 августа 1905 года было опубликовано учрежденіе Государственной Думы и Высочайшій манифестъ по поводу этого учрежденія. Въ послѣднемъ, между прочимъ, сказано: „нынѣ настало время призывать выборныхъ людей отъ всей земли русской къ постоянному и дѣятельному участію въ составленіи законовъ, включивъ для сего въ составъ высшихъ государственныхъ учрежденій особое *законосовѣщательное* установленіе, коему предоставляется *предварительная* разработка и обсужденіе законодательныхъ предположеній и разсмотрѣніе росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ. Въ сихъ видахъ, сохраняя неприкосновеннымъ основной законъ Россійской Имперіи о существѣ Самодержавной власти, признали Мы за благо учредить Государственную Думу и утвердили положеніе о выборахъ въ Думу, распространивъ силу сихъ законовъ на все пространство Имперіи, съ тѣми лишь измѣненіями, кои будутъ признаны нужными для нѣкоторыхъ, на-

ходящихся въ особыхъ условіяхъ, ея окраинъ". Забота о дальнѣйшемъ усовершенствованіи Государственной Думы оставлялась всецѣло за Монархомъ. Собраніе Государственной Думы было назначено на половину января 1906 года.

Законъ 6 августа 1905 г. о Государственной Думѣ разработанъ детально, равно какъ и положеніе о выборахъ. Существенную черту этого закона составляетъ то, что онъ организуетъ совѣщательное народное представительство, которому отводится роль менѣе значительная, нежели Государственному Совѣту; на усмотрѣніе Монарха должны были представляться постановленія Государственнаго Совѣта съ заключеніями Думы. Законъ предусматривалъ также возможность представленія законопроектовъ на утвержденіе Государя и безъ заключеній Думы. Даже въ отношеніи министровъ Дума была поставлена въ значительной степени въ зависимое положеніе. Что касается самаго состава Думы, то онъ опредѣлялся характеромъ избирательной системы, построенной въ значительной мѣрѣ на началѣ экономическаго ценза. Выборы были установлены косвенные; выборщики раздѣлены на сословныя куріи, причемъ число выборщиковъ отъ крестьянъ во многихъ случаяхъ превышало число выборщиковъ отъ землевладѣльцевъ. Все число членовъ Государственной Думы было опредѣлено для 51 губерніи въ 412 человѣкъ.

Учрежденію Государственной Думы 6 августа 1905 года не суждено было, однако, осуществиться. Совѣщательное народное представительство не могло удовлетворить русское общество; начавшіеся крупные безпорядки, какъ въ столицѣ, такъ и во многихъ другихъ городахъ, были причиной изданія манифеста 17 октября 1905 года, какъ это видно изъ самого манифеста, явившагося юридически конституціоннымъ актомъ въ истинномъ смыслѣ этого слова.

§ 10. Манифестъ 17 октября 1905 года и измѣненіе закона о выборахъ. Образованіе Совѣта Министровъ

Манифестъ 17 октября 1905 года имѣетъ огромное юридическое значеніе; это актъ монархической власти, знаменующій ея отреченіе отъ началъ неограниченности и, слѣдовательно, введеніе въ Россіи конституціонной монархіи. Манифестъ заключаетъ въ себѣ четыре главныхъ пункта: 1) даро-

ваніе населенію гражданской свободы; 2) привлеченіе къ участію въ Государственной Думѣ по возможности представителей всѣхъ слоевъ населенія и предоставленіе дальнѣйшаго развитія началa общаго избирательнаго права вновь созданнымъ законодательнымъ учрежденіямъ; 3) установленіе въ качествѣ незыблемаго правила, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силы безъ одобренія Государственной Думы и 4) обезпеченіе возможности для Думы участвовать въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій администраціи. Эти четыре пункта заключаютъ въ себѣ въ краткихъ словахъ все то, что составляетъ главное содержаніе современныхъ конституцій—опредѣленіе формы государственнаго устройства, признаніе правъ гражданской свободы и основныхъ началъ отвѣтственности министровъ. Манифестъ является предварительнымъ конституціоннымъ актомъ, выражающимъ волю монарха по основнымъ вопросамъ государственнаго устройства, выполненіе которой во всѣхъ ея деталяхъ, логически вытекающихъ изъ основныхъ положеній, возлагается на правительство. Изданіе предварительнаго конституціоннаго акта въ видѣ манифеста 17 октября объясняется отчасти быстрымъ теченіемъ событій и ихъ рѣзкими опасными формами, отчасти установившейся вообще практикой объявлять манифестами о крупныхъ событіяхъ и мѣропріятіяхъ государственной власти. Но если разсматриваемый манифестъ и является только предварительнымъ конституціоннымъ актомъ, онъ отъ этого не теряетъ своего юридическаго значенія; это все же актъ конституціонный и всѣ тѣ четыре пункта, которые онъ содержитъ имѣютъ обязательный юридическій характеръ; правительству вмѣнялось въ обязанность привести ихъ въ исполненіе путемъ составленія соотвѣтствующихъ детальныхъ законопроектовъ, въ согласіи съ основными началами манифеста.

Изданіе манифеста было привѣтствовано какъ заря новой политической жизни, но, съ другой стороны, въ виду продолжавшихся актовъ личнаго усмотрѣнія со стороны администраціи, манифестъ вызывалъ чувство неудовлетворенности; въ немъ стали видѣть не законъ, установлявшій и признававшій начала гражданской свободы, но лишь обѣщаніе, данное монархомъ даровать эту свободу. Въ особенности приводило въ недоумѣніе то обстоятельство, что манифестъ 17 октября говоритъ о *дѣйствительной* неприкосновенности личности, между тѣмъ

какъ административная практика, обнаружившаяся уже послѣ изданія манифеста, являлась полнымъ отрицаніемъ принципа личной неприкосновенности. Объясненія этого обстоятельства слѣдуетъ искать въ переживаемыхъ событіяхъ. Юридическое признаніе принципа неприкосновенности личности не обозначаетъ собою отказа отъ борьбы съ революціонными элементами. Когда страна находится въ состояніи революціи, то старый порядокъ, уступая напору общественнаго движенія, борется все же за сохраненіе за собою извѣстнаго минимума исторически сложившихся преимуществъ. Борьба выходитъ изъ предѣловъ права и каждая изъ борющихся сторонъ прибѣгаетъ ко всѣмъ средствамъ и орудіямъ борьбы, не исключая примѣненія оружія. Право борьбы за существованіе есть, такъ сказать, естественное право и отрицать его безцѣльно. Старая абсолютная монархія отжила свой вѣкъ; она стремится, однако, сохранить за собой то, что не противорѣчитъ новымъ общественнымъ взглядамъ и новымъ условіямъ жизни; она борется за самосохраненіе все же въ качествѣ монархіи, хотя бы и ограниченной народнымъ представительствомъ.

Сознаніе угрожавшей опасности заставило издать манифестъ 17 октября и объявить о введеніи конституціи и гражданскихъ свободъ; выяснившіяся вслѣдъ за тѣмъ обстоятельства и условія борьбы заставили правительство фактически отступать отъ выполненія того, что было юридически формулировано въ манифестѣ. Съ точки зрѣнія высокой нравственности это заслуживаетъ, быть можетъ, неодобренія; но въ борьбѣ за существованіе эта точка зрѣнія обыкновенно не имѣетъ примѣненія. Уже въ самомъ манифестѣ на подлежащія власти возлагалась обязанность „принять мѣры къ устраненію прямыхъ проявленій безпорядка, безчинствъ и насилій въ охрану людей мирныхъ“. Но въ манифестѣ не содержится указаній на то, каковы должны быть эти мѣры; слѣдовательно, подлежащія власти должны были руководствоваться въ этомъ случаѣ существующими законами, предоставляющими администраціи чрезвычайно обширныя полномочія. Однако, предпринимая эти мѣры, подлежащія власти должны были, въ цѣляхъ исполненія манифеста, примѣнять ихъ лишь въ отношеніи прямыхъ проявленій безпорядковъ и насилій и притомъ въ охрану людей мирныхъ; все что не составляетъ прямого проявленія безпорядковъ и насилій, манифестомъ не имѣется въ

виду, и, слѣдовательно, не подлежитъ исключительнымъ воздѣйствіямъ. Таково юридическое толкованіе манифеста. Борьба съ революціонными элементами, неотмѣненная сила старыхъ полицейскихъ законовъ, въѣвшаяся въ нравы администраціи привычка къ дѣятельности по усмотрѣнію, неясность содержащихся въ манифестѣ выраженій „безчинство“ и „безпорядокъ“—все это вмѣстѣ взятое объясняетъ, почему высокіе политическіе принципы, признанные манифестомъ, остались безъ надлежащаго примѣненія, по крайней мѣрѣ въ той ихъ части, которая касается гражданскихъ свободъ, въ особенности права неприкосновенности личности.

Несмотря на все это, манифестъ 17 октября не потерялъ своего значенія. Въ жизни еще не успѣли установиться необходимыя гарантіи личныхъ правъ гражданъ, но все же все то, о чемъ говорится въ манифестѣ имѣетъ юридическое значеніе и слѣдовательно все то, что совершалось вопреки манифесту, было закононарушеніемъ. Обстоятельство это въ глазахъ лойяльныхъ гражданъ должно было имѣть большое значеніе. Но сила манифеста заключалась, главнымъ образомъ, въ созданіи имъ новаго законодательнаго порядка, а также въ значительномъ расширеніи избирательнаго права; правда, манифестъ говоритъ объ этомъ глухо, предоставляя избирательное право всѣмъ тѣмъ классамъ населенія, которые были его лишены. Указъ сенату 11 декабря 1905 года о дополнительныхъ выборахъ въ Государственную Думу представляетъ собою осуществленіе требованій манифеста 17 октября относительно расширенія избирательнаго права. Къ прежнимъ разрядамъ населенія, получившимъ избирательныя права, присоединяется новая избирательная группа—рабочихъ. Имѣя, однако, въ виду, что городское населеніе въ настоящее время не можетъ быть причислено къ одному какому-либо классу, указъ 11 декабря значительно расширяетъ избирательное право городского населенія, предоставляя его всѣмъ занимающимъ на свое имя отдѣльныя квартиры безъ установленія опредѣленной наемной цѣны помѣщенія. Полученіе какой-либо пенсіи или содержанія по службѣ государственной, земской, сословной и желѣзнодорожной также даетъ избирательное право. Благодаря этому лица всѣхъ классовъ городского населенія въ извѣстной мѣрѣ получили избирательное право. Указъ 11 декабря лишаетъ избирательнаго права нижнихъ служите-

лей, чернорабочихъ, ремесленныхъ рабочихъ, прислугу, а равно всѣхъ лицъ, не платящихъ никакихъ налоговъ и въ то же время не занимающихъ на свое имя отдѣльныхъ квартиръ. Несмотря на эти ограниченія, надо согласиться, что начала общаго избирательнаго права проводятся указомъ 11 декабря для городского населенія довольно широко. Что касается рабочихъ, то имъ хотя и было предоставлено избирательное право, но съ такими ограниченіями, при которыхъ оно теряетъ всякое значеніе. Избирательное право уѣздныхъ землевладѣльцевъ было расширено лишь въ томъ, что допущены управляющіе и арендаторы и упразднена земельная норма для мелкихъ землевладѣльцевъ, участвующихъ въ избраніи уполномоченныхъ. Такимъ образомъ, послѣ сдѣланныхъ исправленій въ законѣ 6 августа, къ выборамъ были допущены слѣдующія категоріи лицъ: 1) крестьяне, независимо отъ ихъ имущественнаго положенія; каждому волостному сходу было предоставлено право выбирать двухъ уполномоченныхъ изъ числа лицъ, принадлежавшихъ къ составу сельскихъ обществъ, для участія въ выборѣ выборщиковъ въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ крестьянъ. Избранные этимъ съѣздомъ выборщики въ числѣ, опредѣленномъ особымъ росписаніемъ, участвовали въ губернскомъ избирательномъ собраніи, наряду съ выборщиками отъ другихъ группъ населенія, въ выборѣ положеннаго числа депутатовъ, причемъ имѣли право предварительно избирать одного депутата исключительно изъ своей среды; 2) горожане, не менѣе года уплачивающіе налоги съ недвижимостей, съ торгово-промышленныхъ заведеній, квартирный налогъ, основной промысловой налогъ на личныя промысловыя занятія; занимающіе на свое имя отдѣльныя квартиры; наконецъ, лица, получающія пенсіи или содержаніе по службѣ; 3) землевладѣльцы и владѣльцы другого недвижимаго имущества въ уѣздѣ опредѣленной величины (земля отъ 100 до 800 дес.; другое недвижимое имущество по земской оцѣнкѣ не ниже 15 тыс. руб.), а также уполномоченные отъ лицъ этой категоріи, не удовлетворяющіе требованіямъ вышеуказаннаго ценза, равно какъ и уполномоченные отъ церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій, если церковь либо ея причтъ, или молитвенный домъ владѣютъ въ уѣздѣ землею; 4) рабочіе тѣхъ предпріятій фабричной промышленности, въ

которыхъ число рабочихъ мужскаго пола не менѣе 50. Выборы для всѣхъ категорій установлены косвенные—для землевладѣльцевъ, удовлетворящихъ цензу, двухъ-степенные; для прочихъ избирателей—многостепенные. Двадцати шести наиболѣе населеннымъ городамъ было предоставлено право выбирать членовъ государственной думы особо, въ количествѣ отъ 1 до 6. На основаніи этихъ правилъ созывъ государственной думы указомъ 12 февраля 1906 г. былъ назначенъ на 27 апрѣля 1906 года. Законъ 8 марта 1906 г. установилъ строгія наказанія за преступленія противъ свободы и правильности выборовъ.

Въ связи съ установленіемъ новаго законодательнаго порядка закономъ 19 окт. 1905 г. былъ упраздненъ прежній Совѣтъ Министровъ и образованъ новый съ характеромъ учрежденія, носящаго въ западно-европейскихъ государствахъ названіе „кабинета“.

§ 11. Преобразованіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта 20 февраля 1906 года. Упраздненіе Комитета Министровъ. Изданіе основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г.

Послѣ изданія манифеста 17 октября положеніе о Государственной Думѣ 6 августа 1905 г. во многихъ своихъ частяхъ потеряло силу. Вслѣдствіе этого 20 февраля 1906 г. было издано новое учрежденіе Государственной Думы, а вмѣстѣ съ тѣмъ былъ преобразованъ Государственный Совѣтъ. Въ манифестѣ, изданномъ по поводу означенныхъ измѣненій, установлены слѣдующія главныя положенія: 1) законодательными учрежденіями являются Государственная Дума и Государственный Совѣтъ съ равными правами; 2) *со времени созыва* Государственнаго Совѣта и Государственной Думы законъ не можетъ получить силы безъ утвержденія обоихъ этихъ учрежденій; 3) только въ промежутки между сессіями и при томъ при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ совѣтъ министровъ можетъ представлять непосредственно на утвержденіе монарха проэкты о принятіи тѣхъ или другихъ мѣръ, за исключеніемъ измѣненій основныхъ законовъ и законовъ о выборахъ; 4) обоимъ законодательнымъ органамъ предоставляется право законодательной иниціативы, за исключеніемъ основныхъ законовъ, починъ пересмотра которыхъ принадлежитъ одному монарху;

5) обоимъ законодательнымъ органамъ предоставлено право запросовъ.

Второе учрежденіе Государственной Думы внесло въ организацію послѣдней довольно существенныя измѣненія. Такъ, въ противоположность первому учрежденію, Государственной Думѣ самой предоставлено право опредѣлять число отдѣловъ и комиссій для предварительной разработки законодательныхъ вопросовъ; право признавать членовъ Государственной Думы утратившими свое званіе, а равно временно устранять ихъ отъ участія въ собраніяхъ Думы, принадлежавшее сенату, передано самой Думѣ. Положеніе Думы въ отношеніи Государственнаго Совѣта и министровъ сдѣлано значительно болѣе самостоятельнымъ; по второму учрежденію Думы не можетъ быть уже рѣчи о „заключеніяхъ“ Думы и возможность изданія законовъ по согласію одного только Государственнаго Совѣта или въ зависимости отъ согласія соотвѣтствующихъ министровъ окончательно устранена. Допущена публичность собраній Думы. Установленный quorum Думы въ $^1/_3$ всего числа ея членовъ сохраненъ, но установлено требованіе, по которому, вслѣдствіе неприбытія положеннаго числа членовъ и, въ случаѣ признанія дѣла со стороны заинтересованнаго министерства неотложнымъ, оно можетъ быть рѣшено, при вторичномъ собраніи независимо отъ числа прибывшихъ въ засѣданіе членовъ Думы.

Что касается государственнаго Совѣта, то законъ 20 февраля 1906 года внесъ въ организацію и положеніе этого учрежденія существенныя измѣненія. До этого момента Государственный Совѣтъ, образованный еще въ началѣ XIX стол., былъ учрежденіемъ законосовѣщательнымъ; съ 20 февраля 1906 года общее собраніе Совѣта превращается въ верхнюю палату, въ качествѣ учрежденія уже законодательнаго, при чемъ въ составъ его введены члены по избранію, въ количествѣ не меньшемъ половины всего его численнаго состава. Порядокъ дѣятельности Государственнаго Совѣта установленъ, въ общемъ, въ томъ же видѣ, какъ и порядокъ дѣятельности Государственной Думы. Департаменты Государственнаго Совѣта являются по прежнему учрежденіями совѣщательными и вѣдаютъ вопросы административнаго характера. Окончательно выработанное учрежденіе Государственнаго Совѣта было утверждено 24 апрѣля 1906 г.

Въ связи съ преобразованіемъ Государственнаго Совѣта и установленіемъ новаго законодательнаго порядка былъ упраздненъ 23 апрѣля 1906 г. комитетъ министровъ съ передачей вѣдавшихся въ немъ дѣлъ отчасти въ законодательныя учрежденія, отчасти въ департаменты и присутствія Государственнаго Совѣта, отчасти въ непосредственное вѣдѣніе Государя, отчасти, наконецъ, въ совѣтъ министровъ. Того же 23 апрѣля 1906 г., т. е. за три дня до перваго собранія Государственной Думы, были изданы новые основные законы, въ которыхъ были сведены въ одинъ законодательный актъ изданныя ранѣе наиболѣе существенныя постановленія, касающіяся государственнаго устройства, верховнаго управленія, и личныхъ правъ гражданъ. Съ изданіемъ этого акта сдѣлалось въ точности извѣстнымъ, какія законодательныя постановленія могутъ быть измѣняемы исключительно по иниціативѣ Монарха. Въ частности, къ основнымъ законамъ отнесено: 1) признаніе русскаго государства единымъ и нераздѣльнымъ; 2) признаніе русскаго языка общегосударственнымъ и обязательнымъ для общественныхъ и государственныхъ установленій; 3) опредѣленіе существа императорской власти, отличающееся отъ прежняго тѣмъ, что въ немъ выпущено слово неограниченный; 4) опредѣленіе правъ Государя въ области законодательства, управленія и суда; 5) указаніе на то, что постановленія прежнихъ основныхъ законовъ о порядкѣ престолонаслѣдія, о совершеннолѣтіи Государя, о правительствѣ и опекѣ, о вступленіи на престолъ и присягѣ подданства, о священномъ коронованіи и муропомазаніи, о титулѣ и гербѣ, объ императорской фамиліи — сохраняютъ силу законовъ основныхъ, при чемъ относительно учрежденія объ императорской фамиліи заявляется, что оно можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ, если измѣненія не будутъ касаться общихъ законовъ и не будутъ вызывать новыхъ расходовъ изъ казны; 6) опредѣленіе правъ и обязанностей россійскихъ подданныхъ съ указаніемъ на то, что ограниченія въ пользованіи правами могутъ быть допускаемы лишь въ случаяхъ и въ порядкѣ опредѣленныхъ закономъ; 7) опредѣленіе характера законовъ; ихъ силы, порядка изданія, обнародованія, отмѣны съ указаніемъ на то, что постановленія по военной и военно-морской части, если они не касаются общихъ законовъ и не вызываютъ новыхъ расходовъ издаются непо-

средственно Государемъ; 8) постановленія объ организаціи, созывѣ, роспускѣ, порядкѣ дѣятельности Государственной Думы и Государственнаго Совѣта; 9) постановленія о совѣтѣ министровъ, министрахъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями.

Изданные 23 апрѣля 1906 г. основные законы и составляютъ собою то, что принято называть конституціей. Характерными особенностями русской конституціи 23 апрѣля 1906 г. являются: сохраненіе за Государемъ титула самодержавный и оставленіе за Государемъ законодательныхъ правъ по нѣкоторымъ вопросамъ, а также право иниціативы по основнымъ законамъ, что придаетъ русскому законодательству и самому государственному устройству двойственный хатактеръ, свидѣтельствующій о недостаточномъ развитіи въ немъ истинныхъ конституціонныхъ началъ.

§ 12. Государственная Дума перваго и второго созыва, характеръ ея дѣйствительности и ея роспуски.

Литература. *Мухановъ и Набоковъ.* Первая Государственная Дума. 1907. *Каминка и Набоковъ.* Вторая Государственная Дума. 1907. *Милюковъ.* Годъ борьбы. 1907. *Милюковъ.* Вторая Дума. 1907. Стенографическіе отчеты Государственной Думы

Выборы, произведенные на основаніи закона 11 декабря 1905 года, дали Думу оппозиціонную правительству; 27 апрѣля 1906 года, какъ и было ранѣе назначено, были созваны на первую законодательную сессію Государственная Дума и Государственный Совѣтъ. Преобладающее значеніе въ Государственной Думѣ, какъ по числу представителей, такъ и по ихъ качеству, получила партія конституціонно-демократическая, стремившаяся къ проведенію въ жизнь наиболѣе существенныхъ реформъ, какъ въ отношеніи организаціи самой Думы, такъ и въ отношеніи улучшенія различныхъ отраслей управленія и удовлетворенія требованіямъ народной жизни. Эти стремленія не увѣнчались, однако, успѣхомъ, такъ какъ конституціонно-демократическая партія въ Думѣ явилась предметомъ нападеній какъ со стороны правыхъ партій, такъ и со стороны лѣвыхъ. Уже въ самомъ началѣ обнаружился кон-

фликтъ между Думой и правительствомъ и не по какимъ-либо отдѣльнымъ вопросамъ, но по поводу направленія политики вообще. Дума обнаружила стремленіе къ кореннымъ реформамъ и требовала смѣны министерства; правительство предлагало дѣйствовать въ прежнемъ направленіи. Замѣчательно, между прочимъ, то положеніе, въ которое поставилъ себя совѣтъ министровъ. Онъ смотритъ на себя какъ на учрежденіе равное Думѣ; отвѣчаетъ Думѣ по поводу ея адреса Монарху, критикуетъ ея требованія; одни изъ нихъ признаетъ недопустимыми, другіе считаетъ не подлежащими разсмотрѣнію и проч.; между тѣмъ подобнаго рода заявленія Думѣ могли бы быть дѣлаемы лишь отъ лица Монарха, но не отъ лица совѣта министровъ, который является учрежденіемъ административнымъ и исполнительнымъ, стоящимъ по своему рангу ниже учрежденій законодательныхъ. Требованіе Думы о выходѣ министерства въ отставку исполнено не было и, наоборотъ, когда столкновеніе между Думой и правительствомъ наиболѣе обострилось, Дума была распущена; это произошло 8 іюля 1906 года и по поводу роспуска Думы былъ изданъ 9 іюля Высочайшій манифестъ, объяснявшій роспускъ Думы незаконными ея дѣйствіями—стремленіемъ къ измѣненію основныхъ законовъ, обращеніемъ къ населенію, разслѣдованіемъ дѣйствій мѣстныхъ властей, каковые непорядки, въ свою очередь, по словамъ манифеста, вызвали въ разныхъ мѣстностяхъ грабежи и неповиновеніе законнымъ властямъ. Одновременно съ роспускомъ Думы была пріостановлена и дѣятельность Государственнаго Совѣта; новый созывъ Думы былъ назначенъ на 20 февраля 1907 года, срока же выборовъ, какъ того требуютъ основные законы, назначено не было. Послѣ роспуска Думы произошла частичная смѣна министерства съ назначеніемъ новаго премьера; попытка привлечь въ составъ министерства общественныхъ дѣятелей не увѣнчалась успѣхомъ. Въ междудумскій періодъ, на основ. ст. 87 основныхъ законовъ, было издано достаточное количество законовъ, проведеніе которыхъ въ жизнь не всегда могло встрѣтить сочувствіе Думы, каковы, напр., законъ о военно-полевыхъ судахъ, правила о продажѣ казенныхъ земель и другіе. Неправильность изданія такихъ законовъ на основаніи ст. 87 основ. законовъ съ юридической точки зрѣнія заключалась въ томъ, что наступившія послѣдствія законовъ, являлись не уничтожимыми, между тѣмъ какъ самые законы мо-

гли потерять свою силу, какъ это впослѣдствіи и случилось съ закономъ о военно-полевыхъ судахъ.

Указами сенату отъ 7 декабря 1906 г. и 4 января 1907 г. назначались новые выборы въ Государственную Думу въ разные сроки—отъ 6 до 16 февраля. Выборы во вторую Думу были произведены подъ строгимъ контролемъ правительственныхъ учрежденій. По предложенію министра внутреннихъ дѣлъ сенатомъ были даны разъясненія законовъ о выборахъ; въ силу этихъ разъясненій и вопреки точному смыслу закона, были признаны не имѣющими избирательныхъ правъ: нижніе служители и низшіе служащіе на желѣзныхъ дорогахъ по занимаемымъ ими квартирамъ; лица, снимающія на свое имя отдѣльныя комнаты, если они не удовлетворяли другимъ, требуемымъ закономъ условіямъ; крестьяне— собственники были признаны не имѣющими права участвовать въ выборахъ на основаніяхъ, установленныхъ для частныхъ землевладѣльцевъ. Благодаря этимъ разъясненіямъ сената весьма значительное число избирателей, пользовавшихся избирательнымъ правомъ при выборахъ въ первую Государственную Думу, лишилось этого права при выборахъ во вторую Думу, такъ что число избирателей оппозиціоннаго характера значительно сократилось. Были примѣнены и нѣкоторыя другія мѣры въ цѣляхъ сокращенія числа избирателей и контроля надъ ними; такъ были установлены оффиціальные бланки избирательныхъ записокъ съ признаніемъ недѣйствительными тѣхъ избирательныхъ записокъ, которыя были написаны на другихъ бланкахъ. Несмотря, однако, на эти и на многія другія административныя мѣры, предпринятыя съ цѣлью парализовать вліянія оппозиціонныхъ группъ населенія на выборы, большинство во второй Государственной Думѣ получилось еще болѣе оппозиціонное, нежели въ первой. Фактъ этотъ объясняется не какой-либо особенной организаціей прогрессивныхъ элементовъ общества и не вліяніемъ ихъ на воспріимчивые слои населенія, такъ какъ для того и другого вовсе не существовало сколько-нибудь благопріятныхъ условій, но скорѣе всего сознательностью самого населенія и тѣми правительственными мѣропріятіями, которыя не могли не вызвать духа оппозиціи. Почти наканунѣ собранія Думы, 16 февраля 1907 года, было издано Высочайшее повелѣніе объ охраненіи должнаго порядка въ помѣщеніяхъ Государственной Думы и о допуще-

нiи въ засѣданiя Думы постороннихъ лицъ, хотя, по ст. 63 Учрежденiя Госуд. Думы, подобныя правила составляются по соглашенiю предсѣдателя Думы съ предсѣдателемъ совѣта министровъ и утверждаются Высочайшей властью. Въ собравшейся второй Думѣ крайнiя лѣвыя партiи нашли значительно большее представительство, нежели какое они имѣли въ первой Думѣ, и это одно уже не могло обѣщать продолжительнаго существованiя Думы; Кромѣ того, и вообще большинство Думы было прогрессивнымъ и оппозицiоннымъ; событiя текущей жизни съ ихъ крайними излишествами со стороны администрацiи еще болѣе подняли духъ этой оппозицiи. Разсмотрѣнiе вопросовъ о военно-полевыхъ судахъ, аграрнаго бюджетнаго, въ особенности же запросы по поводу злоупотребленiй администрацiи привели вновь къ рѣзкому обострѣнiю отношенiй между Думой и правительствомъ, что, въ свою очередь, завершилось новымъ роспускомъ Думы именнымъ Высочайшимъ указомъ сенату отъ 3-го iюня 1907 года, съ назначенiемъ новыхъ выборовъ, начиная съ 1 сентября и собранiя Думы на 1 ноября 1907 г.

§ 13. Измѣненiе избирательнаго закона Высочайшимъ манифестомъ 3 iюня 1907 г.

3 iюня 1907 года не только была распущена Дума, но и изданъ властью Монарха новый избирательный законъ вопреки ст. 87 основныхъ законовъ, по которой измѣненiе избирательнаго закона можетъ быть сдѣлано лишь съ соблюденiемъ установленнаго законодательнаго порядка, т. е. при участiи Думы и Государственнаго Совѣта. Такое крупное нарушенiе закона не могло не вызвать объясненiй, и дѣйствительно въ манифестѣ 3 iюня мы находимъ такiя объясненiя; въ немъ указываются во первыхъ причины роспуска второй Думы; они заключаются въ стремленiи значительной части Думы „увеличить смуту и способствовать разложенiю государства“; въ медленномъ разсмотрѣнiи представляемыхъ правительствомъ законопроэктовъ, въ отклоненiи тѣхъ изъ нихъ, которые карали открытое восхваленiе преступленiй, въ превращенiи права запросовъ въ способъ борьбы съ правительствомъ и въ возбужденiи недовѣрiя къ нему въ широкихъ слояхъ населенiя, въ составленiи частiю Думы заговора противъ го-

сударства и Царской власти и въ неисполненіи Думой требованія правительства о выдачѣ обвиняемыхъ членовъ для заключенія наиболѣе уличаемыхъ изъ нихъ подъ стражу. Вторая часть манифеста касается собственно избирательнаго закона. „Вѣря въ любовь къ родинѣ и государственный разумъ народа Нашего, говорится въ манифестѣ, Мы усматриваемъ причину двукратнаго неуспѣха дѣятельности Государственной Думы въ томъ, что по новизнѣ дѣла и *несовершенству избирательнаго закона законодательное учрежденіе это пополнялось членами, не явившимися настоящими выразителями нуждъ и желаній народныхъ*“, въ виду этого измѣняется „лишь самый способъ призыва выборныхъ отъ народа въ Государственную Думу, дабы каждая часть народа имѣла въ ней своихъ избранниковъ“. Въ дальнѣйшемъ, однако, высказывается, что въ окраинахъ государства, гдѣ населеніе не достигло достаточнаго развитія гражданственности, выборы въ Государственную Думу должны быть временно пріостановлены. „Всѣ эти измѣненія въ порядкѣ выборовъ, говорится далѣе въ манифестѣ, не могутъ быть проведены обычнымъ законодательнымъ путемъ чрезъ ту Государственную Думу, составъ коей признанъ Нами неудовлетворительнымъ, вслѣдствіе несовершенства самого способа избранія ея членовъ. *Только Власти, даровавшей первый избирательный законъ, исторической власти Русскаго Царя, довлѣетъ право отмѣнить оный и замѣнить его новымъ. Отъ Господа Бога вручена Намъ власть Царская надъ народомъ Нашимъ. Предъ Престоломъ Его Мы дадимъ отвѣтъ за судьбы Державы Россійской*“. Такимъ образомъ, манифестъ признаетъ, что измѣненіе избирательнаго закона произведено вопреки основнымъ законамъ, но что другого выхода не было, такъ такъ сама Дума не измѣнила бы закона въ томъ направленіи, въ какомъ это было желательно. Но послѣднія приведенныя нами слова манифеста имѣютъ уже принципіальный характеръ и по прямому своему смыслу отрицаютъ и манифестъ 17 октября 1905 года и основные законы 23 апрѣля 1906 года.

Самое измѣненіе избирательнаго закона коснулось не столько условій избирательнаго права, сколько распредѣленія числа выборщиковъ между избирательными куріями, сокращенія числа избираемыхъ депутатовъ отъ отдѣльныхъ районовъ и лишенія избирательнаго права населенія нѣкоторыхъ окраинъ.

Вмѣсто прежнихъ 26 городовъ, имѣвшихъ самостоятельное представительство, осталось только семь. Министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено право регулировать выборы путемъ раздѣленія какъ съѣзда землевладѣльцевъ, такъ и предварительныхъ съѣздовъ на отдѣленія, по разрядамъ ценза и по національностямъ избирателей съ распредѣленіемъ числа выборщиковъ или уполномоченныхъ между отдѣленіями съѣзда по количеству земли, состоящей во владѣніи каждаго разряда избирателей или каждой національности. Такое право министра внутреннихъ дѣлъ создало возможность для опредѣленныхъ категорій лицъ избирать извѣстное число выборщиковъ или уполномоченныхъ и въ тѣхъ случаяхъ, когда они находятся на съѣздахъ въ меньшинствѣ. Нельзя, кромѣ того, не видѣть, что подобное вмѣшательство администраціи въ производство выборовъ колеблетъ ихъ юридическую устойчивость. Городскихъ избирателей новый избирательный законъ раздѣляетъ на двѣ группы, отнеся къ первой наиболѣе крупныхъ домовладѣльцевъ и плательщиковъ податей, ко второй мелкихъ домовладѣльцевъ и плательщиковъ податей, а равно и другія группы избирателей, указанныя въ прежнемъ избирательномъ законѣ, за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ. Распредѣленіе числа выборщиковъ между обѣими городскими куріями указано въ особомъ росписаніи. Вышеуказанное право министра внутреннихъ дѣлъ раздѣлять съѣзды на отдѣленія относится и до городскихъ съѣздовъ. Въ отношеніи крестьянской избирательной куріи новый законъ вводитъ въ текстъ закона тѣ сенатскія толкованія, о которыхъ упоминалось выше. На основаніи новаго закона уполномоченные отъ волостей избираются волостными сходами не вообще изъ числа крестьянъ, принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ данной волости, какъ установлялось въ прежнемъ законѣ, но изъ числа крестьянъ домохозяевъ, и не только изъ лицъ, имѣющихъ надѣльную землю, но и изъ лицъ имѣющихъ земельную собственность; новый законъ, кромѣ того, въ эту же избирательную курію относитъ всѣхъ крестьянъ собственниковъ, не принадлежащихъ къ составу сельскихъ обществъ, но лишь приписанныхъ къ волости. Приведенное постановленіе новаго избирательнаго закона стоитъ въ противорѣчіи съ IX п. закона 5 октября 1906 г., въ силу котораго крестьянамъ собственникамъ предоставлено право участвовать во

вторыхъ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ и собраніяхъ, а равно общему духу манифеста 17 октября 1906 года и закона 9 ноября 1906 года о выходѣ крестьянъ изъ общины. Однако, строгое проведеніе куріальной системы въ ущербъ даже цензовому началу, касается не только крестьянской, но и рабочей куріи; рабочіе, хотя бы и удовлетворяли условіямъ ценза, не имѣютъ права участвовать ни въ съѣздахъ землевладѣльцевъ, ни въ съѣздахъ городскихъ избирателей, а равно не участвуютъ въ избраніи уполномоченныхъ отъ волостей, хотя бы они были приписаны къ сельскимъ обществамъ и волостямъ. Дальнѣйшимъ нововведеніемъ избирательнаго закона 3 іюня 1907 года является образованіе курій не только выборщиковъ, но и членовъ Думы. По закону 6 августа 1905 г. только за крестьянами каждаго губернскаго избирательнаго собранія обезпечивался извѣстный минимумъ представителей въ Государственной Думѣ, такъ какъ крестьянскіе выборщики имѣли право сами, безъ участія прочихъ выборщиковъ губернскаго собранія, избирать одного депутата Думы. Этотъ порядокъ измѣненъ въ томъ смыслѣ, что за каждой изъ курій выборщиковъ опезпеченъ извѣстный минимумъ народныхъ представителей, избираемыхъ по новому закону не куріями выборщиковъ но всѣмъ губернскимъ избирательнымъ собраніемъ. Отступленіе сдѣлано въ отношеніи выборщиковъ отъ рабочихъ; изъ 38 губ. избирательныхъ собраній, имѣющихъ въ своемъ составѣ выборщиковъ отъ рабочихъ, только шести предоставлено право избирать по одному депутату отъ рабочихъ, всѣ остальные, въ томъ числѣ губернскія избирательныя собранія губерній пермской, вятской, кіевской и херсонской, несмотря на сосредоточеніе въ нихъ большихъ массъ рабочаго населенія, лишены этого права. Но самое существенное въ новомъ избирательномъ законѣ — это законодательное установленіе числа выборщиковъ въ каждой куріи, въ значительной степени опредѣляющее характеръ состава губернскихъ избирательныхъ собраній. Число это было опредѣлено и по закону 6 августа 1905 года; новый законъ измѣнилъ лишь цифры, давши численное преимущество выборщикамъ отъ землевладѣльцевъ и крупнаго капитала. Смыслъ и значеніе новаго избирательнаго закона усматривается изъ сопоставленія числа выборщиковъ отъ каждой куріи по закону 6 августа 1905 года и по закону 3 іюня 1906 года, по 51 губерніи.

Общее число выборщиковъ губернскихъ избирательныхъ собраній въ 51 губерніи уменьшено на 640 челов. Число крестьянскихъ выборщиковъ уменьшилось на 1357 челов., число выборщиковъ городской куріи также вообще нѣсколько уменьшилось, именно на 89 челов.

По закону 3 іюня 1907 года первое мѣсто по численности занимаютъ выборщики отъ землевладѣльцевъ; число ихъ превосходитъ число выборщиковъ отъ всѣхъ другихъ курій вмѣстѣ взятыхъ; за землевладѣльцами слѣдуетъ городская курія, въ которой, въ свою очередь, число выборщиковъ отъ крупнаго капитала превосходитъ число выборщиковъ отъ мелкой промышленности или незначительныхъ капиталовъ; выборщики отъ крестьянскаго населенія по своему числу занимаютъ только третье мѣсто, болѣе нежели въ два раза уступая по числу частнымъ землевладѣльцамъ; наконецъ, представительство рабочихъ не играетъ никакой роли, настолько оно незначительно.

Съ сентября мѣсяца 1907 года открылись выборы для избранія членовъ Государственной Думы третьяго созыва, на основаніи избирательнаго закона 3 іюля 1907 года, а перваго ноября того же года собралась третья Дума. Какъ и слѣдовало ожидать, правительственная оппозиція оказалась въ ней въ незначительномъ меньшинствѣ, рѣшающее же большинство составилъ элементъ консервативный и реакціонный. Такъ, сообразно съ ходомъ событій, перешли отъ манифеста 17 октября, провозгласившаго въ принципѣ общее избирательное право, къ системѣ, проникнутой сословнымъ духомъ и обезпечивающей исключительное вліяніе на законодательство за представителями привиллегированной и ничтожной по числу землевладѣльческой группы населенія.

Глава вторая.

Организація народнаго представительства въ Россіи по дѣйствующимъ законамъ.

§ 14. Общій характеръ государственнаго строя.

Существующая въ Россіи со времени изданія основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 г. форма государственнаго устройства является юридически конституціонной монархіей. Опредѣляя болѣе точно юридическое возникновеніе конституціонной монархіи въ Россіи, слѣдуетъ его пріурочить къ 27 апрѣля 1906 года, т. е. ко дню перваго созыва Государственной Думы и Государственнаго Совѣта; правильность такого пріуроченія подтверждается и манифестомъ 20 февраля 1906 года, въ которомъ имѣется, между прочимъ, слѣдующее мѣсто: „сохраняя незыблемымъ коренное положеніе основныхъ государственныхъ законовъ, на основаніи коего никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія безъ Нашего утвержденія, Мы постановляемъ впредь общимъ правиломъ, что, *со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы*“. Такъ какъ существенной чертой каждой конституціонной монархіи и является именно указанный порядокъ законодательства, то и возникновеніе конституціонной монархіи должно быть пріурочено къ тому моменту, съ котораго начинается указанный законодательный порядокъ, т. е. въ данномъ случаѣ къ 27 апрѣля 1906 года. Къ этому слѣдуетъ добавить, что конституціонная монархія въ Россіи не только получила юридическое возникновеніе, въ смыслѣ признанія этой формы въ законодательномъ актѣ, но вскорѣ нашла уже свое осуществленіе въ изданіи перваго закона, именно закона о продовольственной помощи, прошедшаго весь установленный въ конституціи законодательный порядокъ, т. е. принятаго обѣими палатами и утвержденнаго монархомъ. Въ настоящее время такихъ законовъ имѣется уже значительное количество.

Конституція (основ. зак. 23 апрѣля 1906 г.), опредѣляющая форму государственнаго устройства въ Россіи, является всецѣло конституціей октроированной, независимо отъ причинъ, вызвавшихъ ея появленіе. Она выработана и дана монархической властью безъ всякаго участія представителей народа, хотя бы и подъ вліяніемъ протекавшихъ событій. Благодаря такому характеру возникновенія конституціоннаго строя, центръ тяжести государственной власти сосредоточивается въ особѣ Монарха, что и дало поводъ назвать русскую конституцію самодержавной конституціей; мы видѣли, однако, что среди конституціонныхъ монархій имѣется не мало такихъ, въ которыхъ центръ тяжести власти сосредоточивается въ монархѣ; установившійся въ Россіи конституціонный строй представляетъ все же свои особенности, отличающія его отъ другихъ конституціонныхъ монархій и приближающія его къ абсолютной монархіи въ большей степени, нежели то можно сказать относительно другихъ государствъ, принадлежащихъ къ тому же типу. Во-первыхъ, въ самой конституціи удержано слово „самодержавный", въ учрежденіи Императорской Фамиліи, за которымъ признано значеніе основнаго закона, встрѣчается и выраженіе „неограниченный", хотя въ 4-й ст., опредѣляющей существо верховной власти, этого выраженія не содержится. Подобныя выраженія, стоя въ противорѣчіи съ основными началами конституціоннаго строя, даютъ нѣкоторымъ поводъ сомнѣваться въ самомъ существованіи этого строя и во всякомъ случаѣ способны порождать недоразумѣнія и разногласія, крайне невыгодныя и нежелательныя, въ особенности, въ области государственнаго управленія. Во-вторыхъ, какъ было замѣчено уже и выше, инициатива по пересмотру основныхъ законовъ остается исключительно въ рукахъ монарха, что въ настоящее время представляетъ уже анахронизмъ, крайне умаляющій значеніе конституціоннаго строя. Въ третьихъ, существованіе особаго, такъ называемаго, верховнаго управленія дѣлаетъ чрезвычайно затруднительнымъ сколько-нибудь точное разграниченіе между законами и распоряженіями, придавая послѣднимъ, когда они исходятъ отъ главы государства, характеръ какъ бы законовъ и создавая, такимъ образомъ, двойственность законодательнаго порядка, чѣмъ, въ свою очередь, подрывается идея единства конституціонной государственной власти. Все это заставляетъ думать, что возникшая

въ Россіи форма конституціоннаго строя принадлежитъ къ типу наименѣе развитыхъ формъ этой категоріи, уступая даже такому государству, какъ Пруссія съ ея классной системой представительства и обширными прерогативами короны.

Что касается законодательныхъ учрежденій Россіи, то они существуютъ здѣсь въ видѣ двухъ палатъ—нижней, носящей названіе Государственной Думы, и верхней—Государственнаго Совѣта. Двухъ-палатная система не имѣетъ въ Россіи глубокихъ историческихъ основаній. Государственная Дума не можетъ быть связана съ земскими соборами, прекратившими свое существованіе двѣсти лѣтъ тому назадъ; Государственный Совѣтъ, правда, имѣетъ связь съ прежнимъ законо-совѣщательнымъ совѣтомъ; но послѣдній былъ исключительно правительственнымъ органомъ, не пользовавшимся ни малѣйшей тѣнью самостоятельности и незаключавшимъ въ себѣ общественныхъ элементовъ. Приданіе Государственному Совѣту значенія верхней палаты со введеніемъ въ него представителей отъ общества не является результатомъ органическаго развитія этого учрежденія, но вызвано общими причинами, вліявшими на политическую жизнь русскаго государства. Съ другой стороны, нельзя уловить сколько-нибудь тѣсной связи между современной русской конституціей и тѣми проектами конституцій, даже правительственными, которые время отъ времени вырабатывались и обсуждались или въ тайныхъ обществахъ, или въ правительственныхъ коммиссіяхъ. Все это были случайныя начинанія, построенныя или чисто теоретически по опредѣленнымъ шаблонамъ, или бюрократически безъ должнаго соотвѣтствія съ народными потребностями и желаніями. Какими бы несовершенствами ни отличалась современная русская конституція, ея истинное достоинство состоитъ въ томъ, что она результатъ народной жизни; будучи октроирована, представляя даже и теперь непосредственно плодъ бюрократической работы, она все же носитъ на себѣ несомнѣнные слѣды народнаго вліянія; она связана съ народной жизнью фактомъ политическаго сознанія народа, который вызвалъ ее къ жизни и который при всѣхъ неблагопріятныхъ условіяхъ, дорожитъ ею, какъ основаніемъ для дальнѣйшаго ея роста. Этимъ она рѣзко отличается отъ всѣхъ предшествующихъ конституціонныхъ плановъ и проэктовъ.

§ 15. Избирательная система, опредѣляющая составъ Государственной Думы.

Источники Положеніе о выборахъ въ Государственную Думу 3 іюня съ разъясненіями сената. 1907.

Все число депутатовъ Государственной Думы опредѣлено по закону въ 441 человѣкъ, въ томъ числѣ по европейской Россіи 403, по царству польскому—14, по кавказскому краю—10, по Финляндіи 4, [1]) по азіатской Россіи—15. При опредѣленіи общаго числа народныхъ представителей обыкновенно руководствуются числомъ населенія, относя одного представителя на опредѣленную числовую норму населенія. Дѣлая соотвѣтствующее сопоставленіе, мы находимъ, что такой числовой нормой могло бы быть число 300 тысячъ. Однако, на самомъ дѣлѣ это не такъ; сопоставляя число населенія и число депутатовъ по вышеуказаннымъ крупнымъ районамъ, мы находимъ, что одинъ депутатъ въ европейской Россіи приходится на 270 тыс. населенія; въ царствѣ польскомъ на 782 тыс.; въ кавказскомъ краѣ на 1 мил. 45 тыс.; въ азіатской Россіи на 1 мил. 46 тыс. Подобное же несоотвѣтствіе, хотя и не въ такой рѣзкой формѣ, мы находимъ и по отдѣльнымъ губерніямъ европейской Россіи; такъ, въ вятской губ. одинъ народный представитель приходится на 441 тыс. населенія; въ курской губ. на 254 тыс. Отсюда слѣдуетъ, что число народныхъ представителей въ Россіи по отдѣльнымъ районамъ и по избирательнымъ округамъ опредѣляется закономъ не на основаніи числа населенія, но по особымъ соображеніямъ, объясненія которыхъ въ законѣ мы не находимъ. Очевидно, принимается во вниманіе не одно количество, но и качество населенія.

Что касается избирательнаго права, то оно имѣетъ въ своемъ основаніи экономическій цензъ, хотя весьма неодинаковый для разныхъ группъ населенія. При опредѣленіи избирательнаго права законъ стремился удержать до нѣкоторой степени раздѣленіе населенія по сословіямъ; такъ, особыя условія избирательнаго права установлены для крестьянскаго населенія, городскаго, землевладѣльческаго. Условіями активнаго избирательнаго права для крестьянъ признаются: принадлеж-

[1]) Избраніе членовъ Думы отъ Финляндіи предоставлено Финляндскому Сейму; однако, общія условія пассивнаго избирательнаго права распространены и на финляндцевъ.

ность къ составу волостного схода, а для участія въ послѣднемъ требуется, какъ извѣстно, избраніе со стороны сельскаго общества: для участія же на сельскомъ сходѣ требуется домохозяйство, причемъ, по разъясненію сената домохозяевами признаются старшіе представители семьи, независимо отъ того имѣютъ ли они въ селеніи усадебную осѣдлость и ведутъ ли собственное хозяйство [1]). Для пользованія пассивнымъ избирательнымъ правомъ установлены: принадлежность къ волости, владѣніе въ предѣлахъ волости надѣльной или пріобрѣтенной въ собственность землей; личное веденіе хозяйства и проживаніе въ волости не менѣе одного года.

Пользованіе активнымъ и 1-й степени пассивнымъ избирательнымъ правомъ для землевладѣльцевъ обусловлено: владѣніемъ въ теченіе года въ уѣздѣ участками земли или горнозаводскими дачами, обложенными земскими сборами, въ количествѣ отъ 100 до 800 десятинъ, или другимъ недвижимымъ имуществомъ стоимостью, по земской оцѣнкѣ, не ниже 15 тыс. рублей, если это имущество не составляетъ собою торгово-промышленнаго заведенія. Лица, владѣющія имуществомъ или землей въ размѣрѣ, недостигающемъ установленной нормы, участвуютъ въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ ими по одному на полный земельный или неземельный избирательный цензъ. Къ числу землевладѣльцевъ законъ относитъ и настоятелей тѣхъ церквей, къ которымъ приписана земля.

Что касается группы городскихъ избирателей, то надо прежде всего замѣтить, что къ ней принадлежатъ не только жители городовъ, но также городскихъ поселеній, а равно лица торгово-промышленнаго класса, хотя бы ихъ торгово-промышленныя заведенія находились и не въ городѣ, но въ предѣлахъ уѣзда. Высшимъ избирательнымъ цензомъ для этой группы является владѣніе не менѣе года въ предѣлахъ города или городского поселенія недвижимымъ имуществомъ цѣнностью по земской или городской оцѣнкѣ не менѣе одной тысячи рублей, или владѣніе въ предѣлахъ уѣзда торгово-промышленными предпріятіями высшихъ разрядовъ; низшимъ

---

[1]) *Горемыкинъ.* Сводъ узаконеній и распоряженій правительства объ устройствѣ сельскаго состоянія. 1898. т. I, стр. 68—69.

избирательнымъ цензомъ является—занятіе на свое имя въ теченіи года квартиры или полученіе какого либо жалованья или пенсіи по службѣ правительственной, земской, городской или сословной, а равно по службѣ на желѣзныхъ дорогахъ не менѣе года съ проживаніемъ въ городѣ въ теченіе того же срока; исключеніе сдѣлано для нижнихъ служителей и рабочихъ, которые по служебному цензу избирательными правами не пользуются. Наконецъ, четвертую группу населенія, пользующуюся избирательнымъ правомъ, составляютъ рабочіе тѣхъ предпріятій фабрично-заводской промышленности, въ которыхъ общее число рабочихъ не менѣе пятидесяти, при томъ же лишь въ тѣхъ губерніяхъ, которые точно указаны въ законѣ. Такимъ образомъ, эта группа населенія пользуется избирательнымъ правомъ, повидимому, независимо отъ экономическаго ценза, если не считать такимъ получаемую рабочими плату. Общими условіями избирательнаго права, какъ активнаго, такъ и пассивнаго, для всѣхъ группъ населенія являются: мужскій полъ, достиженіе 25 лѣтъ возраста, русское подданство и неопороченное поведеніе. Не пользуются активнымъ избирательнымъ правомъ, хотя бы и удовлетворяли вышеуказаннымъ условіямъ: 1) лица, обучающіяся въ учебныхъ заведеніяхъ; 2) воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ; 3) бродячіе инородцы; 4) подвергшіеся несостоятельности и 5) состоящіе подъ опекой.

Кромѣ того не принимаютъ участія въ выборахъ губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и ихъ помощники—въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей; а также лица, занимающія полицейскія должности—въ губерніи, области или городѣ, гдѣ производятся выборы. (Ст. 11 полож. о выб.). Изъ буквальнаго смысла этого постановленія слѣдуетъ, что губернаторы и вице-губернаторы пользуются избирательнымъ правомъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ они не состоятъ на должности, если имѣютъ въ нихъ установленное имущество; градоначальники и ихъ помощники пользуются избирательнымъ правомъ внѣ городовъ, которые имъ подвѣдомственны. Что касается полиціи, то законъ разграничиваетъ губернскую или областную полицію отъ городской; на выборахъ производимыхъ въ губерніи, по волостямъ и уѣздамъ, не могутъ участвовать чины полиціи, служащіе въ предѣлахъ данной губерніи или

области; но чины полиціи, служащіе въ предѣлахъ города, имѣющаго особое представительство, повидимому, могутъ участвовать въ выборахъ по губерніи, если имѣютъ внѣ города, но въ предѣлахъ губерніи и соотвѣтствующаго уѣзда указанное въ законѣ имущество; съ другой стороны, чины уѣздной полиціи имѣютъ право участвовать на городскихъ выборахъ. Такимъ образомъ, устраненіе полиціи отъ участія въ выборахъ далеко не безусловное.

Пассивное избирательное право въ точномъ смыслѣ этого слова, т. е. право быть избираемымъ въ члены Государственной Думы, обусловлено нѣкоторыми особенными требованіями. Такъ, въ члены Государственной Думы могутъ быть избираемы только выборщики, входящіе въ составъ губернскихъ избирательныхъ собраній и тѣхъ городскихъ, которыя образуются въ городахъ, имѣющихъ самостоятельное представительство, выразившіе свое согласіе на избраніе и знающіе русскій языкъ. Лица, занимающія на гражданской государственной службѣ должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены Думы, обязаны оставить занимаемую ими должность или отказаться отъ избранія (ст. 127 и 128 полож. о выбор.). Изъ буквальнаго смысла закона слѣдуетъ, что лица, состоящія на гражданской государственной службѣ безъ опредѣленнаго оклада содержанія, могутъ быть избираемы въ члены Думы; лица духовнаго званія, не смотря на получаемое ими содержаніе, также могутъ быть избираемы.

Чтобы правильно оцѣнить вышеизложенныя постановленія объ избирательномъ правѣ, надо принять во вниманіе, что, за исключеніемъ городовъ, имѣющихъ самостоятельное представительство, для всѣхъ разрядовъ избирателей установлены косвенные выборы, хотя и неодинаковаго числа степеней— для крестьянъ и рабочихъ—трехъ-степенные, для прочихъ избирателей двухъ-степенные. Избирательное право крестьянъ на первый взглядъ кажется довольно широкимъ; главными условіями являются владѣніе землей и домохозяйство, которымъ, повидимому, должны удовлетворять всѣ крестьяне или, по крайней мѣрѣ, огромное большинство. На самомъ дѣлѣ это не такъ. Избирательнымъ правомъ въ первой стадіи пользуются лишь волостные сходы, число членовъ которыхъ на всю европейскую Россію не многимъ болѣе одного милліона

двухъ сотъ тысячъ [1]); изъ этого числа на второй стадіи выборовъ остается не болѣе 20 тыс., а на третьей стадіи, гдѣ происходятъ уже непосредственные выборы членовъ Государственной Думы, число крестьянскихъ избирателей не можетъ превышать 1170 человѣкъ на всю европейскую Россію, т. е. приблизительно на 92 мил. человѣкъ; то же мы видимъ и въ отношеніи фабрично-заводскихъ рабочихъ: на нѣсколько милліоновъ рабочихъ приходится только 112 непосредственныхъ выборщиковъ, не могущихъ оказывать никакого вліянія на выборы. Къ этому слѣдуетъ добавить, что крестьянскіе и рабочіе избиратели на первыхъ двухъ стадіяхъ выборовъ совершенно изолированы отъ всѣхъ другихъ группъ избирателей и, слѣдовательно, не только въ послѣдней стадіи выборовъ, гдѣ они находятся въ меньшинствѣ, но и въ первыхъ двухъ они лишены возможности оказывать какое нибудь вліяніе на конечный результатъ выборовъ. Наибольшія выгоды изъ избирательнаго права извлекаютъ для себя землевладѣльческая группа избирателей и городская. Такъ какъ, однако, не только городское населеніе, но и землевладѣльческое допускаетъ, въ смыслѣ политическихъ взглядовъ и настроеній, довольно смѣшанный составъ, то наибольшее законодательное регламентированіе выборовъ относится именно къ этимъ избирательнымъ группамъ.

§ 16. Организація выборовъ въ Государственную Думу.

Источники. Положеніе о выборахъ въ Госуд. Думу 3 іюня 1907 г.

Вся Россія въ отношеніи выборовъ въ Государственную Думу раздѣляется на 80 избирательныхъ округовъ, совпадающихъ въ большинствѣ случаевъ съ губерніями или областями; на каждый округъ назначено по нѣсколько членовъ Думы, слѣдовательно установленная система выборовъ является системой выборовъ по спискамъ. Однако, стремленіе къ достиженію опредѣленныхъ политическихъ результатовъ заставляетъ законодателя дѣлать значительныя отступленія, не только вводя наряду съ системой списковъ индивидуальные выборы но и

[1]) Число дворовъ опредѣляется цифрой 12 019255.

создавая особые національные и вѣроисповѣдные избирательные округи. Система выборовъ по спискамъ установлена во всѣхъ губерніяхъ европейской Россіи, въ области войска донскаго и въ губерніяхъ тобольской и томской; въ остальныхъ губерніяхъ и областяхъ установлена индивидуальная система, т. е. каждый избирательный округъ избираетъ одного члена Думы. Избирательные округи не всегда совпадаютъ съ губерніями и областями: иногда нѣсколько губерній составляютъ одинъ округъ—такъ губерніи бакинская, елизаветпольская и эриванская выбираютъ двухъ членовъ Думы; области карская, батумская и сухумскій округъ—одного; но съ другой стороны, мы встрѣчаемся съ избирательными округами, характеризующимися не только территоріальнымъ элементомъ, но и тѣми или другими признаками, характеризующими населеніе; такъ, имѣются округи населенія казачьихъ войскъ, избирающіе по одному члену Думы; округи русскаго населенія, что мы находимъ въ г. Варшавѣ, гдѣ русское населеніе избираетъ одного члена Думы; въ губерніяхъ виленской и ковенской, гдѣ въ первой русское населеніе избираетъ двухъ членовъ Думы, въ послѣдней—одного; въ Закавказьи, гдѣ все русское населеніе Закавказья избираетъ одного члена Думы; имѣются округи вѣроисповѣдные: такъ, православное населеніе губерніи люблинской и сѣдлецкой выбираетъ одного члена Думы. Такимъ образомъ, избирательные округи въ Россіи весьма разнообразны; установленіе ихъ покоится на различныхъ основаніяхъ, что объясняется вышеуказанной причиной и подобія чему не легко встрѣтить въ другихъ государствахъ.

Остановимся прежде всего на организаціи выборовъ въ европейской Россіи. Первый вопросъ касается составленія избирательныхъ списковъ. По крестьянской и рабочей куріямъ избирательныхъ списковъ не составляется, такъ какъ въ нихъ нѣтъ надобности. Всѣ участвующіе на волостныхъ сходахъ крестьяне и всѣ рабочіе указанныхъ въ законѣ категорій имѣютъ право избирать уполномоченныхъ на соотвѣтствующіе съѣзды. Однако, лицамъ крестьянскаго сословія и рабочаго класса, пользующимся пассивнымъ правомъ выбора, должны составляться избирательные списки, хотя законъ объ этомъ и не упоминаетъ. Для пользованія пассивнымъ правомъ выбора установлены для крестьянъ и рабочихъ нѣкоторые особыя условія (см. § 15), кромѣ того, общее условіе достиже-

нія 25 л. возраста должно распространяться на уполномоченныхъ отъ крестьянъ и рабочихъ, хотя на первоначальныхъ избирателей той и другой категоріи это условіе, повидимому, не распространяется. Во всякомъ случаѣ для участія въ волостныхъ сходахъ достиженіе 25 л. возраста не требуется. Такимъ образомъ, составленіе избирательныхъ списковъ законъ относитъ лишь къ куріямъ землевладѣльцевъ и городскимъ. Но законъ установляетъ нѣкоторыя общія положенія, касающіяся всякаго рода политическихъ выборовъ; сюда относятся слѣдующія положенія: 1) никто не можетъ имѣть на выборахъ болѣе одного голоса, т. е. каждый избиратель можетъ осуществить свое избирательное право только одинъ разъ въ теченіе избирательнаго періода. Этимъ законъ стремится установить равенство избирательнаго права. Само собою разумѣется, что при системѣ косвенныхъ выборовъ одинъ и тотъ же избиратель можетъ голосовать нѣсколько разъ въ различныхъ стадіяхъ выборовъ. При распредѣленіи избирателей по куріямъ и при назначеніи на каждую курію опредѣленнаго числа выборщиковъ, безъ всякаго соотвѣтствія съ числомъ избирателей, равенство избирательнаго права не достигается; 2) подача заявленій и жалобъ по дѣламъ о выборахъ не останавливаетъ выборнаго производства; 3) подробности порядка произвоства выборовъ, не предусмотрѣнныя положеніемъ о выборахъ, опредѣляются министромъ внутреннихъ дѣлъ; 4) избирателямъ и выборщикамъ предоставляется образовывать особыя подготовительныя собранія для совѣщанія о кандидатахъ, подлежащихъ избранію. Это такъ называемыя на обыкновенномъ языкѣ предвыборныя собранія. Въ виду отсутствія въ Россіи надлежащей свободы собраній вообще, и предвыборныя собранія не только фактически, но и по закону поставлены въ крайне тѣсныя рамки. Въ предвыборныхъ собраніяхъ избиратели присутствуютъ только внесенные въ списокъ избиратели, въ предвыборныхъ собраніяхъ выборщиковъ только выборщики одного и того же избирательнаго собранія; о мѣстѣ и времени тѣхъ и другихъ собраній доводится до свѣдѣнія полиціи за 24 часа до собранія; въ предвыборныхъ собраніяхъ избирателей можетъ присутствовать полицейскій чиновникъ, который въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ (ст. 81 пол. о выб.) можетъ закрыть собраніе; въ предвыборныхъ собраніяхъ выборщиковъ полицейскій чиновникъ не присутствуетъ. Отсюда

видно, что свободы предвыборныхъ собраній въ смыслѣ западно-европейскомъ въ Россіи совершенно не существуетъ.

Порядокъ участія крестьянъ въ выборахъ въ Государственную Думу заключается въ слѣдующемъ. Волостные сходы или станичные сборы каждаго уѣзда выбираютъ, по общему порядку, двухъ уполномоченныхъ путемъ закрытой подачи голосовъ посредствомъ баллотировки; приговоръ по поводу состоявшихся выборовъ препровождается на другой день послѣ выборовъ въ уѣздную по дѣламъ о выборахъ коммиссію, куда направляются также и жалобы на неправильности, допущенныя при выборахъ. Избранные сходами уполномоченные собираются на избирательные съѣзды въ дни, назначенные губернаторомъ и, подъ предсѣдательствомъ уѣздныхъ предводителей дворянства, избираютъ путемъ закрытой подачи голосовъ опредѣленное по закону и указанное въ особомъ росписаніи число выборщиковъ для участія послѣднихъ въ губернскомъ избирательномъ собраніи. Выборщики могутъ быть избираемы только изъ числа уполномоченныхъ, хотя бы и неприсутствующихъ на съѣздѣ; на избраніе требуется ихъ согласіе и самое избраніе производится абсолютнымъ большинствомъ голосовъ лицъ, присутствующихъ на съѣздѣ; при перебаллотировкахъ достаточно относительнаго большинства. Результаты выборовъ сообщаются въ уѣздную коммиссію; туда же поступаютъ и жалобы на выборы, по которымъ выборы могутъ быть уѣздной коммиссіей отмѣняемы цѣликомъ или въ отношеніи отдѣльныхъ выборщиковъ, съ назначеніемъ въ первомъ случаѣ новыхъ выборовъ, въ послѣднемъ съ замѣной неправильно избранныхъ ближайшими кандидатами. На постановленія уѣздной коммиссіи подаются жалобы въ губернскую, на постановленія послѣдней — въ сенатъ. Выборщики отъ крестьянъ въ назначенное время являются въ губернское избирательное собраніе и здѣсь, на одинаковыхъ основаніяхъ съ выборщиками другихъ категорій, принимаютъ участіе въ непосредственномъ избраніи положеннаго числа членовъ Государственной Думы.

Таковъ, въ существенныхъ чертахъ, порядокъ участія крестьянъ въ выборахъ. Недостатки этого порядка весьма значительны. На первой стадіи выборовъ мы встрѣчаемся не съ избирателями, но съ государственнымъ учрежденіемъ — волостнымъ сходомъ — дѣйствующимъ въ качествѣ избирательной коллегіи; это обстоятельство должно лишать увѣренности въ

томъ, что выборы будутъ происходить вполнѣ свободно, такъ какъ зависимость волостныхъ сходовъ отъ административнаго начальства является общеизвѣстнымъ фактомъ и, кромѣ того установлена самимъ закономъ; значительная часть крестьянскаго населенія, удовлетворяя всѣмъ общимъ условіямъ избирательнаго права, лишена, однако, возможности осуществить свое право, такъ какъ къ выборамъ допущены только домохозяева и при томъ не всѣ, но лишь одна десятая часть ихъ въ каждой волости; значитъ девять десятыхъ полноправнаго даже съ точки зрѣнія закона населенія волости устраняется отъ выборовъ Производство выборовъ на волостныхъ сходахъ почти вовсе не регулировано избирательнымъ законамъ; неизвѣстно, напримѣръ, каковъ долженъ быть въ этихъ случаяхъ законный составъ волостныхъ сходовъ. Въ ст. 83 полож. о выбор. говорится, что „избраніе уполномоченныхъ отъ волостей производится наличнымъ составомъ выборныхъ отъ сельскихъ обществъ, избранныхъ для рѣшенія текущихъ дѣлъ“. Изъ приведеннаго постановленія совершенно нельзя уяснить, о какомъ составѣ схода говорится; если признать, что на сходѣ долженъ участвовать весь наличный составъ выборныхъ, то это значило бы въ то же время признавать постоянную возможность незаконности состава схода за неприбытіемъ нѣкотораго числа выборныхъ; если же подъ наличностью разумѣть лишь наличность явившихся на сходъ, то это значило бы поставить выборы въ зависимость отъ крайне случайнаго состава волостного схода. Общее положеніе о крестьянахъ опредѣляетъ законный составъ волостныхъ сходовъ вполнѣ точно, говоря, что постановленія сходовъ признаются дѣйствительными только въ томъ случаѣ, когда на сходѣ присутствуетъ волостной старшина или заступающій его мѣсто и не менѣе двухъ третей крестьянъ, имѣющихъ голосъ на сходѣ. Примирить это постановленіе со ст. 83 полож. о выбор. не представляется никакой возможности. Въ новомъ избирательномъ законѣ нѣтъ также никакихъ указаній и на то, какимъ путемъ намѣчаются кандидаты въ уполномоченные и при какомъ большинствѣ голосовъ избраніе считается состоявшимся. На основаніи общаго положенія о крестьянахъ (ст. 79, 53—56) всѣ дѣла рѣшаются на волостномъ сходѣ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ; при равенствѣ голосовъ, большинство считается на той сторонѣ, съ которою согласится волостной

старшина. Разъ нѣтъ спеціальнаго постановленія въ этомъ отношеніи для выборовъ уполномоченныхъ отъ волостей, должны примѣняться общія постановленія.

Выборы на съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей происходятъ подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства. Послѣдніе являются должностными лицами дворянскаго общественнаго управленія и назначеніе ихъ предсѣдателями на крестьянскихъ выборахъ не можетъ быть оправдано требованіями политическаго такта. Положеніе о выбор. не устанавливаетъ quorum'а и въ отношеніи съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей, а такъ какъ въ этомъ отношеніи никакихъ прежнихъ постановленій не существуетъ, то слѣдуетъ признать, что подобные съѣзды законны при всякомъ числѣ уполномоченныхъ отъ волостей. Порядокъ этотъ представляетъ неудобство въ томъ отношеніи, что все число уполномоченныхъ по самому закону крайне ничтожно. Большимъ недостаткомъ избирательнаго закона слѣдуетъ признать отсутствіе въ немъ точныхъ указаній относительно права членовъ волостныхъ сходовъ, а также избраннымъ ими уполномоченныхъ, устраивать предвыборныя собранія. Ст. 77 полож. о выборахъ говоритъ, однако о томъ, что въ подготовительныхъ собраніяхъ *избирателей принимаютъ участіе только лица, внесенныя въ списокъ избирателей* даннаго съѣзда *или даннаго избирательнаго разряда*; такъ какъ члены волостныхъ сходовъ составляютъ опредѣленный разрядъ избирателей, равно какъ и уполномоченные, и внесены въ опредѣленные списки, то слѣдуетъ думать, что они имѣютъ право образовывать предвыборные собранія. Но наиболѣе крупнымъ недостаткомъ избирательнаго закона въ отношеніи крестьянскихъ выборовъ слѣдуетъ признать установленіе крайне ничтожнаго числа выборщиковъ, избираемыхъ съѣздами уполномоченныхъ отъ волостей (1170 челов. на 51 губ. 1416 по 80 губ.), не стоящаго ни въ какомъ соотвѣтствіи съ количествомъ крестьянскаго населенія и значительно уступающаго числу выборщиковъ какъ отъ частныхъ землевладѣльцевъ, такъ и отъ городскихъ избирателей.

Рабочіе, подобно крестьянамъ, представляютъ изолированную группу избирателей, пользующуюся наименьшими избирательными правами и осуществляющую ихъ при наименѣе благопріятныхъ условіяхъ. На каждой фабрикѣ, заводѣ или желѣзно-дорожной мастерской изъ тѣхъ, которые принадле-

жатъ къ указаннымъ въ законѣ разрядамъ, рабочіе избираютъ уполномоченныхъ для участія въ губернскомъ съѣздѣ. Въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ 50 до 1000 они избираютъ одного уполномоченнаго; въ предпріятіяхъ съ общимъ числомъ рабочихъ свыше тысячи—по одному на каждую полную тысячу. Какъ упомянуто выше, въ уполномоченные могутъ быть избираемы рабочіе мужского пола, работающіе въ томъ предпріятіи, въ которомъ производятся выборы, не менѣе шести мѣсяцевъ. Избраніе уполномоченныхъ отъ рабочихъ производится во всѣхъ предпріятіяхъ губерніи по возможности въ одинъ и тотъ же день, назначаемый губернаторомъ. Въ виду изолированности рабочихъ отъ другихъ избирательныхъ группъ, законъ предоставляетъ имъ самимъ опредѣлять порядокъ выборовъ и избирать изъ своей среды одного или нѣсколькихъ руководителей. Списки избранныхъ уполномоченныхъ передаются губернатору, который и составляетъ общій списокъ по губерніи. Въ назначенное время уполномоченные отъ рабочихъ собираются въ губернскій съѣздъ, гдѣ, подъ предсѣдательствомъ городского головы губернскаго города, избираютъ положенное по росписанію число выборщиковъ, которое, какъ мы видѣли, равняется для всей Россіи 112 выборщикамъ; число же рабочихъ достигаетъ нѣсколькихъ милліоновъ.

Частные землевладѣльцы и владѣльцы другого недвижимаго имущества въ уѣздѣ, удовлетворяя указаннымъ въ законѣ условіямъ (ст. 28 полож. о выборахъ), составляютъ особую избирательную группу, члены которой или прямо избираютъ выборщиковъ, или, неудовлетворяя требованіямъ полнаго ценза, избираютъ уполномоченныхъ (см. § 15). Предварительные съѣзды для избранія этихъ уполномоченныхъ собираются въ установленное время подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства или лица его замѣняющаго. По распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ можетъ быть образовано нѣсколько предварительныхъ съѣздовъ, какъ по мѣстностямъ уѣзда, такъ и по разрядамъ избирателей, соотвѣтственно роду и размѣру цензовъ, а также національности. Выше было уже указано значеніе подобнаго рода постановленій. Избранные на предварительныхъ съѣздахъ уполномоченные участвуютъ въ избраніи выборщиковъ на съѣздахъ землевладѣльцевъ. Послѣдніе собираются также подъ предсѣдательствомъ уѣздныхъ пред-

водителей дворянства или въ видѣ одного уѣзднаго съѣзда, или раздѣляются на отдѣленія, подобно предварительнымъ съѣздамъ. Уѣздные съѣзды частныхъ владѣльцевъ выбираютъ положенное по росписанію число выборщиковъ, которое для 51 губ. европейской Россіи равняется, какъ мы видѣли, 2645 выборщиковъ, превосходя, такимъ образомъ, общую совокупность выборщиковъ по всѣмъ остальнымъ куріямъ и создавая для частныхъ владѣльцевъ такое большинство въ губернскомъ избирательномъ собраніи, благодаря которому отъ ихъ усмотрѣнія зависятъ и результаты выборовъ въ Государственную Думу.

Четвертую избирательную группу составляютъ городскіе избиратели, при чемъ семь городовъ—Петербургъ, Москва, Варшава, Кіевъ, Лодзь, Одесса и Рига—имѣютъ особое представительство и особый порядокъ выборовъ; избиратели всѣхъ остальныхъ городовъ, городскихъ поселеній и владѣльцы торгово-промышленныхъ заведеній въ уѣздахъ избираютъ выборщиковъ въ губернскія избирательныя собранія наряду съ другими избирательными группами.

Городскіе избиратели послѣдней группы раздѣляются на два городскихъ съѣзда: въ первомъ участвуютъ крупные владѣльцы недвижимаго имущества въ городахъ и городскихъ поселеніяхъ и крупные промышленники въ уѣздахъ и въ городахъ (см. § 15); по всей европейской Россіи эта городская курія избираетъ 688 выборщиковъ въ губернскія избирательныя собранія. Во второмъ съѣздѣ городскихъ избирателей участвуютъ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ цѣнностью по земской или городской оцѣнкѣ ниже 1000 рублей для городовъ съ населеніемъ свыше 20 тысячъ и ниже 300 руб. для остальныхъ городовъ, владѣльцы торгово-промышленныхъ предпріятій, не участвующіе въ первой куріи, плательщики квартирнаго налога, плательщики промыслового налога на личныя промысловыя занятія, съемщики на свое имя отдѣльныхъ квартиръ, правительственные и общественные должностные лица на жалованьи и пенсіонеры, за исключеніемъ нижнихъ служителей и рабочихъ. Каждая изъ городскихъ курій можетъ, въ свою очередь, раздѣляться, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, на отдѣленія на тѣхъ же основаніяхъ, что въ группѣ землевладѣльцевъ, только что число выборщиковъ для каждаго отдѣленія распредѣляется въ соотвѣтствіи съ

числомъ избирателей каждаго отдѣленія. Вторая городская курія для всей европейской Россіи избираетъ 571 выборщика, т. е. не смотря на свою многочисленность, менѣе нежели первая городская курія, заключающая въ себѣ незначительное число крупныхъ капиталистовъ.

Выборы въ семи большихъ городахъ, пользующихся особымъ представительствомъ, имѣютъ свою особенности, главнѣйшею изъ которыхъ является то, что въ нихъ установлены прямые выборы, т. е. избиратели этихъ городовъ выбираютъ непосредственно членовъ Государственной Думы. Какъ и въ другихъ городахъ, избиратели этихъ городовъ раздѣляются на двѣ куріи, различающіяся по величинѣ экономическаго ценза (ст. 42 полож. о выбор.), и выбираютъ каждая одинаковое число народныхъ представителей—въ Петербургѣ по 3, въ Москвѣ по 2, въ Кіевѣ, Ригѣ и Одессѣ по 1, въ Варшавѣ одного отъ русскаго населенія и одного отъ польскаго; въ Лодзи—городскіе избиратели избираютъ одного члена Думы. Выборы въ г. Варшавѣ отъ русскаго населенія производятся особо и являются косвенными.

Въ цѣляхъ осуществленія выборовъ для курій частныхъ и городскихъ избирателей составляются избирательные списки, въ которые вносятся всѣ лица, имѣющія право участвовать въ выборахъ по этимъ куріямъ. Списки уѣздныхъ частныхъ владѣльцевъ составляются земскими управами, а за неимѣніемъ ихъ полицейскими учрежденіями, для городскихъ избирателей каждаго разряда особо городскими и мѣщанскими управами. Занесеніе избирателей въ списки дѣлается независимо отъ ихъ заявленій, за исключеніемъ избирателей, участвующихъ въ выборахъ по занимаемымъ ими квартирамъ, безъ платежа квартирнаго налога. Избирательные списки публикуются не позднѣе какъ за мѣсяцъ до выборовъ въ мѣстныхъ газетахъ и кромѣ того могутъ быть обозрѣваемы со всѣми относящимися къ нимъ документами въ помѣщеніяхъ тѣхъ учрежденій, которыя ихъ составляютъ. Въ теченіе двухъ недѣль со дня опубликованія избирательныхъ списковъ могутъ быть подаваемы въ уѣздныя или губернскія по выборамъ коммиссіи [1]) жалобы и

[1]) Составъ этихъ коммиссій смѣшанный: въ нихъ входятъ правительственные чиновники административнаго и судебнаго вѣдомства съ присоединеніемъ небольшаго числа должностныхъ лицъ общественнаго управленія.

заявленія по поводу неправильности или неполноты списковъ; сдѣланныя вслѣдствіе ихъ соотвѣтствующими учрежденіями измѣненія также публикуются во всеобщее свѣдѣніе, послѣ чего никакія дополненія и измѣненія списковъ уже не допускаются, за исключеніемъ тѣхъ, которыя могутъ послѣдовать въ разрѣшеніе жалобъ или въ порядкѣ надзора.

Выборы членовъ Государственной Думы губернскими избирательными собраніями, состоящими изъ выборщиковъ отъ различныхъ курій или избирательныхъ съѣздовъ, производятся въ дни, назначаемые указами Монарха. Губернское избирательное собраніе считается состоявшимся въ случаѣ прибытія въ него половины всего числа выборщиковъ. Выборы производятся закрытой подачей голосовъ посредствомъ баллотировки шарами, причемъ предварительно путемъ записокъ намѣчаются кандидаты; избранными считаются получившіе абсолютное большинство голосовъ; при перебаллотировкахъ допускается относительное большинство. Въ члены Государственной Думы могутъ быть избираемы только выборщики, входящіе въ составъ даннаго избирательнаго собранія, изъявившіе на то свое согласіе; число избираемыхъ членовъ Государственной Думы опредѣлено въ особомъ росписаніи для каждаго избирательнаго округа. Максимумъ членовъ губернскаго избирательнаго собранія 158—въ волынской губерніи, минимумъ 45—въ ставропольской губерніи, не считая мѣстностей, гдѣ выборы организованы на особыхъ основаніяхъ. Наибольшее число депутатовъ, избираемыхъ губернскими избирательными собраніями—13, въ губерніяхъ кіевской, подольской, волынской и самарской; наименьшее—2 въ архангельской губерніи, не считая окраинъ, гдѣ обыкновенно назначено по одному депутату на избирательный округъ. Самый порядокъ выборовъ представляется крайне своеобразнымъ; губернское избирательное собраніе избираетъ, въ губерніяхъ управляемыхъ по общему основанію, прежде всего одного члена Думы изъ числа выборщиковъ отъ крестьянъ; раньше, какъ извѣстно, въ этихъ выборахъ участвовали только одни выборщики отъ крестьянъ. Такимъ же путемъ избирается далѣе (за исключеніемъ архангельской губерніи) одинъ членъ Думы отъ частныхъ уѣздныхъ владѣльцевъ разныхъ имуществъ; въ 25 губерніяхъ указанныхъ въ законѣ (ст. 123 полож. о выбор.) такимъ же путемъ избирается одинъ членъ Думы отъ перваго или второго съѣзда

городскихъ избирателей; въ остальныхъ губерніяхъ (кромѣ ставропольской) по одному члену Думы отъ каждаго изъ двухъ съѣздовъ городскихъ избирателей; въ губерніяхъ—астраханской, оренбургской и въ области войска донского по одному члену Думы отъ казачьихъ станицъ и, наконецъ, въ шести губерніяхъ—с.-петербургской, московской, владимірской, екатеринославской, костромской и харьковской—по одному члену Думы отъ рабочихъ. Отсюда нельзя не видѣть, что законъ, сосредоточивая, можно сказать, всю полноту избирательнаго права и вліянія въ рукахъ частныхъ землевладѣльцевъ, обезпечиваетъ нѣкоторый минимумъ народныхъ представителей за каждой куріей, при чемъ этотъ минимумъ установленъ въ наивысшей цифрѣ за городской куріей, именно 75, далѣе идетъ крестьянская курія, имѣющая 57, землевладѣльческая 50 и рабочая 6. Хотя при избраніи этихъ минимумовъ землевладѣльческіе выборщики въ огромномъ большинствѣ случаевъ имѣютъ на своей сторонѣ большинство голосовъ, все же свобода ихъ выборовъ здѣсь ограничена самымъ составомъ изъ котораго приходится избирать.

Сдѣлавши эти выборы изъ состава отдѣльныхъ курій, губернское избирательное собраніе избираетъ уже изъ всего состава собранія остальное число членовъ Думы, назначенное по росписанію.

По окончаніи выборовъ избирательныя собранія закрываются и не позднѣе слѣдующаго дня все выборное производство представляется губернатору, который немедленно препровождаетъ его въ Государственную Думу, списки же лицъ, избранныхъ въ члены Думы представляетъ въ сенатъ для объявленія во всеобщее свѣдѣніе.

§ 17. Организація Государственной Думы.

Источники. Основ. законы 23 апрѣля 1906 г. ст. 101. Учрежденіе Государственной Думы 20 февраля 1906 г.

Государственная Дума организуется на основаніи вышеизложенной сословно-цензовой избирательной системы. Члены Думы избираются на пять лѣтъ, но по указу Монарха Дума

можетъ быть распущена и до истеченія пятилѣтняго срока полномочій ея членовъ; продолжительность занятій Думы и сроки ихъ перерыва не опредѣлены законодательнымъ порядкомъ, находясь въ зависимости отъ усмотрѣнія Государя. Для предварительной разработки законопроэктовъ Дума можетъ образовывать изъ своей среды комиссіи и отдѣлы. Во главѣ Думы стоитъ избираемый ею на одинъ годъ предсѣдатель, который, въ случаѣ отсутствія, замѣняется однимъ изъ товарищей предсѣдателя, также избираемыхъ Думой. Въ Думѣ образовано особое совѣщаніе, состоящее изъ предсѣдателя Думы, его товарищей, секретаря и одного изъ его товарищей для обсужденія общихъ вопросовъ относительно дѣятельности Думы. Члены Государственной Думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію Думы, хотя до установленія конституціонныхъ гарантій неприкосновенности личности, это постановленія имѣютъ черезвычайно условное значеніе. Для лишенія свободы члена Думы, хотя бы по требованію судебной власти необходимо согласіе Думы, за исключеніемъ случаевъ совершенія преступныхъ дѣяній при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей въ качествѣ членовъ Думы, а также въ случаѣ задержанія при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или на слѣдующій день. Постановленія эти также не создаютъ гарантій неприкосновенности личности депутатовъ; если можно признать правильнымъ арестъ депутата на мѣстѣ совершенія преступнаго дѣянія, то арестъ на другой день послѣ совершенія преступнаго дѣянія, основанный на свидѣтельскихъ показаніяхъ, допускаетъ уже возможность ошибки и создаетъ опасности для депутатской неприкосновенности.

Несеніе званія депутата не имѣетъ обязательнаго характера и каждый членъ Думы, путемъ письменнаго заявленія на имя предсѣдателя Думы, можетъ сложить съ себя званіе. Послѣднее слагается принудительно: въ случаѣ утраты русскаго подданства или ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ, поступленія на военную службу, назначенія на платную должность по гражданской государственной службѣ, за исключеніемъ должностей министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями, что, впрочемъ, не находитъ для себя достаточныхъ юридическихъ основаній; въ случаѣ также отказа дать торжественное обѣщаніе, требуемое при вступленіи въ Думу, и равно въ случаѣ преданія суду или осужде-

нія за преступленія, указанныя въ ст. 10 полож. о выборахъ, опеки, лишенія духовнаго сана или званія или исключенія изъ среды обществъ по приговорамъ соотвѣтствующихъ сословій. Однако, во всѣхъ этихъ случаяхъ для признанія члена Думы выбывшимъ изъ ея состава требуется постановленіе самой Думы, какъ и для временнаго устраненія ея членовъ.

Глава третья.

Государственный Совѣтъ въ качествѣ верхней палаты.

§ 18. Общій характеръ организаціи Государственнаго Совѣта.

Литература. *Щегловъ В.* Государственный Совѣтъ въ Россіи. т. I. 1892. т. II. 1895 г. *Ивановскій.* Столѣтіе Государственнаго Совѣта. Вѣстн. Евр. 1901 г.

Источники. Основ. зак. ст. 100. Учрежд. Госуд. Совѣта 24 апрѣля 1906 года.

Государственный Совѣтъ въ Россіи, въ качествѣ законосовѣщательнаго учрежденія, былъ образованъ еще въ началѣ XIX стол., сначала по плану Трощинскаго, а затѣмъ по проэкту Сперанскаго. Государственный Совѣтъ замѣнилъ собою прежніе совѣты при монархахъ и въ то же время получилъ вполнѣ опредѣленную организацію, оффиціальное положеніе и значеніе законосовѣщательнаго органа по преимуществу. Съ самаго начала возникновенія совѣта въ составѣ его были образованы общее собраніе и четыре департамента — законовъ, дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ, дѣлъ военныхъ и деп. государственной экономіи. Кромѣ того существовали въ совѣтѣ и другія учрежденія—кодификаціонная часть, комиссія прошеній, выдѣленная впослѣдствіи въ самостоятельное учрежденіе, временное присутствіе для разсмотрѣнія жа-

лобъ на постановленія сенатскихъ департаментовъ. Въ Государственный Совѣтъ поступали на предварительное разсмотрѣніе законопроэкты, хотя такой порядокъ и не могъ считаться обязательнымъ, но лишь обычнымъ и нормальнымъ; но уже и по самому закону нѣкоторыя дѣла не поступали на разсмотрѣніе совѣта, будучи подносимы министрами непосредственно на утвержденіе Государя. Къ компетенціи Совѣта относились не только законодательные вопросы, но и принятіе разнаго рода административныхъ мѣръ, хотя въ томъ и другомъ случаѣ постановленія совѣта были только его мнѣніями, не имѣвшими какого либо самостоятельнаго значенія. То же надо сказать и относительно судебныхъ дѣлъ, подлежавшихъ вѣдѣнію совѣта; къ нимъ относились дѣла по должностнымъ преступленіямъ лицъ высшей служебной іерархіи и дѣла, переносимыя въ совѣтъ изъ сената. На утвержденіе монарха представлялись не только мнѣнія большинства совѣта, но и мнѣнія меньшинства, и бывали случаи утвержденія мнѣній именно меньшинства [1]).

20 февраля 1906 года произошла коренная реорганизація Государственнаго Совѣта съ превращеніемъ его общаго собранія въ верхнюю палату. Въ составъ Совѣта, какъ верхней палаты, входятъ члены по Высочайшему назначенію и по выборамъ: отъ православнаго духовенства, губернскихъ земскихъ собраній, дворянскихъ обществъ, академій наукъ и университетовъ, отъ торговаго и промышленнаго класса. Число членовъ по назначенію не должно превышать число членовъ по выбору. Если бы выборы членовъ Государственнаго Совѣта покоились на началахъ всеобщаго избирательнаго права, или, хотя бы не заключали въ себѣ привиллегій избирательнаго права, то присутствіе выборныхъ членовъ выгодно отличало бы Государственный Совѣтъ въ Россіи отъ верхнихъ палатъ въ нѣкоторыхъ наиболѣе отсталыхъ государствахъ. Но установленная система выборовъ и избирательныхъ группъ вполнѣ обезпечиваетъ преобладаніе въ совѣтѣ консервативнаго большинства, не способнаго составить изъ себя прогрессивной оппозиціи.

---

[1]) Подробное изложеніе вопроса о старомъ Государственномъ Совѣтѣ см. въ моемъ «русскомъ государст. правѣ» т. I.

Въ составъ государственнаго совѣта входятъ по прежнему и департаменты и нѣкоторыя другія учрежденія; сюда относятся: департаменты 1-й и 2-й; особое присутствіе по принудительному отчужденію земель, особое присутствіе для разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената; всѣ эти учрежденія, хотя и входятъ въ Государственный Совѣтъ, не имѣютъ, въ сущности, ничего общаго съ Государственнымъ Совѣтомъ, какъ законодательнымъ учрежденіемъ. Перечисленные выше департаменты и присутствія Совѣта—учрежденія административно—совѣщательныя; ихъ вѣдѣнію подлежатъ дѣла верховнаго управленія, т. е. дѣла управленія, требующія утвержденія Монарха. Но въ законодательствѣ въ собственномъ смыслѣ этого слова, т. е. въ законодательной дѣятельности совмѣстно съ Государственнымъ Совѣтомъ и Думой, они никакого участія не принимаютъ. Такимъ образомъ, Государственный Совѣтъ въ Россіи является въ настоящее время учрежденіемъ чрезвычайно своеобразнымъ: подъ однимъ и тѣмъ же названіемъ совмѣщено два учрежденія—верхняя палата, какъ учрежденіе законодательное и Государственный Совѣтъ въ собственномъ смыслѣ слова, какъ учрежденіе верховнаго управленія по вопросамъ, по преимуществу, административнаго характера. Разсмотрѣніе характера и значенія департаментовъ и присутствій Государственнаго Совѣта относится, слѣдовательно, къ вопросу о верховномъ управленіи.

Государственный Совѣтъ, какъ верхняя палата, имѣетъ, какъ сказано, двоякій составъ—по назначенію и по выборамъ. Выборные члены избираются на девять лѣтъ съ возобновленіемъ одной трети черезъ каждые три года; но по указу Государя выборный составъ совѣта можетъ быть замѣненъ новымъ составомъ до истеченія срока полномочій членовъ совѣта; тѣмъ же указомъ должны назначаться и новые выборы для избранія членовъ Совѣта. Юридическое положеніе выборныхъ членовъ Совѣта то же самое, что и положеніе членовъ Думы. Что касается юридическаго положенія членовъ Совѣта по назначенію, то относящееся сюда постановленіе закона страдаетъ нѣкоторой неясностью. Такъ, въ ст. 9 Учрежд. Госуд. Совѣта говорится; „Общее число членовъ Государственнаго Совѣта, призываемыхъ Высочайшею Властью къ присутствованію въ Совѣтѣ *изъ среды его членовъ* по Высочайшему назначенію, не должно превышать общаго

числа членовъ Совѣта по выборамъ. Составъ присутствующихъ въ Совѣтѣ членовъ по высочайшему назначенію можетъ быть пополняемъ *изъ числа сихъ членовъ*, какъ неприсутствующихъ въ Совѣтѣ, *такъ и вновь назначаемыхъ*. Члены по высочайшему назначенію увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ". Члены Государственнаго Совѣта, назначаемые Государемъ, могутъ быть, слѣдовательно, двухъ разрядовъ—присутствующіе и неприсутствующіе; первые, какъ показываетъ самое названіе, состоятъ членами присутствій Совѣта; послѣдніе—носятъ лишь званіе членовъ Государственнаго Совѣта и могутъ быть назначаемы, въ случаѣ надобности, въ тѣ или другія учрежденія Совѣта и тогда становятся уже присутствующими. Изъ той же статьи усматривается, что Государственный Совѣтъ, какъ верхняя палата, пополняется Государемъ изъ числа членовъ неприсутствующихъ; добавленіе о томъ, что пополненіе можетъ быть дѣлаемо также изъ вновь назначаемыхъ не ясно; законъ категорически говоритъ, что члены по назначенію въ Государственномъ Совѣтѣ, какъ верхней палатѣ, призываются *изъ среды членовъ Совѣта*; слѣдовательно, каждый вновь назначаемый пріобрѣтаетъ сначала званіе члена Государственнаго Совѣта вообще и только затѣмъ уже можетъ быть назначенъ къ присутствованію въ Государственномъ Совѣтѣ, какъ законодательномъ учрежденіи. Если допустить толковвніе 9 ст. въ томъ смыслѣ, что члены совѣта, какъ верхней палаты, могутъ быть вновь назначаемы прямо не изъ среды неприсутствующихъ членовъ Совѣта, то придется допустить возможность назначенія такихъ членовъ въ любомъ количествѣ, такъ какъ по точному смыслу закона лишь члены по назначенію *изъ среды Совѣта* не должны по своему числу превышать членовъ по выбору. Заявленіе закона о томъ, что члены по назначенію увольняются только по ихъ о томъ просьбамъ, во первыхъ, также не ясно, во вторыхъ, не имѣетъ практическаго значенія. Дѣлая такое постановленіе, законодатель, очевидно, хотѣлъ выдвинуть принципъ независимости, тѣсно связанный съ началомъ несмѣняемости; но начало несмѣняемости для его осуществленія нуждается во многихъ благопріятныхъ условіяхъ, которыхъ въ Россіи пока не имѣется; затѣмъ, по буквальному смыслу ст. 9 слѣдуетъ думать, что члены по назначенію, присутствующіе въ Совѣтѣ, какъ верхней палатѣ, могутъ

быть и безъ всякаго увольненія переводимы въ разрядъ неприсутствующихъ. Увольненіе же послѣднихъ подчинено общему порядку. Такимъ порядкомъ, посредственно, могутъ быть увольняемы, слѣдовательно и члены по назначенію, входящіе въ составъ Государственнаго Совѣта, какъ законодательнаго учрежденія.

Во главѣ Государственнаго Совѣта стоитъ предсѣдатель и замѣняющій его, въ случаѣ отсутствія, вице-предсѣдатель, назначаемые Государемъ изъ числа членовъ совѣта по Высочайшему назначенію. Дѣлопроизводство по Совѣту возлагается на государственную канцелярію, состоящую изъ государственнаго секретаря, его товарища, статсъ-секретарей и ихъ помощниковъ, опредѣляемыхъ и увольняемыхъ указами Государя. Государственная канцелярія является учрежденіемъ общимъ какъ для Государственнаго Совѣта въ качествѣ законодательнаго учрежденія, такъ и для департаментовъ и присутствій; на нее же возлагается разработка свода законовъ, его продолженій и полнаго собранія законовъ. Общность канцеляріи не объединяетъ, однако, вышеназванныя учрежденія, такъ какъ канцелярія—учрежденіе чисто исполнительное. На Государственнаго секретаря возлагаются нѣкоторыя обязанности, имѣющія отношеніе не только къ совѣту или отдѣльнымъ его учрежденіемъ, но и къ Государственной Думѣ; такъ, онъ доводитъ до свѣдѣнія Думы и Совѣта объ утвержденныхъ или неутвержденныхъ Государемъ законопроектахъ, онъ скрѣпляетъ утвержденныя законоположенія, руководитъ кодификаціонной частью и проч.

§ 19. Система выборовъ въ Государственный Совѣтъ.

Источники. Правила о выборахъ членовъ Госуд. Совѣта 25 апрѣля 1906 г.

Выборные члены Государственнаго Совѣта избираются нѣсколькими группами населенія. Выборы косвенные. Общими условіями пассивнаго избирательнаго права являются: мужской полъ, достиженіе сорокалѣтняго возраста, окончаніе курса хотя бы въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или выдержаніе

соотвѣтствующаго испытанія, русское подданство и неопороченное поведеніе. Что касается активнаго права выборовъ, то оно предоставлено отчасти отдѣльнымъ лицамъ, отчасти учрежденіямъ, избирающимъ или прямо членовъ Совѣта, какъ то надо сказать о земскихъ собраніяхъ, или выборщиковъ, какъ то имѣетъ мѣсто въ отношеніи избранія членовъ Совѣта отъ дворянскихъ обществъ, торгово-промышленнаго класса и ученыхъ учрежденій, или наконецъ избираются кандидаты, изъ числа которыхъ назначаются члены Совѣта, какъ то надо сказать о выборахъ отъ православнаго духовенства.

Участіе въ выборахъ членовъ Государственнаго Совѣта предоставлено только православному духовенству. Послѣднее на благочинническихъ съѣздахъ избираетъ по одному кандидату; епархіальные архіереи изъ представленныхъ списковъ избираютъ кандидата, получившаго наибольшее число голосовъ по всей епархіи или нѣсколько кандидатовъ, получившихъ одинаковое наибольшее число голосовъ; кандидаты эти представляются синоду, который и назначаетъ трехъ членовъ Государственнаго Совѣта и трехъ къ нимъ замѣстителей. Три члена отъ чернаго духовенства назначаются синодомъ изъ числа кандидатовъ, представленныхъ епархіальными архіереями.

Земскимъ учрежденіямъ, именно каждому губернскому земскому собранію, предоставлено право избирать непосредственно одного члена Государственнаго Совѣта. Для пассивнаго права выбора законъ установляетъ здѣсь нѣкоторыя особыя требованія, какъ-то—владѣніе землей въ теченіи трехъ лѣтъ въ размѣрѣ тройнаго земскаго ценза, или для лицъ прослужившихъ не менѣе двухъ выборныхъ сроковъ въ должностяхъ предводителей дворянства, предсѣдателей земскихъ управъ, городскихъ головъ и почетныхъ по выборамъ мировыхъ судей, въ размѣрѣ одного полнаго земскаго земельнаго ценза (отъ 100 до 800 десят. земли); для лицъ, владѣющихъ въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ недвижимымъ имуществомъ, оцѣненнымъ по земской оцѣнкѣ не ниже 45 тыс. рублей или, если эти лица удовлетворяютъ выше упомянутому служебному цензу, не ниже 15 тыс. рублей, условіемъ избранія можетъ служить и этотъ цензъ, если они владѣютъ имуществомъ не менѣе трехъ лѣтъ. Такимъ образомъ, губернскія земскія собранія избираютъ каждое одного члена

Государственнаго Совѣта не изъ своей только среды, но вообще изъ среды лицъ, удовлетворяющихъ въ предѣлахъ губерніи вышеуказанныхъ требованіямъ. Въ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій право избирать одного члена Государственнаго Совѣта предоставлено особымъ съѣздамъ землевладѣльцевъ, имѣющихъ право непосредственнаго участія въ съѣздахъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ по выборамъ въ Государственную Думу, если они владѣютъ землей установленнаго размѣра въ теченіе трехъ лѣтъ и удовлетворяютъ требованіямъ возраста, пола, образованія, подданства, неопороченнаго поведенія и служебнаго положенія, установленнымъ для лицъ, пользующихся активнымъ правомъ выборовъ въ Государственную Думу. Условія для пользованія пассивнымъ правомъ тѣ же, что и въ земскихъ губерніяхъ. Губерніи царства польскаго составляютъ исключеніе: въ нихъ соотвѣтствущіе съѣзды землевладѣльцевъ избираютъ не членовъ Государственнаго Совѣта, но лишь выборщиковъ, въ числѣ шести. Общій съѣздъ этихъ выборщиковъ, собирающійся въ г. Варшавѣ, выбираетъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта. Къ этому слѣдуетъ добавить, что землевладѣльческому населенію губерній сибирскихъ и кавказскихъ вовсе не предоставлено право избирать членовъ Государственнаго Совѣта. Члены Государственнаго Совѣта отъ земскихъ учрежденій и съѣздовъ землевладѣльцевъ избираются не на девять лѣтъ, но только на три года. Вышеизложенное еще болѣе подтверждаетъ ту мысль, что крупнымъ землевладѣльцамъ въ дѣлѣ политическихъ выборовъ отведено закономъ наиболѣе привиллегированное положеніе; въ ихъ рукахъ находятся, почти всецѣло, не только выборы въ Государственную Думу, но имъ предоставлено, какъ видимъ, и непосредственное право избранія членовъ Государственнаго Совѣта. Но и этимъ не исчерпываются политическія привиллегіи крупнаго землевладѣнія; желая выдѣлить представителей сословнаго дворянскаго землевладѣнія, законъ предоставляетъ политическія избирательныя права дворянскимъ обществамъ. Послѣднія въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ производятся дворянскіе выборы, избираютъ изъ своей среды, каждое по два выборщика, которые, съѣхавшись въ Петербургѣ, избираютъ, въ свою очередь, изъ своей среды 18 членовъ Государственнаго Совѣта. Изъ 97 выборныхъ членовъ Государственнаго Совѣта—73 принад-

лежатъ къ составу крупнаго землевладѣнія; остальные 24 распредѣляются между другими избирательными группами: 12 отъ промышленности и торговли, 6 отъ духовенства и 6 отъ ученыхъ учрежденій.

Выборы членовъ въ Государственный Совѣтъ отъ торговли и промышленности также косвенные. Совѣтъ торговли и мануфактуръ, его московское отдѣленіе, комитеты торговли и мануфактуръ, биржевые комитеты и купеческія управы избираютъ выборщиковъ въ количествѣ отъ 1 до 4. Собраніе этихъ выборщиковъ, имѣющее мѣсто въ Петербургѣ, избираетъ изъ своей среды двѣнадцать членовъ Государственнаго Совѣта, въ томъ числѣ шесть отъ промышленности и шесть отъ торговли. Такимъ образомъ, промышленность и торговля представлены въ Государственномъ Совѣтѣ въ нѣсколько разъ слабѣе, нежели частное землевладѣніе. Кромѣ того, участіе въ выборахъ совѣта торговли и мануфактуръ и его московскаго отдѣленія вноситъ нѣкоторый диссонансъ въ установленный въ этомъ случаѣ избирательный порядокъ; то и другое учрежденіе является частью министерства торговли и промышленности; въ составъ перваго входитъ нѣсколько министерскихъ чиновниковъ, члены же отъ торговли и промышленности въ томъ и другомъ назначаются министромъ торговли; такимъ образомъ, въ выборахъ членовъ Государственнаго Совѣта участвуетъ до нѣкоторой степени и само министерство торговли.

Наконецъ, ученыя учрежденія — академія наукъ и университеты избираютъ чрезъ посредство полнаго академическаго собранія и совѣтовъ университетовъ изъ числа ординарныхъ академиковъ и ординарныхъ профессоровъ по три выборщика, которые съѣзжаются въ Петербургѣ и избираютъ изъ своей среды шесть членовъ Государственнаго Совѣта. Представительство ученыхъ въ Государственномъ Совѣтѣ, какъ элемента по преимуществу прогрессивнаго, настолько ничтожно, что оно совершенно тонетъ среди многочисленныхъ консервативныхъ группъ.

Выборы членовъ Государственнаго Совѣта производятся по всѣмъ избирательнымъ группамъ закрытой подачей голосовъ, по абсолютному большинству голосовъ, замѣняющемуся при перебаллотировкахъ относительнымъ большинствомъ.

Глава четвертая.

Предметы вѣдѣнія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта.

§ 20. Законодательная компетенція.

Источники. Основ. законы. ст. 7. 86. 106. 107. 109. Учр. Госуд. Думы ст. 1. 31—32; Учр. Госуд. Сов. ст. 1. 29. 43.

Государственная Дума и Государственный Совѣтъ, въ силу основныхъ законовъ, являются прежде всего учрежденіями законодательными; по ст. 7 этихъ законовъ, „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою". Законодательная компетенція этихъ учрежденій въ деталяхъ опредѣляется, однако, не основными законами, но законами, носящими названія „учрежденія Государственной Думы" и „учрежденія Государственнаго Совѣта". Правда, въ учрежденіи Государственнаго Совѣта 24 апрѣля 1906 года вовсе ничего не говорится о предметахъ вѣдомства, но въ учрежденіи Думы 20 февраля 1906 г. есть отдѣлъ V, трактующій о предметахъ вѣдѣнія Государственной Думы; такъ какъ, однако, законодательная дѣятельность происходитъ въ единеніи этихъ учрежденій съ Государемъ, то ясно, что предметами дѣятельности Государственнаго Совѣта могутъ быть только тѣ же разряды дѣлъ, которые указаны въ учрежденіи Госуд. Думы. Ст. 31 учрежд. Госуд. Думы, пунктъ а), гласитъ: „вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ: предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны. Такъ какъ законы не могутъ быть точно опредѣлены по ихъ содержанію, то законами въ строгомъ смыслѣ слова и слѣдуетъ признавать всѣ безъ исключенія постановленія, которыя установлены законодательнымъ порядкомъ; все то, что логически можетъ быть изъ нихъ выведено, что не противорѣчитъ этимъ постановленіямъ и не составляетъ совершенно новаго и

непредусмотрѣннаго законами постановленія — составляетъ предметъ распоряженій. Возникаетъ вопросъ, является ли чѣмъ нибудь ограниченной законодательная компетенція Государственной Думы и Государственнаго Совѣта? Извѣстно, что во многихъ государствахъ въ сферу компетенціи обычныхъ законодательныхъ органовъ не входитъ обсужденіе основныхъ законовъ. По русскимъ основнымъ законамъ, для измѣненія этихъ законовъ не установлено какихъ либо иныхъ учрежденій, кромѣ тѣхъ, которымъ вручена вообще законодательная дѣятельность; единственное, впрочемъ, очень крупное, отступленіе составляетъ право иниціативы по пересмотру основныхъ законовъ, предоставленное исключительно Императору. Слѣдовательно, ни Государственная Дума, ни Государственный Совѣтъ не имѣютъ права возбуждать вопросовъ объ изданіи, измѣненіи или отмѣнѣ основныхъ законовъ; но разъ вопросъ возбужденъ Монархомъ, разсмотрѣніе и рѣшеніе его должно идти обычнымъ законодательнымъ порядкомъ. Конечно, это постановленіе закона слѣдуетъ признать весьма нецѣлесообразнымъ, обрекающимъ государственный строй или на неподвижность, или на измѣненія путемъ революціоннымъ. Послѣднія въ значительной мѣрѣ могли бы быть предупреждаемы предоставленіемъ права иниціативы по основнымъ законамъ также Государственной Думѣ и Государственному Совѣту. Для предупрежденія нежелательныхъ Монарху измѣненій въ основныхъ законахъ въ его рукахъ оставалось бы еще могущественное право veto. Во всякомъ случаѣ, отсутствіе права иниціативы по пересмотру основныхъ законовъ составляетъ существенное ограниченіе законодательной компетенціи Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. За указаннымъ ограниченіемъ законодательная компетенція обоихъ учрежденій не имѣетъ юридическихъ предѣловъ; все то, что не предусмотрѣно ранѣе изданными законами или не составляетъ логическаго вывода изъ этихъ законовъ, входитъ исключительно въ компетенцію законодательныхъ учрежденій въ Россіи, какъ впрочемъ и всюду. Двухъ порядковъ законодательства въ одномъ и томъ же государствѣ быть не можетъ, что ясно уже изъ того, что законодательство есть выраженіе воли носителя государственной власти, которая имѣетъ одинъ только источникъ и органъ. Слѣдовательно и въ Россіи никакія постановленія, имѣющія,

характеръ новыхъ законовъ не могутъ для ихъ изданія слѣдовать иному порядку, кромѣ установленнаго, т. е. должны проходить чрезъ Государственную Думу и Государственный Совѣтъ прежде чѣмъ дойти до санкціи Монарха. Исключеніе отсюда представляютъ тѣ постановленія, которыя издаются на основ. 87 ст. основныхъ законовъ, т. е. въ промежутки между сессіями законодательныхъ учрежденій; но и эти постановленія въ концѣ концовъ или теряютъ силу, или утверждаются Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ. Равнымъ образомъ, изданіе тѣхъ или другихъ постановленій можетъ быть делегировано носителемъ конституціонной государственной власти Монарху или другимъ государственнымъ органамъ. Постановленія, изданныя по делегаціи, должны также получить законодательную санкцію. Правда, русское новое законодательство объ этомъ не упоминаетъ, но изъ предшествовавшей практики извѣстно, что многія постановленія чисто законодательнаго характера издавались министрами, подъ именемъ циркуляровъ и инструкцій даже безъ послѣдующей санкціи государственной власти. Изданный въ нарушеніе конституціи избирательный законъ 3 іюня 1907 года также делегируетъ министру внутреннихъ дѣлъ право издавать распоряженія, касающіяся, напримѣръ, подробностей порядка производства выборовъ, непредусмотрѣнныхъ этимъ закономъ. Выраженіе „не предусмотрѣнныя закономъ“ придаетъ этимъ подробностямъ характеръ законовъ; т. е. такія постановленія министра должны бы получать законодательную санкцію. Современная практика показываетъ, однако, что министерскія инструкціи сохраняютъ свою силу и безъ подобнаго рода санкціи.

Не только введеніе новыхъ законовъ, но и измѣненіе, дополненіе и отмѣна дѣйствующихъ законовъ можетъ быть сдѣлана только въ законодательномъ порядкѣ, т. е. все это входитъ въ компетенцію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Постановленіе это не требуетъ никакихъ разъясненій. Но въ томъ же пунктѣ а) ст. 31 учрежд. Госуд. Думы заявляется, что къ предметамъ вѣдѣнія Думы относится также пріостановленіе дѣйствія законовъ. Постановленіе это, по его буквальному смыслу, имѣетъ огромное юридическое значеніе. Оно несомнѣнно отмѣняетъ тотъ порядокъ пріостановленія дѣйствія обыкновенныхъ законовъ и

замѣны ихъ законами исключительными, который установленъ въ XIV томѣ свода законовъ, въ цѣляхъ охраны государственнаго спокойствія. Разъ вводится исключительное положеніе, дѣйствіе обыкновенныхъ законовъ, опредѣляющихъ порядокъ охраны спокойствія и безопасности, пріостановляется; а такая пріостановка, по ст. 31 учрежд. Государственной Думы можетъ быть произведена только съ согласія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Но это постановленіе стоитъ въ прямомъ противорѣчіи со ст. 15 основ. законовъ, по которой право введенія военнаго и исключительнаго положеній предоставлено Монарху. Къ законодательной компетенціи Думы и Совѣта относится также изданіе новыхъ штатовъ, а также ихъ измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія и отмѣна. Подъ именемъ штатовъ разумѣются установленныя закономъ росписанія числа разнаго рода должностей въ составѣ государственныхъ учрежденій и положенныхъ по нимъ окладовъ содержанія. Такимъ образомъ, созданіе новыхъ должностей и новыхъ окладовъ, а равно видоизмѣненія и отмѣна требуютъ соблюденія установленнаго законодательнаго порядка.

§ 21. Административная компетенція.

Источники. Учрежд. Госуд. Думы. ст. 31. п. п. б-ж. 33. 40. Учрежд. Гос. Сов. ст. 36. 44. Основ. зак. ст. 108. 114. Правила 8 марта 1906 г. о порядкѣ разсмотрѣнія государств. росписи.

Въ той же 31 ст. учрежд. Госуд. Думы къ предметамъ вѣдѣнія этого учрежденія отнесены нѣкоторые важнѣйшіе вопросы управленія, разсмотрѣніе и рѣшеніе которыхъ должно, такимъ образомъ, слѣдовать законодательному порядку. Къ числу такихъ вопросовъ отнесены: государственная роспись доходовъ и расходовъ и денежныя ассигнованія, не предусмотрѣнныя росписью, отчетъ государственнаго контроля по исполненію росписи, отчужденіе части государственныхъ доходовъ или имуществъ, постройка казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, учрежденіе компаній на акціяхъ, когда испрашиваются изъятія изъ законовъ, утвержденіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ въ мѣстностяхъ, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, а равно и дѣла о повышеніи земскаго или городскаго обложенія

противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами; наконецъ, дѣла, вносимыя въ Думу по высочайшимъ повелѣніямъ. Однако, ст. 31 опредѣляетъ не всю административную компетенцію законодательныхъ учрежденій. Въ силу основныхъ законовъ (ст. 118) государственные займы разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ; наконецъ, опредѣленіе числа людей, ежегодно призываемыхъ для пополненія арміи и флота, также входитъ въ административную компетенцію Думы и Совѣта; ст. 119 основ. законовъ называетъ постановленія, касающіяся этого предмета, прямо законами. Такова административная компетенція Думы и Совѣта.

Прежде всего нельзя не видѣть, что нѣкоторые весьма существенные и важные вопросы управленія не введены въ сферу вѣдѣнія Думы и Совѣта. Сюда относятся, напримѣръ, аутентическое толкованіе закона, въ виду неясности ст. 121 учрежд. Госуд. Совѣта, общія внутреннія мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ, объявленіе войны, заключеніе мира, дѣла о принудительномъ отчужденіи имуществъ и о вознагражденіи въ этихъ случаяхъ частныхъ лицъ, вопросы о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій, объ отвѣтственности высшихъ должностныхъ лицъ за нарушеніе долга службы, отчеты государственныхъ кредитныхъ установленій и другіе. Всѣ указанные вопросы разсматриваются и рѣшаются въ порядкѣ стараго режима, въ департаментахъ и присутствіяхъ Государственнаго Совѣта и получаютъ санкцію Государя помимо Думы и Совѣта. Но и по тѣмъ вопросамъ, которые введены въ сферу компетенціи Думы и Совѣта, права послѣднихъ являются довольно ограниченными. Это касается прежде всего права разсмотрѣнія и утвержденія государственной смѣты доходовъ и расходовъ. Не подлежатъ обсужденію Думы и Совѣта кредиты на расходы министерства императорскаго двора въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій 1906 года, а равно такія измѣненія означенныхъ кредитовъ, которыя обусловливаются перемѣнами, происходящими въ императорской фамиліи; самое же учрежденіе императорской фамиліи относится къ числу основныхъ законовъ и можетъ быть измѣняемо безъ участія Думы и Совѣта. Если смѣта не утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается дѣйство-

вать старая смѣта съ тѣми измѣненіями, которыя вызываются вновь изданными законами; подобнаго рода постановленія существуютъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, такъ какъ ни одно государство не можетъ функціонировать, не имѣя въ своемъ распоряженіи денежныхъ средствъ. Но въ основныхъ законахъ содержатся и такія постановленія по вопросу о бюджетѣ и кредитахъ, которые весьма умаляютъ значеніе законодательныхъ учрежденій. Такъ, по прямому смыслу закона, „чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени *и на особыя приготовленія*, предшествующія войнѣ, открываются по всѣмъ вѣдомствамъ въ порядкѣ верховнаго управленія, на основаніяхъ въ законѣ опредѣленныхъ“, (ст. 117 осн. закон.). Такимъ образомъ, не только объявленіе войны не входитъ въ компетенцію Думы и Совѣта, но и ассигнованіе средствъ на веденіе войны; то и другое зависитъ исключительно отъ Государя. Право законодательныхъ палатъ разрѣшать кредиты на веденіе войны служитъ во многихъ государствахъ средствомъ вліять и на вопросы о самомъ объявленіи войны; такого средства въ рукахъ законодательныхъ органовъ Россіи не имѣется. Правда, вышеприведенная ст. 117 основ. закон. упоминаетъ о томъ, что сверхсмѣтные кредиты на веденіе войны открываются все же на основаніяхъ, опредѣленныхъ въ законѣ; слѣдовательно, имѣются въ виду старые дореформенные законы (правила 26 февр. 1890 г.). Измѣненіе ст. 117 основ. закон. можетъ быть сдѣлано только по иниціативѣ Государя. Правила 8 марта 1906 года вносятъ дальнѣйшія ограниченія въ порядокъ разсмотрѣнія и утвержденія Думой и Совѣтомъ смѣты доходовъ и расходовъ; такъ, по ст. 8 этихъ правилъ не могутъ быть исключаемы изъ смѣты или измѣняемы такіе расходы и доходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, а также Высочайшихъ повелѣній, изданныхъ въ порядкѣ верховнаго управленія; для того, чтобы отмѣнить или измѣнить внесенные въ смѣту доходы или расходы, надо предварительно отмѣнить или измѣнить установившіе ихъ законы обычнымъ законодательнымъ порядкомъ. Такъ какъ, однако, весьма многіе доходы или расходы вносятся въ смѣту на основаніи предварительно изданныхъ законовъ, то и разсмотрѣніе смѣты превращается не рѣдко въ пустую формальность, за исключеніемъ немногихъ статей, требующихъ ассигнованія средствъ

на какія было чрезвычайныя потребности внутренней государственной жизни. Въ силу указанной статьи, при разсмотрѣніи бюджета не можетъ быть, напримѣръ, уменьшаемо содержаніе должностнымъ лицамъ, разъ оно установлено штатами; вообще не мыслимы никакія измѣненія штатовъ; сокращенія или вообще измѣненія могутъ касаться такихъ расходныхъ статей, которыя не опредѣлены въ законѣ въ точномъ размѣрѣ. Съ формальной стороны установленное положеніе правильно: разъ не отмѣненъ законъ, нельзя отмѣнять или измѣнять основанныя на немъ послѣдствія; но по существу дѣло обстоитъ нѣсколько иначе; Дума и Совѣтъ являются законодательными учрежденіями и сокращая, напр. тѣ или другія основанныя на законахъ расходныя статьи смѣты, они тѣмъ самымъ уже измѣняютъ въ этой части и самый законъ, на которомъ основаны расходы. Во всякомъ случаѣ, постановленіе ст. 8 правилъ 8 марта 1906 года на практикѣ чрезвычайно ограничиваетъ бюджетныя права Думы и Совѣта. На конецъ, тѣ же самыя правила, въ ст. 17, даютъ совѣту министровъ право дѣлать неотложные расходы въ любомъ размѣрѣ безъ всякаго одобренія Думы или Совѣта, хотя это и противорѣчитъ буквальному смыслу ст. 12 учрежд. совѣта министровъ, по которой „совѣтъ министровъ не рѣшаетъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта“. Такимъ исключительнымъ правомъ совѣтъ министровъ пользуется въ томъ случаѣ, когда для испрошенія необходимаго кредита въ обычномъ законодательномъ порядкѣ обнаруживается недостатокъ времени, между тѣмъ расходъ долженъ быть произведенъ въ кратчайшій срокъ. Указанное постановленіе ст. 16 правилъ 8 марта 1906 года идетъ гораздо далѣе ст. 87 основ. законовъ, такъ какъ допускаетъ со стороны совѣта министровъ предпринятіе мѣръ законодательнаго характера во время сессіи палатъ и безъ ихъ одобренія. Такое постановленіе развязываетъ руки министрамъ и роняетъ авторитетъ законодательныхъ учрежденій. Ссылка на краткость времени, въ теченіе котораго долженъ быть произведенъ неотложный расходъ. не выдерживаетъ критики, такъ какъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ законодательные органы могутъ разрѣшать чрезвычайные расходы, минуя общій порядокъ, установленный для систематическаго разсмотрѣнія смѣты; въ такихъ случаяхъ „неотложные“ рас-

ходы, можетъ быть, иногда были бы признаваемые не только неотложными, но даже и вовсе излишними. Понятіе неотложности крайне растяжимо и условно; законъ не вливаетъ въ него никакого опредѣленнаго содержанія; поэтому, достаточно, чтобы совѣтъ министровъ призналъ какой либо расходъ неотложнымъ и онъ будетъ считаться неотложнымъ и будетъ произведенъ; правда, отдѣльные министры, по смѣтамъ которыхъ открываются такіе кредиты, вносятъ въ Думу представленія, оправдывающія неотложность произведенныхъ расходовъ, но во первыхъ, такія представленія не имѣютъ практическаго значенія въ слѣдствіе отсутствія въ Россіи конституціонной отвѣтственности министровъ, во вторыхъ, и самыя представленія вносятся въ Думу въ томъ только случаѣ, если не требуется сохраненія тайны. Въ этомъ опять же нельзя не видѣть крайне ненормальнаго явленія; скрывать отъ Думы сновапія неотложности произведенныхъ расходовъ, повидимому, нѣтъ никакой надобности, такъ какъ Дума есть такое же государственное учрежденіе, какъ и министерства и, сверхъ того въ случаѣ надобности, каждый вопросъ въ ней можетъ быть разсматриваемъ въ закрытомъ засѣданіи.

Изъ сказаннаго видно, насколько ненормально положеніе русскихъ законодательныхъ учрежденій въ дѣлѣ разсмотрѣнія и утвержденія смѣты доходовъ и расходовъ и въ наблюденіи за государственнымъ хозяйствомъ страны.

Что касается займовъ, то заключеніе ихъ по общему порядку совершается съ согласія Думы и Совѣта, но если госуд. роспись не утверждена къ началу смѣтнаго періода, то займы для покрытія расходовъ въ предѣлахъ потребностей опредѣленныхъ въ предшествующей росписи, разрѣшаются властью Государя; то же надо сказать относительно заключенія займовъ на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ. И здѣсь, слѣдовательно, компетенція законодательныхъ учрежденій ограничена.—Къ предметамъ вѣдѣнія Думы и Совѣта по ст. 31 учрежд. Госуд. Думы отнесено также отчужденія части государственныхъ доходовъ или имуществъ, но не во всѣхъ случаяхъ, такъ какъ продажа государственныхъ имуществъ допускается также съ Высочайше утвержденнаго разрѣшенія 2 департ. Государств. Совѣта. Наконецъ, финансовая контролирующая власть законодательныхъ учрежденій также недостаточно значительна. На

разсмотрѣніе ихъ не поступаютъ отчеты объ операціяхъ государственныхъ кредитныхъ установленій; что же касается разсмотрѣнія отчетовъ государственнаго контроля, то неизвѣстно, каковы должны быть послѣдствія признанія неправильности произведенныхъ расходовъ.

Глава пятая.

Порядокъ дѣятельности Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Обнародованіе законовъ.

§ 22. Созывъ палатъ. Конституированіе. Кворумъ. Публичность засѣданій. Внесеніе предложеній. Принятіе или отклоненіе законопроектовъ.

Источники: Основн. зак. ст. 13. 98. 99, 102. 104. 105, 110—119. Учрежд. Госуд. Думы. ст. 3. 4—7. 34—61. Учрежд. Госуд. Сов. 4. 10. 29—61

Литература. *Пиленко А.* Русскіе парламентскіе прецеденты, вып. I, 1907. вып. II. 1908.

По силѣ основныхъ законовъ Государственная Дума и Государственный Совѣтъ созываются ежегодно указами Государя. Продолжительность ихъ занятій и сроки перерывовъ опредѣляются такими же указами, при чемъ законъ не ставитъ въ этомъ отношеніи никакихъ условій ни относительно числа перерывовъ, ни относительно ихъ продолжительности. Для законнаго состава засѣданій требуется присутствіе не менѣе одной трети всего числа членовъ этихъ учрежденій, при чемъ въ отношеніи Государственнаго Совѣта не дѣлается въ этомъ случаѣ различія между членами по выбору и членами по назначенію. Засѣданія палатъ, какъ и ихъ отдѣловъ и коммиссій, назначаются, открываются и закрываются ихъ предсѣдателями. Публичность ихъ ограничена; такъ, въ засѣ-

данія коммиссій и отдѣловъ постороннія лица не допускаются; что же касается общихъ собраній, то предсѣдателямъ Думы и Совѣта предоставляется разрѣшать присутствовать въ нихъ постороннимъ лицамъ, въ томъ числѣ представителямъ печати, въ числѣ не превышающемъ количество отведенныхъ для нихъ мѣстъ, а для представителей печати, кромѣ того, не болѣе одного представителя отъ отдѣльнаго изданія. Въ публичныхъ засѣданіяхъ имѣютъ право присутствовать также члены законодательныхъ палатъ Россіи, сенаторы и особы дипломатическаго корпуса.

Правила 18 октября 1907 года еще болѣе ограничили публичность засѣданій, установивши входные билеты, безъ права передачи, полученіе ихъ по крайней мѣрѣ для нѣкоторыхъ лицъ чрезъ канцелярію совѣта министровъ и съ согласія предсѣдателя этого совѣта съ предсѣдателемъ Думы, допущеніе представителей печати только во время засѣданій; выдача входныхъ билетовъ въ зависимости отъ согласія завѣдующаго охраной таврическаго дворца; требованіе входныхъ билетовъ даже отъ чиновниковъ, приглашаемыхъ для дачи объясненій и справокъ и т. п. Закрытыя засѣданія Думы и Совѣта назначаются по постановленію ихъ общихъ собраній или по распоряженію предсѣдателей.

Члены Думы и Совѣта предъ началомъ сессіи даютъ торжественное обѣщаніе исполнять возложенныя на нихъ обязанности по крайнему разумѣнію и силамъ, храня вѣрность Государю и помня лишь о благѣ и пользѣ Россіи. Подробности внутренняго распорядка въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ опредѣляются наказами, издаваемыми этими учрежденіями и публикуемыми во всеобщее свѣдѣніе черезъ правительствующій сенатъ.

Первымъ актомъ вновь собравшейся Думы, какъ и Совѣта, является принесеніе присяги или торжественнаго обѣщанія, а затѣмъ слѣдуетъ провѣрка полномочій членовъ Думы и выборныхъ членовъ Госуд. Совѣта; для этой цѣли собравшіеся члены Думы и Совѣта, въ количествѣ не менѣе одной трети, раздѣляются на коммиссіи, между которыми и распредѣляется повѣрка полномочій. По закону 3 іюня 1907 г. постановленіе Думы объ отмѣнѣ выборовъ въ члены Думы, по неправильности ихъ, получаетъ силу въ томъ случаѣ, если

принято большинствомъ двухъ третей наличныхъ членовъ Думы въ общемъ ея собраніи; въ случаѣ отмѣны выборовъ въ отношеніи отдѣльныхъ членовъ, на ихъ мѣсто вступаютъ, въ порядкѣ старшинства избирательныхъ голосовъ, слѣдующія за ними лица, за неимѣніемъ которыхъ, а также въ случаѣ отмѣны выборовъ по цѣлой губерніи или области, производятся новые выборы прежними выборщиками. Тотъ же порядокъ соблюдается въ случаѣ отказа члена Думы отъ своего званія или выбытія по инымъ причинамъ.

Послѣ провѣрки полномочій слѣдуетъ избраніе президіума, т. е. предсѣдателя, его помощника, секретаря и его помощниковъ и утверждаются въ общемъ собраніи заключенія коммиссій по провѣркѣ полномочій членовъ Думы и Совѣта. По сформированіи бюро начинается парламентская дѣятельность въ собственномъ смыслѣ слова; въ назначенные для засѣданій дни происходитъ обсужденіе внесенныхъ предложеній. Предложенія вносятся на разсмотрѣніе различными путями: прежде всего Дума и Совѣтъ пользуются правомъ иниціативы закона и потому внесеніе предложеній предоставляется этимъ учрежденіямъ. Заявленіе объ отмѣнѣ или измѣненіи закона или объ изданіи новаго закона подаются предсѣдателю Думы или Совѣта и, если они подписаны тридцатью членами, то вносятся на разсмотрѣніе общихъ собраній; къ заявленіямъ прилагаются проэкты основныхъ положеній вносимыхъ законопроэктовъ съ объяснительными записками. О днѣ слушанія заявленій извѣщаются не позднѣе какъ за мѣсяцъ заинтересованные министры, которымъ препровождаются копіи съ заявленій и другихъ матеріаловъ. Если Дума или Совѣтъ по принадлежности раздѣляютъ изложенныя въ заявленіяхъ соображенія о желательности отмѣны или измѣненія дѣйствующаго или изданія новаго закона, то законопроэкты вырабатываются соотвѣтствующими министрами; въ случаѣ отказа министровъ составить соотвѣтствующіе представленнымъ основнымъ положеніямъ законопроэкты, послѣдніе вырабатываются коммиссіями Думы или Совѣта по принадлежности. Установленный порядокъ составленія законопроэктовъ министрами, когда основные ихъ положенія выработаны членами законодательныхъ учрежденій, надо признать крайне нецѣлесообразнымъ; онъ объясняется желаніемъ оставить въ рукахъ мини-

стровъ право составленія законопроэктовъ; наиболѣе правильнымъ надо признать, конечно, тотъ порядокъ, по которому составленіе законопроектовъ принадлежитъ тѣмъ учрежденіямъ или лицамъ, которыя возбуждаютъ соотвѣтствующіе законодательные вопросы; если эти вопросы возбуждаются въ законодательныхъ учрежденіяхъ, то проэкты составляются въ коммиссіяхъ этихъ учрежденій, если они возбуждаются министрами, то проэкты составляются послѣдними. На практикѣ къ этому порядку, вѣроятно, и будутъ прибѣгать всего чаще, такъ какъ едвали министры будутъ брать на себя трудъ составленія законопроэктовъ на основаніи завѣдомо непріемлемыхъ ими положеній. Во всякомъ случаѣ, и по дѣйствующимъ законамъ министры могутъ самостоятельно вносить законопроэкты въ Государственную Думу (ст. 34 учр. Госуд. Думы). Въ отношеніи Госуд. Совѣта такого права министрамъ, повидимому, не предоставлено; по крайней мѣрѣ въ законѣ на это нѣтъ прямыхъ указаній. Кѣмъ бы, однако, ни представлялись законопроэкты, законодательные органы могутъ передавать ихъ на предварительное расмотрѣніе соотвѣтствующихъ коммиссій, которыя и даютъ по нимъ свои заключенія. Послѣ этого проэкты разсматриваются въ общихъ собраніяхъ Думы или Совѣта. Если бы засѣданіе законодательнаго органа, назначенное для слушанія дѣла внесеннаго министромъ и признаннаго имъ неотложнымъ не состоялось, то не позднѣе двухъ недѣль должно быть назначено новое засѣданіе, считающееся законнымъ, каково бы ни было число его членовъ. Было бы, конечно, вполнѣ справедливо и цѣлесообразно установить тотъ же порядокъ въ отношеніи законопроэктовъ, признаваемыхъ неотложными по мнѣнію опредѣленнаго числа членовъ законодательныхъ органовъ. Разсмотрѣнные законопроэкты голосуются и принимаются или отвергаются по большинству голосовъ; въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, производится новое голосованіе; если и затѣмъ не получится большинства голосовъ, то голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Проэкты, принятые Думой, передаются на разсмотрѣніе Госуд. Совѣта; поступившіе же сначала въ Совѣтъ и имъ одобренные, передаются въ Думу. Въ случаѣ разногласій между Думой и Совѣтомъ можетъ быть образуема особая коммиссія изъ равнаго числа членовъ по выбору того и другого учрежденія съ цѣлью

устранить разногласія. Неудобства этихъ согласительныхъ коммиссій состоятъ, однако, въ томъ, что имъ приходится имѣть дѣло съ проэктами, по которымъ состоялось уже окончательное постановленіе того или другого законодательнаго органа. Впрочемъ, здѣсь все зависитъ отъ самихъ законодательныхъ органовъ; если они находятъ возможнымъ перевертшать состоявшіяся уже постановленія, то никто не можетъ въ этомъ имъ воспрепятствовать. Въ отношеніи окончательнаго принятія или непринятія законопроэктовъ установлены порядки, свойственные вообще конституціоннымъ государствамъ: законопроэкты, принятые одной палатой и отвергнутые другой, считаются отклоненными; вторичное внесеніе тѣхъ же законопроэктовъ въ ту же сессію возможно только по Высочайшему повелѣнію и лишь тѣхъ проэктовъ, которые составлены по почину Государственнаго Совѣта или Государственной Думы. Смыслъ и цѣль этого постановленія не ясны. Какое практическое значеніе можетъ имѣть вторичное разсмотрѣніе отклоненныхъ законопроэктовъ въ томъ же составѣ законодательныхъ органовъ, при которомъ они были отвергнуты? Проэкты, принятые обѣими палатами, представляются на санкцію Государя и будучи санкціонированы становятся законами и подлежатъ обнародованію; проэкты Государемъ не утвержденные, не получаютъ силы закона и могутъ быть внесены вторично въ слѣдующую сессію.

§ 23. Вопросы и интерпелляціи.

При обсужденіи внесенныхъ предложеній, въ особенности когда предложенія внесены министрами и главноуправляющими, можетъ возникать въ законодательныхъ учрежденіяхъ потребность получить отъ министровъ тѣ или другія разъясненія по внесеннымъ предложеніямъ. Право просить такихъ разъясненій предоставлено какъ Государственному Совѣту, такъ и Государственной Думѣ. Однако, въ силу закона, министры могутъ отказаться отъ сообщенія разъясненій по такимъ вопросамъ, которые, по соображеніямъ государственнаго порядка, не подлежатъ оглашенію. Такимъ образомъ, вмѣсто того, чтобы дать возможность расматривать такіе вопросы и выслушивать подобныя объясненія въ закрытыхъ засѣданіяхъ,

законъ вовсе лишаетъ законодательныя учрежденія возможности получить необходимыя для нихъ въ этихъ случаяхъ свѣдѣнія. Практика показываетъ, что министры даютъ разъясненія не только самимъ законодательнымъ учрежденіямъ, но и ихъ коммиссіямъ, хотя законъ объ этомъ не содержитъ какихъ либо указаній. Министры могутъ давать объясненія и дѣлать вообще заявленія въ засѣданіяхъ законодательныхъ органовъ и по собственному ихъ желанію и подобнаго рода заявленія должны быть выслушиваемы, т. е. имъ не можетъ быть отказано въ правѣ голоса, хотя въ этомъ отношеніи имъ и не предоставлено какихъ либо особенныхъ привиллегій, кромѣ права говорить внѣ очереди, но съ соблюденіемъ правилъ наказа.

Отъ права просить разъясненій слѣдуетъ отличать вопросы и интерпелляціи. Русское законодательство знаетъ, однако, только послѣдніе и не даетъ права отдѣльнымъ членамъ законодательныхъ учрежденій обращаться къ министрамъ съ вопросами. Что касается запросовъ или интерпелляцій, то предъявленіе ихъ обусловлено представленіемъ предсѣдателю законодательнаго учрежденія письменнаго заявленія, подписаннаго не менѣе чѣмъ тридцатью членами. Предметами запросовъ служатъ такія дѣйствія министровъ или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и учрежденій, которыя представляются не законом*ѣ*рными. Интерпеляціи, при соблюденіи установленнаго порядка, вносятся на разсмотрѣніе законодательныхъ органовъ по принадлежности. Запросъ предъявляется министрамъ отъ имени Думы или Совѣта, причемъ министрамъ для составленія отвѣта предоставляется мѣсячный срокъ, пользуясь которымъ они или даютъ запросившему ихъ законодательному органу требуемыя объясненія или же извѣщаютъ его о причинахъ, по которымъ они лишены возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія. Если Дума или Совѣтъ большинствомъ двухъ третей голосовъ ихъ членовъ не признаютъ возможнымъ удовлетвориться данными объясненіями, то дѣло представляется предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на усмотрѣніе Государя. Такимъ образомъ, и здѣсь министры могутъ уклониться отъ дачи объясненій, при чемъ даже и причины такого уклоненія опредѣляются не закономъ, но ихъ собственнымъ усмотрѣніемъ. Основные законы 23 апрѣля

1906 г. дѣлаютъ еще одно добавленіе, не содержащееся въ „учрежденіяхъ“ Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, и въ значительной мѣрѣ урѣзывающее право запросовъ. Пост. 108 основ. законовъ запросы могутъ быть дѣлаемы только тѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, которые подчинены сенату. Между тѣмъ имѣется не мало высшихъ учрежденій, которыя сенату не подчинены и относительно дѣятельности которыхъ не могутъ быть предъявляемы запросы законодательными органами. Къ числу такихъ учрежденій принадлежатъ, напримѣръ, слѣдующія: департаменты и присутствія Государственнаго Совѣта, Совѣтъ Министровъ, Комитетъ Финансовъ, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Комитетъ о службѣ чиновъ гражданскаго вѣдомства, Министерство Императорскаго Двора и удѣловъ. Св. Правительствующій Синодъ, Сенатъ и другія. За исключеніемъ двухъ послѣднихъ учрежденій, все это учрежденія верховнаго управленія, т. е. такія, которыя участвуютъ въ непосредственной дѣятельности Государя и постановленія которыхъ нуждаются въ его утвержденіи. Когда государственная власть всецѣло сосредоточивалась въ рукахъ Монарха, тогда и постановленія органовъ верховнаго управленія ничѣмъ не отличались отъ законовъ и самые органы являлись зависимыми непосредственно отъ манарха, не подчиняясь контролю сената. Съ установленіемъ конституціоннаго строя дѣятельность всѣхъ этихъ учрежденій не должна стоять внѣ контроля законодательныхъ учрежденій и лишеніе послѣднихъ въ отношеніи ихъ права запросовъ умаляетъ авторитетъ законодательныхъ учрежденій и не можетъ быть обосновано юридически. Вообще понятіе верховнаго управленія въ дореформенномъ смыслѣ слова непримиримо съ понятіемъ конституціоннаго государства.

Въ заключеніе вопроса о порядкѣ дѣятельности законодательныхъ учрежденій въ Россіи слѣдуетъ упомянуть, что они не имѣютъ права принимать какія либо заявленія, жалобы или петиціи ни отъ частныхъ лицъ, ни отъ общественныхъ учрежденій.

§ 24. Обнародованіе законовъ.

Хотя принятые палатами законопроекты и получаютъ обязательную силу законовъ по утвержденіи ихъ носителемъ монархической власти, однако самое осуществленіе законовъ и примѣненіе ихъ въ жизни дѣлается возможнымъ лишь послѣ ихъ обнародованія.

По ст. 49 нашихъ основныхъ законовъ, законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія. Это объясняется тѣмъ, что введеніе въ дѣйствіе новаго закона не всегда совпадаетъ со временемъ его утвержденія, и что исполненія закона можно требовать только тогда, когда онъ извѣстенъ. Обнародованіе закона возлагается у насъ на правительствующій сенатъ и подчиненныя ему учрежденія, т. е. въ губерніяхъ на губернскія правленія, въ уѣздахъ на учрежденія полицейскія. Поэтому всѣ выходящія вновь узаконенія обязательно должны сообщаться въ подлинникѣ или въ спискахъ въ сенатъ, который ихъ печатаетъ и повсемѣстно разсылаетъ.

На сенатъ возлагается обязанность наблюдать за точнымъ примѣненіемъ закона, опредѣлять порядокъ обнародованія, разрѣшать возникающія при примѣненіи закона недоразумѣнія и вообще пресѣкать всякія злоупотребленія въ отношеніи примѣненія закона. Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ требованіямъ основныхъ законовъ. Правило это пока еще не получило надлежащаго своего примѣненія на практикѣ.

Обязательную силу законы получаютъ съ назначеннаго для того въ самихъ законахъ срока; въ тѣхъ же случаяхъ, когда такого срока не установлено—со дня полученія на мѣстѣ соотвѣтствующихъ листовъ сенатскаго изданія, въ которомъ законъ напечатанъ. Основные законы допускаютъ, вопреки высказанному ими общему правилу, исполненіе закона до его обнародованія, если въ самомъ законѣ объ этомъ упомянуто. Въ губерніяхъ обнародованіе законовъ возлагается какъ сказано на губернскія правленія.

Къ сожалѣнію, самый способъ обнародованія законовъ недостаточно ясно и опредѣленно регламентированъ нашимъ

законодательствомъ; такъ, неизвѣстно, должны ли всѣ законы печататься въ губернскихъ вѣдомостяхъ; относящіяся сюда постановленія говорятъ лишь о Высочайшихъ манифестахъ и указахъ, издаваемыхъ со словами „объявляется всенародно“, а равно о распоряженіяхъ губернскаго начальства и извѣстіяхъ, слѣдующихъ ко всеобщему свѣдѣнію или исполненію, но не о законахъ вообще; губернское правленіе и не обязано печатать всѣ законы въ губернскихъ вѣдомостяхъ, а печатаетъ только указы особенной важности, если при томъ само оно признаетъ это нужнымъ; всѣ же законы вообще обнародываются губернскими правленіями, по прямому смыслу закона, при помощи полиціи, путемъ снабженія ея печатными экземплярами законовъ; но и это постановленіе нисколько не разъясняетъ дѣла, такъ какъ ничего не сказано о томъ, что должна дѣлать съ этими печатными экземплярами полиція; можно было бы думать, что она должна ихъ распространять; но, во первыхъ, объ этомъ въ законѣ ничего не говорится, во вторыхъ, это было бы и непрактично, т. е. вызывало бы излишніе расходы безъ достаточной пользы; такимъ образомъ, смыслъ постановленія о снабженія полиціи печатными экземплярами законовъ остается неяснымъ между тѣмъ, очевидно, что законодатель, издавая такое постановленіе, хотѣлъ достигнуть какой-то особой цѣли; какъ бы то ни было, всѣ безъ изъятія губернскія и уѣздныя присутственныя мѣста и должностныя лица получаютъ, хотя и за отдѣльную плату, печатные экземпляры законовъ и правительственныхъ распоряженій.

Глава шестая.

Государственное положеніе Монарха.

§ 25. Существо Императорской власти.

Сущность власти Императора опредѣляется въ ст. 4 основныхъ законовъ, гдѣ сказано: „Императору Всероссійскому принадлежитъ верховная самодержавная власть. Повиноваться

власти его не только за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ". Редакція этой статьи, какъ видимъ, заимствована изъ духовнаго регламента Петра I, гдѣ сказано: „монарховъ власть есть самодержавная, которой повиноваться самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ". При императорѣ Николаѣ I была установлена та редакція, которая сохранилась въ сводѣ законовъ до изданія основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года и въ которую было вставлено выраженіе „неограниченный". Ст. 4 новыхъ законовъ это выраженіе опускаетъ, но въ остальномъ редакція статья остается въ ея прежнемъ видѣ и можетъ подать поводъ къ недоразумѣніямъ. До изданія манифеста 17 октября 1905 года выраженіе „самодержавный" было вполнѣ умѣстно при опредѣленіи существа государственной власти въ Россіи; оно обозначало то, что русскій императоръ въ одномъ себѣ сосредоточивалъ всю эту власть, внѣ связи съ какими бы то ни было другими установленіями. Послѣ изданія манифеста 17 октября и основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года это выраженіе потеряло уже свой прежній смыслъ, такъ какъ наряду съ властью императора стала теперь законодательная власть Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, т. е. воля государственной власти или законодательство стало являться результатомъ единенія Императора съ названными учрежденіями. Такой порядокъ обнаруженія воли государственной власти принято въ наукѣ называть конституціоннымъ, въ противоположность самодержавному. Термину самодержавный трудно присвоить какое либо иное назначеніе, кромѣ вышесказаннаго. Ст. 4, содержащую выраженіе „самодержавный" и ст. 7, говорящую объ осуществленіи законодательной власти императоромъ въ единеніи съ Думой и Совѣтомъ, слѣдовало бы такъ или иначе согласовать. Выраженіе „самодержавный" могло бы остаться въ титулѣ, указывая на высокій рангъ, занимаемый русскимъ императоромъ; наряду съ другими предикатами, упоминаемыми въ титулѣ, и предикатъ „самодержавный" могъ бы имѣть опредѣленное политическое значеніе. Если ст. 4 осн. зак. говоритъ, что Императору принадлежитъ верховная власть, то такое выраженіе допустимо въ смыслѣ власти главы государства, пользующагося чрезвычайно высокими прерогативами и правами. Наконецъ, указаніе ст. 4 на то, что повиноваться

власти Императора самъ Богъ повелѣваетъ, цѣликомъ перенесено изъ ст. 1, прежнихъ основныхъ законовъ; но и въ ст. 4 новыхъ законовъ оно имѣетъ тотъ же религіозный смыслъ, что и въ прежнихъ, только что касается другого объема власти Императора, проявляемой имъ въ предѣлахъ изданныхъ законовъ. Императорскій престолъ можетъ быть занимаемъ не только лицами мужскаго пола, но и лицами женскаго пола, въ порядкѣ наслѣдованія. Императрицѣ, занимающей престолъ, принадлежитъ такая же власть, какъ занимающему престолъ Императору; супруги ихъ не пользуются верховными правами, хотя пользуются нѣкоторыми почестями и преимуществами.

§ 26. Преемство Императорской власти.

Существующая въ Россіи форма преемства Императорской власти можетъ быть опредѣлена какъ наслѣдованіе по закону. Ст. 3 стараго изданія основныхъ законовъ и слѣдующія говорятъ лишь о порядкѣ *наслѣдія* престола. Но наслѣдованіе по закону есть только одинъ изъ видовъ преемства, наиболѣе соотвѣтствующій сущности монархіи; другими видами преемства являются: наслѣдованіе по завѣщанію и преемство по народному избранію. Наслѣдованіе престола по закону установилось у насъ, какъ непреложное требованіе, обязательное для самого императора, лишь съ царствованія императора Павла, хотя въ сознаніи народа необходимость такой формы преемства выработалась и укоренилась гораздо ранѣе, равно какъ и самая эта форма подготовлялась и развивалась въ теченіе долгаго времени.

Исторія русской государственной жизни даетъ намъ примѣры формъ преемства княжеской власти, какъ прототипа единоличной власти. Въ началѣ русской государственности преемство было проникнуто частновладѣльческимъ характеромъ и княжеская власть переходила по наслѣдству, какъ частное имущество, причемъ право наслѣдованія распространялось на весь княжескій родъ. Занятіе велико-княжескаго стола принадлежало старшему въ родѣ, но старшимъ въ родѣ считался то старшій сынъ великаго князя, то старшій братъ; иногда же старшинство опредѣлялось договорами между князьями. Въ начальный до-удѣльный періодъ старшинство принадлежало обыкновенно

старшему сыну умершаго князя; съ размноженіемъ княжескаго рода и съ раздѣленіемъ русской земли на удѣлы старшинство переходитъ къ старшему брату; но съ дальнѣйшимъ разростаніемъ княжескаго рода, наряду съ этимъ началомъ преемства, на сцену выступаютъ княжескіе договоры, на основаніи которыхъ старшинство присвоивалось иногда тому, кто на самомъ дѣлѣ вовсе не былъ старшимъ въ родѣ. Наряду съ этимъ, въ тотъ же начальный періодъ русской исторіи, въ качествѣ отдѣльныхъ формъ преемства власти существовали: народное избраніе, завѣщаніе умиравшаго великаго князя и добываніе стола силою оружія.

Въ московскомъ государствѣ вырабатывается форма преемства верховной власти въ нисходящей линіи по началу первородства; форма эта въ значительной степени была подготовлена преемствомъ власти по завѣщанію; установленіе единодержавія способствовало этому еще болѣе, такъ какъ дало большій просторъ и значеніе княжескимъ завѣщаніямъ; а по завѣщаніямъ, въ силу уже естественныхъ отношеній, власть стала переходить къ старшему сыну князя и его нисходящему потомству. Съ теченіемъ времени эта форма преемства укоренилась въ сознаніи народа, обратилась въ обычай, который сдѣлалъ ненужными и самыя завѣщанія, хотя эти послѣднія формально существовали въ теченіе всего московскаго періода.

Въ концѣ XVI и началѣ XVII вв. этотъ порядокъ преемства верховной власти былъ нарушенъ, такъ какъ со смертью Ѳедора Ивановича прекратилась царствовавшая династія, и народу пришлось избрать себѣ царя изъ другаго дома. Земскій соборъ 1598 года избралъ на царство Бориса Годунова, которому наслѣдовалъ сынъ его Ѳеодоръ, низвергнутый самозванцемъ. Началось смутное время. На царство избирается сначала Шуйскій, затѣмъ польскій королевичъ Владиславъ, не достигшій однако русскаго престола, и наконецъ въ 1613 году Михаилъ Ѳеодоровичъ Романовъ. Такимъ образомъ, начало избранія въ преемствѣ верховной власти вновь выступаетъ на сцену. Это было однако лишь дѣломъ случая, было слѣдствіемъ прекращенія царствовавшей династіи, и вѣками установившееся наслѣдованіе престола по началу первородства вновь восторжествовало, лишь только государственный порядокъ былъ возстановленъ. Начало избранія еще разъ проявилось, когда вмѣсто болѣзненнаго Ивана Алексѣевича на цар-

ство былъ избранъ Петръ Алексѣевичъ; но и Иванъ Алексѣевичъ вслѣдствіе возникшаго народнаго недовольства также былъ возведенъ на престолъ, такъ что оказалось два одновременно царствовавшихъ государя, при чемъ самое управленіе государствомъ было ввѣрено царевнѣ Софьѣ; со смертью Ивана Алексѣевича Петръ сдѣлался единодержавнымъ государемъ. Случаи избранія на царство были и впослѣдствіи: такъ, Екатерина I была избрана синодомъ, сенатомъ и генералитетомъ; Анна Іоанновна верховнымъ тайнымъ совѣтомъ.

Такимъ образомъ, начало избранія, какъ форма преемства верховной власти, не чуждо исторіи нашего государственнаго строя. Въ періодъ вѣчевой оно было нормальной и естественной формой преемства княжеской власти; въ періодъ московскаго единодержавія оно обусловливалось лишь прекращеніемъ династіи, слѣдовательно, было обстоятельствомъ исключительнымъ; наконецъ позднѣе, именно, при воцареніи Анны Іоанновны, оно явилось результатомъ злоупотребленій и олигархическихъ стремленій высшаго дворянства, было, слѣдовательно явленіемъ ненормальнымъ. Не соотвѣтствуя вообще сущности монархической власти, избраніе, какъ форма преемства, представляется нормальнымъ и естественнымъ лишь въ единственномъ случаѣ — въ случаѣ прекращенія династіи.

Со времени императора Петра Великаго, казалось, готова была возродиться система преемства престола по завѣщанію царствующаго государя. По мнѣнію Петра, система наслѣдованія престола по закону была нецѣлесообразной; только самъ государь, по его мнѣнію, могъ избирать наиболѣе подходящаго и лучшаго наслѣдника престола. Въ силу такихъ соображеній, Петръ возстановилъ указомъ 5 февраля 1722 года начало завѣщанія. Надо думать, что непосредственнымъ поводомъ къ измѣненію существовавшаго порядка преемства верховной власти послужило Петру Великому сознаніе необходимости лишить престола сына своего Алексѣя, какъ противника реформаторской дѣятельности Петра В.; по крайней мѣрѣ указанія на это содержатся въ самомъ манифестѣ 1722 года. Однако, измѣненіе системы престолонаслѣдія было встрѣчено народнымъ неудовольствіемъ, такъ что Петръ В. поручилъ Ѳеофану Прокоповичу написать защиту и оправданіе новой системы, что и было исполнено изданіемъ книги „правда воли монаршей“.

Но самъ Петръ В. умеръ, не назначивши наслѣдника престола, и на царство была избрана „синодомъ, сенатомъ и генералитетомъ“ супруга Петра В. Екатерина I. Послѣдняя дѣйствительно примѣнила Петровскій указъ 1722 года, такъ какъ оставила завѣщаніе, по которому наслѣдникомъ престола назначался Петръ II, сынъ Алексѣя Петровича; но съ другой стороны значеніе системы преемства власти по завѣщанію было подорвано тѣмъ же самымъ „тестаментомъ“ Екатерины, такъ какъ въ немъ опредѣлялось, что въ случаѣ бездѣтной смерти Петра II престолъ долженъ перейти къ Аннѣ Петровнѣ, дочери Петра Великаго и къ ея потомству, за прекращеніемъ котораго къ другой дочери Петра В. Елизаветѣ Петровнѣ. Такимъ образомъ, порядокъ престолонаслѣдія опредѣлялся и на будущее время, чѣмъ и исключалось, слѣдовательно, право завѣщанія. Однако, завѣщаніе Екатерины I не было исполнено. Петръ II умеръ бездѣтнымъ и на основаніи Екатерининскаго тестамента престолъ долженъ былъ перейти къ дочерямъ ПетраВ., но верховный тайный совѣтъ избралъ на царство герцогиню курляндскую Анну Іоанновну, дочь Ивана Алексѣевича. Послѣдняя также желала укрѣпить престолъ за своимъ потомствомъ и въ видахъ этого составила завѣщаніе, подобное Екатерининскому. Дѣйствительно, послѣ Анны Іоанновны на престолъ вступилъ, на основаніи ея завѣщанія, Иванъ Антоновичъ, сынъ Антона Ульриха, герцога Брауншвейгскаго, а за его малолѣтствомъ, регентство было ввѣрено сначала Бирону, затѣмъ матери Іоанна Антоновича, Аннѣ Леопольдовнѣ. Но на этомъ однако сила завѣщанія Анны Іоанновны и остановилась, такъ какъ дочь Петра В. Елизавета Петровна свергнула съ престола Ивана Антоновича и провозгласила себя императрицей, мотивируя свой поступокъ близостью родства къ царствовавшему государю—Петру Великому—и необходимостью прекратить тѣ безпорядки и неурядицы, которые характеризовали оба регентства. Елизавета Петровна издала манифестъ, на основаніи котораго наслѣдникомъ престола объявлялся Петръ III, сынъ Анны Петровны, какъ ближайшій по крови къ императрицѣ. Право назначить наслѣдника престола по завѣщанію было выражено и въ манифестѣ Петра III; но супруга послѣдняго Екатерина II устранила своего мужа и объявила себя императрицей, при чемъ, при вступленіи ея на престолъ, присяга была принесе-

на и ея сыну Павлу Петровичу, какъ законному ея наслѣднику. Мы видимъ, такимъ образомъ, что до вступленія на престолъ императора Павла система преемства верховной власти покоилась на крайне шаткихъ основаніяхъ, причиною чего было: во 1) отсутствіе закона, который точно и ясно опредѣлялъ бы условія престолонаслѣдія; во 2) борьба партій и ихъ олигархическія стремленія; въ 3) самый характеръ личнаго состава царствующаго дома съ преобладаніемъ женскихъ поколѣній, равно какъ и характеръ кровныхъ связей, въ особенности бездѣтность нѣкоторыхъ представителей единоличной верховной власти (Петръ II, Анна Іоанновна, Елизавета Петровна).

Императоръ Павелъ призналъ необходимымъ издать законъ, опредѣляющій порядокъ престолонаслѣдія, что и было имъ сдѣлано 5 апрѣля 1797 года. Изданіе этого закона объявлялось и мотивировалось желаніемъ; „дабы государство не было безъ наслѣдниковъ; дабы наслѣдникъ былъ назначенъ закономъ самимъ; дабы не было ни малѣйшаго сомнѣнія, кому наслѣдовать; дабы сохранить право родовъ въ наслѣдіи и избѣжать затрудненій при переходѣ изъ рода въ родъ“. Въ основныхъ своихъ чертахъ законъ 1797 года о престолонаслѣдіи вошелъ въ сводъ законовъ, сохранивши свою силу до настоящаго времени.

§ 27. Порядокъ престолонаслѣдія по дѣйствующему русскому праву.

Опредѣляя порядокъ престолонаслѣдія, основные наши законы прежде всего указываютъ на то, что „Императорскій Всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ“ [1]). Законъ прибавляетъ при этомъ, что съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ неразрывно соединены престолы Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго. Это добавленіе имѣетъ однако не столько современное, сколько историческое значеніе; даже относительно Финляндіи, пользовавшейся ранѣе широкими правами автономіи, такое выраженіе потеряло уже значеніе въ настоящее время. Выраженіе же „престолъ Царства

[1]) Ст. 25 Осн. Зак.

Польскаго" представляется уже анахронизмомъ, такъ какъ самаго царства давно уже не существуетъ; въ настоящее время о немъ столько же можно говорить, сколько и о царствѣ казанскомъ и астраханскомъ. Въ началѣ прошлаго столѣтія такое выраженіе еще имѣло смыслъ; но подъ вліяніемъ бывшихъ въ Польшѣ въ 1831 и 1863 годахъ возстаній политическая самостоятельность этой области была уничтожена, а вмѣстѣ съ тѣмъ было положено основаніе къ полному слія-нію Царства Польскаго съ Россійской Имперіей не только въ отношеніи политическомъ, но и административномъ. Правда, выраженіе „Царство Польское" и до настоящаго времени употребляется, какъ въ законахъ, такъ и правительственныхъ распоряженіяхъ, но оно имѣетъ значеніе лишь условное.

Опредѣляя существенный характеръ престолонаслѣдія, 27 ст. основныхъ законовъ упоминаетъ прежде всего о томъ, что право на занятіе престола принадлежитъ членамъ Царствующаго Дома, какъ мужскаго такъ и женскаго поколѣнія, съ тѣмъ однако, что мужскому полу отдается предпочтеніе. Такимъ образомъ, на основаніи нашего дѣйствующаго законодательства, престолъ могутъ занимать и лица женскаго пола. Такой порядокъ преемства власти былъ выработанъ самою жизнью и только при императорѣ Павлѣ формулированъ въ законодательствѣ. Наша исторія даетъ намъ нѣсколько примѣровъ занятія престола лицами женскаго пола. Въ удѣльный періодъ и въ московскомъ государствѣ, при господствѣ частновладѣльческихъ воззрѣній на власть, во главѣ отдѣльныхъ княженій стояли иногда и женщины, получавшія, на-ряду съ своими братьями, удѣлы отъ своихъ отцовъ; по лѣтописнымъ сказаніямъ извѣстно, что такіе удѣлы назначались и женамъ великихъ князей. Иванъ Калита раздѣлилъ свой удѣлъ между наслѣдниками, въ числѣ которыхъ были и женщины—его жена и дочери. По смерти Калиты въ небольшой территоріи московскаго уѣзда возникло четыре отдѣльныхъ княженія, изъ которыхъ одно состояло подъ властью женщины [1]). Жена Дмитрія Ивановича, внука Калиты, также имѣла свой удѣлъ [2]). Императорскій періодъ также даетъ примѣры занятія престола лицами женскаго пола; таковы Императрицы

[1]) *Сергѣевичъ.* Русскія юридическія древности. Стр. 52, 56, 67.

[2]) Ibid. стр. 65.

Екатерина I, Анна Іоанновна, Елизавета Петровна, Екатерина II. Однако примѣры эти лишь съ большой осторожностью могутъ быть принимаемы за историческое основаніе для нынѣ существующей системы престолонаслѣдія, такъ какъ возшествіе на престолъ каждой изъ поименованныхъ императрицъ совершалось при исключительныхъ условіяхъ. Екатерина I была возведена на престолъ высшими государственными учрежденіями въ то время, когда по наслѣдованію престолъ долженъ былъ перейти къ Петру II; Анна Іоанновна была возведена на престолъ верховнымъ тайнымъ Совѣтомъ; Елизавета Петровна вступила на престолъ посредствомъ coup d'Etat, свергнувши съ престола Іоанна Антоновича; такимъ же путемъ заняла престолъ и Екатерина II, устранивши своего мужа Петра III. Такимъ образомъ, наша исторія не знаетъ ни одного случая нормальнаго и соотвѣтствующаго правильному теченію государственной жизни занятія престола лицомъ женскаго пола. Отсюда все же нельзя еще заключить, что переходъ престола въ женскую линію представляется чѣмъ-либо несогласнымъ съ существомъ монархической власти и съ характеромъ условій государственной жизни. Уже одно то обстоятельство, что и исключительный способъ занятія престола лицами женскаго пола не вызывалъ никакого народнаго неудовольствія, никакихъ смутъ и неурядицъ, свидѣтельствуетъ, что занятіе престола лицомъ женскаго пола не противорѣчитъ народному міросозерцанію, лишь бы эти лица находились въ близкомъ родствѣ съ мужскими представителями верховной власти въ Россіи.

Такимъ образомъ, по существующей въ Россіи системѣ престолонаслѣдія, престолъ переходитъ по преимуществу въ мужское поколѣніе, по началу первородства; за пресѣченіемъ же послѣдняго мужскаго поколѣнія онъ переходитъ въ поколѣніе женское по праву заступленія. Отсюда видно, что наслѣдуетъ престолъ прежде всего старшій сынъ царствующаго императора, а затѣмъ и все его мужское поколѣніе; по пресѣченіи это поколѣнія престолъ переходитъ въ родъ втораго сына императора и въ его мужское поколѣніе; затѣмъ въ родъ третьяго сына и т. д. Когда пресѣчется послѣднее мужское поколѣніе сыновей императора, престолъ переходитъ въ женское поколѣніе послѣднецарствовавшаго съ предпочтеніемъ и здѣсь мужскаго пола женскому. По пресѣченіи этого рода наслѣдство переходитъ въ родъ старшаго сына импера-

тора родоначальника, въ женское поколѣніе, въ которомъ наслѣдуетъ ближайшая родственница послѣдне-царствовавшаго рода этого сына; по прекращеніи этихъ родовъ наслѣдство переходитъ въ женское поколѣніе прочихъ сыновей императора родоначальника, а потомъ въ родъ старшей дочери императора-родоначальника, съ предпочтеніемъ и здѣсь мужскаго пола женскому; затѣмъ, въ томъ же порядкѣ престолъ переходитъ въ родъ второй дочери императора-родоначальника, третьей и т. д. [1]).

§ 28. Вступленіе на престолъ.

Въ виду признанія начала непрерывности власти, наслѣдникъ престола въ монархическихъ государствахъ, а слѣдовательно и въ Россіи, вступаетъ на престолъ въ силу самого закона, съ момента смерти послѣднецарствовавшаго государя. Вступленіе на престолъ лица, имѣющаго на то право, однако не безусловно обязательно: законъ допускаетъ отреченіе отъ права на занятіе престола, но лишь въ томъ случаѣ, когда подобное отреченіе не повлечетъ за собою какихъ-либо затрудненій въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола; при этомъ законъ добавляетъ, что лицо, разъ отрекшееся отъ своего права, теряетъ его уже навсегда. Отсюда видно, что отреченіе отъ престола допускается только при извѣстныхъ обстоятельствахъ, и что отреченіе это имѣетъ личный характеръ, т. е. касается лишь того лица, которое отрекается отъ права наслѣдованія и не распространяется на его нисходящее потомство. Нашъ законъ говоритъ однако лишь объ отреченіи отъ права наслѣдованія, не содержа въ себѣ никакихъ указаній относительно того, возможно ли отреченіе государя отъ престола уже имъ занятаго. Если отреченіе отъ права наслѣдованія престола считается не возвратнымъ, то можетъ ли считаться таковымъ же и принятіе престола? По духу нашего законодательства отвѣтъ долженъ быть отрицательный; лицо, разъ занявшее престолъ, можетъ отъ него отречься, лишь бы по причинѣ этого не послѣдовали какія либо затрудненія въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола.

---

[1]) Основ. зак. ст. 28—33

Отъ лица, вступающаго на престолъ, требуется по русскому законодательству исповѣданіе православной вѣры; поэтому-то законъ о престолонаслѣдіи требуетъ, чтобы лицо, занимающее уже какой-либо другой престолъ, вступая на русскій престолъ, по порядку престолонаслѣдія, отреклось-бы вмѣстѣ съ наслѣдникомъ отъ иного престола и вѣры; если же такого отреченія не послѣдуетъ, то на престолъ должно вступить то лицо, которое имѣетъ ближайшія права на престолъ. Кромѣ того, императоръ или императрица, вступая на престолъ, обязуются свято соблюдать законы о престолонаслѣдіи. О вступленіи на престолъ издается манифестъ, въ которомъ объявляется также и законный наслѣдникъ престола. Всѣ, достигшіе двѣнадцатилѣтняго возраста, приводятся къ присягѣ. Во время существованія крѣпостнаго права крестьяне не приводились къ присягѣ, такъ какъ предполагалось, что за нихъ присягаютъ ихъ владѣльцы, помѣщики; но съ отмѣной крѣпостнаго права крестьяне, вступивши въ разрядъ свободныхъ гражданъ, стали приводиться къ присягѣ, наравнѣ со всѣми другими. Каждое лицо приводится къ присягѣ своимъ непосредственнымъ начальствомъ въ соборахъ, монастыряхъ или приходскихъ церквахъ; иновѣрцы приводятся къ присягѣ, по ихъ вѣрѣ и закону, въ присутственныхъ мѣстахъ, если въ данной мѣстности нѣтъ церкви ихъ исповѣданія. Къ присягѣ не приводятся женщины и преступники лишенные всѣхъ правъ состоянія.

Въ другихъ монархическихъ государствахъ принесеніе всенародной присяги выходитъ изъ употребленія; такъ, въ Пруссіи и Баваріи присягу королю въ вѣрности и повиновеніи приносятъ члены обѣихъ палатъ и чиновники. Тамъ же, гдѣ эта всенародная присяга еще существуетъ, она имѣетъ значеніе лишь торжественной церемоніи въ видахъ утвержденія уже существующихъ обязанностей подданныхъ.

§ 29. Коронованіе Государя.

Литература. *Крыловъ. И.* Историческое описаніе всѣхъ коронацій императоровъ и императрицъ всероссійскихъ. 1856. *Лопаревъ. Х.* О чинѣ вѣнчанія русскихъ царей (Жур. Мин. Нар. Просв. 1887).

По вступленіи государя на престолъ совершается коронованіе и муропомазаніе по чину православной Греко-Рос-

сійской церкви. Возникновеніе коронованіе или по крайней мѣрѣ тѣхъ религіозныхъ обрядовъ, которые послужили основаніемъ для его развитія, относится еще къ древнимъ временамъ русской исторіи. По введеніи христіанства церковь всегда встрѣчала садившагося на престолъ князя съ молитвами, съ крестами и хоругвями. Кіевляне и новгородцы сажали князей на княжескій столъ въ храмѣ. По лѣтописнымъ сказаніямъ, греческій императоръ Алексѣй Комненъ прислалъ Владиміру Мономаху—крестъ животворящаго древа, сердоликовую чашу Августа Кесаря, вѣнецъ, золотую цѣпь и бармы Константина Мономаха, дѣда Владиміра [1]). Митрополитъ Ефесскій Неофитъ, вручившій ему эти дары, короновалъ его въ Кіевскомъ соборѣ императорскимъ вѣнцомъ. Въ лѣтописяхъ упоминается также о вѣнчаніяхъ Мстислава Храбраго и Даніила Галицкаго [2]). Іоаннъ III совершилъ коронованіе надъ своимъ внукомъ Димитріемъ въ 1498 году; но окончательно обрядъ коронованія установился со времени Ивана Грознаго. Въ концѣ XVI вѣка къ коронованію присоединено было и мvропомазаніе. Изъ лицъ женскаго пола коронованіе совершено было впервые надъ супругою императора Петра В. Екатериною I, если не считать коронованія Марины Мнишекъ, невѣсты лже-Димитрія, которое признается церковью недѣйствительнымъ [3]). Съ императора Павла установляется совмѣстное коронованіе императора и его супруги по правиламъ, опредѣленнымъ въ законѣ [4]). Однако коронованіе супруги государя законъ ставитъ въ зависимость отъ согласія на то самого Государя, въ особенности въ томъ случаѣ, когда коронованіе Государя послѣдовало до вступленія его въ бракъ и когда, слѣдовательно, для Государыни требуется особое коронованіе.

Обрядъ коронованія совершается съ большой торжественностью въ Московскомъ Успенскомъ Соборѣ; въ присутствіи представителей отъ сословій и высшихъ государственныхъ

---

[1]) Въ исторической литературѣ очень не многіе изъ изслѣдователей принимаютъ сказаніе о Мономаховыхъ регаліяхъ за достовѣрное; большинство же считаетъ его вымысломъ. См. *Дьяконовъ.* Власть московскихъ государей стр. 76.

[2]) *Андреевскій.* Русское госуд. право. I, 148.

[3]) *Романовичъ-Славатинскій* Система Русскаго госуд. права I, 117.

[4]) Св. Зак. I, 58.

учрежденій, призываемыхъ по высочайшему назначенію. О времени коронованія, назначаемомъ по усмотрѣнію самого Государя, объявляется во всеобщее свѣдѣніе. Такимъ образомъ, законъ не установляетъ опредѣленнаго срока коронованія и ставитъ назначеніе его въ зависимость отъ усмотрѣнія Государя. Законъ умалчиваетъ о томъ, требуется ли для коронованія совершеннолѣтіе Государя; по существу дѣла вопросъ этотъ долженъ быть рѣшенъ отрицательно, такъ какъ коронованіе обозначаетъ собою религіозное освященіе царской власти со стороны церкви, а власть эта не обусловливается достиженіемъ совершеннолѣтія; по съ другой стороны, обрядовая сторона коронованія заставляетъ предполагать, что оно должно быть совершаемо во всякомъ случаѣ не надъ малолѣтнимъ; это видно между прочимъ изъ того, что еще предъ совершеніемъ обряда коронованія, императоръ, по установившемуся обычаю, произноситъ *вслухъ* символъ вѣры въ доказательство принадлежности своей къ православной вѣрѣ. Затѣмъ Государь самъ же облекается въ порфиру, возлагаетъ на себя корону, беретъ скипетръ и державу и произноситъ съ коленопреклоненіемъ особую молитву, въ которой проситъ Бога наставить его и вразумить въ великомъ служеніи государственномъ, чтобы вся его дѣятельность клонилась въ пользу гражданъ и къ славѣ Божіей, и чтобы ему и на страшномъ судѣ не стыдно было дать отвѣтъ Богу.

Совершеніе такихъ торжественныхъ обрядовъ какъ коронованіе можно встрѣтить и въ другихъ государствахъ. Такъ, въ Пруссіи коронованіе впервые было совершено надъ королемъ Фридрихомъ I; во второй разъ надъ королемъ Вильгельмомъ и королевой Августой въ 1861 году въ Кенигсбергѣ [1]). Нѣсколько лѣтъ тому назадъ было совершено коронованіе надъ королемъ Англіи Эдуардомъ VII, а послѣ его смерти надъ Георгомъ V.

Какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ, коронованію не придавалось и не придается какого-либо юридическаго значенія. Это лишь торжественное засвидѣтельствованіе уже существующихъ правъ представителя монархической власти.

---

[1]) *Rönne.* D. Staatsrecht. d preuss Monarchie I, 175—176.

§ 30. Опека и регентство.

Принципъ непрерывности государственной власти съ одной стороны, съ другой случаи фактической невозможности осуществленія единоличной монархической власти вызываютъ необходимость организаціи особыхъ политическихъ учрежденій, извѣстныхъ подъ именемъ опеки и регенства. Опредѣленіе характера и условій организаціи подобныхъ учрежденій содержится и въ нашемъ законодательствѣ. Выше было замѣчено, что наслѣдникъ русскаго престола дѣлается императоромъ съ момента смерти его предшественника. Такимъ образомъ, можетъ случиться и въ дѣйствительности нерѣдко случалось, что императоръ является несовершеннолѣтнимъ; это обстоятельство нисколько не препятствуетъ ему быть императоромъ, только что дѣйствительное управленіе государствомъ ввѣряется другому лицу—регенту, до достиженія императоромъ совершеннолѣтія, а въ видахъ воспитанія несовершеннолѣтняго императора учреждается опека. Срокъ совершеннолѣтія Государя, а также и наслѣдника престола наше законодательство опредѣляетъ въ 16 лѣтъ, слѣдовательно съ достиженіемъ болѣе ранняго возраста, нежели какой установленъ для этой цѣли другими законодательствами. Такимъ образомъ, совершеннолѣтіе Государя и наслѣдника не совпадаетъ съ общимъ гражданскимъ совершеннолѣтіемъ, опредѣляемымъ по русскому законодательству, какъ извѣстно, въ 21 годъ. Поводомъ къ установленію такого ранняго срока наступленія совершеннолѣтія Государя, является, главнымъ образомъ, опасеніе разнаго рода затрудненій и неурядицъ, наступленіе которыхъ весьма возможно въ періодъ регентства, и которыя дѣйствительно имѣли мѣсто въ нашей исторіи: таково регентство Софьи въ малолѣтство Петра Великаго; таково регентство Бирона во время малолѣтства Ивана Антоновича.

Опека и регентство по нашему законодательству могутъ принадлежать или одному лицу, это именно тогда, когда умершимъ Государемъ не сдѣлано въ этомъ отношеніи никакого распоряженія; въ такомъ случаѣ опека и регентство ввѣряются, въ силу самого закона, отцу или матери императора, но вотчимъ и мачеха исключаются; или же опека и регентство ввѣряются различнымъ лицамъ, что можетъ быть сдѣлано лишь на основаніи назначенія со стороны царствовав-

шаго Государя. Когда при жизни императора такого назначенія не послѣдовало, и когда нѣтъ въ живыхъ отца и матери императора, то правительство и опека принадлежатъ ближайшему родственнику малолѣтняго императора, имѣющему право престолонаслѣдія. Законъ указываетъ также на причины, лишающія права опеки и регентства: таковы — безуміе, хотя бы и временное, а также вступленіе вдовыхъ во время правительства и опеки во второй бракъ. При регентѣ полагается совѣтъ правительства, состоящій изъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя, если относительно этого не было сдѣлано распоряженія скончавшагося Государя. Совѣтъ имѣетъ значеніе совѣщательное; рѣшающій голосъ принадлежитъ правителю, но тѣмъ не менѣе, совѣтъ обязательно долженъ существовать, и въ него обязательно должны поступать всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія рѣшенію самого императора; дѣла же опеки не подлежатъ разсмотрѣнію совѣта. По выбору правителя въ совѣтѣ могутъ засѣдать и члены императорской фамиліи, но только мужескаго пола, совершеннолѣтніе; члены эти однако не входятъ въ число шести особъ, по закону составляющихъ совѣтъ правительства. Вышеизложеннымъ и исчерпываются опредѣленія нашего законодательства. Мы видимъ, такимъ образомъ, что единственнымъ поводомъ къ установленію регентства нашъ законъ считаетъ несовершеннолѣтіе императора. Конечно, это поводъ наиболѣе обыкновенный и возможный, но на ряду съ несовершеннолѣтіемъ императора возможно представить себѣ и другія обстоятельства, которыя точно также могли бы быть принимаемы за поводъ къ установленію регентства. Въ качествѣ такихъ обстоятельствъ большинство современныхъ конституцій признаетъ: тяжелую тѣлесную или душевную болѣзнь, а также продолжительное, въ особенности вынужденное, отсутствіе монарха. Въ нѣкоторыхъ законодательствахъ причины эти подразумѣваются сами собою, въ другихъ же на нихъ сдѣлано прямое указаніе. Душевная болѣзнь принимается нашимъ законодательствомъ лишь за причину неспособности къ регентству, о чемъ прямо говоритъ ст. 46 осн. законовъ. Что касается продолжительнаго отсутствія Государя, то на эту причину въ нашемъ законодательствѣ есть нѣкоторыя указанія. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что продолжительное отсутствіе Государя, какъ по русскому, такъ и по другимъ законо-

дательствамъ, можетъ служить поводомъ къ установленію не регентства въ собственномъ смыслѣ этого слова, но лишь временнаго заступленія Государя. Наша исторія представляетъ намъ примѣры подобнаго заступленія. Петръ Великій, уѣзжая за границу, поручилъ управленіе государствомъ сенату; Александръ I—комитету министровъ. Ст. 27 учрежд. госуд. совѣта стараго изданія также намекала на возможность подобнаго рода порученія. „Въ случаѣ продолжительнаго и дальняго отсутствія Императорскаго Величества, говорится въ этой статьѣ, государственный совѣтъ уполномочивается дѣйствовать съ тою властью, какая на сей случай присвоена ему будетъ. Степень и предѣлы сей власти опредѣляются каждый разъ особымъ Высочайшимъ повелѣніемъ". Съ изданіемъ учрежд. госуд. сов. 24 апрѣля 1906 г. статья эта потеряла свою силу.

Относительно самаго способа назначенія регента наше законодательство, признающее за царствующимъ Монархомъ право такого назначенія, также отличается отъ другихъ законодательствъ, обыкновенно не признающихъ за Монархомъ такого права. Въ западно-европейскихъ государствахъ регентъ назначается обыкновенно по самому закону; если же не имѣется въ наличности никого, кто въ силу закона могъ бы быть назначенъ регентомъ, то послѣдній выбирается народнымъ представительствомъ [1]). Наше законодательство не ограничиваетъ воли Монарха и указаніемъ на кругъ лицъ, изъ котораго долженъ быть назначенъ регентъ; слѣдовательно, императоръ можетъ назначить лицо и не принадлежащее къ царствующему Дому. Сила самого закона замѣняетъ волю императора, въ этомъ отношеніи, въ томъ только случаѣ, когда воля эта вовсе не была выражена, и въ такомъ случаѣ кругъ лицъ, имѣющихъ право на званіе регента, ограничивается императорской фамиліей.

Что касается правъ регента, то наше законодательство вовсе объ этомъ умалчиваетъ; единственное постановленіе закона, до нѣкоторой степени сюда относящееся, состоитъ въ требованіи учрежденія совѣта правительства; „какъ правитель

[1]) Такъ, въ Пруссіи, Даніи и пр. государствахъ выборъ регента въ такихъ случаяхъ предоставляется соединенному собранію обѣихъ палатъ. Условія учрежденія регентства въ Испаніи много напоминаютъ порядки, существующіе въ Россіи.

безъ совѣта, такъ и совѣтъ безъ правителя существовать не могутъ", говоритъ 47 ст. основныхъ законовъ. Такимъ образомъ, эта статья заключаетъ въ себѣ какъ бы нѣкоторое ограниченіе самостоятельности и правъ регента, хотя съ другой стороны это ограниченіе крайне не существенно, потому что, на основаніи ст. 51 тѣхъ же законовъ, правитель имѣетъ голосъ рѣшающій. Но весьма важный вопросъ заключается въ томъ, пользуется ли правитель правами Государя, и если пользуется, то всѣми или только нѣкоторыми. На вопросъ этотъ въ нашемъ законодательствѣ мы не находимъ никакого отвѣта. Между тѣмъ въ другихъ законодательствахъ мы находимъ указанія на то, что регенты нѣкоторыми правами королевской власти пользуются, другими не пользуются. Такъ, въ Пруссіи регентъ пользуется властью, принадлежащей королю и выполняетъ ее именемъ короля. Какъ представитель королевской власти, регентъ пользуется всѣми его правами во внутреннемъ управленіи и во внѣшнихъ сношеніяхъ. Онъ не пользуется лишь титуломъ величества. Однако, нѣкоторые вопросы касательно положенія регента остаются не предусмотрѣнными и иностранными законодательствами; таковы вопросы о безотвѣтственности, неприкосновенности, измѣнѣ; въ этихъ отношеніяхъ даже и мнѣнія ученыхъ не сходятся.

О прекращеніи регентства говорятъ ст. 41 и 46 нашихъ основныхъ законовъ. Первая изъ этихъ статей причиной прекращенія регентства считаетъ совершеннолѣтіе императора; вторая указываетъ на безуміе и на вступленіе вдовыхъ во время регентства въ бракъ; слѣдовательно, въ этомъ второмъ случаѣ имѣется въ виду не прекращеніе регентства вообще, но лишь перерывъ регентства и назначеніе другаго регента изъ лицъ, удовлетворяющихъ требованіямъ закона.

Глава седьмая.

Прерогативы и права Монарха.

§ 31. Прерогативы Монарха.

Литература. *Снегиревъ И.* О гербѣ россійскомъ. 1855. *Лакіеръ А.* Исторія титула государей Россіи. 1847. *Прозоровскій Д.* О значеніи царскаго титула. 1880.

Подъ именемъ преимуществъ или прерогативъ Монарха разумѣется совокупность тѣхъ внѣшнихъ отличій, признаковъ и условій, благодаря которымъ личность Государя ставится выше каждаго отдѣльнаго члена государства и пріобрѣтаетъ особенное, исключительно-привиллегированное и недосягаемое для другихъ положеніе. Къ числу такихъ преимуществъ относятся слѣдующія: 1) безотвѣтственность Государя; 2) неприкосновенность личности Государя; 3) содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ; 4) организація особаго Императорскаго Двора; 5) употребленіе Императорскихъ регалій и титула.

1) Свобода отъ подчиненія общимъ законамъ, по правилу „princeps legibus solutus est“, и какъ слѣдствіе отсюда безотвѣтственность монарха составляетъ прерогативу представителей монархической власти не только въ государствахъ абсолютныхъ, но и въ конституціонныхъ. Это объясняется тѣмъ положеніемъ, что монархъ конституціонный является въ единеніи съ палатами носителемъ государственной власти, что власть всѣхъ учрежденій, какъ административныхъ, такъ и судебныхъ заимствуется непосредственно отъ него, и что поэтому въ государствѣ нѣтъ такихъ учрежденій, которыя были бы компетентны судить государя. Для него существуетъ лишь судъ исторіи и его собственной совѣсти. Но признавши принципіально безотвѣтственность монарха, конституціонныя монархіи выработали особаго рода гарантіи въ видахъ предупрежденія фактическаго нарушенія закона со стороны монарха. Главнѣйшею изъ такихъ гарантій является необходимость контрасигнированія всѣхъ распоряженій монарха соотвѣтствующими министрами, въ связи съ ихъ отвѣтственностью. Въ Россіи хотя и установлено контрасигнированіе актовъ Монарха,

но не установлено конституціонной отвѣтственности министровъ.

Безотвѣтственность монарха, не обозначаетъ того, чтобы монархъ нравственно не былъ обязанъ исполнять имъ же самимъ изданные законы. Впрочемъ наше законодательство, въ нѣкоторыхъ наиболѣе важныхъ случаяхъ прямо указываетъ на обязательность законовъ для монарха; таковы законы о престолонаслѣдіи и объ исповѣданіи православной вѣры.

2) Неприкосновенность личности государя находится въ связи съ его безотвѣтственностью, такъ какъ монархъ потому именно и безотвѣтственъ, что личность его неприкосновенна. Но такъ какъ фактически неприкосновенность монарха, какъ физическаго лица, все же можетъ быть нарушена, то слѣдствіемъ принципа неприкосновенности является исключительная уголовная защита, предоставляемая монарху. Покушеніе на жизнь, здоровье и честь государя являются болѣе тяжкими преступленіями, нежели тѣ же преступныя дѣянія, совершаемыя въ отношеніи отдѣльныхъ членовъ государства; поэтому онѣ подлежатъ и болѣе строгому наказанію. Въ уложеніи царя Алексѣя Михайловича это правило впервые получаетъ наиболѣе точное выраженіе, хотя de facto въ сознаніи народа и правительства оно существовало и ранѣе. Петръ Великій расширилъ понятіе преступленія противъ особы государя, относя сюда всякій неодобрительный отзывъ о государѣ и установивши „слово и дѣло“. Екатирина II понятіе это нѣсколько съузила, отмѣнивши „слово и дѣло“. На основаніи дѣйствующаго законодательства „всякое злоумышленное и преступное дѣйствіе противъ жизни, здравія или чести Государя Императора и всякій умыселъ свергнуть его съ престола, лишить свободы и власти верховной или же ограничить права оной, или учинить священной особѣ Его какое либо насиліе, подвергаютъ виновныхъ въ томъ смертной казни“.

3) Содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ составляетъ одну изъ важнѣйшихъ прерогативъ монарха не только въ государствахъ съ неограниченной монархической властью, но и въ конституціонныхъ монархіяхъ. Существенную отличительную черту этой прерогативы въ государствахъ абсолютныхъ составляетъ то, что размѣръ содержанія государя вовсе не опредѣляется; у насъ опредѣляется лишь размѣръ содержанія Императорскаго Двора вообще и затѣмъ содержаніе госу-

дарыни, наслѣдника и всѣхъ прочихъ членовъ царствующаго дома. Размѣръ содержанія Государю въ Россіи опредѣляется по усмотрѣнію самого Государя; слѣдовательно, въ этомъ отношеніи остались дѣйствовать старые законы. Такой порядокъ назначенія содержанія былъ указанъ еще въ регламентѣ Штатсъ-конторъ-коллегіи, гдѣ было сказано, что „никому Его Величества тайныхъ и кабинетныхъ расходовъ вѣдать не надлежитъ... Его Величество устанавливаетъ, сколь много на свои собственные расходы изволитъ брать, не отдавая въ томъ отчета никому [1])“. Напротивъ, въ другихъ конституціонныхъ государствахъ размѣръ этого содержанія опредѣляется законодательнымъ порядкомъ и не можетъ быть уменьшенъ безъ согласія монарха, и увеличенъ безъ согласія народнаго представительства.

4) Государю принадлежитъ право на особый Дворъ, представляющій совокупность лицъ, окружающихъ государя и имѣющій своей спеціальной задачей отправлять службу при его особѣ. Хотя служба эта, по существу, является, такимъ образомъ, службою лично Государю, ей присвоивается тѣмъ не менѣе значеніе службы государственной. Вся совокупность лицъ, отправляющихъ эту службу, входитъ въ составъ особаго министерства Императорскаго Двора. Подобнаго рода учрежденія существуютъ и во многихъ другихъ монархическихъ государствахъ, при чемъ въ организаціи двора наблюдаются различія, соотвѣтствующія международному положенію государствъ и ихъ историческимъ традиціямъ. Придворная служба не носитъ, однако, характера службы государственной, хотя иногда ей и присвоиваются нѣкоторыя преимущества послѣдней.

5) Къ преимуществамъ чисто внѣшняго свойства относится право на употребленіе императорскихъ регалій—короны, скипетра, державы, трона, порфиры, титула, герба и печати. Всѣ эти регаліи выражаютъ символически различныя свойства и качества верховной власти: корона есть символъ величія; скипетръ—символъ справедливости, мудрости и милости; держава—символъ владычества надъ землей; тронъ—символъ божественнаго происхожденія власти; порфира—символъ царственнаго достоинства.

---

[1]) П. С. З. № 3303.

Внѣшнія преимущества и отличія присвоиваются представителемъ монархической власти и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ: такъ, въ германскихъ государствахъ такими отличіями служатъ: корона, мечъ и скипетръ, щитъ, печать и проч. То же мы встрѣчаемъ и въ другихъ государствахъ. Нѣкоторыми внѣшними преимуществами пользуются даже и президенты республикъ.

Подъ именемъ титула слѣдуетъ разумѣть прежде всего личное наименованіе государя, обозначающее его рангъ среди другихъ представителей верховной власти. Въ настоящее время русскому Монарху присвоивается титулъ „Императорскаго Величества". Въ начальный же періодъ русской исторіи лица, стоявшія во главѣ государства, именовались князьями и великими князьями. Въ московскій періодъ появляется титулъ царя, а съ Петра Великаго—титулъ императора, который остается и до настоящаго времени.

Но титулъ государя въ тѣсномъ смыслѣ слова имѣетъ особую формулу и содержитъ въ себѣ указанія на происхожденіе верховной власти въ Россіи и на ея религіозное освященіе, на существо этой власти и на объемъ владѣній, подчиненныхъ носителю этой власти.

Гербъ есть внѣшній символъ государства, выражающій религіозную или политическую идею и изображаемый на государственной печати, монетахъ, правительственныхъ установленіяхъ, государственномъ знамени и проч. Современный русскій госуд. гербъ представляетъ соединеніе герба византійскихъ императоровъ и герба московскихъ государей.

На печатяхъ, употреблявшихся древними русскими князьями, обыкновенно помѣщалось изображеніе Спасителя, Богоматери или того Святаго, имя котораго носилъ князь, такъ что какого-либо опредѣленнаго герба не существовало. Въ теченіе московскаго періода на печатяхъ начинаетъ изображаться всадникъ, поражающій копьемъ змія. По мнѣнію Снегирева, изображеніе это есть эмблема освобожденія Россіи отъ монгольскаго ига; по мнѣнію же Лакіера, это эмблема борьбы московскихъ великихъ князей съ удѣлами. Всадникъ изображалъ собою, какъ предполагаютъ, самого великаго князя; но уже со времени императрицы Екатерины II подъ всадникомъ сталъ разумѣться Св Георгій Побѣдоносецъ. Съ Ивана III появляется у насъ византійскій гербъ—двуглавый орелъ, но и

прежній не исчезаетъ, а оба изображаются отдѣльно: на одной сторонѣ печати—орелъ, на другой всадникъ, поражающій змія; но, съ теченіемъ времени, и именно впервые съ Ивана Грознаго, тотъ и другой гербъ соединяются перенесеніемъ московскаго герба, т. е. изображенія всадника, на грудь орла, хотя и раздѣльное ихъ изображеніе продолжаетъ еще встрѣчаться въ теченіе всего московскаго періода. Съ Ивана же Грознаго на печатяхъ сталъ изображаться иногда вмѣсто всадника единорогъ и также то отдѣльно отъ орла, то въ соединеніи съ нимъ; но съ Алексѣя Михайловича окончательно принимается прежній гербъ—двуглавый орелъ, на груди котораго помѣщается всадникъ; кромѣ того, вокругъ московскаго герба начинаютъ помѣщаться гербы отдѣльныхъ земель.

Въ настоящее время государственный гербъ, въ основныхъ своихъ чертахъ, представляется въ слѣдующемъ видѣ: въ золотомъ щитѣ черный двуглавый орелъ, украшенный двумя императорскими коронами, надъ которыми помѣщается третья, большая корона съ двумя развѣвающимися концами ленты ордена св. Апостола Андрея Первозваннаго; орелъ держитъ золотой скипетръ и державу; на груди его—гербъ московскій: въ червленомъ щитѣ св. Великомученикъ и Побѣдоносецъ Георгій на конѣ, поражающій дракона золотымъ копьемъ.

§ 32. Права Монарха.

Права русскаго Монарха по силѣ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года представляютъ тѣ же три разряда, какіе мы находимъ въ основныхъ законахъ другихъ государствъ—законодательныя права, административныя и судебныя. Законодательныя права, въ свою очередь, представляютъ двѣ группы—формальныя права и матеріальныя; первыя опредѣляютъ отношенія Монарха къ бытію законодательныхъ органовъ; послѣднія касаются существа и порядка законодательства. Къ числу формальныхъ законодательныхъ правъ Монарха принадлежатъ: право созыва Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, установленіе продолжительности ихъ занятій и сроковъ перерыва этихъ занятій въ теченіе сессіи, роспускъ Думы и выборнаго состава Государственнаго Совѣта; указомъ о роспускѣ должно быть опредѣлено время новыхъ выборовъ, а въ отношеніи Думы и время ея созыва.

Мы видѣли, что въ другихъ законодательствахъ время новыхъ выборовъ и созыва палатъ послѣ роспуска не предоставляется усмотрѣнію Монарха, но опредѣлено въ самомъ законѣ, что, конечно, болѣе соотвѣтствуетъ требованіямъ конституціоннаго режима.

Что касается законодательныхъ правъ Монарха по существу, то сюда относится прежде всего законодательная инициатива Монарха вообще и инициатива въ отношеніи основныхъ законовъ въ частности. Послѣдняя принадлежитъ исключительно Монарху, что представляетъ собою особенность русскаго конституціоннаго строя, не встрѣчающуюся нигдѣ въ другихъ государствахъ, по крайней мѣрѣ, въ настоящее время. Неудобства такого исключительнаго порядка были указаны выше. Монарху принадлежитъ, далѣе, право предлагать вторично на разсмотрѣніе законодательныхъ органовъ въ ту же сессію законопроэкты, отвергнутые однимъ изъ этихъ органовъ, т. е. Думой или Совѣтомъ. Выше уже было замѣчено, что такой порядокъ едвали можетъ имѣть практическое значеніе; здѣсь прибавимъ, что онъ можетъ ставить Монарха въ положеніе неудобное, умаляющее его авторитетъ, въ томъ именно случаѣ, когда и послѣ вторичнаго разсмотрѣнія законопроэктъ будетъ отвергнутъ. Было бы болѣе согласнымъ съ сущностью конституціоннаго режима, если бы это постановленіе основныхъ законовъ было опущено. Но самымъ важнымъ законодательнымъ правомъ Монарха является его абсолютное veto и право санкціи. Постановленія, принятыя Думой и Совѣтомъ, представляются на утвержденіе Монарха, который имѣетъ право или утверждать ихъ или налагать на нихъ свое veto. Въ этомъ и выражается существенное участіе Монарха въ законодательствѣ; утверждая принятые палатами законопроэкты, Монархъ входитъ такимъ путемъ въ единеніе съ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ; въ этотъ моментъ проявляется во внѣ единая воля конституціонной государственной власти. Монарху единолично не принадлежитъ права издавать законы, чѣмъ конституціонная монархія и отличается отъ абсолютной. Правда, ст. 87 основ. законовъ даетъ Монарху право издавать законы во время прекращенія занятій Думы; но статья эта редактирована вполнѣ согласно съ требованіями конституціоннаго строя, такъ какъ обусловливаетъ пользованіе этимъ правомъ чрезвычайными обстоятельствами; при томъ же такое право Монарха не распро-

страняется на основные законы, положенія о выборахъ, учрежденія Государственной Думы и Государственнаго Совѣта. Наконецъ, дѣйствіе предпринятыхъ на осн. ст. 87 мѣръ прекращается, если правительствомъ не будетъ внесенъ въ Думу въ теченіе двухъ мѣсяцевъ по ея созваніи соотвѣтствующій законопроэктъ или, если онъ не будетъ принятъ палатами. Такимъ образомъ, при наличности условій, обезпечивающихъ неуклонное примѣненіе къ жизни 87 ст., она не угрожаетъ конституціонному порядку законодательства; къ сожалѣнію, условія о которыхъ идетъ рѣчь, въ Россіи пока еще не наступили [1]). Если ст. 87 основ. закон. не противорѣчитъ требованіямъ конституціоннаго строя, то ст. 96 и 97 тѣхъ же основныхъ законовъ стоятъ въ рѣзкомъ противорѣчіи съ этими требованіями, допуская иной порядокъ законодательства, нежели какой характеризуетъ собою конституціонный строй и какой установленъ ст. 7 и 86 нашихъ основныхъ законовъ. По ст. 96 всѣ постановленія и наказы по строевой, технической и хозяйственной частямъ военнаго и военно-морскаго вѣдомствъ разсматриваются не въ законодательныхъ учрежденіяхъ страны, т. е. не въ Думѣ и не въ Госуд. Совѣтѣ, но въ военномъ и адмиралтействъ совѣтахъ и идутъ непосредственно на утвержденіе Государя. Равнымъ образомъ и постановленія по военно-судебной части сухопутнаго и морскаго вѣдомствъ издаются безъ участія Думы и Госуд. Совѣта, въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій. Правда, постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ военнаго вѣдомства издаются такимъ неконституціоннымъ порядкомъ въ томъ лишь случаѣ, если они не касаются общихъ законовъ и не вызываютъ новыхъ ассигнованій изъ казны; послѣднія должны быть испрашиваемы въ общемъ законодательномъ порядкѣ, т. е. чрезъ Думу и Госуд. Совѣтъ. Однако въ силу правилъ 8 марта 1906 года даже и эта финансовая сторона дѣла можетъ быть осуществляема безъ соблюденія конституціоннаго законодательнаго порядка; стоитъ только военному министру заявить совѣту министровъ о неотложности тѣхъ или другихъ расходовъ и они могутъ быть произведены по

[1]) По поводу ст. 87 см. проф. Бар. *Б. Э. Нольде.* очерки русскаго конституціоннаго права. 1907.

постановленію совѣта министровъ. Но если бы даже финансовая сторона дѣла и была обставлена вполнѣ конституціонно, все же ст. 96 и 97 непримиримы съ конституціоннымъ строемъ. Постановленія по строевой, технической, хозяйственной и военно-судебной частямъ и помимо ихъ финансовой стороны могутъ имѣть огромное государственное значеніе, вводить совершенно новыя начала въ сферу военнаго управленія и суда и предоставлять предварительное разсмотрѣніе такихъ постановленій однимъ только бюрократическимъ органамъ является крайне не цѣлесообразнымъ. Оставляя, однако, въ сторонѣ всю важность военныхъ постановленій и всѣ требованія цѣлесообразности, нельзя не признать, что изданіе вышеуказаннымъ порядкомъ военныхъ постановленій является нарушеніемъ самыхъ элементарныхъ требованій конституціоннаго строя и справедливо порождаетъ сомнѣнія въ самомъ существованіи такого строя. Если подобнаго же рода порядокъ предусматривался прежними основными законами (ст. 50), то въ дореформенное время, т. е. до изданія новыхъ основныхъ законовъ, въ этомъ не было никакого противорѣчія; при абсолютномъ режимѣ было юридически безразлично, какія совѣщательные органы предварительно разсматривали законопроэкты до представленія ихъ на утвержденіе Государя; со введеніемъ основныхъ законовъ 23 апрѣля 1906 года дѣло существенно измѣнилось, такъ какъ по ст. 86 этихъ законовъ „*никакой* новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора“. Ст. 96 и 97 помѣщены въ томъ же отдѣлѣ о законахъ и рѣзко противорѣчатъ ст. 86. Такимъ путемъ создается двойственный порядокъ законодательства и, слѣдовательно, двойственный характеръ самого государственнаго строя, въ которомъ одновременно уживаются начала конституціонныя съ началами абсолютнаго режима. Это несомнѣнно свидѣтельствуетъ о томъ, что въ настоящее время Россія находится пока еще въ переходномъ состояніи.

Переходя къ разсмотрѣнію правъ Монарха въ области управленія, мы убѣждаемся, что права эти чрезвычайно обширны. Прежде всего слѣдуетъ упомянуть о томъ, что новое наше законодательство, подобно дореформенному, раздѣляетъ все управленіе на двѣ части: управленіе верховное и

управленіе подчиненное. Однако, характеръ того и другого новыми основными законами опредѣляется иначе, нежели старыми и притомъ опредѣляется вполнѣ правильно. При абсолютномъ режимѣ нельзя было строго разграничить законы отъ указовъ, издававшихся въ порядкѣ верховнаго управленія; хотя въ старыхъ законахъ мы и находимъ попытку такого разграниченія, но попытку неудачную, доказывающую именно то, что такого разграниченія не могло быть сдѣлано, разъ въ рукахъ Монарха сосредоточивалась власть законодательная и административная. Указы и законы имѣли одинаковую силу. Но съ того момента, когда законодательная власть получила конституціонную организацію, управленіе должно было строго разграничиться отъ законодательства, а вмѣстѣ съ тѣмъ и верховное управленіе юридически было введено въ точные предѣлы, хотя, какъ сейчасъ увидимъ предѣлы эти очерчены очень широко [1]). Всякое управленіе, а слѣдовательно и верховное, есть государственная дѣятельность, основанная на законахъ; слѣдовательно принципіальная разница между верховнымъ управленіемъ, какъ непосредственной дѣятельностью Государя, и подчиненнымъ управленіемъ, какъ дѣятельностью всѣхъ прочихъ установленій, дѣйствующихъ на основаніи закона, въ настоящее время уничтожается; это очень хорошо и выражено въ ст. 11 новыхъ основныхъ законовъ, гдѣ сказано, что „Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, *въ соотвѣтствіи съ законами*, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ“. По ст. 10 тѣхъ же законовъ „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору“, но чего бы управленіе ни касалось, оно основано на законѣ. Такимъ образомъ, по точному смыслу закона дѣятельность въ порядкѣ верховнаго управленія есть дѣятельность подзаконная. Въ виду этого не вполнѣ понятными являются слѣдующія слова именнаго указа сенату отъ 23 апрѣля 1906 г.: „Мы повелѣли.... дополнить ихъ (основные законы) положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ

[1]) См. мою ст. Указъ и законъ по дѣйствующему русскому законодательству. Журн. Мин. Юст. (май 1912).

нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной". Въ конституціонномъ государствѣ не можетъ быть управленія независимаго отъ законодательства, т. е. управленія не основаннаго на законахъ или на делегаціи законодательныхъ органовъ; поэтому точное разграниченіе верховнаго управленія отъ законодательства можно видѣть развѣ только именно въ опредѣленной делегаціи, т. е. въ указаніи закона на тѣ предметы, которые ввѣрены распорядительной дѣятельности Монарха. Дѣйствительно, въ основныхъ законахъ мы находимъ цѣлый рядъ правъ Монарха въ области управленія; такъ, онъ руководитъ внѣшними сношеніями и опредѣляетъ направленіе международной политики русскаго государства, объявляетъ войну, заключаетъ миръ, а равно договоры съ иностранными государствами; законъ въ этомъ послѣднемъ случаѣ не дѣлаетъ исключенія и для торговыхъ договоровъ, тогда какъ въ прочихъ государствахъ для заключенія такихъ договоровъ требуется согласіе палатъ. Монарху принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми вооруженными силами русскаго государства и опредѣленіе всего того, что относится до устройства этихъ вооруженныхъ силъ; мы уже и выше видѣли, что все законодательство по военному вѣдомству, за исключеніемъ финансовой части, изъято изъ вѣдѣнія законодательныхъ органовъ и ввѣрено власти Монарха. Кромѣ того Монарху принадлежитъ право объявлять мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи, чеканить монету, назначать и увольнять должностныхъ лицъ, въ отношеніи которыхъ не установлено иного порядка назначенія и увольненія; жаловать титулы и знаки отличія, издавать повелѣнія относительно имуществъ, именуемыхъ государевыми, а также составляющихъ его личную собственность, распоряжаться согласно съ постановленіями закона, удѣльными имѣніями и опредѣлять устройство учрежденій, состоящихъ въ вѣдѣніи министерства императорскаго двора. Все это и ранѣе относилось къ непосредственной дѣятельности Императора и все это дѣйствительно представляетъ собою отграниченную отъ законодательства путемъ делегаціи дѣятельность Монарха; за исключеніемъ военнаго управленія, которое въ рукахъ Монарха равносильно законодательству, всѣ виды делегированной власти Монарха точно опредѣлены; въ этомъ отношеніи не вполнѣ понятнымъ представляется ст.

18 основныхъ законовъ, гласящая, что Государь Императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями государственной службы". Въ этой статьѣ дѣятельность Монарха относится къ верховному управленію и слѣдовательно, должна быть основана на законахъ, какъ того требуетъ ст. 11 тѣхъ же основныхъ законовъ; но что же значитъ устанавливать ограниченія въ порядкѣ верховнаго управленія? Если они установлены закономъ, то нѣтъ надобности ихъ устанавливать вновь; если же они могутъ быть установлены вновь, то это не будетъ верховное управленіе, но дѣятельность, делегированная Монарху, между тѣмъ въ законѣ прямо говорится объ установленіи такихъ ограниченій въ порядкѣ верховнаго управленія. Законодатель повидимому, не разграничиваетъ понятія делегированной Монарху по закону дѣятельности отъ верховнаго управленія. Въ первомъ случаѣ Монархъ въ силу самого закона или законодательной делегаціи имѣетъ право издавать распоряженія или предпринимать мѣры по своему усмотрѣнію, иногда лишь при соблюденіи нѣкоторыхъ установленныхъ въ законѣ условій; о самыхъ мѣрахъ по ихъ существу или содержанію въ законѣ можетъ быть ничего и не упомянуто; верховное управленіе есть дѣятельность подзаконная, она проявляется въ соотвѣтствіи съ законами является логическимъ выводомъ изъ законовъ и не должна слѣдовательно стоять въ противорѣчіи съ законами. Такъ, по крайней мѣрѣ, слѣдуетъ смотрѣть на этотъ вопросъ съ точки зрѣнія конституціоннаго права. Мы видѣли, что и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ права короля очерчены иногда очень широко, но мы знаемъ въ то же время, что каждый актъ короля долженъ быть контрасигнированъ главой кабинета или соотвѣтствующимъ министромъ; и по нашимъ основнымъ законамъ указы и повелѣнія Государя, издаваемые въ порядкѣ верховнаго управленія, скрѣпляются предсѣдателемъ совѣта министровъ или соотвѣтстующими министрами. Однако у насъ контрасигнированіе не имѣетъ, какъ было уже упомянуто, того значенія, какое оно имѣетъ въ другихъ государствахъ, въ виду отсутствія у насъ конституціонной отвѣтственности министровъ.

Что касается правъ Монарха въ области суда, то ему принадлежитъ во первыхъ, право назначенія на высшія судей-

скія должности, отъ его имени осуществляется судебная власть и исполняются приговоры; затѣмъ, ему принадлежитъ право помилованія преступниковъ съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія, а также и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ. Наше законодательство не различаетъ, такимъ образомъ, права помилованія отъ амнистіи и первое, очевидно, заключаетъ въ себѣ послѣднюю.

Глава восьмая.

Императорская Фамилія.

§ 33. Принадлежность къ Императорской Фамиліи.

Существованіе Императорскаго Дома, какъ особаго института, объясняется, по преимуществу, наслѣдственнымъ характеромъ монархической власти, благодаря которому каждое лицо, находящееся въ кровномъ родствѣ съ императоромъ, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ имѣть право на занятіе престола.

Учрежденіе Императорской Фамиліи въ Россіи, впервые изданное при императорѣ Павлѣ, 5 апрѣля 1797 года, затѣмъ пересмотрѣнное и вновь изданное 27 іюля 1886 года и, наконецъ, подтвержденное ст. 125 основ. законовъ 23 апрѣля 1906 года, опредѣляетъ: 1) принадлежность къ Императорскому Дому; 2) права и преимущества членовъ Императорскаго Дома и 3) отношенія ихъ къ Императору.

Членами Императорскаго Дома признаются всѣ лица, происшедшія отъ Императорской крови въ законномъ, дозволенномъ Императоромъ, бракѣ съ лицомъ соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства. Однако, какъ справедливо замѣтилъ еще покойный проф. Градовскій [1]), это опредѣленіе не

---

[1]) Начала I, 184.

обнимаетъ собою всего круга лицъ, принадлежащихъ къ Императорской Фамиліи и пользующихся преимуществами членовъ Императорскаго Дома; такъ, къ Императорской Фамиліи принадлежатъ: супруга царствующаго Императора, супругъ царствующей Императрицы, вдовствующая Императрица и лица, пріобрѣвшія права членовъ Императорской Фамиліи бракомъ. Съ другой стороны, не всѣ лица, рожденныя отъ членовъ Императорскаго Дома, входятъ въ составъ послѣдняго, но лишь тѣ, которыя рождены во 1) отъ брака, дозволеннаго Императоромъ и 2) отъ брака между лицами равнаго достоинства, т. е. принадлежащими къ владѣтельнымъ или царствующимъ домамъ. „Дѣти, рожденныя отъ брака, на который не было соизволенія царствующаго Императора, говоритъ 134 ст. основ. законовъ, не пользуются никакими преимуществами, членамъ Императорскаго Дома принадлежащими“. О томъ же говоритъ и ст. 188 въ отношеніи дѣтей, происшедшихъ отъ брака неравнаго. Ст. же 183 признаетъ бракъ, совершенный безъ дозволенія Императора, прямо незаконнымъ. Сопоставляя эту послѣднюю статью съ статьями 126-й и 134-й, весьма трудно рѣшить вопросъ, о какой законности брака въ данномъ случаѣ говорится: объ общей ли гражданской и церковной или лишь о законности въ отношеніи принадлежности къ Императорскому Дому. Въ ст. 126 говорится о томъ, что бракъ долженъ быть: 1) законнымъ, 2) дозволеннымъ Императоромъ и 3) съ лицемъ равнаго достоинства; по ст. 134 дѣти, происшедшія отъ недозволеннаго Императоромъ брака лишаются лишь преимуществъ, присвоиваемыхъ членамъ Императорскаго Дома. Такимъ образомъ, изъ этихъ двухъ статей слѣдуетъ заключить, что бракъ заключенный безъ согласія Императора считается незаконнымъ лишь съ точки зрѣнія прерогативъ Императорскаго Дома; быть можетъ въ этомъ же условномъ смыслѣ слѣдовало бы понимать и категорическое заявленіе ст. 183.

Требованіе отъ лицъ Императорской Фамиліи, чтобы они вступали въ браки равные, возникло и развилось лишь въ теченіе императорскаго періода русской исторіи, хотя стремленіе установить это правило существовало и ранѣе, но не могло быть осуществлено, вслѣдствіе отчужденности русскаго государства и Двора отъ другихъ государствъ. Въ древній періодъ русской исторіи браки равнаго достоинства были

не рѣдки; такъ, Ярославъ I находился въ родствѣ со многими правителями Европы. Одинъ изъ сыновей его, Всеволодъ, былъ женатъ на дочери византійскаго императора, одна изъ дочерей была замужемъ за королемъ французскимъ, другая за норвежскимъ и третья за венгерскимъ. Іоаннъ III былъ женатъ на Софьѣ Палеологъ, племянницѣ византійскаго императора Константина XI. Но все же это были лишь отдѣльные случаи, не составлявшіе обычая; въ теченіе московскаго періода русскіе государи вступали въ бракъ съ лицами неравными имъ по происхожденію, со своими подданными, что влекло за собою не рѣдко борьбу партій, придворныя интриги и вызывало народныя волненія. Только съ Петра III устанавливается правило относительно равенства браковъ членовъ царской Фамиліи, правило, формулированное затѣмъ въ законѣ при императорѣ Павлѣ.

Наконецъ, третьимъ необходимымъ условіемъ принадлежности къ Императорскому Дому является исповѣданіе православной вѣры. Хотя ст. 184 основ. закон. и заявляетъ, что члены Императорской Фамиліи, съ согласіи Императора, могутъ вступать въ бракъ, какъ съ особами православнаго исповѣданія, такъ и съ иновѣрными, и что только наслѣдникъ престола и старшее въ его поколѣніи лицо мужскаго пола вступаютъ въ бракъ съ особою другой вѣры не иначе какъ по принятіи этой особой православной вѣры, но сила этой статьи была ослаблена позднѣйшимъ указомъ 1889 года (ст. 185 осн. зак. изд. 1906 г.), по которому принятіе православной вѣры требуется отъ всѣхъ принцессъ, вступающихъ въ бракъ съ членами Императорскаго Дома.

Только что разсмотрѣнныя условія принадлежности къ царствующей Фамиліи не составляютъ вовсе какой-либо особенности русскаго государственнаго строя, но существуютъ и въ другихъ государствахъ. Такъ, въ германскихъ государствахъ требуется происхожденіе отъ законнаго брака (eheliche Geburt), такъ что дѣти узаконенныя (Legitimirten) не пользуются званіемъ и прерогативами членовъ царствующей Фамиліи.

Согласіе на бракъ со стороны главы государства также предусматривается германскими законодательствами, при чемъ заключеніе брака безъ такого согласія не дѣлаетъ бракъ незаконнымъ, но не сообщаетъ лишь супругѣ и дѣтямъ званія и правъ членовъ Царствующаго Дома. То же слѣдуетъ

сказать и о бракѣ равнаго достоинства (Ebenbürtige Ehe). Принадлежность же къ какой-либо опредѣленной религіи является далеко не безусловной [1]). Тѣ же условія принадлежности къ царствующему дому и въ большинствѣ другихъ конституціонныхъ государствъ. Но въ государствахъ республиканскихъ не можетъ существовать самого понятія царствующей или правящей фамиліи, такъ какъ званіе президента республики не наслѣдственно; даже ближайшіе родственники президента являются обыкновенными гражданами.

Доказательствомъ принадлежности къ русскому Императорскому Дому, а вмѣстѣ съ тѣмъ основаніемъ къ установленію пенсій, удѣловъ и денежныхъ наградъ членамъ Императорскаго Дома служитъ родословная книга, въ которую заносится какъ рожденіе, такъ и смерть членовъ царской фамиліи. Книга эта хранится въ Кабинетѣ Его Императорскаго Величества. О всякомъ рожденіи, а также и о смерти кого-либо изъ членовъ Императорскаго Дома родители или ближайшіе родственники обязаны немедленно доводить письменно до свѣдѣнія царствующаго императора, который повелѣваетъ внести имя новорожденнаго въ родословную книгу, если извѣщеніе касалось рожденія, или же отмѣтить въ ней о смерти, постигшей кого либо изъ членовъ Императорскаго Дома, если извѣщеніе касалось этого послѣдняго событія. О всѣхъ новорожденныхъ и умершихъ членахъ, происшедшихъ отъ мужскаго поколѣнія, равно какъ и о кончинѣ иностранныхъ принцессъ, состоящихъ въ бракѣ съ великими князьями и князьями крови императорской, объявляется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ правительствующій сенатъ; о рожденіи же и смерти великихъ князей и княженъ возвѣщается всенародно манифестами.

§ 34. Права и преимущества членовъ Императорскаго Дома.

Права и преимущества членовъ Императорской Фамиліи могутъ быть раздѣлены на государственныя и гражданскія.

---

[1]) Обстоятельныя указанія о принадлежности къ царствующему дому по германскимъ законодательствамъ см у *Schulze* Lehrb. d deutsch. St. Recht. I, 213—227.

Къ государственнымъ относятся: 1) права на титулы, гербы и прочія внѣшнія отличія; 2) права на содержаніе. Само собою разумѣется, что члены Императорскаго Дома пользуются также и всѣми общими правами, принадлежащими русскимъ подданнымъ. Къ гражданскимъ правамъ относятся: 1) права по вступленію въ бракъ; 2) права по опекѣ и попечительству; 3) права имущественныя. Государственное положеніе членовъ царствующаго Дома опредѣляется прежде всего ихъ отношеніями къ Императору. Состоя подъ его попечительствомъ и покровительствомъ, они обязаны въ отношеніи его почтеніемъ, повиновеніемъ, послушаніемъ и подданствомъ. Члены царствующаго Дома, всѣ безъ исключенія, являются въ отношеніи Императора подданными, какъ и всѣ прочіе члены государства. Но въ отношеніи членовъ Императорскаго Дома Императоръ, по силѣ основ. законовъ, остается не только самодержавнымъ, но и неограниченнымъ. Члены Императорскаго Дома, не повинующіеся Императору, не только могутъ быть лишаемы присвоиваемыхъ имъ правъ и преимуществъ, но подвергнуться другимъ взысканіямъ, по усмотрѣнію Императора.

Члены Императорскаго Дома имѣютъ право на титулы. Такими титулами являются: 1) Наслѣдникъ Цесаревичъ Великій князь и Императорское Высочество. Этотъ титулъ принадлежитъ исключительно наслѣднику престола, супруга котораго также именуется цесаревной, Великой Княжной и Императорскимъ Высочествомъ: 2) Великій Князь, Великая Княгиня, Великая Княжна и Императорскія Высочества — этотъ титулъ принадлежитъ сыновьямъ, дочерямъ, братьямъ, сестрамъ и въ мужскомъ поколѣніи и всѣмъ внукамъ императоровъ. 3) Князь, Княгиня, Княжна Императорской Крови и Высочества—титулъ, принадлежащій правнукамъ Императора, происшедшимъ отъ мужскаго поколѣнія и ихъ нисходящему потомству, по началу первородства. 4) Князь, Княгиня, Княжна Императорской крови и Свѣтлости—титулъ, присвоиваемый всѣмъ послѣдующимъ родамъ отъ младшихъ дѣтей правнука происходящимъ въ мужскомъ поколѣніи отъ императорской крови. Значеніе всѣхъ этихъ титуловъ обнаруживается, какъ въ отношеніи пользованія имущественными прерогативами, такъ и въ отношеніи занятія мѣстъ въ торжественныхъ церемоніяхъ и въ другихъ случаяхъ.

Членамъ Императорскаго Дома присвоиваются также особые гербы, которые, въ основныхъ своихъ чертахъ, сходны съ гербомъ государственнымъ [1]). При крещеніи всѣ великіе князья получаютъ ордена—Андрея Первозваннаго, Александра Невскаго, Бѣлаго Орла, Анны 1-й степени и Станислава 1-й степени, а великія княжны—знаки ордена Великомученицы Екатерины Тѣ же самые ордена получаютъ и другіе члены Императорскаго Дома, но не при крещеніи, а лишь по достиженіи совершеннолѣтія, какъ князья и княжны, имѣющіе титулъ Высочества, или по усмотрѣнію Императора, какъ то надо сказать о лицахъ, имѣющихъ титулъ свѣтлости. Затѣмъ нѣкоторые члены Императорскаго Дома, какъ-то императрица, наслѣдникъ престола и великіе князья имѣютъ свои флаги, на основаніи морскихъ уставовъ; при проѣздѣ ихъ черезъ крѣпости имъ отдаются воинскія почести, при проѣздѣ чрезъ губерніи представляются рапорты по гражданской части; но лишь Императору, императрицѣ и наслѣднику престола.

Къ болѣе существеннымъ правамъ и преимуществамъ членовъ Императорскаго Дома принадлежитъ право ихъ на содержаніе на счетъ государственныхъ средствъ. До изданія закона 5 апрѣля 1797 года размѣръ содержанія членамъ Императорскаго Дома не былъ опредѣленъ закономъ, но все дѣло зависѣло отъ усмотрѣнія царствовавшаго государя; такъ, Петръ Великій опредѣлилъ размѣръ ежегоднаго содержанія своей дочери Анны въ 100 тыс. рублей; Императрица Екатерина I назначила цесаревнамъ Аннѣ и Елизаветѣ по 100 тыс. рублей ежегодно и по одному милліону приданаго и т. д. Императоръ Павелъ впервые опредѣлилъ размѣръ содержанія членовъ Императорскаго Дома закономъ. Источниками, изъ которыхъ должны были черпаться средства на содержаніе членовъ царствующаго Дома, были назначены удѣльныя имѣнія и государственное казначейство. Удѣльныя имѣнія были образованы изъ государственныхъ владѣній, путемъ отдѣленія отъ нихъ имѣній дворцовыхъ съ населявшими ихъ крестьянами. Въ 1865 году удѣльные крестьяне поступили въ разрядъ

---

[1]) Подробное описаніе гербовъ всѣхъ членовъ Императорскаго Дома помѣщено въ приложеніи II къ основ. закон. изд. 1906 г.

крестьянъ собственниковъ, съ обязанностью уплачивать въ казну выкупные платежи въ теченіе 49 лѣтъ. Проценты съ удѣльнаго капитала, составляющагося изъ части этихъ платежей, должны замѣнить собою прежніе доходы, получавшіеся съ удѣльныхъ крестьянъ.

Опредѣленное содержаніе членамъ Императорскаго Дома выдается затѣмъ изъ государственнаго казначейства. Размѣръ этого содержанія впервые былъ опредѣленъ, какъ замѣчено выше, закономъ 5 апрѣля 1797 года, но съ изданіемъ новаго учрежденія объ императорской фамиліи, былъ измѣненъ. На основаніи закона 2 іюля 1886 года размѣръ этого содержанія представляется въ слѣдующемъ видѣ: императрица во время царствованія ея супруга получаетъ ежегодно, кромѣ содержанія ея двора, по 200 тыс. руб. (по закону 1797 г. 600 т. р.), сохраняя это содержаніе и во вдовственномъ состояніи во время пребыванія въ Россіи; въ бытность же свою за границей получаетъ половину этой суммы. Наслѣдникъ престола получаетъ, кромѣ содержанія двора, ежегодно по 100 тыс. руб. (ранѣе 300 тыс.). Супругѣ его во время замужества полагается по 50 тыс. р. (ранѣе 150 тыс.) ежегодно; во вдовствѣ же пенсіи по 100 тыс. (р. 300 т.) и содержаніе двора, а по выѣздѣ изъ Россіи по 50 тыс. пенсіи (р. 150 т.). Дѣтямъ наслѣдника обоего пола до брака, дозволеннаго Императоромъ, каждому по 20 т. р. (р. 50.). Содержаніе прочихъ дѣтей государевыхъ до совершеннолѣтія опредѣляется въ 33 т. р. (р. 100 т.) ежегодно на каждаго. Кромѣ того, законъ опредѣляетъ величину приданаго великимъ княжнамъ и княжнамъ крови императорской, именно: 1) дочерямъ и внукамъ Императора по прямой линіи по 1 милліону рублей (такъ же и ранѣе); 2) правнукамъ и праправнукамъ по 100 т. р (р. 300 т.); 3) происходящимъ отъ праправнуковъ императорскихъ каждой по 30 т. р. (р. по 100 т.).

Всѣ вышеозначенные оклады содержанія поступаютъ изъ суммъ государственнаго казначейства, при чемъ дѣти наслѣдника, а также младшіе дѣти Императора получаютъ это содержаніе лишь до совершеннолѣтія или до брака; содержаніе же имъ съ наступленіемъ совершеннолѣтія, а также и всѣмъ прочимъ великимъ князьямъ и князьямъ императорской крови, такъ же какъ и княжнамъ до замужества, опредѣляется изъ удѣльныхъ суммъ на слѣдующихъ основа-

ніяхъ: сыновья Императора, за исключеніемъ наслѣдника, по достиженіи совершеннолѣтія получаетъ ежегодно по 150 т. р. (р. 500 т.) и сверхъ того единовременно на устройство помѣщенія одинъ милліонъ рублей; по закону 1797 года этого единовременнаго пособія не существовало; по вступленіи же сыновей Императора въ бракъ, дозволенный государемъ, содержаніе имъ возвышается до 200 тыс. р. въ годъ, кромѣ того, на содержаніе двора ассигнуется ежегодно по 35 тыс. р. Супругамъ сыновей Императора полагается по 40 тыс. р. (р. 60 т.) ежегодно. Дочери Императора съ наступленіемъ ихъ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 50 т. р. ежегодно (р. 150 т.). Внукамъ обоего пола до совершеннолѣтія или до брака отпускается ежегодно по 15 т. р. (р. 50 т.); по достиженіи же совершеннолѣтія внуки мужскаго пола получаютъ по 150 т. р. (р. 500 т.) ежегодно и, кромѣ того, единовременно 600 т. р. (ранѣе не полагалось) на устройство помѣщенія. Супругамъ внуковъ отпускается по 20 т. р. въ годъ (р. 60 т.). Внуки женскаго пола отъ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 50 т. р. (р. 150 т.) ежегодно. При вступленіи въ бракъ сыновей и внуковъ Императора, супругамъ ихъ предоставляется въ даръ, единовременно, изъ удѣльныхъ суммъ 100 т р. отъ имени Императора и 50 т. отъ имени великаго князя супруга. Назначенія эти введены новымъ закономъ. Правнуки обоего пола до совершеннолѣтія или до брака получаютъ ежегодно по 10 т. р. (р. 30 тыс.). Съ достиженіемъ совершеннолѣтія правнуки мужскаго пола получаютъ заповѣдное недвижимое имущество, приносящее доходу 100 т. р. (р. 300 т.) и кромѣ того денежное содержаніе по 30 т. р. въ годъ (р. 150 т.). Супруги правнуковъ со дня замужества и во вдовствѣ получаютъ ежегодно по 10 т. р. (р. 30 т.). Правнуки женскаго пола съ совершеннолѣтія до замужества получаютъ по 15 т. р. ежегодно (р. 50 т.). Вдовы великихъ князей и князей крови императорской получаютъ вышеуказанное содержаніе лишь во время пребыванія ихъ въ Россіи; по выѣздѣ же изъ Россіи получаютъ только одну треть этого содержанія, а по вступленіи во второй бракъ и вовсе теряютъ право на полученіе вдовьей пенсіи. Всѣ вышеозначенные размѣры содержанія могутъ быть и измѣняемы, что зависитъ отъ усмотрѣнія государя и состоянія удѣльныхъ доходовъ. Ст. 25 основ. закон. 23 апрѣля 1906 г.

установляетъ требованіе, въ силу котораго единоличной властью Императора не могутъ быть производимы измѣненія въ размѣрахъ содержанія членовъ царствующаго Дома, если эти измѣненія вызываютъ новые расходы изъ казны.

§ 35. Гражданскія права членовъ Царствующаго Дома.

Гражданскими правами членовъ Царствующаго Дома, опредѣляемыми нашимъ законодательствомъ, являются, какъ сказано уже, 1) права по вступленію въ бракъ; 2) права по опекѣ и попечительству и 3) права имущественныя.

Права по вступленію въ бракъ. Члены Императорскаго Дома могутъ вступать въ бракъ, какъ мы видѣли, только съ разрѣшенія царствующаго Императора и бракъ, заключенный безъ такого разрѣшенія, признается незаконнымъ; кромѣ того, требуется, чтобы члены Императорскаго Дома вступали въ бракъ лишь съ лицами равными имъ по достоинству, т. е. принадлежащими также къ какому либо царствующему или владѣтельному Дому. Бракъ, заключенный съ лицемъ неравнымъ лишаетъ лицъ, заключившихъ такой бракъ, а также и ихъ потомство, могущее произойти отъ такого брака, правъ присваиваемыхъ членамъ Императорскаго Дома. Съ дозволенія государя бракъ можетъ быть заключенъ, какъ съ лицами православнаго исповѣданія, такъ и съ иновѣрными. Однако исповѣданіе православной вѣры требуется не только отъ Императора, но и отъ его супруги. О бракѣ великихъ князей и княженъ объявляется во всенародное извѣстіе манифестами, о бракѣ же прочихъ членовъ Императорскаго Дома съ лицами, принадлежащими къ иностраннымъ дворамъ, заключаются формальныя условія, касающіяся, главнымъ образомъ, имущественныхъ отношеній. Великія княжны и княжны императорской крови, выходя замужъ, получаютъ приданое, въ качествѣ котораго не можетъ быть, однако, недвижимое имущество; лица женскаго пола, происшедшія отъ женскаго поколѣнія, никакого приданаго отъ государства не получаютъ.—Допускается также и расторженіе браковъ членовъ Императорскаго Дома на точномъ основаніи церковныхъ узаконеній и по тѣмъ причинамъ, которыя въ нихъ указаны. Расторженіе совершается св. синодомъ съ утвержденія Императора.

Опека и Попечительство. Для членовъ Императорскаго Дома законъ установляетъ иные сроки совершеннолѣтія, нежели для прочихъ членовъ государства: такъ, совершеннолѣтіе наслѣдника престола опредѣляется въ 16 лѣтъ, совершеннолѣтіе же великихъ князей и княженъ, а также князей и княженъ императорской крови, имѣющихъ титулъ высочества, опредѣляется въ 20 лѣтъ или со дня брака, если онъ заключенъ ранѣе достиженія двадцатилѣтняго возраста; совершеннолѣтіе всѣхъ прочихъ членовъ Императорскаго Дома опредѣляется, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, въ 21 годъ. Надъ малолѣтними членами Императорскаго Дома, въ случаѣ смерти ихъ родителей, учреждается опека по духовному о томъ распоряженію завѣщателя, утвержденному при его жизни Императоромъ. Если же завѣщаніе умершаго не было утверждено, или если его вовсе не было оставлено, то попеченіе надъ малолѣтними принимаетъ на себя самъ Императоръ, отъ котораго и зависитъ въ такомъ случаѣ назначеніе опекуна. Достигшій совершеннолѣтія самъ вступаетъ въ управленіе своимъ имуществомъ, но до достиженія 25 лѣтняго возраста при немъ состоитъ избираемый Императоромъ попечитель, являющійся совѣтникомъ лица, состоящаго подъ попечительствомъ и утверждающій волю послѣдняго касательно распоряженія имуществомъ, безъ чего такія распоряженія признаются недѣйствительными. При достиженіи совершеннолѣтія члены Императорскаго Дома приносятъ присягу, какъ въ вѣрности царствующему Государю, такъ равно и въ соблюденіи права наслѣдства и установленнаго фамильнаго распорядка.

Права имущественныя. Имущества, принадлежащія лицамъ Императорскаго Дома, раздѣляются на четыре категоріи: 1) заповѣдныя, 2) дворцовыя, 3) родовыя и 4) благопріобрѣтенныя. Заповѣдныя имущества принадлежатъ цѣлому роду, по этому не могутъ быть отчуждаемы и раздробляемы, они переходятъ по наслѣдству къ лицамъ только мужскаго пола по праву первородства. Отношенія членовъ царствующаго Дома къ прочимъ родамъ имуществъ опредѣляются общими гражданскими законами. Права по наслѣдованію опредѣляются какъ закономъ, такъ и завѣщаніемъ. Императрица распоряжается своимъ имуществомъ по своему усмотрѣнію; если же ею не сдѣлано завѣщанія, то ея имущество поступаетъ въ наслѣд-

ство по закону дочерямъ и младшимъ сыновьямъ; старшій же сынъ, какъ наслѣдникъ престола, въ наслѣдствѣ по имуществу не участвуетъ. Прочіе члены Императорскаго Дома также могутъ дѣлать завѣщанія, которыя, касаясь имѣній дворцовыхъ и родовыхъ наслѣдственныхъ, должны быть утверждены при жизни завѣщателя Императоромъ. Завѣщанія могутъ быть открытыя и тайныя. Послѣднія не могутъ касаться дворцовыхъ и родовыхъ имѣній и при томъ самое составленіе ихъ обусловливается разрѣшеніемъ Императора. Имущества родовыя и благопріобрѣтенныя, относительно которыхъ не было оставлено завѣщанія, наслѣдуются на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ. Имущественныя тяжбы членовъ Императорскаго Дома подлежитъ разсмотрѣнію судебныхъ учрежденій на общемъ основаніи; департаменту удѣловъ строго воспрещается вмѣшиваться въ разбирательство тяжебныхъ дѣлъ между членами Императорской Фамиліи и въ распоряженіе наслѣдства, предоставляя то и другое обыкновенному законному теченію.

Глава девятая

Организація и права министерствъ.

Литература: *Покровскій С. И.* Министерская власть въ Россіи 1906. *Ивановскій В. В.* Русское государств. право. ч. I, 1896.

§ 36. Возникновеніе министерствъ въ Россіи и ихъ общее значеніе.

Министерства были образованы въ Россіи въ началѣ XIX стол., усвоивши и надолго сохранивши ту организацію, которая была выработана гр. Сперанскимъ. Сущность произведенной реформы заключалась въ томъ, что вся исполнительная и административная часть была передана изъ рукъ коллегіальныхъ учрежденій въ руки единоличныхъ органовъ—министровъ. При каждомъ изъ образованныхъ министерствъ были установлены разнообразныя и довольно многочисленныя учреж-

денія, предназначенныя для предварительной подготовки дѣлъ, подлежавшихъ окончательному рѣшенію министровъ. Такими учрежденіями являлись и являются до настоящаго времени канцеляріи при министрахъ, департаменты, дѣлящіеся на отдѣленія и другія подраздѣленія, совѣты, комитеты, лабораторіи и проч. Въ учрежденіи министерствъ точно и ясно было указано, что дѣятельность министровъ не распространяется ни на законодательство, ни на судопроизводство. Не имѣя права собственной властью издавать законовъ, они, однако, съ перваго момента ихъ возникновенія пользовались правомъ законодательной иниціативы и правомъ обсужденія законопроэктовъ, какъ въ совѣтѣ министровъ, такъ и въ Государственномъ Совѣтѣ, образованномъ также въ началѣ царствованія императора Александра I въ качествѣ законосовѣщательнаго учрежденія. По судебнымъ же дѣламъ имъ принадлежало лишь право давать въ потребныхъ случаяхъ свои заключенія; впослѣдствіи, однако, нѣкоторымъ изъ нихъ, какъ напримѣръ, министру внутреннихъ дѣлъ, была присвоена довольно значительная внѣсудебная карательная власть. Министерства, подобно прежнимъ коллегіямъ, но съ гораздо большей послѣдовательностью, явились центральными учрежденіями, соединявшими въ своихъ рукахъ все управленіе отдѣльными отраслями государственной жизни на пространствѣ всего государства. Каждый изъ министровъ былъ поставленъ въ непосредственное подчиненіе правительствующему сенату, членами котораго, однако, являлись и они сами. Вслѣдствіе этого послѣдняго обстоятельства сенатскій контроль надъ министрами не могъ осуществляться надлежащимъ образомъ; съ другой стороны, они получили возможность ускользать отъ этого контроля также и потому, что съ перваго момента ихъ возникновенія получили право личныхъ докладовъ Императору и право объявлять данныя по этимъ докладамъ высочайшія повелѣнія.

Такимъ образомъ, произведенная въ началѣ прошлаго столѣтія реорганизація центральнаго управленія принадлежитъ къ тѣмъ радикальнымъ реформамъ, которыя совершаются лишь столѣтіями и кладутъ свою печать на всю государственную жизнь на многіе грядущіе вѣка. Въ самомъ дѣлѣ, замѣна коллегіальной организаціи центральныхъ учрежденій организаціей единоличною представляется, даже при поверхностномъ разсмотрѣніи вопроса, въ высшей степени существенною, такъ

какъ она обозначала, что этимъ все вліяніе на государственную жизнь, на усовершенствованіе различныхъ отраслей этой жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и на благосостояніе цѣлыхъ милліоновъ людей, переносится на отдѣльныхъ личностей, такъ называемыхъ министровъ, замѣнившихъ собою учрежденія коллегіальныя, обсуждавшія всѣ сколько нибудь значительныя мѣры въ коллегіальныхъ присутствіяхъ. При оцѣнкѣ этой реформы невольно приходится поэтому сдѣлать нѣкоторыя сопоставленія съ реформой центральныхъ учрежденій, произведенной столѣтіемъ ранѣе. Условія, при которыхъ пришлось вступить въ жизнь учрежденіямъ обѣихъ противоположныхъ другъ другу системъ управленія, представляются довольно схожими. Административный хаосъ, предшествовавшій введенію той и другой системы, доходилъ до чрезвычайныхъ размѣровъ; до-петровскіе приказы и павловскіе коллегіи, перемѣшанныя съ министерствами, имѣли по своей безпорядочности много общаго. Такимъ образомъ, самыя условія жизни при Петрѣ, какъ и при Александрѣ I, требовали болѣе чѣмъ въ какое-либо другое время, организаторской, творческой дѣятельности, которая, по самой сущности своего характера, съ большимъ успѣхомъ можетъ быть выполняема совокупностью личностей, нежели единичными лицами, если имѣть въ виду людей обыкновенныхъ и не разсчитывать на ихъ геніальность. Общественныя и государственныя потребности въ началѣ XIX ст., на столько развились уже и усложнились, что существовавшія учрежденія перестали удовлетворять своей цѣли; административная организація и дѣятельность далеко отстали отъ дѣйствительной жизни; требовалось пересозданіе ихъ, обновленіе, приспособленіе къ потребностямъ народной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ составленіе новыхъ уставовъ и правилъ дѣятельности. Молодому правительству начала прошлаго вѣка предстояла довольно трудная дилемма: приходилось или возстановить съ прежнимъ значеніемъ коллегіальное начало, обновивши его и давши ему болѣе правильное выраженіе, или обратиться къ системѣ прямо противоположной; увлеченное примѣромъ Запада, гдѣ господствовала уже министерская система, нашедшая полное и совершенное свое выраженіе въ администраціи наполеоновской Франціи, русское правительство склонилось также къ этой системѣ и коллегіи, вмѣсто того, чтобы быть улучшенными и обновленными, окончательно сошли съ

государственной сцены. Однако, какъ самому Александру I, такъ равно и его сотрудникамъ по реформамъ, очень хорошо было извѣстно, что коренные недостатки министерской системы на Западѣ имѣли сильный противовѣсъ въ народномъ представительствѣ. Поэтому, если Александръ I рѣшился обратиться къ этой системѣ, то очевидно въ предположеніи коренного измѣненія въ самомъ государственномъ строѣ. Это подтверждается многими историческими документами; самый планъ министерской реорганизаціи въ первоначальномъ своемъ видѣ былъ иной, нежели въ какомъ онъ осуществился. Отвѣтственность министровъ, опредѣленная общимъ учрежденіемъ министерствъ, представляетъ собою нѣчто иное сравнительно съ отвѣтственностью предполагавшеюся ранѣе. Обстоятельства сложились такъ, что большая часть предположеній гр. Сперанскаго не осуществилась, отсюда и самыя учрежденія, будучи поставлены не на тѣ основанія, которыя для нихъ готовились, не могли имѣть и тѣхъ результатовъ, которыхъ можно было бы ожидать отъ нихъ при другихъ условіяхъ. Для того, чтобы власть министровъ всегда оставалась въ назначенныхъ для нея предѣлахъ, надо было, чтобы органы, которымъ предоставлено было право контроля, дѣйствительно пользовались этимъ правомъ. Этого на самомъ дѣлѣ и не было, да и не могло быть; попытка возвратить сенату его прежнее значеніе оказалась безуспѣшною; Сперанскій имѣлъ въ виду посредствомъ сената объединить всю администрацію, для чего предполагалась и радикальная реорганизація сената; весь планъ этой реформы, будто бы, былъ уже готовъ, но обстоятельства того времени— начавшаяся война, несчастная судьба самого Сперанскаго воспрепятствовали проведенію этого плана въ жизнь. Сенатъ остался въ прежнемъ видѣ, хотя de jure онъ и былъ признанъ средоточіемъ всѣхъ исполнительныхъ дѣлъ; но уже самое учрежденіе министерствъ не находило возможнымъ вносить въ сенатъ всякаго рода дѣла: дѣла, подлежащія чайнѣ, въ сенатъ не вносились. Это, какъ говоритъ Дмитріевъ, и было зародышемъ тѣхъ личныхъ докладовъ, которые впослѣдствіи получили такое громадное значеніе и приносили такой громадный вредъ. Въ самомъ дѣлѣ, личные доклады, допущенные первоначально какъ исключенія, и развившіеся впослѣдствіи до значительныхъ размѣровъ, породили то, противъ чего собственно и направлена была реформа, т. е. безотвѣтственность высшихъ

должностныхъ лицъ. Если и желательно было, чтобы министерства были учрежденіями самостоятельными, не стѣсняемыми безъ надобности въ своихъ дѣйствіяхъ какою-либо другою властью, то, съ другой стороны, законодатель едвали предполагалъ снабдить ихъ такою властью, которая могла бы выходить за должные предѣлы; между тѣмъ, на самомъ дѣлѣ, это легко могло имѣть мѣсто именно благодаря личнымъ докладамъ и въ силу отсутствія хорошо устроеннаго органа контроля.

Въ государствахъ, гдѣ контроль надъ управленіемъ принадлежитъ народу или его представителямъ, личные доклады министровъ главѣ государства надо признать не только полезными, но и необходимыми; тамъ глава государства долженъ находиться въ непрерывномъ общеніи со своими агентами, ибо каждое, сколько-нибудь важное, распоряженіе главы государства должно быть контрасигнировано тѣмъ или другимъ министромъ, отвѣтствующимъ за его законность предъ народнымъ представительствомъ. Нѣчто иное наблюдается въ неограниченной монархіи; министры, являясь агентами государя, предъ нимъ однимъ и отвѣтственны, такъ что, получивши полномочіе на какую-либо мѣру непосредственно отъ главы государства, они тѣмъ самымъ слагаютъ съ себя всякую отвѣтственность. Здравый умъ Сперанскаго, конечно, не могъ этого не понимать; общ. учр. мин., какъ было уже замѣчено, желало поставить между государемъ и министрами сенатъ, чрезъ который и должны были идти всеподданнѣйшіе доклады; вышло какъ разъ наоборотъ: министры, какъ не разъ замѣчали еще и современники Александра I, стали между государемъ и сенатомъ и, докладывая государю, не подчинялись уже болѣе никакому другому учрежденію и тѣмъ самымъ присвоили себѣ власть, имѣющую возможность выходить за должные предѣлы. Карамзинъ по этому поводу писалъ: „Россіею правили министры, т. е. каждый по своей части могъ творить и разрушать“, и въ этихъ словахъ заключалась значительная доля правды. Одной изъ вредныхъ сторонъ министерской системы явилось также чрезмѣрное расширеніе вѣдомствъ министерствъ. Министры, получивши въ свое вѣдѣніе обширныя отрасли народной жизни, болѣе чѣмъ когда-либо, приняли на себя задачи, выполненіе которыхъ, по ихъ существу, должно было принадлежать или самому обществу, или, по меньшей мѣрѣ, мѣстнымъ административнымъ органамъ. Непосредственное вмѣ-

шательство въ частную жизнь, въ дѣла второстепенныя и мелочныя, сдѣлалось причиною того, что въ министерства стали стекаться дѣла маловажныя, требовавшія тѣмъ, не менѣе массу времени для ихъ разсмотрѣнія и разрѣшенія, что не могло не отзываться вредно на интересахъ и потребностяхъ общегосударственныхъ. Эти и другіе недостатки министерской системы обнаружились уже вскорѣ по ихъ учрежденіи. Не только люди консервативные, приверженцы старины, возставали противъ министерствъ, но и безпристрастные цѣнители также находили въ нихъ болѣе вреда, нежели пользы. Такъ, въ 1827 году появилась записка, авторъ которой пожелалъ остаться неизвѣстнымъ; отличаясь вообще осторожностью и умѣренностью сужденій, записка отдавала все же предпочтеніе старой коллегіальной системѣ. „Опытъ доказалъ, сказано было въ запискѣ [1]), что учрежденіе въ Россіи министерствъ разрушило единство надзора, что съ перемѣною министровъ безпрестанно мѣняется система правленія, что въ благоустроенномъ государствѣ допускать не должно и чему коллегіальное учрежденіе служитъ препятствіемъ; что слабый министръ въ разрѣшеніи подлежащихъ ему предметовъ скорѣе бываетъ подверженъ ошибкамъ, а слишкомъ на себя надежный перейдетъ границу ввѣренной ему власти, что содержаніе министерствъ ежегодно потребляетъ чрезмѣрныя суммы, что каждое вступленіе новаго министра влечетъ за собою удаленіе многихъ чиновниковъ, для успокоенія коихъ раздавали рановременно пенсіи, аренды, ордена и повышеніе чинами; что всѣ сіи награды, получаемыя преимущественно служащими въ министерствахъ, возбуждаютъ уныніе и ропотъ въ чиновникахъ другихъ мѣстъ, а паче губернскихъ, не имѣющихъ особаго покровительства, и что онѣ, умножая раздачу чиновъ и орденовъ, унижаютъ въ общемъ мнѣніи цѣну сихъ полезныхъ наградъ". Современники учрежденія министерствъ отмѣчаютъ между прочимъ, что министерская система усилила централизацію управленія и способствовала наибольшему развитію бюрократіи, съ ея патронатомъ и слѣпымъ повиновеніемъ низшихъ служащихъ непосредственно высшимъ. „Тщетно, писалъ Трощинскій, законы въ разныя времена усиливались положить предѣлы слѣпому пови-

[1]) Архивъ Калачева. 1859 г. III, 58—59. См также мою статью «Коллегіальное начало въ министерской организаціи». Журн. Юрид. Общ. 1896, кн. 9.

новенію подчиненныхъ; но несогласно съ природою, чтобы подчиненный противупоставилъ законъ своему начальнику, отъ котораго зависитъ все его счастье и несчастье. Начальникъ опредѣляетъ его къ мѣсту, тотъ же начальникъ лишаетъ его мѣста, когда заблагоразсудитъ; слѣдственно, подчиненному не остается ничего дѣлать, какъ только содѣйствовать видамъ начальника, которому онъ всѣмъ обязанъ, отъ покровительства котораго онъ всего ожидаетъ и отъ неудовольствія котораго долженъ непрестанно опасаться худыхъ для себя послѣдствій; впрочемъ, и подчиненному не невыгодно исполнять то, чего отъ него требуетъ начальникъ, ибо, въ свою очередь, и онъ по своей части можетъ также позволять себѣ злоупотребленія, соразмѣрныя со степенью своего званія“ [1]). Трощинскій былъ практикъ и въ его словахъ много жизненной правды; но онъ возвышался и до теоретическихъ соображеній, заявляя, что единоличная форма управленія безъ ущерба можетъ быть допущена тогда, „когда чиновники, пользующіеся личною властью, встрѣчаютъ преграду въ народныхъ установленіяхъ, имѣющихъ достаточную силу для составленія противувѣсія ихъ произволу“. Такимъ образомъ, Трощинскій былъ очень послѣдователенъ въ своихъ сужденіяхъ; будучи консерваторомъ и не сочувствуя конституціоннымъ планамъ правительства, онъ явился противникомъ и министерской системы управленія, долженствовавшей, по его мнѣнію, сопутствовать лишь конституціонному режиму.

Указывались и другія невыгоды министерской системы; такъ заявляли, что въ виду зависимости, при этой системѣ, всего управленія въ извѣстной отрасли отъ личности, но не отъ учрежденія, для главы государства представляется необходимымъ болѣе, чѣмъ когда-либо въ другомъ случаѣ, удостовѣряться, при избраніи министровъ, въ ихъ способности управлять ввѣренными имъ частями; слѣдовательно, и отъ главы государства требуется еще способность выбирать людей, понимать ихъ и вѣрно оцѣнивать, что возлагаетъ на него, такимъ образомъ, большую нравственную отвѣтственность.

Изъ сказаннаго видно, что уже и современники образованія министерствъ видѣли въ нихъ много недостатковъ чисто принципіальнаго характера и отдавали предпочтеніе коллегіямъ.

---

[1]) Сборникъ Русск. Истор. Общества, 1868, III, 44—45.

Послѣднія, какъ учрежденія съ разнообразнымъ составомъ, рѣшающія каждое дѣло по большинству голосовъ, были чужды недостатковъ личнаго управленія. Правда, они имѣли свои недостатки, но недостатки эти могли быть исправлены; такъ, напр., сосредоточеніе въ коллегіяхъ судебной части не обусловливалось сущностью коллегіальной системы; выдѣленіе этой части изъ сферы вѣдомства коллегій не представляло никакого затрудненія. Медленность дѣлопроизводства, въ которой такъ часто упрекали коллегіальную систему, присуща дѣйствительно этой системѣ, однако далеко не въ такой степени, какъ это обыкновенно думаютъ; но, кромѣ того, отъ высшихъ центральныхъ учрежденій, вѣдающихъ общегосударственные интересы, постановляющихъ рѣшенія, отъ которыхъ зависитъ развитіе или упадокъ народный промышленности и благосостояніе цѣлыхъ милліоновъ людей, повидимому, и не требуется особенной быстроты рѣшеній; послѣдняя бываетъ необходима лишь въ исключительныхъ и, слѣдовательно, рѣдкихъ случаяхъ; въ дѣлахъ же обыкновенныхъ кромѣ вреда она ничего не можетъ принести. И въ министерствахъ сколько нибудь важныя дѣла никогда не производились быстро; не говоря о разнаго рода комитетахъ и коммиссіяхъ, въ которыхъ такія дѣла обыкновенно разсматривались, по самому закону наиболѣе важныя дѣла должны были обсуждаться въ министерскомъ совѣтѣ, подготовленныя предварительно еще въ отдѣленіяхъ и департаментахъ. Иначе, конечно, не могло быть. Общее учрежденіе министерствъ ошибалось, говоря, что министрамъ принадлежитъ исключительно исполнительная часть; право изданія распоряженій не только въ разъясненіе, но и въ развитіе и дополненіе закона также присвоено было министрамъ, если не по закону, то по крайней мѣрѣ, въ силу отчасти потребностей самой жизни, отчасти высокаго служебнаго положенія самихъ министровъ. Изданіе же распоряженій—трудъ, требующій многихъ соображеній и коллегіальнаго обсужденія, каковое въ министерствахъ и было возложено на министерскіе совѣты. Все это доказываетъ, что быстрота дѣлопроизводства въ министерствахъ, поставляемая обыкновенно на видъ какъ выдающееся достоинство этой системы, во 1) далеко не всегда есть дѣйствительное достоинство; во 2) далеко не всегда и присуща министерской дѣятельности.

Недостатки министерской системы управленія, замѣчен-

ные еще и современниками введенія этой системы, оказывались многочисленными и существенными, такъ что невольно возбуждается вопросъ, почему же была введена эта система управленія, почему не осталась система коллегіальная, во многихъ отношеніяхъ ее превосходившая. Объяснить это явленіе можно только исторически. Первые министры появились, такъ извѣстно, еще при императорѣ Павлѣ. Принимая во вниманіе направленіе государственной политики этого времени, можно думать, что единоличная организація центральныхъ учрежденій создается съ тою цѣлью, чтобы избавиться отъ нѣсколько сложныхъ и стѣснительныхъ формъ коллегіальной организаціи и обезпечить за собою большую свободу дѣйствій. Коллегіальная организація препятствуетъ этой свободѣ; при ней вся административная дѣятельность центральныхъ учрежденій имѣетъ тенденцію основываться по преимуществу на законѣ, въ противоположность личному усмотрѣнію. При единоличной организаціи, напротивъ, свободной дѣятельности власти открывается широкій просторъ. Если эти соображенія могли бы быть признаны достаточными для объясненія появленія министерскихъ должностей въ концѣ XVIII вѣка, то они недостаточно разъясняютъ дальнѣйшее и болѣе совершенное развитіе министерской системы при императорѣ Александрѣ I. Послѣдній стремился организовать все государственное управленіе на началахъ законности, и потому, если и рѣшился, конечно, не безъ вліянія западно европейскихъ порядковъ, ввести министерскую систему, то лишь въ предположеніи измѣненія всего государственнаго строя на западно-европейскій образецъ, благодаря чему и могла бы быть обезпечена строгая закономѣрность дѣятельности центральныхъ учрежденій и сокращены способы и формы дѣятельности по личному усмотрѣнію. Созданные въ этомъ предположеніи министерства остались существовать, хотя предполагавшаяся коренная реорганизація государственнаго строя и не была осуществлена. Такимъ образомъ, примѣръ западной Европы и стремленіе организовать высшее управленіе на началахъ усвоенныхъ западно-европейскими государствами—вотъ повидимому, единственная причина появленія у насъ министерской системы управленія, въ замѣнъ коллегіальной. Думать же, что эта система была вызвана потребностями времени, вытекала съ естественною и логическою послѣдовательностью изъ всего предшествовавшаго

хода событій, мы не имѣемъ никакихъ основаній. Настоятельною потребностью было конечно улучшеніе организаціи высшихъ административныхъ учрежденій; но не слѣдуетъ думать, что единственнымъ средствомъ для этого было введеніе министерской системы.

§ 37. Система министерствъ и подчиненныхъ имъ учрежденій.

Еще при учрежденіи министерствъ въ 1810 году, гр. Сперанскій довольно правильно представлялъ себѣ всю систему министерствъ, раздѣливши послѣднія на слѣдующія пять частей: 1) внѣшнія сношенія—министерство иностранныхъ дѣлъ; 2) внѣшняя безопасность — министерства военное и морское; 3) государственная экономія—министерство финансовъ, государственное казначейство, государственный контроль, министерство внутреннихъ дѣлъ, министерство народнаго просвѣщенія и министерство путей сообщенія; 4) гражданскій и уголовный судъ—министерство юстиціи и 5) внутренняя безопасность—министерство полиціи. Система эта нуждается лишь въ нѣкоторомъ исправленіи; такъ, та часть, которая называется Сперанскимъ государственной экономіей, очевидно заключаетъ въ себѣ двѣ различныхъ отрасли управленія— финансовую и, такъ называмое, внутреннее управленіе; къ послѣднему относятся изъ схемы Сперанскаго—мин. внутр. дѣлъ, народнаго просвѣщенія и путей сообщенія; къ этой же части должно быть отнесено и министерство полиціи, впослѣдствіи, впрочемъ, упраздненное съ присоединеніемъ предметовъ его вѣдомства къ компетенціи министерства внутреннихъ дѣлъ; сверхъ того, въ систему министерствъ должно быть введено центральное учрежденіе, вѣдающее церковное управленіе, т. е. св. правительствующій синодъ. Указанныя отрасли государственнаго управленія остаются по существу неизмѣнными, но входящіе въ ихъ сферу отдѣльныя учрежденія могутъ подвергаться различнымъ модификаціямъ, какъ относительно самаго ихъ числа, такъ и предметовъ вѣдомства. Такъ, въ настоящее время въ систему внутренняго управленія входятъ не только тѣ министерства, которыя указаны въ учрежденіи 1810 года, но также министерства—земледѣлія или главное управленіе землеустройства и земледѣлія, министерство торговли и промышленности, выдѣленное изъ министерства фи-

нансовъ, а частію изъ министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ; совершенно особенное положеніе занимаетъ министерство Императорскаго Двора, обслуживающее нужды Императорской Фамиліи; министръ Двора подчиненъ непосредственно Императору. Предметы вѣдомства каждаго министерства большею частью видны изъ самаго ихъ названія; но относительно нѣкоторыхъ министерствъ этого сказать нельзя; сюда относится, въ особенности, министерство внутреннихъ дѣлъ; къ предметамъ вѣдѣнія этого министерства относятся довольно разнообразные предметы; такъ, оно управляетъ на пространствѣ всего государства—полиціей, дѣлами о печати, обществахъ и собраніяхъ, почтовой и телеграфной частью, дѣлами мѣстнаго хозяйства, строительной частью, врачебной и ветеринарной частью, дѣлами по выполненію воинской повинности, статистической частью, духовными дѣлами иностранныхъ исповѣданій, народнымъ продовольствіемъ. Министру внутреннихъ дѣлъ подчинено въ предѣлахъ закона общественное управленіе какъ сословное такъ городское и земское. Въ виду возложенія на министра внутреннихъ дѣлъ управленія всей полицейской частью въ государствѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, обязанности охранять государственный порядокъ и спокойствіе, ему принадлежатъ въ то же время чрезвычайныя полномочія, какими не пользуется ни одинъ изъ прочихъ министровъ; такъ, ему принадлежитъ право временно удалять отъ исправленія должности всякаго, и даже высшаго чиновника, съ тѣмъ чтобы доносить о такой мѣрѣ немедленно Государю. Изъ буквальнаго смысла закона слѣдуетъ, что министръ внутреннихъ дѣлъ имѣетъ право временно удалять отъ исправленія должности наприм. сенаторовъ, членовъ Государственнаго Совѣта по назначенію, министровъ и другихъ должностныхъ лицъ. Власть министра внутреннихъ дѣлъ усиливалась въ значительной степени также и тѣмъ, что онъ состоялъ нѣкоторое время предсѣдателемъ совѣта министровъ; въ настоящее время это званіе возложено на другого министра.

Министерство внутреннихъ дѣлъ дѣйствуетъ при помощи подчиненныхъ ему многочисленныхъ органовъ въ губерніяхъ, гдѣ по дѣламъ полиціи и общей администраціи функціонируютъ губернаторы и губернскія правленія, по дѣламъ крестьянскаго управленія и въ качествѣ органовъ судебно-администра-

тивныхъ—губернскія присутствія, уѣздные съѣзды и земскіе начальники; тому же министерству подчинены установленія, дѣйствующія въ качествѣ органовъ контроля за дѣятельностью городскихъ и земскихъ учрежденій, каковы губернскія по городскимъ и земскимъ дѣламъ присутствія. Одни изъ такихъ учрежденій организованы коллегіально, другія бюрократически, но всѣ они безъ исключенія подчинены власти губернатора, имѣя лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ право доводить до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ о своихъ постановленіяхъ, несогласныхъ съ мнѣніемъ губернатора. По дѣламъ печати губернаторамъ подчинены мѣстные комитеты и инспекторы по дѣламъ печати; а равно цензоры драматическихъ сочиненій; по дѣламъ объ обществахъ въ вѣдомствѣ того же министерства функціонируютъ губернскія или городскія по дѣламъ объ обществахъ присутствія; по нѣкоторымъ предметамъ министерства внутреннихъ дѣлъ мѣстное управленіе пріурочено не къ губерніямъ, но къ округамъ; такъ существуютъ почтово-телеграфные округи съ функціонирующими въ ихъ предѣлахъ начальниками, конторами и отдѣленіями.

Особенно важное положеніе въ системѣ министерствъ занимаетъ также министерство финансовъ, въ виду сосредоточенія въ немъ управленія дѣлами государственнаго хозяйства и наиболѣе активнаго участія его въ составленіи государственной смѣты доходовъ и расходовъ. Главными предметами дѣятельности названнаго министерства являются: управленіе налоговой частью—прямые и косвенные налоги, винная монополія, тарифы и таможенные сборы, храненіе государственныхъ суммъ, кредитное дѣло.

Мѣстными учрежденіями министерства финансовъ служатъ въ губерніяхъ казенныя палаты, завѣдующія дѣлами по приходу и расходу государственныхъ средствъ, податныя присутствія вѣдающія нѣкоторые виды прямыхъ налоговъ, акцизныя управленія, вѣдающія косвенные налоги, отдѣленія банковъ—государственнаго, земельныхъ—дворянскаго и крестьянскаго, губернскія казначейства, главной задачей которыхъ является храненіе государственныхъ средствъ.

Министерство юстиціи, кромѣ собственно судебнаго управленія, завѣдуетъ всей тюремной частью гражданскаго вѣдомства, сосредоточившейся ранѣе въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ; особенностью министра юстиціи является то, что ему

присваивается званіе генералъ-прокурора съ довольно обширными правами по надзору не только за судебными установленіями, подчиненными сенату, но и за административными учрежденіями самого сената.

Министру юстиціи принадлежитъ въ отношеніи судебнаго управленія право надзора за мѣстными судебными учрежденіями, дѣятельность которыхъ пріурочена къ судебнымъ округамъ: такими учрежденіями являются судебныя палаты и окружные суды.

Военное и морское министерства, сосредоточивая въ своемъ вѣдомствѣ все военное и военно-морское управленіе, т. е. заботу объ удовлетвореніи потребностей военнаго дѣла, и объ усовершенствованіи военныхъ силъ и средствъ государства, представляютъ, сравнительно съ другими министерствами, ту замѣчательную особенность, что являются не только органами управленія, но и совѣщательными органами военнаго и военно-морского законодательства, за исключеніемъ лишь обсужденія вопросовъ, касающихся ассигнованія новыхъ средствъ на потребности военнаго и военно-морскаго дѣла, подлежащихъ обсужденію и рѣшенію въ общемъ законодательномъ порядкѣ.

Мѣстное военное управленіе организовано въ видѣ управленія округовъ, во главѣ которыхъ поставлены командующіе войсками военныхъ округовъ съ подчиненными имъ установленіями—окружными военными совѣтами, штабами, управленіями—артиллерійскимъ, интендантскимъ, инженернымъ, медицинскимъ и военно-окружными судами; командующимъ войсками подчинены также и военно-учебныя заведенія тамъ, гдѣ они существуютъ.

Министерство земледѣлія должно имѣть въ такомъ государствѣ какъ Россія огромное значеніе, между тѣмъ переименованіе министерства земледѣлія въ главное управленіе косвеннымъ образомъ относитъ его какъ бы къ второстепенному рангу центральныхъ учрежденій. Къ предметамъ дѣятельности этого учрежденія относится попеченіе о развитіи сельско-хозяйственной промышленности, объ упорядоченіи и улучшеніи условій землевладѣнія, а равно объ управленіи государственными имуществами, въ томъ числѣ лѣсными. Въ губерніяхъ имъ подчинены управленія земледѣлія и лѣсохранительные комитеты; содѣйствіе развитію сельскаго хозяйства лежитъ также на обязанности земскихъ учрежденій.

Министерство народнаго просвѣщенія, имѣя очень несложную организацію, завѣдуетъ всѣми свѣтскими учебными заведеніями—университетами и многими высшими спеціальными школами, средними учебными заведеніями и низшими городскими и сельскими народными школами, раздѣляя свою власть въ отношеніи народныхъ школъ съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и синодомъ. Министерству народнаго просвѣщенія подчинены въ учебныхъ округахъ—попечители учебныхъ округовъ, университеты, директоры и инспекторы народныхъ училищъ, равно какъ губернскіе и уѣздные училищные совѣты, подчиненные также и министерству внутреннихъ дѣлъ.

Министерство торговли и промышленности было образовано лишь въ недавнее время (1903 г.) путемъ выдѣленія опредѣленнаго круга предметовъ изъ вѣдѣнія министерства финансовъ и министерства земледѣлія. Министерство это образовано по словамъ закона „для завѣдыванія дѣлами, относящимися до торговли и промышленности, купеческихъ обществъ, купеческихъ и ремесленныхъ управъ, горной части, а равно до торговаго мореплаванія и приморскихъ торговыхъ портовъ". Дѣла торговли и промышленности входили ранѣе въ министерство финансовъ, горное дѣло—въ министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Мѣстными органами этого министерства являются присутствія по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ, окружные фабричные инспекторы, коммерческія, художественно-промышленныя и другія учебныя заведенія, комитеты торговли и мануфактуръ, горныя управленія и инженеры, портовыя управленія и другія.

Министерство путей сообщенія до сихъ поръ управляется на основаніи временнаго учрежденія. Главнѣйшей задачей этого министерства является желѣзнодорожное управленіе; даже управленіе водными сообщеніями, игравшее ранѣе первенствующую роль, отступаетъ въ настоящее время на второй планъ, не говоря уже о такъ называемыхъ шоссейныхъ сообщеніяхъ. Въ сказанномъ насъ убѣждаетъ самая организація этого министерства, въ которомъ наибольшее число учрежденій относится именно къ желѣзно-дорожному управленію.

Желѣзно-дорожное управленіе сосредоточено главнымъ образомъ въ самомъ министерствѣ; въ отношеніи же управленія водными сообщеніями государство раздѣляется на округи путей сообщенія, въ которыхъ образованы окружныя правле-

нія должности начальниковъ округовъ; округи дѣлятся на отдѣленія и дистанціи. Заботы объ улучшеніи сухопутныхъ сообщеній возложены, по преимуществу, на земскія учрежденія; но въ законѣ указаны опредѣленно тѣ мѣстности, сухпутныя сообщенія въ которыхъ завѣдуются министерствомъ путей сообщенія.

Для веденія сношеній съ иностранными государствами, въ Россіи образовано министерство иностранныхъ дѣлъ. Въ частности, къ вѣдѣнію этого министерства, имѣющаго весьма несложную организацію, относятся: политическія сношенія съ другими государствами, покровительство въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и вообще русскимъ интересамъ; ходатайства о законной защитѣ русскихъ подданныхъ по дѣламъ ихъ за границею и содѣйствіе къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи. Особенностью этого министерства, сравнительно съ другими, является то, что оно не имѣетъ внутри государства подчиненныхъ ему мѣстныхъ органовъ, такъ какъ, по существу самого дѣла, подобные органы должны находиться за границей; таковы посольства и консульства.

Слѣдуетъ упомянуть еще объ одномъ центральномъ учрежденіи, не носящемъ, однако, названія министерства; это свят. правительствующій синодъ.

Въ сущности, синодъ такое же центральное учрежденіе, какъ и каждое министерство, только что имѣетъ коллегіальное устройство. Онъ вѣдаетъ дѣла церковнаго управленія православнаго исповѣданія. Будучи впервые образованъ при Петрѣ I, синодъ замѣнилъ собою единоличную власть патріарха и такъ какъ послѣдній пользовался огромнымъ вліяніемъ не только на церковныя, но и на свѣтскія дѣла, то и синодъ предполагалъ занять столь же высокое положеніе. Однако, вскорѣ уже выяснилось, что подобнаго положенія ему занять не придется и онъ сталъ въ сравнительно скромное положеніе духовной коллегіи. Коллегіальное присутствіе синода состоитъ изъ постоянныхъ и временныхъ членовъ, назначаемыхъ Государемъ изъ бѣлаго и черпаго духовенства. Несмотря однако, на подобную коллегіальную организацію, синодъ имѣетъ и своего какъ бы министра въ лицѣ оберъ-прокурора, назначаемаго также Государемъ, но уже изъ свѣтскихъ лицъ; такимъ же образомъ назначается и товарищъ оберъ прокурора. Оберъ-прокуроръ пользуется весьма значительной властью и поло-

женіе его представляется весьма своеобразнымъ: не будучи предсѣтателемъ синода, онъ является, однако, его представителемъ въ сношеніяхъ со всѣми государственными установленіями и посредникомъ между синодомъ и монархомъ. Поэтому даже нельзя сказать, чтобы синодъ былъ чисто коллегіальнымъ установленіемъ. По характеру вѣдаемыхъ дѣлъ синодъ долженъ состоять изъ лицъ духовныхъ, но такъ какъ управленіе вообще носитъ въ Россіи, какъ и въ другихъ государствахъ, свѣтскій характеръ, то и церковное управленіе, безъ всякаго отношенія къ догматической и обрядовой сторонѣ, должно являться управленіемъ свѣтскимъ; представителями такого свѣтскаго начала въ церковномъ управленіи и являются оберъ-прокуроръ и его товарищъ. Къ предметамъ дѣятельности синода относятся: дѣла церковнаго управленія въ собственномъ смыслѣ слова, т. е. главнымъ образомъ дѣла по службѣ лицъ духовнаго вѣдомства; управленіе духовными учебными заведеніями, церковный судъ, дѣла хозяйственныя и частно-гражданскія. Въ губерніяхъ синоду подчинены епархіальные архіереи, духовныя консисторіи и вся іерархія духовныхъ властей какъ бѣлаго, такъ и чернаго духовенства.

Наконецъ, въ особомъ положеніи находится высшее учрежденіе, носящее названіе государственнаго контроля. Оно вызвано къ жизни необходимостью провѣрять правильность и законность движенія государственныхъ средствъ въ кассахъ различныхъ учрежденій. Высшимъ органомъ этого учрежденія является совѣтъ государственнаго контроля—учрежденіе коллегіальное, функціонирующее подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера. Предметами дѣятельности этого учрежденія, въ частности, является—отчетность по всѣмъ учрежденіямъ гражданскаго, военнаго, морского, желѣзнодорожнаго и кредитнаго вѣдомствъ. Государственный контролеръ представляетъ Государственной Думѣ ежегодно не позднѣе 1 октября общій отчетъ по исполненію финансовыхъ смѣтъ за истекшій смѣтный періодъ, а къ 1 ноября объяснительную записку и приложенія къ отчету. Дѣятельность государственнаго контроля не должна находиться въ зависимости отъ совѣта министровъ. Мѣстными органами государственнаго контроля являются контрольныя палаты.

Въ общемъ, организація каждаго министерства построена по одному и тому же шаблону съ тѣми лишь незначительными

модификаціями, которыя вызываются характеромъ и особенностями предметовъ вѣдомства отдѣльныхъ министерствъ. Слѣдуетъ, однако, обратить вниманіе еще на существованіе особыхъ междувѣдомственныхъ учрежденій, образованныхъ, если и не при всѣхъ министерствахъ, то по крайней мѣрѣ, при нѣкоторыхъ и вызванныхъ къ жизни особенной важностью вѣдаемыхъ ими предметовъ и заинтересованностью въ нихъ со стороны различныхъ вѣдомствъ. Къ числу такихъ учрежденій принадлежатъ, напр., совѣтъ по желѣзно-дорожнымъ дѣламъ при министерствѣ путей сообщенія, сельско-хозяйственный совѣтъ при главномъ управленіи землеустройства и земледѣлія, совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ при министерствѣ финансовъ и другіе. Характерной чертой ихъ организаціи является то, что въ составъ ихъ входятъ представители отъ различныхъ заинтересованныхъ вѣдомствъ, а иногда и представители отъ соотвѣтствующихъ группъ населенія, наприм. земледѣлія, торговли и промышленности. Междувѣдомственные совѣты не стоятъ въ такой зависимости отъ министровъ, при министрствахъ которыхъ они образованы, въ какой находятся другія учрежденія, входящія въ составъ такихъ министерствъ.

Внѣ всякой уже зависимости отъ министерствъ стоятъ нѣкоторыя совѣщательныя учрежденія, образованныя по тѣмъ или другимъ вѣдомствамъ. Такъ, къ этой послѣдней категоріи учрежденій принадлежатъ, по финансовому вѣдомству, комитетъ финансовъ, состоящій изъ членовъ по назначенію Государя, а также изъ предсѣдателя совѣта министровъ, министра финансовъ и государственнаго контролера и являющійся высшимъ совѣщательнымъ учрежденіемъ по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики. Другимъ учрежденіемъ подобнаго же характера являлся нынѣ упраздненный совѣтъ государственной обороны, предсѣдатель котораго пользовался, однако, значительно большими правами, нежели предсѣдатель комитета финансовъ. Совѣтъ государственной обороны какъ и комитетъ финансовъ, былъ учрежденіемъ новымъ, возникшимъ лишь въ 1905 году. Цѣль его заключалась въ обезпеченіи и развитіи вооруженныхъ силъ имперіи, въ объединеніи дѣятельности военнаго и морскаго управленія и въ согласованіи ея съ дѣятельностью другихъ учрежденій по вопросамъ, касающимся внѣшней безопасности государства.

Постановленія такихъ учрежденій получаютъ силу только по утвержденіи ихъ Государемъ. Очевидно, что они принадлежатъ къ категоріи органовъ, такъ называемаго, верховнаго управленія, т. е. участвующихъ съ совѣщательнымъ значеніемъ въ непосредственной дѣятельности Монарха. Къ такимъ же учрежденіямъ верховнаго управленія принадлежатъ, какъ мы видѣли, департаменты и присутствія Государственнаго Совѣта, а равно сюда же должны быть отнесены собственная Его Императорскаго Величества канцелярія, канцелярія по принятію прошеній, подаваемыхъ на Высочайшее имя, министерство Двора и другія.

§ 38. Совѣтъ министровъ.

Источники. Основ законы ст. 120—122 Учрежд. Сов. Мин. 1906 г. Пособія. *Баронъ Б Э. Нольде.* Совѣтъ министровъ. 1909.

Еще въ 1861 году было образовано учрежденіе подъ именемъ Совѣта Министровъ, функціонировавшее подъ предсѣдательствомъ самого Государя. Идея, положенная въ основаніе образованія совѣта заключается въ стремленіи достигнуть законодательнаго и административнаго единства. До учрежденія совѣта эта идея ни въ чемъ не находила своего осуществленія, между тѣмъ каждый изъ министровъ имѣлъ право дѣлать представленія непосредственно Государю по многимъ вопросамъ, касавшимся различныхъ отраслей управленія. Безъ существованія объединяющаго органа Монархъ былъ поставленъ въ затруднительное положеніе, рискуя утверждать министерскія распоряженія, несогласныя съ другими подобными же распоряженіями. Чтобы предупредить возможность такихъ случаевъ и установить какъ единство законодательнаго почина, такъ и единство управленія, и былъ образованъ совѣтъ министровъ. Это былъ органъ верховнаго управленія въ смыслѣ личнаго Совѣта Государя по дѣламъ законодательства и управленія, ради достиженія въ томъ и другомъ отношеніи наибольшаго единства. Не задолго до возникновенія новыхъ законодательныхъ учрежденій на Совѣтъ Министровъ было возложено указомъ отъ 18 февраля 1905 года разсмотрѣніе и обсужденіе поступавшихъ на имя Монарха отъ частныхъ лицъ и учрежденій предложеній, касавшихся „усовершенствованія государственнаго благоустройства и улучшенія народнаго благосостоянія“, какъ выражался законъ. Такимъ образомъ, въ лицѣ

Совѣта Министровъ былъ созданъ, хотя и на короткое время, органъ, при помощи котораго Монархъ имѣлъ въ виду черпать свѣдѣнія о народныхъ нуждахъ и желаніяхъ изъ непосредственнаго источника. Указомъ 6 августа 1905 года, учреждавшимъ совѣщательную Государственную Думу, право гражданъ и учрежденій представлять въ Совѣтъ Министровъ о своихъ нуждахъ и желаніяхъ было отмѣнено.

Послѣ изданія манифеста 17 октября 1905 года Совѣтъ Министровъ подвергся преобразованію, получивши организацію и характеръ дѣятельности, приближающія его къ конституціоннымъ „кабинетамъ“, представляющимъ въ политическомъ отношеніи одно цѣльное учрежденіе.

Хотя цѣль Совѣта Министровъ и по новому его учрежденію (19 окт. 1905 года) опредѣлена такъ же, какъ и по старому, т. е. заключается въ направленіи и объединеніи дѣйствій министровъ и другихъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ законодательства и управленія, но въ настоящее время это касается не только существа дѣла, но и самой формы, такъ какъ отдѣльные начальники вѣдомствъ, если и не лишены права личныхъ докладовъ Государю, обязаны все же каждый сколько нибудь важный докладъ представлять на предварительное разсмотрѣніе Совѣта Министровъ. Особо важныя права предоставлены предсѣдателю этого учрежденія, назначаемому Государемъ изъ числа министровъ. Онъ пользуется преимущественнымъ правомъ докладовъ Государю, а по отношенію къ отдѣльнымъ министрамъ ему принадлежитъ право требовать отъ нихъ представленія необходимыхъ свѣдѣній и объясненій. Законъ установляетъ какъ непреложное требованіе, что ни одинъ правительственный законопроектъ не долженъ поступать на разсмотрѣніе Государственной Думы или Государственнаго Совѣта безъ предварительнаго разсмотрѣнія главныхъ положеній его въ Совѣтѣ Министровъ. Равнымъ образомъ, и никакая мѣра общаго значенія не можетъ быть предпринята отдѣльными министрами безъ предварительнаго представленія въ Совѣтъ Министровъ. Министры не имѣютъ даже права назначать кого либо на главныя должности высшаго и мѣстнаго управленія безъ обсужденія такихъ назначеній въ Совѣтѣ Министровъ, за исключеніемъ, впрочемъ, должностей по вѣдомству Двора, военному и морскому, а также по дипломатической службѣ. Даже и дѣла, касающіяся этихъ

вѣдомствъ, вносятся въ Совѣтъ Министровъ или по Высочайшему повелѣнію или по усмотрѣнію самихъ главныхъ начальниковъ этихъ вѣдомствъ. Нѣкоторые вопросы управленія по самому закону (ст. 7 учрежд. Сов. Мин.) вносятся въ Совѣтъ Министровъ, куда относятся многіе изъ тѣхъ вопросовъ, которые ранѣе разсматривались въ комитетѣ министровъ, нынѣ упраздненномъ. Постановленія Совѣта Министровъ по вопросамъ, входящимъ въ сферу непосредственной дѣятельности Монарха, представляются на его утвержденіе; по остальнымъ вопросамъ лишь въ томъ случаѣ, когда въ совѣтѣ не получается единогласнаго рѣшенія, или когда то найдетъ нужнымъ предсѣдатель Совѣта Министровъ.

Отношенія Совѣта Министровъ къ законодательнымъ органамъ опредѣляются слѣдующими постановленіями. По ст. 12 учрежд. Сов. Мин., послѣдній не рѣшаетъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта; но во время прекращенія занятій Государственной Думы Совѣтъ Министровъ можетъ предпринимать мѣры, требующія соблюденія законодательнаго порядка, дѣйствуя на основаніи ст. 87 осн. законовъ; равнымъ образомъ, на основ. ст. 116 тѣхъ же законовъ, Совѣтъ Министровъ открываетъ кредиты въ распоряженіе министровъ и главноуправляющихъ, въ случаѣ неутвержденія государственной росписи къ началу смѣтнаго періода; точно также разрѣшаетъ производство неотложныхъ расходовъ, если испрошеніе разрѣшенія въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, по краткости времени, представляется невозможнымъ. Такимъ образомъ, Совѣтъ Министровъ пользуется въ опредѣленныхъ случаяхъ обширными законодательными правами и хотя законъ обставляетъ пользованіе этими правами извѣстными условіями, это не служитъ надежной гарантіей противъ возможныхъ превышеній власти, въ виду хотя бы неясной редакціи самихъ законовъ, дающихъ Совѣту Министровъ такія чрезвычайныя полномочія. Нѣкоторымъ ограниченіемъ могла бы служить, повидимому, ст. 122 основ. закон., въ силу которой обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, не должны противорѣчить законамъ.

Въ составъ Совѣта Министровъ входятъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, принадлежащими къ

общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ участвуютъ въ Совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. Отсюда можно заключить, что, напримѣръ, оберъ-прокуроръ синода, какъ учрежденія не относящагося къ общему министерскому устройству, не является непремѣннымъ членомъ совѣта.

Сравнивая Совѣтъ Министровъ въ Россіи съ подобными же учрежденіями въ Западной Европѣ, мы должны сказать, что онъ принадлежитъ къ типу учрежденій, характеризующихъ дуалистическую систему отношеній между правительствомъ и народнымъ представительствомъ; дуализмъ этотъ въ Россіи обнаруживается въ особенности рѣзко; министры свободно назначаются Монархомъ; они не берутся изъ состава партій, но несомнѣнно должны согласовать свои политическія воззрѣнія съ господствующимъ въ правящихъ сферахъ направленіемъ; они ни въ какой степени не подчинены Государственной Думѣ или Государственному Совѣту, имѣютъ право отказывать въ своихъ объясненіяхъ или въ отвѣтахъ на интерпелляціи; имъ присвоена преимущественная роль въ дѣлѣ составленія законопроэктовъ. Фактическое положеніе дѣлъ еще рельефнѣе обрисовываетъ установившуюся въ Россіи дуалистическую систему отношеній между законодательной и исполнительной властью.

§ 39. Отвѣтственность министровъ.

Источники. Основ. законы. Ст. 123—124. Учрежд. Государ. Сов., ст. 68 и. 4. 86—95.

При учрежденіи министерствъ въ 1810 году было обращено большое вниманіе на организацію министерской отвѣтственности, но, какъ и слѣдовало ожидать, попытка эта не увѣнчалась успѣхомъ.

Отвѣтственность министровъ въ неограниченной монархіи представляетъ громадное различіе отъ отвѣтственности министровъ въ конституціонномъ государствѣ. Это хорошо понималось составителями общаго учр. минист., которые организуютъ отвѣтственность не конституціонную, но исключительно юридическую предъ особой Монарха. Общ. учр. указываетъ на двѣ главныя причины, вызывающія министерскую отвѣтственность: превышеніе власти и бездѣйствіе; относительно перваго было

сказано, что министръ долженъ подвергаться отвѣтственности, когда „превысивъ предѣлы своей власти, постановитъ что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учрежденій, или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія". Но подчиненныя министрамъ установленія не обязаны были, на основ. общ. учр. мин., исполнять тѣхъ предписаній министровъ, которыя требовали новаго закона; они должны были дѣлать по этому поводу представленія сначала самому министру, а затѣмъ въ сенатъ. Отсюда слѣдуетъ, что общ. учр. имѣло въ виду организовать отвѣтственность министровъ не за одно только исполненіе предписанныхъ министромъ мѣръ, но и за самое ихъ предписаніе; однако, мѣра, предписанная министромъ и противорѣчащая существующему закону, по мысли законодательства, въ томъ только случаѣ могла быть исполнена, когда была бы одобрена, сенатомъ; съ другой стороны, утвержденіе того или другаго министерскаго распоряженія сенатомъ очевидно должно было слагать съ министра всякую отвѣтственность и за его исполненіе. Отвѣтственность министровъ за исполненіе изданныхъ ими и противорѣчащихъ закону распоряженій была бы возможной въ томъ только случаѣ, когда подчиненныя установленія, получивши подобнаго рода распоряженія, по недоразумѣнію, незнанію или невниманію, не усмотрѣли бы въ нихъ ничего отмѣняющаго существующій законъ или требующаго новаго и благодаря только этому привели бы распоряженіе въ исполненіе; или же законодатель могъ предполагать исполненіе противозаконныхъ распоряженій министровъ подчиненными установленіями въ виду боязни или ложно понимаемаго долга безусловнаго іерархическаго подчиненія низшихъ установленій высшимъ. Такимъ образомъ, въ практическомъ отношеніи установленіе отвѣтственности за исполненіе распоряженій несогласныхъ съ закономъ могло имѣть смыслъ въ томъ только случаѣ, когда сами мѣстныя установленія дѣйствовали бы противозаконно, исполняя подобнаго рода министерскія распоряженія; разсматривая же вопросъ теоретически, нельзя не видѣть въ законѣ противорѣчія, и самый законъ теряетъ подъ собою почву. Въ самомъ дѣлѣ, какая могла быть практическая необходимость подвергать министровъ отвѣтственности за распоряженія, отмѣня-

ющія законъ или требующія новаго закона, когда эти распоряженія безъ утвержденія сената никогда не могли быть и исполнены? Такія распоряженія всегда оказывались бы безвредными и свидѣтельствовали бы только или о недостаточномъ знаніи министрами существующихъ законовъ или же о ихъ неблагонадежности; но въ томъ и другомъ случаѣ нѣтъ еще на лицо преступленій, за которыя можно было бы подвергнуть министра юридической отвѣтственности.

Оказавшись безсильнымъ установить дѣйствительно реальныя основы отвѣтственности министровъ за противозаконныя распоряженія, общ. учр. мин. могло-бы по крайней мѣрѣ установить надлежащую отвѣтственность за такія министерскія распоряженія, которыя, не будучи противны закону, могли бы представлять крайнія неудобства ихъ исполненія въ виду тѣхъ или другихъ мѣстныхъ условій, и грозить, въ случаѣ исполненія, государственнымъ ущербомъ. Установленіе отвѣтственности въ такихъ случаяхъ тѣмъ болѣе должно было бы имѣть мѣсто, что мѣстныя установленія не были уполномочены для разрѣшенія этихъ случаевъ обращаться въ сенатъ, а обязаны были ограничиваться лишь указаніемъ на неудобства исполненія министерскихъ распоряженій самимъ министрамъ. Общ. учр. минист. ничего, однако, по этому поводу не содержитъ и изъ ст. 282 можно вывести лишь заключеніе, что за такого рода распоряженія министры не должны были подвергаться никакой отвѣтственности.

Установивши призрачную отвѣтственность министровъ за превышеніе власти, въ смыслѣ изданія распоряженій не согласныхъ съ закономъ, общ. учр. мин. за всѣмъ тѣмъ старалось еще подыскать тѣ случаи, въ которыхъ дѣятельность министровъ не могла бы быть подведена подъ понятіе превышенія власти. Къ числу такихъ случаевъ общ. учр. относитъ: 1) уполномочіе представителемъ верховной власти въ какихъ-либо особенныхъ случаяхъ на мѣру, для выполненія которой собственная власть министра недостаточна; 2) принятіе министромъ рѣшительныхъ мѣръ въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда эти мѣры необходимы въ видахъ государственной пользы, и когда министръ не имѣлъ бы времени испросить Высочайшаго разрѣшенія на ихъ принятіе; 3) мѣры, принимаемыя министромъ для исполненія закона и согласныя съ закономъ; 4) мѣры, хотя и предложенныя министромъ, но одобренныя законодатель-

нымъ порядкомъ и утвержденныя представителемъ верховной власти; 5) мѣры, одобренныя сенатомъ; впрочемъ, законодатель сдѣлалъ здѣсь оговорку—„развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе".

Что касается бездѣйствія министровъ, то по этому вопросу въ общ. учр. не имѣется вовсе никакихъ точныхъ указаній. Второй пунктъ ст. 279 говоритъ только: „что министръ отвѣтствуетъ, когда, оставивъ власть ему данную безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ". Смыслъ этого изреченія очевидно тотъ, что министры должны были подвергаться отвѣтственности, за неисполненіе возложенныхъ на нихъ обязанностей, когда отъ такого неисполненія произошелъ бы вредъ для государства; постановленіе, какъ видимъ, мало опредѣленное, если принять въ особенности во вниманіе то обстоятельство, что, по тѣсной связи предметовъ вѣдомства, принятіе той или другой мѣры на столько же могло быть обязанностью одного министра, на сколько и другаго.

Общее учр. минист. предусмотрѣло также и способы или средства возбужденія отвѣтственности министровъ. Къ числу такихъ средствъ были отнесены: 1) жалобы, подаваемыя на министровъ представителю верховной власти; 2) донесенія мѣстныхъ начальствъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предписаніями министровъ они были бы понуждаемы къ отмѣнѣ существующихъ законовъ или ко введенію новыхъ, не утвержденныхъ Государемъ; 3) судъ надъ подчиненными министрамъ лицами, когда при этомъ было бы обнаружено, что эти лица дѣйствовали по предписаніямъ министровъ или же совершали преступное бездѣйствіе въ слѣдствіе того, что законъ не былъ имъ сообщенъ министромъ; 4) ревизіи губерній особо уполномоченными на то лицами, когда при этомъ были бы обнаружены явныя превышенія власти министровъ или ихъ бездѣйствіе и 5) разсмотрѣніе ежегодныхъ министерскихъ отчетовъ. Указавши всѣ эти средства или поводы привлеченія министровъ къ отвѣтственности, общ. учр. мин. какъ бы опасаясь, не слишкомъ ли легко будетъ привлекать министровъ къ отвѣтственности, тутъ же прибавляетъ, что всѣ эти средства привлеченія къ отвѣтственности министровъ тогда только должны были имѣть силу, когда были бы основаны на ясныхъ и неопровержимыхъ доказательствахъ, и когда, кромѣ того, дѣйствіями министровъ

былъ бы нанесенъ какой-либо важный государственный ущербъ. Этимъ добавленіемъ закона сводились почти къ нулю всѣ вышеозначенные способы привлеченія министровъ къ отвѣтственности, такъ какъ, если налицо не было бы важнаго госуд. ущерба, доказать который далеко не всегда легко, то и отвѣтственность министровъ не могла бы быть возбуждена, хотя бы превышеніе власти или бездѣйствіе стояли внѣ всякаго сомнѣнія. Самый порядокъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности состоялъ, на основаніи общ. учр. мин. въ томъ, что донесенія на министровъ прежде всего должны были поступать на Высочайшее усмотрѣніе и по признаніи представителемъ верховной власти ихъ основательности дѣло должно было поступать для производства слѣдствія въ общее собраніе государственнаго совѣта; для этой цѣли послѣдній долженъ былъ избирать изъ своей среды особую коммиссію, уполномоченную требовать отъ обвиняемыхъ министровъ всѣхъ необходимыхъ для дѣла объясненій; право окончательнаго заключенія по поводу произведеннаго коммиссіей слѣдствія было предоставлено государственному совѣту, сообразно съ чѣмъ министръ могъ быть или только удаленъ отъ должности, или же преданъ Верховному Уголовному Суду; первое должно было имѣть мѣсто тогда, когда слѣдствіе не нашло бы въ дѣйствіяхъ министра умышленныхъ злоупотребленій; послѣднее, напротивъ, въ случаѣ дѣйствительныхъ и важныхъ преступленій по должности. Припоминая все сказанное объ отвѣтственности министровъ, какъ опредѣлило ее законодательство императора Александра I, нельзя не придти къ тому заключенію, что не смотря на все желаніе законодателя возможно точнѣе и строже формулировать положенія, касающіяся этого важнаго предмета, цѣль эта далеко не была достигнута; въ статьяхъ закона сталкивается масса противорѣчій и неясностей; на ряду съ стремленіемъ придать этому дѣлу серьезное значеніе, проглядываетъ какая-то боязнь, въ силу чего одни постановленія парализуются другими. Въ результатѣ всего этого оказывается, что составители общаго учрежденія министерствъ были не въ силахъ справиться надлежащимъ образомъ съ вопросомъ о министерской отвѣтственности въ абсолютной монархіи, и весь отдѣлъ объ этомъ, при всей внѣшней и формальной стройности, страдаетъ отсутствіемъ содержательности; истинныхъ и реальныхъ основъ министерской отвѣтственности положено не было.

Въ существенныхъ своихъ чертахъ эти постановленія сохраняютъ, однако, свою силу до настоящаго времени, измѣненъ лишь въ весьма незначительной степени порядокъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности.

Прежде всего слѣдуетъ упомянуть о томъ, что по ст. 123 основ. закон. предсѣдатель Совѣта Министровъ и всѣ министры въ совокупности являются отвѣтственными за общій ходъ государственнаго управленія только предъ Государемъ, при чемъ каждый изъ нихъ въ отдѣльности отвѣчаетъ за свои дѣйствія и распоряженія. За преступленія же по должности они подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности (ст. 124). Въ п. 4, ст. 68 учрежд. Госуд. Совѣта говорится, что первому департаменту Госуд. Совѣта подлежатъ, между прочимъ, дѣла объ отвѣтственности министровъ за нарушеніе долга службы, а послѣдующія статьи, начиная съ 86 и кончая 95, опредѣляютъ самый порядокъ судебной отвѣтственности министровъ. Такимъ образомъ, наше законодательство знаетъ два порядка отвѣтственности министровъ—за общій ходъ управленія и за преступленія по должности. Въ отношеніи отвѣтственности министровъ въ первомъ случаѣ, законъ не установляетъ ни поводовъ отвѣтственности, ни порядка привлеченія къ отвѣтственности Министры своей дѣятельностью могутъ наносить государству существенный ущербъ, но если они при этомъ не превышаютъ своей власти, и вообще не нарушаютъ законовъ, то они не подлежатъ судебной отвѣтственности. Формы и виды возможныхъ взысканій въ этихъ случаяхъ зависятъ исключительно отъ Монарха; законодательнымъ органамъ не принадлежитъ права дѣлать запросы по такимъ дѣйствіямъ министровъ. Выраженіе ст. 68 п. 4 учр. Госуд. Сов. „нарушеніе долга службы“ надо понимать, очевидно, въ смыслѣ нарушенія закона, такъ какъ такое нарушеніе долга является поводомъ къ судебной отвѣтственности (ст. 86 Учр. Госуд. Сов.). Однако, и отвѣтственность министровъ за нарушеніе законовъ, въ сущности, мало чѣмъ отличается отъ отвѣтственности за неправильныя и нецѣлесообразныя дѣянія министровъ. И эта отвѣтственность прежде всего есть отвѣтственность не предъ судебными учрежденіями и не на основаніи только установленныхъ законовъ, но отвѣтственность также прежде всего предъ Монархомъ; это видно изъ того, что возбужденіе отвѣтственности министровъ по

жалобамъ и донесеніямъ, содержащимъ обвиненія въ преступныхъ дѣяніяхъ, зависитъ отъ разрѣшенія Государя, которому эти жалобы и донесенія и должны быть прежде всего представляемы. Только послѣ такого разрѣшенія подобныя жалобы и донесенія направляются въ первый департаментъ Госуд. Совѣта, который требуетъ отъ обвиняемыхъ объясненій и на основаніи всѣхъ имѣющихся въ его распоряженіи данныхъ дѣлаетъ заключеніе о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Если дѣлу дается ходъ и если требуется предварительное слѣдствіе, то послѣднее возлагается на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ по Высочайшему повелѣнію, а прокурорскія обязанности по производству слѣдствія возлагаются на оберъ-прокурора уголовнаго кассаціоннаго департамента. Результаты предварительнаго слѣдствія представляются на усмотрѣніе перваго департамента Госуд. Совѣта, который постановляетъ или о прекращеніи преслѣдованія, или о наложеніи взысканія безъ суда, или о преданіи обвиняемаго суду. Каково бы ни было постановленіе департамента, оно представляется на Высочайшее усмотрѣніе. Подобное представленіе не имѣетъ другого смысла, кромѣ опредѣленія направленія для дальнѣйшаго хода дѣла и потому, хотя бы обвиняемый долженъ былъ быть преданъ суду, онъ можетъ быть отъ него освобожденъ; иначе теряетъ смыслъ представленіе постановленія департамента на Высочайшее усмотрѣніе. Если же постановленіе 1-го департамента Госуд. Совѣта о преданіи министра суду утверждено Государемъ, то оно служитъ основаніемъ обвинительнаго акта, который составляется оберъ-прокуроромъ уголовнаго кассаціоннаго департамента и вноситъ имъ въ верховный уголовный судъ. Послѣдній состоитъ подъ предсѣдательствомъ члена Госуд. Совѣта по назначенію Государя, изъ первоприсутствующихъ въ кассаціонныхъ департаментахъ сената и въ соединенномъ ихъ присутствіи съ первымъ департаментомъ, изъ трехъ сенаторовъ уголовнаго кассаціоннаго департамента и двухъ сенаторовъ перваго департамента, по Высочайшему назначенію. Прокурорскія обязанности исполняетъ оберъ-прокуроръ уголовнаго кассаціоннаго департамента сената. На приговоры этого суда допускаются только просьбы о помилованіи, направляемыя на Высочайшее имя.

Все вышеизложенное свидѣтельствуетъ о томъ, что въ Россіи и въ настоящее время не существуетъ не только политической отвѣтственности министровъ, но и вообще никакой конституціонной отвѣтственности. Министры не выдѣлены въ этомъ отношеніи изъ ряда другихъ должностныхъ лицъ и являются отвѣтственными исключительно предъ Монархомъ, отъ котораго зависитъ привлекать ихъ къ отвѣтственности и освобождать отъ нея. Предоставленное законодательнымъ органамъ право дѣлать министрамъ запросы касается, во первыхъ только закономѣрности ихъ дѣятельности, во вторыхъ, далеко не тождественно съ правомъ привлеченія къ отвѣтственности. Если Государственная Дума, говоритъ ст. 60 Учр. Гос. Думы, большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ министра по поводу сдѣланнаго ему запроса, то дѣло представляется предсѣдателемъ Госуд. Совѣта на Высочайшее усмотрѣніе. Отсюда видимъ, что представленіе Думы въ этихъ случаяхъ имѣетъ характеръ простого донесенія, по которому привлеченіе министра къ отвѣтственности можетъ получить мѣсто только съ разрѣшенія Монарха, т. е. Дума пользуется въ этомъ случаѣ не большими правами, чѣмъ правительственныя мѣстныя или иныя установленія. Пока въ Россіи не будетъ введена конституціонная отвѣтственность министровъ, т. е. право палатъ самостоятельно привлекать ихъ къ судебной отвѣтственности, до тѣхъ поръ и нельзя будетъ говорить о конституціонномъ строѣ въ истинномъ смыслѣ этого слова. Даже въ Пруссіи, стоящей, какъ извѣстно, очень не высоко среди другихъ конституціонныхъ государствъ, каждой изъ палатъ предоставлено право возбуждать противъ министровъ обвиненіе въ нарушеніи конституціи, подкупѣ или измѣнѣ. По такому обвиненію постановляетъ приговоръ верховный судъ монархіи.

Глава десятая.

Организація высшаго административнаго контроля. Сенатъ.

§ 40. Возникновеніе и исторія сената въ Россіи.

Литература. *Петровскій.* О сенатѣ въ царствованіе Петра Великаго. 1875. *Филиппов А.* Исторія сената въ правленіе Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета. 1895. *Ивановскій В.* Русское государственное право. 1896. ч. 1. Стр. 218—258. *Гогель С.* Прав. Сенатъ въ XIX ст. 1911. *Его же.* Сенатъ при Петрѣ В. и его ближайшихъ преемникахъ. 1911.

Сенатъ учрежденъ въ Россіи при Петрѣ Великомъ въ 1711 году, по образцу подобнагоже учрежденія, существовавшаго въ Швеціи. Изучая Государственныя учрежденія въ Швеціи, Петръ Великій остановился именно на сенатѣ; это учрежденіе съ нѣкоторыми измѣненіями, принаровленными къ быту русской жизни, должно было, по его мнѣнію, найти удобную почву и въ системѣ нашего управленія. Посредствомъ такого учрежденія, основаннаго на чисто коллегіальномъ началѣ, онъ думалъ достичь единства во всемъ управленіи и положить конецъ всѣмъ злоупотребленіямъ должностныхъ лицъ.

Уѣзжая въ 1711 году за границу, Петръ Великій поручилъ все управленіе не „боярской думѣ", какъ это дѣлалось прежде, а вновь установленному имъ учрежденію—сенату. На него былъ возложенъ высшій надзоръ въ дѣлахъ суда, финансовъ и администраціи; главнѣйшей его обязанностью было сдѣлано наблюденіе за точнымъ и единообразнымъ исполненіемъ закона. Впослѣдствіи, путемъ самой практики кругъ, вѣдомства сената расширился до чрезвычайныхъ размѣровъ. Можно сказать, не было отрасли въ государственномъ управленіи, куда бы ни простирались власть и дѣятельность сената. Ему подчинялись всѣ учрежденія и лица въ государствѣ: духовныя и свѣтскія, военныя и гражданскія, высшія и низшія. Ему принадлежала власть административная, судебная и отчасти даже законодательная; однимъ словомъ, Петръ В., благодаря въ особенности тому, что ему часто приходилось отлучаться изъ государства, а съ другой стороны желая, чтобы вслѣдствіе этого въ государственномъ управленіи не было ни

какихъ остановокъ, снабдилъ сенатъ такой властью, какой не имѣло ни одно учрежденіе ни до, ни послѣ него. По отношенію къ законодательной функціи сенатъ былъ по истинѣ чѣмъ-то своеобразнымъ и исключительнымъ. Онъ не только имѣлъ право составлять проекты и вносить ихъ на утвержденіе государя но даже самъ, своей собственной властью, могъ издавать законы во время отсутствія Государя; конечно, право это было временно и обусловливалось тогдашними исключительными обстоятельствами; при томъ же сенатъ въ своей законодательной дѣятельности являлся отвѣтственнымъ предъ Монархомъ. Что касается участія сената въ законодательной дѣятельности носителя верховной власти, проявлявшагося въ составленіи и обсужденіи законовъ, то подобное участіе принадлежало сенату постоянно при жизни Петра, было явленіемъ вполнѣ нормальнымъ и не обусловливалось никакими исключительными обстоятельствами.

Если компетенція сената простиралась на все вообще государственное управленіе, то его судебное значеніе уже и при Петрѣ В. опредѣлилось въ наибольшей степени. Сенатъ явился какъ первой инстанціей по наиболѣе важнымъ дѣламъ, такъ и высшей аппелляціонной инстанціей по дѣламъ обыкновеннымъ.

Наконецъ, административная дѣятельность сената была крайне разнообразна: такъ, по отношенію къ военнымъ дѣламъ на сенатѣ лежала обязанность собирать людей для войны, пополнять армію офицерами, замѣщать происшедшую въ войскахъ убыль, снабжать армію всѣми необходимыми припасами и даже дѣлать распоряженія чисто военнаго характера. Въ финансовомъ отношеніи на сенатъ возлагалось завѣдываніе приходами и расходами государства; онъ имѣлъ въ этой сферѣ не только контролирующее значеніе, но могъ самостоятельно распоряжаться государственной казной. Кромѣ изысканія источниковъ государственныхъ доходовъ и распоряженія послѣдними, сенатъ былъ обязанъ также прилагать свои заботы къ поощренію торговли и промышленности, наконецъ, на немъ же лежала забота о чеканкѣ монеты. Съ учрежденіемъ коллегій и въ этой сферѣ вся масса мелкихъ дѣлъ перешла изъ сената въ эти учрежденія. Помимо дѣлъ военныхъ и финансовыхъ сенатъ долженъ былъ заботиться о благосостояніи и безопасности государства, куда относились заботы

о путяхъ сообщенія, благоустройствѣ городовъ, народномъ продовольствіи, народномъ образованіи, о созданіи условій безопасности жизни и собственности всѣхъ и каждаго и многое другое.

Въ составъ сената первоначально входили девять высшихъ сановниковъ, къ которымъ затѣмъ были присоединены и президенты учрежденныхъ коллегій. Кромѣ собственно сенаторовъ въ сенатѣ находилось еще довольно значительное количество лицъ, облеченныхъ спеціальными обязанностями. Таковы были: коммиссары, оберъ-фискалъ, рекетмейстеръ, герольдъ-мейстеръ и наконецъ, генералъ-прокуроръ, оберъ-прокуроръ и прокуроры.

На обязанностяхъ оберъ-фискала, а съ 1723 года генералъ-фискала, лежало наблюденіе за правильнымъ отправленіемъ всѣхъ служебныхъ обязанностей должностными лицами, а главнымъ образомъ, наблюденіе за казенными интересами и ихъ охрана Оберъ-фискалу были подчинены провинціалъ-фискалы, которые, въ свою очередь, имѣли своихъ фискаловъ. Вообще надо сказать, что не было ни одного вѣдомства, ни одной инстанціи, ни одного присутственнаго мѣста, гдѣ бы не было фискала. Подобное печальное явленіе можно объяснить только обстоятельствами того времени, той массой злоупотребленій въ чиновничьемъ мірѣ, съ которой пришлось бороться Петру. Первоначально фискалы были освобождены даже отъ всякой отвѣтственности, что понятно, должно было привести къ другой крайности: сами фискалы, взятые изъ той же среды, не замедлили воспользоваться своей безотвѣтственностью и запятнали свою и безъ того уже неблаговидную дѣятельность неслыханными злоупотребленіями. Это привело къ преобразованію института фискаловъ и къ установленію ихъ отвѣтственности. Съ учрежденіемъ должности генералъ-прокурора и прокуроровъ фискалы отходятся на задній планъ, пока наконецъ окончательно, въ силу своей безполезности, не были упразднены.

Одной изъ самыхъ важныхъ по своему значенію должностей въ сенатѣ является должность генералъ-прокурора. Къ учрежденію этой должности привело Петра стремленіе образовать прочный органъ контроля за производствомъ дѣлъ въ сенатѣ. Генералъ-прокуроръ получилъ обширныя права, для того, чтобы быть истиннымъ органомъ контроля и не только въ отношеніи сената, но и всѣхъ присутственныхъ мѣстъ имперіи.

Въ сенатѣ онъ былъ главнымъ начальникомъ канцеляріи, благодаря чему получилъ возможность знакомиться со всѣмъ ходомъ производства дѣлъ, чего не имѣли прежніе органы контроля. Генералъ-прокуроръ являлся кромѣ того активнымъ членомъ сената; его дѣятельность не ограничивалась только однимъ наблюденіемъ, онъ не былъ только однимъ „окомъ государевымъ“, но являлся въ то же время и „стряпчимъ о государевыхъ дѣлахъ“, въ силу чего принималъ не рѣдко дѣятельное участіе въ рѣшеніи дѣлъ, долженъ былъ направлять всякое дѣло такъ, чтобы оно не могло принести какого-либо вреда государству. Власть генералъ-прокурора простиралась, какъ сказано, и на всѣ низшія учрежденія имперіи; для ея осуществленія подъ его непосредственнымъ вѣдомствомъ находились учрежденные при коллегіяхъ и надворныхъ судахъ прокуроры, имѣвшіе въ отношеніи установленій, при которыхъ состояли, тѣ же права, какія генералъ-прокуроръ имѣлъ въ отношеніи сената. Кромѣ прокуроровъ подъ начальствомъ генералъ-прокурора находился въ качествѣ его помощника оберъ-прокуроръ.

Припоминая все сказанное о сенатѣ при Петрѣ Великомъ, мы приходимъ къ выводу, что онъ явился высшимъ государственнымъ установленіемъ, дѣйствующимъ какъ въ сферѣ верховнаго, такъ и подчиненнаго управленія. Если прежняя „боярская“ и „царская дума“ были гораздо болѣе личными совѣтами при особѣ Монарха, нежели дѣйствительными государственными органами, то сенатъ напротивъ, получилъ характеръ государственнаго установленія въ истинномъ смыслѣ этого слова. Составъ „думы“ былъ болѣе аристократическимъ, нежели составъ сената, такъ какъ первая была такимъ именно учрежденіемъ, въ которомъ воплощалось государственное значеніе аристократіи, и положеніемъ котораго характеризовались отношенія между представителемъ верховной власти и высшимъ классомъ; сенатъ явился вполнѣ монархическимъ учрежденіемъ, не связаннымъ съ аристократіей никакими нитями; если же въ его составъ и входили представители высшаго класса, древнихъ боярскихъ фамилій, то не на основаніи освященнаго вѣками обычая, но лишь исключительно по личному усмотрѣнію Монарха, и не какъ представители рода, но какъ равные съ другими члены коллегіальнаго учрежденія; наравнѣ съ ними въ сенатѣ были и лица

не отличавшіяся древностью своего рода Сенатъ впервые явился установленіемъ съ опредѣленнымъ постояннымъ составомъ и съ детально обозначенными задачами въ области законодательства, администраціи и суда. До учрежденія сената не было въ государствѣ высшаго органа контроля за всѣми установленіями и должностными лицами, который вмѣстѣ съ тѣмъ являлся бы блюстителемъ законности и правосудія; не было органа, поставленнаго въ возможность дѣйствовать при помощи подчиненныхъ ему лицъ и учрежденій на всѣ части управленія. Съ учрежденіемъ сената полагается основаніе единству государственнаго управленія, и становится на болѣе прочный базисъ отвѣтственность администраціи. Но высшее управленіе при Петрѣ не было еще въ достаточной степени дифференцировано, поэтому одинъ и тотъ же органъ дѣйствуетъ и въ сферѣ верховнаго, и въ сферѣ подчиненнаго управленія. Сенатъ при Петрѣ В. сосредоточивалъ въ себѣ все то, что гораздо позднѣе было распредѣлено между различными органами—государственнымъ совѣтомъ, комитетомъ министровъ и сенатомъ.

Замѣчательна судьба петровскихъ учрежденій при его преемникахъ. Сенатъ, высшее, контролирующее, законосовѣщательное и административно-судебное учрежденіе лишившись своего основателя и руководителя, выдерживаетъ трудную борьбу. Въ этой борьбѣ онъ, смотря по обстоятельствамъ, то совсѣмъ почти уничтожается, лишившись своего значенія, то снова воскресаетъ въ прежнемъ величіи. Борьба эта понятна. Петровскія учрежденія еще при жизни своего основателя имѣли много враговъ; старое родовое дворянство, пользовавшееся до сихъ поръ выдающимся положеніемъ въ государствѣ благодаря только своему происхожденію, было заставлено табелью о рангахъ добиваться почета и значенія путемъ выслуги. Недовольное такимъ порядкомъ вещей, оно не замедлило по смерти Петра воспользоваться слабостью его преемниковъ и обратиться противъ петровскихъ учрежденій со всей возможной энергіей и силой. Но самымъ первымъ и трудно одолимымъ препятствіемъ къ возстановленію прежняго порядка былъ сенатъ, противъ котораго прежде всего и была направлена борьба.

Не находя надлежащей поддержки въ представителяхъ верховной власти, онъ вскорѣ дѣйствительно былъ низведенъ

съ своего высокаго пьедестала, не возвышаясь по степени власти надъ коллегіями. Всѣ важнѣйшія государственныя дѣла перешли въ руки немногихъ вельможъ.

Только при Александрѣ I сенату возвращается его прежнее значеніе—онъ признается „верховнымъ мѣстомъ имперіи", „хранителемъ законовъ", и потому на него возлагается обязанность заботиться о повсемѣстномъ соблюденіи правосудія. Въ виду этой главной задачи, сенату должна была принадлежать верховная ревизія по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ; помимо того, на сенатъ возлагалось наблюденіе за сборомъ податей, за тишиной и спокойствіемъ въ государствѣ, заботы о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ и проч. Что касается степени власти сената, то только Государь могъ отмѣнять и останавливать сенатскія повелѣнія, такъ что сенатскія указы должны были исполняться, какъ собственные указы Государя. Даже предсѣдательствованіе въ сенатѣ возлагалось на Государя.

По учрежденіи министерствъ всѣ министры были объявлены членами сената уже по самому ихъ званію, а должность министра юстиціи должна была слиться съ должностью генералъ-прокурора; въ то же время каждый министръ въ отдѣльности былъ подчиненъ сенату и долженъ былъ представлять ему отчеты по управленію; эта отчетность вскорѣ превратилась впрочемъ въ пустую формальность.

Новыя и существенныя преобразованія сената, въ особенности его судебной части, произошли въ царствованіе императора Александра II, при чемъ произведенныя видоизмѣненія остаются въ основныхъ чертахъ незыблемыми до настоящаго времени.

§ 41. Современная организація и права сената.

Пока не осуществлена предполагаемая реформа сената, общее значеніе его и по дѣйствующему законодательству осталось на прежнихъ основаніяхъ. Сенатъ и въ настоящее время является высшимъ учрежденіемъ по дѣламъ административной юстиціи и управленія. Нельзя однако сказать, чтобы всѣ вообще судебныя и административныя учрежденія въ имперіи были подчинены сенату; ст. I учр. правит. сената (изд. 1892 г.) говоритъ, что сенатъ является верховнымъ мѣ-

стомъ, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ имперіи"; слѣдовательно, сюда не принадлежатъ всѣ установленія духовнаго и военнаго вѣдомства; кромѣ того сенату не подчинены департаменты и присутствія государственнаго совѣта, совѣтъ министровъ, а также министерство императорскаго двора, административныя учрежденія по вѣдомству императрицы Маріи, канцелярія по принятію прошеній подаваемыхъ на Высочайшее имя и другія. Такимъ образомъ, государственное положеніе и значеніе современнаго сената далеко уступаетъ сенату времени Петра Великаго, когда въ государствѣ не было ни одного установленія, не подчиненнаго сенату. Но въ то время сенатъ былъ какъ органомъ верховнаго, такъ и подчиненнаго управленія, въ настоящее же время органы верховнаго управленія отдѣлились отъ сената съ самостоятельной ролью; сенатъ же остался въ роли исключительно органа управленія подчиненнаго.

Современная организація сената заключается въ слѣдующемъ. Сенатъ дѣлится на департаменты и общія собранія; департаментовъ шесть: первый, второй, судебный, герольдіи и два кассаціонныхъ. Число общихъ собраній осталось прежнее, но значеніе и характеръ ихъ совершенно измѣнились. До судебной реформы общими собраніями были: первое, состоявшее изъ петербургскихъ департаментовъ; второе — изъ московскихъ; третье — изъ варшавскихъ; въ настоящее время первое общее собраніе составляется изъ департаментовъ перваго, втораго и герольдіи; второе — изъ департамента судебнаго и одного изъ кассаціонныхъ и третье — это „общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ", носящее именно это названіе. Кромѣ того, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ составляется общее собраніе перваго и кассаціонныхъ департаментовъ, отъ котораго различается соединенное присутствіе перваго и кассаціонныхъ департаментовъ; могутъ составляться также и отдѣльно соединенныя присутствія перваго департамента съ гражданскимъ или съ уголовнымъ кассаціонными. Помимо того, въ составъ сената входятъ: особое присутствіе и высшее дисциплинарное присутствіе. Установленіями второстепеннаго значенія являются: канцелярія сената, хозяйственный комитетъ, смотрительская часть сенатскаго зданія, сенатская типографія и сенатскій архивъ.

Въ составъ департаментовъ сената входятъ: 1) сенаторы, опредѣляемые по непосредственному избранію Государя; 2) министры или замѣняющіе ихъ товарищи и 3) главные начальники губерній во время своего пребыванія въ Петербургѣ; послѣднія двѣ категоріи лицъ присутствуютъ въ сенатѣ по самому ихъ званію. Къ составу департаментовъ принадлежатъ также оберъ-прокуроры въ видахъ наблюденія за порядкомъ дѣлопроизводства и правильностью рѣшеній, тѣ же обязанности по общимъ собраніямъ возлагаются на генералъ-прокурора, т. е. министра юстиціи. Очевидно, постановленіе это не можетъ имѣть того значенія, какое оно имѣло въ старомъ законодательствѣ, когда не существовало еще министерствъ; въ настоящее время за министромъ юстиціи, какъ генералъ-прокуроромъ, остаются нѣкоторые формальныя права, тѣмъ болѣе, что по прямому указанію закона сенату подчинены всѣ мѣста и установленія, а слѣдовательно и министерство юстиціи; впрочемъ, по этому вопросу наше законодательство не чуждо противорѣчій. Всѣ предметы, подлежащіе вѣдомству сената, могутъ быть классифицированы по двумъ группамъ: 1) дѣла административныя и 2) дѣла судебныя; та и другая категорія допускаетъ, конечно, болѣе детальную классификацію.

Первый департаментъ вѣдаетъ дѣла по преимуществу административныя. Въ частности, въ сферу его компетенціи входитъ: 1) обнародованіе законовъ; 2) ихъ толкованіе по предметамъ, относящимся къ вѣдомству этого департамента; 3) изданіе распоряженій; 4) управленіе подчиненными установленіями; 5) административная юстиція; 6) дѣла по охраненію и удостовѣренію правъ и преимуществъ разныхъ состояній и 7) всѣ вообще дѣла управленія, превышающія степень власти министровъ и главноуправляющихъ, поскольку они могутъ быть рѣшены на основаніи существующихъ законовъ и поскольку не относятся къ вѣдомству другихъ департаментовъ.

Распорядительная власть 1-го департамента заключается въ томъ, что онъ, при обнародованіи законовъ имѣетъ право указывать порядокъ обнародованія на мѣстѣ и разрѣшать встрѣчающіяся при этомъ затрудненія или недоразумѣнія, а также и вообще разъяснять смыслъ дѣйствующихъ узаконеній и разрѣшать сомнѣнія возникающія при примѣненіи законовъ; однако толкованіе смысла законовъ не составляетъ спеціальной функціи перваго департамента; это право принадлежитъ и

другимъ департаментамъ примѣнительно къ характеру вѣдаемыхъ ими предметовъ. Распорядительная власть перваго департамента можетъ простираться затѣмъ на всѣ вообще предметы, подлежащіе его вѣдѣнію. Если уже министрамъ принадлежитъ право издавать распоряженія, то тѣмъ болѣе это право должно принадлежать сенату.

Дѣла по управленію подчиненными установленіями заключаются: 1) въ общемъ надзорѣ за дѣйствіями разныхъ мѣстъ управленія и въ происходящихъ отсюда мѣрахъ „взысканія, понужденія и поощренія"; 2) въ разрѣшеніи споровъ и пререканій о власти, возникающихъ между этими установленіями.

Право надзора осуществляется первымъ департаментомъ по отношенію къ министрамъ и главноуправляющимъ, а также по отношенію къ мѣстнымъ установленіямъ. Въ отношеніи министровъ первому департаменту принадлежитъ право разсмотрѣнія подаваемыхъ на нихъ жалобъ, поскольку послѣднія имѣютъ въ виду отмѣну неправильныхъ распоряженій министровъ; въ виду однако того, что отмѣна распоряженій неразрывно связана иногда съ разъясненіемъ смысла узаконеній, слѣдуетъ признать, что и жалобы на министровъ могутъ быть подаваемы не исключительно въ первый департаментъ, но и въ другіе, смотря по характеру министерскихъ распоряженій. Съ учрежденіемъ совѣта министровъ эта контролирующая и административно-судебная роль сената должна встрѣчать большія затрудненія.

По отношенію къ мѣстнымъ установленіямъ право надзора перваго департамента выражается въ разсмотрѣніи жалобъ на губернскія учрежденія, въ наложеніи на нихъ административнымъ порядкомъ взысканій и въ преданіи суду нѣкоторыхъ лицъ административнаго вѣдомства. Въ первый же департаментъ сената подаются жалобы органами общественнаго управленія на постановленія губернскихъ по городскимъ и по земскимъ дѣламъ присутствій, по дѣламъ объ обществахъ присутствій и проч.

Что касается разрѣшенія пререканій о власти, то первому департаменту принадлежитъ право разрѣшать такого рода пререканія, возникающія между административными установленіями.

По охраненію и удостовѣренію правъ и преимуществъ разныхъ состояній первому департаменту принадлежитъ раз-

смотрѣніе дѣлъ о доказательствѣ правъ состоянія, о переходѣ изъ одного состоянія въ другое и нѣкоторыхъ другихъ.

Послѣднюю группу дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію перваго департамента, составляютъ вопросы административной юстиціи. Предметомъ административной юстиціи являются дѣла, возникающія изъ нарушеннаго или спорнаго права, по скольку они не подлежатъ разсмотрѣнію общихъ судебныхъ мѣстъ; сюда относятся: 1) жалобы частныхъ лицъ на дѣйствія чиновниковъ или государственныхъ установленій по поводу нарушенія ими правъ и интересовъ частныхъ лицъ, 2) жалобы должностныхъ лицъ и установленій по поводу нарушенія частными лицами правилъ казеннаго управленія и 3) разрѣшеніе пререканій между высшими государственными установленіями по поводу казенныхъ интересовъ.

Второй департаментъ сената, учрежденный вмѣсто упраздненнаго въ государственномъ совѣтѣ главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, вѣдаетъ дѣла, которыя были предоставлены комитету, т. е. дѣла по устройству и управленію всего крестьянскаго сословія. Такимъ образомъ, бывшій второй департаментъ, вѣдавшій наравнѣ съ третьимъ и четвертымъ судебныя гражданскія дѣла, получилъ совершенно особое спеціальное назначеніе. Въ частности вѣдомству этого департамента подлежатъ представленія органовъ администраціи по дѣламъ крестьянскаго управленія, жалобы въ высшей инстанціи на постановленія этихъ органовъ касательно поземельнаго и хозяйственнаго устройства крестьянъ, а также по дѣламъ, касающимся правъ крестьянъ: личныхъ, по состоянію, по общественному и волостному ихъ устройству и проч.

Вѣдѣнію судебнаго департамента подлежатъ весьма разнообразныя дѣла, въ большинствѣ случаевъ вовсе не имѣющія судебнаго характера. (См. ст. 27 Учр. сената).

Къ вѣдомству департамента герольдіи принадлежатъ: 1) дѣла о дворянствѣ и родословныхъ книгахъ; 2) о перемѣнѣ фамилій; 3) сочиненіе гербовъ; 4) дѣла о производствѣ въ гражданскіе чины; 5) изданіе адресъ-календаря и нѣкоторыя другія.

Наконецъ, кассаціонные департаменты, уголовный и гражданскій, образованы въ составѣ сената для завѣдыванія судебной частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда для мѣстностей, въ которыхъ введены уставы 1864 года. Дѣла, подвѣдомственныя кассаціоннымъ департаментамъ, могутъ быть

подраздѣлены на три категоріи: 1) разсмотрѣніе кассаціонныхъ жалобъ и протестовъ; 2) дѣла судебныя, разсматриваемыя департаментами, въ качествѣ судовъ первой инстанціи и 3) дѣла по надзору за судебными установленіями. Къ вѣдомству гражданскаго кассаціоннаго департамента относятся просьбы объ отмѣнѣ рѣшеній, раздѣляющіяся, въ свою очередь, на три категоріи: 1) просьбы о кассаціи рѣшеній, 2) о пересмотрѣ рѣшеній и 3) просьбы не участвовавшихъ въ дѣлѣ лицъ. Въ уголовный кассаціонный департаментъ поступаютъ жалобы и протесты на окончательные приговоры окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ, а также представленія и просьбы о возобновленіи уголовныхъ дѣлъ.

Въ качествѣ суда первой инстанціи, кассаціонный уголовный департаментъ разсматриваетъ дѣла о преступленіяхъ по должности чиновниковъ, стоящихъ выше V класса.

Кассаціоннымъ департаментамъ сената принадлежитъ надзоръ за судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства, исключая чиновъ прокурорскаго надзора, подлежащихъ контролю министра юстиціи. Наконецъ, кассаціоннымъ департаментамъ принадлежитъ право разъясненія точнаго смысла законовъ; всѣ рѣшенія, касающіяся этого предмета, публикуются во всеобщее свѣдѣніе для руководства къ единообразному истолкованію и примѣненію законовъ. Въ виду того, что каждый департаментъ сената имѣетъ право разъяснять точный смыслъ закона, надо признать, что и кассаціонные департаменты не идутъ въ этомъ отношеніи далѣе круга, очерчивающаго предметы ихъ компетенціи.

Къ предметамъ вѣдомства 1-го и 2-го общихъ собраній принадлежатъ: 1) дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе общихъ собраній по Высочайшимъ повелѣніямъ, вслѣдствіе всеподданнѣйшихъ жалобъ на постановленія департаментовъ, составляющихъ каждое изъ общихъ собраній; 2) дѣла, переносимыя изъ этихъ департаментовъ за разногласіемъ; 3) дѣла, требующія постановленія новаго закона, поясненія, дополненія или отмѣны закона существующаго

Въ общемъ собраніи кассаціонныхъ департаментовъ разсматриваются: 1) аппелляціонные отзывы и протесты на приговоры уголовнаго кассаціоннаго департамента сената по дѣламъ о преступленіяхъ по должности; 2) кассаціонныя жалобы и протесты на приговоры особаго присутствія правительствующаго сената по дѣламъ о государственныхъ преступле-

ніяхъ, по скольку въ этихъ приговорахъ обнаруживается несогласное съ закономъ опредѣленіе преступленія и рода наказанія; 3) пререканія о подсудности между судами гражданскаго и военнаго или духовнаго вѣдомствъ.

Для разрѣшенія подвѣдомственныхъ сенату дисциплинарныхъ дѣлъ о должностныхъ лицахъ судебнаго вѣдомства, въ 1885 году было учреждено въ составѣ сената „высшее дисциплинарное присутствіе“, состоящее изъ первоприсутствующихъ кассаціонныхъ департаментовъ, всѣхъ сенаторовъ „соединеннаго присутствія перваго и кассаціонныхъ департаментовъ“ и четырехъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ по назначенію Государя. Предсѣдательствованіе въ дисциплинарномъ присутствіи возлагается на одного изъ первоприсутствующихъ по усмотрѣнію Государя (Учр суд. уст. 119).

По особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ можетъ быть образовано въ составѣ сената „особое присутствіе правительствующаго сената“ для разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ, влекущихъ за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія и не заключающихся въ общихъ заговорахъ противъ Верховной власти или противъ установленнаго образа правленія или порядка престолонаслѣдія. Въ составъ особаго присутствія входятъ, по Высочайшему назначенію: первоприсутствующій, пять сенаторовъ и сословные представители: одинъ изъ губернскихъ предводителей дворянства, одинъ изъ уѣздныхъ предводителей, одинъ изъ городскихъ головъ губернскихъ городовъ Европейской Россіи и одинъ изъ волостныхъ старшинъ С.-Петербургской губерніи.

Чтобы вполнѣ опредѣлить значеніе сената въ составѣ русскихъ государственныхъ установленій, необходимо выяснить степень и предѣлы его власти, а также характеръ его отношеній къ другимъ установленіямъ. „Власть правительствующаго сената, говоритъ ст. 197 учрежд. прав. сен., ограничивается единою властью Императорскаго Величества; иной же высшей власти онъ надъ собой не имѣетъ“. Такое постановленіе содержалось еще и въ петровскомъ законодательствѣ. Въ настоящее время оно имѣетъ условный характеръ. Сенатъ не представляетъ изъ себя одного цѣльнаго учрежденія, а состоитъ изъ многихъ самостоятельныхъ учрежденій, часто не имѣющихъ между собою никакой связи, но дѣйствующихъ тѣмъ не менѣе отъ имени цѣлаго. Если по ст.

210 каждый департаментъ, въ частности, имѣетъ ту же власть, какая присвоена сенату вообще, то въ дѣйствительности это не вполнѣ такъ; общія собранія сената по степени ихъ власти стоятъ все же выше департаментовъ; на постановленія департаментовъ; за исключеніемъ кассаціонныхъ, допускаются жалобы; на рѣшенія общихъ собраній жалобъ не допускается; жалобы на департаменты разсматриваются по Высочайшему повелѣнію въ общихъ собраніяхъ; общія собранія въ нѣкоторыхъ случаяхъ являются въ отношеніи департаментовъ аппелляціонными инстанціями; такъ, общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ разсматриваетъ аппелляціонные отзывы и протесты на приговоры уголовнаго кассаціоннаго департамента по дѣламъ о преступленіяхъ по должности. Какова бы ни была власть отдѣльныхъ учрежденій, составляющихъ собою сенатъ, всѣ они постановляютъ свои рѣшенія не иначе, какъ на основаніи законовъ, „не перемѣняя въ нихъ, какъ сказано въ ст. 200 учр. сен., безъ доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы“; поэтому сенатъ вовсе не приступаетъ къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона; въ этихъ случаяхъ онъ дѣлаетъ представленія объ изданіи или дополненіи закона въ соотвѣтствующія учрежденія; само собою разумѣется, что сказанное не относится къ кассаціоннымъ департаментамъ сената; такимъ образомъ, сенатъ есть учрежденіе подчиненнаго управленія, поэтому важно выяснить его отношенія къ министерствамъ и въ особенности къ министру юстиціи и совѣту министровъ.

Сенатъ, по точному указанію нашего законодательства, признается средоточіемъ всѣхъ тѣхъ дѣлъ, рѣшеніе которыхъ не требуетъ новаго закона. Поэтому всѣ дѣла, превышающія степень власти министровъ и не требующія новаго закона, разрѣшаются сенатомъ. Въ частности, рѣшенію сената подлежатъ тѣ вопросы, которые въ томъ или другомъ отношеніи касаются нѣсколькихъ министерствъ или вызываютъ сомнѣнія, или когда самые законы оказываются неясными. Въ случаѣ важныхъ злоупотребленій со стороны министровъ, сенату принадлежитъ право доводить о томъ до свѣдѣнія Императора. Но ставя сенатъ выше каждаго отдѣльнаго министерства, законодательство наше все же не чуждо въ этомъ отношеніи нѣкоторой двойственности. Такъ, министры, не смотря на свое подчиненіе сенату, состоятъ, по самому своему званію,

членами сената. Министръ юстиціи имѣетъ право протеста по постановленіямъ общихъ собраній, право просмотра многихъ рѣшеній; въ его полной зависимости находится канцелярія сената, онъ имѣетъ право доводить до свѣдѣнія Императора о тѣхъ случаяхъ, когда кто-либо изъ сенаторовъ не соблюдаетъ установленнаго порядка при отправленіи должности. Такія обширныя права министра юстиціи, въ качествѣ генералъ-прокурора, объясняются чисто исторически: они представляютъ остатокъ тѣхъ еще болѣе обширныхъ правъ, которыя принадлежали генералъ-прокурору по законодательству Петра I. Обязанности прокуратуры въ судебныхъ установленіяхъ, организованныхъ по уставамъ 1864 года, а въ томъ числѣ слѣдовательно и въ кассаціонныхъ департаментахъ сената, имѣютъ опредѣленный и специфическій характеръ; представители прокурорской власти участвуютъ въ гражданскомъ и уголовномъ процессѣ на ряду съ судьями, истцами и отвѣтчиками; они даютъ по дѣламъ свои заключенія и въ случаѣ нарушенія закона могутъ опротестовать рѣшеніе суда. Совсѣмъ другое дѣло прокуратура по дѣламъ административнымъ или хотя бы и судебнымъ, но рѣшаемымъ по старому порядку. Въ отношеніи этого рода дѣлъ положеніе прокуратуры, въ особенности министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора, не можетъ быть признано нормальнымъ.

Но въ особенности ненормальнымъ сдѣлалось положеніе сената со времени преобразованія совѣта министровъ. Если сенату принадлежитъ контролирующая власть надъ отдѣльными министрами, то тѣ же министры подчинены и совѣту министровъ; не только ни одинъ законопроэктъ, но и ни одна мѣра общаго значенія не могутъ быть проводимы министрами помимо совѣта министровъ. Очевидно, что мѣры, одобренныя совѣтомъ, не могутъ уже подлежать сенатскому контролю. Отсюда слѣдуетъ, что контроль сената за закономѣрностью дѣятельности министровъ, фактически потерявшій свое значеніе и ранѣе, теперь потерялъ его и юридически. Законодательнымъ органамъ, какъ мы видѣли, также не предоставлено право дѣйствительнаго контроля, хотя манифестъ 17 октября 1905 года и предполагалъ осуществить эту мѣру. Такимъ образомъ, высшимъ учрежденіемъ, которому непосредственно и болѣе всего подчинены министры, является совѣтъ министровъ, состоящій изъ самихъ же министровъ; слѣдовательно,

для цѣлей контроля это учрежденіе является неприспособленнымъ. Но разъ санатъ не можетъ быть органомъ контроля надъ министрами, то онъ не можетъ выступать въ такой роли и въ отношеніи мѣстныхъ учрежденій, непосредственно подчиненыхъ тѣмъ же министрамъ. Вся его контролирующая функція и въ значительной степени административно-судебная потеряли подъ собою почву. Право сенатскаго контроля надъ министрами могло бы быть осуществлено лишь въ томъ случаѣ, когда сенатъ былъ бы поставленъ выше министровъ, какъ вполнѣ самостоятельное учрежденіе, организованное на выборномъ началѣ; съ такимъ значеніемъ могъ бы функціонировать какой либо особый комитетъ, состоящій изъ членовъ Государственной Думы. Вообще право контроля за закономѣрной дѣятельностью министровъ и министерская отвѣтственность—два института неразрывно связанные и имѣющіе реальное значеніе только въ томъ случаѣ, когда главнымъ органомъ того и другого служитъ народное представительство.

Глава одинадцатая.

Юридическая организація населенія.

§ 42. Подданство.

Источники. Сводъ Зак. Т. IX. Ст. 836—857. *В. М. Гессенъ* Подданство, его установленіе и прекращеніе. 1909.

Подданство Россіи пріобрѣтается или происхожденіемъ отъ русскихъ подданныхъ или натурализаціей. Послѣдняя касается иностранцевъ, желающихъ вступить въ русское подданство. Натурализація по нашему законодательству бываетъ двухъ родовъ: обыкновенная и упрощенная. Обыкновенная натурализація заключается въ слѣдующемъ.

Желающій принять русское подданство иностранецъ долженъ предварительно поселиться въ предѣлахъ русскаго государства и прожить не менѣе пяти лѣтъ; самое право водворенія пріобрѣтается заявленіемъ мѣстному губернскому начальству и полученіемъ отъ послѣдняго свидѣтельства. По истеченіи пятилѣтняго срока лицо, желающее принять русское

подданство, должно подать о томъ прошеніе министру внутреннихъ дѣлъ, при этомъ проситель долженъ объяснить: 1) въ какихъ мѣстностяхъ онъ проживалъ во все время водворенія его въ Россіи, чѣмъ занимался и какія имѣетъ свидѣтельства о своемъ образѣ жизни; 2) къ какому сословію и обществу онъ желаетъ и имѣетъ право приписаться и 3) въ какомъ городѣ онъ желаетъ быть приведеннымъ къ присягѣ. Къ прошенію о принятіи подданства, кромѣ того, прилагаются: 1) акты состоянія просителя, составленные по формамъ, принятымъ въ его отечествѣ; 2) свидѣтельство о предшествующемъ водвореніи его въ Россіи. Отъ иностранцевъ мужскаго пола, подлежащихъ, по законамъ своего отечества, отбыванію воинской повинности, требуется еще свидѣтельство въ томъ, что они эту повинность уже отбыли или отъ нея освобождены; это требованіе соблюдается, однако, относительно подданныхъ лишь тѣхъ иностранныхъ государствъ, съ которыми заключены картели о выдачѣ лицъ, подлежащихъ конскрипціи. Разрѣшеніе на принятіе русскаго подданства зависитъ отъ усмотрѣнія министра внутреннихъ дѣлъ, который можетъ и отказать просителю въ его просьбѣ, хотя бы при этомъ были соблюдены всѣ формальности. Самый актъ принятія въ подданство совершается посредствомъ принятія присяги. Принятіе русскаго подданства носитъ личный характеръ, поэтому оно не распространяется на дѣтей иностранца, рожденныхъ до принятія имъ русскаго подданства; дѣти же рожденныя по принятіи подданства, признаются русскими подданными по происхожденію. Относительно лицъ женскаго пола надо замѣтить, что, такъ какъ по русскому законодательству жена слѣдуетъ состоянію своего мужа, то во 1) не допускается принятіе въ русское подданство замужнихъ иностранокъ отдѣльно отъ ихъ мужей; во 2) иностранки, вступившія въ бракъ съ русскими подданными, а равно жены иностранцевъ, перешедшихъ въ подданство Россіи, становятся чрезъ то самое русскими подданными, безъ совершенія особой съ ихъ стороны присяги. Иностранцы, принятые въ подданство Россіи, пріобрѣтаютъ вмѣстѣ съ тѣмъ всѣ права и принимаютъ на себя всѣ обязанности того состоянія, къ которому они причислены, безъ всякаго различія отъ коренныхъ русскихъ подданныхъ.

Упрощенная натурализація характеризуется—во 1) сокращеніемъ самаго срока придварительнаго пребыванія въ пре-

дѣлахъ русскаго государства; во 2) въ извѣстныхъ случаяхъ упрощеніемъ формальностей, предписываемыхъ закономъ. На основаніи упрощенной натурализаціи могутъ быть принимаемы въ русское подданство слѣдующія категоріи лицъ: 1) иностранцы, оказавшіе Россіи особенныя услуги, или же извѣстные замѣчательными талантами, въ особенности учеными познаніями и т. п., или, наконецъ, иностранцы, помѣстившіе значительные капиталы въ общеполезныя русскія предпріятія; срокъ предварительнаго пребыванія въ Россіи такихъ лицъ можетъ быть сокращаемъ по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ; 2) дѣти иностранцевъ, не состоящихъ въ русскомъ подданствѣ, прижитыя и воспитанныя въ Россіи, или же получившія въ Россіи среднее или высшее образованіе; они имѣютъ право вступить въ русское подданство по истеченіи одного года со дня ихъ совершеннолѣтія. Самый актъ принятія подданства совершается при посредствѣ мѣстнаго губернскаго правленія. Такимъ же путемъ вступаютъ въ подданство Россіи и совершеннолѣтнія дѣти иностранцевъ, принявшихъ уже русское подданство; 3) иностранцы, состоящіе въ русской службѣ; эти лица могутъ быть допускаемы къ присягѣ на подданство во всякое время и безъ всякихъ сроковъ, по усмотрѣнію непосредственнаго ихъ начальства; 4) русскія подданныя, вступившія въ бракъ съ иностранцами; они, по смерти ихъ мужей или по расторженіи брака, могутъ возвратиться въ русское подданство, что совершается представленіемъ подлежащему губернатору удостовѣренія о прекращеніи ихъ брачнаго состоянія. Дѣти такихъ русскихъ подданныхъ, бывшихъ замужемъ за иностранцами, въ случаѣ ихъ натурализаціи, должны подчиняться тѣмъ же условіямъ, какія установлены для дѣтей иностранцевъ, воспитанныхъ въ Россіи.

Вышеизложеннымъ исчерпываются постановленія нашего законодательства относительно принятія въ русское подданство иностранцевъ.

§ 43. Сословная организація населенія.

Хотя новѣйшее русское законодательство и имѣетъ нѣкоторую тенденцію къ ограниченію сословной обособленности среди русскаго населенія, уравнивая въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ права и обязанности членовъ различныхъ сословій, все

же сословная организація въ Россіи до настоящаго времени является неотмѣненной, сохраняя многія исторически сложившіяся особенности. Въ законѣ мы находимъ лишь немногія положенія, касающіяся одинаково всѣхъ сословій. Такъ, 1) права состоянія получаютъ свою полную дѣйствительную силу въ отношеніи пользованія ими лишь со времени совершеннолѣтія лицъ, имѣющихъ эти права; 2) жена слѣдуетъ состоянію своего мужа если сама не лишена правъ состоянія; правило это не имѣетъ, однако, безусловнаго характера, такъ какъ жена сохраняетъ вполнѣ или съ нѣкоторыми ограниченіями права высшаго состоянія, принадлежащія ей по происхожденію или пріобрѣтенныя бракомъ; 3) сила правъ состоянія пріостанавливается на время душевной болѣзни и безвѣстнаго отсутствія 4) никто не можетъ быть лишенъ правъ состоянія или ограниченъ въ этихъ правахъ иначе, какъ по суду за преступленіе, при этомъ лишеніе правъ состоянія не распространяется ни на жену осужденнаго, ни на дѣтей его, рожденныхъ или зачатыхъ до осужденія. Отсюда, повидимому, могутъ быть выведены два заключенія, которыя скорѣе могутъ быть объяснены неполнотой и неясностью закона: во-первыхъ, статья закона (Сводъ Зак. т. IX, ст. 10) говоритъ только о лишеніи правъ состоянія, не упоминая объ ограниченіи ихъ, вслѣдствіе чего можно предположить, что ограниченіе правъ состоянія распространяется и на жену, и на дѣтей; во-вторыхъ, дѣти, рожденныя отъ лица лишеннаго правъ состоянія, являются также лишенными правъ состоянія, что, очевидно, несправедливо; 5) возстановленіе правъ состоянія, потерянныхъ вслѣдствіе преступленія, зависитъ единственно отъ милости Монарха. Если же права состоянія утрачены не по преступленію, но вслѣдствіе какихъ либо обстоятельствъ, то заинтересованнымъ лицамъ предоставляется отыскивать эти права установленнымъ порядкомъ, причемъ не установлено никакой давности. Приведенными указаніями и исчерпываются общія положенія закона о состояніяхъ. Прочія права уже опредѣляются принадлежностью къ состояніямъ или сословіямъ, какими считаются сословія — дворянское, духовное, городское и крестьянское или сельское.

§ 44. Дворянское сословіе.

Литература. *Романовичъ-Славатинскій, А. В.* Дворянство въ Россіи. 1870. *Корфъ, С. А.* Дворянство и его сословное управленіе за столѣтіе 1762—1855. 1906.

Русское государство, въ первыя эпохи своего существованія, не имѣло сословій. Главнѣйшей причиною этого является вообще отсутствіе какой бы то ни было правильной общественной организаціи, отсутствіе правильныхъ и постоянныхъ отношеній между общественными элементами и верховной властью. Какъ извѣстно, въ древней Россіи населеніе въ значительной степени носило бродячій характеръ; отношенія между княземъ и дружинниками были договорныя и свободныя; дружинникъ всегда могъ оставить одного князя и перейти къ другому; отсюда невозможность образованія въ древней Россіи служилаго сословія.

Съ упроченіемъ единой государственной власти въ лицѣ московскихъ государей, прежніе порядки вымираютъ; свобода передвиженія сначала стѣсняется, а затѣмъ и вовсе уничтожается. Московскіе цари, взявши въ свои руки правленіе государствомъ и дальнѣйшее его строеніе, не могли уже обходиться безъ постояннаго и опредѣленнаго контингента лицъ, которыя были бы ихъ представителями и проводниками ихъ дѣятельности; такого сословія людей не было; его слѣдовало создать и вотъ, стремясь къ осуществленію этой цѣли, московскіе государи уничтожаютъ прежній, свободный характеръ отношеній между князьями и дружинниками, воспрещаютъ послѣднимъ отъѣзжать отъ князя, возлагаютъ на нихъ обязанность службы и создаютъ, такимъ путемъ, постепенно особый классъ людей, извѣстный въ исторіи подъ именемъ „служилаго сословія“. Служилые люди за службу верстались помѣстьями, которыя оставались за ними лишь до тѣхъ поръ, пока они состояли къ службѣ. Съ Петра I обособленность сословій выступаетъ рѣзче и повинности ихъ государству дѣлаются труднѣе, что объясняется особымъ напряженіемъ государства, обусловливавшимся реформами Петра Великаго. Существенными нововведеніями и вмѣстѣ съ тѣмъ тягостями, наложенными на сословія, были: въ отношеніи дворянскаго сословія—образованіе постояннаго войска, часть котораго должна была комплектоваться изъ служилыхъ людей; кромѣ

того табель о рангахъ или чинахъ уничтожила прежнее значеніе происхожденія; тѣ или другія должности стали даваться не на основаніи древности рода, но на основаніи чиновъ, пріобрѣтенныхъ службой; чины сами явились средствомъ пріобрѣтенія дворянскаго достоинства, чѣмъ была нарушена замкнутость дворянскаго сословія; оно стало пополняться лицами, получившими извѣстный чинъ (сначала VIII класса), хотя бы лица эти по происхожденію своему принадлежали къ низшимъ слоямъ населенія. Несмотря, однако, на это съ Петра Великаго дворянство пріобрѣтаетъ корпоративный характеръ, начинаетъ именоваться шляхетствомъ и дворянствомъ, ему присваиваются различные титулы, гербы и другіе внѣшніе знаки отличія; оно по прежнему продолжаетъ владѣть крѣпостными людьми; служебная повинность съ теченіемъ времени смягчается; если ранѣе, въ московскомъ государствѣ, каждый дворянинъ обязанъ былъ службою, то указъ 1736 года дѣлаетъ первый шагъ къ освобожденію дворянъ отъ этой повинности, мотивомъ чего является необходимость улучшенія хозяйства дворянскихъ имѣній; указъ этотъ разрѣшаетъ одному изъ братьевъ или сыновей дворянскихъ не поступать на военную службу, но взамѣнъ себя посылать крѣпостнаго челевѣка. Чѣмъ болѣе мы приближаемся ко времени Екатерины II, тѣмъ болѣе увеличиваются дворянскія привиллегіи. Учреждаются для дворянства особыя учебныя заведенія—шляхетные корпуса, дѣти дворянъ записываются въ службу еще въ раннемъ возрастѣ, вслѣдствіе чего выслуживаются ранѣе, нежели лица другихъ сословій и проч. Единственно, что̀ еще стѣсняло дворянъ—это обязательная служба; но и эта повинность была уничтожена указомъ Петра III, 18 февраля 1762 года. Этотъ указъ былъ подтвержденъ Екатериною II, которая еще болѣе разширила привиллегіи дворянства жалованною грамотою 1785 года. Къ числу дворянскихъ привиллегій, установленныхъ или подтвержденныхъ этой грамотою, относятся: 1) освобожденіе дворянъ отъ обязательной службы, податей и повинностей; 2) освобожденіе ихъ отъ тѣлесныхъ наказаній; 3) обращеніе въ собственность дворянъ тѣхъ имѣній, которыя ранѣе имъ были даны подъ условіемъ службы; 4) установленіе наслѣдственности этихъ привиллегій и нѣкот. другія. Со времени Александра II дворянскія привиллегіи значительно сокращаются, хотя нѣкоторыя изъ нихъ доживаютъ и до нашихъ дней, касаясь, главнымъ образомъ государственной службы и кредитныхъ операцій.

Лицами, принадлежащими къ дворянскому сословію, современное законодательство считаетъ всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя происходятъ отъ благородныхъ предковъ или же пожалованы въ это достоинство Монархомъ. „Дворянское названіе, говоритъ законъ, есть слѣдствіе, истекающее отъ качества и добродѣтели начальствовавшихъ въ древности мужей, отличившихъ себя заслугами, чѣмъ обращая самую службу въ заслугу, пріобрѣли потомству своему нарицаніе благородное“. Статья эта, внесенная въ Сводъ Законовъ изъ жалованной грамоты дворянству 1785 года, носитъ въ значительной степени теоретическій характеръ, идеализируя тѣ основанія, подъ вліяніемъ которыхъ развилось дворянство. Однако, и самъ законъ не ограничиваетъ кругъ лицъ дворянскаго сословія только тѣми, кто происходитъ отъ начальствовавшихъ въ древности мужей, но допускаетъ также и пожалованіе дворянскаго достоинства Монархомъ, что разумѣется предполагаетъ также извѣстнаго рода заслуги. Отсюда уже можно заключить, что дворянство не представляется замкнутымъ, въ чѣмъ мы еще болѣе убѣждаемся изъ самыхъ способовъ пріобрѣтенія правъ дворянскаго состоянія.

Дворянство раздѣляется на потомственное и личное. Опредѣленіе данное понятію дворянства ст. 15 очевидно относится лишь къ потомственному дворянству, такъ какъ дворянство личное не наслѣдственно и пріобрѣтается лишь личными заслугами. Потомственное дворянство, въ свою очередь, дѣлится на шесть разрядовъ: 1) дворянство жалованное или дѣйствительное; 2) дворянство военное; 3) дворянство по чинамъ и орденамъ; 4) иностранные роды; 5) титулами отличенные роды и 6) древніе благородные дворянскіе роды. Установивши такую классификацію дворянства, законъ не установляетъ, однако, въ какомъ либо отношеніи различій между этими разрядами, такъ что и самая классификація носитъ опять таки теоретическій характеръ, служа, между прочимъ, указаніемъ на различные способы пріобрѣтенія дворянскаго достоинства; такими способами являются: пожалованіе, чины, ордена, титулы, происхожденіе и проч. Гораздо болѣе практическаго значенія имѣетъ раздѣленіе дворянства на потомственное и личное.

Пріобрѣтеніе потомственнаго дворянства обусловливается пожалованіемъ его, чинами въ службѣ и пожалованіемъ орденовъ. Пожалованіе дворянства зависитъ единственно отъ усмотрѣнія Монарха.

Съ Петра Великаго установился способъ пріобрѣтенія дворянства чиномъ въ гражданской и военной службѣ; причемъ въ гражданской службѣ первоначально потомственное дворянство пріобрѣталось полученіемъ чина коллежскаго ассесора, затѣмъ въ царствованіе Императора Николая I, статскаго совѣтника и, наконецъ, въ настоящее время для пріобрѣтенія потомственнаго дворянства требуется полученіе чина дѣйствительнаго статскаго совѣтника. Съ полученіемъ этого чина со ipso пріобрѣтается дворянство, слѣдовательно, безъ всякаго утвержденія. Наконецъ, пріобрѣтеніе потомственнаго дворянства обусловливается полученіемъ орденовъ высшихъ степеней.

Тѣ же способы, т. е. пожалованіе, полученіе чиновъ и орденовъ, установлены и для пріобрѣтенія личнаго дворянства. Пожалованіе въ личное дворянство зависитъ единственно отъ Государя; причемъ законъ упоминаетъ только о лицахъ служащихъ; по смыслу закона, такимъ образомъ, выходитъ, что личное дворянство можетъ быть жалуемо только служащимъ, но не по порядку службы, а за ихъ способности, отличія по службѣ, бескорыстіе и добрую нравственность. Личное дворянство пріобрѣтается, далѣе, чиномъ IX класса и полученіемъ какого либо ордена.

Сообщеніе дворянства различается смотря по тому, идетъ ли рѣчь о потомственномъ или личномъ дворянствѣ; первое сообщается родомъ и бракомъ, слѣдовательно, всему потомству и женѣ, если послѣдняя не была лишена правъ состоянія, послѣднее только бракомъ сообщается женѣ, но не сообщается ни дѣтямъ, ни потомству.

Потеря или ограниченіе дворянскаго достоинства наступаетъ вслѣдствіе совершеннаго дворяниномъ преступленія, влекущаго за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или потерю всѣхъ особенныхъ лично и по состоянію присвоенныхъ правъ и преимуществъ.

Возстановленіе дворянскаго достоинства, утраченнаго вслѣдствіе преступленія, зависитъ единственно отъ Государя; предѣлы и пространство возстановленія опредѣляются каждый разъ особо въ самомъ актѣ помилованія. Но возстановленіе дворянства, утраченнаго не вслѣдствіе преступленія, можетъ быть отыскиваемо установленнымъ порядкомъ, путемъ представленія въ надлежащія присутственныя мѣста доказательствъ дворянскаго происхожденія. Главнѣйшими привиллегіями по-

томственнаго дворянства являются: право на занятіе должностей земскихъ начальниковъ, право участія въ сословномъ дворянскомъ самоуправленіи, право пользованія ссудами изъ дворянскаго земельнаго банка.

§ 45. Городское сословіе.

Литература. *Пригара А.* Опытъ историческаго изслѣдованія состоянія городскаго населенія 1868. *Дитятинъ И.* Устройство и управленіе городовъ въ Россіи. 1875.

Промышленное и торговое городское населеніе съ упроченіемъ въ Россіи самодержавной власти, прикрѣпляется къ своимъ мѣстамъ и промысламъ, облагается соотвѣтствующими повинностями и становится городскимъ сословіемъ. Съ Петра I предпринимаются нѣкоторыя мѣры къ улучшенію положенія этого сословія; такъ, вводится положеніе о городскомъ самоуправленіи, имѣвшее своей главной цѣлью освобожденіе этого сословія отъ эксплуатаціи приказнаго элемента, сокращавшаго въ свою пользу государственные доходы съ городскаго населенія.

Попытка введенія при Петрѣ В. городскаго самоуправленія не увѣнчалась успѣхомъ, но здѣсь важно уже и самое намѣреніе, указывавшее какими воззрѣніями въ этомъ отношеніи было проникнуто правительство. При Петрѣ Великомъ городское населеніе составляли: 1) сословіе городскихъ обывателей, котораго собственно и касались вышеуказанныя мѣры правительства и 2) городскіе жители вообще—дворянство, духовенство и проч., не входившіе въ составъ городскаго сословія. Первая категорія, въ свою очередь, дѣлилась на двѣ гильдіи: къ первой принадлежало крупное купечество, представители крупной промышленности, а также городскіе доктора, аптекари и т. п.; ко второй—ремесленники и мелкіе промышленники.

Екатерина II имѣла особыя воззрѣнія на городское сословіе, сложившіяся у ней подъ вліяніемъ западно-европейской философіи. Какъ дворянское сословіе обязано своимъ положеніемъ и своими привиллегіями заслугамъ своихъ предковъ на службѣ государству, такъ городское сословіе или средній классъ людей, какъ она его называла, выдвигается

благодаря своему трудолюбію и дѣятельности въ области торговли, промышленности, мореплаванія, наукъ и искусствъ. Въ составъ городскаго сословія, составлявшаго так. образ. средину между дворянскимъ и крестьянскимъ, входили не одни торговцы и промышленники, но и представители наукъ и искусствъ. То, что не удалось осуществить Петру В., было осуществлено Екатериною II; городовымъ положеніемъ 1785 года опредѣлялись права и привиллегіи городскаго сословія и даровано было ему право самостоятельнаго завѣдыванія своими городскими дѣлами. Привиллегіи городскаго сословія были двоякаго рода: одни изъ нихъ носили характеръ дворянскихъ привиллегій, другія касались торговли и промышленности. Само городское сословіе было раздѣлено городовымъ полож. на нѣсколько разрядовъ, права и преимущества которыхъ были не одинаковы. Разряды эти были слѣдующіе: 1) посадскіе люди, впослѣдствіи мѣщане, это собственно низшій классъ городскаго сословія, неполь-зовавшійся никакими привиллегіями и не освобожденный отъ податей и повинностей; это были люди, не объявившіе капитала, и не приписавшіяся къ какому либо цеху; 2) цеховые, это лица, записавшіеся въ цехи и объявившія капиталъ; они имѣли исключительное право на открытіе ремесленныхъ заведеній, 3) гильдейское купечество, это лица, объявившія капиталъ свыше 1000 руб.; они пользовались различными привиллегіями, хотя послѣднія и не были наслѣдственными; 4) именитые граждане, впослѣдствіи почетные—это лица, пользовавшіяся нѣкоторыми дворянскими привиллегіями, какъ-то освобожденіемъ отъ податей, правомъ торговли безъ записи въ гильдіи и проч. Именитое гражданство пріобрѣталось продолжительной и безпорочной службой по городскимъ выборамъ, объявленіемъ значительнаго капитала и образованіемъ. Къ числу городскихъ жителей по дѣйствующему закону относятся: 1) всѣ родившіеся и поселившіеся въ городѣ; 2) лица, имѣющія въ городѣ недвижимую собственность; 3) записанные въ гильдіи или цехи; 4) тѣ которые отправляли городскую службу и записаны въ мѣщане. Классификація эта взята изъ городоваго положенія 1785 года; всѣ лица, входящіе въ составъ указанныхъ категорій, хотя и причисляются къ городскому обществу, но не считаются дѣйствительными гражданами, какъ выражается законъ, и обладая собственностью

въ городѣ или имѣя въ немъ жительство, сохраняютъ свое особое состояніе и присвоенныя ему права. Такимъ образомъ, по силѣ этого узаконенія связь городскихъ жителей, понимаемыхъ въ этомъ смыслѣ, съ городомъ только внѣшняя; однако, на самомъ дѣлѣ это не вполнѣ такъ; городовое положеніе 1892 даетъ право участія въ городскомъ самоуправленіи вообще всѣмъ лицамъ, владѣющимъ въ городѣ установленнымъ недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ сборомъ въ пользу города или платящимъ другіе установленные городскіе налоги. Другую категорію городскихъ жителей составляютъ „городскіе обыватели въ особенности“; имъ присваивается общее названіе гражданъ; сюда принадлежатъ: 1) почетные граждане, 2) гильдейское купечество, мѣстное и иногородное; 3) мѣщане или посадскіе; 4) ремесленники или цеховые.

Почетное гражданство, подобно дворянству, раздѣляется на потомственное и личное [1]). Потомственное почетное гражданство пріобрѣтается: во 1) рожденіемъ, 2) ходатайствомъ о возведеніи въ него и 3) удостоеніемъ по особымъ представленіямъ.

Потомственное почетное гражданство сообщается женѣ и дѣтямъ; личное же гражданство принадлежитъ лишь тому лицу, кому оно даровано, слѣдовательно оно не сообщается ни женѣ, ни дѣтямъ; послѣдніе причисляются въ мѣщанство, если сами не пріобрѣли правъ высшаго состоянія. Права почетнаго гражданства, какъ потомственнаго, такъ и личнаго, могутъ быть ограничиваемы или даже и совсѣмъ утрачиваемы; ограниченія этихъ правъ слѣдуетъ въ томъ случаѣ, когда почетные граждане въ силу судебныхъ приговоровъ присуждаются къ заключенію въ крѣпости или тюрьмѣ, съ потерею нѣкоторыхъ правъ и преимуществъ, по уложенію о наказаніяхъ. Права почетнаго гражданства утрачиваются вслѣдствіе преступленій, влекущихъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія или потерю всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ.

Купеческое состояніе пріобрѣтается взятіемъ установленнаго промысловаго свидѣтельства. Купечество раздѣляется на двѣ гильдіи, различающіяся между собою по суммѣ уплачиваемыхъ сборовъ. Купеческое состояніе сообщается женѣ,

[1]) Ст. 510.

пока ея мужъ состоитъ записаннымъ въ гильдію; но она можетъ брать торговыя свидѣтельства и на свое имя; въ такомъ случаѣ пользуются всѣми преимуществами купечества. Дѣти, хотя и неполучаютъ по наслѣдству правъ купеческаго состоянія, но могутъ, какъ и другіе родственники, быть внесены въ промысловое свидѣтельство, благодаря чему имъ и сообщаются права торговаго сословія. Права купеческаго состоянія сообщаются также усыновленіемъ. Утрата правъ купеческаго состоянія, помимо общихъ условій, влекущихъ за собою лишеніе правъ состоянія, обусловливается также невозобновленіемъ въ срокъ торговаго свидѣтельства и торговою несостоятельностью. Права купечества, какъ и почетныхъ гражданъ, чисто торговыя и почетныя, а равно права по самоуправленію.

Мѣщанское общество каждаго города составляетъ совокупность лицъ, принадлежащихъ къ различнымъ разрядамъ, перечисленнымъ въ законѣ. Въ городовомъ положеніи 1785 года иногда городскіе обыватели вообще называются мѣщанами; по позднѣйшимъ же узаконеніямъ названіе мѣщанъ присвоено исключительно низшему разряду городскихъ обывателей. Въ силу того, что на мѣщанское общество возложена обязанность заботиться о благосостояніи входящихъ въ составъ его членовъ, пріемъ въ среду мѣщанскаго общества обусловливается: 1) увольнительнымъ приговоромъ того общества, къ которому ранѣе принадлежалъ желающій причислиться къ данному обществу и 2) пріемнымъ приговоромъ этого общества. Однако, нѣкоторые разряды лицъ могутъ причисляться къ мѣщанскому обществу и безъ согласія его, при соблюденіи лишь извѣстныхъ условій. Но хотя законъ и перечисляетъ различные разряды лицъ, могущихъ приписываться къ мѣщанскимъ обществамъ безъ согласія послѣднихъ, однако это перечисленіе не имѣетъ особеннаго значенія, такъ какъ по закону этимъ же правомъ пользуются „разнаго званія люди, къ городамъ не принадлежащіе“; въ теченіе пяти лѣтъ со времени приписки должно быть исходатайствовано согласіе общества на всегдашнее причисленіе къ нему, въ которомъ можетъ быть и отказано, въ случаѣ дурного поведенія просителей и неисполненія повинностей“.

Мѣщанское состояніе передается по наслѣдству дѣтямъ и бракомъ сообщается женѣ, если она не принадлежитъ къ высшему состоянію. Кромѣ того, мѣщанское состояніе

сообщается воспитаніемъ и припискою къ семействамъ. Мѣщанскія общества пользуются правами самоуправленія.

Ремесленники, живущіе въ городѣ, могутъ составлять особое общество, отдѣльное отъ мѣщанскаго; такое общество или дѣлится на цехи, или же существуетъ безъ такого подраздѣленія. Однако, ремесленники принадлежатъ все же къ мѣщанскому состоянію и потому, чтобы пріобрѣсти права цеховаго, они должны предварительно быть причисленными къ мѣщанскому обществу. Цехи дѣлятся на вѣчные и временные. Въ первые приписываются на неопредѣленное время; къ послѣднимъ на извѣстный срокъ. Лицо, желающее причислиться къ вѣчному цеху, должно представить увольнительное свидѣтельство отъ прежняго общества и пріемный приговоръ общества ремесленнаго. Въ составъ цеховъ входятъ—мастера, подмастерья и ученики. Для полученія званія мастера требуется сдача особаго испытанія. Только мастера являются полноправными членами цеха, могутъ открывать мастерскія съ вывѣсками, имѣть подмастерьевъ и учениковъ. Подмастерья—это ремесленники, непріобрѣвшіе еще такой опытности въ своемъ дѣлѣ, чтобы быть мастерами; наконецъ, ученики—это лица еще учащіяся ремеслу и находящіяся въ подчиненіи мастеру. Цеховая организація существуетъ далеко не вездѣ и представляетъ собою пережитокъ стараго времени.

§ 46. Духовенство.

Литература. *Знаменскій. П.* Приходское духовенство въ Россіи. 1873.

Духовенство въ Россіи, какъ въ древній періодъ, такъ и въ московскомъ государствѣ, составляло совершенно особый, въ значительной степени привиллегированный, классъ людей. Привиллегіи духовенства заключались въ даровании имъ особаго самостоятельнаго суда; не говоря уже о томъ, что лица духовнаго званія не должны были судиться въ свѣтскихъ судахъ, по церковному суду подлежали въ извѣстныхъ случаяхъ, напр. по преступленіямъ нравственности,

и люди свѣтскіе. Положеніе духовенства не было однако всегда одинаковымъ; еще и въ московскомъ государствѣ правительство дѣлаетъ нѣкоторыя попытки ограничить самостоятельность церковной юрисдикціи, но попытки эти пока не увѣнчались успѣхомъ. Каковы бы, однако, ни были привиллегіи духовенства, оно все же въ московскій періодъ не составляло отдѣльнаго сословія, такъ какъ духовное званіе не было наслѣдственнымъ, хотя духовенство и стремилось къ этому.

Съ Петра I начинаются ограниченія духовенства. Патріаршество, благодаря которому духовенство иногда возвышалось до чрезвычайной степени и даже вступало въ пререканія съ свѣтской властью, было уничтожено; все духовенство было поставлено подъ власть синода, какъ учрежденія, являвшагося на ряду съ другими учрежденіями орудіемъ верховной власти. Мѣры, предпринимавшіеся правительствомъ въ отношеніи духовенства со времени Петра В. были двоякаго рода: одни изъ нихъ относились къ монашествующему или черному духовенству, другіе къ приходскому или бѣлому. Петръ В. отнесся очень строго къ черному духовенству; преслѣдуя исключительно полезныя для государства цѣли, стремясь, между прочимъ, къ улучшенію военной и финансовой части, Петръ не безъ основанія видѣлъ въ чрезмѣрномъ количествѣ монастырей и монаховъ явленіе неблагопріятное для госуд. благосостоянія, такъ какъ благодаря монастырямъ, масса людей отвлекалась отъ дѣла, уклонялась отъ военной службы и уплаты податей. Въ виду этихъ соображеній, въ 1723 году былъ изданъ указъ, которымъ поступленіе въ монашество лицамъ всѣхъ сословій было воспрещено. Преемники Петра В. держались въ этомъ отношеніи тѣхъ же воззрѣній, хотя и не проводили ихъ съ такою суровостью, какъ Петръ Великій. Въ монашество дозволялось поступать только вдовымъ священникамъ, діаконамъ и оставнымъ солдатамъ. Поступленіе въ монашество было обусловлено разрѣшеніемъ синода. Но въ царствованіи Екатерины II правительство сошло съ этого правильнаго пути, дозволивши вновь лицамъ всѣхъ сословій поступать въ монашество съ разрѣшенія синода и подъ условіемъ совершеннолѣтія.

Тѣми же, по преимуществу финансовыми, соображеніями правительство руководствовалось и въ своихъ мѣрахъ по отношенію къ бѣлому духовенству, хотя послѣднее, по

существу своему, было отлично отъ чернаго, въ слѣдствіе чего и самыя мѣры правительства также должны были носить иной характеръ.

Прежде всего надо замѣтить, что въ до-петровскій періодъ поступленіе въ духовное званіе не покоилось на какихъ либо опредѣленныхъ началахъ; основаніемъ для такого поступленія служили: то избраніе прихожанъ, то назначеніе духовнымъ начальствомъ, то наслѣдованіе. Петръ Великій, стремясь къ опредѣленію точныхъ сословныхъ разграниченій, имѣлъ въ виду сообщить сословную организацію и духовенству, въ видахъ чего имъ, между прочимъ, были образованы спеціальныя школы для приготовленія духовенства, въ которыя поступали лишь дѣти лицъ духовнаго званія. Такъ какъ выборное начало также противорѣчило сословной организаціи, то оно постепенно замѣняется началомъ назначенія властью мѣстнаго духовнаго начальства. Въ царствованіе императора Павла выборное начало вовсе было отмѣнено и назначеніе епархіальнымъ начальствомъ сдѣлалось единственнымъ способомъ замѣщенія священническихъ и діаконскихъ мѣстъ. Но несмотря и на эти мѣры, сословная оргавизація не прививалась и не могла привиться къ духовенству; хотя наслѣдственность духовнаго званія и была одно время признана закономъ, но она не могла развиваться de facto. Одной изъ главныхъ причинъ, почему неразвилась сословная организація духовенства, является вообще недостатокъ лицъ для замѣщенія свѣтскихъ должностей и необходимость привлеченія для этой цѣли лицъ изъ духовнаго званія; съ другой стороны, многіе лица изъ духовнаго званія оставались безъ мѣстъ, въ слѣдствіе чего или брались въ военную службу, или были записываемы въ подушный окладъ.

Хотя духовенство никогда не составляло, строго говоря особаго сословія, все же оно пользовалось извѣстными привиллегіями; такъ, при Петрѣ В. оно не подлежало воинской повинности и подушной подати, каковыя привиллегіи сохранились за духовенствомъ и на послѣдующее время.

Къ числу привиллегій духовнаго званія относились далѣе освобожденіе отъ тѣлесныхъ наказаній, налагаемыхъ духовнымъ же начальствомъ, что первоначально касалось лишь священниковъ и іеромонаховъ и лишь въ 1771 году было распространено и на діаконовъ. Однако отъ тѣлесныхъ наказаній

по приговору свѣтскихъ судовъ, лица духовнаго званія были освобождены гораздо позднѣе, именно при Александрѣ I и то лишь по особому ходатайству синода, который доказывалъ, что подобныя наказанія слишкомъ унизительны для духовенства и лишаютъ послѣднее уваженія прихожанъ. Церковно-служители и ихъ дѣти избавлены отъ тѣлесныхъ наказаній лишь въ 1863 году.

Опредѣляя организацію духовнаго сословія, его права и обязанности, дѣйствующее законодательство различаетъ духовенство православное и неправославное. То и другое, за исключеніемъ протестанскаго духовенства, раздѣляется на монашествующее или черное и бѣлое или приходское.

Постриженіе въ православное монашество по нашему законодательству разрѣшается епархіальными архіереями, съ соблюденіямъ установленныхъ для этого правилъ и обрядовъ. Лица, желающія постричься въ монашество, должны удовлетворять слѣдующимъ условіямъ: 1) мужчины должны имѣть 30, женщины 40 лѣтъ отъ рожденія; 2) служащіе должны представить увольненіе отъ начальства. Въ извѣстныхъ случаяхъ законъ вовсе воспрещаетъ принимать въ монашество, въ виду того, что на лицахъ, желающихъ поступить въ монашество въ этихъ случаяхъ лежатъ весьма серьезныя обязанности, какъ экономическаго, такъ и нравственнаго характера. Такъ, запрещается принимать въ монашество мужа при живой женѣ; если же пожелали бы поступить въ монашество какъ мужъ, такъ и жена, то воспрещается принимать ихъ въ томъ случаѣ, если у нихъ есть малолѣтніе дѣти, требующіе ихъ попеченія; запрещается принимать въ монашество дѣтей обреченныхъ на это ихъ родителями, если они сами, по достиженіи совершеннолѣтія того не пожелаютъ; наконецъ, въ монашество не принимаются лица, обязанные долгами и состоящіе подъ судомъ.

Разъ постригшіеся въ монашество могутъ и выйти изъ него въ гражданское состояніе, но при этомъ имъ не возвращаются уже пріобрѣтенныя ими до постриженія преимущества, чины и отличія; возвращаются лишь права, принадлежащія такимъ лицамъ на основаніи ихъ происхожденія. Кромѣ того, лица, оставившія монашество, не смотря на всѣ увѣщанія, которыя къ нимъ были обращены, по силѣ закона, подвергаются еще нѣкоторымъ ограниченіямъ; такъ, они не

принимаются ужъ въ гражданскую службу, въ теченіи семи лѣтъ не могутъ жить въ обѣихъ столицахъ; а равно и въ той губерніи, гдѣ состояли въ монашествѣ; лишенные же монашескаго сана по духовному суду на всегда теряютъ право жительства въ указанныхъ мѣстностяхъ.

Условія поступленія въ монашество и выхода изъ него, касающіяся *неправославнаго духовенства*, представляютъ нѣкоторыя различія отъ только что разсмотрѣнныхъ: такъ, въ римско-католическіе монастыри поступаютъ лица этого исповѣданія съ разрѣшенія мин. внутр. дѣлъ, по достиженіи 22 лѣтняго возраста; постриженіе въ монашество армяно-грегоріанскаго исповѣданія зависитъ отъ разрѣшенія эчміадзинскаго армяно-грегоріанскаго синода; возрастъ для поступленія установленъ 30-ти лѣтній.

Къ числу правъ и привиллегій чернаго духовенства относится освобожденіе его отъ денежныхъ повинностей и военной службы; но въ то же время оно подвергается наибольшимъ ограниченіямъ въ частно-гражданскомъ отношеніи; такъ, монашествующіе не могутъ пріобрѣтать никакого недвижимаго имущества ни по договорамъ, ни по наслѣдству; при поступленіи въ монашество такое имущество переходитъ къ наслѣдникамъ. Недвижимыя имущества монашествующіе могутъ имѣть только въ видѣ келій и другихъ строеній внутри монастырей, переходящихъ послѣ смерти владѣльцевъ въ монастырскую пользу. То же надо сказать и относительно денежныхъ капиталовъ. Монашествующимъ запрещается дѣлать завѣщанія; исключеніе составляютъ духовныя власти; равно вступать въ обязательства, ходатайствовать по чужимъ дѣламъ, заниматься торговлей, за исключеніемъ продажи своихъ издѣлій, и занятіями вообще не соотвѣтствующими ихъ званію.

Православное бѣлое духовенство не является замкнутымъ сословіемъ: ко вступленію въ него законъ допускаетъ лицъ всѣхъ вообще состояній; но установивши это общее правило, наше законодательство сейчасъ же дѣлаетъ изъ него и исключеніе, касающееся податныхъ состояній. Именно, люди бывшихъ податныхъ состояній допускаются къ поступленію въ бѣлое духовенство не иначе какъ по удостовѣренію епархіальнаго начальства въ недостаткѣ по его вѣдомству лицъ духовнаго званія къ замѣщенію должностей и въ томъ, что

поведеніе и образованіе желающаго вступить въ духовенство соотвѣтствуютъ духовному званію. Вникая въ смыслъ этихъ постановленій закона, изъ нихъ можно сдѣлать нѣсколько важныхъ выводовъ. Прежде всего замѣтимъ, что вступленіе въ духовное званіе зависитъ вообще отъ епархіальнаго начальства, слѣдовательно, практиковавшаяся ранѣе система выбора въ духовное званіе прихожанами въ настоящее время болѣе не существуетъ. Далѣе, въ частности, по отношенію къ лицамъ бывшихъ податныхъ состояній, законъ требуетъ, чтобы они были допускаемы въ духовное званіе лишь въ томъ случаѣ, когда къ замѣщенію духовныхъ должностей ощущается недостатокъ въ лицахъ духовнаго званія; такимъ образомъ, наиболѣе подходящими кандидатами къ занятію духовныхъ должностей законъ считаетъ лицъ духовнаго званія. Поведеніе и образованіе бывшаго податнаго лица, желающаго вступить въ духовное званіе, должны соотвѣтствовать этому званію; постановленіе это, какъ видимъ, страдаетъ неопредѣленностью, такъ какъ не уясняетъ, каково же должно быть, именно, это поведеніе и образованіе. Кромѣ того, здѣсь возникаетъ вопросъ, не распространяется ли это требованіе закона относительно нравственности и образованія также и на лицъ другихъ состояній, кромѣ податного, желающихъ поступить въ духовное званіе, такъ какъ и среди другихъ сословій можно встрѣтить людей вовсе необразованныхъ и весьма не высокой нравственности. Вступленіе лица бывшаго податного состоянія въ духовное званіе до изданія закона 5 октября 1906 г. зависѣло не только отъ духовнаго, но и отъ свѣтскаго начальства; надо было прежде всего получить увольнительный приговоръ, т. е. согласіе своего общества на выходъ изъ него; затѣмъ заручиться согласіемъ казенной палаты, которая блюдетъ финансовые интересы государства; и въ концѣ концовъ дѣло зависѣло отъ губернатора, при чемъ законъ ничего не говоритъ о томъ, допускалась ли на губернатора жалоба и куда, въ случаѣ неосновательнаго съ его стороны отказа. Права духовнаго званія *сообщаются* священнослужителями и церковными причетниками чрезъ законный бракъ ихъ женамъ, при чемъ вдовы священнослужителей пользуются правами личнаго дворянства, а вдовы церковныхъ причетниковъ—правами личнаго почетнаго гражданства, то и другое, впрочемъ, въ томъ случаѣ, если сами онѣ не имѣютъ по происхожденію

правъ высшаго состоянія, или, если ихъ мужья не принадлежали къ потомственному дворянству. Что касается дѣтей духовенства, то по праву рожденія, дѣти духовныхъ лицъ не изъ дворянъ, пожалованныхъ орденами или имѣющихъ ученыя степени или званія, принадлежатъ къ потомственному почетному гражданству; дѣти же церковно-причетниковъ, когда бы и въ какимъ бы званіи ни были рождены, имѣютъ право ходатайствовать о причисленіи ихъ къ личному почетному гражданству.

Условія сложенія духовнаго сана лицами бѣлаго духовенства приблизительно тѣ же, которыя соблюдаются при выходѣ изъ монашества, съ тѣмъ, однако, существеннымъ отличіемъ, что лицамъ, сложившимъ съ себя санъ священнослужителя, дозволяется поступать въ государственную службу —священникамъ по истеченіи десяти лѣтъ, діаконамъ—шести. Привиллегіи бѣлаго духовенства тѣ же что и чернаго; ограниченія же менѣе существенны: такъ, на него не распространяются ограниченія по владѣнію имуществомъ, по завѣщанію.

Условія поступленія въ бѣлое духовенство иностранныхъ исповѣданій въ общемъ покоются на тѣхъ же началахъ: поступать въ духовное званіе извѣстнаго исповѣданія могутъ всѣ лица этого исповѣданія; относительно бывшихъ податныхъ состояній были установлены тѣ же ограниченія—необходимость разрѣшенія губернатора и высшій контроль министра внутр. дѣлъ.

§ 47. Крестьянское сословіе.

Литература. *Вѣлявъ И.* Крестьяне на Руси. 1903. *Дьяконовъ М.* Очерки изъ исторіи сельскаго населенія въ Московскомъ государствѣ. 1898. *Дружининъ Н.* Юридическое положеніе крестьянъ. 1897. *Горемыкинъ И.* Сводъ узаконеній и распоряженій правительства объ устройствѣ сельскаго состоянія. 1903. *Саатчіанъ А.* Положеніе о сельскомъ состояніи 1911.

Послѣ закрѣпленія служилаго сословія московское правительство стремится къ закрѣпленію тѣхъ классовъ общества, которые являлись плательщиками податей—это городское и сельское населеніе.

Свободное право передвиженія затрудняло правильное поступленіе податей; послѣднія налагались не на отдѣль-

ныхъ лицъ, но на общины; каждая община сама уже распредѣляла ихъ по дворамъ и землямъ, раскладывая по отдѣльнымъ плательщикамъ; такимъ образомъ, уплата податей съ дворовъ и земель, оставленныхъ ихъ владѣльцами, ложилась излишнимъ бременемъ на общину, т. е. на оставшихся въ общинѣ лицъ; въ виду этого обстоятельства сами общины стремились къ закрѣпощенію своихъ членовъ, къ прикрѣпленію ихъ къ дворамъ и землямъ; правительство также было въ этомъ заинтересовано и потому постепенно уничтожало свободу передвиженія, создавши два сословія—городское, по преимуществу промышленное и сельское—крестьянское земледѣльческое. Въ концѣ XVI столѣтія процессъ закрѣпленія сословій былъ уже законченъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ развивалось и крѣпостное право; земли, къ которымъ были прикрѣплены крестьяне, давались, какъ сказано, служилымъ людямъ во временное пользованіе, какъ вознагражденіе за службу; въ виду этого, жившіе на нихъ крестьяне должны были нести въ пользу владѣльцевъ земель разныя повинности; помѣстья съ теченіемъ времени превратились въ вотчины, а жившіе на нихъ крестьяне изъ временнаго подчиненія различнымъ служилымъ людямъ перешли въ крѣпостное состояніе, т. е. въ постоянное подчиненіе тѣмъ лицамъ, въ наслѣдственномъ пользованіи которыхъ, а затѣмъ и въ собственности, остались помѣстья. Находясь въ крѣпостномъ состояніи, крестьянское сословіе не представляло однородной массы, но дѣлилось на различные разряды, смотря по тѣмъ владѣльцамъ, которымъ оно было подчинено; таковы были крестьяне дворцовые, черносошные или государственные, помѣщичьи, монастырскіе и т. п. Говорить о какихъ бы-то нибыло привиллегіяхъ крестьянскаго сословія, какъ сословія закрѣпощеннаго, конечно нельзя; на него возлагались всякаго рода повинности безъ соотвѣтствующихъ правъ.

Съ Петра В. крѣпостное право начинаетъ усиливаться; онъ, а затѣмъ и послѣдующіе государи предпринимаютъ мѣры, имѣвшія цѣлью уничтожить существовавшій въ Россіи особый разрядъ лицъ никому неподчиненныхъ и неплатящихъ никакихъ повинностей; это разрядъ такъ называемыхъ вольныхъ и гулящихъ людей; различными указами правительство предписываетъ ловить этихъ людей, заставляетъ ихъ записываться въ подушные оклады или беретъ ихъ въ военную службу, а

негодныхъ для службы высылаетъ въ Сибирь и другія мѣста на заводы и т. п. Такимъ образомъ, постепенно этотъ разрядъ лицъ исчезъ—остались только крѣпостные—государственные и частные. Кромѣ распространенія крѣпостнаго права на лицъ ранѣе свободныхъ, оно сдѣлалось и тяжелѣе, т. е. та сумма ограниченій и повинностей, которымъ подлежали крестьяне, еще болѣе увеличилась. Такъ, крестьянамъ воспрещалось пріобрѣтать земли; объ этомъ говорятъ указы 1730 и 1746 годовъ; нѣсколько позднѣе это запрещеніе было распространено и вообще на лицъ недворянскаго происхожденія. Эти суровыя мѣры были отмѣнены лишь императоромъ Александромъ I, въ 1801 году; разумѣется, крестьяне помѣщичьи и послѣ до самаго освобожденія не имѣли права пріобрѣтать землю въ собственность. Кромѣ того, крестьяне въ разное время подлежали разнымъ другимъ ограниченіямъ: имъ воспрещалось обязываться векселями, вступать въ подряды, откупа, покупать людей для поставки за себя въ рекруты и проч. Наиболѣе тяжелымъ было, конечно, положеніе крѣпостныхъ помѣщичьихъ крестьянъ, хотя правительство и воспрещало помѣщикамъ разорять и грабить своихъ крестьянъ, а дозволяло брать съ нихъ подати „съ кого что можно взяти, а не чрезъ силу“, какъ выражается Котошихинъ. Но съ другой стороны, отвѣтственность за безнедоимочный взносъ податей была возложена на помѣщиковъ, которые, такимъ образомъ, всегда имѣли оправданіе въ случаѣ взводимыхъ на нихъ обвиненій въ злоупотребленіяхъ властью. Петръ В. воспретилъ продавать крестьянъ безъ земли; это воспрещеніе было отмѣнено въ 1747 году; въ 1760 году помѣщики получили право ссылать своихъ крестьянъ на поселеніе въ Сибирь, а въ 1765 году и въ каторгу; въ 1767 году крестьянамъ воспрещено было подавать на помѣщиковъ жалобы; такимъ образомъ, они были отданы всецѣло во власть помѣщиковъ и крѣпостное состояніе очевидно обратилось въ это время въ полное рабство. Сама императрица Екатерина II, которою и сдѣланы были только что указанныя ограниченія крѣпостныхъ крестьянъ, называетъ этихъ послѣднихъ рабами.

Нѣкоторыя улучшенія въ положеніи крѣпостного крестьянскаго населенія начинаются съ наступленіемъ XIX столѣтія и даже съ конца XVIII-го. Императоръ Павелъ I ограничилъ власть помѣщиковъ надъ трудомъ крестьянъ тѣмъ, что

воспретилъ принуждать крестьянъ къ работѣ по воскреснымъ днямъ и въ теченіи недѣли дозволилъ крестьянамъ три дня употреблять на свою работу и только остальные три дня на помѣщика. Съ началомъ XIX вѣка ставится на очередь вопросъ о самомъ существованіи крѣпостного права; является партія образованныхъ и принадлежащихъ къ высшему обществу людей, которые въ принципѣ возстаютъ противъ крѣпостного права и требуютъ его отмѣны: самъ императоръ въ сущности принадлежалъ къ этой партіи. но колебался въ осуществленіи этого великаго дѣла, въ особенности. вѣроятно потому, что въ громадномъ большинствѣ общества не встрѣчалъ сочувствія этой идеѣ, а отчасти и потому, что до освобожденія крестьянъ предполагалъ произвести необходимыя по его мнѣнію реформы въ политическомъ строѣ государства. Не многіе люди того времени возвышались до пониманія той мысли, что прежде нежели производить какія бы то ни было существенныя перемѣны въ госуд. устройствѣ, необходимо освободить крестьянъ; большинство же людей и между ними даже наиболѣе выдающіеся по уму и талантамъ, каковъ напр. Сперанскій, представляли необходимымъ обратный ходъ реформъ.

Не приступая прямо къ освобожденію крестьянъ, правительство дало, однако, возможность самимъ помѣщикамъ освобождать своихъ крестьянъ, если бы они, помѣщики, того пожелали. Такъ, въ 1803 году 20 февраля былъ изданъ указъ о свободныхъ хлѣбопашцахъ. Однако, надежды правительства не оправдались; лишь очень не многіе помѣщики рѣшились отказаться отъ такой выгодной, хотя и позорной привиллегіи, какъ владѣніе живыми людьми. Само правительство ограничивалось лишь различными и далеко не всегда достигавшими цѣли попытками обуздать своеволіе и злоупотребленія помѣщиковъ. проявляемыя ими въ отношеніи ихъ крѣпостныхъ крестьянъ. Въ особенности такія попытки были часты и разнообразны въ царствованіе императора Николая I; таковы, напр. правила о наложеніи на дворянъ опекъ за жестокое обращеніе съ крестьянами, запрещеніе продавать или дарить крестьянъ отдѣльно отъ земли и т. п. Гораздо большую дѣятельность правительство проявляло въ отношеніе улучшенія положенія госуд. крестьянъ; попеченіе объ этихъ крестьянахъ было возложено на учрежденное въ 1837 году ми-

нистерство госуд. имуществъ, проявлявшее въ особенности живую дѣятельность подъ управленіемъ графа Киселева. Если цѣль правительства заключалась дѣйствительно въ поднятіи благосостоянія госуд. крестьянъ, то тѣ мѣры, которыя предпринимались въ видахъ достиженія этой цѣли, далеко не всегда, однако, были плодотворны; въ особенности не столько полезной, сколько вредной была доведенная до крайней степени регламентація всей хозяйственной жизни крестьянъ.

По вступленіи на престолъ императора Александра II на очередь былъ поставленъ вопросъ объ уничтоженіи крѣпостного права. Тотъ-часъ по заключеніи парижскаго мира, государь, прибывши въ Москву, высказалъ здѣсь представителямъ дворянскаго сословія свое намѣреніе уничтожить крѣпостное право. Непосредственно затѣмъ начались приготовленія къ этому великому шагу, при чемъ государь самъ лично работалъ во главѣ образованнаго для этой цѣли особаго комитета по крестьянскому дѣлу. Мѣстныя работы по уничтоженію крѣпостного права начались прежде всего въ западныхъ губерніяхъ, такъ какъ дворянство этихъ губерній относилось къ задуманной реформѣ менѣе враждебно, нежели дворянство другихъ губерній. Дворянскому сословію этихъ губерній было поручено составить проэкты „улучшенія быта крестьянъ“, какъ тогда выражались и подъ чемъ собственно и разумѣлось освобожденіе крестьянъ. Въ губерніяхъ для этой цѣли были образованы подготовительные комитеты, труды которыхъ должны были затѣмъ обсуждаться и объединяться въ общей коммиссіи, учрежденной въ г. Вильнѣ. Составъ какъ комитетовъ, такъ и коммиссіи былъ дворянскій съ нѣкоторой примѣсью административнаго элемента.

Учрежденія эти должны были дѣйствовать соображаясь съ данной имъ инструкціей, въ которой разъяснялось, на какихъ началахъ должно произойти освобожденіе крестьянъ. Такими основными началами были: освобожденіе крестьянъ съ землею, учрежденіе крестьянскаго самоуправленія и обезпеченіе исправнаго отбыванія крестьянами податей и повинностей [1]). Затѣмъ эта первая частичная мѣра была

[1]) Скребицкій. Крестьянское дѣло въ царствованіи Императора Александра II, т. I. введеніе.

распространена на все государство и все русское дворянство было приглашено заняться составленіемъ проэктовъ и соображеній объ освобожденіи крѣпостныхъ крестьянъ. Въ губерніяхъ были образованы подготовительные комитеты на манеръ учрежденныхъ въ западномъ краѣ и имъ дана была также инструкція, составленная въ главномъ комитетѣ по крестьянскому дѣлу, образованномъ 8 января 1858 года. На комитеты были возложены, какъ выработка началъ, на основаніи которыхъ должно было произойти освобожденіе крестьянъ, такъ и приведеніе этого дѣла въ исполненіе; въ 1859 году работы комитетовъ уже были закончены и самые комитеты закрыты. Всѣ работы и проекты губернскихъ комитетовъ должны были разсматриваться въ главномъ комитетѣ по крестьянскому дѣлу, въ видахъ составленія общаго положенія; но предварительная работа по составленію этого положенія была возложена на особую коммиссію, составленную изъ четырехъ лицъ и получившую особую инструкцію, въ которой опредѣлялись начала, долженствовавшее лечь въ основаніе крестьянской реформы. Главными изъ этихъ началъ являлись слѣдующія: „1) крестьяне по освобожденіи ихъ должны перейти въ разрядъ свободныхъ сельскихъ обывателей; 2) они распредѣляются въ сельскія общества съ своимъ мірскимъ управленіемъ; 3) власть надъ личностью крестьянина сосредоточивается въ мірѣ и его избранныхъ; 4) необходимо стараться, чтобы крестьяне постепенно дѣлались поземельными собственниками.. Далѣе были образованы особыя редакціонныя коммиссіи, на которыя было возложено приведеніе въ систему проэктовъ, составленныхъ губернскими комитетами, такъ какъ между ними вовсе не существовало единства. Работы коммиссій были закончены въ 1860 году, послѣ чего были закрыты и самыя комиссіи. Затѣмъ труды этихъ коммиссій поступили на разсмотрѣніе главнаго комитета по крестьянскому дѣлу, который и выработалъ положеніе поступившее затѣмъ на окончательное разсмотрѣніе въ Госуд. Совѣтъ. 19 февраля 1861 года манифестъ объ освобожденіи крестьянъ былъ подписанъ Императоромъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и самое освобожденіе сдѣлалось совершившимся фактомъ. Такимъ образомъ, крестьянское сословіе, наконецъ, вышло изъ своего безправнаго положенія и стало на ряду съ другими сословіями, въ непосредственныя юридическія отношенія къ государству.

Съ уничтоженіемъ крѣпостного права различіе между привеллегированными и податными классами сглаживается. Подушная подать постепенно уничтожается и замѣняется другими налогами, падающими не на личность, но на имущества и промыслы; сначала освобождаются мѣщане, а затѣмъ, въ 1886 году, бывшіе помѣщичьи крестьяне, а въ 1887— государственные. Съ уничтоженіемъ подушной подати уничтожились и податные классы въ прежнемъ смыслѣ; податными классами въ настоящее время называются всѣ тѣ классы, которые уплачиваютъ подати, какого бы свойства эти послѣднія ни были, слѣдовательно почти все населеніе государства, такъ что и нѣтъ болѣе надобности въ употребленіи особаго термина „податные классы“. Крестьяне уплачиваютъ подати на равнѣ съ другими классами Далѣе, раздѣленіе крестьянъ на временно—обязанныхъ и государственныхъ также болѣе не существуетъ, такъ какъ обязательство крестьянъ той и другой категоріи, заключавшееся лишь въ выкупѣ на извѣстныхъ условіяхъ надѣленной имъ земли, съ 1-го января 1907 г. прекратилось.

Пріобрѣтеніе состоянія сельскихъ обывателей совершается посредствомъ записки въ сельское общество или приписки къ волостямъ. Желающій поступить въ общество сельскихъ обывателей долженъ испросить пріемный приговоръ этого общества, слѣдовательно согласіе его. Законъ дозволяетъ приписываться не только къ сельскимъ обществамъ, но и къ волостямъ; но въ такомъ случаѣ приписывающіеся ие имѣютъ ни права на полученіе, ни обязанности на принятіе надѣла изъ мірской земли какого либо общества той волости куда они приписались. Въ отбываніи мірскихъ повинностей эти лица участвуютъ только въ томъ случаѣ, когда эти повинности установлены въ видахъ удовлетворенія нуждъ цѣлой волости.

Нѣкоторые разряды лицъ могутъ приписываться къ сельскимъ обществамъ безъ испрошенія на то ихъ согласія; сюда относится: 1) крестьяне-собственники, получившіе увольнительные приговоры и приписывающіеся безъ участія въ пользованіи мірскимъ надѣломъ; но при этомъ требуется, чтобы величина участка пріобрѣтенная крестьяниномъ въ собственность, была не менѣе опредѣленной мѣстнымъ положеніемъ (19 февр. 61 г.) и чтобы этотъ участокъ

находился не далѣе 15 верстъ отъ того общества, къ которому владѣлецъ участка желаетъ приписаться; 2) однодворцы, поселившіеся на земляхъ казенныхъ или собственныхъ, или получившіе землю въ надѣлъ въ бывшихъ казенныхъ селеніяхъ. Съ другой стороны есть лица, которыя могутъ приписываться къ сельскимъ обществамъ, безъ представленія увольнительнаго приговора отъ прежняго общества; сюда относятся—крестьянки—незамужнія или вдовы—если онѣ не имѣютъ участія въ поземельномъ надѣлѣ; имъ выдается лишь отъ волостного старшины свидѣтельство въ томъ, что увольняемыя получили на выходъ изъ общества согласіе своихъ родителей, или что, таковыхъ въ живыхъ не находится и что сами крестьянки не состоятъ подъ судомъ или слѣдствіемъ. Съ отмѣной круговой поруки представленіе увольнительнаго приговора вообще утратило свое значеніе.

Сельское состояніе *сообщается* дѣтямъ и женѣ, если послѣдняя по своему происхожденію не принадлежитъ къ высшему состоянію. Сверхъ рожденія и брака сельское состояніе сообщается также воспитаніемъ и приписко̀ю къ семействамъ по правиламъ, изложеннымъ, въ уставѣ о податяхъ и другихъ узаконеніяхъ. Права сельскаго состоянія *утрачиваются*: 1) переходомъ въ другое состояніе; 2) преступленіемъ, влекущимъ за собою лишеніе всѣхъ правъ состоянія и 3) дурнымъ поведеніемъ, дающимъ сельскому обществу право удалить изъ своей среды порочнаго члена; это право крестьянскаго общества было значительно ограничено тѣмъ, что губернскимъ присутствіямъ вмѣнено въ обязанность разсматривать приговоры объ удаленіи порочныхъ членовъ по существу, чего ранѣе не было.

Если уже изъ предшествующаго изложенія видно, что крестьяне приближаются къ полному юридическому уравненію съ другими сословіями, то указъ сенату, изданный 5 октября 1906 года не оставляетъ въ этомъ никакихъ сомнѣній. Этимъ указомъ крестьянамъ предоставляется—право поступленія на государственную службу, за исключеніемъ, однако, инородцевъ; право поступать въ учебныя заведенія безъ увольнительныхъ приговоровъ отъ обществъ; они освобождены отъ исполненія личныхъ натуральныхъ повинностей; они не обязаны выходить изъ состава своихъ обществъ при пріобрѣтеніи ими высшихъ правъ состоянія; имъ предоставлено право вступать

въ другія сельскія общества безъ увольненія изъ прежнихъ; право свободно избирать мѣсто жительства и получать одинаковые съ лицами другихъ сословій виды на жительство; они не могутъ быть принудительно отдаваемы въ общественныя работы при ихъ несостоятельности въ уплатѣ наложенныхъ судомъ денежныхъ взысканій; на нихъ не могутъ быть налагаемы волостными судами наказанія за проступки не наказуемые по уставу о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями; имъ предоставлено право, наравнѣ съ другими. обязываться векселями; они не могутъ болѣе подвергаться административнымъ взысканіямъ, налагавшимся ранѣе земскими и крестьянскими начальниками безъ формальнаго производства за неисполненіе распоряженій означенныхъ должностныхъ лицъ. Произведены также существенныя улучшенія въ положеніи и правахъ крестьянъ въ области какъ земскаго, такъ и ихъ общественнаго управленія. Идя по пути высвобожденія крестьянскихъ обывателей отъ разнаго рода ненужныхъ ограниченій со стороны какъ администраціи, такъ и самихъ сельскихъ обществъ, наше законодательство пришло даже къ рѣшенію предоставить отдѣльнымъ крестьянамъ полное и свободное право выхода изъ земельной общины и пріобрѣтенія въ собственность падающихъ на ихъ долю участковъ мірской земли. Это и было осуществлено закономъ 9 ноября 1906 года, изданнымъ сначала въ порядкѣ 87 ст. основныхъ законовъ, а затѣмъ и въ установленномъ законодательномъ порядкѣ. Означенный законъ подробно опредѣляетъ условія и порядокъ выхода изъ общины. Для того, чтобы всѣ вышеуказанные законы и мѣропріятія могли получить дѣйствительное значеніе, законодательству остается обратить наибольшее вниманіе на улучшеніе экономическаго положенія крестьянъ, главнымъ образомъ на увеличеніе размѣровъ крестьянскаго землевладѣнія; къ этому и призваны землеустроительныя коммиссіи, дѣятельность которыхъ носитъ, впрочемъ, весьма палліативный характеръ, будучи направлена почти исключительно на поддержку и развитіе хуторскаго хозяйства.

Глава двѣнадцатая.

Публичныя права русскихъ гражданъ.

§ 48. Право неприкосновенности личности.

Источники. Сводъ зак. т. XIV т. XVI, Основные законы 23 апр. 1906 г. глава 2.

Право неприкосновенности личности, какъ и другія общегражданскія публичныя права, могутъ быть надлежащимъ образомъ установлены только при наличности опредѣленныхъ гарантій ихъ ненарушимости. Дѣйствительныя гарантіи правъ, въ свою очередь, могутъ существовать только въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ контроль за дѣятельностью администраціи находится въ рукахъ народныхъ органовъ и въ которыхъ суды функціонируетъ вполнѣ самостоятельно, внѣ зависимости отъ органовъ управленія. Въ Россіи, не смотря на введенія конституціоннаго порядка законодательства, обоихъ вышеупомянутыхъ условій ненарушимости публичныхъ правъ гражданъ пока не существуетъ, а потому и самыя законодательныя постановленія, опредѣляющія эти права, имѣютъ очень условный характеръ. Основные законы 23 апрѣля 1906 года въ принципѣ установляютъ ненарушимость общегражданскихъ правъ, допуская ихъ ограниченія лишь въ случаяхъ, указанныхъ въ законахъ. Но самые законы, опредѣляющіе общегражданскія права, принадлежатъ еще къ дореформенной эпохѣ и проникнуты принципами абсолютизма: лишь нѣкоторыя общегражданскія права, какъ право печатнаго слова, право обществъ и собраній, право вѣроисповѣданія опредѣлены новыми временными законами, подлежащими еще законодательному пересмотру и измѣненію. Каковы бы, однако ни были новыя существующія законодательныя постановленія или имѣющія быть изданными, они тогда только будутъ имѣть реальное дѣйствительное значеніе, когда народное представительство будетъ стоять выше администраціи и когда послѣдняя будетъ отвѣтственна, если не передъ народными, органами, то, по крайней мѣрѣ, предъ

независимыми судами. Пока этого не существуетъ, самые хорошіе законы останутся безъ всякаго значенія.

Въ Россіи самодержавнаго режима, какъ и современнаго переходнаго времени, законодательство, опредѣляющее личныя права гражданъ, проникнуто двойственнымъ характеромъ: тамъ, гдѣ пользованіе этими правами не имѣетъ отношенія къ государственному строю, къ государственному порядку и общественному спокойствію, тамъ мы встрѣчаемся не рѣдко съ весьма заботливыми отношеніями законодателя къ вопросу о ненарушимости и неприкосновенности этихъ правъ; эти начала оберегаются законодателемъ даже въ отношеніи уголовныхъ преступниковъ, которые хотя и подлежатъ наказаніямъ, и слѣдовательно и ограниченіямъ личныхъ правъ, но не въ большой степени, чѣмъ то указано въ законѣ; напротивъ, лишь только пользованіе личными правами въ той или другой мѣрѣ входитъ въ соприкосновеніе съ вопросами государственнаго порядка, законодательныя гарантіи неприкосновенности личныхъ правъ теряютъ почти все свое значеніе, уступая мѣсто усмотрѣнію администраціи. Это административное усмотрѣніе установлено въ самомъ законѣ, гдѣ сказано, что всѣ мѣста и лица, имѣющія начальство по части гражданской или военной, обязаны всѣми зависящими отъ нихъ средствами предупреждать и пресѣкать всякія дѣйствія, клонящіяся къ нарушенію порядка, и спокойствія, руководствуясь не только законами, но и данными имъ инструкціями, причемъ высшее направленіе дѣйствій въ этомъ случаѣ принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, требованія котораго въ этомъ отношеніи подлежатъ немедленному исполненію всѣми мѣстными начальствами. Монарху принадлежитъ право вводить усиленную охрану и чрезвычайную охрану, когда дѣйствіе обычныхъ законовъ прекращается и личное усмотрѣніе администраціи опредѣляется въ самыхъ широкихъ размѣрахъ [1]).

Въ частности, въ отношеніи *неприкосновенности личности* въ Россіи не установлено для всѣхъ государственныхъ учрежденій однихъ и тѣхъ же требованій: такъ, право ареста, являющееся наиболѣе характернымъ выраженіемъ нарушенія

---

[1]) См. мой учебникъ администр. права, изд. 4 стр. 144 и слѣд.

принципа личной неприкосновенности, предоставлено различнымъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ въ разной мѣрѣ и при соблюденіи разныхъ условій. Судебныя учрежденія болѣе всего ограничены въ этомъ правѣ; затѣмъ идетъ гражданская полиція и наименьшимъ ограниченіямъ подтвержена полиція политическая или жандармское вѣдомство. Поэтому и приходится нерѣдко слышать, что арестованное лицо числится за судебнымъ слѣдователемъ, за губернаторомъ, градоначальникомъ, или арестовано въ порядкѣ охраны. Ст. 73 осн. законовъ 23 апр. 1906 года, говорящая, что „никто не можетъ быть задержанъ подъ стражею иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ опредѣленныхъ“, во первыхъ, ст. не новая, содержавшаяся и ранѣе въ уставѣ уголов. судопроизводства (ст. 8), во вторыхъ, она и не противорѣчитъ существующему порядку и праву разныхъ учрежденій ограничивать личную неприкосновенность на разныхъ основаніяхъ, указанныхъ въ законѣ. Правда, ст. 9 устава уголов. судопроизводства категорически заявляетъ, что „взятіе кого-либо подъ стражу подлежитъ исполненію лишь въ томъ случаѣ, когда оно послѣдовало въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава“; однако, совершенно очевидно, что и эта статья, несмотря на ея категоричность, должна быть понимаема въ ограничительномъ смыслѣ, такъ какъ кромѣ взятія подъ стражу по поводу совершеннаго преступленія возможно еще взятіе подъ стражу въ цѣляхъ предупрежденія преступленій, опредѣляемое законами полицейскими. Нѣкоторой, впрочемъ, очень незначительной гарантіей права личной неприкосновенности является требованіе ст. 10 того же устава уголов. судопроизводства, гласящей, что „каждый судья и каждый прокуроръ, который, въ предѣлахъ своего участка или округа, удостовѣрится въ задержаніи кого-либо подъ стражею безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы. Статья эта имѣла бы дѣйствительно большое значеніе, если бы мѣстами и лицами, дѣлающими постановленія о задержаніи подъ стражей были только судебныя учрежденія и если бы, кромѣ того, эти послѣднія пользовались полной независимостью отъ учрежденій административныхъ. Ничего подобнаго въ Россіи пока не существуетъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и требованіе ст. 10 говоритъ лишь о хорошихъ намѣреніяхъ законодателя. Содержаніе подъ стра-

жей, въ особенности болѣе или менѣе продолжительное, имѣетъ для лица заключеннаго подъ стражу, несомнѣнно, характеръ наказанія, какъ мѣра ограничивающая личную свободу въ такой степени, которая допустима лишь въ случаяхъ совершенія проступковъ или преступленій; время предварительнаго заключенія подъ стражей въ цѣляхъ предупрежденія уклоненія отъ слѣдствія и суда въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ зачитывается лицу обвиненному въ счетъ отбываемаго наказанія. Въ виду этого, для обоснованія права личной неприкосновенности, казалось бы на первый взглядъ также возможнымъ опереться на ст. 14 устава угол. судопр. говорящую, что „никто не можетъ быть наказанъ за преступленіе или проступокъ, подлежащіе судебному вѣдомству, иначе, какъ по приговору надлежащаго суда, вошедшему въ законную силу“. Однако, настоящая статья говоритъ о наказаніи за преступленіе или проступокъ, *подлежащіе судебному вѣдомству*, допуская, очевидно, преступленія и проступки, подлежащія вѣдомству несудебныхъ учрежденій; но что это за дѣянія, трудно точно установить; если все же такія преступленія и проступки есть, то значитъ и наказанія за такія дѣянія могутъ быть налагаемы несудебными учрежденіями.

Можетъ быть законъ здѣсь имѣетъ въ виду полицейскіе органы. Даже ст. 74 основныхъ законовъ 23 апр. 1906 г. даетъ возможность толкованія неблагопріятнаго для проведенія въ жизнь начала личной неприкосновенности: въ ней говорится: „никто не можетъ быть судимъ и наказанъ иначе какъ за преступныя дѣянія“; можно полагать, что и здѣсь говорится о наказаніи по суду, и слова судимъ и наказанъ должны быть неразрывными; а если это такъ, то значитъ наказаніе не по суду можетъ быть налагаемо и не за преступныя дѣянія. Однимъ словомъ, въ законѣ мы не отыскиваемъ такого постановленія, изъ котораго слѣдовало бы, что наказаніе не можетъ быть налагаемо никѣмъ кромѣ суда и не иначе какъ за проступки и преступленія.

Личная неприкосновенность можетъ быть нарушаема какъ полицейскими, такъ и судебными учрежденіями. Наибольшія гарантіи противъ подобнаго нарушенія нашъ законъ устанавливаетъ въ отношеніи судебныхъ учрежденій, т. е. такихъ, которыя, по самой природѣ ихъ дѣятельности, основанной всецѣло на началахъ права, менѣе, нежели другія учрежденія

склонны къ такого рода нарушенію. Стремленіе законодателя оградить здѣсь неприкосновенность личности распространяется даже на лицо обвиняемое или подозрѣваемое въ совершеніи преступленія, начиная съ дознанія на протяженіи всего процесса. Полиція, производя дознаніе въ тѣхъ случаяхъ, когда на мѣстѣ совершенія преступленія нѣтъ ни судебнаго слѣдователя, ни лицъ прокурорскаго надзора, можетъ предпринимать слѣдственныя дѣйствія и заключать подозрѣваемыхъ въ совершеніи преступленія подъ стражу только въ случаяхъ точно опредѣленныхъ въ законѣ. Судебный слѣдователь можетъ примѣнить въ качествѣ мѣры пресѣченія уклоненія отъ суда и слѣдствія также личное задержаніе; но законъ точно опредѣляетъ, въ какихъ случаяхъ судебный слѣдователь можетъ примѣнять ту или другую мѣру пресѣченія. Взятіе подъ стражу, какъ мѣра пресѣченія, можетъ быть предпринимаема судебнымъ слѣдователемъ лишь въ наиболѣе важныхъ случаяхъ, при совершеніи наиболѣе тяжкихъ преступленій, караемыхъ наиболѣе тяжелыми наказаніями (ст. 419 уст. угол. судопр.), но въ отношеніи преступленій, караемыхъ меньшими наказаніями, нежели тѣ, которыя указаны въ ст. 419 названнаго устава, судебный слѣдователь не имѣетъ права примѣнять высшую мѣру обезпеченія, за исключеніемъ того случая, когда обвиняемый не имѣетъ осѣдлости. При опредѣленіи мѣры къ пресѣченію обвиняемому способовъ уклониться отъ слѣдствія, законъ обязываетъ судебнаго слѣдователя принимать въ соображеніе не исключительно строгость угрожающаго ему наказанія, но также силу представляющихся противъ него уликъ, возможность скрыть слѣды преступленія, состояніе здоровья, полъ, возрастъ и положеніе обвиняемаго въ обществѣ; дальнѣйшею гарантіей личныхъ правъ въ видахъ предупрежденія произвольнаго ихъ нарушенія со стороны лицъ судебнаго вѣдомства является самый порядокъ взятія подъ стражу. Постановленіе о взятіи подъ стражу должно содержать въ себѣ точное обозначеніе: 1) кѣмъ именно и когда сдѣлано постановленіе; 2) преступленія, въ которомъ задерживаемый обвиняется или подозрѣвается; 3) званія, имени, отчества и фамиліи задержаннаго лица и 4) основаній задержанія. Постановленіе о взятіи подъ стражу предъявляется обвиняемому при самомъ отправленіи его въ мѣсто заключенія и, во всякомъ случаѣ, до исте-

ченія сутокъ отъ времени его задержанія. Копія съ этого постановленія доставляется въ мѣсто заключенія обвиняемаго. Дознаніе по государственнымъ преступленіямъ производится офицерами отдѣльнаго корпуса жандармовъ, по дѣламъ же особенно важнымъ лицами по Высочайшему назначенію, подъ наблюденіемъ прокурора судебной палаты. Чины корпуса жандармовъ, производя дознанія, имѣютъ право предпринимать всѣ тѣ дѣйствія, которыя при обыкновенныхъ преступленіяхъ предпринимаются судебными слѣдователями, а въ томъ числѣ и взятіе подъ стражу, при чемъ взятіе подъ стражу можетъ примѣняться независимо отъ тяжести угрожающаго наказанія. Дальнѣйшее движеніе дѣла не зависитъ исключительно отъ судебныхъ учрежденій, но обусловлено въ значительной мѣрѣ административнымъ усмотрѣніемъ: такъ, при недостаточности уликъ результаты дознанія передаются въ губернское совѣщаніе, состоящее подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ прокурора окружнаго суда и начальника губернскаго жандармскаго управленія; совѣщаніе или прекращаетъ дознаніе и освобождаетъ привлеченныхъ отъ ареста, если онъ былъ примѣненъ, или передаетъ прокурору окружнаго суда для дальнѣйшаго направленія. Передача дѣла къ предварительному слѣдствію не прекращаетъ обязанности чиновъ корпуса жандармовъ производить дальнѣйшія по тому же дѣлу розыски и разслѣдованія. Когда дознаніе производится лицомъ особо для того назначеннымъ по Высочайшему повелѣнію, то при недостаточности уликъ противъ привлеченныхъ, прокуроръ судебной палаты представляетъ объ этомъ министру юстиціи, который или даетъ дѣлу движеніе въ судебномъ порядкѣ, или, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ съ военнымъ или морскимъ, прекращаетъ дальнѣйшее производство.

Судебное производство по государственнымъ преступленіямъ можетъ быть начато и безъ предварительнаго слѣдствія, если прокуроръ палаты признаетъ возможнымъ предложить палатѣ обвинительный актъ. Разборъ дѣла происходитъ при закрытыхъ дверяхъ.

Такимъ образомъ, въ стадіи дознанія по государственнымъ преступленіямъ, а отчасти въ стадіи суда, обнаруживается большой недостатокъ въ гарантіяхъ личной неприкосновенности: дознаніе, хотя и производится подъ контролемъ

прокурора судебной палаты, въ дальнѣйшемъ направляется, по крайней мѣрѣ во многихъ случаяхъ, не судомъ, но администраціей.

Еще меньше гарантій личной неприкосновенности мы находимъ въ области предупрежденія государственныхъ и иныхъ преступленій. Въ этомъ случаѣ русское законодательство не установляетъ точнымъ образомъ ни поводовъ къ личному задержанію, ни формъ и условій ареста. Равнымъ образомъ, законъ не установляетъ ни срока полицейскаго ареста, ни условій, при которыхъ онъ допускается. Нѣкоторыя законодательныя постановленія имѣются лишь въ отношеніи ареста въ цѣляхъ предупрежденія и пресѣченія государственныхъ преступленій и при томъ лишь въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ состояніи. Въ этихъ случаяхъ мѣстная общая и жандармская полиція имѣетъ право подвергать личному задержанію на срокъ до двухъ недѣль, который можетъ быть продолженъ губернаторомъ до одного мѣсяца; по усмотрѣнію администраціи полицейскій предупредительный арестъ превращается въ карательный при чемъ, въ случаѣ нарушенія обязательныхъ постановленій администраціи, онъ можетъ продолжаться до трехъ мѣсяцевъ. Карательный административный арестъ, не будучи точно регулированъ законодательствомъ, принимаетъ въ Россіи характеръ полицейской мѣры, практикуемой въ самыхъ широкихъ размѣрахъ и въ корнѣ нарушающей начало личной неприкосновенности [1]). При современныхъ условіяхъ конституціоннаго строя въ Россіи и не можетъ существовать дѣйствительной неприкосновенности личности, о которой говоритъ манифестъ 17 октября 1905 года, каковы бы ни были издаваемые законы.

§ 49. Право неприкосновенности жилища, собственности и переписки.

Разъ не существуетъ въ Россіи гарантій личной неприкосновенности, то нельзя и ожидать, чтобы существовали надлежащія гарантіи неприкосновенности собственности, жилища и переписки. Въ ст. 75 основ. законовъ, правда, заявляется: „жилище каждаго неприкосновенно. Производство въ жилищѣ, безъ согласія его хозяина, обыска или выемки допускается не

[1]) См. мой учебникъ админ. права, изд 4 стр. 135 и слѣд.

иначе, какъ въ случаяхъ и въ порядкѣ, закономъ опредѣленныхъ". И здѣсь у насъ имѣются пока только старые дореформенные законы.

Въ случаѣ совершенія преступленій и до прибытія судебнаго слѣдователя, полиція имѣетъ право производить обыски и выемки въ цѣляхъ предупрежденія сокрытія слѣдовъ преступленія; но по общему правилу, при производствѣ дознанія полиція не производитъ ни обысковъ, ни выемокъ въ домахъ (ст. 254 уст. угол. судопр.). Это относится къ области дѣятельности судебныхъ властей. Судебные обыски и выемки въ домахъ обставлены по нашему законодательству нѣкоторыми условіями: они производятся въ цѣляхъ розысканія предметовъ или лицъ, обнаруживающихъ преступленіе, въ присутствіи понятыхъ, а равно хозяина помѣщенія или старшихъ домашнихъ лицъ; обыски производятся по общему правилу днемъ; если обыскъ производятся ночью, то судебный слѣдователь долженъ объяснить причину этого въ протоколѣ обыска; какъ понятымъ, такъ и хозяину дома или помѣщенія должна быть объявлена причина производства обыска (ст. 357 по 366 уст. угол. суд.). Что касается *перлюстраціи* почтовой корреспонденціи и выемки, то они производятся по постановленію окружнаго суда, въ присутствіи должностнаго лица почтоваго вѣдомства, по дознаніямъ же о государственныхъ преступленіяхъ—по соглашенію производящаго дознаніе съ наблюдающимъ за послѣднимъ лицомъ прокурорскаго надзора.

Обыски и выемки въ домахъ, производимые въ цѣляхъ предупрежденія преступленій, въ особенности направленныхъ противъ государственнаго порядка и спокойствія, не подлежатъ вышеизложеннымъ ограниченіямъ. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ состояніи, мѣстнымъ начальникамъ полиціи предоставляется дѣлать распоряженія о производствѣ во всякое время обысковъ во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ, фабрикахъ, заводахъ и т. п. и о наложеніи ареста, впредь до распоряженія подлежащаго начальства, на всякаго рода имущество, указывающее на преступность дѣйствій или *намѣреній* заподозрѣннаго лица.

Что касается вообще неприкосновенности собственности, то въ ст. 77 основ. законовъ сказано: „собственность неприкосновенна. Принудительное отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, ради государственной или общественной пользы, до-

пускается не иначе, какъ за справедливое и приличное вознагражденіе. Но если имущество служитъ орудіемъ преступленія, то, конечно, оно подлежитъ конфискаціи, равно какъ и въ тѣхъ случаяхъ, когда оно является предметомъ незаконнаго владѣнія, напр. въ случаяхъ контрабанды. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи чрезвычайной охраны, на недвижимыя имущества можетъ быть налагаемъ секвестръ, на движимыя арестъ, если тѣ или другія служатъ для достиженія преступныхъ цѣлей; конфискація произведеній печати допускается по закону и практикуется въ широкихъ размѣрахъ, хотя этого предмета коснулись уже новыя вѣянія, такъ какъ въ мѣстностяхъ необъявленныхъ въ исключительномъ положеніи, арестъ на произведенія печати, хотя и налагается по распоряженію установленія или должностнаго лица по дѣламъ печати, такое распоряженіе все же немедленно передается въ судебное учрежденіе, которое или утверждаетъ арестъ или отмѣняетъ.

§ 50. Право передвиженія [1]).

Въ Россіи, хотя паспортная система и не отмѣнена, но все же послѣ многихъ вѣковъ паспортныхъ стѣсненій въ настоящее время наступила эпоха сравнительно свободнаго права передвиженія, за исключеніемъ, разумѣется мѣстностей, объявляемыхъ въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны. Въ мѣстѣ постояннаго жительства не требуется имѣть никакого паспорта; послѣдній необходимъ только для отлучекъ. Прежнія сословныя паспортныя различія сгладились и въ настоящее время право полученія безсочныхъ паспортныхъ книжекъ распространено на лицъ всѣхъ сословій, не исключая крестьянскаго. Правда, нѣкоторые разряды населенія еще и сейчасъ подлежатъ значительнымъ ограниченіямъ въ правѣ передвиженія; таковы евреи, для постояннаго жительства которыхъ отведены нѣсколько западныхъ и южныхъ губерній; въ чертѣ осѣдлости они имѣютъ право сравнительно свободнаго передвиженія, хотя поселеніе ихъ внѣ городовъ и мѣстечекъ даже и здѣсь подлежитъ нѣкоторымъ ограниченіямъ. Повсемѣстно дозволяется жить съ соблюденіемъ установлен-

[1]) См. мой учебникъ админ. права, стр. 154 и слѣд.

ныхъ условій евреямъ ремесленникамъ, лицамъ, имѣющимъ ученые степени, купцамъ первой гильдіи и нѣкоторымъ другимъ разрядамъ.

Право передвиженія за границу подчинено извѣстнаго рода ограниченіямъ, въ видѣ установленія опредѣленнаго срока пребыванія за границей, уплаты паспортныхъ сборовъ, возраста для лицъ отлучающихся за границу. Передвиженіе внутри Россіи иностранцевъ также подлежитъ надзору и регламентаціи.

§ 51. Право печати.

Свобода печати заключается въ независимости ея отъ административнаго усмотрѣнія, когда единственнымъ орудіемъ противъ злоупотребленій печатнымъ словомъ является судебная кара и когда на издателей, редакторовъ и авторовъ печатныхъ произведеній возлагается обязанность выполненія нѣкоторыхъ условій, дѣлающихъ возможнымъ судебное преслѣдованіе въ случаѣ нарушенія законовъ путемъ печатнаго слова. Хотя законы 1905 и 1906 годовъ и упразднили предварительную цензуру въ Россіи, положеніе печати отъ этого не сдѣлалось еще вполнѣ свободнымъ. Надо прежде всего замѣтить, что предварительная цензура для повременныхъ изданій отмѣнена только въ городахъ, будучи сохранена внѣ городовъ; значитъ, и нельзя еще говорить о полной отмѣнѣ въ Россіи предварительной цензуры. Залоги, вносившіеся ранѣе издателями повременныхъ изданій въ довольно значительныхъ размѣрахъ, въ настоящее время отмѣнены, хотя подъ вліяніемъ начавшагося обратнаго политическаго теченія, возникъ уже вопросъ о введеніи ихъ вновь. Администрація, хотя и потеряла, въ силу вышеупомянутыхъ законовъ, право налагать на издателей печатныхъ повременныхъ изданій взысканія безъ суда, однако за ней осталось право предварительной конфискаціи изданій, а также въ мѣстностяхъ, находящихся въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, налагать штрафы, каковымъ правомъ губернаторы и градоначальники пользуются въ такихъ широкихъ размѣрахъ, что нѣкоторыя изданія, въ особенности провинціальныя, считаютъ для себя болѣе выгоднымъ и безопаснымъ добровольно подчинять себя предварительной цензурѣ. Однако, право налагать штрафы на повре-

менныя изданія даже и въ мѣстностяхъ, состоящихъ въ исключительномъ положеніи, не есть безграничное право; такъ, при состояніи усиленной охраны высшая администрація въ мѣстности можетъ налагать штрафы и взысканія за нарушеніе обязательныхъ постановленій; слѣдовательно, если такихъ нарушеній не было, а тѣмъ болѣе если не было издано самихъ обязательныхъ постановленій, ограничивающихъ печатное слово, то и наложеніе штрафовъ или другихъ взысканій на издателей или редакторовъ будетъ незаконнымъ; равнымъ образомъ, при состояніи чрезвычайной охраны главноначальствующему принадлежитъ право пріостанавливать періодическія изданія на все время чрезвычайнаго положенія; но для наложенія штрафовъ требуется или изданіе соотвѣтствующихъ обязательныхъ постановленій или объявленіе объ изъятіи правонарушеній по дѣламъ печати изъ общей подсудности и о подчиненіи ихъ административному разрѣшенію. Наложеніе штрафовъ на повременныя изданія при несоблюденіи указанныхъ условій также будетъ нарушеніемъ точнаго смысла закона.

Слѣдуетъ здѣсь, кстати, замѣтить, что вообще дѣйствіе Высочайше утвержденнаго 14 авг. 1881 года положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, на основаніи именнаго Высочайшаго указа сенату отъ 5 августа 1906 года было оставлено въ сидѣ только до 4 сентября 1907 года, хотя указъ этотъ остается неисполненнымъ и положеніе объ охранѣ продолжаетъ сохранять свою силу.

Но и въ мѣстностяхъ, необъявленныхъ въ исключительномъ положеніи, выходъ въ свѣтъ повременныхъ и другихъ изданій обставленъ извѣстными условіями, практикующимися, впрочемъ, и въ другихъ государствахъ. Къ числу этихъ требованій относятся: 1) указаніе города, въ которомъ изданіе будетъ выходить; 2) наименованіе изданія и указаніе его программы, срока выхода и подписной цѣны; 3) указаніе имени, отчества, фамиліи и мѣстожительства издателя и отвѣтственнаго редактора; 4) указаніе типографіи, въ которой изданіе печатается. Отвѣтственнымъ редакторомъ можетъ быть только русскій подданный, достигшій 25-ти лѣтняго возраста, правоспособный и неопороченнаго по суду поведенія.

Каждый нумеръ выходящаго повременнаго изданія, одновременно съ выпускомъ его изъ типографіи, представляется въ

установленномъ числѣ экземпляровъ, мѣстному чиновнику по дѣламъ печати. Въ каждомъ нумерѣ должны быть напечатаны: фамилія издателя и отвѣтственнаго редактора. адресъ редакціи и типографіи Неповременныя изданія, объемомъ болѣе пяти печатныхъ листовъ, должны представляться чиновнику по дѣламъ печати въ установленномъ числѣ экземпляровъ также одновременно съ выпускомъ изъ типографіи, но произведенія меньшаго объема должны представляться тому же чиновнику до выпуска изъ типографіи, каковой разрѣшается лишь черезъ два дня послѣ представленія изданія если оно размѣромъ не превосходитъ одного листа, и черезъ 7 дней, если оно имѣетъ размѣръ свыше одного до пяти листовъ. Такимъ путемъ достигается возможность конфискаціи изданій, заключающихъ въ себѣ признаки преступленій. Несмотря на эти послѣднія ограниченія печатнаго слова, положеніе печати можно было бы признать удовлетворительнымъ, если бы примѣнялись только эти законы и если бы почти вся Россія не находилась въ состояніи усиленной или чрезвычайной охраны, при которыхъ нормальные и обычные законы о печати теряютъ свою силу и замѣняются законами исключительными [1]).

§ 52. Право собраній, обществъ и петицій.

Въ ст. 78 основ. законовъ 23 апрѣля 1906 года говорится: „россійскіе подданные имѣютъ право устраивать собранія въ цѣляхъ, непротивныхъ законамъ, мирно и безъ оружія. Закономъ опредѣляются условія, при которыхъ могутъ происходить собранія, порядокъ ихъ закрытія, а равно ограниченіе мѣстъ для собраній“.

Въ приведенной статьѣ основныхъ законовъ указываются для собраній только два требованія: цѣли ихъ не должны быть противны законамъ и члены собраній должны быть невооруженными. Остальныя условія опредѣляются обыкновенными законами, въ данномъ случаѣ тѣми, которые были изданы еще ранѣе изданія основныхъ законовъ; таковы законы 12 октября 1905 года и 4 марта 1906 года.

---

[1]) Подробности о правѣ печатнаго слова въ Россіи см. въ моемъ учебникѣ **адмін. права**, изд 4 стр. 165—186.

На основаніи послѣдняго закона, право собраній представляется въ слѣдующемъ видѣ. Законъ прежде всего различаетъ публичныя собранія отъ частныхъ, дозволяя послѣднія безъ заявленія и разрѣшенія правительственной власти. Публичными собраніями законъ признаетъ такія, которыя доступны неопредѣленному числу лицъ, или вообще лицамъ, неизвѣстнымъ лично устроителямъ собранія, причемъ собранія, въ которыхъ участвуютъ одни только члены законно существующаго общества или союза, безъ посторонней публики, не считаются публичными, хотя бы слѣдовательно, въ составъ ихъ и входили члены, лично неизвѣстные устроителямъ собранія; но, съ другой стороны, собранія, устраиваемыя въ театрахъ, въ зданіяхъ общественныхъ учрежденій и въ помѣщеніяхъ, спеціально приспособленныхъ для публичныхъ собраній, считаются публичными, хотя бы, слѣдовательно, собранія эти были собраніями членовъ законно существующаго общества или союза По крайней мѣрѣ, таковъ буквальный смыслъ закона. Изъ буквальнаго смысла закона также слѣдуетъ, что всѣ собранія, участники которыхъ, каково бы ни было ихъ количество, лично извѣстны устроителю собранія, не считаются публичными и, слѣдовательно, могутъ быть свободно устраиваемы безъ заявленія и разрѣшенія правительственной власти. Такое опредѣленіе непубличнаго собранія, само по себѣ, можетъ быть, и правильно, но неудобно въ томъ отношеніи, что не даетъ возможности точно констатировать дѣйствительно ли извѣстны устроителямъ собранія лица, участвующія въ собраніи; кромѣ того, и извѣстные другъ другу люди могутъ устраивать собранія съ преступными цѣлями; слѣдовательно, не каждое изъ такихъ частныхъ собраній является для государства безразличнымъ. Какъ бы то ни было, законъ такими частными собраніями не занимается, опредѣляя лишь условія собраній публичныхъ.

Публичныя собранія могутъ устраиваться какъ подъ открытымъ небомъ, такъ и въ закрытыхъ помѣщеніяхъ; въ первомъ случаѣ требуется испрошеніе разрѣшенія у начальника мѣстной полиціи, въ послѣднемъ—подача заявленія полиціи не позднѣе какъ за трое сутокъ до открытія собранія или до оглашенія во всеобщее свѣдѣніе, если таковое предполагается; если же собраніе созывается не въ мѣстѣ постояннаго пребыванія начальника полиціи, то заявленіе подается

за семь сутокъ до открытія собранія или оглашенія о немъ. Въ заявленіи должны быть точно обозначены день, часъ, мѣсто и предметъ занятій, а также имя, отчество, фамилія и мѣстожительство устроителя или устроителей собранія, равно какъ и докладчиковъ и ораторовъ, если они заранѣе извѣстны. Такимъ образомъ, собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ допускаются явочнымъ порядкомъ, хотя въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ полиція имѣетъ право запретить заявленныя собранія, увѣдомивши объ этомъ устроителей. Нельзя сказать, чтобы законъ въ этомъ случаѣ создавалъ достаточныя гарантіи свободы собраній; собранія могутъ быть воспрещены полиціей не только въ томъ случаѣ, когда цѣль ихъ противна закону, но и тогда, когда предметъ занятій собраній противорѣчитъ требованіямъ общественной нравственности или устройство собраній угрожаетъ общественнымъ спокойствію и безопасности. Давая въ руки полиціи право запрещать собранія по этимъ поводамъ, законъ 4 марта 1906 года уничтожаетъ тѣмъ самымъ всякую свободу собраній, такъ какъ понятіе общественной нравственности, равно какъ и установленіе наличности признаковъ, въ силу которыхъ собраніе можетъ быть признано угрожающимъ общественнымъ спокойствію и безопасности, настолько неопредѣленны и растяжимы, что открываютъ для полиціи широкій просторъ для примѣненія въ этой сферѣ ея личнаго усмотрѣнія. Наблюденіе за порядкомъ въ собраніяхъ возлагается или на предсѣдателей собраній, если они имѣются, или на устроителей, или на выбранныхъ послѣдними руководителей. Собраніе должно быть закрыто устроителями, или, послѣ двукратнаго предупрежденія, присутствующимъ ex officio на собраніи полицейскимъ чиновникомъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда оно явно отклоняется отъ предмета его занятій; 2) когда въ собраніи высказываются сужденія, возбуждающія вражду одной части населенія противъ другой; 3) когда въ собраніи производятся не разрѣшенные денежные сборы; 4) когда въ немъ окажутся лица, въ собранія не допускаемыя, какъ-то—лица вооруженныя, помимо лицъ военныхъ и чиновъ полиціи, учащіеся въ низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, если присутствіе ихъ не разрѣшено учебнымъ начальствомъ, и когда всѣ эти лица не покинутъ собранія или не будутъ изъ него удалены; 5) когда нарушенъ порядокъ собранія мятежными возгласами либо заявленіями, восхваленіемъ

или оправданіемъ преступленій, возбужденіемъ къ насилію или неповиновенію властямъ, или же распространеніемъ преступныхъ воззваній или изданій и когда вслѣдствіе того собраніе приняло характеръ, угрожающій общественному спокойствію и безопасности. По поводу приведенныхъ основаній для закрытія собранія слѣдуетъ замѣтить, что нѣкоторыя изъ нихъ отличаются неопредѣленностью или же неясностью. Такъ, понятіе уклоненія отъ предмета занятій весьма неопредѣленно; равнымъ образомъ, постановленіе, значащееся въ 5 п. очень неясно; буквальный смыслъ этого постановленія тотъ, что собраніе закрывается, если, вслѣдствіе совершенія упомянутыхъ въ этомъ пятомъ пунктѣ дѣйствій, оно приметъ характеръ, угрожающій общественнымъ спокойствію и безопасности; говоря другими словами, указанныя дѣйствія—мятежные возгласы и проч., сами по себѣ какъ-будто бы еще не служатъ основаніями для закрытія собранія, если послѣднее останется вполнѣ спокойнымъ и ни въ чемъ не проявитъ характера, угрожающаго общественному спокойствію и безопасности. Если же законъ толковать въ противоположномъ смыслѣ, то послѣднее добавленіе въ пятомъ пунктѣ объ угрожающемъ характерѣ собранія является совершенно излишнимъ. Въ томъ же пунктѣ упоминается о распространеніи преступныхъ воззваній и изданій, что и воспрещается; но распространеніе воззваній и изданій непреступнаго характера, закономъ, слѣдовательно, не воспрещается. Однако, самое понятіе „преступнаго изданія“ совершенно неопредѣленно; строго говоря, сюда должны быть отнесены лишь тѣ изданія, которыя признаны по приговору суда содержащими въ себѣ признаки преступныхъ дѣяній.

Только, такъ называемыя, подготовительныя или предвыборныя собранія поставлены по закону, хотя пока и не фактически, въ болѣе льготныя условія: они не могутъ быть по сдѣланномъ заявленіи воспрещены по соображеніямъ общественнаго спокойствія и безопасности; равнымъ образомъ не могутъ быть закрываемы полицейскимъ чиновникомъ, въ случаяхъ устройства ихъ безъ предварительнаго заявленія; въ предвыборныхъ собраніяхъ выборщиковъ полицейскій чиновникъ даже не имѣетъ права присутствовать, такъ какъ и вообще правила о собраніяхъ 4 марта 1906 г. на собранія выборщиковъ членовъ Государственной Думы не распростра-

няются. Очевидно, что въ этихъ случаяхъ по закону должны примѣняться мѣры лишь карательныя, но не предупредительныя.

Неправильныя или незаконныя дѣйствія чиновъ полиціи въ отношеніи публичныхъ собраній могутъ быть обжалуемы не въ судебномъ, но лишь въ административномъ порядкѣ.

Что касается права образовывать общества, то законъ, опредѣляющій это право, былъ изданъ того же 4 марта 1906 г. Общества законъ отличаетъ отъ союзовъ, понимая подъ первыми соединенія изъ нѣсколькихъ лицъ, образуемыя для достиженія опредѣленныхъ цѣлей; впрочемъ, разсматриваемый законъ имѣетъ въ виду лишь тѣ общества, которыя не преслѣдуютъ матеріальныхъ выгодъ, т. е. сюда не относятся промышленныя и торговыя общества. Подъ именемъ союза законъ разумѣетъ соединеніе обществъ, хотя бы черезъ ихъ уполномоченныхъ. Какъ общества, такъ и союзы возникаютъ явочнымъ порядкомъ, хотя въ этомъ отношеніи установлены нѣкоторыя ограниченія, умаляющія значеніе явочнаго способа возникновенія обществъ. Такъ, лица, желающія образовать общество, должны подать губернатору или градоначальнику письменное заявленіе; означенные представители полицейской власти, въ случаѣ встрѣченнаго ими препятствія къ образованію общества, передаютъ заявленіе на разсмотрѣніе губернскаго или городскаго по дѣламъ объ обществахъ присутствія. Если въ теченіе двухъ недѣль со дня подачи заявленія не будетъ сообщено основателямъ общества объ отказѣ въ удовлетвореніи заявленія, то общество можетъ открыть свои дѣйствія. Такимъ образомъ, хотя здѣсь мы и имѣемъ дѣло съ явочнымъ порядкомъ возникновенія обществъ, но настолько ограниченнымъ, что онъ немногимъ отличается отъ концессіоннаго. Общество начинаетъ существовать не съ момента подачи заявленія, но лишь черезъ двѣ недѣли, если не послѣдуетъ отказа; это очень уже напоминаетъ концессіонную систему; большимъ недостаткомъ закона слѣдуетъ признать отсутствіе въ немъ указаній на тѣ основанія, по которымъ, губернаторы и присутствія по дѣламъ объ обществахъ могутъ встрѣчать препятствія къ допущенію возникновенія обществъ. Въ этомъ отношеніи законъ о собраніяхъ является все же болѣе совершеннымъ. Правда, въ ст. 6 закона объ обществахъ сказано, что воспрещаются: 1) общества, преслѣдующія цѣли противныя общественной

нравственности, или воспрещенныя уголовнымъ закономъ, или же угрожающія общественнымъ спокойствію и безопасности и 2) управляемыя учрежденіями или лицами, находящимися за границей, если общества преслѣдуютъ политическія цѣли. Если бы общества не разрѣшались только потому, что они не подходятъ подъ категорію невоспрещенныхъ, то законъ получилъ бы опредѣленность; но ст. 17 того же закона, говорящая о препятствіяхъ къ образованію общества, не ссылается на ст. 6 и слѣдовательно можетъ имѣть въ виду и иныя препятствія; но какія, объ этомъ законъ совершенно умалчиваетъ, давая тѣмъ самымъ губернатору и присутствію объ обществахъ возможность по ихъ усмотрѣнію разрѣшать общества или отказывать въ допустимости ихъ возникновенія. Пріостановленіе дѣятельности обществъ и ихъ закрытіе также находятся въ зависимости не отъ судебныхъ учрежденій, но отъ административныхъ; такъ, въ случаѣ обнаруженныхъ неправильностей или отступленій отъ закона въ дѣятельности обществъ, губернаторъ предлагаетъ устранить неправильности въ опредѣленный срокъ; если дѣятельность общества угрожаетъ общественной безопасности и спокойствію или принимаетъ, какъ выражается законъ, явно безнравственное направленіе, губернаторъ или градоначальникъ вправѣ пріостановить собственной властью дѣятельность общества, представивши вопросъ о его окончательномъ закрытіи на усмотрѣніе губернскаго или городскаго по дѣламъ объ обществахъ присутствія, составъ котораго тотъ же что и составъ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій. Постановленія присутствій, касающіяся какъ отказа въ допущеніи возникновенія обществъ, такъ и ихъ закрытія, могутъ быть обжалованы въ первый департаментъ сената, т е. также въ учрежденіе, носящее исключительно административный характеръ. Постановленія сената обжалованію не подлежатъ.

Кромѣ этихъ общихъ постановленій объ обществахъ, въ законѣ мы находимъ еще особыя постановленія, касающіяся обществъ съ правами юридическихъ лицъ, обществъ профессіональныхъ, обществъ, образуемыхъ служащими въ правительственныхъ учрежденіяхъ.

Общества, желающія имѣть права юридическихъ лицъ, должны представить детальные уставы и подлежатъ регистраціи. Послѣдняя разрѣшается вышеупомянутыми присутствіями

при соблюденіи установленныхъ въ законѣ условій. Въ отношеніи профессіональныхъ обществъ установлено, что они не могутъ составлять союзовъ и что въ составъ ихъ могутъ входить только лица, занимающіяся однородными занятіями по торговлѣ или промышленности. Образованіе профессіональныхъ обществъ происходитъ въ общемъ порядкѣ, только что заявленія объ ихъ образованіи подаются фабричному инспектору или соотвѣтствующему ему должностному лицу.

Образованіе обществъ лицами, служащими, хотя бы по вольному найму, въ правительственныхъ установленіяхъ, или на казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогахъ или въ телефонныхъ предпріятіяхъ общаго пользованія, слѣдуетъ совершенно особому порядку. Во первыхъ, такія общества не могутъ преслѣдовать политическихъ цѣлей и образовывать союзы. Уставы такихъ обществъ утверждаются начальствомъ служащихъ лицъ; въ случаяхъ отклоненія отъ уставовъ, дѣятельность такихъ обществъ пріостанавливается также по распоряженію начальства, закрытіе же обществъ зависитъ отъ соотвѣтствующихъ министровъ. Но не только образованіе обществъ, но и участіе въ другихъ обществахъ, внѣ служебной среды вышеупомянутыхъ должностныхъ лицъ, этимъ лицамъ можетъ быть воспрещено, если начальство найдетъ такое участіе не соотвѣтствующимъ требованіямъ службы.

Изъ вышеизложеннаго съ очевидностью слѣдуетъ, что временныя правила 4 марта 1906 года объ обществахъ не установляютъ никакихъ гарантій свободы образованія обществъ.

Что касается, наконецъ, права подавать петиціи, то оно является довольно ограниченнымъ. Подача петицій въ Государственную Думу и въ Государственный Совѣтъ воспрещается. Допускаются прошенія и жалобы на Высочайшее имя, подаваемыя главноуправляющему канцеляріей Его Императорскаго Величества по принятію прошеній; однако, допускаются только слѣдующаго рода жалобы и прошенія: 1) жалобы на постановленія департаментовъ сената, за исключеніемъ кассаціонныхъ; 2) жалобы на постановленія другихъ высшихъ установленій по поводу несоотвѣтствующаго дѣйствительности изложенія дѣлъ, относящихся къ области управленія; 3) жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ и другихъ главныхъ начальниковъ и генералъ-губернаторовъ по дѣламъ, не подлежащимъ обжалованію въ сенатъ; 4) прошенія о дарованіи ми-

лостей въ особыхъ случаяхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ и 5) прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ или отбывающихъ наказаніе. Отсюда мы видимъ, что допускаются прошенія и жалобы, касающіяся исключительно правъ и интересовъ частныхъ лицъ; прошенія или заявленія относительно общегосударственныхъ интересовъ не допускаются; слѣдовательно, права петицій въ конституціонномъ смыслѣ этого слова въ Россіи не существуетъ, хотя оно было допущено, какъ мы видѣли выше, закономъ 18 февраля 1905 года, впослѣдствіи отмѣненнымъ.

§ 53. Право вѣроисповѣданія.

Право свободнаго вѣроисповѣданія въ Россіи съ давнихъ поръ подлежало и до извѣстной степени подлежитъ и въ настоящее время нѣкоторымъ ограниченіямъ. Даже отправленіе Богослуженія не было свободнымъ, по крайней мѣрѣ до 1883 года по отношенію къ раскольникамъ. Послѣдніе не пользовались правомъ публичнаго отправленія Богослуженія; имъ запрещено было строить церкви, а существовавшія исправлять, а равно издавать какія либо книги, по которымъ совершалось ихъ Богослуженіе. Значительная часть этихъ ограниченій была отмѣнена закономъ 3 мая 1883 года, на основаніи котораго раскольникамъ было дозволено „творить общественную молитву, исполнять духовныя требы и совершать Богослуженіе по ихъ обрядамъ, какъ въ частныхъ домахъ, такъ равно въ особо предназначенныхъ для сего зданіяхъ, съ тѣмъ лишь непремѣннымъ условіемъ, чтобы при этомъ не были нарушаемы общія правила благочинія и общественнаго порядка“. Вмѣстѣ съ тѣмъ раскольникамъ было предоставлено право исправлять и возобновлять съ разрѣшенія губернатора или начальника области принадлежавшія имъ часовни и другія молитвенныя зданія, а съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ допускалось распечатываніе молитвенныхъ зданій раскольниковъ; однако, раскольникамъ запрещалось заводить скиты и обители. Право свободнаго отправленія Богослуженія было предоставлено и другимъ вѣроисповѣданіямъ, какъ христіанскимъ, такъ и нехристіанскимъ и языческимъ.

Закономъ 17 апрѣля 1905 года большинство ограниченій свободы отправленія Богослуженія, касавшихся въ особен-

ности раскольниковъ, было отмѣнено. Самое наименованіе „раскольники“ было также отмѣнено и всѣ послѣдователи толковъ и согласій, признающіе основные догматы православной церкви, получили названіе старообрядцевъ, всѣ же прочіе—сектантовъ, раздѣляющихся на два разряда—допускаемыхъ закономъ и воспрещаемыхъ. Какъ старообрядцы, такъ и сектанты первой категоріи получили право образовывать при соблюденіи установленныхъ въ законѣ условій, общины съ правами юридическихъ лицъ (законъ 9 ноября 1906 г.), а также и право не только осуществлять цѣли религіозныя, но и цѣли нравственныя, просвѣтительныя и благотворительныя. Какъ старообрядческія, такъ и сектантскія общины могутъ избирать духовныхъ лицъ, настоятелей или наставниковъ, сооружать съ разрѣшенія губернскаго начальства храмы, молитвенные дома, учреждать благотворительныя заведенія и школы, пріобрѣтать и отчуждать имущества, при чемъ недвижимыя имущества не должны быть цѣнностью свыше 5 тыс. рублей. Духовныя лица какъ старообрядцевъ, такъ и сектантовъ пользуются извѣстными правами и преимуществами: имѣютъ право употреблять церковное облаченіе, а также носить монашеское и духовное одѣяніе, выполнять установленныя гражданскими законами функціи по вопросамъ о составленіи духовныхъ завѣщаній, приведенія къ присягѣ и проч., на нихъ возлагается обязанность веденія списковъ гражданскаго состоянія своихъ единовѣрцевъ; они освобождаются отъ призыва на дѣйствительную военную службу. Вся дѣятельность старообрядческихъ и сектантскихъ общинъ находится подъ контролемъ губернаторовъ и губернскихъ или областныхъ правленій.

Что касается инославныхъ христіанскихъ исповѣданій, то имъ, какъ и ранѣе, дозволяется свободное отправленіе Богослуженія; постройка храмовъ и молитвенныхъ домовъ поставлена въ зависимость отъ согласія духовнаго начальства соотвѣтствующаго исповѣданія, наличности денежныхъ средствъ и соблюденія требованій строительнаго устава. Свобода отправленія Богослуженія по иновѣрнымъ нехристіанскимъ исповѣданіямъ остается пока незатронутой новымъ законодательствомъ, хотя на особое совѣщаніе о вѣротерпимости еще въ 1905 году была возложена обязанность выработать соотвѣтствующіе законопроэкты. Законъ 17 апрѣля 1905 года воспретилъ лишь именовать въ оффиціальныхъ актахъ язычниками и идолопоклонниками лицъ, исповѣдующихъ ламаитскую вѣру.

Свобода избранія вѣроисповѣданія подлежала въ нашемъ старомъ законодательствѣ существеннымъ ограниченіямъ. Послѣднія касались главнымъ образомъ лицъ православнаго вѣроисповѣданія, желавшихъ измѣнить вѣру или вступить въ бракъ съ лицами другихъ исповѣданій. Лицамъ православнаго исповѣданія запрещался переходъ въ какую либо иную вѣру, а за совращеніе лицъ православныхъ въ иную вѣру законъ грозилъ наказаніемъ, какъ лицамъ совращающимъ, такъ и совращеннымъ. Переходъ православныхъ лицъ въ иную вѣру, такимъ образомъ, приравнивали къ преступленіямъ. Запрещеніе совращенія въ другую вѣру относилось не только къ православному исповѣданію, но и къ другимъ; однако, въ этомъ случаѣ принималось во вниманіе самое вѣроисповѣданіе; такъ, привлеченіе въ православіе не только не воспрещалось, но, напротивъ, поощрялось; точно также дозволялось привлеченіе въ христіанскую вѣру вообще лицъ, непринадлежавшихъ къ этой вѣрѣ, какъ то евреевъ, мусульманъ, язычниковъ. Не воспрещался также переходъ лицъ, принадлежавшихъ къ христіанскому неправославному исповѣданію, въ другое также христіанское исповѣданіе. Напротивъ, переходъ изъ православнаго исповѣданія въ неправославное и изъ христіанскаго вообще въ нехристіанское воспрещался и наказывался какъ преступленіе. Лица православнаго исповѣданія, вступавшія въ бракъ съ лицами иного христіанскаго исповѣданія обязаны были давать подписку въ томъ, что дѣти ихъ будутъ крещены и воспитаны въ православной вѣрѣ. Заключеніе браковъ лицъ христіанскаго исповѣданія съ лицами нехристіанской вѣры недопускалось нашимъ законодательствомъ; исключеніе составляли протестанты, которые могли вступать въ бракъ и съ лицами нехристіанскихъ исповѣданій, но не съ язычниками. Однако, если кто либо изъ лицъ, принадлежавшихъ къ нехристіанскому вѣроисповѣданію, состоя уже въ бракѣ, переходилъ въ христіанскую вѣру, то бракъ не расторгался.

Какого взгляда держалось наше законодательство на свободу проповѣди, видно уже изъ только что сказаннаго. Проповѣдь здѣсь разумѣется въ смыслѣ распространенія вѣры путемъ устнаго слова. Такъ какъ такого рода распространеніе вѣры въ сущности есть совращеніе въ свою вѣру, то и относительно проповѣди слѣдуетъ такимъ образомъ сказать то же,

что сказано относительно совращенія. По словамъ закона, одна господствующая церковь, т. е. православная, имѣла право въ предѣлахъ государства убѣждать непринадлежавшихъ къ ней лицъ къ принятію ея ученія о вѣрѣ; но при этомъ законъ воспрещалъ всякое принужденіе; самая проповѣдь дозволялась лишь съ вѣдома и разрѣшенія епархіальнаго архіерея. Проповѣдь лицъ, принадлежавшихъ къ христіанскому неправославному исповѣданію, среди лицъ нехристіанскаго вѣроисповѣданія, въ видахъ обращенія послѣднихъ, дозволялась не иначе, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія, испрашиваемаго чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ.

Принадлежность къ какой либо иной, неправославной вѣрѣ, по общему правилу не влекла за собою ограниченія какихъ либо общихъ гражданскихъ правъ; однако, нѣкоторое исключеніе отсюда составляли раскольники и евреи. До 1883 года раскольники не допускались къ отправленію общественныхъ должностей, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ имъ воспрещено было основывать свое жительство. Законъ 3 мая 1883 г. отмѣнилъ эти ограниченія такъ что раскольники получили право занимать общественныя должности; при чемъ законъ выставляетъ относительно волостнаго управленія одно требованіе, именно, чтобы въ волости, состоящей изъ православныхъ и раскольниковъ, при избраніи старшиной раскольника, помощникомъ было лицо православнаго исповѣданія.

Законъ 17 апрѣля 1905 года установилъ значительную свободу вѣроисповѣданія въ смыслѣ избранія вѣры. Хотя православная вѣра и остается въ Россіи господствующей и покровительствуемой, однако отпаденіе отъ нея въ другое христіанское исповѣданіе или вѣроученіе не подлежитъ уже преслѣдованію и не влечетъ за собою какихъ либо невыгодныхъ послѣдствій въ отношеніи личныхъ или гражданскихъ правъ; для самостоятельной перемѣны вѣры требуется лишь достиженія совершеннолѣтія. Относительно дѣтей установлено, что при переходѣ одного изъ супруговъ въ другое вѣроисповѣданіе, дѣти, не достигшіе совершеннолѣтія, остаются въ прежней вѣрѣ, исповѣдываемой другимъ супругомъ, при переходѣ же въ другую вѣру обоихъ супруговъ, дѣти до 14 лѣтъ слѣдуютъ вѣрѣ родителей, достигшіе же этого возраста остаются въ прежней своей религіи. Такимъ образомъ, наше новое законодательство допускаетъ переходъ изъ православія лишь

въ другое христіанское же вѣроисповѣданіе; переходъ въ другія нехристіанскія исповѣданія остается по закону воспрещеннымъ, за рѣдкими исключеніями.

Свобода проповѣди остается ограниченной и по новому законодательству (законъ 28 марта 1906 г.). Воспрещается подъ страхомъ наказанія произнесеніе или чтеніе публично проповѣди, рѣчи или сочиненія, а равно распространеніе сочиненій, возбуждающихъ къ переходу лицъ православнаго вѣроисповѣданія въ иное вѣроисповѣданіе, если это дѣлается съ цѣлью совращенія. Отсюда слѣдуетъ, что законодательство наше по этому вопросу страдаетъ нѣкоторыми логическими недостатками, переходъ изъ православія въ другое христіанское исповѣданіе не воспрещается и не наказуется, склоненіе же къ такому переходу является дѣяніемъ воспрещеннымъ и наказуемымъ, по крайней мѣрѣ въ томъ случаѣ, когда оно обнаруживается въ публичной дѣятельности.

По отношенію къ пользованію различными гражданскими правами, за немногими исключеніями, продолжаютъ дѣйствовать прежнія постановленія, распространяющія свою ограничительную силу почти исключительно на лицъ, исповѣдующихъ іудейскую вѣру, не говоря, конечно, о такъ называемыхъ изувѣрныхъ ученіяхъ.

Главнѣйшія ограниченія евреевъ, исповѣдующихъ іудейскую вѣру, состоятъ въ ограниченіи ихъ права передвиженія. Для нихъ отведена черта осѣдлости, выѣздъ за которую допускается лишь временно по паспортамъ. Повсемѣстное жительство допускается, какъ мы видѣли, лишь немногимъ разрядамъ евреевъ, успѣвшихъ поставить себя въ болѣе привиллегированное положеніе. Но даже и въ чертѣ осѣдлости іудеи подлежатъ ограниченіямъ; такъ, еще въ 1882 году имъ было запрещено вновь селиться внѣ городовъ и мѣстечекъ, пріобрѣтать тамъ недвижимую собственность или арендовать недвижимыя имущества, или управлять и распоряжаться ими. Въ 1884 и 1885 годахъ всѣмъ евреямъ безъ исключенія было воспрещено пріобрѣтать земли въ западныхъ губерніяхъ отъ крестьянъ и помѣщиковъ. Евреи не допускаются также къ занятію нѣкоторыхъ должностей городскаго управленія, напр. должности городскаго головы, членовъ городскихъ полицій, а также и другихъ должностей, которыя или исключительно предоставлены христіанамъ, или, по роду обязанностей, не

могутъ быть съ удобствомъ поручаемы евреямъ. Евреи иностранцы не допускаются къ переселенію въ Россію или вступленію въ русское подданство, за исключеніемъ евреевъ среднеазіатскихъ; по общему правилу, евреи не могутъ поступать на государственную службу, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые получили отъ университета степень доктора, магистра или дипломъ первой степени. Самое поступленіе въ высшія учебныя заведенія обставлено въ отношеніи евреевъ ограниченіями въ видѣ процентной нормы.

Наше новѣйшее законодательство почти совершенно еще не коснулось положенія евреевъ; законъ 8 іюня 1905 года вмѣняетъ лишь въ обязанность „внѣвѣдомственному совѣщанію“ установить важнѣйшія составныя части еврейскаго вопроса, на основаніи чего было бы возможно пересмотрѣть все законодательство о евреяхъ, а равно произвести подробную и всестороннюю разработку матеріаловъ по еврейскому вопросу и выработанныя положенія внести на разсмотрѣніе въ законодательномъ порядкѣ. Соотвѣтствующихъ законопроэктовъ до сихъ поръ внесено не было. Закономъ 16 іюня 1905 года было лишь нѣсколько болѣе подробно регламентировано право поселенія евреевъ въ чертѣ осѣдлости внѣ городовъ и мѣстечекъ, а закономъ 24 ноября 1905 года дополненъ списокъ такихъ поселеній, въ которыхъ дозволено жительство евреямъ въ чертѣ ихъ осѣдлости.

Опечатки.

Стр.	*Строка.*	*Напечатано.*	*Слѣд читать.*
169	3 св.	Labond	Laband
—	3 св.	deutchen	deutschen
206	1 сн.	смыслъ	смыслъ
—	1 сн.	законы	закона
330	6 св.	441	446
—	6 св	Финлендіи	Финляндіи