А. С. АЛЕКСѢЕВЪ.

ПРОИСХОЖДЕНІЕ

ЧРЕЗВЫЧАЙНОУКАЗНАГО ПРАВА

И

ЕГО ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНІЕ.

Отдѣльный оттискъ изъ журнала «Юридическій Вѣстникъ» 1913 г., кн. 1.

МОСКВА. — 1913.



Типографія Г. Лисснера и Д. Собко.
Москва, Воздвиженка, Крестовоздвиж. пер., д. 9.

Происхожденіе чрезвычайноуказнаго права и его политическое значеніе.

In ihrer heutigen Gestalt ist die Notverordnung nur eine Schlinge, die sich der Constitutionalismus selbst gedreht hat und in die er sich verfangen muss.

J. Hatschek.

I.

Современное правовое государство характеризуется тѣмъ, что признаетъ верховнымъ началомъ своей организаціи и своей дѣятельности — законъ, какъ выраженіе общественнаго самоопредѣленія: оно устраняетъ изъ своего обихода личное усмотрѣніе правителя и подчиняетъ всѣ существенныя отправленія политическаго тѣла правиламъ, установленнымъ общественными органами. И какъ бы различно современныя государства конституціоннаго типа организованы ни были, всѣ они начерчиваютъ въ своихъ хартіяхъ правило, по которому ни одинъ законъ не можетъ состояться иначе, какъ при участіи и съ согласія народнаго представительства.

Но если во всѣхъ современныхъ конституціонныхъ государствахъ этотъ принципъ и провозглашается, то далеко не вездѣ онъ является жизненнымъ началомъ, опредѣляющимъ политическую дѣйствительность.

Начало верховенства закона и послѣ введенія представительнаго строя лишь очень медленно и туго пробиваетъ себѣ дорогу сквозь воззрѣнія и навыки, унаслѣдованные отъ стараго порядка: этотъ порядокъ еще долго продолжаетъ жить не только въ привычкахъ и пріемахъ правительственнаго класса, но и во многихъ установленіяхъ, частью уцѣлѣвшихъ отъ абсолютнаго строя, частью вновь введенныхъ въ систему учрежденій въ угоду стремленіямъ и требованіямъ сторонниковъ стараго режима.

Между этими учрежденіями одно изъ главныхъ мѣстъ занимаетъ институтъ чрезвычайноуказного права, т.-е. права главы государства въ извѣстныхъ случаяхъ своею единоличною властью принимать мѣры и предписывать нормы, относящіяся къ компетенціи законодательныхъ органовъ.

Этотъ институтъ, по признанію авторитетныхъ законовѣдовъ[1]), получилъ наиболѣе совершенное законодательное выраженіе въ § 14 австрійскаго основного закона 21 декабря 1867 года. Мы приведемъ здѣсь это постановленіе, чтобы имѣть твердую точку опоры для опредѣленія того, что современное конституціонное законодательство понимаетъ подъ чрезвычайноуказнымъ правомъ.

«Если, говорится въ этомъ постановленіи, настоятельная необходимость въ мѣрахъ, требующихъ, согласно конституціи, одобренія рейхсрата, обнаружится въ такое время, когда послѣдній не въ сборѣ, то онѣ могутъ быть изданы, подъ отвѣтственностью всего министерства, императорскимъ указомъ, посколько онѣ не направлены на измѣненіе основного закона и не связаны ни съ длительнымъ обремененіемъ государственной казны, ни съ отчужденіемъ государственнаго имущества»[2]).

Чрезвычайноуказное право уполномочиваетъ такимъ образомъ монарха на принятіе мѣръ и на изданіе правовыхъ нормъ во всей области законодательства, лишь бы эти нормы не нарушали конституціи и не были связаны съ отягощеніемъ государственной казны, и достаточнымъ основаніемъ для совершенія такихъ актовъ въ формѣ указа признается обнаружившаяся въ отсутствіи парламента настоятельная въ нихъ необходимость, судьею которой является самъ монархъ, т.-е. уполномоченное на ихъ изданіе учрежденіе. Чрезвычайноуказное право, другими словами, вооружаетъ монарха властью въ отсутствіе парламента не только принимать исклю-

---

[1]) Iellinek. Gesetz und Verordnung. S. 377.

[2]) Wenn sich die dringende Nothwendigkeit solcher Anordnungen, zu welchen verfassungsmässig die Zustimmung des Reichsrates erforderlich ist, zu einer Zeit herausstellt, wo dieser nicht versammelt ist, so konnen dieselben unter Verantwortung des Gesammtministeriums durch kaiserliche Verordnung erlassen werden, insofern solche keine Abänderung des Staatsgrundgesetzes bezwecken, keine dauernde Belastung des Staatsschatzes und keine Veräusserung des Staatsguts betreffen. Вторая часть § 14-го гласитъ: Solche Verordnungen haben provisorische Gesetzeskraft, wenn sie von sämmtlichen Ministern unterzeichnet sind und mit ausdrücklicher Beziehung auf diese Bestimmung des Staatsgesetzes kundgemacht werden. Die Gesetzeskraft dieser Verordnungen erlischt, wenn die Regierung unterlassen hat, dieselben dem nächsten nach deren Kundmachung zusammentretenden Reichsrate, und zwar zuförderst dem Hause der Abgeordneten, binnen vier Wochen nach diesem Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen oder wenn dieselben die Genehmigung eines der beiden Häuser des Reichsrates nicht erhalten. — Das Gesammtministerium ist dafür verantwortlich, dass solche Verordnungen, sobald sie ihre provisoriche Gesetzeskraft verloren haben, sofort ausser Wirksamkeit gesetzt werden.

чительныя мѣры для отвращенія грозящей государству опасности, но и устанавливать правовыя нормы, регулирующія типическія отношенія и разсчитанныя на длительное существованіе[1]).

Чрезвычайноуказное право, дающее такой широкій просторъ усмотрѣнію правительства въ области законодательства, никоимъ образомъ не можетъ быть приведено въ согласіе съ основными началами конституціоннаго строя, требующими, чтобы всѣ важнѣйшіе государственные акты были актами общественнаго самоопредѣленія, т.-е. получали свое совершеніе не иначе, какъ при участіи народнаго представительства. Неудивительно поэтому, что институтъ чрезвычайноуказнаго права не находитъ себѣ мѣста въ государствахъ, въ которыхъ послѣдовательно проводится начало верховенства закона: его и нѣтъ въ современныхъ республикахъ, онъ отсутствуетъ въ классической странѣ конституціонализма — въ Англіи, онъ не нашелъ почвы для своего развитія во Франціи, онъ встрѣтилъ безусловно отрицательное къ себѣ отношеніе въ странахъ, которыя при самомъ введеніи представительнаго строя построили его на началѣ народнаго самоопредѣленія. Институтъ чрезвычайноуказнаго права является удѣломъ лишь небольшой группы государствъ: онъ существуетъ въ Даніи и въ нѣмецкихъ территоріяхъ, политическій строй которыхъ характеризуется преобладаніемъ личнаго начала надъ общественнымъ, затѣмъ въ Австріи, переживающей лишь первыя стадіи конституціоннаго развитія

---

[1]) Не менѣе широко опредѣляютъ нѣмецкія конституціи сферу примѣненія чрезвычайноуказнаго права. Саксонская конституція уполномочиваетъ короля издавать чрезвычайные указы, «которые настоятельно требуются интересами государственнаго блага, и преходящая цѣль которыхъ, благодаря промедленію, могла бы утратить всякое значеніе (§ 88);» Брауншвейгская: «если интересы государственнаго блага требуютъ спѣшныхъ мѣръ или преходящая цѣль закона могла бы, благодаря промедленію, утратить всякое значеніе (§ 120);» Саксенъ-Веймарская: «Въ томъ случаѣ, если цѣль ихъ, настойчиво диктуемая интересами государственнаго блага требуетъ быстраго ихъ исполненія (§ 61);» Рейссъ-Младшей линіи: настойчиво требуемая интересами государственнаго блага, цѣль которыхъ, благодаря промедленію, могла бы потерять всякое значеніе (§ 66);» Вальдекская: «въ крайнихъ случаяхъ, рѣшительно не терпящихъ отлагательства (§ 7); Ольденбургская «которые настойчиво требуются обстоятельствами и которые не допускаютъ ни отсрочки до ближащей очередной сессіи ландтага и вмѣстѣ съ тѣмъ не позволяютъ (или по важности своей не оправдываютъ) назначенія чрезвычайной сессіи (§ 137); «Шварцбургрудольштадтская» «лишь въ случаѣ неотложной нужды (§ 25);» Шварцбургъ-Зондергаузенская: «если они настойчиво требуются обстоятельствами и не терпятъ отлагательства до момента, когда вновь соберется ландтагъ (§ 39) Ангальтская: «если это потребуется для общественнаго блага, безопасности герцогства или другихъ крайне важныхъ обстоятельствъ (§ 20);» Рейсъ Старшей линіи: «которые безотлагательно требуются интересами государственнаго блага и цѣль которыхъ, вслѣдствіе промедленія цѣликомъ или частью могла бы утратить свое значеніе (§ 67).»

и, наконецъ, въ Россіи, въ которой начала правового государства находятся пока только въ зачаточномъ состояніи.

Несмотря, однако, на то, что чрезвычайноуказное право не уживается съ развитымъ конституціоннымъ строемъ, оно, тѣмъ не менѣе, находитъ себѣ въ современной литературѣ со стороны цѣлаго ряда писателей научное обоснованіе и оправданіе съ точки зрѣнія именно этого строя[1]). Эти писатели, по преимуществу

---

[1]) Чрезвычайный указъ, по воззрѣнію этихъ писателей является не только полезнымъ, но въ извѣстныхъ случаяхъ и безусловно необходимымъ учрежденіемъ, какъ коррективъ прерывности занятій парламента и той медленности и тяжеловѣсности, которыми страдаетъ законодательная процедура при существованіи представительнаго строя. Образчикомъ такого обоснованія чрезвычайноуказнаго права могутъ служить слѣдующія разсужденія Ганзеля. «Формальное законодательство въ интересахъ правъ, дарованныхъ народному представительству, было обставлено сложными формальностями, которыя, считаясь въ значительной степени съ требованіемъ обезпечить неприкосновенность правъ народа по отношенію къ возможному нарушенію ихъ со стороны правительства, вмѣстѣ съ тѣмъ обусловливаетъ нежелательную тяжеловѣсность всего законодательнаго аппарата. Могутъ наступить обстоятельства, которыя въ интересахъ безопасности государства требуютъ немедленныхъ рѣшеній, быстраго вмѣшательства. Въ такихъ случаяхъ во избѣженіе ущерба государству необходимо предоставить правительству возможность самостоятельно обходить обычный законодательный путь». (Die Nothverordnung nach deutschem Staatsrechte. 1904. S. 3) На той же точкѣ зрѣнія стоитъ и Еллинекъ въ своей книгѣ «Gesetz und Verordnung». Онъ въ слѣдующихъ выраженіяхъ оправдываетъ чрезвычайный указъ: «Aus dem Wesen des Staates und der Regierung ergiebt sich, dass es Lagen geben kann, in denen der Augenblick gebieterisch eine principiell im Wege der Gesetzgebung zu erlassende Anordnung erfordert ohne dass dieser Weg mit der nöthigen Eile betreten werden konnte. Versagt eine Verfassung in solchen Fällen der Regierung das Recht der Supplirung des gesetzgeberischen Willens, so schafft sie damit eines jener zu vermeidenden Verhaltnisse, wo die Wirksamkeit der natürlichen Kräfte des Staates den von der Rechtsordnung leer gelassenen Raum auszufullen bestrebt ist... Dem Interesse grösstmöglicher Vollkommenheit der Rechtsordnung entspricht es jedoch, wenn für solche Falle eine Generalvollmacht fur die Regierung verfassungsmässig festgesetzt wird, in dringenden Augenblicken, bei offenbarer Unmoglichkeit den Gesetzesweg sofort zu beschreiten das Nothige durch gesetzvertretende Verordnung zu veranlassen (стран. 376, 377). Ср. также Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890, II томъ, стран. 698, 699); Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen, 1893, стран. 1.

Такія же воззрѣнія на институтъ чрезвычайноуказнаго права мы находимъ и въ русской литературѣ; большинство монографій, посвященныхъ 87-й статьѣ нашихъ Основныхъ Законовъ, въ своей теоретической части написаны подъ вліяніемъ нѣмецкихъ воззрѣній. Я. М. Магазинеръ, напримѣръ, задавая себѣ вопросъ о томъ, «какія же задачи формально преслѣдуетъ установленіе этого (т.-е. чрезвычайноуказнаго) права?», отвѣчаетъ на него слѣдующими разсужденіями: «Юридически оно можетъ быть выведено только изъ потребности уничтожить или парализовать значеніе медленности и прерывности законодательнаго процесса, изъ желанія сообщить государственному нормотворчеству тотъ характеръ непрерывности и приспособленности къ потребности государственной жизни, который подрывается технико-юридическими недостатками законодательнаго механизма. Сдѣлать законодательный процессъ непрерывнымъ, вопреки прерывному функціонированію его органовъ, сдѣлать его быстрымъ и эластичнымъ, устранивъ медлительную тяжесть его процедуры, сообщить ему цѣлесообразную приспособленность и сохранить его дѣятельную силу даже въ то время, когда онъ бездѣйствуетъ — въ этомъ смыслъ и сила дискре-

нѣмецкіе и австрійскіе ученые, исходятъ всѣ изъ того представленія, что институтъ чрезвычайноуказнаго права, узаконенный дѣйствующей въ ихъ отечествѣ конституціей, является учрежденіемъ нормальнымъ и необходимымъ. Вращаясь въ кругу представленій нѣмецкой государственной науки, они видятъ въ чрезвычайноуказномъ правѣ необходимый реквизитъ монархической власти и органическое звено въ системѣ конституціонныхъ учрежденій. Возникновеніе и развитіе этого института есть, съ ихъ точки зрѣнія, не что иное, какъ возникновеніе и развитіе одного изъ важнѣйшихъ конституціонныхъ учрежденій, дополняющихъ и завершающихъ собою общій строй современнаго правового государства[1]).

Такое отношеніе къ чрезвычайноуказному праву со стороны современныхъ нѣмецкихъ публицистовъ мы склонны объяснить прежде всего тѣмъ, что они изучаютъ его по преимуществу съ формально-юридической стороны и оставляютъ въ тѣни ту обстановку, при которой оно возникло и развилось. И въ самомъ дѣлѣ, всѣ посвященныя чрезвычайноуказному праву многочисленныя монографіи и статьи подвергаютъ тщательному анализу различныя, касающіяся его, постановленія конституцій, но ни одна изъ нихъ не ставитъ себѣ задачей изучить его историческіе корни и выяснить условія и послѣдствія его практическаго примѣненія.

ціонныхъ полномочій правительства въ отсутствіе парламента и въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ». «Только потребность въ непрерывности законотворчества», продолжаетъ М. Я. Магазинеръ, «сталкивающаяся съ прерывностью функцій его органовъ, можетъ дать обоснованіе чрезвычайнымъ полномочіямъ правительства, функціи котораго по существу и на дѣлѣ непрерывны и въ этомъ отношеніи рѣзче передаютъ юридически безсмертную и вѣчнодѣятельную природу самого государства. Съ этой формально-правовой точки зрѣнія, каковы бы ни были историческіе корни чрезвычайноуказнаго права, каковы бы ни были политическія злоупотребленія этимъ правомъ — въ процессѣ своего развитія оно все болѣе и болѣе становится самокорректривомъ представительной системы, т.-е. чрезвычайныя полномочія правительства по смыслу своему должны служить потребностямъ самихъ представительныхъ учрежденій и восполнять недочеты ихъ организаціи и дѣятельности. Съ этой точки зрѣнія, неизбѣжные перерывы въ дѣятельности парламента являются не только правовымъ источникомъ силы правительственныхъ полномочій, но и единственно допустимымъ ихъ юридическимъ объясненіемъ» (стран. 16, 17).

[1]) Такой взглядъ мы встрѣчаемъ и въ русской литературѣ. По словамъ Я. М. Магазинера, «чрезвычайноуказное право въ тенденціи своей стремится стать изъ политическаго восполненія ограниченной монархіи правомѣрнымъ корректривомъ представительства, и единственно въ этомъ можно видѣть раціональныя основанія для существованія этого права въ средѣ современныхъ конституціонныхъ учрежденій. Будучи первоначально направлено противъ основныхъ принциповъ этихъ учрежденій, чрезвычайноуказное право было впослѣдствіи или прямо вычеркнуто изъ конституцій, или же путемъ медленнаго процесса перевоплощенія, обратилось къ задачамъ противоположнымъ, обусловленнымъ принципами конституціонализма», стран. 27.

Чрезвычайноуказное право изслѣдуется совершенно отвлеченно, исключительно какъ система абстрактныхъ нормъ внѣ всякой зависимости отъ той реальной обстановки, при которой оно зародилось и того вліянія, которое оно оказало на развитіе политической жизни.

А между тѣмъ ни на одномъ государственноправовомъ институтѣ безплодность исключительно формальнаго метода не выступаетъ, можетъ быть, такъ ярко и убѣдительно, какъ именно на чрезвычайноуказномъ правѣ: трудно найти учрежденіе, которое съ большей рѣзкостью обнаружило бы то противорѣчіе, которое такъ часто существуетъ между опредѣляющими государственноправовой институтъ формальными нормами и фактическими пріемами его примѣненія. Практика чрезвычайноуказнаго права служитъ одной изъ наиболѣе яркихъ иллюстрацій тому, какъ гибки и послушны конституціонные тексты и какъ они сами по себѣ безсильны сдерживать политическія притязанія борющихся между собою политическихъ факторовъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ тѣхъ именно государствахъ, въ которыхъ этотъ институтъ всего тщательнѣе обставленъ ограничительными условіями (какъ, напр., въ Австріи), въ этихъ именно государствахъ онъ находитъ себѣ самое капризное примѣненіе, и, наоборотъ, въ государствахъ, въ которыхъ онъ формально всего менѣе ограниченъ, какъ, напр., въ Баденѣ и въ Вюртенбергѣ, въ этихъ государствахъ онъ въ наше время даетъ наименѣе поводовъ къ нареканіямъ въ злоупотребленіяхъ имъ. Между постановленіями конституціи, опредѣляющими чрезвычайноуказное право, и функціонированіемъ ихъ въ дѣйствительной жизни нѣтъ,

---

[1]) Статья 14-я австрійскаго основного закона 21 декабря 1867 года послужила, какъ извѣстно, въ рукахъ правительства однимъ изъ наиболѣе дѣйствительныхъ орудій въ борьбѣ съ парламентомъ, а между тѣмъ именно эта статья среди опредѣленій чрезвычайноуказнаго права признается (Еллинекомъ, напримѣръ) постановленіемъ получившимъ наиболѣе совершенную законодательную разработку (die grösste legislatorische Ausbildung), «Gesetz und Verordnung», стр. 377. Очень высоко съ технической стороны ставитъ этотъ § 14 Австрійской конституціи и баронъ Нольде. Онъ видитъ большую заслугу русскаго законодательства въ томъ, что оно именно его взяло за образецъ при составленіи 87 ст. нашихъ Основныхъ Законовъ. «Сдѣланный выше очеркъ развитія австрійскаго права, говоритъ баронъ Нольде, даетъ возможность констатировать, что русское законодательство, съ незначительными лишь уклоненіями, заимствуя § 14, восприняло результаты очень продолжительнаго и глубокаго политическаго процесса. Въ наше право было внесено постановленіе, представляющее достигнутое продолжительной борьбой завоеваніе австрійскихъ конституціонныхъ партій, которымъ послѣ долгихъ усилій удалось, наконецъ, согласовать институтъ чрезвычайноуказныхъ полномочій монарха съ принципомъ конституціонализма». «Это обстоятельство, продолжаетъ баронъ Нольде, не слѣдуетъ игнорировать и догматическій анализъ нашей 87 ст., намъ кажется вполнѣ подтверждаетъ, что источникъ ея по существу носитъ слѣды зрѣлой и продуманной мысли».

очевидно, соотвѣтствія. Изученіе первыхъ независимо отъ второго и не можетъ поэтому дать вѣрнаго представленія о юридическомъ смыслѣ и политическомъ значеніи института чрезвычайноуказнаго права. Если мы хотимъ объяснить и понять чрезвычайный указъ, какъ государственноправовое явленіе, то мы не можемъ ограничиться догматическимъ анализомъ конституціонныхъ текстовъ, а должны отдать себѣ отчетъ въ мотивахъ его возникновенія, въ условіяхъ и формахъ его примѣненія[1]) и въ первую очередь познакомиться съ той политической атмосферой, въ которой онъ зародился и съ той исторической обстановкой, при которой онъ возникъ и сложился.

Сдѣлать первый шагъ въ этомъ направленіи — задача настоящаго очерка. Мы не ставимъ себѣ въ немъ цѣлью дать хотя бы сколько-нибудь исчерпывающій очеркъ возникновенія и развитія чрезвычайноуказнаго права, а хотимъ лишь въ самыхъ общихъ чертахъ указать на мѣсто и время возникновенія этого учрежденія; мы думаемъ, что и такое указаніе дастъ точку опоры для предварительной провѣрки господствующаго въ современной литературѣ воззрѣнія на смыслъ и значеніе чрезвычайноуказного права и на его мѣсто въ системѣ учрежденій современнаго конституціоннаго государства.

---

[1]) Между тѣмъ съ этой точки зрѣнія институтъ чрезвычайноуказного права еще не изучался и всѣ, посвященныя ему, научныя работы вращались въ рамкахъ догматическаго анализа конституціонныхъ текстовъ. Если мы въ этихъ работахъ и встрѣчаемся со страницами, весьма, впрочемъ, немногочисленными, говорящими объ исторіи чрезвычайноуказного права, то они представляютъ собою въ большинствѣ случаевъ не что иное, какъ отрывочныя справки о происхожденіи отдѣльныхъ параграфовъ конституцій, имѣющихъ отношеніе къ чрезвычайноуказному праву. См. проф. баронъ Б. Э. Нольде. Очерки русскаго конституціоннаго права. Отдѣльный оттискъ изъ «Извѣстій С.-Петербургскаго Политехническаго Института», за 1907 годъ. Томъ VIII, стран. 12—32. Магазинеръ. Чрезвычайноуказное право въ Россіи. С.-Петербургъ, 1911, стран. 17—24. L. Spiegel. Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach oesterreichischem Staatsrechte. Wien, 1893, стран. 1—13; P. von Oppermann. Das Notverordnungsrecht der Preussischen Verfassung. Gottingen, 1897, стран. 8—21; F. Glatzer. Das Recht der provisorischen Gesetzgebung in Sonderheit nach Preussischem Staatsrecht. Breslau 1899, стран. 15—18; E. Messerschmidt. Das Notverordnungsrecht nach Preussischem Staatsrecht. Königsberg P., 1901, стран. 9—16; H. Hansel. Die Notverordnung nach Deutschem Staatsrechte. Leipzig, 1904, стран. 4—5. Neisser. Zur Geschichte des § 14 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung vom 21. December 1867. Wien, 1898; I. Hatschek. Der Ursprung der Notverordnung. Ein Beitrag zur Receptionsgeschichte des Englischen Staatsrechts. Wien, 1899; A. Friedmann. Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen. Stuttgart, 1903. Buch I, Kapitel I. Die Geschichte der Notstandsverordnungen im Staatsrecht, стран. 5—52. L. Spiegel. Zur Lehre vom Ursprung der Notverordnung. Zeitschrift für das Privat-und öffentliche Recht der Gegenwart. XXXIV, стран. 497—536; 1907.

II.

Въ первый періодъ конституціонной жизни континентальной Европы мы не встрѣчаемся съ институтомъ чрезвычайноуказнаго права, какъ онъ въ наше время формулированъ § 14 австрійскаго конституціоннаго закона 21 декабря 1867 года и ст. 87 нашихъ Основныхъ Законовъ.

Въ конституціяхъ этой эпохи мы находимъ лишь или постановленія, которыя говорятъ объ указномъ правѣ монарха вообще, какъ § 14 французской хартіи 1814 года, опредѣляющій, что король уполномоченъ издавать указы для исполненія законовъ и для государственной безопасности, или спеціальныя узаконенія на случай наступленія чрезвычайныхъ обстоятельствъ, какъ 92 статья конституціи 22 Фримера VIII года, установляющая, что въ случаѣ мятежа или вооруженнаго возстанія парламентъ, а въ его отсутствіи правительство имѣетъ право останавливать дѣйствіе конституціи въ опредѣленной мѣстности и на опредѣленный срокъ [1]). О правѣ же главы государства издавать въ отсутствіе парламента въ формѣ указа правовыя нормы, разсчитанныя на обычное теченіе государственной жизни, ни въ одной изъ конституцій этого времени не упоминается.

Не говорится о немъ и во французской хартіи 1814 года.

И если въ современной литературѣ очень упорно держится мнѣніе, по которому § 14 этой хартіи является родоначальникомъ конституціонныхъ опредѣленій, установляющихъ чрезвычайноуказное право, то это мнѣніе пельзя признать правильнымъ.

Это воззрѣніе, впервые высказанное нѣмецкими учеными, а затѣмъ повторенное и русскими государствовѣдами, не считается ни съ буквальнымъ смысломъ 14 статьи хартіи, ни съ ея примѣненіемъ.

Статья эта ничего не говоритъ объ исключительныхъ полномочіяхъ монарха въ области правотворчества, а въ самыхъ общихъ выраженіяхъ очерчиваетъ компетенцію монарха, какъ главы правительства, вообще. Упоминая въ заключеніе этого перечисленія и о правѣ монарха издавать ордонансы и регламенты, она не выдѣляетъ изъ общей указной сферы монарха особаго полномочія — устанавливать въ формѣ односторонпихъ правительственныхъ актовъ

---

[1]) Dans les cas de révolte à main armée ou de troubles, qui menacent la sûreté de l'Etat la loi peut suspendre dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution. Cette suspension peut-être provisoirement déclarée dans les mêmes cas, par un arrêté du gouvernement, le Corps législatif étant en vacance, pourvu que ce Corps soit convoqué au plus court terme par un article du même arrêté.

нормы, относящіяся къ компетенціи законодательныхъ органовъ — а говоритъ лишь о правѣ монарха вообще издавать регламенты, необходимые для исполненія законовъ и для безопасности государства.

Это послѣднее опредѣленіе, упоминающее объ указахъ для охраненія государственной безопасности, и дало поводъ выдѣлить въ особое полномочіе право монарха издавать административныя распоряженія въ чрезвычайныхъ случаяхъ; но это право вплоть до конца двадцатыхъ годовъ, ни теоріей, ни практикой не понималось въ смыслѣ власти монарха законодательствовать въ отсутствіе парламента, а истолковывалось какъ полномочіе принимать временныя чрезвычайныя мѣры, въ случаяхъ государственной опасности, какъ-то: иноземнаго нашествія, внутренняго мятежа, стихійнаго бѣдствія и т. п. Такое истолкованіе § 14 всего безспорнѣе подтверждается тѣмъ характернымъ фактомъ, что за все время правленія Людовика XVIII и въ первые годы царствованія Карла X не было издано ни одного ордонанса, который, ссылаясь на § 14, представлялъ бы собою декретированіе правовой нормы, издаваемой въ отсутствіе парламента въ виду ея неотложности; всѣ изданные въ эту эпоху на основаніи § 14 указы являются чрезвычайными мѣрами, принимавшимися въ виду исключительныхъ и преходящихъ обстоятельствъ. Таковы между прочими тѣ мѣры, которыя были приняты во время 100 дней, когда вступленіе Наполеона на французскую территорію вызвало междоусобную войну и грозило самому существованію монархіи Бурбоновъ.

Это пониманіе 14 статьи вполнѣ согласуется и съ основными опредѣленіями хартіи. Эта хартія, какъ бы она широко не очерчивала компетенцію монарха, все же не вооружала его самостоятельными законодательными функціями, а выставляла короля лишь главой власти исполнительной; она отдѣляла законодательную власть отъ правительственной и признавала органомъ первой сложное учрежденіе, состоящее изъ двухъ палатъ и короля, а органомъ второй — монарха. И ни одна изъ партій, стоявшихъ на почвѣ этой хартіи, не выступала съ доктриной, которая отрицала бы разграниченіе закона отъ распоряженія и не признавала бы начала подчиненія указа закону.

Правда, правительство въ виду крайней неопредѣленности границъ указнаго права, какъ его формулировала ст. 14, было склонно широко пользоваться имъ и этимъ вызывало неоднократныя нареканія и въ парламентѣ, и въ печати, но оно ни разу не воспользовалось имъ для установленія правовыхъ нормъ помимо парламента. Оно предпочитало для проведенія своей реакціонной политики прибѣгать къ исключительнымъ законамъ, которые, какъ

извѣстно, въ царствованіе Людовика XVIII были изданы въ большомъ количествѣ, и которые для своего установленія не встрѣчали препятствій со стороны парламента, въ своемъ большинствѣ солидарнаго съ начинаніями правительства.

И пока парламентъ и правительство жили между собою въ мирѣ, § 14 не давалъ повода къ вторженію исполнительной власти въ компетенцію парламента. Когда же съ назначеніемъ Полиньяка главою министерства, политика Карла X дѣлаетъ крутой поворотъ въ сторону реакціоннаго меньшинства, тогда отношенія между королемъ и парламентомъ получаютъ иной характеръ и вмѣстѣ съ ними мѣняются и взгляды правительства на смыслъ и значеніе § 14. Примѣненіе указнаго права вступаетъ въ новый фазисъ. Министры Карла X выдвигаютъ доктрину, которая нашла себѣ выраженіе въ знаменитыхъ іюльскихъ прокламаціяхъ, доктрину, по которой монархъ, обладающій первичной суверенной властью, имѣетъ право въ критическія минуты государственной жизни путемъ указа принимать всѣ необходимыя для поддержанія государственнаго порядка мѣры, не стѣсняясь ни закономъ, ни конституціей и руководствуясь исключительно своимъ пониманіемъ общественнаго блага.

Эта доктрина не нашла себѣ, однако, почвы въ политическихъ и общественныхъ условіяхъ Франціи и встрѣтила самый рѣшительный отпоръ со стороны общественнаго мнѣнія и парламента.

Разразилась катастрофа — іюльская революція, которая разъ навсегда подкосила во Франціи монархію Божіею милостію и раскрыла путь къ упроченію конституціоннаго порядка, построеннаго на началѣ общественнаго самоопредѣленія. Законъ, какъ выраженіе этого самоопредѣленія, былъ признанъ верховнымъ началомъ государственной жизни и подчинилъ себѣ указъ. § 14 хартіи, былъ отмѣненъ и замѣненъ параграфомъ, постановлявшимъ, что король издаетъ регламенты и ордонансы, необходимые для исполненія законовъ, но не имѣетъ права ни отмѣнять законовъ, ни освобождать отъ ихъ соблюденія (sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles mêmes, ni dispenser de leur execution).

Іюльская революція осудила, такимъ образомъ, самымъ рѣшительнымъ образомъ доктрину, приписывавшую монарху право въ извѣстныхъ случаяхъ въ интересахъ государственнаго блага пріостанавливать дѣйствіе законовъ и издавать временныя мѣры contra et praeter legem; и конституціонный актъ 14 августа 1830 года, отмѣнившій § 14 хартіи, ввелъ власть короля издавать ордонансы въ строгія правовыя рамки и этимъ отнялъ почву для дальнѣйшаго

развитія указнаго права монарха въ направленіи, благопріятномъ расширенію дискреціонной власти правительства[1]).

III.

Пока въ обновленной Европѣ существовали лишь государства, политическая организація которыхъ была построена на началахъ провозглашенныхъ французской революціей, до тѣхъ поръ и не слагался институтъ чрезвычайноуказнаго права, стоявшій въ прямомъ противорѣчіи съ этими началами. Для того, чтобы могъ возникнуть этотъ интситутъ, должно было появиться на историческую сцену конституціонное государство особаго типа, конституціонное государство, которое своимъ основнымъ началомъ признавало бы не верховенство закона, а суверенитетъ монарха.

Такимъ государствомъ и явилась нѣмецкая конституціонная монархія, какъ она складывается въ концѣ второго десятилѣтія прошлаго вѣка. Она была построена на строгомъ и послѣдовательномъ проведеніи монархическаго принципа. Согласно этому началу, всѣ существенныя полномочія верховной власти и послѣ паденія стараго порядка остаются сосредоточенными въ монархѣ; призванное же имъ къ жизни народное представительство допускается имъ лишь къ осуществленію нѣкоторыхъ функцій государственной власти. Этимъ допущеніемъ народное представительство, однако, не становится созаконодателемъ и соправителемъ, а вводится лишь, какъ новое звено въ общую систему подчиненныхъ монарху учрежденій со спеціальнымъ назначеніемъ стоять на стражѣ интересовъ народа и охранять дарованныя ему конституціей права. Между закономъ и указомъ нѣтъ, по ихъ источнику, существеннаго различія: и тотъ и другой являются выраженіями воли монарха; все различіе сводится лишь къ тому, что указъ издается монархомъ совершенно самостоятельно, законъ же не иначе, какъ съ предварительнаго согласія народнаго представительства, но это участіе парламента въ законодательной дѣятельности отнюдь не измѣняетъ самого существа закона, какъ предписаніе монарха. Монархъ остается и при конституціонномъ строѣ высшимъ судьею интересовъ государства, ихъ верховнымъ вершителемъ и покровителемъ. И когда поэтому эти интересы требуютъ безотлагательно установленія нормъ, то монархъ не только имѣетъ право, но и обязанъ избрать для ихъ изданія кратчайшій путь, т.-е. установить ихъ

[1]) Исторію чрезвычайноуказнаго права во Франціи въ эпоху реставраціи мы предполагаемъ сдѣлать предметомъ спеціальной работы. Она появится въ концѣ текущаго года и дастъ подробное обоснованіе тѣмъ положеніямъ, которыя въ настоящемъ очеркѣ мы могли лишь намѣтить.

административнымъ распоряженіемъ, другими словами, издать чрезвычайный указъ.

Неудивительно поэтому, что первыя же нѣмецкія конституціи отводятъ указному праву монарха широкую область примѣненія и вводятъ институтъ чрезвычайноуказнаго права въ систему учрежденій представительнаго строя, какъ одинъ изъ его важнѣйшихъ элементовъ.

Мы и находимъ его въ конституціи Бадена 1818 года, въ хартіи Вюртемберга 1819 года и въ основномъ законѣ Гессена 1820 года.

Первый изъ этихъ учредительныхъ актовъ посвящаетъ указному праву монарха особый параграфъ (66), обстоятельно и подробно опредѣляющій различные виды указовъ, издаваемыхъ монархомъ. Этотъ параграфъ въ первой своей части уполномочиваетъ монарха на изданіе административныхъ распоряженій, необходимыхъ для исполненія законовъ и для государственной безопасности, во второй онъ вооружаетъ его правомъ, о которомъ до того времени ни одна конституція не упоминала, а именно правомъ издавать указы, которые по природѣ своей подлежатъ обсужденію палатъ, но которыхъ настоятельно требуютъ интересы государственнаго блага и преходящая цѣль которыхъ, благодаря промедленію, могла бы утратить всякое значеніе[1]).

Это постановленіе баденской хартіи, которое затѣмъ воспроизводится и въ другихъ нѣмецкихъ конституціяхъ, впервые вполнѣ опредѣленно формулируетъ институтъ чрезвычайнаго указа въ смыслѣ права монарха своей единоличной властью не только издавать временныя мѣры безопасности, вызванныя исключительными и преходящими обстоятельствами, но и установлять правовыя нормы во всей области законодательства и регулировать ими нормальныя отношенія текущей общественной жизни. Въ этомъ смыслѣ этотъ параграфъ и примѣнялся съ первыхъ же дней своего существованія и въ этомъ же смыслѣ онъ истолковывается теоріей и практикой вплоть до нашихъ дней. Новѣйшій коментаторъ баденской конституціи Вальцъ въ своемъ Staatsrecht des Grossherzogthum Baden, вышедшей въ 1909 г., категорически утверждаетъ, что право главы государства издавать чрезвычайные указы, согласно § 66 конституціи, распространяется на всѣ предметы законодательства, не

---

[1]) Der Grossherzog bestatigt und promulgirt die Gesetze, erlässt die zu deren Vollziehung und Handhabung erforderlichen — die aus dem Aufsichts-und Verwaltungsrecht abfliessenden und alle für die Sicherheit des Staates nötigen Verfügungen, Reglements und allgemeinen Verordnungen. Er erlässt auch solche ihrer Natur nach zwar zur ständischen Berathung geeignete, aber durch das Staatswohl dringend gebotene, Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde.

исключая и основныхъ законовъ (стран. 215 и 216). Въ новѣйшемъ изданіи 1905 года «Нѣмецкаго государственнаго права» Георга Мейера въ обработкѣ Аншютца мы читаемъ, что въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ въ формѣ чрезвычайныхъ указовъ могутъ быть изданы всѣ распоряженія, которыя при обычномъ теченіи вещей должны быть изданы въ формѣ законовъ (стран. 578).

Установленію чрезвычайноуказнаго права въ нѣмецкихъ государствахъ и его широкому примѣненію благопріятствовали не только тѣ государственноправовые принципы, на которыхъ былъ построенъ представительный строй этихъ государствъ, но и тѣ условія общественной жизни, при которыхъ онъ зародился и то соотношеніе политическихъ и соціальныхъ факторовъ, при которыхъ онъ возникъ.

Народное представительство въ южно-германскихъ государствахъ въ первый періодъ своего существованія не могло завоевать себѣ авторитетнаго положенія, которое сдѣлало бы его способнымъ умѣрять власть монарха и сдерживать административный произволъ. Оно не имѣло корней ни въ обществѣ, разбитомъ на отдѣльныя соперничавшія между собою сословія, ни въ населеніи, состоявшемъ изъ разнородныхъ элементовъ — обломковъ сошедшихъ съ исторической сцены государственныхъ образованій и лишь недавно объединенныхъ въ новыя политическія тѣла. Парламентъ не имѣлъ опоры въ общественномъ мнѣніи, которое было лишено всякой организаціи и находило себѣ лишь слабое выраженіе въ печати, забитой и запуганной цензурой; общество не имѣло за собою конституціоннаго прошлаго и не успѣло еще ориентироваться въ новыхъ и чуждыхъ для него условіяхъ, оно и оказалось, поэтому, совершенно неспособнымъ выступить съ опредѣленными взглядами и съ ясными и настойчивыми требованіями.

Этому безпомощному парламенту и этимъ разрозненнымъ общественнымъ силамъ противустояла сильная своею организаціей правительственная власть, опиравшаяся на созданную ею армію, на централизованную администрацію и на дисциплинированное чиновничество.

Неудивительно, что при такомъ соотношеніи силъ — правительства и народнаго представительства — послѣднее было осуждено на очень скромную роль и было неспособно оказывать сколько-нибудь успѣшное противодѣйствіе стремленію монархической власти сохранить и при конституціонномъ строѣ свое первенствующее значеніе. Въ этомъ ихъ стремленіи правительства Бадена, Вюртемберга и Гессена встрѣчали самую дѣятельную и энергичную поддержку со стороны германскаго союза, въ которомъ въ это именно время

реакціонная политика Пруссіи и Австріи достигаетъ своего апогея и въ которомъ антиконституціонныя тенденціи находятъ себѣ самое яркое и рѣзкое выраженіе въ цѣломъ рядѣ резолюцій Германскаго Союзнаго Совѣта, внушенныхъ ненавистью къ конституціонному строю. Естественно, что при такихъ условіяхъ чрезвычайноуказное право получаетъ въ южно-германскихъ государствахъ самое произвольное примѣненіе; и однимъ изъ наиболѣе рѣзкихъ тому примѣровъ можетъ служить тотъ фактъ, что всѣ главнѣйшія постановленія германскаго союза, направленныя противъ конституціонныхъ учрежденій и противъ гарантированныхъ конституціей такъ называемыхъ основныхъ правъ гражданъ, проводятся въ отдѣльныхъ государствахъ помимо и вопреки палатъ именно въ формѣ чрезвычайныхъ указовъ или, какъ они тогда назывались, въ формѣ провизорныхъ законовъ.

Это широкое пользованіе чрезвычайноуказнымъ правомъ не могло не вызвать протестовъ со стороны парламента и не возбуждать общественнаго неудовольствія. Но и эти протесты, и это неудовольствіе въ первые годы нѣмецкой конституціонной жизни были настолько сдержаны и нерѣшительны, что не производили впечатлѣнія на правительство и не влекли за собою никакихъ сколько-нибудь серіозныхъ практическихъ послѣдствій.

Лишь въ эпоху тридцатыхъ годовъ мѣняется ихъ характеръ и начинаютъ сказываться ихъ послѣдствія.

Іюльская революція производитъ сильное впечатлѣніе на политическое настроеніе нѣмецкаго общества и дѣлаетъ его особенно чувствительнымъ къ антиконституціонному примѣненію указнаго права. Протесты палатъ учащаются и становятся болѣе опредѣленными и рѣзкими; ихъ поддерживаетъ общественное мнѣніе; къ нимъ прислушиваются публицисты и государствовѣды. Подъ вліяніемъ этого движенія слагаются общія воззрѣнія на предѣлы указнаго права и на гарантіи, которыя могли бы предупредить злоупотребленія имъ. Нѣмецкая политическая доктрина продолжаетъ исповѣдывать монархическій принципъ и попрежнему признаетъ за главой государства право въ извѣстныхъ случаяхъ издавать правовыя нормы и принимать мѣры безъ участія парламента, но она теперь требуетъ, чтобы это право было введено въ опредѣленныя рамки и чтобы она была обставлена надлежащими гарантіями.

Эти требованія и отражаются на постановленіяхъ нѣмецкихъ конституцій, изданныхъ послѣ 1830 года, начиная съ Саксонской хартіи 1831 года, и кончая конституціей Рейсса ст. лин. 1867 года. Всѣ эти конституціи обставляютъ чрезвычайноуказное право

монарха болѣе или менѣе одинаковыми ограничительными условіями, которыя могутъ быть сведены къ слѣдующимъ началамъ.

Во-первыхъ, чрезвычайный указъ издается подъ отвѣтственностью всего министерства и не иначе какъ въ промежутки между законодательными сессіями. Во-вторыхъ, онъ не можетъ касаться измѣненій конституціи и избирательнаго закона. Въ-третьихъ, онъ по созывѣ палатъ долженъ быть предложенъ на ихъ утвержденіе.

Эти ограничительныя условія, какъ очень скоро обнаружила практика примѣненія чрезвычайноуказнаго права, оказались, однако, неспособными поставить свободному усмотрѣнію правительства, вооруженнаго чрезвычайноуказными полномочіями, сколько-нибудь дѣйствительныя правовыя границы.

Въ самомъ дѣлѣ: за все время существованія чрезвычайноуказнаго права важнѣйшая изъ гарантій, долженствовавшихъ ввести это право въ конституціонныя рамки, — министерская отвѣтственность — ни разу не нашла себѣ примѣненія; право палатъ принимать или отвергать провизорные законы, изданные въ ихъ отсутствіи, обнаружило себя также совершенно безсильнымъ правомъ: оно ставило палаты передъ совершившимися фактами, которые никакой протестъ не могъ сдѣлать несовершившимися и вся дѣятельность парламента, выразившаяся въ пользованіи этимъ правомъ, свелась къ молчаливому зарегистрированію народными представителями списка провизорныхъ законовъ, изданныхъ въ отсутствіи палатъ.

Изучая законодательство и практику примѣненія чрезвычайноуказнаго права въ Германіи, начиная съ 30-хъ годовъ, мы не можемъ усмотрѣть въ нихъ никакого движенія впередъ ни въ смыслѣ ограниченія чрезвычайноуказнаго права, ни въ смыслѣ усовершенствованія тѣхъ гарантій, которыя могли бы умѣрить произволъ правительства при пользованіи этимъ институтомъ. Нельзя поэтому согласиться съ мнѣніемъ М. Я. Магазинера, который утвержданетъ, что чрезвычайноуказное право «путемъ медленнаго процесса перевоплощенія» стремилось стать изъ политическаго восполненія ограниченной монархіи правомѣрнымъ коррективомъ представительства (стран. 27).

Такого «процесса перевоплощенія» мы въ исторіи чрезвычайнаго права въ Германіи не находимъ. Этотъ институтъ застываетъ здѣсь въ тѣхъ формахъ, въ которыхъ онъ сложился въ эпоху тридцатыхъ годовъ. Когда же для Германіи наступила новая эра политической жизни, этотъ институтъ не находитъ себѣ мѣста въ имперской конституціи; эта конституція обезпечиваетъ рейхстагу въ области правотворчества авторитетъ, не допускающій ни при какихъ

условіяхъ конкурренціи одностороннихъ распоряженій правительства съ законодательными актами, состоявшимися при участіи парламента.

Институтъ чрезвычайноуказнаго права, какъ онъ сложился въ 30-хъ годахъ въ нѣмецкихъ государствахъ, не находитъ себѣ подражанія и ни въ одномъ изъ государствъ, усвоившихъ себѣ конституціонный строй въ послѣднюю четверть прошлаго вѣка и въ текущемъ столѣтіи, за исключеніемъ только Австріи и Россіи.

Въ конституціяхъ Турціи 76-го года, Болгаріи 79-го года, Японіи 89-го года и Черногоріи 1905 года мы находимъ, правда, постановленія, говорящія о чрезвычайноуказномъ правѣ монарха, но эти постановленія ограничиваютъ это право лишь случаями чрезвычайной опасности и не распространяются на регулированіе общественныхъ отношеній при обычномъ теченіи государственной жизни. Они даютъ монарху право на изданіе временныхъ мѣръ въ виду преходящихъ конкретныхъ явленій, угрожающихъ внѣшней безопасности или внутреннему спокойствію государства, но не уполномочиваютъ его на изданіе общихъ правовыхъ нормъ, разсчитанныхъ на типическія отношенія[1]).

IV.

Сдѣланный нами краткій очеркъ происхожденія и распространенія чрезвычайноуказнаго права приводитъ насъ къ выводамъ, не лишеннымъ значенія для оцѣнки этого учрежденія.

Институтъ чрезвычайноуказнаго права совершенно чуждъ конституціонной жизни континентальной Европы въ первый фазисъ ея развитія. Мы не находимъ его ни въ теоріи, ни въ положительномъ правѣ этой эпохи, отмѣченной преобладаніемъ началъ, провозглашенныхъ французской революціей.

Оставаясь неизвѣстнымъ французскому конституціонному праву, основанному на началахъ общественнаго самоопредѣленія и раздѣленія властей, онъ появляется лишь къ концу второго десятилѣтія прошлаго вѣка вмѣстѣ съ нѣмецкой конституціонной доктриной, построенной на противоположныхъ принципахъ, на началѣ личнаго управленія и объединенія верховныхъ функцій въ одномъ

---

[1]) Ст. 8 Японской конституціи предоставляетъ императору право издавать указы съ силою закона лишь «въ случаяхъ крайней нужды» для поддержанія общественнаго спокойствія и безопасности и для предотвращенія бѣдствій. § 47 Болгарской конституціи уполномочиваетъ правительство издавать распоряженія съ силою закона въ случаѣ опасности извнѣ или извнутри. Аналогичныя постановленія мы находимъ въ конституціяхъ Турецкой (ст. 36) и Черногорской (ст. 75).

факторѣ, другими словами, на монархическомъ принципѣ. Сложившись въ сторонѣ отъ той магистральной линіи, по которой шло развитіе конституціонализма, институтъ чрезвычайноуказнаго права остался безъ примѣненія въ государствахъ, въ которыхъ это развитіе получило свое завершеніе, и нашелъ почву для своего существованія лишь въ небольшой группѣ государствъ, въ которыхъ начала правового государства не нашли себѣ пока полнаго признанія и въ которыхъ они и въ наше время еще въ значительной мѣрѣ заслоняются тенденціями, сохранившимися отъ стараго порядка.

Это прошлое и это настоящее института чрезвычайноуказнаго права произноситъ надъ нимъ приговоръ, который трудно согласовать съ господствующей въ современной литературѣ теоріей, пытающейся оправдать этотъ институтъ съ точки зрѣнія конституціоннаго строя.

Представители этой теоріи подкрѣпляютъ свой взглядъ въ сущности слѣдующимъ только доводомъ, который мы приведемъ здѣсь словами М. Я. Магазинера:

«Бываютъ», говоритъ онъ, «въ жизни государства моменты, когда наступаютъ исключительныя обстоятельства, неотложно требующія мѣръ законодательнаго характера, между тѣмъ, парламентъ, безъ котораго эти мѣры не могутъ быть приняты, прекратилъ свои занятія. Въ такихъ исключительныхъ обстоятельствахъ исполнительной власти д о л ж н ы б ы т ь [1]) предоставлены соотвѣтствующія имъ исключительныя полномочія и сфера административной дѣятельности парламента д о л ж н а б ы т ь [1]) раздвинута включеніемъ въ эту сферу вопросовъ законодательнаго характера» [2]).

Въ отвѣтъ на эту аргументацію напрашиваются слѣдующія соображенія:

Потребность въ правовыхъ предписаніяхъ, регулирующихъ нормальныя общественныя отношенія, обусловливается не исключительными обстоятельствами, возникающими внезапно и не могущими быть предвидѣнными въ теченіе законодательныхъ сессій, а вызывается общественными условіями, слагающимися постепенно, путемъ длительнаго процесса, всегда могущими быть уловленными законодательными органами.

Исключительныя обстоятельства, которыя наступаютъ неожиданно и которыя недоступны предвидѣнію этихъ органовъ, какъ то мятежи и возстанія, стихійныя катастрофы и народныя бѣдствія

---

[1]) Разрядка наша.
[2]) М а г а з и н е р ъ. Чрезвычайноуказное право въ Россіи, стр. 8.

въ видѣ наводненія, землетрясенія, голода, эпидеміи и т. п. вызываютъ потребность не въ органическихъ законахъ, разсчитанныхъ на длительное существованіе, а въ чрезвычайныхъ временныхъ мѣрахъ. Для изданія же такихъ мѣръ вовсе не требуется института чрезвычайноуказнаго права, дающаго правительству право указами регулировать общественныя отношенія, а совершенно достаточно узаконеній, уполномочивающихъ правительство въ отсутствіе парламента въ случаяхъ наступленія обстоятельствъ, грозящихъ государству крайней опасностью, издавать временныя чрезвычайныя мѣры съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы одновременно съ этими мѣрами было издано распоряженіе о созваніи въ возможно кратчайшій срокъ парламента для узаконенія этихъ мѣръ. При томъ техническомъ совершенствѣ, котораго достигли въ наше время всякіе способы сношеній и сообщеній — почтовыхъ, телеграфныхъ, желѣзнодорожныхъ, пароходныхъ и всякихъ другихъ, такой созывъ парламента не можетъ встрѣтить серіозныхъ препятствій: и если мобилизація многотысячныхъ армій совершается въ наше время въ нѣсколько дней, то тѣмъ легче и проще въ соотвѣтствующій срокъ созвать парламентъ, состоящій изъ нѣсколькихъ сотъ человѣкъ.

Но если бы созваніе парламента въ экстренныхъ случаяхъ и встрѣчало серіозныя затрудненія, то они, во всякомъ случаѣ, преодолимы, и, будучи техническаго характера, никоимъ образомъ не могутъ идти въ сравненіе съ отрицательными сторонами чрезвычайной указной власти правительства, имѣющими глубоко-принципіальное значеніе. Институтъ чрезвычайноуказнаго права никогда не игралъ въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ онъ получилъ наиболѣе широкое примѣненіе, той роли, которую ему приписываетъ пытающаяся его оправдать теорія — роли корректива къ представительному строю, придающаго законодательному процессу быстроту и эластичность, а напротивъ, всегда являлся тормазомъ для правильнаго теченія конституціонной жизни, служа въ рукахъ правительства орудіемъ для свободнаго проведенія своихъ начинаній помимо парламента, а нерѣдко и вопреки ему.

Мы кончили. Послѣдній нашъ выводъ можетъ быть формулированъ въ слѣдующемъ положеніи:

Институтъ чрезвычайноуказнаго права, какъ онъ сложился въ нѣмецкихъ государствахъ, и какъ онъ усвоенъ австрійскимъ и русскимъ законодательствами, съ точки зрѣнія конституціонно-правовой представляетъ собою учрежденіе, стоящее въ принципіальномъ противорѣчіи съ основными требованіями правового государства; съ точки зрѣнія политической это — не коррективъ

представительства, а удобное средство въ рукахъ правительственной власти вносить и при конституціонномъ порядкѣ свободу усмотрѣнія въ область законодательства; съ точки зрѣнія исторической это — не необходимый моментъ въ развитіи конституціонныхъ учрежденій и не институтъ, сложившійся въ органической съ ними связи, а преходящій эпизодъ въ политической жизни небольшой группы государствъ, эпизодъ, который отойдетъ въ прошлое вмѣстѣ съ цѣлымъ рядомъ другихъ аналогичныхъ ему явленій, представляющихъ собою запоздалые отзвуки пережитаго порядка.

А. С. Алексѣевъ.

Москва. Типогр. Г. Лисснера и Д. Собко, Крестовоздв. п., д. № 9.