

1029

279 (97)
12-17-11

1217

Н. К. Малинин

Доктор профессора Императорскаго Харьковского Университета

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ И ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ ВЪ РОССИИ.

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ



1873

Вол. кан. М. М. М.

В. М. Малинин



ХАРЬКОВЪ.
Томскаго Университета Библиот. Ч. 2.
1910

349 (47)

№ - 14 - 0.

Н. Н. Палиенко.

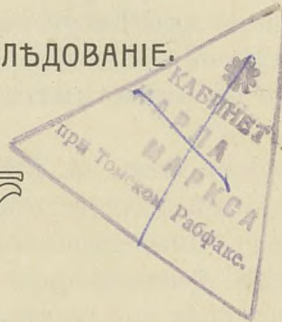
Орд. профессоръ Императорскаго Харьковскаго Университета.

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ

И

ФОРМА ПРАВЛЕНІЯ ВЪ РОССІИ.

ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗСЛѢДОВАНИЕ.



1-908208

10/ХІІ 9/117.

Исв. кам. № 2637

От
Макушина



ХАРЬКОВЪ.

Типографія „Печатникъ“ Рыбная, 28.

1910.

542014

С. А. Сидорова

Институт истории и этнологии Российской Академии наук

ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ

N

ГОДА ВВЕДЕНИЯ В РОССИИ

ГОЛАНДСКОЕ НЕПРЯМОЕ



С. А. Сидорова
Институт истории и этнологии
Российской Академии наук

Основные законы и форма правленія въ Россіи.

Г Л А В А I.

Дореформенный періодъ.

I.

Основные законы Россійской Имперіи обнародованы четыре года тому назадъ, но вопросъ о существѣ опредѣленнаго ими государственнаго строя все еще остается для многихъ открытымъ. Не только въ общественныхъ, особенно партійныхъ группахъ, этотъ вопросъ различно разрѣшается и вызываетъ рѣзкую полемику, но и сами представители правительственной власти избѣгаютъ выражать сколько нибудь опредѣленное мнѣніе о существующемъ государственномъ строѣ Россіи, ограничиваются лишь общими заявленіями о наличности въ Россіи представительнаго строя, не опредѣляя затѣмъ точнѣе его правового характера.

Каковъ же этотъ строй? Является ли Россія теперь, по крайней мѣрѣ *de jure*, ограниченной конституціонной монархіей, или осталась и нынѣ, послѣ введенія законодательныхъ представительныхъ учрежденій, монархіей неограниченной, абсолютной, какъ это открыто и заявляютъ нѣкоторые политическія партіи и нѣкоторые представители мѣстной административной власти. Первая и вторая Государственныя Думы, по крайней мѣрѣ въ большинствѣ своего состава и въ лицѣ своихъ предсѣдателей, трактовали новый строй, какъ конституціонный. Третья Государственная Дума, организованная по положенію о выборахъ 3 іюня 1907 г., несмотря на горячіе дебаты, возникшіе въ ней не такъ давно по этому вопросу съ участіемъ въ нихъ и представителя объединеннаго министерства, дебаты, въ

которыхъ многіе изъ членовъ Думы высказались, что основными законами установленъ у насъ конституціонный строй, не пришла, тѣмъ не менѣе, in corpore къ опредѣленному рѣшенію этого вопроса, Дума не рѣшилась по политическимъ соображеніямъ сказать въ качествѣ высшаго законодательнаго представительнаго учрежденія свое авторитетное и опредѣленное слово по вопросу, касающемуся самыхъ правовыхъ основъ и условій ея бытія. И вотъ получается положеніе, недопустимое съ точки зрѣнія элементарныхъ требованій государственнаго правопорядка, не мыслимое ни въ какомъ другомъ изъ современныхъ государствъ, что правовыя основы государственнаго строя страны покрываются таинственнымъ туманомъ, точно предметы въ «странѣ воспоминаній» въ извѣстной сказкѣ Меттерлинка «Синяя птица».

Ясный отвѣтъ по указанному вопросу даетъ наша научная государственно-правовая литература. Наука положительнаго государственнаго права не можетъ допускать неясностей и недомолвокъ въ отношеніи правовыхъ началъ положительнаго государственнаго строя, разъ сама система дѣйствующаго права въ достаточной мѣрѣ выразила эти начала; для раскрытія началъ дѣйствующаго права у юристовъ есть такое средство, какъ юридическій анализъ правовыхъ нормъ, и для установленія принциповъ, положенныхъ въ основу данной системы нормъ—синтезъ заключающихся въ нихъ правовыхъ понятій. Въ этомъ объективномъ изслѣдованіи дѣйствующаго права различныя политическія симпатіи и соображенія, обуславливающія тѣ или другіе недомолвки или напередъ диктующія истолкованіе права въ желаемомъ смыслѣ, не должны имѣть мѣста.

Въ нашей научной литературѣ имѣется уже нѣсколько трудовъ, посвященныхъ освѣщенію нашего реформированнаго государственнаго права и въ частности выясненію интересующаго насъ кардинальнаго вопроса объ установленной дѣйствующимъ правомъ формѣ правленія Россіи. Эти изслѣдованія пришли къ выводу, что существующими законами въ Россіи установленъ конституціонный представительный строй, хотя сравнительно наименѣе развитаго типа, и Россія изъ абсолют-

ной монархіи превратилась въ монархію конституціонную, ограниченную, представительную¹⁾).

Мы имѣемъ въ виду въ настоящей статьѣ со своей стороны обратиться къ выясненію юридически опредѣленной формы правленія въ Россіи. Выясненіе этого вопроса требуетъ предварительнаго сопоставленія и приведенія въ связь дѣйствующихъ государственныхъ нормъ съ нормами, опредѣлявшими существо нашего государственнаго строя до послѣднихъ преобразованій. Это необходимо, какъ потому, что новыя государственно-правовыя нормы лишь въ извѣстной части, хотя и кореннымъ образомъ, измѣнили дѣйствовавшій государственный порядокъ, такъ и потому, что нѣкоторыя изъ нихъ содержатъ въ себѣ даже весьма важныя заимствованія изъ понятій и терминологіи стараго права, возбуждающія особенныя затрудненія при толкованіи нынѣ существующаго строя. Таковы особенно включенный и въ новые основные законы термины «самодержецъ», «самодержавный», «самодержавная власть», а въ 222 ст. Учр. Имп. фамиліи и «неограниченный самодержецъ».

Юридическія основы нашего стараго государственнаго строя были ярко выражены въ томѣ I, ч. I, Св. Осн. Госуд. Законовъ, изд. 1892 г.

Именно въ раздѣлѣ первомъ, трактующемъ «О священныхъ правахъ и преимуществахъ Верховной Самодержавной власти», говорилось: «Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный.—Повиноваться Его власти не токмо за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ»,

¹⁾ См. напр. *Н. И. Лазаревскій*: Лекціи по русскому государственному праву, 1908 г. т. I, ст. 119 сл., 134 сл.; Проф. *В. В. Ивановскій*. Учебникъ государственнаго права, 1908 г. ст. 336 сл., 379 сл. 2-е изд. 1909 г. См. также новѣйшее 6-е изданіе курса *Коркутова* „Русское государственное право, т. I, 1908 г. подъ редакціей и съ дополненіями пр.-доц. Авалова, Горенберга и Соколова; дополненіе редакторовъ, стр. 214—215. Иначе квалифицируетъ нашъ государственный строй нѣмецкій ученый проф. *Hatschek*. Въ недавно вышедшей своей книгѣ „Allgemeines Staatsrecht auf rechtsvergleichender Grundlage“, Leipzig, 1909 г. Theil I. *Hatschek*, не приводя къ тому никакихъ доказательствъ, и не подвергая не только анализу, но даже самому поверхностному обзору опредѣляющія русскій государственный строй нормы, просто относитъ Россію къ категоріи „абсолютныхъ“ монархій, хотя съ наличностью народнаго представительства.

и затѣмъ въ ст. 2 говорилось, что «Та же власть верховная и самодержавная принадлежитъ и Императрицѣ, когда наслѣдство престола въ порядкѣ, для сего установленномъ, дойдетъ до лица женскаго»...

Далѣе, «Императорскій Всероссійскій престоль есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ Императорскомъ Домѣ» (ст. 3 Осн. Зак.).

Такимъ образомъ, форма правленія, какъ она ясно опредѣлялась въ прежнихъ Осн. Законахъ, есть неограниченная наслѣдственная монархія «Божіею милостію»; указаніе на религиозный источникъ и санкцію императорской власти содержалось, какъ и нынѣ содержится, въ титулѣ Императора: «Божіею поспѣшествующею милостію, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій»... и находитъ свое наглядное выраженіе въ торжественномъ обрядѣ коронованія и миропомазанія, совершаемомъ, по опредѣленію Основныхъ Законовъ (ст. 35 Осн. Зак., нынѣ ст. 58), по вступленіи на престоль. Русскій монархъ также именовался, какъ и нынѣ именуется, «истиннымъ и природнымъ» (выраженіе, употребленное въ формѣ всенародной присяги на вѣрность подданства. Прилож. V къ Основн. Законамъ изд. 1892 г. и изд. 1906) государемъ своихъ подданныхъ. Этимъ выражается идея, что русскій монархъ обладаетъ первоначальной, а не делегированной, властью, производитъ свою власть непосредственно отъ Бога или, выражаясь старой французской формулой монархической власти, «держитъ свою власть лишь отъ Бога и себя самого» — «ne tient de nullui fors de Dieu et luу»¹⁾. Абсолютный суверенитетъ монарха проведенъ былъ въ прежнихъ Основныхъ Законахъ самымъ послѣдовательнымъ, категорическимъ образомъ. Монархъ являлся единственнымъ носителемъ всей законодательной власти (см. ст. 47 и 51 Осн. Зак.) и власти управленія «во всемъ ея пространствѣ» (ст. 80 Осн. Зак.). Въ законодательной дѣятельности монарху содѣйствовали лишь законосовѣщательныя учрежденія, въ сферѣ

¹⁾ Символическимъ изображеніемъ этого принципа является то, что при коронованіи Императоръ самъ беретъ скипетръ и державу, показывая тѣмъ, говоритъ проф. Романовичъ-Славатинскій (Пособіе для изученія рус. госуд. права. Вып. I, стр. 47), всенародно свое самодержавіе.

же «управленія верховнаго» власть его дѣйствовала непосредственно, а въ «подчиненномъ управленіи» опредѣленная степень власти ввѣрялась отъ монарха мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію (ст. 80 Осн. Зак.)¹⁾. Опредѣляя «Существо Верховной Самодержавной Власти», наши старые Основные Законы характеризовали ее двумя признаками, какъ «неограниченную» и какъ «самодержавную». Въ статьѣ I Основныхъ Законовъ термины «самодержавный» и «неограниченный» стояли рядомъ, связанные союзомъ «и»: «Императоръ Всероссийскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный»... Такое сочетаніе этихъ терминовъ въ Основныхъ Законахъ возбудило въ средѣ истолкователей русскаго государственнаго права разногласія по вопросу о томъ, являются ли понятія «неограниченности» и «самодержавія»²⁾ въ Основныхъ Законахъ однозначущими или каждое изъ нихъ имѣетъ свой особый смыслъ. Въ виду того, что терминъ «самодержавный» для обозначенія власти монарха принятъ и въ нынѣ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ, а терминъ «неограниченный», хотя и опущенъ при опредѣленіи существа власти монарха, но оставленъ въ ст. 222 специальной части дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ, именно во второмъ раздѣлѣ ихъ— «Учрежденіи объ Императорской Фамиліи», разъясненіе этого словоупотребленія законодателя въ нашихъ прежнихъ Основныхъ Законахъ далеко не утратило своего значенія и для дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ, копировавшихъ и повторявшихъ многое изъ прежнихъ Основныхъ Законовъ.

Обратимся прежде всего къ законодательнымъ источникамъ, на основаніи которыхъ составителями свода при его из-

¹⁾ Въ частности, о тождественномъ съ вышеуказаннымъ положеніи русскаго монарха въ области церковнаго законодательства и управленія по нашимъ прежнимъ Основнымъ Законамъ и о томъ, что церковная власть признавалась въ законахъ лишь „однимъ изъ направленій высшей государственной власти“, см. проф. *Е. Н. Телмиковский*: „Положеніе Императора Всероссийскаго въ русской православной церкви въ связи съ общимъ ученіемъ о церковной власти“. Юр. Записки Демид. Юрид. Лицея. 1909 г. Вып. I, стр. 47—80.

²⁾ Слово „самодержецъ“—переводъ греческаго „*αὐτοκράτορ*“.

даніи была формулирована указанная статья прежнихъ Основныхъ Законовъ. Въ подстатейныхъ ссылкахъ ст. I Осн. Зак. на первомъ мѣстѣ поставлена ссылка на № 17906 Полн. Собр. Зак. Учрежденіе объ Императорской фамилии 5 апр. 1797, парагр. 71. Тутъ Императоръ Павелъ I опредѣляетъ о нарушающихъ порядокъ отношеній къ монарху членахъ императорской фамилии: «царствующій, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ право отъ назначеннаго нами отрѣшитель и поступать, какъ съ неповинующимся волѣ нашей и волѣ каждаго, мѣсто наше занимающаго». Въ указанномъ случаѣ словоупотребленіе «неограниченный Самодержецъ» даетъ основаніе приписывать различное значеніе терминамъ «неограниченный» и «самодержавный», иначе нечего было бы говорить «неограниченный Самодержецъ»¹⁾.

Соотвѣтственно съ этимъ и въ Осн. Зак. Учрежд. о Импер. фамилии ст. 178, изд. 1892 г., какъ и въ дѣйствующемъ Учрежденіи о Императорской фамилии ст. 222, дословно почти вездѣ копирующемъ старое Учрежденіе о Императорской фамилии, говорится: «Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ Монаршей!»

Въ слѣдующемъ источникѣ I ст. Осн. Зак. изд. 1892 г.— Полн. Собр. Зак. № 3006, Уставъ Воинскій 30 марта 1719 г. арт. 20, толкованіе,—говорится: «Ибо Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣту дать не долженъ, посему и власть имѣетъ свои государства и земли, яко Христіанскій Государь, по своей волѣ и

¹⁾ *Н. М. Коркуновъ*: Рус. госуд. право, т. I, 1899 г. стр. 202, замѣчаетъ: „если составители Свода на первое мѣсто поставили ссылку именно на Учрежденіе Императорской Фамилии, то это объясняется вѣроятно тѣмъ, что въ одномъ этомъ актѣ встрѣчается принятое въ Сводѣ сочетание опредѣленій: „самодержавный и неограниченный“.—Это совершенно вѣрно, но догматическій анализъ нашихъ законовъ не можетъ однако игнорировать такое выдѣленіе этого источника и проведенное въ самомъ законѣ сочетание этихъ опредѣленій, какъ двухъ особыхъ свойствъ власти.

благоднѣнію управлять», при чемъ добавляется, что «все упомянутое въ этомъ артикулѣ относится и къ Ея Величеству Царской супругѣ и Его государства наслѣдію».

Въ этомъ источникѣ употребленъ лишь терминъ «самовластный», а не термины «самодержавный» и «неограниченный»; въ параллельномъ же нѣмецкомъ текстѣ Воинскаго устава терминъ «самодержавный»^{вмѣстѣ} передается терминомъ «суверенный» (Denn Seine Majestät sind ein souweräner Monarch...). Этотъ источникъ съ своимъ терминомъ «самовластный» не даетъ указанія для выясненія соотносительнаго значенія терминовъ «самодержавный» и «неограниченный»¹⁾. Можно лишь сказать, что терминъ «самовластный» выражаетъ суверенитетъ монарха, который по смыслу приведеннаго источника является при этомъ абсолютнымъ, вслѣдствіе чего приведенный источникъ можетъ служить больше основаніемъ для употребленнаго въ ст. I Осн. Зак. термина «неограниченный», чѣмъ «самодержавный». То же самое должно сказать и о слѣдующемъ источникѣ I ст. Осн. Зак. изд. 1892 г. П. С. З. № 3485. Уставъ Морской 1720 янв., 13 кн. V гл. I ст. 2, толк., повторяющемъ буквально вышеприведенный текстъ Устава Воинскаго («Ибо Его Величество есть Самовластный Монархъ»...).

Далѣе подъ ст. I Осн. Зак. сдѣлана ссылка на П. С. № 5509, Манифестъ 28 февр. 1730 г. «О вступленіи на Россійскій престолъ Ея Императорскаго Величества Государыни Императрицы Анны Іоанновны, о воспріятіи Самодержавія и объ учиненіи вновь присяги». Тутъ относится къ интересующему насъ вопросу слѣдующее мѣсто: «понеже потомъ вѣрныя жъ Наши подданные всѣ единогласно Насъ просили, дабы Мы Самодержавство въ нашей Россійской Имперіи, какъ издревле прародители Наши имѣли, воспріять соизволили, по которому ихъ всенижайшему прошенію, Мы то Самодержавство воспріять и соизволили». — Далѣе, содержится приказъ «вновь присягу сочинить» и напе-

¹⁾ Это признаетъ, повидимому, и проф. *М. Н. Коркуновъ*, Рус. госуд. право, т. I, 1899 г. стр. 202: „это неудачное и нигдѣ болѣе въ нашемъ законодательствѣ не встрѣчающееся выраженіе „самовластный“, какъ видно изъ нѣмецкаго текста артикула, употреблено въ смыслѣ „суверенный“.

чатать ее, «по которой всѣ вѣрные Наши подданные (въ самой формулѣ присяги добавлено еще и «рабы») въ вѣрности своей къ Намъ, яко Самодержавной Государынѣ, присягать должны».—Историческія событія, вызвавшія этотъ манифестъ, отверженіе Императрицей ограниченій императорской власти, проектированныхъ Верховнымъ Тайнымъ Совѣтомъ и принятыхъ было Императрицей, ¹⁾ даютъ полное основаніе понимать «самодержавіе» въ Манифестѣ 1730 г., какъ однозначущее съ «неограниченностью» власти ¹⁾.

Наконецъ, послѣдній изъ указанныхъ подъ ст. I Осн. Зак. изд. 1892 источниковъ: П. С.З. № 3718 янв. 25. 1721, Регламентъ или Уставъ Духовной Коллегии ч. I, п. 2 гласитъ: «Монарховъ власть есть самодержавная, которымъ повиноваться самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ, обаче совѣтниковъ своихъ имѣютъ не токмо ради лучшаго истины взысканія, но дабы и не клеветали непокоривые челоуѣцы, что ее или оно силою паче и по прихотямъ своимъ, нежели судомъ и истиною заповѣдуетъ монархъ».

Слова «монарховъ власть есть самодержавная... обаче (т. е. тѣмъ не менѣе) совѣтниковъ своихъ имѣютъ» указываютъ, что самодержавіе здѣсь употреблено въ смыслѣ нераздѣльности и неограниченности власти: монархъ ни съ кѣмъ власти не раздѣляетъ и ни кѣмъ не ограниченъ, хотя и имѣетъ при себѣ совѣщательные органы ради лучшаго взысканія «истины» и «дабы не клеветали непокоривые челоуѣцы...»

Что здѣсь слова «власть самодержавная» однозначущи со словами «власть неограниченная», подтверждается еще и идейнымъ источникомъ духовнаго регламента. Этимъ источникомъ, какъ доказываетъ убѣдительно проф. Е. Н. Темниковскій, явились сочиненія Пуффендорфа. Именно только что приведенное

¹⁾ Членъ В. Т. Совѣта Кн. Д. М. Голицынъ, какъ извѣстно, мотивировалъ своимъ товарищамъ необходимость ограниченія самодержавія слѣдующими словами: „понеже кончиною Петра II мужское колѣно Петра Великаго пресѣклось, Россія же весьма много претерпѣла отъ самодержавной власти..., то надлежитъ сію безмѣрную власть ограничить добрыми законами и не иначе подносить Самодержавной Императрицѣ, какъ подъ извѣстными условіями“.

мѣсто Духовнаго Регламента о цѣлесообразности совѣщательнаго органа при самодержавномъ монархѣ инспирировано разсужденіемъ Пуфендорфа (*De Jure-naturae* I. VII 6, § 12) о значеніи совѣщательнаго органа при носителѣ «абсолютной» власти (*Per... senatum, praesertim ubi regi sit potestas eundem iterum dissolvendi, imperium absolutum esse non desinit...*)¹⁾. Это «*imperium absolutum*» авторъ регламента передаетъ словами «власть самодержавная».

Разсмотрѣніе всѣхъ источниковъ I ст. Осн. Зак. приводитъ насъ къ выводу, что хотя всѣ они характеризуютъ власть монарха и какъ неограниченную, но лишь въ манифестѣ Анны Иоанновны и духовномъ Регламентѣ терминъ «самодержавный» специально употребленъ для означенія неограниченности власти; въ двухъ же другихъ источникахъ законодатель пользуется своеобразнымъ терминомъ «самовластный», а въ первомъ изъ указанныхъ источниковъ, поставленномъ составителями ст. I Осн. Зак. въ подстатейной ссылкѣ на первомъ мѣстѣ, терминъ «Самодержецъ» сочетается съ терминомъ «неограниченный», какъ имѣющій самостоятельное значеніе, что и выразили также составители ст. I Осн. Зак. словами: «самодержавный и неограниченный».

Такимъ образомъ, законодательные источники I ст. нашихъ дореформенныхъ Основныхъ Законовъ не даютъ рѣшительныхъ указаній о соотношеніи терминовъ «самодержавный» и «неограниченный», квалифицирующихъ власть Государя въ ст. I прежнихъ Осн. Законовъ; но ни сама I ст., ни источники ея не даютъ основаній и къ столь рѣшительно высказываемому нѣкоторыми утвержденію, что термины «самодержавный» и «неограниченный» въ указанной статьѣ употреблены какъ синоними. Текстъ же I статьи, во всякомъ случаѣ, разграничиваетъ ихъ.

Не даютъ также достаточныхъ основаній для отождествленія «самодержавія» съ «неограниченностью» власти и другія.

¹⁾ Проф. *Е. Н. Темниковскій*: Одинъ изъ источниковъ Духовнаго Регламента. Харьковъ, 1909 г. *Его же*: Положеніе Императора Всероссийскаго въ русской православной церкви въ связи съ общимъ ученіемъ о церковной власти. Юридич. Записки. Изд. Демид. Юрид. Лицея, 1909 года Вып. I, стр. 58—66.

кромѣ указанныхъ въ Сводѣ Законовъ, историческія указанія о словоупотребленіи термина «самодержавіе» въ періодъ времени, предшествующій Своду Законовъ.

Независимо отъ того, что другихъ, кромѣ вышеприведенныхъ источниковъ ст. I Осн. Зак. составителями не показано, и, слѣдовательно, для истолкованія этой статьи мы должны считаться только съ текстомъ Основного Закона и его источниками, но и въ другихъ источникахъ слово «самодержавіе» употреблялось въ различномъ смыслѣ.

Такъ, терминъ «самодержавіе» употреблялся въ смыслѣ высшей, верховной власти, суверенитета, съ подчеркиваніемъ его такъ называемой внѣшней стороны (международно-правовая сторона суверенитета) въ договорѣ Екатерины II съ грузинскимъ царемъ Иракліемъ. Въ Екатерининскомъ наказѣ ст. 9 «самодержавіе» употреблено въ смыслѣ соединенія всей власти въ лицѣ монарха: «государь есть самодержавный, ибо никакая другая, какъ соединенная въ его особѣ власть, не можетъ дѣйствовать сродно съ пространствомъ столь великаго государства».

Самодержавіе понимали и въ смыслѣ «единоначальствованія»¹⁾. Далѣе, Иванъ Грозный употреблялъ терминъ «самодержавный» въ смыслѣ первоначальности царской власти и одновременно въ смыслѣ ея нераздѣльности и неограниченности²⁾.

При такомъ положеніи вопроса не удивительно, что и въ литературѣ нашего государственнаго права истолкователи дореформенныхъ Основныхъ Законовъ, начиная съ самаго составителя Свода графа Сперанскаго, расходятся во мнѣніяхъ относительно значенія терминовъ самодержавія и неограниченности въ основныхъ законахъ.

1) Въ степенной книгѣ, составленной въ XIV в. митрополитомъ Кипріюномъ написано: „Самодержавное царское скипетроправленіе, иже начася отъ Рюрика, иже бѣ отъ племени Пруссова, по его же имени прусская земля именуется; Прусъ же братъ бысть единоначальствующаго на землѣ римскаго Кесаря Августа“... Цит. у *В. И. Сергѣевича*: Лекціи по исторіи русскаго права. Власть Московскихъ государей. 1890 г. стр. 246.

2) См. объ этомъ ниже.

II.

Графъ Сперанскій, мнѣніе котораго въ данномъ вопросѣ имѣеть особо важное значеніе, въ своемъ «Руководствѣ къ познанію Законовъ» разграничивалъ понятія самодержавія и неограниченности¹⁾. Приведя ст. I Осн. Законовъ «Императоръ Всероссийскій есть монархъ самодержавный и неограниченный», Сперанскій писалъ: «въ сихъ краткихъ словахъ заключается два положенія: 1) что Имперія Россійская есть монархія, въ коей всѣ стихіи державнаго права соединяются въ особѣ Императора; 2) что они соединяются во всей полнотѣ ихъ и пространствѣ и, слѣдовательно, Имперія есть чистая монархія. Двумя словами, весьма многозначительными, продолжаетъ Сперанскій, выражается въ нашихъ законахъ полнота верховной власти: самодержавіемъ и неограниченностью. И затѣмъ онъ поясняетъ, что слово «самодержавіе» имѣеть два разные смысла: когда оно прилагается къ государству, то оно означаетъ «независимость государства отъ всякой посторонней власти», но въ приложеніи къ особѣ монарха означаетъ «соединеніе всѣхъ стихій державнаго права во всей полнотѣ ихъ, безъ всякаго участія и раздѣленія ихъ». Слова же «неограниченность власти», поясняетъ онъ далѣе, означаютъ, что «никакая другая власть на землѣ, власть правильная и законная, не можетъ положить предѣловъ власти Россійскаго Самодержца».

Это разграниченіе Сперанскимъ самодержавія и неограниченности всецѣло было принято въ нашей государственно-правовой литературѣ проф. А. В. Романовичъ-Славатинским²⁾, но подверглось критикѣ со стороны Н. М. Коркунова, указывавшаго, что въ опредѣленіи Сперанскаго понятія эти по содержанію совпадаютъ. «Соединеніе всѣхъ стихій державнаго права», писалъ Н. М. Коркуновъ, «очевидно ничего другого означать не можетъ, какъ то, что не существуетъ никакой другой власти, которая бы ограничивала власть монарха»³⁾.

¹⁾ Графъ *Сперанскій*. Руководство къ познанію Законовъ изд. 1845 г. I. О силѣ и пространствѣ верховной власти, стр. 49—57.

²⁾ А. В. *Романовичъ-Славатинскій*. Пособіе для изученія рус. госуд. права, 1872 г. В. I, стр. 32.

³⁾ *Коркуновъ*. Рус. Госуд. право, т. I, 1899 г. стр. 200—203.

Но разграниченіе Сперанскаго могло бы предстать въ нѣсколько иномъ свѣтѣ, если бы, ограничиваясь лишь данными Сперанскимъ основными опредѣленіями понятій самодержавія и неограниченности и не вдаваясь въ его дальнѣйшія затемняющія ихъ поясненія, сопоставить эти опредѣленія съ одной, весьма распространенной въ свое время на Западѣ Европы, идеей и формулой монархической власти. Это—именно формула монархическаго принципа, столь ярко сформулированная въ Хартіи 1814 г. Людовика XVIII, принятая на заключительныхъ актахъ Вѣнскаго конгресса, положенная въ основу всего государственнаго строя Европы на конгрессахъ въ Троппау, Лайбахѣ и Веронѣ, далѣе принятая въ монархіяхъ бывшаго германскаго союза, и даже, по толкованію нѣмецкихъ государствъ-вѣдковъ, въ конституціяхъ современныхъ монархій Германской Имперіи.

Эта идея суверенитета монарха состоитъ въ томъ, что монархъ, даже конституціонный или ограниченный, сосредоточиваетъ въ своемъ лицѣ всю полноту правъ государственной власти (*quo ad jus*), которой онъ одинъ и обладаетъ по собственному праву, и лишь въ осуществленіи своихъ державныхъ правъ (*quo ad exercitium*) монархъ можетъ быть въ тѣхъ или другихъ отношеніяхъ ограниченъ соучастіемъ другихъ органовъ, какъ то установленнымъ имъ самимъ народнымъ представительствомъ.

«Мы приняли въ соображеніе»,—говоритъ «возвращающійся послѣ долгаго отсутствія» король Людовикъ XVIII въ введеніи къ октроированной имъ хартіи 1814 г.—«что, хотя вся полнота власти сосредоточивается во Франціи въ особѣ короля, наши предшественники, не колеблясь, измѣняли ея отправленіе (*exerce*), согласно различію времени»... И до нынѣ еще дѣйствующая Баварская конституція, октроированная въ 1818 г., въ отд. II, парагр. I, опредѣляетъ: «Король—глава государства, онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права верховной власти и осуществляетъ ихъ согласно даннымъ имъ и установленнымъ въ настоящей конституціи постановленіямъ».

Эта, распространенная въ первой половинѣ 19-го вѣка въ теоріи и выраженная въ конституціонныхъ актахъ, формула мо-

нархической власти и теперь еще энергично поддерживается нѣмецкими юристами для государствъ, строй которыхъ базируется на монархическихъ началахъ, притомъ даже въ отноше- нии тѣхъ нѣмецкихъ монархическихъ конституцій, въ которыхъ такая идея прямо не выражена ¹⁾).

И даже Георгъ Мейеръ, менѣе склонный, чѣмъ многіе другіе истолкователи германскаго государственнаго права, къ форсированію монархическаго принципа, ссылаясь на положительное государственное право германскихъ государствъ, писалъ о власти нѣмецкихъ монарховъ: «Монархъ—носитель государственной власти. Онъ призванъ непосредственно конституціей къ своему положенію и не заимствуетъ ни отъ какого другого органа свои права. Онъ соединяетъ въ своемъ лицѣ всю полноту государственнаго верховенства и власти. Монархъ соединяетъ въ своей особѣ совокупную государственную власть. Это основное положеніе спеціально выражено, какъ въ законахъ прежняго Германскаго Союза, при господствѣ котораго возникли конституціи нѣмецкихъ государствъ, такъ и въ большей части самихъ конституцій. Эта же идея лежитъ и въ основѣ тѣхъ конституцій, которыя не формулируютъ ее спеціально». «Однако», добавляетъ Георгъ Мейеръ, «возрѣніе на монарха, какъ держателя совокупной (gesamnten) государственной власти, не означаетъ, что его власть *безгранична*. Въ силу конституціи, онъ при осуществленіи своихъ правъ ограниченъ соблюденіемъ извѣстныхъ формъ, частью содѣйствіемъ другихъ органовъ»... ²⁾).

¹⁾ Какъ на одинъ изъ многихъ примѣровъ можно указать на типичное въ этомъ отношеніи опредѣленіе власти прусскаго короля, даваемое Freih. K. v. Stengel въ его „Das Staatsrecht d. Königreichs Preussen“ Freiburg, 1894, стр. 36. „Король сосредоточиваетъ въ себѣ всю совокупную полноту власти (die gesammte Fülle der Staatsgewalt)... При истолкованіи прусской конституціи 31/1 1850 и ея отдѣльныхъ опредѣленій должно исходить изъ слѣдующихъ основъ: королю прусскому принадлежитъ совокупная государственная власть по собственному праву и принадлежитъ только ему одному (und allein zu). Лишь въ осуществленіи ея (in deren Ausübung nur) онъ постольку ограниченъ, поскольку такое ограниченіе вытекаетъ изъ конституціи или позднѣйшихъ законовъ“.

²⁾ G. Meyer: Lehrbuch d. Deutschen Staatsrechtes, IV Aufl. 1895, § 217 и 220; тамъ же ссылка на конституціи и литературныя указанія. Одинъ же изъ нѣмецкихъ государствовѣдъ К. Ricker (Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung) идетъ такъ далеко, что утверждаетъ даже,

Можно было бы думать, что Сперанскій, знакомый съ политическими идеями и юридическими ученіями своего времени, имѣлъ въ виду именно эту формулу монархическаго принципа, опредѣляя самодержавіе, какъ «соединеніе всѣхъ стихій державнаго права безъ всякаго участія и раздѣленія» въ особѣ монарха, и, исходя изъ такого цикла идей о монархической власти, пытался отграничить понятіе неограниченной власти отъ самодержавія.

Монархъ—самодержавенъ, такъ какъ «въ его лицѣ», объясняетъ Сперанскій, соединяются «всѣ стихіи державнаго права во всей полнотѣ ихъ, безъ всякаго участія и раздѣленія». Другими словами, монархъ—единственный обладатель державныхъ правъ, законодательства и верховнаго управленія ¹⁾; никто не участвуетъ съ нимъ въ обладаніи этими правами и никто другой не раздѣляетъ съ нимъ этого обладанія. Это—*quo ad jus*, но и *quo ad exercitium*, въ осуществленіи власти, верховная власть русскаго монарха не встрѣчаетъ предѣловъ ни въ какой другой «правильной и законной» власти «ни внѣ, ни внутри Имперіи», поэтому она неограничена.

Но дѣло въ томъ, что Сперанскій, установивъ свое разграниченіе понятій «самодержавія» и «неограниченности», не выдерживаетъ его далѣе въ своихъ поясненіяхъ ²⁾.

будто бы въ германскихъ конституціонныхъ государствахъ только монархъ одинъ—выразитель государственной воли и власти, народное же представительство не является органомъ государства и, хотя имѣетъ закономъ опредѣленное вліяніе на образованіе государственной воли, однако не имѣетъ участія въ государственной власти (*Zeitschrift f. Litt. und Gesch. der Staatsw. hrg. v. Frankenstein, 1889. В. II, стр. 45 сл.*). Критику ученій нѣмецкихъ ученыхъ о принадлежности монарху всей государственной власти см. у *Tellinek „Das Recht d. mod. Staates“ В. I. 1900, стр. 505 сл.*, также нашу работу, *Суверенитетъ: 1903 г., стр. 309 сл.* и *А. С. Алексѣевъ: Монархическій принципъ въ конституціонномъ государствѣ* и *„Теоретическое обоснованіе монархическаго принципа“* (*Юрид. Зап. Демид. Лицея. Вып. II, 1908 и В. I, 1909 г.*). Возрѣнія германскихъ ученыхъ защищаетъ *А. А. Жилинъ. Отвѣтственность министровъ 1909, стр. 42.*

¹⁾ По Сперанскому державная власть состоитъ изъ „двухъ стихій“: 1) законодательной власти и 2) неразрывно съ ней связанной власти верховнаго правленія. *Сперанскій: Руководство къ познанію Законовъ, § 145—149.*

²⁾ См. *Руководство, § 97—101.* При этомъ Сперанскій объясняетъ, что въ монархіи чистой обѣ стихіи власти державной принадлежать *во всей ихъ полнотѣ* одному лицу царствующему и принадлежать потомственно.

Такъ, онъ непосредственно вслѣдъ за указаннымъ опредѣленіемъ самодержавія добавляетъ, что «посему всѣ государи въ чистыхъ монархіяхъ могли бы именоваться самодержавными», и далѣе еще объясняетъ, что «именованіе сіе въ особенности присвоется Монархамъ Россійскимъ» потому, что власть русскихъ государей «никогда ничѣмъ не была ограничена». Поэтому они правильно удержали за собой титулъ Самодержца, ибо титулъ этотъ «означаетъ не только власть верховную, но и власть отъ всякой другой власти, какъ то отъ сейма или внутренняго какого-либо установленія, независимую».

Въ болѣе раннемъ трудѣ Сперанскаго, «Введеніе къ уложенію государственныхъ законовъ» 1809 года, содержатся однако выраженія, изъ которыхъ можно было бы заключить, что Сперанскій какъ бы допускалъ и *ограниченное самодержавіе*. Именно Сперанскій, указавъ на два возможныхъ способа, которыми можетъ быть произведено преобразование нашего государственнаго строя, писалъ: «Первое устройство состоитъ въ томъ, чтобы облечь правленіе самодержавное всѣми, такъ сказать, внѣшними формами закона, оставивъ въ существѣ его ту же силу и то же пространство самодержавія. Второе устройство состоитъ въ томъ, чтобы не внѣшними только формами покрыть самодержавіе, но *ограничить* его внутреннею и существенною силою установленій и учредить державную власть не словами, но самымъ дѣломъ» ¹⁾.

Резюмируя далѣе эти двѣ системы преобразования, Сперанскій говоритъ: «Сравнивая сіи двѣ системы между собою, нѣтъ сомнѣнія, что первая изъ нихъ имѣетъ только видъ закона, а другая самое существо его; первая подъ предлогомъ единства

Maximum, что допускаетъ чистая монархія—это совѣщательныя установленія. Тогда какъ „отличительное свойство монархіи смѣшанной состоитъ въ томъ, что въ ней, хотя всѣ стихіи державнаго права соединяются въ лицѣ царствующаго Государя, но не всѣ принадлежатъ ему *во всей ихъ полнотѣ*, а раздѣляются между имъ и государственными законодательными установленіями подъ именемъ парламентовъ или камеръ извѣстными“.

(Сперанскій: Руководство, § 148—155).

¹⁾ Планъ государственнаго преобразования графа Сперанскаго. (Введеніе къ уложенію государственныхъ законовъ. Изд. „Русской Мысли“. Москва, 1905 г., стр. 31 сл.).



1-908208

державной власти вводить *совершенное самовластіе*, а другая ищетъ въ самомъ дѣлѣ *ограничить и умѣрить* его» ¹⁾.

Если вникнуть въ эти слова Сперанскаго, нельзя не обратить вниманія, что Сперанскій не говоритъ, что при второй системѣ, рекомендуемой въ планѣ государственнаго преобразованія, самодержавіе устраняется совершенно, а лишь дѣйствительно «ограничивается» или «умѣряется»; въ противоположность этому первая система устанавливаетъ «совершенное самовластіе» ²⁾.

Можно, правда, возразить, что государственный дѣятель, начертывая планъ государственнаго преобразованія Россіи на конституціонныхъ началахъ, по условіямъ времени и мѣста былъ очень остороженъ въ выраженіяхъ и потому предпочелъ говорить объ «умѣреніи» или «ограниченіи» самодержавія, а не его устраненіи.

Но въ пользу того мнѣнія, что Сперанскій не отождествлялъ понятія самодержавія съ неограниченностью власти монарха, говоритъ, во всякомъ случаѣ, то, что и въ Сводѣ Основныхъ Законовъ онъ отдѣлилъ эти понятія и пытался дать каждому изъ нихъ особое содержаніе и въ своемъ «Руководствѣ къ познанію законовъ».

Во всякомъ случаѣ, опредѣливъ первоначально различіе самодержавія, какъ сосредоточенія верховныхъ правъ во всей полнотѣ въ лицѣ монарха, отъ неограниченности власти, Сперанскій далъ такимъ образомъ формулу монархической власти, аналогичную съ извѣстной западно-европейской формулой монархическаго суверенитета, но не счумѣлъ такъ искусно, какъ юристы запада, использовать эту формулу для доказательства

¹⁾ Курсивъ нашъ. Указанное соч. *Сперанскаго*, стр. 34.

²⁾ При чемъ въ своемъ „Руководствѣ“ (§ 101) Сперанскій отличалъ самовластіе отъ „права самодержавнаго“. „Всякое право, а слѣдовательно и право самодержавное, постольку есть право, поскольку оно основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончается правда и начинается неправда, кончается право и начинается самовластіе“.—Употребить однако этотъ терминъ, „самовластіе“ не постѣснялись въ Воинскомъ Уставѣ Петра I, арт. 20: „Его Величество есть самовластный монархъ“...

нетождественности «сосредоточенія всѣхъ стихій державнаго права» съ неограниченностью власти. Не воспользовавшись знаменитой фикціей обладанія монархомъ всей полнотой власти *quo ad jus* съ возможностью одновременнаго ограниченія ея *quo ad exercitium*, Сперанскій въ своемъ дальнѣйшемъ поясненіи самодержавія самъ же затемнилъ данное имъ разграниченіе; такимъ образомъ онъ открылъ путь для возраженій, что въ его опредѣленіи оба эти понятія совпадаютъ по содержанию¹⁾.

Иначе разграничивалъ «самодержавіе» и «неограниченность» проф. А. Д. Градовскій.

Выраженіе «самодержавный», писалъ А. Д. Градовскій, означаетъ, что русскій Императоръ не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какимъ установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, и что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ согласія другаго установленія»²⁾.

Такимъ образомъ, въ опредѣленіи самодержавія Градовскій по существу сходится съ Сперанскимъ, хотя прецизируетъ его такъ, что уже не можетъ быть рѣчи объ отождествленіи самодержавія съ указаннымъ выше пониманіемъ монархическаго суверенитета. Но выраженіе «неограниченный» онъ толкуетъ иначе, чѣмъ Сперанскій, именно въ смыслѣ отсутствія ограниченія монарха объективнымъ правомъ: «Воля императора не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше его власти». Этимъ признакомъ, по мнѣнію Градовскаго, неограниченная монархія отличается отъ конституціонныхъ государствъ, гдѣ конституція имѣетъ обязательную силу для

1) Совершенно ошибочно, какъ это уже указано В. М. Гессеномъ (Ж. Полярная Звѣзда, 1906, № 9), сослался Г. В. Нечаевъ на опредѣленіе Сперанскаго, утверждая, будто бы въ ст. I старыхъ Основныхъ Законовъ самодержавіе обозначаетъ внѣшнее верховенство монарха. (Г. В. Нечаевъ, Манифестъ 17 октября и форма правленія. Полярная Звѣзда, 1906, № 4, стр. 291 сл.). Сперанскій, какъ мы видѣли, говоритъ о самодержавіи въ смыслѣ внѣшняго верховенства лишь, когда это слово „прилагается къ государству“, а въ приложеніи „къ особѣ государя“ оно означаетъ, по объясненію Сперанскаго, другое, а именно „соединеніе всѣхъ стихій державнаго права во всей полнотѣ ихъ безъ всякаго участія и раздѣленія“.

2) А. Д. Градовскій: Начала русскаго государственнаго права 1892 г., I, стр. 2.

всѣхъ властей въ государствѣ (въ томъ числѣ и законодательной) ¹⁾.

По поводу этого опредѣленія неограниченности власти Н. М. Коркуновъ возражаетъ, что «и въ такомъ опредѣленіи самодержавіе и неограниченность сливаются во-едино». Существованіе юридическихъ нормъ, поставленныхъ выше воли монарха, говоритъ онъ, возможно, конечно, только подъ условіемъ раздѣленія верховныхъ правъ между нимъ и другими установленіями.

Слѣдуетъ замѣтить, что сліяніе неограниченности и самодержавія въ опредѣленіи Градовскаго вытекаетъ уже изъ его истолкованія самодержавія, что каждый актъ воли монарха получаетъ обязательную силу, независимо отъ согласія другого установленія. Что же касается замѣчанія Коркунова, что «существованіе юридическихъ нормъ, поставленныхъ выше воли монарха возможно лишь при наличности раздѣленія властей», то, по нашему мнѣнію, оно не отличается точностью, такъ какъ здѣсь смѣшиваются одинъ изъ видовъ и одна изъ необходимыхъ гарантій ограниченія власти государственнаго органа правомъ съ самымъ принципомъ правового ограниченія верховной власти, то-есть такъ наз. объективно-правовое ограниченіе носителя верховной власти, въ силу признанія юридической обязательности и для него государственныхъ законовъ, и субъективно-правовое ограниченіе носителя верховной власти путемъ распредѣленія функцій верховной власти между различными самостоятельными органами, которое прежде всего и имѣетъ въ виду теорія раздѣленія властей.

Но распредѣленіе функцій верховной власти между различными самостоятельными органами есть наиболѣе дѣйствительная гарантія юридическаго ограниченія верховной власти, формальной связанности ея объективнымъ правомъ, но отнюдь логически не равнозначущая съ этимъ ограниченіемъ. На это указывалъ уже Бенжамень Констанъ²⁾. И до сихъ поръ вѣдь

¹⁾ *Градовскій*: назв. соч. т. I, ст. I. Также опредѣляетъ „самодержавіе“ и „неограниченность“ и проф. В. В. Ивановскій: „Русское государственное право“, Т. I, вып. 1, 1895 г. стр. 64.

²⁾ *Benjamin Constant*: Cours de politique constitutionnelle ed. Laboulaye, 1861, t. I, ch. I.

многіе утверждаютъ, что, несмотря на подѣленіе функцій власти въ конституціонномъ государствѣ, верховная власть, какъ таковая, во всей своей цѣльности, или по крайней мѣрѣ въ законодательной функціи, не ограничена правомъ и стоитъ выше законовъ ¹⁾.

Выдвигая указанное различіе между абсолютной монархіей и конституціонными государствами, нашъ покойный государствовѣдъ правъ въ томъ отношеніи, что дѣйствительно идейныя базы неограниченной монархіи въ отличіе отъ конституціонной и ея правовой и фактической строй таковы, что неизбѣжно ведутъ къ отождествленію всякаго выраженія воли монарха съ закономъ и къ принципиальному возвышенію этой воли надъ законами, т. е. къ отрицанію ихъ формальной обязательности для монарха ²⁾. И если Сперанскій въ своемъ «Руководствѣ» утверждалъ о власти Россійскаго Самодержца, что никакая власть правильная и законная ни внѣ, ни внутри Имперіи не можетъ положить предѣловъ его верховной власти, но «предѣлы власти, имъ самимъ постановленные извнѣ государственными договорами, внутри словомъ Императорскимъ, суть и должны быть для него непреложны и священны. Всякое право, а, слѣдовательно, и право Самодержавное, потоплику есть право, поскольку оно основано на правдѣ»—то это было лишь благочестивымъ пожеланіемъ. Стоитъ сравнить съ этими словами то, что раньше писалъ самъ же Сперанскій въ своемъ «Введеніи къ уложенію государственныхъ Законовъ» 1809 г., когда свое выясненіе «общаго разума коренныхъ законовъ, свойственныхъ настоящему положенію Россіи», онъ начиналъ словами: «Общій предметъ

¹⁾ См. объ этихъ ученіяхъ и критику ихъ нашу работу: Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. 1908 г. стр. 321 сл.

²⁾ Отсюда весьма поучительная неудача въ Россіи попытокъ провести и обосновать принципъ законности въ абсолютной монархіи какъ со стороны представителей самой государственной власти, такъ и теоретиковъ нашего дореформеннаго государственнаго права; и даже наканунѣ коренного государственнаго преобразованія все еще искали средствъ къ такому обезпеченію законности. Высочайшій указъ 12 декабря 1904 г. предписывалъ „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы законовъ, важнѣйшей въ Самодержавномъ Государствѣ опоры престола“...

преобразования состоитъ въ томъ, чтобы правленіе доселѣ самодержавное постановить и учредить на непремѣнномъ законѣ», и затѣмъ доказывалъ, что это возможно лишь при второй изъ описываемыхъ имъ двухъ системъ преобразования, при которой самодержавіе ограничено «внутреннею и существенною силою установлений и учреждений»¹⁾.

Различное значеніе терминамъ «самодержавный» и «неограниченный» въ нашихъ старыхъ основныхъ законахъ придаетъ и проф. А. С. Алексѣевъ.

«Власть русскаго царя—говоритъ онъ—власть самодержавная, т. е. власть самородная, не полученная извнѣ, не дарованная другою властью. Основаніемъ этой власти служитъ не какой либо юридическій актъ, не какое нибудь законоположеніе, а все историческое прошедшее русскаго народа». Истолковавъ такимъ образомъ «самодержавіе» въ смыслѣ первоначальности и неделегированности власти монарха, проф. А. С. Алексѣевъ затѣмъ объясняетъ неограниченность власти русскаго монарха въ томъ смыслѣ, что вообще верховная власть неограничена, а въ Россіи «верховная власть сосредоточена въ одномъ органѣ, который поэтому обладаетъ всей полнотою верховной власти, неограниченной по существу»²⁾. И если неограниченная власть монарха дѣйствуетъ не иначе (ст. 47 Осн. З.), какъ въ предѣлахъ и на основаніи законовъ имъ самимъ изданныхъ, то тутъ, говоритъ проф. Алексѣевъ, нѣтъ никакого противорѣчія утвержденію о неограниченности власти монарха, такъ какъ въ данномъ случаѣ на лицо не ограниченіе монарха другою внѣшнею юридическою властью, а самоограниченіе. «Верховная власть въ русскомъ государствѣ», заключаетъ проф. А. С. Алексѣевъ,

¹⁾ Планъ государственнаго преобразования графа Сперанскаго, (Введеніе къ уложенію государственныхъ законовъ 1809 г.) Изд. „Русской Мысли“, 1905 г., стр. 30—35.

²⁾ Напротивъ, проф. *Н. О. Куплеваскій*—(„Русское госуд. право, т. I, 1902 г. стр. 55) расчленяетъ признаки, данные проф. Алексѣевымъ въ понятіи неограниченности власти. Самодержавіе онъ понимаетъ въ томъ смыслѣ, какъ проф. Алексѣевъ неограниченность власти: „Самодержавность означаетъ, что русскій императоръ верховной власти не дѣлитъ ни съ какимъ учрежденіемъ или лицомъ... Неограниченность же проф. Куплеваскій видитъ въ томъ, что „верховная власть Государя не подчинена никакой другой“.

«какъ всякая верховная власть, по самой природѣ своей неограничена, но какъ юридическая власть не можетъ дѣйствовать иначе, какъ въ предѣлахъ и на основаніи законовъ»¹⁾.

Но для сведенія самодержавія къ одному лишь признаку первоначальности власти нѣтъ основаній ни въ источникахъ нашихъ старыхъ основныхъ законовъ, ни въ предшествующемъ словоупотребленіи, не говоря уже о послѣдующемъ. Правда, еще Иванъ Грозный²⁾ въ своихъ посланіяхъ Курбскому выдвигалъ при характеристикѣ своего самодержавія и первоначальность власти, но онъ этимъ однако не ограничился. Грозный писалъ именно: «Божіимъ изволеніемъ и прародителей и родителей своихъ благословеніемъ яко же родихомся во царствіи, тако и возрастахомъ и воцарихомся. Божіемъ велѣніемъ и родителей своихъ благословеніемъ свое взяхомъ а не чюжое восхитихомъ... Россійское самодержавство изначала сами владѣютъ всеми царствами, а не бояре и вельможи»³⁾, но тутъ же Грозный добавляетъ, «како же и самодержецъ наречется, аще не самъ строитъ. Имѣю нужду въ милости Божіей... наставленія человѣческаго не требую»⁴⁾. Эти послѣднія слова Грознаго ясно указываютъ, что не объ одной первоначальности своей власти говорилъ этотъ царственный идеологъ самодержавія, но под-

1) Проф. С. А. Алексеевъ: Русское государственное право. Москва, 1897 г., стр. 221—224.

2) При Иванѣ III на первоначальность власти указывали при характеристикѣ вообще царской власти, но не спеціально ея „самодержавія“. Напр. въ отвѣтъ дьяка Федора Курицына послу Германскаго Императора Поппелю было заявлено отъ имени царя: „И Мы Божією Милостию Государя на своей землѣ изначала и поставлены самимъ Богомъ“. См. В. И. Савва: Московскіе цари и византійскіе василевсы. Харьковъ, 1901, стр. 273 сл.

3) На первоначальность, полную непронизводность, неделегированность царской власти отъ какой бы то ни было другой человѣческой власти, указываютъ и слѣдующія слова этого царственного идеолога самодержавія польскимъ посламъ: „А мы отъ государства государя, зачавъ отъ Августа Кесаря изъ начала вѣковъ“. „Мы царь по Божією изволенію, а не по многмятежному человѣческому хотѣнію“. См. Романовичъ-Славатинскій: Пособіе, в. I, 1872, стр. 24.

4) И въ посланіи Грознаго Сигизмунду Августу Польскому: „Нашихъ великихъ государей всякое царское самодержавство, не какъ Ваше убогое королевство, ибо великимъ государямъ не указываетъ никто, а тебѣ твои панове, какъ хотять, такъ и укажутъ“.

черкивалъ и всю полноту власти и неограниченность самодержца.

Что касается утверждения проф. Алексѣева о неограниченности верховной власти, поскольку уважаемый изслѣдователь нашего государственнаго права выставляетъ общее теоретическое положеніе, что верховная государственная власть вообще не можетъ быть ограничена (допускаетъ лишь самоограниченіе) и въ конституціонной монархіи такъ же неограниченна, какъ и въ монархіи абсолютной, то мы отрицаемъ теоретическую правильность этого утверждения ¹⁾; но, поскольку рѣчь идетъ объ абсолютномъ монархѣ, то, какъ мы уже указывали, признаніе юридической неограниченности его власти правильно. И этотъ признакъ неограниченности власти явился настолько яркимъ въ характерѣ власти русскихъ монарховъ, что онъ затмилъ терминологию основныхъ законовъ: хотя въ сводѣ нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ мы видимъ сочетаніе неограниченности и самодержавія, какъ особыхъ признаковъ, но не только общее словоупотребленіе, но и официальное послѣ изданія Основныхъ Законовъ сливаетъ самодержавіе съ неогра-

¹⁾ Критику этого ученія и теоріи юридическаго самоограниченія мы дали въ другомъ мѣстѣ. См. нашу работу: Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. Харьковъ, 1908 г., стр. 283—342 и „Суверенитетъ“, 1903 г., стр. 370 сл.; Ср. также *Дюи*: Конституціонное право. Перев. Яценко, Краснокутскаго и Сыромятникова. 1908 стр. 64 сл., Ср. также *Котляревскій*: Правовое государство и внѣшняя политика 1909; стр. 33 сл. Еще въ своей работѣ „Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность министровъ“ 1907 стр. 16 проф. А. С. Алексѣевъ также утверждалъ, что „верховные органы, устанавливая нормы и директивы государственной дѣятельности, не могутъ въ установленіи ихъ ими же быть связаны“, но въ послѣдней своей работѣ „Ученіе о главѣ государства, какъ о суверенномъ органѣ въ современной конституціонной монархіи“ (*Журн. „Вопросы права“* кн. I, 1910 г.) проф. Алексѣевъ отказывается отъ своихъ прежнихъ возрѣній, утверждая суверенитетъ закона надъ властью въ правовомъ государствѣ. Но онъ впадаетъ въ другую крайность, утверждая (стр. 9), что въ правовомъ государствѣ не существуетъ ни суверенной власти, ни сувереннаго органа, а существуетъ лишь суверенный законъ. Суверенитетъ закона совмѣстимъ съ суверенитетомъ власти, такъ какъ послѣдній не есть необходимо не связанная закономъ власть, а высшая въ силу права и въ сферѣ права власть. Она не подчинена другой власти, хотя подчинена законамъ. Понятіе же суверенитета органа употребляется лишь для обозначенія относительнаго первенства органа среди другихъ органовъ.

ниченностью и употребляет терминъ «самодержавный» въ смыслѣ «неограниченный».

Ссылаясь на послѣднее словоупотребленіе, на неудачныя попытки разграничить понятія «самодержавіе» и «неограниченность», на историческія данныя о значеніи термина «самодержавіе», на самые источники I-ой ст. Осн. Зак., и даже на самый текстъ Основныхъ Законовъ, проф. Коркуновъ, а за нимъ и нѣкоторые изъ нашихъ новѣйшихъ юристовъ ¹⁾, доказываютъ, что нѣтъ никакихъ основаній къ различенію понятій «самодержавія» и «неограниченности» въ нашемъ государственномъ правѣ.

Но эти основанія были нами разсмотрѣны выше ²⁾, причемъ мы пришли къ убѣжденію, что они, во всякомъ случаѣ, не могутъ служить убѣдительнымъ доказательствомъ тождественности терминовъ «самодержавный» и «неограниченный» и въ нашихъ Основныхъ Законахъ. Не даромъ, начиная съ самаго составителя Основныхъ Законовъ, истолкователи нашего государственнаго права пытались установить особый смыслъ cadaго изъ этихъ терминовъ, закрѣпленныхъ въ законѣ. Болѣе сильнымъ доказательствомъ въ пользу отождествленія этихъ терминовъ въ основныхъ законахъ является ссылка на послѣднее (послѣ изданія Основныхъ Законовъ) оффиціальное словоупотребленіе; въ актахъ самого монарха, слово «самодержавіе» употреблялось въ смыслѣ неограниченности власти. Такого, наиримѣръ, употребленіе термина «самодержавіе» въ тѣхъ манифестахъ, которые явились отвѣтомъ на общественныя пожеланія введенія конституціоннаго режима.

¹⁾ *Н. М. Коркуновъ*: Рус. госуд. право, т. I, 1899 г. стр. 200—204; *В. М. Гессенъ*: „Самодержавіе и Манифестъ 17 окт.“ статья въ журн. „Полярная Звѣзда“, 1906 г., № 9; *Н. И. Лазаревскій*: Лекціи по рус. госуд. праву, т. I 1908 г., стр. 123; *Ө. Ө. Кокошкинъ*: Статья „Самодержавіе“ въ газетѣ „Русскія Вѣдомости“, 1906 г. № 40.

²⁾ Въ частности и *В. М. Гессенъ*, сторонникъ мнѣнія о тождествѣ самодержавія и неограниченности, признаетъ, однако, что общепринятое словоупотребленіе самодержавія въ смыслѣ неограниченности власти не устраняетъ необходимости для юриста выяснить „истинный смыслъ“ самодержавія, какъ юридическаго термина на языкѣ нашего права. См. *В. М. Гессенъ*: Самодержавіе и манифестъ 17 октября. (Полярная Звѣзда, 1906 г., № 9, стр. 623).

Такъ, въ Манифестѣ Императора Александра III 20 апр. 1881 г. возвѣщалось: «Гласъ Божій повелѣваетъ Намъ стать бодро на дѣло правленія, съ вѣрою въ истину самодержавной власти, которую Мы призваны утверждать и охранять для блага народнаго отъ всякихъ на нее поплзновеній».

Въ такомъ же смыслѣ, повидимому, и въ Манифестѣ нынѣ царствующаго Императора, изданномъ 18 февраля 1905 г. говорится объ «истинномъ самодержавіи». «И да подастъ Господь въ Державѣ Россійской... къ вящему укрѣпленію истиннаго Самодержавія»...

Но это лишь доказываетъ, что и у самихъ носителей верховной власти, какъ и въ народномъ словоупотребленіи, утвердилось понятіе слово «самодержавный» и въ смыслѣ «неограничен-**ный**», и вообще употребленіе термина самодержавный предпочитали у насъ употребленію термина «неограниченный»¹⁾. Но все это нисколько не устраняетъ утвержденія, что въ Основныхъ Законахъ Россіи до самой замѣны ихъ нынѣ дѣйствующими эти термины стояли въ сочетаніи, недопускаящемъ ихъ отожд-

¹⁾ Проф. П. П. Мигулинъ въ своей книгѣ „Возрожденіе Россіи“ Харьковъ 1910, характеризуя (стр. 400 сл.) то извращеніе понятія „самодержавія“, которое онъ усматриваетъ въ строѣ и политикѣ „старого“ режима, когда у насъ водворилось „самодержавіе бюрократіи“, высказываетъ мнѣніе, что у насъ „военная диктатура“ или „абсолютизмъ“ лишь „по недоразумѣнію назывались самодержавіемъ“ (т. е. „монархіей“ стр. 405).

Повидимому, подъ „самодержавіемъ“ проф. Мигулинъ понимаетъ только такъ называемый монархическій суверенитетъ, такъ какъ онъ говоритъ, что „рѣшающій голосъ въ сущности всюду принадлежитъ монарху, такъ какъ только по утвержденіи имъ законопроекта, одобреннаго народными представителями, послѣдній становится закономъ“. Но въ такомъ смыслѣ, очевидно, самодержавіе означаетъ ни что иное, какъ суверенитетъ высшаго органа, и можно говорить и о „самодержавіи народа“ въ демократіяхъ, имѣющихъ конституціи, основанныя на принципѣ народнаго суверенитета, а не только о монархическомъ принципѣ.

Въ частности П. П. Мигулинъ, къ сожалѣнію, повторяетъ ошибочное и опровергнутое уже Коркуновымъ, см. Русское государственное право т. II изд. 1909 стр. 77 сл.) утвержденіе, будто „до 1846 г. у насъ Государь могъ соглашаться только съ *большинствомъ* государственнаго совѣта, а не съ меньшинствомъ и не могъ издавать въ видѣ *закона* свое единоличное мнѣніе“, и на этомъ основаніи спрашиваетъ: „не значило-ли это, что до 1846 г. у насъ не существовало самодержавія?“ Такого ограниченія самодержавія до 1846 г. въ Россіи не существовало.

дествленія и, слѣдовательно, должны быть истолкованы какъ два различныхъ понятія въ этихъ законахъ.

Чтобы устранить и это весьма существенное возраженіе, проф. Коркуновъ, а за нимъ и названные выше государствовѣды наши, подвергаютъ слѣдующему истолкованію ст. I прежнихъ Осн. Зак. въ связи со ст. 2 тѣхъ же законовъ.

Ст. 2 Основныхъ Законовъ гласила: «Та же власть верховная и самодержавная принадлежитъ Императрицѣ, когда на слѣдство престола, въ порядкѣ для сего установленномъ, дойдетъ до лица женскаго»...

Опираясь на эту статью, названные истолкователи утверждаютъ, что разъ въ ст. I о власти Императора говорилось, что онъ есть «монархъ самодержавный и неограниченный», а во второй статьѣ о власти царствующей Императрицы говорится, что она «та же верховная и самодержавная», что и власть царствующаго Императора, то отсюда слѣдуетъ, по ихъ мнѣнію, что слово «самодержавная» въ ст. 2-ой употреблено въ смыслѣ «неограниченная». Это грамматическое истолкованіе совершенно неправильно.

Раздѣль Осн. Законовъ, въ которомъ помѣщены эти статьи, озаглавленъ «о существѣ верховной самодержавной власти»; опредѣляется, слѣдовательно, существо верховной самодержавной власти. Она и опредѣляется въ первой статьѣ для Государя Императора, какъ «неограниченная». Во второй же статьѣ говорится, что «верховная самодержавная» власть царствующей императрицы есть «та же», т. е. такая, какъ власть императора— «неограниченная»¹⁾.

Если тутъ и можно говорить объ отождествленіи законодателемъ различныхъ терминовъ, то лишь развѣ терминовъ «верховная» и «неограниченная». Тѣмъ болѣе, что пониманіе верховенства, суверенитета, въ смыслѣ неограниченности, весьма, къ сожалѣнію, частое явленіе.

Итакъ, указанная выше соображенія даютъ намъ основаніе утверждать, что наши дѣйствовавшіе Основные Законы раз-

1) Что слова „верховная и самодержавная“ не являются поясненіемъ словъ „та же“, видно также изъ того, что они не отдѣляются отъ слова „та же“ запятой.

личали понятія самодержавія и неограниченности. Поскольку мы, слѣдовательно, выясняя содержаніе этихъ понятій въ Основныхъ Законахъ, должны прежде всего имѣть въ виду именно терминологию самихъ Основныхъ Законовъ, а не сложившееся затѣмъ словоупотребленіе, мы не можемъ отождествлять самодержавіе и неограниченность. При юридическомъ же опредѣленіи и разграниченіи понятій самодержавія и неограниченности въ Основныхъ Законахъ мы должны имѣть въ виду и идейныя основы и весь характеръ нашего государственнаго строя, какъ онъ былъ опредѣленъ въ Основныхъ Законахъ, и тѣ полномочія и вообще положеніе монархической власти въ Россіи, которые были охарактеризованы терминами «самодержавный» и «неограниченный».

Статья I Осн. Зак., опредѣляя, что «Императоръ Всероссійскій есть Монархъ Самодержавный»... этимъ послѣднимъ терминомъ опредѣляла, по нашему мнѣнію, «существо Верховной Самодержавной Власти» въ томъ смыслѣ, что подчеркиваетъ такъ называемый суверенитетъ высшаго органа, въ данномъ случаѣ *верховенство монарха*, монархической суверенитетъ, въ нашемъ государственномъ строѣ. *Монархъ самъ держитъ власть, такъ какъ его власть первоначальна, непроеизводна, и онъ одинъ является носителемъ правъ верховной власти.* Государь Императоръ есть также «*монархъ неограниченный*», т. е. *имѣетъ абсолютный суверенитетъ, такъ какъ юридически онъ не обязанъ законами, стоитъ выше закона; не воля монарха опредѣляется закономъ, а сама она опредѣляетъ законъ (regis voluntas suprema lex), освобождаетъ отъ дѣйствія закона (объективно-правовая неограниченность); монархъ далье неограниченъ потому, что и въ осуществленіи своихъ верховныхъ правъ (quo ad exercitium) не обусловленъ волею или согласіемъ какихъ либо другихъ органовъ государства (субъективно-правовая неограниченность).*

Вопросъ объ объективно-правовой неограниченности монарха въ нашемъ дореформенномъ государственномъ строѣ нуждается въ нѣкоторомъ разъясненіи.

Многіе изъ истолкователей нашего государственнаго права пытались доказывать, что въ нашемъ дореформенномъ государ-

ственнымъ правѣ признанъ былъ принципъ законности, господство закона, и въ отношеніи верховной власти, несмотря на признаніе неограниченности власти монарха.

Такъ, проф. Н. М. Коркуновъ утверждалъ, что «Государь сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю полноту верховной власти, но осуществляетъ ее согласно ст. 47 Осн. Законовъ *правомѣрно*¹⁾. Слѣдовательно, самодержавіе соединяется въ нашемъ государственномъ строѣ съ законностью».

«Государственное устройство, продолжаетъ тотъ же государствовѣдъ, характеризуется у насъ тѣмъ, что правомѣрность выразилась у насъ въ объективной (а не въ ограниченіи субъективными правами сословіи и личности) формѣ законности»²⁾.

Но удивительнѣе, что даже А. Д. Градовскій, который самъ же утверждалъ въ своихъ «Началахъ русскаго государственнаго права», что неограниченная монархія отличается отъ конституціонной тѣмъ, что «воля монарха не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше его власти», писалъ далѣе въ томъ же трудѣ своемъ, что «ст. 47 Осн. Зак. устанавливаетъ юридическій правомѣрный характеръ русскаго государственнаго устройства, въ отличіе отъ формъ произвольныхъ, деспотическихъ... Разъ изданный законъ признается основаніемъ всѣхъ дѣйствій государственной власти и ея органовъ до тѣхъ поръ, пока онъ не будетъ отмѣненъ равнымъ ему закономъ»³⁾.

Но имѣются ли основанія къ такому утверженію?

Дѣйствительно въ указанной ст. 47 Осн. Зак. (изд. 1892 г.) объявлялось, что Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учреждений и уставовъ, отъ самодержавной власти исходящихъ»; по ст. 66 тѣхъ Основныхъ же Законовъ говорилось, что законы, за собственноручнымъ подписаніемъ Государя изданные, не могутъ быть отмѣняемы объявляемыми Высочайшими указами. Имѣлись, конечно, и статьи, требовавшія законмѣрности въ дѣйствіяхъ подчиненныхъ органовъ.

¹⁾ Курсивъ нашъ.

²⁾ Н. М. Коркуновъ: Рус. госуд. право, 1899, т. I, стр. 204 и 210.

³⁾ А. Д. Градовскій: Назв. соч. т. I, 1892 г. стр. 1—3.

Но прежде всего значеніе всѣхъ этихъ постановленій парализовалось не только неограниченнымъ для монарха правомъ суспенсаціи отъ дѣйствія общихъ законовъ (ст. 67, 70, 71 Осн. Зак.), но даже предоставленіемъ министрамъ дѣйствовать вопреки «обыкновеннымъ правиламъ»; и не только въ силу полномочія со стороны Государя, но, по утвердившемуся распространительному толкованію, даже въ силу послѣдующаго Высочайшаго одобренія дѣйствій министра. Наконецъ, предоставлено было министрамъ обходиться и вообще безъ надлежащаго полномочія, когда это требовали чрезвычайныя обстоятельства. Несоблюденіе общаго законнаго порядка не только не признавалось въ этомъ случаѣ превышеніемъ власти, а, напротивъ, непользованіе властью въ указанныхъ чрезвычайныхъ случаяхъ могло даже быть квалифицировано, какъ бездѣйствіе власти¹⁾.

Вся эта брешь въ законности расширялась отсутствіемъ критерія для различія закона и актовъ Верховнаго управленія въ нашемъ старомъ правѣ²⁾, не говоря уже о фактической невоз-

1) См. вып. I, изд. 1892 г. Учреж. Мин. „Объ отвѣтственности министровъ“, стр. 208—213; Улож. о наказ. стр. 340; далѣе т. I, изд. 1892 г. Общ. наказ. минист. стр. 158.

2) Попытка официальнаго разъясненія этого критерія сдѣлана наканунѣ преобразованія нашего государственнаго строя въ Высочайше утв. 17 янв. 1905 г. Положеніи Комитета Министровъ, основанномъ на соображеніяхъ Комитета Министровъ, и въ Высочайше утв. 6 іюня 1905 г. мнѣніи Госуд. Совѣта (См. Савичъ, Новый государ. строй Россіи. Справочная книга 1907 г. стр. 263 и 15). Этими актами установлено, между прочимъ, что законами должно признавать лишь Высоч. утв. мнѣніе Госуд. Совѣта и Высоч. указы за собственноручнымъ подписаніемъ. Редакторы послѣдняго изданія 1909 г. т. II, курса Коркунова „Русское государственное право“ утверждаютъ въ дополненіи на стр. 41, что въ Высоч. утв. мнѣніи Госуд. Совѣта 6 іюня 1905 г. подъ законодательнымъ порядкомъ подразумѣвалось „конечно“, разсмотрѣніе законопроектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ“, слѣдовательно, изданіе послѣдующихъ актовъ инымъ порядкомъ было нарушеніемъ этого правила. Противъ этого слѣдуетъ возразить, что Высоч. утв. мнѣніе Госуд. Совѣта 6 іюня 1905 г. во вступленіи своемъ содержитъ ссылку на упомянутое выше В. У. Полож. Комитета Министровъ и ~~и~~соотвѣтственныя соображенія Комитета Министровъ. Въ этихъ соображеніяхъ, хотя разсмотрѣніе проекта закона въ Государственномъ Совѣтѣ и устанавливается какъ общее правило, но тутъ же добавлено: „изъятіемъ изъ этого общаго порядка должны почитаться только случаи, когда законъ издается по непосредственному изволенію монаршему въ видѣ указа за соб-

возможности удержать въ абсолютной монархіи смѣшеніе актовъ верховнаго управленія и законодательства и ростъ дискреціонной власти правительственныхъ органовъ по разнымъ исключительнымъ положеніямъ¹⁾.

Достоинство вниманія и то, что, хотя въ Высоч. указѣ 12 дек. 1904 года требовалось «принять рѣшительныя мѣры къ охранѣ полной силы закона—важнѣйшей въ Самодержавномъ государствѣ опоры престола»²⁾, имѣлось собственно въ виду лишь обезпеченіе соблюденія законовъ со стороны подчиненныхъ мѣстъ, а не верховнаго управленія: «дабы ненарушимое и одинаковое исполненіе его (закона) почиталось первѣйшей обязанностью всѣхъ подчиненныхъ Намъ властей и мѣстъ».

Въ Воинскихъ Артикулахъ Петра Великаго заключалось болѣе правильное и согласное съ дѣйствительнымъ характеромъ власти въ абсолютной монархіи опредѣленіе власти Монарха и ея отношенія къ законамъ: «Его Величество есть самовластный монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отчетъ дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіанскій государь, *по своей воли и благомыслию управлять*»³⁾.

Правда, проф. А. Д. Градовскій⁴⁾, какъ и проф. Енгельманъ⁵⁾, выдѣляли изъ Основныхъ Законовъ постановленія о вѣрѣ и преемствѣ престола, признавая по крайней мѣрѣ ихъ обязательными для русскаго императора.

Къ такому утвержденію имѣлись и основанія въ ст. 17 Осн. Зак. изд. 1892 г. «Императоръ или Императрица, престолъ на-

ственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ». Слѣдовательно, монархъ могъ издавать законы, и минуя разсмотрѣніе проектовъ ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ.

1) Въ виду этого совершенно справедливо замѣчаетъ *Н. И. Лазаревскій*: „Лекціи по рус. госуд. праву“, т. I, 1908 г., стр. 45, что ст. 47 нашихъ прежнихъ Основн. Законовъ имѣла скорѣе „декларационный характеръ, чѣмъ характеръ опредѣленныхъ юридическихъ нормъ“.

2) Въ исполненіе этого указа и изданы упомянутыя Высоч. утв. 17 янв. 1905 г. Пол. Ком. Министровъ и Высоч. утв. 6 іюня 1905 г. Мнѣніе Госуд. Совѣта.

3) Курсивъ нашъ.

4) *Градовскій*: Начало русскаго государственн. права 1892 г. т. I, стр. 2.

5) *Engelmann*: Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland. 1889 г.

слѣдующіе, при вступленіи на оный и миропомазаніи обязуются свято наблюдать вышепостановленные законы о наслѣдїи престола», а статья 41 Осн. Зак. требовала исповѣданія Императоромъ Всероссійскимъ православной вѣры, при чемъ по ст. 13 Осн. Зак. (о порядкѣ престолонаслѣдїя) исключается отъ престолонаслѣдїя лицо, занимающее другой престолъ и не отрекшееся отъ православной вѣры. Однако и по поводу этой обязательности слѣдуетъ сказать, что она совершенно условна въ абсолютной монархіи, и къ ней можно примѣнить слова Императора Павла относительно соблюденія членами Императорской фамиліи¹⁾, изданнаго имъ Учрежденія объ Императорской фамиліи (повторено въ Осн. Зак. въ Учрежд. Импер. фамиліи): «Когда каждый изъ фамиліи въ знакъ благодарности за монаршее попеченіе, поведеніемъ своимъ совершенно желанію Монаршему соотвѣтствовать и сіи установленія истиннымъ благомъ почитать будетъ, то непремѣнное исполненіе оныхъ останется ненарушимымъ въ родѣ родовъ и на вѣчныя времена и фундаментальнымъ Россійской Имперіи Закономъ».

Юридическихъ гарантій законности верховнаго управленія абсолютная монархія не имѣетъ, идеологія же абсолютизма всегда клонилась, какъ показываетъ исторія, къ признанію главы государства стоящимъ выше закона, хотя бы по тому уже, что одна воля его есть законъ, по извѣстному принципу «*regis voluntas—suprema lex*»²⁾.

¹⁾ Учр. Имп. Фамиліи 5 апр. 1797 г. § 71.

²⁾ В. М. Гессенъ: Назв. соч. „Самодержаніе и Манифестъ 17 октября“ различаетъ ограниченія власти монарха формальныя, т. е., касающіяся исключительно формы волеизъявленій монарха, и матеріальныя, т. е. касающіяся содержанія такихъ волеизъявленій. Такія формальныя ограниченія В. М. Гессенъ усматриваетъ въ нѣкоторыхъ статьяхъ старыхъ Осн. Законовъ, какъ то (ст. 50 Осн. Зак.) о предварительномъ разсмотрѣнїи законопроектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ. „Essentiale самодержавія“ однако В. М. Гессенъ признаетъ матеріальную неограниченность власти монарха. Оставляя въ сторонѣ здѣсь вопросъ о наличности этихъ формальныхъ ограниченій монарха въ нашихъ старыхъ Основныхъ Законахъ, мы высказались объ этомъ выше, укажемъ лишь, что В. М. Гессенъ самъ же замѣчаетъ: „Необходимо, впрочемъ замѣтить, что формальное ограниченіе власти, наряду съ матеріальной неограниченностью ея, является логическимъ *contradictio in adjecto*. Въ самомъ дѣлѣ, какъ быть, если нарушеніе формы

На иных началах базируются наши новые Основные Законы, явившіеся продуктомъ другихъ условій времени и другихъ идей, но и въ нихъ опредѣленіе власти Императора, какъ «самодержавной» оставлено, а въ спеціальной части (Раздѣлъ II) Основныхъ Законовъ въ одномъ мѣстѣ, именно въ ст. 222 Учр. о Имп. фамиліи, даже оставлено и выраженіе: «яко неограниченный Самодержецъ». Юридическое значеніе этой терминологіи дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г. мы попытаемся выяснитъ въ связи съ тѣмъ, что было сказано уже выше о юридическомъ значеніи въ нашихъ прежнихъ Основныхъ Законахъ терминовъ «самодержавный» и «неограниченный» и доказать, что терминъ «самодержавный» и въ нашихъ новыхъ Основныхъ Законахъ, какъ и въ прежнихъ, не можетъ означать ничего иного, какъ только идею своеобразнаго верховнаго положенія монарха въ государственномъ строѣ Россіи, т. е., такъ называемое начало монархическаго суверенитета, но уже безъ признанія этого суверенитета абсолютнымъ; до послѣдняго времени законодательство наше въ *Основныхъ Законахъ*, какъ мы уже говорили, различало понятіе самодержавія и неограниченности власти, новые же Основные Законы (ст. 4) опредѣляютъ существо верховной власти монарха лишь однимъ терминемъ «самодержавная». Анализъ опредѣленій дѣйствующихъ Основныхъ Законовъ подтверждаетъ, какъ мы покажемъ ниже, такое толкованіе.

ГЛАВА II.

Періодъ реформъ.

Начало коренному преобразованію нашего государственнаго строя было положено учрежденіемъ Государственной Думы.

Но вводя въ составъ нашихъ высшихъ государственныхъ учреждений органъ народнаго представительства, привлекая «достойнѣйшихъ, довѣремъ народа облеченныхъ, избранныхъ

составляетъ содержаніе воли монарха? Опытъ доказываетъ совершенную тщетность формальнаго ограниченія самодержавной власти“...

отъ населенія, людей къ участию въ предварительной разработкѣ и обсужденіи законодательныхъ предположеній», верховная власть стремится первоначально провести эту реформу «при непремѣнномъ сохраненіи неизблемости Основныхъ Законовъ»¹⁾).

И поэтому Высочайшій манифестъ 6 августа 1905 г., возвѣщающій объ учрежденіи Государственной Думы, какъ высшаго государственнаго законосовѣщательнаго установленія для предварительной разработки законодательныхъ предположеній и рассмотрѣнія росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ, въ то же время объявляетъ, что монархъ учреждаетъ Государственную Думу, «сохраняя неприкосновеннымъ основной законъ Россійской Имперіи о существѣ Самодержавной Власти». Этими словами не имѣлось въ виду, конечно, указать, что только статьи 1 и 2 Основныхъ Законовъ, помѣщенные въ изд. 1892 г. т. I, ч. I Св. Осн. Госуд. Законовъ» подъ рубрикой «о существѣ Верховной Самодержавной Власти» остаются однѣ неприкосновенными изъ всѣхъ прочихъ Основныхъ Законовъ²⁾: манифестъ подчеркиваетъ лишь, что власть монарха, его самодержавіе и неограниченность, не потерпѣли никакихъ измѣненій съ образованіемъ народнаго представительства.

Да это было и очевидно, такъ какъ народное представительство было организовано какъ чисто совѣщательное учрежденіе, при томъ совѣщательное не столько непосредственно при монархѣ, сколько при совѣщательномъ же учрежденіи—Государственномъ Совѣтѣ, въ который и должны были вноситься заключенія Думы по рассмотрѣннымъ ею дѣламъ³⁾, и который въ извѣстныхъ случаяхъ могъ даже назначать Думѣ срокъ для представленія ея заключеній и разсматривать дѣла и безъ заключеній Думы.

1) Высоч. Рескриптъ, данный на имя Министра Внутреннихъ Дѣлъ 18 февраля 1905 года.

2) Нѣкоторое измѣненіе въ отдѣлѣ Основныхъ Законовъ съ учрежденіемъ Государственной Думы должны были потерпѣть ст. 49 и 50 Осн. Зак. „о составленіи, поясненіи и дополненіи Законовъ“.

3) Ст. 1, 48—51 Учр. Госуд. Думы 6-го авг. 1905 г., ст. 52—53, Учр. Госуд. Думы 6-го августа 1905 г.

Законосовѣщательная Дума должна была собраться въ составѣ членовъ отъ 50 губерній и области Войска Донского не позднѣе половины января 1906 г.

Реформа, произведенная въ столь ограниченныхъ предѣлахъ, была встрѣчена большинствомъ населенія весьма несочувственно, и развернувшіяся событія дали другой ходъ государственному преобразованію Россіи. Огромное большинство русскаго общества желало Думы законодательной, и Высочайшій манифестъ 17 октября 1905 г., указывая, что, «отъ волненій нынѣ возникшихъ, можетъ явиться глубокое нестроеніе народное и угроза цѣлости и единству Державы нашей», что «великій обѣтъ Царскаго служенія повелѣваетъ намъ всѣми силами разума и власти нашей стремиться къ скорѣйшему прекращенію столь опасной для Государства смуты», повелѣваетъ властямъ принять мѣры къ устраненію прямыхъ проявленій безпорядка, а для успѣшнѣйшаго выполненія общихъ, преднамѣчаемыхъ монархомъ къ умиротворенію государственной жизни, мѣръ признаетъ необходимымъ «объединить дѣятельность высшаго Правительства».

И непосредственно вслѣдъ за этими словами Манифестъ 17 октября 1905 г. возвѣщаетъ начала какъ бы великой хартіи вольностей русскаго народа: «На обязанность правительства возлагаемъ Мы выполненіе непреклонной Нашей воли:

1) Даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ.

2) Не останавливая предназначенныхъ выборовъ въ Государственную Думу, привлечь теперь же къ участію въ Думѣ въ мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости остающагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ засимъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку.

3) Установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы, и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возмож-

ность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій постановленныхъ отъ насъ властей».

Въ тотъ же день Государемъ Императоромъ начертано было повелѣніе: «принять къ руководству» на всеподданнѣйшемъ докладѣ статсъ-секретаря графа Витте о порядкѣ выполненія правительствомъ указаній монарха, въ связи съ соображеніями о современномъ состояніи Россіи. Въ докладѣ этомъ, между прочимъ, совершенно вѣрно было отмѣчено, что «волненіе, охватившее разнообразныя слои русскаго общества, не можетъ быть разсматриваемо, какъ слѣдствіе частичныхъ несовершенствъ государственнаго и соціальнаго устройства, или только какъ результатъ организованныхъ дѣйствій крайнихъ партій. Корни этого волненія несомнѣнно лежатъ глубже. Они—въ нарушенномъ равновѣсіи между идейными стремленіями русскаго мыслящаго общества и внѣшними формами его жизни. Россія переросла форму существующаго строя. Она стремится къ строю правовому на основѣ гражданской свободы».

Содержаніе Манифеста 17 октября и сопутствовавшего ему Высочайше одобреннаго всеподданнѣйшаго доклада председателя совѣта министровъ указывали на намѣреніе верховной власти преобразовать строй Россіи на началахъ правового государства. Такъ какъ неограниченный доселѣ монархъ предписываетъ установленному Имъ «правительству» выполненіе «непреклонной» Его воли—даровать населенію «незыблемыя основы гражданской свободы», далѣе установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія народнаго представительства, и обезпечить дѣйствительный надзоръ надъ закономѣрностью дѣйствій власти,—установленіе такого порядка несомнѣнно означало бы введеніе въ Россію не только представительнаго, но и конституціоннаго образа правленія, превращеніе Россіи изъ монархіи неограниченной въ монархію ограниченную, конституціонную. Совершено ли было это превращеніе самимъ манифестомъ 17 октября, 1905 г.? Можно ли, именно, разсматривать Манифестъ 17 октября, какъ юридическій актъ, устанавливающій *de jure* въ силу своего появленія конституціонный строй?

Утвердительное рѣшеніе вопроса, т. е. что уже съ момента изданія Манифеста 17 октября Россія юридически перешла къ конституціонному строю, явилось весьма распространеннымъ въ обществѣ, какъ соотвѣтствующее его напряженнымъ ожиданіямъ, несмотря на то, что самая редакція Манифеста давала весьма серьезныя основанія къ сомнѣнію въ этомъ. Сторонники этого мнѣнія¹⁾ утверждаютъ, что Манифестъ 17 октября является законодательнымъ актомъ, вводящимъ конституціонное начало въ наше государственное право, такъ какъ въ немъ (пунктъ 3 Манифеста) выражена «*непреклонная воля самодержца*» установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія народнаго представительства.

«Непреклонная воля Самодержца», замѣчаетъ В. М. Гессенъ, есть законъ; выполненіе этого закона возложенное на правительство, для послѣдняго обязательно. Другими словами, правительство обязано принять мѣры къ созыву Государственной Думы и воздержаться отъ проектированія, впредь до такого созыва, какихъ бы то ни было законодательныхъ мѣропріятій»²⁾.

По мнѣнію г. Нечаева, «возложеніе Манифестомъ 17 октября на обязанность правительства выполненія непреклонной воли монарха, выраженной въ п. 1, 2 и 3 Манифеста, является не простымъ приказомъ въ области верховнаго управленія, опредѣляющимъ политику правительства на почвѣ дѣйствующихъ законовъ, но законодательнымъ актомъ». Манифестъ «устанавливаетъ, слѣдовательно, законодательные принципы, а не основы политики», содержитъ повелѣніе Совѣту Министровъ изготвить новые законы на принципахъ, здѣсь указанных³⁾. Въ Манифестѣ 17 октября, поясняетъ далѣе г. Нечаевъ, «Царь отказывается отъ рѣшающаго голоса въ законодательствѣ». «Повелѣніе, обращенное

1) См. напр. П. Б. Струве въ „Полярной Звѣздѣ“ 1905 г. № 3. В Нечаевъ: въ „Полярной Звѣздѣ“ № 4 и 5 въ ст. „Манифестъ 17 окт. и форма правленія“; В. М. Гессенъ, „Полярн. Звѣзда“, 1906 г. № 9, ст. „Самодержавіе и Манифестъ, 17 октября“.

2) В. М. Гессенъ: назв. ст. въ „Полярной Звѣздѣ“ 1906 г., № 9, стр. 633.

3) Нечаевъ: назв. ст. въ „Полярной Звѣздѣ“, 1906 г., № 5, стр. 369.

въ Манифестѣ къ Совѣту министровъ, имѣеть только одинъ смыслъ—возложенія на него обязанности озаботиться внесеніемъ этого правила въ Сводъ Законовъ и соотвѣтствующаго измѣненія въ Учрежденіе Думы». «Такимъ образомъ постановленіе Манифеста 17 октября—законъ, долженствующій быть внесеннымъ въ сводъ законовъ. Въ какую часть? Очевидно, что въ основные законы» ¹⁾).

Не подлежитъ, конечно, ни малѣйшему сомнѣнію, что Манифестъ неограниченнаго Монарха, въ которомъ онъ установилъ обязательныя нормы, есть законодательный актъ, выраженный притомъ въ наиболѣе важной и торжественной формѣ законодательства, принятой въ Россіи.

Но вопросъ именно въ томъ, въ чемъ состоялъ этотъ законодательный актъ. Превращалъ ли онъ уже учрежденную 6-го августа 1905 г. законсовѣщательную Государственную Думу въ законодательную съ самаго момента изданія Манифеста 17 октября, или то былъ актъ монарха, которымъ, въ виду важности предвозвѣщенной реформы и всенароднаго ея значенія, предписывалось въ формѣ торжественнаго закона правительству, подчиненному монарху,—преобразуемому Совѣту Министровъ, разработать и представить къ санкціи Монарха новое учрежденіе Государственной Думы съ указанными болѣе широкими полномочіями въ дѣлахъ законодательства, но при этомъ не ограничивались однако ни въ чемъ, впредь до созданія соотвѣтственнаго новаго учрежденія Думы, законодательныя и учредительныя полномочія неограниченнаго монарха? Текстъ Манифеста 17 октября редактированъ такъ, что даетъ, по нашему мнѣнію, основаніе лишь къ послѣднему рѣшенію вопроса.

Въ Манифестѣ 17 октября 1905 года не содержится яснаго и категорическаго установленія тѣхъ новыхъ законодательныхъ нормъ, которыя съ самаго момента ихъ обнародованія юридически преобразуютъ абсолютный государственный строй въ конституціонный и учреждаютъ народное представительство съ рѣшающимъ участіемъ въ законодательной функціи.

¹⁾ *Нечасевъ*: назв. ст. въ „Полярной Звѣздѣ“ 1906 г., № 4, ст. 293—294.

Въ этомъ отношеніи небезинтересно сопоставить Манифестъ 17 октября съ актами западноевропейскихъ монарховъ, октроирующими конституціи.

Именно, если обратить вниманіе на эти акты западноевропейскихъ монарховъ, то нельзя не видѣть, что ими съ полной для всѣхъ очевидностью устанавливались новыя законодательныя нормы, ограничивавшія власть монарха, надѣлявшія народное представительство законодательными полномочіями и установлявшія вообще то, что называется на государственно-правовомъ языкѣ «конституціей», независимо отъ того именовали-ли сами монархи такіе законы «конституціей», что, впрочемъ, и дѣлалось ими. Вотъ, на примѣръ, заключительныя слова акта короля Баварскаго, дарующаго конституцію 26-го мая 1818 года:

«Баварцы!—Таковы основы дарованной вамъ нашимъ свободнымъ произволеніемъ конституціи, вы должны видѣть въ нихъ правила, руководящія королемъ, который находитъ счастье своего сердца и славу своего трона въ счастья отечества и въ любви своего народа! Объявляемъ поэтому слѣдующія постановленія, составляющія конституцію Баварскаго Королевства»...—Слѣдуютъ конституціонныя законы.

Конституціонный актъ Великаго Герцогства Баденскаго 22 августа 1818 года гласитъ въ заключительныхъ словахъ монарха: «Мы даровали нижеслѣдующій конституціонный актъ и торжественно общаемъ за насъ и за нашихъ наслѣдниковъ вѣрно и по совѣсти исполнять его и принуждать къ исполненію другихъ»... Слѣдуютъ конституціонныя законы.

Конституціонный актъ Прусскаго Государства 31-го января 1850 года. «Мы Фридрихъ Вильгельмъ, Божіей милостью Король Прусскій, и т. д. объявляемъ и даемъ знать, что подвергнувъ пересмотру обнародованную нами 5-го декабря 1848 года и признанную обѣими палатами, конституцію Прусскаго Королевства..., Мы окончательно утвердили въ согласіи съ обѣими палатами настоящую конституцію. Мы провозглашаемъ ее основнымъ государственнымъ закономъ, какъ слѣдуетъ ниже». Слѣдуютъ затѣмъ конституціонныя законы.

При обнародованіи Основного Статута Итальянскаго, прежде Сардинскаго Королевства, 4-го марта 1848 года монархъ возвѣщаетъ: «Карль Альбертъ, Божьей милостью Король Сардиніи, Кипра и Іерусалима и т. д. и т. д... Мы рѣшили утвердить и обнародовать этотъ статутъ, въ увѣренности, что Богъ благословитъ наши чистыя намѣренія, и что народъ свободный, сильный и счастливый будетъ являть себя все болѣе и болѣе достойнымъ своей древней славы и съумѣетъ заслужить славное будущее. Посему, съ полнымъ сознаниемъ, нашею королевскою властью, съ согласія нашего совѣта, мы утвердили и утверждаемъ силу основного статута и законовъ монархіи, на вѣчныя времена и ненарушимо, какъ слѣдуетъ ниже»¹⁾.
Слѣдуютъ конституціонные законы.

Обратимся теперь къ Манифесту 17-го октября.

Непосредственно вслѣдъ за словами Государя Императора: «Мы, для успѣшнѣйшаго выполненія общихъ преднамѣчаемыхъ нами къ умиротворенію государственной жизни мѣръ, признали необходимымъ объединить дѣятельность высшаго Правительства» — говорится: *На обязанность Правительства возлагаемъ Мы выполненіе непреклонной нашей воли: 1) Даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы...; п. 2.; п. 3. Установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы...».*

Итакъ, содержаніе императивной части Манифеста, закона, касающагося реформы въ конституціонномъ направленіи государственнаго строя, сводится къ предписанію правительству, каковымъ должно понимать здѣсь Совѣтъ министровъ, выполненіе воли монарха «даровать»... и «установить»..., т. е. выработать и предоставить къ санкціи монарха основные законы²⁾ на

¹⁾ См. конституціонные акты Баваріи, Бадена, Пруссіи и Италіи въ Сборникѣ „Современныя Конституціи“ т. I, 1905 года, перев. подъ ред. Гессена и Нольде.

²⁾ См. также соотвѣтствующую часть, одновременно съ изданіемъ Манифеста Высочайше одобреннаго „къ руководству“, всеподданнѣйшаго доклада предсѣдателя совѣта Министровъ, графа Витте: „Слѣдующей задачей правительства является установленіе такихъ учреждений и такихъ законодательныхъ нормъ, которыя соотвѣтствовали бы выяснившейся поли-

указанныхъ монархомъ принципахъ гражданскихъ свободъ, расширенія избирательнаго права и законодательныхъ полномочій Думы и дѣйствительнаго надзора ея за закономѣрностью дѣйствій подчиненныхъ монарху властей. Лишь эти, въ Манифестѣ предудказанные монархомъ, законы, будучи выработаны и изданы, измѣнили бы существующій государственный порядокъ и должны были быть внесены въ сводъ основныхъ законовъ Имперіи, а не самые директивы Манифеста 17 октября ¹⁾; и правительство не только не было обязано воздержаться до созыва Думы отъ проектированія какихъ либо законодательныхъ мѣропріятій ²⁾, но, напротивъ, въ силу Манифеста 17 октября именно *обязано* было выполнить «непреклонную волю» монарха — обратиться къ указаннымъ имъ мѣропріятіямъ для преобразованія нашего государственнаго строя, т. е. выработать и представить на утвержденіе Государя Императора необходимые для этого законопроекты. Для населенія же манифестъ былъ торжественнымъ обращеніемъ къ нему и объявленіемъ монархомъ тѣхъ началъ, на которыхъ будетъ реформированъ государственный строй Россіи, и гарантію осуществленія которыхъ должно было усматривать въ «непреклонной волѣ монарха». До вступленія же въ силу этихъ, торжественнымъ актомъ монарха предвозвѣщенныхъ, законовъ, до осуществленія предудказанныхъ реформъ, монархъ оставался неограниченнымъ самодержцемъ. Манифестъ 17 октября не предполагалъ поэтому пріостановки законодательной дѣятельности до организаціи и созыва законодательной Думы, какъ это видно и изъ послѣдующей законодательной дѣятельности монарха.

Если можно говорить о какомъ либо ограниченіи монарха Манифестомъ 17 октября 1905 года, то отнюдь не о юридическомъ ограниченіи законами, стоящими формально выше его воли и надѣляющими совмѣстно съ монархомъ и народное представительство законодательными полномочіями, а лишь о

тической идеѣ большинства русскаго общества и давали положительную гарантію въ неотъемлемости дарованныхъ благъ гражданской свободы. Задача эта сводится къ устроенію правового порядка“...

1) Послѣднее утверждалъ, какъ мы видѣли, въ своей статьѣ г. Нечаевъ.

2) Какъ это полагаетъ В. М. Гессенъ въ своей выше указанной статьѣ.

моральной обязанности монарха осуществить торжественно возвѣщенную имъ народу въ Манифестѣ реформу. Въ морально-политическомъ отношеніи Манифестъ 17-го октября есть декларация величайшей важности, но съ формально юридической стороны она не ввела никакихъ существенныхъ измѣненій въ дѣйствовавшее въ этотъ моментъ государственное право Россіи, предуказавъ лишь путь, по которому должна была идти реформа.

И послѣ Манифеста 17-го октября монархъ одинъ сосредоточивалъ во всей полнотѣ законодательную власть ¹⁾. Нельзя признать поэтому правильнымъ мнѣніе, что акты, издаваемые до созыва Думы правительствомъ, могли имѣть лишь характеръ «временныхъ правилъ», не будучи закономъ впредь до одобренія ихъ впослѣдствіи Государственной Думой. Это послѣднее мнѣніе было высказано г. Гессеномъ: «Съ юридической точки зрѣнія «законы», издаваемые правительствомъ, писалъ г. Гессень, имѣютъ такое же значеніе, какое присуще, по нѣкоторымъ конституціямъ, такъ называемыхъ «временнымъ законамъ», издаваемымъ въ исключительныхъ случаяхъ правительствомъ во время перерыва между сессіями парламента. Такіе законы, во всякомъ случаѣ, не стоятъ въ противорѣчій съ принципомъ ограниченности монархической власти (ссылка на ст. 25 датской конституціи 1849—1866 г.)»²⁾. Но г. Лазаревскій справедливо возражаетъ, что такое полномочіе монарха издавать «чрезвычайные указы» существуетъ лишь въ тѣхъ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ оно прямо предоставлено монарху конституціей. Это не общее правило, а исключеніе, которое должно быть установлено въ законѣ, иначе этого полномочія у монарха нѣтъ. Наши же законы такого правила не содержали, и такимъ образомъ точка зрѣнія чрезвычайныхъ указовъ должна быть оставлена; эти законы, изданные въ промежуткахъ между Манифестомъ 17 октября и созывомъ Думы, или имѣютъ силу законовъ обыкновенныхъ, изданныхъ подле-

¹⁾ См. именно *Н. И. Лазаревскій*: „Лекціи по русскому государственному праву“ 1908 г., т. I, ст. 115 и сл.

²⁾ *В. М. Гессенъ*: „Самодержавіе и Манифестъ 17 октября“. „Полярн. Звѣзда“ 1906 г., № 9, ст. 632.

жащею законодательною властью, или же вовсе силы закона не имѣютъ, и являются актами насилія, актами юридически не-дѣйствительными» ¹⁾). Но г. Лазаревскій, правильно утверждая, что и послѣ Манифеста 17 октября Государь оставался монархомъ неограниченнымъ, ошибается, когда затѣмъ утверждаетъ: «Но для того, чтобы эта власть оказалась ограниченою... ни въ какомъ новомъ, дополнительномъ законодательномъ актѣ нужды не было, ибо, если бы Государь послѣ созыва первой Думы продолжалъ законодательствовать помимо нея, или если бы онъ создалъ въ видѣ закона актъ, не одобренный Государственной Думою, то это было бы явнымъ и несомнѣннымъ нарушеніемъ Манифеста 17 октября». Такимъ образомъ, продолжаетъ г. Лазаревскій, «изъ смысла самого Манифеста вытекаетъ, что онъ не создалъ перехода отъ самодержавія къ ограниченной монархіи, но что этотъ переходъ былъ, такъ сказать, предрѣшенъ Манифестомъ и находился въ зависимости отъ созыва Думы, т. е. отъ наступленія извѣстнаго фактическаго условія».

Это пониманіе Манифеста 17 октября, по мнѣнію г. Лазаревского, признано и оффиціальнымъ путемъ: въ манифестѣ 20 февраля 1906 г. объ измѣненіи учрежденія Государственнаго Совѣта и о пересмотрѣ учрежденія Государственной Думы, въ которомъ прямо сказано: «Мы постановляемъ впредь общимъ правиломъ, что со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы законъ не можетъ воспріять своей силы безъ одобренія Совѣта и Думы» ²⁾).

Но именно акты 20 февраля 1906 г. и являются тѣми «новыми, дополнительными законодательными актами» къ Манифесту 17 октября, въ силу которыхъ Государственная Дума перестала быть законосовѣщательнымъ органомъ и приобщена была съ Государственнымъ Совѣтомъ къ совмѣстному съ монархомъ осуществленію законодательной функціи; и лишь въ этомъ Манифестѣ 20 февраля былъ указанъ начальный срокъ примѣненія новаго порядка: этотъ порядокъ долженъ былъ

¹⁾ *Лазаревскій*: Назв. соч. стр. 117.

²⁾ *Лазаревскій*: Назв. соч. стр. 116.

вступить въ силу «со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы». Манифестъ же 17-го октября не только непосредственно не создалъ перехода отъ самодержавія къ ограниченной монархіи, но и предрѣшенный манифестомъ этотъ переходъ вовсе тогда еще не былъ поставленъ въ зависимость отъ созыва Думы, какъ отъ наступленія извѣстнаго фактическаго условія.

Въ Манифестѣ о такомъ условіи или срокѣ не сказано ни слова, въ виду того, надо полагать, соображенія, что имѣли именно въ виду опредѣлить ихъ въ послѣдующихъ законодательныхъ актахъ, учреждающихъ новый Государственный порядокъ, предвозвѣщенный Манифестомъ 17 октября. Эти акты и послѣдовали въ осуществленіе Манифеста 17 октября, за исключеніемъ неисполненнаго до сихъ поръ пункта этого Манифеста, возлагавшаго «на обязанность правительства» дарованіе населенію *незыблемыхъ основъ* гражданской свободы на началахъ *дѣйствительной* неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ. Положеніе было даже много ухудшено крайнимъ расширеніемъ различныхъ исключительныхъ положеній.

Не выполнена до сихъ поръ и вторая половина п. 3 Манифеста 17 октября объ обезпеченіи выборнымъ отъ народа возможности «дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій» поставленныхъ отъ монарха властей, такъ какъ этотъ надзоръ, предоставленный народному представительству послѣдующими узаконеніями, далеко не можетъ быть названъ «дѣйствительнымъ».

Въ осуществленіе предуказанныхъ Манифестомъ 17 октября началъ прежде всего послѣдовало Высочайшее повелѣніе Предсѣдателю Совѣта Министровъ принять мѣры къ объединенію дѣятельности министровъ впредь до утвержденія законопроекта о Совѣтѣ Министровъ ¹⁾, а 19 октября 1905 г. послѣдовалъ Именной Высочайшій указъ «о мѣрахъ къ укрѣпле-

¹⁾ Напечатано въ „Правит. Вѣстникѣ“ № 222, 18 октября 1905 г.

нію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій».

Далѣе 11 декабря 1905 года изданъ именной Высочайшій указъ объ измѣненіи положенія о выборахъ въ Государственную Думу и, наконецъ, Манифестомъ 20 февраля 1906 г. возвѣщено о преобразованіи на основаніяхъ, указанныхъ въ этомъ же Манифестѣ, учрежденія Государственной Думы и измѣненіи учрежденія Государственного Совѣта; одновременно обнародованы Именной Высочайшій указъ 20 февраля 1906 г. объ учрежденіи Государственной (законодательной) Думы и Высочайшій указъ о переустройствѣ учрежденія Государственного Совѣта. Въ Манифестѣ 20 февраля 1906 г. содержится, между прочимъ, слѣдующее аутентическое истолкованіе акта 17 октября 1905 г.: «Манифестомъ 6 августа 1905 года Мы возвѣстили о созывѣ Государственной Думы изъ выборныхъ отъ населенія, утвердивъ того же числа ея учрежденіе. Манифестомъ 17-го октября минувшаго года Мы предоставили Государственной Думѣ новыя въ дѣлахъ законодательства полномочія. Съ тѣмъ вмѣстѣ нами одобрено предположеніе о переустройствѣ Государственного Совѣта на началахъ виднаго участія въ немъ выборныхъ отъ населенія».

Изъ приведенныхъ словъ: «Манифестомъ 17 октября 1905 года Мы предоставили Государственной Думѣ новыя въ дѣлахъ законодательства полномочія»... можно было бы заключить, что, по мнѣнію самого законодателя, Государственная Дума еще 17 октября 1905 г. превращена въ законодательное учрежденіе, но смыслъ этихъ словъ раскрывается непосредственно слѣдующими за вышеприведеннымъ текстомъ манифеста словами: «Исполняя таковое намѣреніе Наше, Мы повелѣли выработать необходимыя вслѣдствіе того въ учрежденіи Государственного Совѣта измѣненія, а также подвергнуть пересмотру учрежденіе Государственной Думы для согласованія его съ началами, 17 октября прошлаго года Нами провозглашенными. Трудъ сей нынѣ исполненъ... Сохраняя неизблемымъ 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 Государственного Совѣта и Государственной Думы, законъ не можетъ воспріять силы безъ «одобренія Совѣта и Думы» ¹⁾.

Здѣсь говорится, такимъ образомъ, о положеніяхъ, провозглашенныхъ въ Манифестѣ 17 октября лишь какъ о «намѣреніи» монарха, и положенія эти именуется «Нами провозглашенными началами», согласно съ которыми должны быть измѣнены существующіе законы, т. е., пересмотрѣно учрежденіе Государственной Думы и измѣнено учрежденіе Государственнаго Совѣта. Поэтому монархъ и продолжалъ законодательствовать единолично, не ожидая созыва Думы. И лишь въ Манифестѣ 20 февраля 1906 г. формулируется ограничивающій законодательную власть монарха законъ, изданіе котораго было предудказано въ п. 3 Манифеста 17 октября, но съ дарованіемъ уже соотвѣтствующихъ полномочій и Государственному Совѣту: «Законодательныя предположенія, не принятыя Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою, признаются отклоненными». И въ обнародованномъ учрежденіи Государственной Думы 20 февраля 1906 г. въ ст. 31 установлено, что вѣдѣнію Государственной Думы подлежатъ предметы, требующіе изданія законовъ, а въ ст. 50 сказано: «законопроекты, не принятыя Государственною Думою или Государственнымъ Совѣтомъ, признаются отклоненными».

Итакъ, лишь законодательствомъ 20 февраля 1906 г. юридически преобразована законосовѣщательная Государственная Дума и установлено въ Россіи народное представительство съ рѣшающимъ голосомъ въ законодательной функціи, но законъ о такой роли нашихъ законодательныхъ учреждений, Думы и Государственнаго Совѣта, опять таки долженъ былъ примѣняться по указанію Манифеста 20 февраля 1906 г. не тотчасъ, а лишь «со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы». Срокъ же созыва послѣдней назначенъ былъ

¹⁾ Достойно замѣчанія, между прочимъ, что тутъ уже, кромѣ добавленія „одобренія“ Государственнаго Совѣта, не говорится, какъ въ Манифестѣ 17 октября, чтобы „никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Думы“. Дѣйствительно, Основными Законами создана въ „Учрежденіи о Императорской Фамиліи категория законовъ, издаваемыхъ и измѣняемыхъ единолично Монархомъ.

Высочайшимъ указомъ 12 февраля 1906 г. на 27 апрѣля 1906 г. и на этотъ же день назначенъ Высочайшимъ указомъ 20 апрѣля 1906 г. и срокъ созыва Государственнаго Совѣта. Слѣдовательно, 27 апрѣля 1906 г. вступило въ Русской Имперіи въ дѣйствіе, какъ положительное право, конституціонное начало совмѣстнаго осуществленія законодательной функціи монархомъ и народнымъ представительствомъ, и русское народное представительство стало органомъ законодательнымъ, а не законосовѣщательнымъ только. Эта дата и есть юридическій моментъ того кореннаго преобразованія государственнаго права Россіи, которое въ самомъ Манифестѣ 20 февраля 1906 г. было названо: «великое преобразованіе въ государственномъ строѣ дорогого отечества», и монархъ призывалъ на него «благословеніе Божіе». Но существенныя реформы нашего государственнаго строя, касающіяся государственныхъ учреждений Россіи и самыхъ основъ русскаго государственнаго права продолжались и послѣ 20-го февраля 1906 года.

При именномъ Высочайшемъ указѣ 8 марта 1906 г. обнародованы были «Правила о порядкѣ разсмотрѣнія росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ».

Правилами этими были подробно опредѣлены, но до крайности ограничены права, предоставленныя нашимъ законодательнымъ палатамъ въ столь важной финансовой и бюджетной области. Далѣе, 23-го апрѣля 1906 г. упраздняется Именнымъ Высочайшимъ Указомъ, сыгравшій столь крупную роль въ исторіи нашего стараго государственнаго режима, Комитетъ Министровъ вмѣстѣ съ Соединеннымъ Присутвіемъ его и Департамента Государственной экономіи Государственнаго Совѣта. Дѣла, входившія въ компетенцію этихъ учреждений, должны направляться впредь, соотвѣтственно роду дѣлъ, одни—въ общемъ законодательномъ порядкѣ, другія—въ департаменты Государственнаго Совѣта и Особое Присутвіе по дѣламъ о принудительномъ отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, въ Сенатъ, Совѣтъ Министровъ, и нѣкоторыя дѣла разрѣшаться въ порядкѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ отдѣльныхъ министровъ.

24 апрѣля 1906 г. Высочайше утверждено и обнародовано новое Учрежденіе Государственнаго Совѣта, а 23-го апрѣля 1906 г. издавъ при именномъ Высочайшемъ Указѣ законодательный актъ чрезвычайной важности—новые «Основные Государственные Законы» Россійской Имперіи, опредѣлившіе, въ соотвѣтствіи съ происшедшими преобразованіями, иначе, нежели прежніе Основные Законы, правовые устои нашего государственнаго строя.

ГЛАВА III.

Новые основные законы.

«Основные Государственные Законы 23-го апрѣля 1906 г. явились своеобразной конституціонной хартіей, октроированной неограниченнымъ монархомъ. Именной Высочайшій Указъ 23-го апрѣля 1906 года, сопровождавшій изданіе Основныхъ Законовъ, гласилъ: «Манифестомъ 17 октября 1905 г. Мы возвѣстили объ осуществленіи Нами законодательной власти въ единеніи съ представителями народа и о дарованіи населенію неизблемыхъ основъ гражданской свободы.

Установивъ новые пути, по которымъ будетъ проявляться Самодержавная власть Всероссійскихъ монарховъ въ дѣлахъ законодательства, Мы утвердили Манифестомъ 20 февраля сего года порядокъ участія выборныхъ въ сихъ дѣлахъ и опредѣлили временными правилами условія пользованія населеніемъ гражданской свободой. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго строя, Мы повелѣли свести во едино постановленія, имѣющія значеніе Основныхъ Государственныхъ Законовъ, подлежащихъ измѣненію лишь по почину Нашему, и дополнить ихъ положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной.

Начертанные на сихъ основаніяхъ, по предуказаніямъ Нашимъ, Основные Государственные Законы, Мы признали за благо утвердить и препровождаемъ въ Правительствующій Сенатъ для обнародованія ихъ установленнымъ порядкомъ»...

Въ приведенномъ Высочайшемъ Указѣ существенное юридическое значеніе имѣютъ слѣдующія его положенія относительно Основныхъ Законовъ: 1) Основные Законы закрѣпляютъ основы обновляемаго государственнаго строя;

2) ими сводятся во едино законодательныя постановленія, имѣющія наиболѣе важное по существу своему государственно-правовое значеніе (Основныхъ Законовъ) и получающія нынѣ, въ отличіе отъ старыхъ Основныхъ Законовъ, и формальное отличіе отъ прочихъ законовъ, такъ какъ лишь они подлежатъ измѣненію *исключительно* по инициативѣ Монарха;

3) эти постановленія дополняются нормами, точнѣе разграничивающими власть верховнаго управленія, которая объявляется нераздѣльно принадлежащей Монарху, отъ власти законодательной, которую онъ раздѣляетъ вмѣстѣ съ учрежденными законодательными палатами.

Такимъ образомъ, закрѣпляется воспринятое въ нашъ государственный строй начало конституціонной монархіи, что законъ есть норма, установленная монархомъ «въ единеніи», совмѣстно съ народнымъ представительствомъ, при чемъ согласіе народнаго представительства есть юридически необходимый моментъ въ процессѣ законодательства.

Во всей полнотѣ монархъ оставилъ за собой лишь «власть верховнаго управленія», во «власти законодательной» же съ монархомъ необходимо соучаствуютъ Государственная Дума и Государственный Совѣтъ.

Обратимся теперь къ опредѣленію юридическаго характера нашихъ новыхъ «Основныхъ Государственныхъ Законовъ» и устанавливаемой ими формы правленія.

Законы эти внесены были въ часть I, тома I, Свода Законовъ Россійской Имперіи изд. 1906 г.

Мы будемъ цитировать ихъ по этому сборнику законовъ.

Прежде всего необходимо отмѣтить, что наши «Основные законы» имѣютъ весьма своеобразный характеръ и состоятъ изъ законовъ двухъ различныхъ порядковъ, какъ въ матеріальномъ отношеніи, такъ и въ формальномъ. Законы перваго порядка имѣютъ общій характеръ, такъ какъ опредѣляютъ основы нашего государственнаго строя, верховную власть и важ-

нѣйшія государственно правовыя отношенія высшихъ органовъ власти и гражданъ (послѣднихъ дѣйствующихъ основные законы продолжаютъ неукоснительно называть лишь «подданными», несмотря на предвозвѣщенное дарованіе «незыблемыхъ основъ гражданской свободы»).

Законы эти изложены въ раздѣлѣ I, ч. I, т. I, Свода Законовъ, изд. 1906 г. ¹⁾ и обнимаютъ собой Введеніе (статья 1—о единствѣ и нераздѣльности Государства Россійскаго, ст. 2—о положеніи Великаго Княжества Финляндскаго въ составѣ Государства Россійскаго, и ст. 3—о русскомъ языкѣ какъ общегосударственномъ); далѣе идетъ глава I—о существѣ Верховной Самодержавной Власти; глава II-я—о порядкѣ наслѣдія престола; глава III-я—о совершеннолѣтіи Государя Императора, о правительствѣ и опекаѣ; глава IV-я—о вступленіи на престолъ и о присягѣ подданства; глава V—о священномъ коронованіи и муропомазаніи; глава VI—о титулѣ Его Императорскаго Величества и о Государственномъ гербѣ; глава VII—о вѣрѣ; глава VIII—о правахъ и обязанностяхъ російскихъ подданныхъ; глава IX—о законахъ; глава X—о Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ и образѣ ихъ дѣйствій; глава XI—о Совѣтѣ Министровъ, Министрахъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями.

Затѣмъ идутъ законы другого порядка, имѣющіе специальный характеръ, именно «Учрежденіе о Императорской Фамиліи» ²⁾. Они изложены въ раздѣлѣ второмъ I части, I-го тома Свода Законовъ изд. 1906 г. и касаются состава Императорской Фамиліи, юридическаго положенія членовъ Императорскаго дома, ихъ правъ, преимуществъ и обязанностей по отношенію къ Императору.

Въ формальномъ отношеніи эти два порядка законовъ существенно отличаются другъ отъ друга въ отношеніи формъ ихъ измѣненія и дополненія.

Въ то время, какъ основные законы общіе, какъ мы ихъ называемъ, изложенные въ раздѣлѣ I, ч. I, т. I Свода Законовъ,

¹⁾ Ст. I.—125.

²⁾ Ст. 125—223 включительно.

могутъ быть измѣняемы и дополняемы лишь въ общемъ законодательномъ порядкѣ, т. е. монархомъ «въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою»¹⁾, съ тѣмъ лишь существеннымъ отличіемъ отъ законовъ неосновныхъ или обыкновенныхъ, что въ силу 8 ст. Осн. Законовъ «единственно по почину Государя Императора» Основные Государственные Законы могутъ подлежать пересмотру въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ, спеціальныя, какъ мы ихъ называемъ, основныя законы «Учрежденіе о Императорской фамиліи (ст. 126—223 и приложения II—IV и VI), «сохраняя силу Законовъ Основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ Имъ порядкѣ, если только измѣненія сего учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода».

Такимъ образомъ, въ отличіе отъ всѣхъ прочихъ Законовъ, всѣ узаконенія, обнимаемая «Учрежденіемъ о Императорской Фамиліи», представляютъ собой совершенно своеобразную особую часть законодательства, въ отношеніи которой монархъ сохранилъ полномочія неограниченнаго самодержца, за исключеніемъ лишь тѣхъ случаевъ, когда измѣненія или дополненія этихъ спеціальныхъ законовъ требовали бы въ чемъ либо измѣненія и дополненія законовъ общихъ или же вызвали бы новый расходъ изъ казны. И даже если бы монарху угодно было передать проектируемыя имъ измѣненія Учрежденія о Императорской Фамиліи, за исключеніемъ двухъ упомянутыхъ выше изъятій, на предварительное обсужденіе законодательныхъ палатъ, то и въ такомъ случаѣ голосъ палатъ явился бы для него, по смыслу закона, лишь чисто совѣщательнымъ, имѣлъ бы характеръ простыхъ предположеній, отличныхъ отъ прочихъ «законодательныхъ предположеній»²⁾, такъ какъ въ силу 125 ст. Основныхъ Законовъ законы эти могутъ быть измѣняемы и дополняемы «только лично Государемъ Императоромъ», развѣ бы монархомъ была измѣнена сама 125 ст. въ смыслѣ

1) Ст. 7 Осн. Зак.

2) Терминъ, употребляемый Учрежденіями Думы и Государственнаго Совѣта.

сравненія «Учрежденія о Императорской Фамиліи» съ прочими основными законами въ порядкѣ ихъ изданія и пересмотра.

И въ матеріальномъ отношеніи этотъ отдѣлъ нашихъ «Основныхъ Законовъ», Учрежденіе о Императорской фамиліи, въ отличіе отъ другого отдѣла (общихъ основныхъ законовъ), не потерпѣлъ никакихъ измѣненій: статьи 82—179 ч. I т. I изд. 1891 съ приложеніями II—IV и VI цѣликомъ и дословно вошли и въ новые Основные Законы. Между прочимъ, дословно повторена и ст. 178 старыхъ Основныхъ Законовъ Учрежденія о Императорской Фамиліи¹⁾, въ которой монархъ именовался «неограниченнымъ Самодержцемъ»: «Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать неповинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ яко преслушнымъ волѣ монаршей». Между тѣмъ въ общихъ Основныхъ Законахъ, соотвѣтственно тѣмъ измѣненіямъ, кои произошли въ полномочіяхъ монарха, терминъ «неограниченный» болѣе не встрѣчается даже при характеристикѣ существа власти Государя Императора.

Итакъ, хотя за «Учрежденіемъ о Императорской Фамиліи», сохранена «сила Законовъ Основныхъ», тѣмъ не менѣе государственно-правовыя начала, на которыхъ базируется это Учрежденіе, совершенно отличны (за исключеніемъ двухъ указанныхъ выше случаевъ) отъ началъ, выраженныхъ въ прочихъ основныхъ законахъ. «Учрежденіе о Императорской Фамиліи» есть спеціальное законодательство, отнюдь не находящееся въ логической связи съ прочими основными законами, и не могущее поэтому служить къ ихъ поясненію; и если говорится, что за «Учрежденіемъ о Императорской Фамиліи» сохранена «сила Законовъ Основныхъ», то это совершенно не точное выраженіе, какъ это правильно указалъ г. Лазаревскій²⁾, такъ какъ и всѣ прежніе наши Основные Законы, часть которыхъ составляло «Учрежденіе о Императорской Фамиліи», никакой особой формальной силы (исключая до нѣкоторой степени закона о престолонаслѣдіи) по сравненію съ обыкновен-

1) Въ дѣйствующихъ Осн. Закон. Учр. о Императорской Фамиліи ст. 222.

2) *Н. И. Лазаревскій*, назв. лекціи, стр. 123.

ными законами не имѣли, а лишь теперь сообщена имъ особая формальная сила по сравненію съ законами обыкновенными; въ то же время «Учрежденіе о Императорской Фамиліи» формально отличено и отъ прочихъ Основныхъ Законовъ, въ смыслѣ бронирования его не только въ отношеніи инициативы пересмотра, но и въ отношеніи прочихъ законодательныхъ полномочій палатъ исключительными законодательными полномочіями монарха. И въ нѣкоторыхъ монархическихъ государствахъ Западной Европы такъ называемые «династическіе законы» или «фамиліные статуты» (Hausgesetze), поскольку они цѣликомъ или частью не вошли въ конституціи, сохранили свою своеобразность, какъ особый видъ законовъ, издаваемыхъ и измѣняемыхъ или однимъ монархомъ¹⁾, или монархомъ съ участіемъ агнатовъ. Но это династическое законодательство остается тамъ въ силѣ лишь впредь до регулированія опредѣленнаго вопроса въ порядкѣ общаго государственнаго законодательства и не должно измѣнять общихъ законовъ²⁾.

Но, отличающая «Учрежденіе о Императорской Фамиліи» отъ западноевропейскихъ династическихъ фамиліныхъ статутовъ, особенность заключается въ причисленіи «Учрежденія» къ числу «Основныхъ Государственныхъ Законовъ», и пока 125 ст. Осн. Зак. существуетъ, они могутъ быть измѣняемы и дополняемы лишь единолично монархомъ. Такимъ образомъ, Основные Законы Имперіи расчленены на два совершенно отличныхъ другъ отъ друга по своей юридической природѣ законодательства.

Все сказанное выше, какъ увидимъ, имѣетъ важное значеніе для истолкованія существа власти Государя Императора въ опредѣленіи Основныхъ Законовъ.

1) По образцу Наполеоновскаго „Statut de famille“ 30 марта 1806 г.

2) Въ своемъ „Allgemeines Staatsrecht“ I Th. 1909 г. стр. 60 *Prof. Hatschek* справедливо замѣчаетъ, что „даже въ Россіи не дѣйствуетъ правило „Hausrecht bricht Staatsrecht“, династическій статутъ долженъ согласоваться съ государственнымъ правопорядкомъ, такъ какъ „Учрежденіе о Императорской Фамиліи“ не можетъ измѣняться единолично Монархомъ, если измѣненія касаются законовъ общихъ и вызываютъ новый изъ казны расходъ.,

Обратимся теперь къ «общимъ» какъ мы ихъ назвали, основнымъ государственнымъ законамъ. Законы эти существенно отличаются, какъ мы уже говорили, отъ нашихъ прежнихъ Основныхъ Законовъ и не только тѣмъ, что въ силу происшедшихъ преобразованій нашего государственнаго строя, они во многомъ имѣютъ другое содержаніе, нежели старые Основные Законы, заключаютъ въ себѣ рядъ совершенно новыхъ нормъ, часть же нормъ старыхъ основныхъ законовъ измѣнена или вовсе исключена въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ существенно измѣнился и самый юридическій характеръ нашихъ Основныхъ Законовъ, какъ и всѣхъ вообще законовъ Россійской Имперіи, на кои распространяется дѣйствіе началъ, выраженныхъ въ Основныхъ Законахъ. Наши прежніе законы, въ томъ числѣ и основные, были нормами, установленными неограниченнымъ монархомъ. Своею волею монархъ единолично могъ издавать, измѣнять и отмѣнять законы, и актомъ монарха, за собственноручнымъ подписаніемъ его изданнымъ, могли быть изъяты изъ дѣйствія общихъ законовъ любое дѣло или цѣлая категорія таковыхъ и дарованы привилегіи, изъемлющія отъ дѣйствія общихъ законовъ¹⁾.

Какъ мы уже говорили выше, идеологія абсолютной монархіи возвышаетъ главу государства надъ законами, законы его юридически не обязываютъ. Между тѣмъ въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ, въ главѣ IX «О законахъ», выражены слѣдующія положенія: «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ» (въ старыхъ же Основныхъ Законахъ (ст. 47): «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ Законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ»). Въ ст. 7 Осн. дѣйствующихъ Законовъ, сказано, что «Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою», и въ ст. 86 Осн. Зак. установлено, что «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора».

¹⁾ Ст. 66—72 Осн. Зак. изд. 1892 г.

Такимъ образомъ, какъ это и выражено въ Именномъ Высочайшемъ Указѣ 23-го апрѣля 1906 г. объ утверженіи Основныхъ Государственныхъ Законовъ, основные законы дополнены «положеніями, точнѣе разграничивающими» область принадлежащей монарху нераздѣльно власти верховнаго государственнаго управленія отъ власти законодательной.

Послѣднюю Государь Императоръ раздѣляетъ съ Думою и Государственнымъ Совѣтомъ или, еще точнѣе говоря, монархъ раздѣляетъ съ Думою и Государственнымъ Совѣтомъ власть по установленію законодательныхъ правилъ по тѣмъ дѣламъ, кои указаны въ ст. 31 Учрежденія Государственной Думы т. I Св. Зак. ч. II изд. 1906 г., пунктахъ 1, 2, 3, 4, 5, 6 и примѣчаніи ¹⁾, такъ какъ дѣла эти могутъ быть вершены монархомъ лишь въ законодательномъ порядкѣ, т. е., совмѣстно съ Государственной Думою и Государственнымъ Совѣтомъ. Правило о необходимомъ участіи палатъ въ разрѣшеніи указанныхъ дѣлъ терпитъ однако нѣкоторыя ограниченія въ бюджетной области, установленныя въ ст. 114—119 Основныхъ Законовъ и въ правилахъ 8-го марта 1906 года «О порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ» ²⁾. Эти ограниченія бюджетныхъ полномочій законодательныхъ органовъ касаются главнымъ образомъ законодательныхъ палатъ.

Мы говоримъ «главнымъ образомъ», такъ какъ эти ограниченія касаются въ огромномъ большинствѣ случаевъ бюджетныхъ полномочій лишь палатъ, но и монархъ, въ силу указан-

¹⁾ Предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, а также ихъ измѣненія, дополненія, приостановленія дѣйствія и отмѣны; государственная роспись доходовъ и расходовъ вмѣстѣ съ финансовыми смѣтами министровъ и Главныхъ Управленій, равно какъ денежныя изъ казны ассигнованія, росписью не предусмотрѣнныя—на основаніи установленныхъ правилъ; дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ, требующемъ Высочайшаго соизволенія; дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ; смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ мѣстностяхъ, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, а также дѣла о повышеніи земскаго или городского обложенія противъ размѣра, опредѣленнаго земскими собраніями и городскими думами.

²⁾ Т. I ч. II Св. Зак. изд. 1906 г.

ныхъ статей закона, не можетъ быть единоличнымъ распорядителемъ государственныхъ расходовъ¹⁾, поскольку это специально ему не предоставлено закономъ въ опредѣленныхъ случаяхъ (наприм. статьями 115, 117—119 Осн. Зак.).

Далѣе, въ силу 119 Осн. Зак., «если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположеній о числѣ людей, потребныхъ для пополненія арміи и флота, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1 мая, то указомъ Государя Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году».

Но, независимо отъ указанныхъ ограниченій компетенціи законодательныхъ палатъ въ отношеніи предметовъ, которые по своему роду отнесены въ 31 ст. Учрежденія Государственной Думы къ компетенціи законодательныхъ учреждений, дѣйствующіе Основные Законы въ главѣ IX «О законахъ» устанавливаютъ еще нѣсколько существенныхъ ограниченій.

Это именно, во первыхъ, установленное ст. 87 Осн. Зак. полномочіе монарха, при опредѣленныхъ въ этой статьѣ условіяхъ и съ извѣстными ограниченіями, по представленію Совѣта Министровъ издавать чрезвычайные указы съ временною силою закона. «Во время прекращенія занятій Государственной Думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, Совѣтъ Министровъ представляетъ о ней Государю Императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ Основные Государственные Законы, ни въ Учрежденія Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленіе о выборахъ въ Совѣтъ или Думу.

Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если надлежащимъ министромъ или Главноуправляющимъ отдѣльною частью не будетъ внесенъ въ Государственную Думу въ теченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій Думы соотвѣтственный принятой мѣрѣ законопроектъ, или его не примутъ Государственная Дума или Государственный Совѣтъ».

¹⁾ Такъ въ силу 114 ст. Осн. Зак. и ст. 7 правилъ 8 марта 1906 года монархъ не можетъ сократить платежи по государственнымъ долгамъ.

Эта статья, очевидно, имѣвшая своимъ образцомъ извѣстный парагр. 14 Австрійскаго Конституціоннаго Закона 21 дек. 1867 г. ¹⁾, уступаетъ даже своему австрійскому образцу, какъ въ опредѣленности и юридической точности выраженій, такъ и въ гарантіяхъ правильности его примѣненія; это подтверждено уже и обширнымъ опытомъ примѣненія статьи 87 Осн. Зак., несмотря на краткость времени, прошедшаго со дня изданія этой статьи ²⁾. Она дала право правительству путемъ чрезвычайныхъ указовъ широко вторгаться въ сферу, отмежеванную законодательству. Далѣе, статью эту примѣняютъ, вопреки смыслу ея, не только въ періодъ прекращенія занятій Думы, т. е., въ междусессионный періодъ, но и во время перерывовъ этихъ засѣданій. При этомъ вносятся столь глубокія и дѣйствующія измѣненія въ той правовой сферѣ, которая регулируется закономъ, что законодательные органы при разсмотрѣніи затѣмъ внесеннаго правительствомъ законопроекта, соответствующаго принятой въ порядкѣ 87 статьи мѣрѣ, вынуждены уже считаться съ происшедшими измѣненіями въ правовой сферѣ и тѣмъ стѣснены до крайности въ свободной оцѣнкѣ правильности предлагаемой мѣры и отказъ въ соответствующемъ законѣ. Однако все же статья 87 Осн. Зак. формально нисколько не является исключеніемъ изъ того кореннаго правила нашихъ «Основныхъ Законовъ», что никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и безъ утвержденія Государя Императора (ст. 86), и что «Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную силу» (ст. 94).

Статья 87 сама называетъ эти чрезвычайные указы лишь «мѣрами», не примѣняя къ нимъ наименованіе «закона». И чрезвычайные указы (Nothverordnungen) эти имѣютъ лишь времен-

¹⁾ № 141 R. G. B.

²⁾ Разборъ ст. 87 Осн. Зак. и разсмотрѣніе случаевъ ея примѣненія см. у бар. *Нольде* „Очерки русскаго конституціоннаго права“, 1907 г. и у *Н. И. Лазаревскаго*, Лекціи. Стр. 189 сл. и докладъ *Я. М. Магазинера* въ С.-Петербургскомъ юридическомъ обществѣ о 87 ст. Осн. Зак. („Право“ № 4 1909 г.).

ную силу закона, они приостанавливаются на время действия несогласных с ними законовъ, но отменить ихъ не могутъ, не будучи сами законами; съ прекращеніемъ такихъ «мѣръ», несогласные съ ними законы *ipso jure* вступаютъ вновь въ дѣйствіе.

Какъ бы изъятіе изъ общаго порядка изданія Законовъ представляютъ собою весьма своеобразныя ограниченія компетенціи палатъ въ статьяхъ 96 и 97 Осн. Законовъ. «Постановленія по строевой технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и указы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ, по разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ Совѣтомъ, по принадлежности, непосредственно представляются Государю Императору, если только сіи постановленія и указы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны или же вызываемый ими новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ военнаго или морского министерства, по принадлежности. Въ томъ же случаѣ, когда новый расходъ не можетъ быть покрытъ указанными сбереженіями, представленіе означенныхъ постановленій, положеній, и наказовъ на Высочайшее утвержденіе допускается лишь по испрошеніи въ установленномъ порядкѣ ассигнованія соотвѣтственнаго кредита» (ст. 96).

«Постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій» (ст. 97), т. е., по разсмотрѣніи ихъ въ Главномъ Военномъ или Главномъ Военно-Морскомъ Судѣ.

Въ дореформенномъ государственномъ правѣ указанные въ 96 и 97 статьяхъ «постановленія», «положенія» и «наказы», получившіе Высочайшее утвержденіе, были несомнѣнно законами, но въ дѣйствующемъ правѣ они таковыми считаться не могутъ и не являются спеціальнымъ законодательствомъ въ области военнаго и военно-морского вѣдомствъ.

Для того, чтобы эти акты монарха были законами, но лишь въ особомъ порядкѣ, совершенно отличномъ отъ общаго по-

рядка, установленнаго Основными Законами, издаваемыми, необходимо было бы прямое упоминаніе о томъ въ Основныхъ Законахъ, но ни ст. 96, ни 97 статьи нигдѣ не присвоиваютъ имъ именованіе законовъ; и если эти статьи помѣщены все же въ главѣ девятой «О законахъ», то такое помѣщеніе ихъ можетъ имѣть лишь тотъ же смыслъ, какъ и ст. 87, т. е., какъ указаніе исключенія или опредѣленныхъ условій, когда правительство или точнѣе монархъ можетъ не въ законодательномъ порядкѣ устанавливать такія регламентарныя нормы, которыя для регулируемыхъ ими отношеній имѣютъ силу закона, замѣняютъ и даже отмѣняютъ его, хотя не являются сами законами въ формальномъ смыслѣ.

Разница заключается лишь въ томъ, что чрезвычайные указы въ порядкѣ ст. 87 имѣютъ лишь характеръ временныхъ, провизорныхъ нормъ, заступающихъ законъ, а указанные нормы по 96 и 97 статьямъ имѣютъ постоянный характеръ, не нуждаясь въ послѣдующей законодательной санкціи; но, съ другой стороны, чрезвычайные указы 87 статьи могутъ на время приостанавливать дѣйствіе общихъ законовъ (за исключеніемъ тѣхъ, которые указаны въ 87 статьѣ), указанные же нормы ст. 96 и 97, имѣющія совершенно спеціальныя характеръ, не могутъ вовсе касаться предметовъ общихъ законовъ, а по ст. 96 и вызвать новый расходъ изъ казны, не покрываемый ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ Военнаго или Морского Министерства.

При этомъ, такъ какъ ст. 96 и 97, помѣщенные въ главѣ «О законахъ», устанавливаютъ для указанныхъ въ этихъ статьяхъ спеціальныхъ отношеній особый указныя порядокъ, замѣняющій законодательный порядокъ, то если бы даже отношенія, входящія въ категорію дѣлъ, указанныхъ этими статьями, были ранѣе, еще при дѣйствіи дореформеннаго законодательства, регулированы Высочайше утвержденными положеніями, наказами и постановленіями, имѣвшими тогда значеніе законовъ¹⁾,

¹⁾ См. Осн. Зак. т. I изд. 1892 г., ст. 50 прим. 1 и 2 и аутентическое разъясненіе понятія закона въ нашемъ дореформенномъ правѣ въ Высоч. Утв. 17 января 1905 г. Пол. Ком. Мин. и Высоч. Утв. 6 іюня 1905 г. Миніи Госуд. Совѣта.

то теперь акты монарха, въ порядкѣ ст. 96 и 97 изданные, могутъ измѣнять и отмѣнять эти законы нашего дореформеннаго строя, но опять таки, если только эти дореформенные законы относятся лишь спеціально къ военному вѣдомству и не касаются предметовъ общихъ законовъ.

Этотъ совершенно своеобразный въ русской конституціи характеръ актовъ монарха, издаваемыхъ въ порядкѣ 96 и 97 ст., своеобразное ихъ отношеніе къ законамъ, и дали, повидимому, основаніе редакторамъ Свода Основныхъ Законовъ помѣстить ихъ въ главѣ «о законахъ» почти непосредственно за 94 ст. Осн. Законовъ, гласящей, что законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона.

И тѣмъ не менѣе все же нѣтъ основаній, какъ мы уже говорили, признавать эти акты, издаваемые въ порядкѣ 96 и 97 ст.— законами.

Они представляютъ собой лишь тѣ акты «верховнаго управленія» арміей и флотомъ, которые по 14 ст. Основныхъ Законовъ принадлежатъ Монарху, какъ «Державному Вождю російской арміи и флота»¹⁾, но въ отличіе отъ другихъ актовъ верховнаго управленія, въ силу 96 и 97 ст., имѣютъ конкурирующую съ законами въ сферѣ спеціальныхъ отношеній силу. Въ виду этого именованіе правительствомъ, какъ это видно изъ Высочайше утвержденного 24 апрѣля 1909 г. положенія Совѣта Министровъ о порядкѣ примѣненія статьи 96 Осн. Зак., дѣль, рѣшаемыхъ монархомъ въ порядкѣ этой статьи, «законодательными» и «военнымъ законодательствомъ» представляется намъ юридически необоснованнымъ и несоотвѣтствующимъ постановленіямъ Основныхъ Законовъ. Практически, конечно, такое именованіе не мѣняетъ значенія этихъ актовъ, такъ какъ они и безъ того имѣютъ конкурирующую съ законами силу, но что касается

¹⁾ Ст. 14 Осн. Зак. „Государь Императоръ есть Державный Вождь російской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Російскаго Государства... Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Російскаго Государства“...

юридической силы самого этого правительственного разъясненія ст. 96, то, не будучи въ силу ст. 86 Осн. Зак. законодательнымъ актомъ, оно не можетъ, по точному разуму 94 ст. Осн. Законовъ, измѣнить въ чемъ либо статью 96 Осн. Законовъ¹⁾.

Разсмотрѣніе опредѣленій нашихъ Основныхъ Законовъ въ отношеніи высшей функціи государства,—законодательной приводитъ къ заключенію, что, если не считать своеобразную регламентацію военного строя, наше преобразованное государственное право восприняло тотъ основной принципъ конституціоннаго государства, что законы, какъ высшее право страны, обязательны для всѣхъ безъ исключенія органовъ государства или, какъ выражено въ основныхъ законахъ: «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ» (ст. 84), «сила законовъ равно обязательна для всѣхъ безъ изъятія россійскихъ подданныхъ и для иностранцевъ, въ Россійскомъ Государствѣ пребывающихъ» (ст. 85 Осн. Зак.), и «доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу» (ст. 94 Осн. Зак.), и въ силу 87 ст. Осн. Зак. даже чрезвычайные указы главы государства не могутъ вносить измѣненій въ основные Госуд. Законы.

Основные законы проводятъ правило о подчиненіи законамъ не только актовъ органовъ подчиненнаго управленія («Обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемые Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими на то закономъ уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ (ст. 122 Основн. Закон.), но и правительственныхъ актовъ главы государства, актовъ «верховнаго управленія». Перечисливъ именно въ ст. 7, 8 и 9 законодательныя полномочія монарха, Основные законы переходятъ къ его полномочіямъ въ области управленія. Въ ст. 10 Осн. Зак. сказано: «Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю

1) Еще Высочайше утвержденнымъ 6 іюня 1905 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта было постановлено, что преподаваемое Высочайшею Властью изъясненіе истиннаго разума законовъ происходитъ не иначе, „какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными Государственными Законами“.

Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ». Изъ тѣхъ непосредственно слѣдующая статья гласитъ, что «Государь Императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ *въ соответствии съ законами* ¹⁾ указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ».

Указанная статья II-я Основныхъ Законовъ говоритъ о соответствии законамъ указовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ управленія, въ настолько общихъ выраженіяхъ, что она охватываетъ собственно всевозможные виды указовъ Монарха, упомянутыхъ въ послѣдующихъ статьяхъ ²⁾, является вводной для нихъ, такъ какъ, спеціально упомянувъ о «повелѣніяхъ, необходимыхъ для исполненія законовъ», т. е., такъ называемыхъ исполнительныхъ указахъ (Vollzugsverordnungen), она говоритъ затѣмъ и вообще объ «указахъ для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей управленія», а подъ это опредѣленіе подойдутъ и всѣ другіе виды указовъ, такъ какъ всякое административное распоряженіе направлено такъ или иначе къ «устройству и приведенію въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія».

1) Курсивъ нашъ.

2) Кромѣ указанного выше спеціального изъятія, согласно ст. 96 и 97 Осн. Зак., актовъ военнаго управленія, упомянутыхъ въ ст. 14 Осн. Зак.

Въ виду 24 ст. Осн. Зак., въ силу которой „указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно имъ издаваемые, скрѣпляются предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ Министромъ, либо Главноуправляющимъ отдѣльною частью и обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ“, и ст. 108 Осн. Зак., предоставляющей Думѣ и Государственному Совѣту обращаться къ Министрамъ или Главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и учреждений незаконномѣрныхъ дѣйствій, слѣдуетъ вывести заключеніе, что министры не должны контрассигнировать незаконномѣрные указы.

Но если даже и разсматривать II статью, какъ не связанную съ прочими статьями Основныхъ Законовъ, опредѣляющими область верховнаго управленія, а имѣющую въ виду собственно спеціальнй видъ указовъ, именно исполнительныхъ, направляющихъ дѣятельность правительственныхъ мѣстъ, и организаціонныхъ ¹⁾, то и при такомъ толкованіи, все же подзаконность всѣхъ актовъ верховнаго управленія, т. е., условіе, чтобы они не противорѣчили законамъ, вытекаетъ изъ вышеуказанныхъ общихъ началъ, провозглашенныхъ въ Основныхъ Законахъ, что «Имперія Россійская управляется на точномъ основаніи законовъ», что законъ «сохраняетъ полную свою силу» впредь до отмѣны его другимъ закономъ и только временно можетъ быть измѣненъ, точнѣе пріостановленъ въ дѣйствиі, лишь чрезвычайнымъ указомъ въ порядкѣ 87 ст.; это подтверждается еще и тѣмъ, какъ правильно указываетъ г. Лазаревскій, что въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ исключены статьи старыхъ Основныхъ Законовъ (ст. 70 Осн. Зак. изд. 1892 г.), въ силу которыхъ монархъ могъ отмѣнять дѣйствіе законовъ общихъ своими указами и, наконецъ, тѣмъ, что перечисленіе полномочій монарха въ области верховнаго управленія (ст. 11—23) было бы совершенно излишне, если бы у Государя предполагалось по прежнему право издавать указы по вопросамъ, уже урегулированнымъ закономъ ²⁾.

Статьями 11—24 Основн. Законовъ не исчерпывается, впрочемъ, область верховнаго управленія.

Отдѣльныя полномочія монарха регулировать опредѣленные дѣла актами верховнаго управленія указаны и ст. 117 и 118 Основн. Законовъ въ области бюджетнаго права и 119 Основн. Зак. объ опредѣленіи монархомъ контингента новобранцевъ, при неизданіи къ 1 мая закона объ этомъ контингентѣ; сюда же относятся и акты главы государства, именуемые нѣкоторыми учеными политическими ³⁾, какъ то созывъ, роспускъ и отсрочка засѣданій палатъ (ст. 98 и 99 Осн. Зак.).

¹⁾ Какъ то думаетъ напр. г. *Лазаревскій*. Лекціи стр. 170, 175—180.

²⁾ См. *Лазаревскій*. Лекціи стр. 171.

³⁾ См. Л. Дюги. Конституціонное право. Русскій пер. 1908, стр. 273 сл.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ акты верховнаго управленія, какъ акты правительственные, должны соответствовать законамъ. Въ области верховнаго управленія монархъ можетъ дѣйствовать «*secundum legem*» и «*intra legem*», но ни въ коемъ случаѣ «*contra legem*»¹⁾. Другими словами, актами верховнаго управленія монархъ можетъ регулировать тѣ вопросы, регулированіе которыхъ въ силу общаго полномочія или спеціальнаго для опредѣленныхъ случаевъ, предоставлено ему закономъ. Монархъ можетъ дѣйствовать въ исполненіе такого закона и въ предѣлахъ закономъ данныхъ полномочій, но не при отсутствіи законнаго полномочія и въ нарушеніе законовъ²⁾.

Но можетъ ли быть урегулированъ въ законодательномъ порядкѣ вопросъ, отнесенный Основными Законами къ области верховнаго управленія?

Область верховнаго управленія и область законодательства отграничиваются нашими Основными Законами, и первая отнесена къ прерогативамъ монарха.

Всякое вторженіе путемъ обыкновенныхъ законовъ въ область этой, спеціально опредѣленной Основными Законами, прерогативы монарха, означало бы частичное или полное измѣненіе или отмѣну того или другого Основнаго Закона, относящаго извѣстныя дѣла къ области верховнаго управленія. Но Основные Законы могутъ подлежать пересмотру и измѣненію, лишь единственно по почину монарха (ст. 8 Осн. Зак.).

Слѣдовательно, даже частичное измѣненіе Основнаго Закона путемъ изыятія въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства опредѣленныхъ вопросовъ изъ сферы верховнаго управленія—неправомѣрно, поскольку не измѣненъ надлежащимъ образомъ Основной Законъ. Пересмотръ Основнаго Закона въ законодательномъ порядкѣ единственно по почину монарха и есть

1) За исключеніемъ вышеуказанныхъ актовъ военнаго управленія и указовъ ст. 87 Основ. Зак., которые монархъ можетъ издавать и въ замѣну существующихъ законовъ въ опредѣленной области.

2) Въ силу 92 ст. Осн. Зак. „Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соответствуетъ положеніямъ сихъ Основныхъ Законовъ“. Само собою разумѣется поэтому, что незаконныя указы въ порядкѣ верховнаго управленія не должны быть обнародованы Сенатомъ.

единственное формальное отличіе Основныхъ Законовъ отъ обыкновенныхъ въ нашемъ правѣ.

И если въ такомъ порядкѣ было бы произведено законодательнымъ путемъ изыятіе опредѣленнаго вопроса изъ области верховнаго управленія, то такой порядокъ былъ бы исполнѣн правомѣренъ и такой актъ, будучи «закономъ въ установленномъ порядкѣ изданнымъ», имѣлъ бы «полную силу закона» и притомъ основного.

Г. Лазаревскій (Лекціи, стр. 173 сл.) также утверждаетъ, что «когда скоро то или иное дѣло постановленіями Основныхъ Законовъ отнесено къ компетенціи монарха, то обыкновенный законъ не можетъ вовсе изыять это дѣло изъ его вѣдома, ибо обыкновенные законы должны быть согласны съ конституціей», но все же г. Лазаревскій допускаетъ исключеніе изъ этого правила для регулированія обыкновеннымъ закономъ какого-либо «отдѣльнаго конкретнаго дѣла, входящаго въ компетенцію монарха». Но вѣдь проведеніе хотя бы какого-либо одного «конкретнаго дѣла» не въ установленномъ конституціей порядкѣ есть уже нарушеніе конституціи. Существо вопроса не измѣняется, будетъ ли обыкновеннымъ закономъ нарушаться конституціонный законъ въ отношеніи цѣлой категоріи дѣлъ или одного конкретнаго дѣла. Объемъ нарушенія тутъ не причемъ. Замѣчаніе г. Лазаревскаго, что «Верховными актами государства признаются законодательные. Все, что можетъ быть совершено актомъ власти подзаконной, можетъ быть совершено и въ формѣ власти высшей—законодательной», правильно, но при условіи лишь, что этого не запрещаетъ самой законодательной власти конституція. Г. Лазаревскій полагаетъ что такое изыятіе дѣла изъ области верховнаго управленія, въ область законодательства можетъ быть сдѣлано въ Россіи не только по почину монарха путемъ внесенія въ Государственную Думу въ порядкѣ пункта 7 ст. 31 Учр. Госуд. Думы («Вѣдѣнію Думы подлежатъ... дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе Думы по Высочайшимъ повелѣніямъ»), но и по инициативѣ самой Государственной Думы; но съ такимъ выводомъ согласиться нельзя, такъ какъ слѣдовало бы имѣть въ виду и ст 8 Осн. Зак., а эта статья прямо исключаетъ починъ палатъ при измѣненіи Основного Закона.

Согласно съ нами Бар. Б. Э. Нольде («Очерки конституціоннаго права» стр. 59), утверждаетъ, что ст. 11, 14—16, 18—21, 96, 98, 119 и 125 Основн. Законовъ «необходимо разрѣшаются въ порядкѣ указномъ» и въ частности потому не могутъ быть разрѣшаемы въ порядкѣ 87 ст. Основн. Зак., т. е., чрезвычайныхъ указовъ.

Послѣдовательно не соглашаясь и съ этимъ послѣднимъ утверждениемъ, что указанныя статьи не должны разрѣшаться по смыслу закона и въ порядкѣ 87 ст. Основныхъ Зак., г. Лазаревскій (Лекціи, стр. 174 примѣч.), между прочимъ, замѣчаетъ: «кому и чему мѣшаетъ контроль народнаго представительства? И если указъ, получившій одобреніе Думы станетъ закономъ, то это ничего юридически недопустимаго въ себѣ не заключаетъ. У насъ по инициативѣ Государя по всякому вопросу можетъ быть изданъ законъ». Отвѣтимъ, что контроль народнаго представительства очень желателенъ и самый широкій и дѣйствительный при томъ, хотя бы даже онъ кому либо и мѣшалъ, но, къ сожалѣнію, не всегда такой контроль допускается закономъ, какъ, напримѣръ, вытекаетъ изъ нашихъ законовъ. Совершенно вѣрно, что у насъ по инициативѣ Государя по всякому вопросу можетъ быть изданъ законъ, но изданъ, однако, лишь въ порядкѣ Основными Законами установленномъ, а врядъ ли соотвѣтствуетъ смыслу Основныхъ Законовъ изданіе вышеназванной категоріи указовъ верховнаго управленія въ порядкѣ 87 ст. Основныхъ Законовъ, такъ какъ «мѣра» въ порядкѣ 87 ст. относится къ требующимъ законодательнаго порядка, и далѣе предпринимается не непосредственно по инициативѣ монарха, а требуется необходимо предварительное «представленіе Совѣта Министровъ» Государю. Далѣе, такая мѣра сама получаетъ временную силу закона, слѣдовательно, можетъ, въ отличіе отъ актовъ верховнаго управленія, выйти евентуально изъ рамокъ законовъ, урегулировавшихъ уже въ установленномъ порядкѣ данный вопросъ, т. е., имѣть временно дерогирующую законы силу, и, кромѣ того, съ другой стороны, и быть устранена, вслѣдствіе отверженія палатами, а это врядъ ли соотвѣтствуетъ тому значенію, которое придаютъ основные законы актамъ верховнаго управленія.

Итакъ, для изъятія какого либо вопроса закономъ изъ сферы верховнаго управленія есть лишь одинъ правомѣрный путь—законодательный актъ, проведенный въ порядкѣ измѣненія соотвѣтствующаго основнаго закона, создающій изъятіе изъ этого закона ¹⁾).

Существуетъ еще одна категория актовъ, которая по опредѣленію нашихъ Основныхъ Законовъ относится какъ бы къ сферѣ верховнаго управленія. Именно ст. 64 раздѣла I Основн. Зак. (Глава VIII «О вѣрѣ») опредѣляетъ, что «Императоръ, яко Христіанскій Государь, есть верховный защитникъ и хранитель догматовъ господствующей вѣры, и блюститель правовѣрія и всякаго въ Церкви святой благочинія»; а въ ст. 65 тѣхъ же законовъ говорится, что въ «управленіи Церковномъ Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Синода, Ею учрежденнаго».

Статья 65-я является дословнымъ повтореніемъ соотвѣтствующей 43-ей статьи прежнихъ Основныхъ Законовъ, а ст. 64 повтореніемъ ст. 42 Осн. Зак. изд. 1892 г., но съ исключеніемъ уже заключительныхъ словъ ея: «Въ семъ смыслѣ Императоръ въ актѣ о наслѣдїи Престола 1797 г. апр. 5 (17910) именуется Главою Церкви». Ст. 65 Осн. Зак. не говоритъ о церковномъ управленіи монарха, какъ «верховномъ управленіи», но по существу акты въ этой области будутъ актами верховнаго управленія, коль скоро они будутъ исходить отъ монарха. Тѣмъ не менѣе представляется неяснымъ, что собственно разумѣется подъ терминомъ «въ управленіи церковномъ».

Включается ли въ это понятіе, какъ это было раньше, и законодательство, опредѣляющее юридическія отношенія пра-

¹⁾ Мы не говоримъ здѣсь о тѣхъ актахъ управленія, когда монархъ издастъ именные указы и Высочайшія повелѣнія по дѣламъ, разсматриваемымъ въ различныхъ государственныхъ учрежденіяхъ (какъ напр., въ департаментахъ Государственнаго Совѣта и особыхъ присутствіяхъ его) на основаніи порядка, указаннаго въ обыкновенныхъ, а не основныхъ законахъ. Такіе указы, конечно, могутъ быть измѣняемы въ порядкѣ обыкновеннаго законодательства.

вославленной церкви, или только управление въ собственномъ смыслѣ, какъ функція власти, отличная отъ законодательной?

Мы полагаемъ, что разъ статья 65 Осн. Зак. помѣщена въ раздѣлѣ I Основныхъ Государственныхъ Законовъ, то смыслъ ея долженъ быть выясняемъ въ органической связи съ прочими статьями этого раздѣла *государственныхъ* Основныхъ Законовъ. Съ этой же точки зрѣнія церковное управление есть лишь видъ общаго государственнаго управленія, и въ 65 ст. Осн. Зак. слово «управленіе» можетъ имѣть лишь тотъ смыслъ, который оно имѣетъ въ нашемъ дѣйствующемъ государственномъ правѣ и указанъ именно въ 10 ст. Осн. Законовъ: въ силу Основныхъ Законовъ «власть управленія» отличается отъ «власти законодательной».

Слѣдовательно, статья 65 Осн. Законовъ говоритъ лишь объ управленіи въ собственномъ смыслѣ слова, а не о законодательствѣ; какой же либо особый порядокъ для законодательства церковнаго въ нашихъ Основныхъ Государственныхъ Законахъ не установленъ, слѣдовательно, оно слѣдуетъ общему порядку, указанному въ Основныхъ Законахъ Имперіи, т. е. согласно ст. 7 Осн. Зак. законодательная власть и въ области церковныхъ отношеній должна осуществляться монархомъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою.

Границы же этого государственнаго законодательства, какъ и вообще вмѣшательства государственной власти въ сферу жизни православной церкви, нашими государственными законами не указаны, за исключеніемъ логически вытекающаго изъ статьи 64 Осн. Зак. запрещенія измѣнять догматы вѣры; границы же эти вытекаютъ изъ тѣхъ началъ государственной политики, которыми должно руководиться государство въ отношеніи къ церкви, какъ организациі религіозной жизни населенія, имѣющей свою особую природу и свои особыя отличныя отъ государства и важныя задачи, осуществленіе которыхъ требуетъ автономности церкви и свободы ея отъ государственной опеки, вмѣшательства въ сферу ея внутренней жизни.

Одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей вопроса о характерѣ отношеній между государственною властью и православной цер-

ковью въ Россіи, проф. Е. Н. Темниковскій ¹⁾ формулировалъ въ слѣдующихъ положеніяхъ юридическое положеніе русскаго Императора въ русской православной церкви, какъ оно опредѣлялось до появленія новыхъ Основныхъ Законовъ:

1) Императоръ есть носитель и органъ высшей власти въ русской православной церкви; его церковная власть есть часть или, вѣрнѣе, одно изъ направленій высшей государственной власти, производной по происхожденію и самостоятельной по осуществленію; чисто церковной власти русскіе основные законы не знаютъ.

2) Высшая власть въ церкви осуществляется императоромъ непосредственно въ законодательствѣ и въ актахъ верховнаго управленія. Такого рода акты законодательные и въ порядкѣ верховнаго управленія суть акты государственной власти. Нѣтъ церковнаго закона, который не могъ бы быть закономъ государственнымъ, равнымъ образомъ акты верховнаго управленія въ церковной области не могутъ быть разсматриваемы иначе, какъ акты государственнаго управленія.

3) Святѣйшій Правительствующій Синодъ есть органъ Государя Императора (вторичный). Онъ представляетъ не что иное, какъ государственное установленіе, учрежденное верховною государственною властью, находится отъ нея въ такой же зависимости, какъ и другія государственныя установленія, если имѣтъ въ виду родовой признакъ этой зависимости, и осуществляетъ отъ имени государя церковное управленіе, какъ одну изъ отраслей государственнаго управленія.

4) Сохраняя черты каноническаго устройства и управленія, русская православная церковь съ формально юридической точки зрѣнія есть часть государственнаго строя, вѣдомство» ²⁾.

Къ этимъ выводамъ мы можемъ присоединиться и сказать, что и съ изданіемъ новыхъ Основныхъ Законовъ Имперіи юридическій характеръ отношеній между государствомъ и церковью остался по существу тѣмъ же и потерпѣлъ лишь тѣ измѣненія,

¹⁾ Е. Н. Темниковскій: „Положеніе Императора Всероссийскаго въ русской православной церкви въ связи съ общимъ ученіемъ о церковной власти“. Юрид. Записки, изд. Демид. Юрид. Лицеумъ, В. 1, 1909 г., стр. 79.

²⁾ Назв. соч. стр. 79—80.

которыя вытекаютъ изъ постановленій новыхъ Основныхъ Законовъ (ст. I, ч. I, Сводъ Основ. Госуд. Законовъ изд. 1906 г. Раздѣлъ I) о законодательствѣ и актахъ управленія. Поэтому если и теперь въ управленіи церковномъ Государь Императоръ въ силу Основныхъ Законовъ дѣйствуетъ посредствомъ Святейшаго Правительствующаго Синода, то церковное законодательство, согласно ст. 7 Осн. Зак., должно проявляться Государемъ Императоромъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думою, такъ какъ для церковнаго законодательства, повторяемъ, никакого особаго изъятія изъ общаго порядка государственнаго законодательства въ дѣйствующихъ Основныхъ Законахъ не установлено ¹⁾).

Итакъ, разсмотрѣніе тѣхъ основъ, на которыхъ покоится наше законодательство и управленіе по опредѣленію «Основныхъ Государственныхъ Законовъ» 23 апрѣля 1906 г., ясно показываетъ, что основы эти—основы дуалистическаго конституціоннаго государства ²⁾), ограниченной, конституціонной представительной монархіи съ весьма ярко при томъ выраженнымъ преобладаніемъ монарха и открытымъ признаніемъ монархическаго суверенитета; но суверенитетъ этотъ признанъ не въ смыслѣ абсолютизма власти монарха, а относительнаго верховенства монарха среди другихъ органовъ власти.

Воля монарха, обнародованная въ Именномъ Высочайшемъ Указѣ 23 апрѣля 1906 года при октроированіи новыхъ «Основныхъ Государственныхъ Законовъ», гласила: «вмѣстѣ съ тѣмъ въ видахъ укрѣпленія основъ обновляемаго государственнаго

¹⁾ См. также Е. Н. Темниковскій, Положеніе Императора Всероссийскаго въ русской православной церкви въ связи съ общимъ ученіемъ о церковной власти, Ярославль, 1909 стр. 38—40.

²⁾ Наше законодательство установило, на подобіе кабинетовъ Министровъ въ западныхъ конституціонныхъ государствахъ, Совѣтъ Министровъ для объединенія дѣятельности Министровъ по предметамъ законодательства и высшаго государственнаго управленія и даже закрѣпило это установленіе въ основныхъ законахъ (ст. 120). Но оно объявило министровъ отвѣтственными лишь передъ монархомъ (ст. 123 осн. зак.) и предоставило палатамъ лишь минимальную степень контроля надъ министерскимъ управленіемъ, сведя этотъ контроль къ праву запросовъ лишь по поводу незаконности, не обезпечивъ затѣмъ его дѣйствительнаго значенія.

строю, Мы повелѣли свести во едино постановленія, имѣющія значенія Основныхъ Государственныхъ Законовъ, подлежащихъ измѣненію лишь по почину Нашему, и дополнить ихъ положеніями, точнѣе разграничивающими область принадлежащей Намъ нераздѣльно власти верховнаго управленія отъ власти законодательной». Эта воля нашла свое выраженіе въ нормахъ Основныхъ Законовъ, устанавливающихъ раздѣльность законодательной власти между Монархомъ и законодательными палатами и необходимость соотвѣтствія актовъ управленія, въ томъ числѣ и актовъ Верховнаго Управленія, законамъ. Такимъ образомъ, юридически признано верховенство права, законовъ въ государствѣ, въ качествѣ нормъ, юридически обязывающихъ не только подданныхъ, но и всѣ безъ исключенія органы государства.

Государственное право Россіи нормируетъ ея строй какъ конституціонный или ограниченной монархіи; и, хотя власть монарха по прежнему именуется «самодержавный», но въ Основныхъ Законахъ, въ главѣ первой «О существѣ Верховной Самодержавной Власти» существо власти монарха теперь определено уже иначе, нежели въ старыхъ «Основныхъ Законахъ». Статья 4 Осн. Законовъ нынѣ дѣйствующихъ гласитъ: «Императору Всероссійскому принадлежитъ Верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти его, не только за страхъ, но и за совѣсть Самъ Богъ повелѣваетъ».

Изъ сопоставленія этой статьи съ соотвѣтствующей 1 ст. дореформенныхъ Основныхъ Законовъ («Императоръ Всероссійскій есть Монархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти, не токмо за страхъ, но и за совѣсть Самъ Богъ повелѣваетъ»), видно, что предикатъ «неограниченный» при опредѣленіи существа власти Монарха въ новыхъ «Основныхъ Законахъ» устраненъ.

Предикатъ «неограниченный» оставленъ лишь въ спеціальной части нашихъ Основныхъ Законовъ «Учрежденіи о Императорской Фамиліи», которое является фамильнымъ статутомъ русскаго Императорскаго Дома и, какъ мы это уже говорили, имѣетъ совершенно другой юридическій характеръ, нежели прочіе «Основные Законы» Имперіи. Статья 222, Разд. II, ч. I, т. I

Св. Зак. изд. 1906 г. «Учрежденія о Императорской фамиліи» именно опредѣляетъ: «Царствующій Императоръ, яко неограниченный Самодержецъ, во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ власть отрѣшать не повинующагося отъ назначенныхъ въ семъ законѣ правъ и поступать съ нимъ, яко преслушнымъ волѣ Монаршей». Статья эта помѣщена въ главѣ VI-ой Учр. о Имп. Фам. «О обязанностяхъ Членовъ Императорскаго Дома къ Императору» послѣ статей (219, 220 и 221), опредѣляющихъ, что царствующій Императоръ является «Главою всей Императорской Фамиліи и есть на всегдашнее время попечитель и покровитель оной», что «каждый членъ Императорскаго Дома обязуется къ лицу Царствующаго, яко къ Главѣ Дома и Самодержцу, совершеннымъ почтеніемъ, повиновеніемъ, послушаніемъ и подданствомъ», и что «ненарушимымъ, сверхъ сего, залогомъ всѣхъ данныхъ каждому члену Императорскаго Дома преимуществъ поставляется монархомъ обращеніе и храненіе семейной тишины и согласія».

Въ указанной выше статьѣ 222-й мотивомъ «яко неограниченный Самодержецъ» не имѣется въ виду, конечно, опредѣленіе существа власти Монарха, это специально сдѣлано въ ст. 4 Основныхъ Законовъ, а опредѣляется лишь власть монарха, какъ главы Императорскаго Дома въ отношеніи не соблюдающихъ фамильный статутъ членовъ Императорской фамиліи.

Во всякомъ случаѣ, если выраженіе «яко неограниченный Самодержецъ», мотивирующее власть Монарха въ отношеніи членовъ Императорскаго Дома въ 222 ст. Учрежденія о Императорской Фамиліи, означаетъ и неограниченность законодательной и правительственной власти Главы Императорскаго Дома въ отношеніи его членовъ, то эта неограниченность законодательной и правительственной власти Главы Императорскаго Дома простирается лишь на вышеуказанную сферу фамильныхъ отношеній и не относится, какъ это вытекаетъ и изъ систематическаго толкованія 222 ст. Учр. о Фамиліи, къ общему юридическому положенію монарха въ государствѣ, опредѣленному въ другомъ мѣстѣ—въ раздѣлѣ I-мъ, I ч., I тома Основн. Госуд. Законовъ; причемъ и въ самомъ Учрежденіи о Императорской Фамиліи въ 125 ст. прямо указано, что и Учрежденіе о Импера-

торской Фамилии можетъ быть измѣняемо и дополняемо лично Государемъ Императоромъ лишь въ томъ случаѣ, «если измѣненія и дополненія сего Учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода».

Въ виду этого вполне понятно, что въ основномъ опредѣленіи существа Самодержавной Верховной Власти въ ст. 4 Осн. Зак. устранена самимъ законодателемъ квалифікація этой власти какъ неограниченной, иначе получилось бы непримиримое противорѣчіе со всѣми другими коренными и общими постановленіями «Основныхъ Законовъ»¹⁾.

Но въ новыхъ Основныхъ Законахъ сохранено опредѣленіе власти монарха, какъ «Верховной Самодержавной».

Что означаетъ эта квалифікація? Мы уже доказывали, рассматривая выше терминологию нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ, что термины «самодержавный» и «неограниченный» не являются синонимами въ «Основныхъ Законахъ»²⁾.

¹⁾ См. также соображенія редакторовъ 6 изд. курса *Н. М. Коркунова* „Русское Госуд. Право“ т. I 1908 г. Дополненіе, стр. 214—215, доказывающихъ, что изъ содержанія статьи 222 Учрежд. о Импер. Фамилии и мѣста занимаемаго ею въ системѣ Основныхъ Законовъ, слѣдуетъ, что она имѣетъ въ виду лишь власть царствующаго Императора надъ членами Императорской Фамилии, именуя монарха „яко неограниченный Самодержецъ“. См. также *Н. И. Лазаревскій*, Лекціи по русск. госуд. праву. Т. I, 1908, стр. 127 сл.

²⁾ Любопытенъ въ этомъ отношеніи эпизодъ, сообщенный *А. Н. Муравьевымъ* въ письмѣ къ *Погодину* („Русскій Архивъ“ за 1871 г.). Вновь вспоминаетъ теперь этотъ эпизодъ проф. *А. Н. Фатъевъ* въ своей книгѣ „*М. М. Сперанскій*“ стр. 68—79. Членъ комиссіи для предварительнаго пересмотра приготовленныхъ къ печати статей Свода *Челищевъ* замѣтилъ, что въ начальныхъ статьяхъ при характеристикѣ власти Императора пропущено слово „Самодержавіе“. *Челищевъ* доложилъ объ этомъ пропускѣ предсѣдателю комиссіи князю *Лобанову*. День спустя, къ немалому удивленію *Челищева*, *Сперанскій* пріѣхалъ къ послѣднему благодарить за дружескую услугу. „Посудите сами“ говорилъ *Сперанскій*, „могу ли я отвѣчать за каждаго писаря? И вотъ что со мной сдѣлалъ: въ самыхъ первыхъ §§ вѣтренные писаря пропустили слово „самодержавіе“; признаюсь, мнѣ и въ голову не могла прийти такая оплошность, и я бѣгло прочиталъ эти начальные §§ потому собственно, что они не подлежали никакому измѣненію, да и не я одинъ, всѣ проглядѣли, такъ что еслибы не ваше вниманіе, то они могли бы въ этомъ видѣ появиться и въ печати, и какаѣ неприятности была бы тогда для всѣхъ“.

«Самодержавіе», говорили мы, означаетъ собой въ Основныхъ Законахъ не абсолютизмъ, неограниченность власти, а идею верховенства и полноту правъ производной власти монарха, въ силу чего монархъ является по этой идеѣ носителемъ всѣхъ верховныхъ полномочій государственной власти.

Это именно то пониманіе монархической власти, которое, какъ мы выше уже указывали, образовалось еще на почвѣ идей и порядковъ абсолютной монархіи, но пережило ее и формулируется еще и теперь въ положительномъ правѣ даже въ конституціонныхъ монархіяхъ, въ которыхъ монархическое начало сохранило преобладающее значеніе въ государственномъ строѣ (принципъ монархическаго суверенитета). Мы указывали уже, что такое начало монархическаго суверенитета признается немѣцкими государствомъдами закрѣпленнымъ въ конституціяхъ германскихъ монархическихъ государствъ.

Монархъ признается носителемъ всѣхъ верховныхъ правъ государственной власти, но, какъ конституціонный монархъ, онъ ограниченъ, такъ какъ ограниченъ въ осуществленіи этихъ правъ (*quo ad exercitium*) установленными конституціей формами и законодательными полномочіями палатъ. Очевидно, что въ нашихъ Основныхъ Законахъ этотъ принципъ, независимо отъ того, на сколько ясно давали себѣ въ этомъ отчетъ сами составители Основныхъ Законовъ, получилъ свое юридическое выраженіе, такъ какъ несмотря на то, что въ осуществленіи законодательной власти Монархъ юридически ограниченъ, законодательствуя совмѣстно съ Думой и Государственнымъ Совѣтомъ, онъ все же именуется и теперь «Самодержцемъ» въ отношеніи державныхъ правъ, права законодательства, осуществляемаго совмѣстно съ законодательными палатами, права власти верховнаго управления, принадлежащаго Государю по силѣ закона во всемъ объемѣ и въ силу 22 ст. Основн. Зак. признается также формально источникомъ судебной власти, которая отъ имени монарха осуществляется судами.

Можно утверждать, что такое разграниченіе власти высшаго государственнаго органа по принадлежности правъ и осуществленію ихъ, признаніе монарха, съ одной стороны, носителемъ всѣхъ державныхъ правъ, а съ другой стороны, ограниченнымъ

въ осуществленіи нѣкоторыхъ изъ нихъ, при томъ такъ, что осуществитъ законодательную власть единолично монархъ не имѣетъ права, является теоретически неправильной конструкціей и не совмѣстимой съ современнымъ пониманіемъ правовой природы государства, какъ корпоративнаго союза, являющагося субъектомъ властвованія¹⁾, но принципы, лежащіе въ основѣ положительнаго государственнаго права монархій, особенно лишь отчасти отрѣшившихся отъ идей и принциповъ абсолютной монархій, заключаютъ въ себѣ часто весьма своеобразный компромиссъ старыхъ и новыхъ государственно-правовыхъ началъ и понятій.

И какъ бы теоретически ни оцѣнивать такія формулы и постановленія права, приходится все же констатировать ихъ наличность въ самой конституціи страны. Къ такимъ государствамъ принадлежитъ и Россія, въ государственномъ правѣ которой, что, впрочемъ, весьма понятно, болѣе, чѣмъ въ правѣ другихъ конституціонныхъ монархій, мы находимъ переживанія столь долго господствовавшаго строя, находящагося еще и теперь лишь въ начальномъ періодѣ своего преобразования. Въ результатѣ—и указанное выше своеобразіе Основныхъ Законовъ Имперіи въ опредѣленіи власти монарха. Но какъ бы велики не были прерогативы монарха и ограничены полномочія народнаго представительства по силѣ нашихъ Основныхъ Законовъ, остается все-таки несомнѣннымъ, что по смыслу этихъ законовъ Россія, получившая народное представительство съ законодательными полномочіями, теперь является конституціоннымъ государствомъ, хотя и наименѣ развитаго типа.

И даже манифестъ 3-го іюня 1907 г., въ которомъ многіе склонны усматривать рѣшительное отступленіе отъ коренныхъ началъ, запечатлѣнныхъ предыдущими преобразовательными законодательными актами и закрѣпленными Основными Законами, все же, за исключеніемъ положенія о выборахъ въ Госу-

1) Что мы и пытались показать въ другомъ мѣстѣ. См. нашу работу „Суверенитетъ“, 1903 г. гл. III, ст. 309 сл. См. также проф. А. С. Алексѣевъ. Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ. 1910 г.

дарственную Думу, изданнаго въ порядкѣ, противорѣчащемъ Основнымъ Законамъ, или, какъ сказано въ Манифестѣ, проведеннаго «необычнымъ законодательнымъ путемъ» съ указаніемъ на крайнюю необходимость такой мѣры, юридически не произвелъ измѣненій во всѣхъ прочихъ частяхъ нашего законодательства, несмотря на нѣкоторыя декларативныя части Манифеста.

Въ Манифестѣ 3-го іюня 1907 года и самъ монархъ заявилъ, что «оставляя въ силѣ дарованныя подданнымъ Нашимъ Манифестомъ 17 октября 1905 года и Основными Законами права, воспріяли Мы рѣшеніе измѣнить лишь самый способъ призыва выборныхъ отъ народа въ Государственную Думу»... Лишь указанное манифестомъ положеніе о выборахъ въ Государственную Думу 3-го іюня 1907 г. вошло въ силу: на основѣ его организовалась 3-я Государственная Дума, и это положеніе функционируетъ въ качествѣ составной части положительнаго права страны.

Въ сферѣ государственнаго права, въ которой политическое соотношеніе силъ столь часто является рѣшителемъ правовыхъ вопросовъ, факты болѣе часто и ярко, чѣмъ въ какой либо другой области, проявляютъ свою нормативную силу.

Но, мы повторяемъ здѣсь, что и актъ 3-го іюня 1907 года не только не устранилъ Основныхъ Законовъ 23-го апрѣля 1906 г., но, напротивъ, ихъ сохраненіе въ силѣ формально подтверждено въ Манифестѣ 3-го іюня 1907 года.

Политическое значеніе акта 3-го іюня 1907 года, конечно, огромно, но юридически его значеніе исчерпывается лишь вошедшимъ въ жизнь измѣненіемъ избирательнаго порядка.

Въ настоящемъ изслѣдованіи общаго правоваго характера Основныхъ Законовъ Россійской Имперіи и установленной ими формы правленія мы не имѣли въ виду ни прослѣдить ихъ осуществленіе въ политической жизни нашего отечества, ни оцѣнивать ихъ съ той или другой политической точки зрѣнія, и предугадывать дальнѣйшую судьбу произведенныхъ коренныхъ реформъ нашего государственнаго права.

Судьба конституцій столь еще молодыхъ, какъ наша, часто бываетъ весьма превратной. Духъ стараго режима и его приемы

еще слишкомъ сильны въ переходные періоды государственныхъ формъ¹⁾. «Habent sua fata et leges fundamentales»—имѣютъ свою судьбу и основные законы государствъ! Но залогъ жизнеспособности въ Россіи элементарныхъ началъ правового государства, воспринятыхъ нашими Основными Законами, лежитъ въ томъ, что начала эти созрѣли въ сознаниі народномъ и, какъ показываетъ всеобщій историческій опытъ, не умираютъ, а развиваются, не смотря на всѣ препятствія и испытанія, встрѣчающіяся на пути ихъ осуществленія.

Но, перефразируя извѣстныя слова автора «Духа Законовъ»²⁾, скажемъ, что мы имѣли въ виду прослѣдить не то, какъ осуществляются теперь и примѣняются начала Основныхъ Законовъ въ русской жизни, а какъ они закрѣплены въ этихъ законахъ.

Дѣйствіе Основныхъ Государственныхъ Законовъ Имперіи распространяется на всю территорію Государства Россійскаго съ тѣмъ лишь изъятіемъ, которое и сами Основные Законы (въ ст. 2), въ согласіи съ образовавшимся особымъ основнымъ законодательствомъ Финляндіи, признаютъ существующимъ для Великаго Княжества Финляндскаго. Санкціонировавъ именно единство и нераздѣльность Государства Россійскаго (ст. I О. Зак.), Основные Законы опредѣляютъ (въ ст. 2): «Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства».

Это «особое законодательство» устанавливаетъ особый конституціонный порядокъ осуществленія верховной власти рус-

¹⁾ Огромна еще въ Россіи область „подчиненнаго управленія“, несогласованнаго съ новыми началами государственнаго строя, не успѣли еще измѣниться духъ и приемы управленія; не создано еще и законодательство, соотвѣтствующее п. I Манифеста 17 октября о „незыблемыхъ основахъ гражданской свободы“, и перечисленныя въ главѣ VIII Основныхъ Законовъ „права Россійскихъ подданныхъ“ не получили еще должной регламентаціи въ законодательствѣ на началахъ, провозглашенныхъ въ Манифестѣ 17 октября.

²⁾ Montesquieu. De l'Esprit des lois L. II, chap. 6. De la constitution d'Angleterre. „Ce n'est point à moi à examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté, ou non. Il me suffit de dire qu'elle est établie par leurs lois, et je n'en cherche pas davantage“.

скаго государства въ территориальныхъ предѣлахъ, во внутреннихъ (т. е. не внѣшнихъ, международныхъ) отношеніяхъ Финляндіи, какъ автономной области Россіи¹⁾. При этомъ необходимымъ факторомъ финляндскаго законодательства, по скольку оно не касается самой организаціи русской верховной государственной власти, которая имѣетъ силу и для Финляндіи, какъ части русскаго государства, является особое законодательное представительное учрежденіе—сеймъ Великаго Княжества Финляндскаго. Разсмотрѣніе особенностей государственноправоваго положенія Финляндіи въ составѣ русскаго государства и соотношенія имперскихъ законовъ и финляндскихъ основныхъ законовъ, октроированныхъ русскою верховною властью финляндскому краю, возведенному на высшую ступень областной автономіи, граничащей съ несuverенной государственною, выходитъ изъ предѣловъ нашей работы. Но, во всякомъ случаѣ, при этомъ разсмотрѣніи нельзя исходить, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые, изъ пониманія суверенитета Россіи надъ своей автономной Финляндскою областью, какъ свободной отъ правоограниченій по отношенію къ ней, своимъ лишь высшимъ политическимъ усмотрѣніемъ руководящейся власти. При анализѣ государственноправовыхъ отношеній необходимо всегда имѣть въ виду принципъ верховенства права въ жизни современныхъ цивилизованныхъ государствъ, въ силу котораго и суверенная власть есть правомъ связанная, ограниченная власть, какъ въ своей организаціи, такъ и въ отношеніи къ подвластнымъ.

¹⁾ При чемъ областная автономія Финляндіи много шире, даже автономіи австрійскихъ областей, такъ какъ изъ областного законодательства Финляндіи не была своевременно правомѣрно выдѣлена въ пользу общенперскаго законодательства цѣлая категорія „общихъ“ дѣлъ, какъ это сдѣлано въ § 11 Австрійскаго конституціоннаго закона 21 декабря 1867 года для компетенціи австрійскаго рейхсрата.



ОГЛАВЛЕНИЕ.

Главы.	Страницы.
I. Дореформенный периодъ	1—33
II. Периодъ реформъ	33—48
III. Новые основные законы	48—79



Необходимое исправление

Страница	Строка	Напечатано	Слѣдуетъ читать
9	7 сверху	«самодержавный»	«самовластный»
19	7 снизу	самодержавіе	самодержавіи
43	10 сверху	виду	видѣ
46	21 сверху	законопроекты	законопроекти

Необходимое исправление

Столбец	—	—	Столбец
9	7 строк	стандартизация	стандартизация
19	7 строк	стандартизация	стандартизация
24	10 строк	станд.	станд.
26	11 строк	стандартизация	стандартизация

D

1

Digital Library (repository)

1-908208

Томский госуниверситет 1878



Научная библиотека 00441262