

ОБЩАЯ ЧАСТЬ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ РОССИИ.

ГЛАВА I.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ЕДИНСТВО.

§ 17. Россія единое государство.

Для опредѣленія отличительныхъ особенностей государственнаго строя какой-либо страны, прежде всего, необходимо выяснить, образуетъ ли она единое государство или представляетъ собою соединеніе нѣсколькихъ государствъ. Если это сложный политическій союзъ, отдѣльныя государства, входящія въ его составъ, могутъ имѣть различныя формы правленія. Если это единое государство, въ составляющихъ его подчиненныхъ областяхъ, во всѣхъ господствуетъ одна и та же опредѣленнымъ образомъ организованная власть. Итакъ, мы должны выяснить, простое или сложное государство Россія?

Россія единое государство. Она никогда не образовала и не образуетъ ни федераціи, ни уніи. Но съ постепеннымъ разрастаніемъ территоріи Россіи границы ея охватывали собою одно за другимъ множество самостоятельныхъ прежде государствъ или владѣній другихъ державъ, и русская власть нерѣдко сохраняла за присоединенными областями ихъ мѣстные законы и учрежденія, предоставляя имъ иногда болѣе или менѣе широкую мѣстную автономію. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ автономія получала весьма значительный объемъ, что и подало поводъ инымъ изслѣдователямъ въ нѣкоторыхъ присоединеніяхъ Россіи видѣть

унію съ нею какъ бы самостоятельныхъ государствъ. Бывало также, что сосѣднія съ нею государства подчинялись Россіи, ставились въ отношеніи къ ней въ вассальную зависимость; подчинялись ея протекторату.

Вопросъ о томъ, представляетъ ли данный случай приобрѣтенія Россіей новой области присоединеніе, инкорпорацию, вассальную зависимость, протекторатъ, или соединеніе, унію, имѣетъ огромное практическое значеніе. Если всѣ части русской территоріи инкорпорированы, присоединены, онѣ составляютъ ея подчиненныя части. Русскій монархъ представляетъ тогда единую государственную власть, распространяющую свое дѣйствіе одинаково на всѣ области, подвластныя его скипетру, имѣющую повсюду одни и тѣ же права, одну и ту же силу. Какъ неограниченный монархъ Россіи, онъ является тогда такимъ же неограниченнымъ властителемъ и каждой отдѣльной ея области. Какъ бы ни была широка автономія какой-либо подчиненной области, законодательная власть русскаго монарха стоитъ выше этой автономіи, и въ этомъ заключается достаточное обезпеченіе преобладанія общерусскихъ интересовъ надъ какими бы то ни было мѣстными партикуляристическими стремленіями.

Такое подчиненіе присоединенныхъ областей, хотя бы пользующихся самой широкой автономіей, общей законодательной власти признается въ литературѣ государственнаго права безспорнымъ положеніемъ. Такъ, Кризи въ основу всего своего изложенія устройства англійскихъ колоній, пользующихся весьма широкой автономіей, кладетъ начало всемогущества англійскаго парламента ¹⁾. Точно такой же взглядъ на дѣло высказываетъ и другой изслѣдователь колоніальнаго англійскаго права — Бурино ²⁾. И правильность ихъ подтверждается новѣйшей законодательной практикой. Въ 1837 году англійскій парламентъ стелъ себя въ правѣ суспендировать конституцію Нижней Канады. Затѣмъ хотя уже съ 1855 года Канада имѣла свой парламентъ, имѣвшій право измѣнять и конституцію свою, но новая нынѣ дѣйствующая конституція Канады 1867 года была введена не актомъ канадскаго парламента, а статутомъ англійскаго парламента. Эти па-

¹⁾ Creasy. The imperial and colonial constitutions. 1872, p. 2. This imperial paramount authority of the British Parliament extends over all the transmarine dominions, p. 383. There is the indisputable omnipotence of the Imperial Parliament over the whole empire and over every part thereof. whether colony, dependency, province, or outpost.

²⁾ Bourinot. The Federal Constitution of Canada. The Juridical Review. 1890, April—July.

чала, формулированныя англійскими юристами въ примѣненіи въ англійскимъ колоніямъ, признаются Еллинекомъ, какъ общія положенія теоріи ¹⁾).

Итакъ, высказываемыя иногда въ литературѣ мнѣнія о томъ, что та или другая область представляетъ собой не подчиненную мѣстность, а государство, находящееся въ уніи съ Россіей, имѣютъ не только доктринарный, но и высокій практическій интересъ. Нельзя, поэтому, оставить ихъ безъ ближайшаго внимательнаго разсмотрѣнія. Начнемъ съ разбора мнѣній о существовавшихъ будто бы прежде уніяхъ Россіи съ нынѣшними ея инкорпорированными провинціями.

Пр. Сергѣевичъ ²⁾ считаетъ личной уніей соединеніе съ Россіей Малороссіи по постановленіямъ Переяславской рады 1653 года. Но унія предполагаетъ прежде всего и безусловно единство личности правителя. При всей обособленности Египта или Болгаріи они не находятся съ Турціей въ уніи по той простой причинѣ, что имѣютъ особыхъ правителей; Египетъ—своего хедива, Болгарія—своего князя. Эти правители подвластны турецкому султану, а потому и государства ихъ полу-независимыя, находящіяся съ Турціей въ вассальныхъ отношеніяхъ. Унія же есть соединеніе двухъ вполне независимыхъ государствъ въ силу единства личности правителя. Но то же самое имѣло мѣсто въ XVII вѣкѣ и относительно Малороссіи. Ея особенность въ томъ главнымъ образомъ и выражалась, что она имѣла особаго правителя въ лицѣ гетмана, пользовавшагося даже правомъ вести самостоятельно международныя сношенія. Малороссія не стояла къ Россіи въ равноправныхъ отношеніяхъ, она была ей подчинена. Русскій царь не соединялъ въ своемъ лицѣ двѣ раздѣльныя государственныя власти, но малороссійскій гетманъ подчинился ему, какъ высшему властителю. Это, очевидно, вассальная зависимость, а не личная унія.

Болѣе распространеннымъ и, на первый взглядъ, болѣе основательнымъ представляется мнѣніе о существованіи до 1830 года реальной уніи между Россіей и Царствомъ Польскимъ. До присоединенія къ Россіи Польша имѣла самостоятельное государственное существованіе, какъ герцогство Варшавское: о предположеніи дать Польшѣ особое управленіе (*administration distincte*), представительство и національныя учрежденія упомянуто было въ актѣ вѣнскаго конгресса: польской конституціей, дарованной

¹⁾ Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882. S. 63.

²⁾ Лекціи и изслѣдованія. Первое изданіе. 622.

Александромъ I, устанавлилось особое коронованіе польской короной. Однако, при ближайшемъ разсмотрѣніи дѣла не трудно убѣдиться, что и тутъ не было уніи ¹⁾. Во-первыхъ, не все герцогство Варшавское присоединено къ Россіи, а тѣ польскія области, которыя образовали Царство Польское, передъ присоединеніемъ ихъ къ Россіи не составляли особаго государства. Царство Польское не было уже раньше независимо отъ Россіи существовавшимъ государствомъ, а было созданіемъ русской власти. Даже территоріальныя его границы не были напередъ опредѣлены: въ актѣ вѣнскаго конгресса, напротивъ, прямо сказано, что „*Sa Majesté Impériale se réserve de donner à cet état l'extension intérieure, qu'Elle jugera convenable*“. Слѣдовательно, императоръ Александръ могъ и расширить границы царства, но могъ точно такъ же и сѣздить ихъ единственно по своему усмотрѣнію. Затѣмъ упоминаніе въ актѣ вѣнскаго конгресса о предположеніи дать польскимъ областямъ Россіи, Пруссіи и Австріи представительство и національныя учрежденія вовсе не имѣетъ характера обязательства и вовсе не предполагаетъ непременно государственной обособленности. И тутъ все было вполне предоставлено свободному усмотрѣнію заинтересованныхъ государствъ, какъ это съ очевидностью явствуетъ изъ самаго текста акта вѣнскаго конгресса: „*Les polonais, sujets respectifs de la Prusse, de l'Autriche et de la Russie, obtiendront une représentation et des institutions, réglées d'après le mode d'existence politique que chacun des gouvernements auxquels ils appartiennent, jugera utile et convenable de leur accorder*“ ²⁾. Изъ этого же текста видно, что вѣнскій конгрессъ называлъ жителей польскихъ областей, присоединенныхъ къ Россіи, русскими подданными,

¹⁾ Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882, S. 72.

²⁾ П. С. З., № 25, 824. Дружественный договоръ объ утвержденіи благосостоянія поляковъ, ст. V. Герцогство Варшавское, за исключеніемъ тѣхъ частей, однако, коимъ положено иное назначеніе (Познань, Галиція, Краковъ), присоединяется навсегда къ Имперіи Россійской. — Оно, въ силу своей конституціи, будетъ въ неразрывной съ Россією связи и во владѣніи Е. В. Императора Всероссійскаго, наслѣдниковъ его и преемниковъ на вѣчныя времена. Е. И. В. предполагаетъ даровать по своему благоусмотрѣнію внутреннее распространеніе сему государству, имѣющему состоять подъ особымъ управленіемъ. Е. В. сообразно съ существующими въ разсужденіи прочихъ его титуловъ обычаемъ и порядкомъ присовокупить къ нимъ и титулъ Царя (Короля) Польскаго. — Поляки, подданные высшихъ договаривающихся сторонъ, будутъ имѣть народныхъ представителей, и національныя государственныя учрежденія, согласныя съ тѣмъ образомъ политическаго существованія, который каждымъ изъ правительствъ будетъ признавать за полезнѣйшій и приличнѣйшій для нихъ въ кругу его владѣній.

между тѣмъ какъ унія предполагаетъ раздѣльное подданство. Норвежцы или венгерцы не признаются подданными Швеціи или Австріи. Но, что всего важнѣе и что имѣетъ въ этомъ вопросѣ само по себѣ рѣшающее значеніе, Царство Польское не было самостоятельнымъ государствомъ, правителемъ котораго Александръ I сдѣлался бы только въ силу своихъ наслѣдственныхъ правъ или въ силу избранія. И граница царства, и его государственное устройство, и даже само имя—все это было созданиємъ русской власти въ подчиненной ей области. Уже 20 іюня было объявлено о присоединеніи польскихъ областей, а конституція Царства Польскаго дана была только 25 декабря 1815 года. Поэтому, совершенно справедливо замѣчаніе Еллинека, что въ періодъ времени съ 1815 по 1832 годъ Польша стояла къ Россіи въ такомъ же юридическомъ отношеніи, въ какомъ, напримѣръ, теперь находится къ Англіи Канада, имѣющая особую конституцію, данную ей англійскимъ парламентомъ ¹⁾. Въ настоящее время, послѣ польскаго возстанія 1830 г. и совершившейся въ 1832 г. отмѣны польской конституціи, этотъ вопросъ имѣетъ только историческое значеніе. Въ 1832 году Польшѣ еще была сохранена значительная административная автономія. Но послѣ возстанія 1863 года совершилось уже полное сліяніе польскихъ губерній съ остальными областями имперіи ²⁾. Я считаю, однако, не лишнимъ остановиться на этомъ вопросѣ, такъ какъ, опираясь на примѣръ взаимныхъ отношеній бывшаго Царства Польскаго, иные думаютъ найти аргументы въ пользу возможности признать реальную унію Россіи съ Финляндіей ³⁾. Вопросъ же объ юридическомъ характерѣ связи, соединяющей Финляндію съ Россіей, имѣетъ весь интересъ современности.

§ 18. Великое княжество Финляндское.

По вопросу объ юридическомъ положеніи Финляндіи въ литературѣ существуютъ три различныхъ взгляда. Одни считаютъ Фин-

¹⁾ Jellinek, l. c., стр. 73. Кромѣ Еллинека, отрицаютъ существованіе унії Польши съ Россіей Wheaton. Elements, I, p. 53. § 43. Phillimore. Commentaries, I, p. 89. Calvo. Le droit international, I, § 48, p. 151. Beach-Lawrence. Commentaries, § 103. Алексѣевъ. Русское госуд. право, стр. 154 (Борнгаръ считаетъ отношеніе Польши къ Россіи съ 1815 года случаемъ неполной инкорпорации (unvollkommene Inkorporation) Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten, 1896, стр. 165).

²⁾ До 23 марта 1871 года, однако, продолжалось изданіе особаго Дневника законовъ Царства Польскаго.

³⁾ Даніельсонъ. Соединеніе Финляндіи, 1890, стр. 122.

⁴⁾ Ординъ. Покореніе Финляндіи. 2 н. н. 1889. Даніельсонъ. Соедине-

ляндію сувереннымъ государствомъ, находящимся въ реальной уніи съ Россіей; другіе — инкорпорированной провинціей, надѣленной значительной степенью автономіи; наконецъ, третьи видятъ въ ней государство, но не суверенное, а присоединенное къ Россіи не на началахъ уніи, а на началахъ подчиненія.

Существованіе реальной уніи между Финляндіей и Россіей признаютъ, главнымъ образомъ, финляндскіе публицисты ¹⁾; но мнѣніе это нашло себѣ отголосокъ и у нѣкоторыхъ излагателей русскаго государственнаго права, именно Энгельмана и Романовичъ-Славатинскаго ²⁾. По словамъ проф. Романовича, Финляндія „не инкорпорирована, но находится въ уніи съ Имперіей, въ уніи реальной, но не личной, такъ какъ онѣ связаны неразрывно; личная же унія бываетъ временная“. Къ сожалѣнію, ни Энгельманъ, ни Романовичъ не указываютъ основаній, заставившихъ ихъ отрицать единство русскаго государства и считать Россію сложнымъ государствомъ, составленнымъ изъ находящихся между собой въ реальной уніи Имперіи и Великаго княжества Финляндскаго.

Голословность такого утвержденія тѣмъ удивительнѣе, что рѣшительное большинство иностранныхъ писателей считаютъ Финляндію не болѣе какъ инкорпорированной провинціей Россіи. А иностранцы, казалось бы, имѣютъ меньше побужденій дорожить государственнымъ единствомъ нашего отечества, чѣмъ мы, русскіе. Въ большей части иностранныхъ сочиненій по международному и государственному праву, при разсмотрѣніи вопроса объ уніи, о Финляндіи даже вовсе не упоминается, такъ какъ очевидно, не допускается и возможности сомнѣваться въ признаніи Великаго Княжества завоеванной провинціей. Такъ, напримѣръ, Филлиморъ, Кальво, Бульмерингъ ³⁾, останавливаясь на выясненіи юридическаго характера отношеній, существовавшихъ между бывшимъ Царствомъ Польскимъ и Россіей, не считаютъ нужнымъ хотя бы словомъ обмолвиться о Финляндіи. Изъ писателей, останавливающихся на опредѣленіи юридической природы связи, со-

ніе Финляндіи съ Россійскою державою. 1890. Германсонъ. Государственно-правовое положеніе Финляндіи, 261. 1892. Изложенная здѣсь аргументація высказана была мною въ первый разъ въ Юридической Лѣтописи, 1890, № 4.

¹⁾ Mechelin. Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland. 1889, S. 247.

²⁾ Engelmann. Das Straatsrecht des Russischen Reiches. 1889, стр. 12. Романовичъ-Славатинскій. Система русскаго государственнаго права, I, 1886, стр. 98.

³⁾ Phillimore. Commentaries, I. 1879, стр. 95. Calvo. Le droit international, I, 1887, стр. 117. Bulmerinck. Völkerrecht, 1884, стр. 195.

единяющей Финляндію съ Имперіей, только Геффкенъ въ редактированномъ имъ изданіи Международнаго права Геффтера да Бри ¹⁾ считаютъ Финляндію находящеюся въ реальной уніи съ Россіей. Всѣ другіе видятъ въ присоединеніи Финляндіи къ Россіи не унію, а инкорпорацію ²⁾. Оппенгеймъ, опираясь на манифестъ Александра I 20 марта 1808 г., видитъ въ присоединеніи шведской Финляндіи къ Россіи инкорпорацію. Францъ фонъ-Гольцендорфъ прямо признаетъ ошибочнымъ считать соединеніе Финляндіи съ Россіей уніей. Финляндія находится въ такомъ же отношеніи къ Россіи, какъ, напримѣръ, Исландія къ Даніи. Точно такъ же Бичъ-Лауренсъ признаетъ русскаго Государя владѣющимъ Финляндіей „по праву завоеванія“ и не допускаетъ возможности какого-либо вопроса о международномъ вмѣшательствѣ въ отношеніяхъ между Россіей и Финляндіей. Ривье называетъ Финляндію русской провинціей. Но особенно подробно выясняетъ этотъ вопросъ профессоръ Вѣнскаго университета Еллинекъ. „Финляндія, говоритъ онъ, по своему устройству и управленію самостоятельна такъ, какъ никакая другая провинція Россіи. Но, тѣмъ не менѣе, она только провинція Русской Имперіи, а не государство, стоящее къ ней въ отношеніи реальной или личной уніи, ибо завоеваніемъ государства или части государства господствовавшая въ немъ до того времени государственная власть совершенно уничтожается, и на ея мѣсто вступаетъ новая, слѣдовательно, власть Швеціи замѣнилась властью Россіи. Какимъ образомъ будетъ управляема вновь приобрѣтенная область, будутъ ли сохранены исполнѣ или отчасти ея старыя учрежденія—это вопросъ государственной мудрости“. Къ этому же взгляду примкнули изъ русскихъ излагателей международного государственнаго права Мартенсъ и Даневскій и изъ излагателей права Алексѣевъ ³⁾.

¹⁾ Heffter-Geffcken. Völkerrecht. 1881. § 49. Brie in Grünhust Zeitschrift, XI, стр. 105.

²⁾ Oppenheim. System des Völkerrechts, 1845, стр. 109. Holtzendorff. Handbuch des Völkerrechts, II. 1887, стр. 103, Beach-Lawrence. Commentaires sur Wheaton, I, 1868, стр. 342. Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, стр. 71. Rivier. Lehrbuch des Völkerrechts, 1889, стр. 103. (Изъ иностранныхъ писателей Зейдлеръ разсматриваетъ Финляндію, какъ не-суверенное государство (Das juristische Kriterium, стр. 97), Борнбакъ видитъ въ отношеніи Финляндіи къ Россіи случай неполной инкорпорации (см. выше). Новѣйшая иностранная литература у Bornhak. Russland und Finland, 1900; Michoud et Lapradelle. Le question finlandaise, 1901).

³⁾ Мартенсъ. Современное международное право, I, 2 изд., стр. 248 Даневскій. Пособіе, I. 1892, стр. 147. Алексѣевъ. Русское госуд. право, стр. 153. Сокольскій. Учебникъ русскаго государственнаго права. 1880. (Проф. В. В.

Кто же правъ? Каковъ же на самомъ дѣлѣ юридическій характеръ соединенія Финляндіи съ Россіей: унія это или инкорпорация?

Для многихъ основаніемъ считать Финляндію находящуюся въ реальной уніи съ Россіей служатъ фактъ существованія для Великаго Княжества особаго законодательства, особой администраціи, особой судебной организаціи. Въ особенности существованіе въ Финляндіи сейма, ограничивающаго законодательную власть Государя, выставляется заурядъ, какъ доказательство невозможности признать Финляндію инкорпорированной провинціей Россіи. Однако, въ дѣйствительности все это не имѣетъ никакого значенія для рѣшенія занимающаго насъ вопроса. Обособленность мѣстнаго устройства и даже существованіе особаго законодательнаго собранія не могутъ считаться отличительными признаками уніи. Иначе намъ пришлось бы видѣть унію тамъ, гдѣ ея никто не признаетъ, считать сложными такіа государства, единство которыхъ никогда и никѣмъ не заподозрѣвалось. Такъ, многія англійскія колоніи пользуются широкой мѣстной автономіей, идущей въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ подальше финляндской обособленности. По закону 1867 г. (*The British North America Act*) въ Канадѣ существуетъ парламентъ изъ двухъ палатъ: сената и палаты общинъ. Сенаторы, въ числѣ 78, назначаются генераль-губернаторомъ пожизненно. Члены палаты общинъ избираются населеніемъ на пятилѣтній срокъ, на каждыя 17.000 жителей по одному. Порядокъ выбора и условія избирательнаго ценза опредѣляются въ каждой изъ семи провинцій Канады особо мѣстнымъ провинціальнымъ собраніемъ. Генераль-губернаторъ назначается королевой; но править онъ не иначе, какъ при участіи министровъ, отвѣтственныхъ предъ канадскимъ парламентомъ. Канада имѣетъ свои особые доходы, между прочимъ и таможенные, свои государственные долги, свою особую монетную единицу—долларъ, свою милицію, организованную актомъ мѣстнаго парламента въ 1868 году и достигающую численностью до 50.000 человекъ ¹⁾. И такая автономія не составляетъ исключительной

Ивановскій отказывается отъ окончательныхъ выводовъ о Финляндіи, „пока не устранены законодательныя противорѣчія“ (*Русское государственное право*, т. I, 1897 г., стр. 317). Изъ русской литературы см. „Финляндія“, сборникъ статей подъ редакціей Д. Д. Протопопова, 1898 г., и брошюру: „Финляндская окраина въ составѣ русскаго государства“, 1906; тамъ же дальнѣйшія литературныя указанія).

¹⁾ Bourinot. *The Federal Constitution of Canada*. (*The Juridical Review*, 1890, April and July).

принадлежности однихъ только англійскихъ колоній: Исландіи въ 1874 году, въ тысячелѣтіе перваго ея заселенія, дана особая конституція. Каждые два года разъ въ Рейкіавикѣ собирается особый парламентъ — альтингъ, состоящій ихъ двухъ палатъ: верхняя палата образуется изъ 6 назначенныхъ датскимъ королемъ и 6 выборныхъ членовъ; нижняя — изъ 24 выборныхъ. Этотъ альтингъ пользуется въ отношеніи въ Исландіи въ сущности тѣми же правами, какъ для остальной Даніи ригсдагъ ¹⁾. Подобное же положеніе занимаютъ и голландскія колоніи въ Вестъ-Индіи, Суринамъ и Кюрасао съ 1865 года ²⁾. Самостоятельность этихъ колоній ничѣмъ не уступаетъ финляндской, а Канада даже пользуется большей политической автономіей, такъ какъ въ Финляндіи не можетъ быть и рѣчи объ отвѣтственности министровъ передъ сеймомъ. Однако, никому и въ голову не приходитъ говорить объ уніи Суринама или Кюрасао съ Голландіей, Исландіи съ Даніей, Канады или новаго южнаго Валлиса съ Англіей. Значить, самая широкая автономія мѣстнаго управленія еще недостаточна, чтобы признать существованіе между данною мѣстностью и остальнымъ государствомъ реальной уніи.

Нельзя также ссылаться, какъ на доказательство существованія между Россіей и Финляндіей реальной уніи, на титулъ нашего Государя или на постановленіе ст. 4. Осн. Зак. о томъ, что „съ Императорскимъ Всероссійскимъ престоломъ нераздѣльны суть престолы: Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго“. Титулъ Великаго Князя Финляндскаго выдѣленъ особо только въ краткомъ титулѣ русскаго Императора. Въ среднемъ титулѣ именованіе Великимъ Княземъ Финляндскимъ поставлено послѣ именованія царемъ Казанскимъ, Астраханскимъ, Сибирскимъ и т. д., а въ полномъ титулѣ даже послѣ именованія княземъ Смоленскимъ, Литовскимъ, Подольскимъ. Поэтому, титулованіе русскаго государя Великимъ Княземъ Финляндскимъ такъ же мало говоритъ за существованіе уніи Россіи съ Финляндіей, какъ именованіе прусскаго короля великимъ герцогомъ Познанскимъ — за реальную унію между Пруссіей и Познанью. Ст. 4 Осн. Зак. точно такъ же не можетъ быть толкуема въ томъ смыслѣ, чтобы ею признавалась унія Финляндіи съ Россіей уже потому, что тогда пришлось бы признать существованіе уніи Россіи и съ Царствомъ Польскимъ, о которомъ въ ней говорится наравнѣ съ

¹⁾ Goos und Hansen. Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, 1889, стр. 154.

²⁾ Hartog. Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, 1886, стр. 84.

Финляндіей. Да и самый текст этой статьи свидѣтельствуеъ не въ пользу уніи, а противъ нея. Статья эта различаетъ не государства русское, польское и финляндское, а только престолы, и притомъ она говоритъ не о соединеніи, а, напротивъ, объ ихъ нераздѣльности. Если престолы эти нераздѣльны, то значить они составляютъ въ сущности одинъ престолъ: все нераздѣльное есть вмѣстѣ съ тѣмъ и единое; соединять можно только то, что имѣетъ раздѣльное существованіе. Въ манифестѣ объ отреченіи Константина Павловича отъ престола прямо говорится объ „единомъ нераздѣльномъ престолѣ“¹⁾. Совершенно согласно съ этимъ и не существуетъ вовсе какого-либо собирательнаго названія для русскаго государства, въ родѣ австро-венгерской монархіи. Никто никогда не слыхалъ о русско-финской монархіи.

Основаніемъ для рѣшенія вопроса о существованіи или несуществованіи уніи должны служить не степень предоставленной той или другой мѣстности автономіи и не форма титула, присвоеннаго монарху. Мы видѣли на примѣрѣ Канады, что мѣстная автономія можетъ ни въ чемъ не уступать финляндской и тамъ, гдѣ объ уніи не можетъ быть и рѣчи. Сложные титулы служатъ только историческимъ воспоминаніемъ о постепенномъ нарастаніи государственной территоріи. Даже само государство можетъ иногда, какъ Соединенное королевство Великобританіи и Ирландіи, имѣть сложное названіе, оставаясь все-таки вполне единымъ государствомъ. Къ тому же, если ужъ придавать значеніе названіямъ, самое наименованіе Финляндскаго Сената „Императорскимъ“ говоритъ противъ существованія уніи. Если бы Финляндія принадлежала русскому Государю, только какъ Финляндскому Великому Князю, финляндскій сенатъ нельзя бы было назвать Императорскимъ.

Мы знаемъ, что унія есть соединеніе двухъ самостоятельныхъ государствъ, выражающееся только въ единствѣ общаго ихъ монарха. Во всемъ остальномъ они остаются совершенно чуждыми другъ другу и могутъ даже вступать другъ съ другомъ въ договорныя соглашенія, какъ два равно самостоятельныхъ государства. Между ними нѣтъ подчиненія, а только соединеніе. Суверенитетъ каждаго изъ нихъ не только не уничтожается, но даже и не ограничивается. Въ лицѣ ихъ общаго монарха соединяются двѣ вполне раздѣльныя государственныя

¹⁾ Замѣтимъ встать, что Романовичъ-Славатинскій, признающій реальную унію съ Финляндіей, не точно передаетъ постановленіе ст. 4: вмѣсто нераздѣльности онъ говоритъ: „неразрывное соединеніе“.

власти. Поэтому, для возможности установленія уніи безусловно необходима наличность двухъ независимыхъ государствъ, которыя могли бы соединиться между собою. Объ уніи Россіи съ Финляндіей можно бы было говорить лишь въ томъ случаѣ, если бы до присоединенія своего къ Россіи Финляндія существовала, какъ отдѣльное государство. Въ дѣйствительности же ничего подобнаго не было. Даже территорія нынѣшней Финляндіи ни въ какомъ отношеніи не составляла одного цѣлаго. Большая ея часть принадлежала Швеціи, остальная—Россіи, образуя финляндскую губернію. И собственно шведская Финляндія не только не пользовалась какой-либо автономіей, но даже не составляла одного административнаго цѣлаго. Отвоєванная нами отъ Швеціи территорія составляла нѣсколько губерній (län), и губерніи эти подчинялись общему шведскому законодательству. Не было, поэтому, тогда никакой финляндской конституціи, не существовало и особаго финляндскаго сейма. И ст. 4 фридрихсгамскаго мирнаго трактата говоритъ объ уступкѣ Швеціей Россіи не Финляндіи, какъ одного цѣлаго, а нѣсколькихъ отдѣльныхъ губерній. Изъ-подъ шведскаго владычества губерніи эти прямо и непосредственно перешли во власть Россіи. Между тѣмъ и другимъ владычествомъ не было вовсе никакого промежутка времени, когда бы Финляндія была самостоятельнымъ государствомъ. Финляндія не отпадала отъ Швеціи, не провозглашала своей независимости, не организовалась, какъ особое государство. Она не была даже тогда возставшей противъ своего правительства провинціей, которая могла бы еще притязать на признаніе за нею правъ воюющей стороны. Это была покорная шведскому правительству провинція и потому, очевидно, лишенная всякаго права заключать мирные договоры съ иностранной державой. Если русскія войска встрѣчали въ Финляндіи противодѣйствіе, то противодѣйствіе это оказывалось финляндцами, какъ шведскими подданными. Война велась и могла быть ведена только со Швеціей, а не съ несуществовавшимъ Финляндскимъ княжествомъ. Когда, по распоряженію русскаго правительства, населеніе шведской Финляндіи стали приводить къ присягѣ и затѣмъ было приказано выбрать отъ населенія депутатовъ, то во многихъ мѣстахъ Финляндіи обнаружилось колебаніе въ исполненіи этихъ требованій. Причина колебаній, по признанію самихъ финляндскихъ публицистовъ, коренилась въ сомнѣніи—точно ли переходъ изъ шведскаго владычества въ русское является уже окончательнымъ ¹⁾.

¹⁾ Meckelin. Staatsrecht, стр. 247. Даниельсонъ. Соединеніе Финляндіи, 1890, стр. 63, 78.

Слѣдовательно, и въ самый моментъ присоединенія финляндцы признавали себя подданными Швеціи, а не гражданами самостоятельнаго государства. Но за шведскихъ подданныхъ и договариваться могло только шведское правительство. Этимъ и объясняется почему въ Фридрихсгамскій мирный договоръ Россіи съ Швеціей включена статья объ уступкѣ Финляндіи: „Губерніи сіи—говорится въ 4 статьѣ этого проекта—будутъ отнынѣ состоять въ собственности и державномъ обладаніи Имперіи Россійской и къ ней навсегда присоединяются“. Изъ этого очевидно, что стороны, заключившія фридрихсгамскій трактатъ, и не думали вовсе о какой-либо уніи Финляндіи съ Россіей. Самостоятельное государство, находящееся въ уніи съ другимъ, не можетъ составлять его собственности. Государства, образующія унію, подчиняются только общему монарху, а не присоединяются одно къ другому. Между тѣмъ, Фридрихсгамскій трактатъ говоритъ не о русскомъ монархѣ, а именно о Россійской Имперіи.

Финляндскіе публицисты свое ученіе о реальной уніи между Финляндіей и Россіей основываютъ на обѣщаніяхъ императора Александра I сохранить Финляндіи ея мѣстныя учрежденія и законы и на фактѣ созыва боргосскаго сеймѣ. Но ни обѣщанія, заявленныя въ манифестахъ, ни постановленія сейма не могутъ быть признаны за договорное соглашеніе двухъ государствъ объ установленіи между ними уніи. Обѣщанія суть во всякомъ случаѣ—односторонній актъ. Къ тому же, въ извѣстномъ объявленіи 15 марта 1809 г. императоръ Александръ I говоритъ, что „Произволеніемъ Всевышняго вступивъ въ обладаніе Великаго Княжества Финляндскаго, признали Мы за благо утвердить и удостоверить религію, коренные законы, права и преимущества, коими каждое состояніе сего княжества въ особенности и всѣ подданные... доселѣ пользовались“—слѣдовательно, это, очевидно, было не что иное, какъ свободный, односторонній законодательный актъ монарха своимъ подданнымъ. Точно такъ же и постановленія боргосскаго сейма не могутъ имѣть характера договора двухъ соединяющихся въ унію государствъ уже потому, что задолго до сейма, еще лѣтомъ 1808 года, населеніе Финляндіи было приведено къ присягѣ на вѣрность русскому государю. Слѣдовательно, ему не къ чему было договариваться съ сеймомъ о присоединеніи уже раньше присоединенной Финляндіи. Поэтому, и созывъ боргосскаго сейма есть актъ внутренняго управленія уже присоединенной мѣстности; постановленія сейма, утвержденныя государемъ, составляютъ актъ внутренняго законодательства, а

не международный договоръ. Такъ смотрѣло на дѣло даже само шведское правительство, выразивъ въ статьѣ 6 фридрихсгамскаго договора, что „императоръ самыми несомнѣнными актами милосердія и правосудія ознаменовалъ уже образъ правленія своего жителямъ приобрѣтенныхъ имъ нынѣ областей, обеспечивъ, по единственнымъ побужденіямъ великодушнаго своего соизволенія, свободное отправленіе ихъ вѣры, права собственности и преимуществъ“. Было бы въ самомъ дѣлѣ совершенною несообразностью допустить возможность договора о присоединеніи страны между государемъ и имъ самимъ же учрежденнымъ въ этой странѣ сеймомъ. Если Александръ I имѣлъ право учредить никогда не существовавшій прежде финляндскій сеймъ и созвать его въ сессію, то это одно уже доказываетъ, что онъ въ то время уже былъ государемъ Финляндіи и ему рѣшительно не зачѣмъ было еще договариваться съ сеймомъ объ ея присоединеніи.

Доводы финляндскихъ публицистовъ нисколько не выиграютъ въ убѣдительности, если даже принять, что въ моментъ созыва боргосскаго сейма Финляндія не была еще присоединена къ Россіи. Въ такомъ случаѣ необходимо признать, что Финляндія въ то время была еще шведской провинціей. Но тогда русскій императоръ, очевидно, не имѣлъ бы никакого права создавать въ ней новыхъ государственныхъ учреждений, чтобы самому же съ ними договариваться. Учрежденный и созданный лицомъ, не имѣвшимъ на то никакого права, боргосскій сеймъ, при такомъ взглядѣ на дѣло, долженъ быть признанъ совершенно незаконнымъ учрежденіемъ и постановленія его—не имѣющими никакой юридической силы. Соглашался или не соглашался такой незаконный сеймъ на присоединеніе къ Россіи, это не можетъ имѣть никакого юридическаго значенія, и если Финляндія не была еще русской до боргосскаго сейма, она могла таковой сдѣлаться только въ силу фридрихсгамскаго трактата, заключеннаго съ бывшимъ законнымъ государемъ Финляндіи. Итакъ, что-нибудь одно: или Александръ I, русскій императоръ, имѣлъ право учреждать финляндскій сеймъ, но тогда онъ уже сталъ раньше государемъ Финляндіи и ему уже не зачѣмъ было договариваться съ сеймомъ объ ея присоединеніи; или онъ не былъ еще государемъ Финляндіи, но тогда онъ не имѣлъ права учреждать сейма, и всѣ постановленія сейма не имѣютъ никакого юридическаго значенія.

Такимъ образомъ, условія присоединенія Финляндіи къ Россіи устраняютъ возможность видѣть въ немъ унію, а не инкорпорацію. Договорнаго соглашенія между Россіей и Финляндіей не было и не могло быть потому, что Финляндія не была

государствомъ и даже не провозглашала своей самостоятельности, а непосредственно перешла изъ шведскаго владычества въ русское. Обособленность же мѣстнаго управленія и даже законодательства, какъ мы уже показали, не составляетъ характернаго признака уніи. И инкорпорированная провинція можетъ пользоваться широкой мѣстной автономіей, имѣть особое законодательство, особый парламентъ, даже отвѣтственныхъ передъ этимъ парламентомъ министровъ. Реальная унія предполагаетъ непремѣнно соединеніе, основанное на свободномъ соглашеніи двухъ государствъ.

Быть можетъ, такая постановка вопроса покажется нѣсколько схоластичной. Быть можетъ, скажутъ, что въ практическомъ отношеніи объемъ мѣстной автономіи имѣетъ несравненно большее значеніе, чѣмъ договорный или недоговорный характеръ самаго соединенія. Но такъ судить можно только при поверхностномъ отношеніи къ вопросу. Если серьезнѣе вникнуть въ дѣло, то не трудно убѣдиться въ основномъ, принципиальномъ значеніи договорнаго характера соединенія государствъ, образующихъ унію.

Договорное соединеніе есть добровольное, свободное и исполнѣ сознательное соединеніе. Договоръ создаетъ соединеніе и опредѣляетъ его форму и границы. Унія предполагаетъ только единство монарха, и ничего больше. Государства, находящіеся въ уніи, остаются другъ другу чуждыми. Ни одно изъ нихъ не можетъ притязать на подчиненіе себѣ другого, потому что ни одно изъ нихъ не можетъ быть признано исключительнымъ создателемъ ихъ единства, ни отъ одного изъ нихъ не потребовалось для установленія уніи какихъ-либо жертвъ, какой-либо траты средствъ и силъ. Если государь одного государства дѣлается монархомъ другого въ силу наслѣдственныхъ своихъ правъ или въ силу свободнаго о томъ соглашенія, государство, составлявшее его первоначальное владѣніе, не можетъ имѣть никакихъ притязаній на господство надъ новымъ владѣніемъ своего монарха. Подданные одного государства остаются для другого иностранцами. Унія не имѣетъ одной общей территоріи, и поэтому исполнѣ естественно, что между территоріями государствъ, составляющихъ унію, проводится таможенная граница. Общій монархъ исполнѣ свободно править каждымъ изъ подвластныхъ ему самостоятельныхъ государствъ. Ни одно изъ нихъ не можетъ ему навязать опредѣленной политики въ управленіи другимъ.

Совершенно иначе ставится вопросъ, когда мы имѣемъ дѣло съ завоеваніемъ. Государство-завоеватель является единствен-

нымъ создателемъ разросшагося могущества государства. Завоеваніе покупается всегда очень дорогой цѣной, требуетъ отъ народа тяжелыхъ жертвъ, огромныхъ тратъ. Завоеваніе не есть личное дѣло монарха, но составляетъ только династическій интересъ. Каждое завоеваніе есть народное дѣло и потому приводитъ не только къ установленію единства монарха или династіи, а къ объединенію завоеванныхъ областей въ одно государство. По всему этому завоевавшее государство можетъ предоставить завоеванной области широкую мѣстную автономію, но не можетъ допускать полного ея отчужденія отъ себя, доходящаго до обособленія ея въ отдѣльное государство съ особымъ подданствомъ и съ особой территоріей. И въ единомъ государствѣ могутъ существовать значительныя мѣстныя особенности, но по крайней мѣрѣ подданство и территорія должны быть едины. Иначе государство фактически распалось бы на нѣсколько отдѣльныхъ государствъ, чуждыхъ другъ другу и по управленію, и по культурѣ, и связанныхъ только общностью монарха.

Поэтому, въ финляндскомъ вопросѣ главная суть заключается вовсе не въ существованіи мѣстной автономіи, но въ томъ, что въ Финляндіи есть сеймъ, ограничивающій власть Великаго Князя. Эти ограниченія не Богъ знаетъ какъ велики, да къ тому же всѣ они свободно установлены самими нашими государями. Не даѣе, какъ еще въ 1886 году, предоставлено было Александромъ III финляндскому сейму не принадлежавшее ему прежде право законодательнаго почина. Если, такимъ образомъ, само правительство находить возможнымъ расширять и до сихъ поръ постепенно расширяло права финляндскаго сейма, то русскому обществу не приходится возставать противъ этихъ актовъ верховной власти. Но отчужденность Финляндіи отъ Россіи — это совсѣмъ другое дѣло. Русскіе, завоевавшіе и удерживающіе подъ скипетромъ своего монарха Финляндію, должны по крайней мѣрѣ имѣть право не считаться въ Финляндіи иностранцами, не наткаться среди единой русской территоріи на таможенную границу. Отчужденность эта и мѣстная автономія вовсе не связаны другъ съ другомъ необходимымъ образомъ. Въ царствованіи императора Николая I сеймъ финляндскій ни разу не созывался, а однако отчужденность Финляндіи отъ этого не умалилась. И проповѣданіе финляндскими публицистами теоріи о реальной уніи между Россіей и Финляндіей вовсе не ограничивается однимъ обереганіемъ мѣстной автономіи. Эта теорія приводитъ именно къ отчужденію отъ Россіи завоеванной нами области. Сенаторъ Мехелинъ не даромъ такъ усиленно подчеркиваетъ, что Финляндія управляется

только великимъ княземъ и никѣмъ другимъ ¹⁾). Онъ, очевидно, хочетъ этимъ выразить, что до самой Россіи Финляндіи нѣтъ никакого дѣла, что она знаетъ только русскую династію. Но русскій царь не отдѣляетъ себя отъ русской земли. Какъ ни сильны были иностранныя вѣянія при Александрѣ I, однако, и онъ считалъ Финляндію не только подчиненной своему скипетру, но и присоединенной къ Россіи. „Въ чредѣ народовъ—читаемъ въ манифестѣ 5 іюня 1808 года—скипетру Россійскому подвластныхъ и единую Имперію составляющихъ, обыватели новоприсоединенной Финляндіи съ сего времени навсегда воспріяли свое мѣсто“:

Въ послѣднее время, впрочемъ, и сами финляндскіе публицисты уже начинаютъ признавать, что въ отношеніяхъ Финляндіи къ Россіи нельзя видѣть реальную унію. По крайней мѣрѣ проф. Германсонъ, ссылаясь на меня, прямо высказываетъ, что соединеніе Финляндіи съ Россіей не есть реальная унія и что передача Александромъ I боргосскому сейму утвердительно грамоты и присяга земскихъ чиновъ не составляютъ договора двухъ государствъ ²⁾. Но вмѣстѣ съ тѣмъ проф. Германсонъ и не находитъ возможнымъ признать, чтобы Финляндія была провинціей русскаго государства. Онъ видитъ въ Финляндіи несuverенное государство ³⁾.

Мы уже знаемъ, что вопросъ о томъ, чѣмъ именно отличается несuverенное государство отъ самоуправляющихся областей единого государства, представляется въ современной литературѣ весьма спорнымъ. Тѣмъ не менѣе, относительно Финляндіи вопросъ о томъ, чѣмъ слѣдуетъ ее считать: автономной провинціей или несuverеннымъ государствомъ, значительно упрощается въ силу того, что во время принадлежности своей къ Швеціи она несомнѣнно составляла не государство, а нѣсколько даже не пользовавшихся особой обособленностью провинцій. Если до присоединенія къ Россіи Финляндія не была государствомъ, очевидно, она могла сдѣлаться имъ только послѣ присоединенія. Между тѣмъ, нельзя указать ни одного акта русскаго правительства, которымъ бы присоединенная провинція превращалась въ государство. Германсонъ придаетъ такое значеніе факту созыва боргосскаго сейма. Но такое толкованіе опровергается уже тѣмъ, что въ ффридрихс-

¹⁾ Конституція Финляндіи, переводъ Ордина, стр. 28.

²⁾ Государственно-правовое положеніе Финляндіи, в. II, стр. 134. „Соглашаясь съ Корбуновымъ, что соединеніе Финляндіи съ Россіей не есть реальная унія“.

³⁾ Тамъ же, стр. 84.

гамскомъ мирномъ трактатѣ, заключенномъ послѣ сейма, Финляндія все-таки обозначается не какъ государство, а какъ провинція. Слѣдовательно, и Александръ I не считалъ, что созваніемъ сейма онъ образовалъ изъ Финляндіи особое государство, а видѣлъ въ ней провинцію, завоеванную отъ Швеціи. Да и вообще мы не встрѣчаемъ въ исторіи ни одного примѣра превращенія подчиненной провинціи въ особое государство одностороннимъ актомъ ея властителя.

Надо, впрочемъ, замѣтить, что практическое различіе несuverеннаго государства и автономной провинціи представляетъ сравнительно мало значенія. Если Финляндія и государство, то она все-таки должна быть признана, какъ несuverенное государство, подчиненною суверенному государству Россіи. Государство лишается суверенитета только въ силу его ограниченія суверенною властью другого государства. Вмѣстѣ съ тѣмъ, это суверенное государство не ограничивается никакою стороннею властью и само можетъ расширять и опредѣлять свою компетенцію. Поэтому, если Финляндія несuverенное государство, не финляндское законодательство опредѣляетъ границы компетенціи русской государственной власти, но русское законодательство, какъ суверенное, опредѣляетъ компетенцію финляндскихъ учреждений, а не наоборотъ. Въ случаѣ возникновенія какихъ-либо сомнѣній о взаимномъ соотношеніи сувереннаго и несuverеннаго государства, разрѣшеніе такихъ сомнѣній можетъ принадлежать, конечно, только суверенной, слѣдовательно, въ данномъ случаѣ русской государственной власти.

Правда, самъ Германсонъ приходитъ къ другимъ выводамъ, но потому лишь, что въ своей аргументаціи предполагаетъ ограниченіе суверенитета Финляндіи не суверенитетомъ русскаго государства, а суверенитетомъ русскаго монарха. „Финляндія, какъ автономное государство, соединена съ Имперіей въ одну державу, образующую сложное государство, въ которомъ російскій Императоръ осуществляетъ права суверенитета по дѣламъ всей державы“ (стр. 84). Однако, и самъ Германсонъ признаетъ, что „ни одинъ индивидъ не можетъ считаться субъектомъ государственной власти“ (стр. 13). И, конечно, суверенитетъ принадлежитъ императору не лично, а только какъ правителю русскаго, сувереннаго государства. Поэтому, осуществляя права суверенитета по управленію Финляндіи, Императоръ осуществляетъ ихъ въ качествѣ носителя русской государственной власти.

Дополненіе. Большее значеніе, чѣмъ теоретическія изысканія о юридической природѣ Великаго Княжества Финляндскаго, возвращшіяся попреж-

нему между признаніемъ Финляндіи государствомъ, состоящимъ въ уніи съ Россіей, несuverеннымъ государствомъ, находящимся въ государственной-правовой зависимости отъ Россіи, и, наконецъ, инкорпорированной русской провинціей, имѣли практическія мѣропріятія правительства по отношенію къ Финляндіи за послѣдніе годы.

Эти мѣропріятія могутъ быть въ хронологической ихъ послѣдовательности раздѣлены между двумя періодами. Первый изъ нихъ, такъ называемый «объединительный», открылся Высочайшимъ манифестомъ 3 февраля 1899 года (Собраніе узаконеній и распоряженій правительства 1899 г., № 17) о порядкѣ изданія законовъ, относящихся до Имперіи со включеніемъ Великаго Княжества Финляндскаго. Основными положеніями, приложенными къ этому манифесту, установлено было, чтобы всѣ законы общегосударственные, то-есть относящіеся и къ Имперіи и къ Великому Княжеству, а также законы, принимаемые въ предѣлахъ Великаго Княжества, но касающіеся общегосударственныхъ интересовъ или связанные съ законодательствомъ Имперіи, поступали съ заключеніями генераль-губернатора, министра статсъ-секретаря, сената и сейма въ Государственный Совѣтъ, причѣмъ къ участию въ засѣданіяхъ его должны приглашаться генераль-губернаторъ, министръ статсъ-секретарь и не менѣе, чѣмъ два финляндскихъ сенатора. Въ порядкѣ, указанномъ этими положеніями, то-есть съ предоставленіемъ сейму совѣщательнаго голоса, былъ изданъ въ 1901 году новый уставъ о воинской повинности въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ, опубликованный при манифестѣ отъ 29 іюня (Сборникъ постановленій Великаго Княжества Финляндскаго, 1901 г., № 26, напечатанъ также въ Собраніи узаконеній)—одинъ изъ главнѣйшихъ «объединительныхъ» актовъ. Имъ прекращалось существованіе отдѣльнаго отъ русской арміи финскаго войска и населеніе Финляндіи призывалось «участвовать въ защитѣ Престола и Отечества, подчиняясь наряду со всѣми вѣроподданными узаконеніямъ, единство Русской Арміи обезпечивающимъ». Изъ прочихъ мѣропріятій того же періода, частью проводившихъ въ жизнь начала «объединительной» политики, частью направленныхъ на борьбу съ «пассивнымъ сопротивленіемъ» финляндцевъ, слѣдуетъ отмѣтить введеніе манифестомъ 7 іюня 1900 года русскаго языка въ дѣлопроизводство сената и нѣкоторыхъ другихъ присутственныхъ мѣстъ (Сборникъ постановленій, 1900 г., № 22), изданіе новой инструкціи генераль-губернатору, постановленія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и т. д. Начала эти нашли, наконецъ, свое выраженіе въ манифестѣ 6 августа 1905 года, который предусматривалъ участіе выборныхъ отъ Великаго Княжества въ Государственной Думѣ «по вопросамъ общимъ для Имперіи и сего края узаконеній», причѣмъ порядокъ этого участія долженъ былъ быть указанъ особо.

22 октября того же года Высочайшій манифестъ «о мѣрахъ къ возстановленію законнаго порядка въ краѣ» обозначилъ собою поворотъ въ политикѣ по финляндскому вопросу. Этимъ манифестомъ было приостановлено дѣйствіе «основныхъ положеній» 3 февраля 1899 года и отменены главнѣйшія «объединительныя» мѣропріятія (постановленіе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка, инструкція генераль-губернатору, уставъ о воинской повинности и проч.). И новое отношеніе правительства къ Финляндіи опять отразилось на постановкѣ вопроса объ общемъ для Имперіи и Великаго Княжества законодательствѣ. Въ манифестѣ 20 февраля 1906 года, правда, обѣщаны надлежащія по этому поводу указанія, но ни въ немъ, ни въ оу-

бликованномъ при немъ новомъ учрежденіи Государственной Думы объ участіи въ ней выборныхъ отъ Финляндіи не упоминается.

Въ дѣйствующихъ основныхъ законахъ Финляндіи посвящена ст. 2, гласящая: «Великое Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства».

§ 19. Государства, состоящія подъ протекторатомъ Россіи.

Итакъ, Россія представляетъ полное государственное единство. Ни одна изъ частей ея территоріи не можетъ быть признана государствомъ, находящимся въ уніи съ Россіей. Но въ русской исторіи не рѣдки случаи подчиненія отдѣльныхъ, въ особенности азіатскихъ, государствъ власти Россіи въ формѣ протектората или покровительства.

Протекторатъ ¹⁾ есть собственно институтъ международнаго, а не государственнаго права. Установленіе протектората одного государства надъ другимъ не приводитъ къ образованію изъ нихъ одного политическаго цѣлаго и ихъ взаимныя отношенія сохраняютъ договорный характеръ. Тутъ нѣтъ ни общей союзной власти, какъ въ федераціяхъ, ни общаго органа власти, какъ въ уніяхъ. Протекторатъ есть основанное на договорѣ подчиненіе одного государства другому, подъ условіемъ сохраненія и защиты въ немъ самостоятельной государственной власти. Отъ вассальныхъ отношеній протекторатъ, поѣтому, отличается тѣмъ, что при немъ только господствующее государство обязуется оказывать поддержку правительству подчиненнаго государства, между тѣмъ какъ вассальныя правительства сами обязаны поддерживать своего сюзерена. Принимая на себя обязанность покровительства и защиты, покровительствующее государство естественно выговариваетъ себѣ право контроля по крайней мѣрѣ надъ международными отношеніями покровительствуемаго. Такимъ образомъ, протекторатъ неизбѣжно предполагаетъ подчиненіе, и потому покровительствующее государство становится вмѣстѣ съ тѣмъ и господствующимъ, а покровительствуемое зависимымъ.

Протекторатъ примѣняется главнымъ образомъ къ внѣевропейскимъ государствамъ, не усвоившимъ себѣ современной европейской культуры. Слабость въ нихъ правительственной власти

¹⁾ Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, S. 125. Brie. Theorie der Staatenverbindungen. 1886. S. 28. Heilborn. Das völkerrechtliche Protektorat. 1891.

и необезпеченность юридическаго порядка, а также постоянныя вооруженныя столкновенія съ сосѣдями побуждаютъ европейскія государства, сопредѣльныя съ ними или ведущія съ ними торговлю, подчинить ихъ своему протекторату для упроченія мирнаго порядка и господства права. Таковъ, напримѣръ, протекторатъ Англіи надъ султаномъ Зензибарскимъ (съ 7 ноября 1890 г.) и Афганистаномъ (съ 26-го мая 1879 г.); Италіи — надъ Абиссиніей (договоръ 2 мая 1889 г.); Франціи — надъ Тунисомъ (договоръ 12 мая 1881 г.), Мадагаскаромъ (договоръ 17 декабря 1885 г.), Камбоджей, Аннамомъ и Тонкиномъ (договоръ 17 октября 1887 г.). Но встрѣчаются протектораты и надъ европейскими государствами, если они такъ слабы, что сами не могутъ отстоять своей самостоятельности. Такъ теперь существуетъ протекторатъ Италіи надъ республикой Санъ-Марино, Испаніи и Франціи — надъ республикой Андоррой. Протекторатъ Италіи надъ княжествомъ Монако послѣ уступки Ниццы Франціи представляется спорнымъ.

Россія осуществляла неоднократно протекторатъ надъ сопредѣльными съ нею азіатскими государствами, переходившими затѣмъ мало-по-малу въ полное обладаніе ея, становившимися подчиненными частями ея территоріи. Такимъ путемъ совершилось, напримѣръ, присоединеніе къ Россіи грузинскихъ владѣній ¹⁾. Еще въ 1556 г. кахетинскій царь Александръ II просилъ Ѳеодора Іоанновича принять его подъ свое покровительство, почему тогда къ титулу русскихъ царей и были присоединены слова „государя Иверскія земли и Грузинскихъ царей“. Въ 1605 г. русскому протекторату подчинился и Карталинскій царь Георгій; въ 1652 г. — имеретинскій царь Александръ III (П. С. З. №№ 44 и 98). Но до второй половины XVIII ст. это господство Россіи надъ Грузіей оставалось только номинальнымъ; болѣе прочная связь Грузіи съ Россіей установилась по договору 1783 года съ Иракліемъ Теймуразовичемъ, соединившимъ подъ своею властью Кахетію и Карталію. Договоръ этотъ (П. С. З. № 15835), заключенный при посредствѣ Потемкина, съ большимъ искусствомъ и точностью опредѣляетъ отношенія Грузіи и Россіи. Прежде всего Ираклій „объявляетъ предъ лицомъ всего свѣта, что онъ не признаетъ надъ собою иного

¹⁾ М. Х. Вступленіе Грузіи въ составъ Россійской Имперіи. Юридич. Вѣстникъ, 1891 г., № 7—8, стр. 316—361. Авторъ, однако, не выясняетъ окончательнаго присоединенія грузинскихъ владѣній и незнакомъ съ данными, опубликованными въ Архивѣ Государственнаго Совѣта. (См. также З. Д. Авазовъ. Присоединеніе Грузіи къ Россіи, 2 изданіе, 1906).

самодержавія, кромѣ верховной власти и покровительства“ русской императрицы, которая, съ своей стороны, обязуется охранять его владѣнія отъ внѣшнихъ враговъ, охранять власть Ираклія и его потомковъ, а власть, съ внутреннимъ управленіемъ сопряженную, судъ и расправу и сборъ податей предоставить Его свѣтлости Царю въ полную его волю и пользу. Царь, кромѣ признанія верховной власти Императора, обязался „быть всегда готовымъ на службу Ея величества“. Окончательное присоединеніе Карталіи и Кахетіи къ Россіи совершилось въ 1801 году. Поводомъ къ нему послужили какъ просьба о томъ грузинскаго царя Георгія, выраженная въ представленныхъ имъ Павлу I „Просительныхъ пунетахъ“ 17 ноябля 1800 г., такъ и возникшія послѣ смерти царя Георгія несогласія по вопросу о престолонаслѣдіи. Корону оспаривали другъ у друга царевичъ Юлонъ, назначенный наслѣдникомъ царемъ Иракліемъ Теймуразовичемъ, и царевичъ Давидъ, назначенный царемъ Георгіемъ Иракліевичемъ ¹⁾. 18 января (П. С. З. № 19721) 1801 г. былъ уже изданъ манифестъ о присоединеніи Грузіи. Но Александръ I, вступивъ на престолъ, обнаружилъ „крайнее отвращеніе поступить на принятіе царства того въ подданство Россіи, почитая несправедливымъ присвоеніе чужой земли“, и предложилъ 11 апрѣля на обсужденіе государственнаго совѣта, не слѣдуетъ ли постановить самостоятельность Грузіи? Сомнѣнія императора поддерживали графъ Воронцовъ и Кочубей, но большинство совѣта признало присоединеніе Грузіи одинаково желательнымъ и въ интересахъ Россіи, получавшей, такимъ образомъ, возможность окружить непокорныхъ горцевъ, и въ интересахъ самой Грузіи, раздираемой династическими несогласіями и постоянно угрожаемой персами ²⁾. Послѣ многократныхъ обсужденій въ совѣтѣ, наконецъ, 12 сентября 1801 года состоялся манифестъ (П. С. З. № 20007), которымъ Александръ I объявлялъ грузинскому народу, что, несмотря на свое желаніе возстановить самостоятельность Грузіи, онъ силою обстоятельствъ вынужденъ сохранить царство Грузинское за Россіей. Въ состоявшемся того же числа Постановленіи внутренняго въ Грузіи управленія сохраняется сила за уложеніемъ царя Вахтанга, „яко кореннымъ грузинскимъ закономъ“. Дѣйствіе этого уложенія сохранялось до 18 декабря 1870 г. (П. С. З. № 48943).

Въ настоящее время Россіи принадлежитъ протекторатъ надъ

¹⁾ Архивъ Государственнаго Совѣта, т. II, 1888, стр. 882.

²⁾ Архивъ Госуд. Совѣта, т. III, ч. 2., 1878, стр. 1189—1207.

Хивой и Бухарой ¹⁾. Отношенія наши въ Хивѣ начались еще въ XVI в., когда совершился набѣгъ на Хиву атамана Нечая. Въ царствованіе Петра I, въ 1716 г., была отправлена въ Хиву экспедиція Бековича, отрядъ котораго былъ истребленъ поголовно. Въ 1839 г., подъ личнымъ предводительствомъ Перовскаго, былъ предпринятъ также неудачно походъ на Хиву. Между тѣмъ ханство это было постояннымъ источникомъ неурядицъ въ нашихъ приаральскихъ степяхъ, что и привело, наконецъ, къ хивинскому походу 1873 года. Хива была занята русскими войсками, однако, окончательнаго присоединенія къ Россіи не совершилось, а былъ только установленъ надъ ханствомъ русскій протекторатъ. Правительственная власть сохранилась за Саидъ-Мухамедъ Рахимъ-Богодуръ-Ханомъ, который по договору 12 августа 1873 года призналъ „себя покорнымъ слугою Императора Всероссийскаго“ и отказался „отъ всякихъ непосредственныхъ сношеній съ сосѣдними владѣтелями и ханами и отъ заключенія съ ними какихъ-либо торговыхъ и другихъ договоровъ безъ вѣдома и разрѣшенія высшей русской власти въ Средней Азіи и не предпринимать никакихъ военныхъ дѣйствій противъ нихъ“ (ст. 1). Кромѣ того, Россія выговорила себѣ исключительное право судоходства по Аму-Дарьѣ, право устраивать по берегамъ этой рѣки свои пристани и факторіи (ст. 6 и 7). Русскіе купцы получили доступъ во всѣ города и селенія ханства (ст. 8) и освобожденіе отъ таможенныхъ (закетныхъ) и транзитныхъ пошлинъ и всѣхъ другихъ торговыхъ повинностей (ст. 9 и 10). Для сношенія съ хивинскими властями они могутъ имѣть особыхъ агентовъ—караванъ-башей (ст. 11). Всѣмъ русскимъ подданнымъ предоставлено право приобрѣтать въ ханствѣ недвижимое имущество, при чемъ налоги на него могутъ быть установлены не иначе, какъ по соглашенію съ высшею русскою властью въ Средней Азіи (ст. 12). Вмѣстѣ съ тѣмъ Богодуръ-Ханъ обязался прекратить въ своихъ владѣніяхъ существованіе рабства (ст. 17). Въ силу такого положенія Хива, конечно, находится почти въ полномъ подчиненіи Россіи. Но это не представляетъ чего-либо безпримѣрнаго. Другіе случаи протектората, надъ внѣевропейскими государствами, представляютъ еще большее подчиненіе. Для примѣра можно указать хотя бы на положеніе Туниса, состоящаго подъ протекторатомъ Франціи съ 1881 года. Осуществленіе власти тунисскаго бея поставлено подъ контроль особаго генеральнаго резидента, назначаемаго французскимъ правительствомъ. Онъ вмѣстѣ съ тѣмъ

¹⁾ Эйхельманъ. Хрестоматія русскаго международнаго права, I, стр. 451.

есть министр иностранныхъ дѣлъ бей и предсѣдатель тунисскаго совѣта министровъ. Не иначе, какъ съ его согласія, назначаются правители (каиды) провинцій (улань). Кромѣ того, за мѣстнымъ управленіемъ надзираютъ шесть французскихъ консуловъ. Французы и тѣ европейцы другихъ національностей, правительства которыхъ уничтожили свои консульскіе суды въ Тунисѣ, подсудны организованнымъ тамъ французскимъ судамъ.

Бухара пользуется сравнительно большою независимостью. Ея отношенія къ Россіи опредѣляются договоромъ 28 сентября 1873 года ¹⁾. Въ вознагражденіе за содѣйствіе, оказанное Россіи бухарскимъ эмиромъ во время хивинскаго похода, Бухара получила участокъ земли на правомъ берегу Аму-Дарьи, обязавшись при этомъ выстроить на Оксѣ укрѣпленія для присмотра за туркменами. Для постоянныхъ сношеній съ высшею русскою властью въ Средней Азіи эмиръ назначаетъ въ Ташкентъ особаго посланца и уполномоченнаго, а также и въ Бухарѣ при свѣтлѣйшемъ (съ 1893 г.) эмирѣ находится постоянный уполномоченный русскою власти (ст. 15 и 16). Русскіе подданные получили въ Бухарѣ право судоходства, торговли и владѣнія недвижимою собственностью наравнѣ съ бухарцами, а также право безпошлиннаго транзита.

ГЛАВА II.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО.

§ 20. Самодержавіе.

Государственное устройство Россійской Имперіи опредѣляется двумя статьями Основныхъ Законовъ: первою и сорокъ седьмою. Ст. 1 опредѣляетъ свойства власти, принадлежащей монарху. «Императоръ Россійскій, говорится въ ней, есть монархъ самодержавный и неограниченный. — Повиноваться верховной Его власти не только за страхъ, но и за совѣсть Самъ Богъ повелѣваетъ». Тутъ указаны три свойства: верховность, самодержавіе, неограниченность. Обозначеніе власти монарха верховною показываетъ, что ему принадлежать высшая безотвѣтственная власть въ государствѣ, какъ это

¹⁾ Эйхельманъ. Хрестоматія I, 455. Мартенсъ. (Международное право) о Бухарѣ не упоминаетъ вовсе, но иностранные писатели признаютъ ее состоящей подъ протекторатомъ Россіи. Heilborn. Protectorat. T. 33.

имѣется въ каждой монархіи. Самодержавіе и неограниченность показываютъ, что вся полнота власти сосредоточивается у насъ въ рукахъ монарха. Ст. 47 указываетъ, что осуществленіе самодержавной власти русскаго царя совершается согласно началу законности. «Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной Власти исходящихъ». Самодержавіемъ существующее у насъ государственное устройство отличается отъ монархіи ограниченной, законностью — отъ деспотіи, гдѣ мѣсто закона заступаетъ вичѣмъ не сдерживаемый личный произволъ правителя.

Самодержавіе установилось въ Россіи издавна. Даже видящіе въ немъ начало, занесенное къ намъ извнѣ, съ Востока или изъ Византіи, а не само-бытно развившееся у насъ, относятъ установленіе его къ эпохѣ татарскаго ига или по крайней мѣрѣ не позже XVI вѣка. Но подстатейныя ссылки ст. 1 Осн. Зак. не восходятъ далѣе, какъ до XVIII вѣка. Это объясняется, во-первыхъ, тѣми рамками, какими было обставлено составленіе Свода Законовъ. Законодательный матеріалъ, которымъ пользовались его составители, былъ ограниченъ 1649 годомъ. Законодательные акты, появившіеся ранѣе Соборнаго Уложенія царя Алексѣя Михайловича, вовсе не принимались въ соображеніе. Во-вторыхъ, найти общую формулировку такого исконнаго начала русскаго государственнаго быта, какъ самодержавіе, въ отдѣльныхъ указахъ сравнительно поздней эпохи было дѣломъ не легкимъ. Приходилось подыскивать въ указахъ случайное выраженіе для всѣхъ безспорнаго начала. И тѣ узаконенія, которыя указаны составителями Свода, какъ источники ст. 1 Осн. Зак., не вполне соответствуютъ важности выраженнаго въ немъ начала. Источникомъ второй части, указующей на религіозное освященіе самодержавной власти, послужилъ духовный регламентъ, а именно то его мѣсто (ч. I, п. 2), гдѣ въ доказательство превосходства коллегіальнаго устройства для церковнаго управленія указывается, что и монархи самодержавные не обходятся безъ совѣтниковъ. «Монарховъ власть есть самодержавная, которымъ повиноваться Самъ Богъ за совѣсть повелѣваетъ; обаче совѣтниковъ своихъ имѣютъ, не токмо ради лучшаго истинны взысканія, но дабы и не клеветали непокоривые челоувѣцы, что се или оно силою паче и по прихотямъ своимъ, нежели судомъ и истинною заповѣдуетъ Монархъ» (П. С. З., № 3718, ч. I, п. 2, стр. 316). Первая часть ст. 1, устанавливающая собственно начало самодержавія, имѣетъ своими источниками Военскій артикулъ 1716 г., Морской уставъ 1720 г., манифестъ Анны Іоанновны 1730 г. и Учрежденіе Императорской фамиліи 1797 г. Изъ всѣхъ этихъ законодательныхъ актовъ общее выраженіе начала самодержавія содержитъ только манифестъ Анны Іоанновны, потому, конечно, что ей одной пришлось противопоставлять самодержавіе попыткамъ его ограничить со стороны верховниковъ. «Понеже вѣрные Наши подданные, говорится въ этомъ манифестѣ, всѣ единогласно Насъ просили, дабы Мы Самодержавіе въ Нашей Русской Имперіи, какъ издревле прародители Наши имѣли, воспріять соизволили» (П. С. З., № 5509, февр. 28). Въ Военскомъ Артикулѣ и Морскомъ уставѣ, которые дословно повторяютъ другъ друга, говорится собственно не о самодержавіи, а о самовластіи и притомъ въ объясненіе того, почему за оскорбленіе величества положена смертная казнь (П. С. З., № 3006, арт. 20 толк., стр. 325 и № 3485, ч. V, ст. 2 толк., стр. 59). «Ибо Его Величество есть Самовластный Монархъ, который никому на свѣтѣ о своихъ дѣлахъ отвѣта дать не долженъ, но силу и власть имѣетъ свои государства и земли, яко христіан-

скій государь по своей волѣ и благомыслию управлять». Это неудачное и нигдѣ болѣе въ нашемъ законодательствѣ не встрѣчающееся выраженіе: «самовластный», какъ видно изъ нѣмецкаго текста артикула, употреблено тамъ въ смыслѣ «суверенный» (ein souveräner Monarch). Наконецъ, въ Учрежденіи Императорской фамиліи, § 71, говорится только объ отношеніи монарха къ членамъ Императорской фамиліи. «При всѣхъ сихъ давнихъ преимуществѣхъ ненарушимымъ залогомъ поставляется имѣть каждому изъ фамиліи Нашей къ Царствующему лицу совершенное почтеніе, повиновеніе и подданство, равномѣрное и миролюбивое отношеніе въ сохраненіи семейной тишины и согласія. Царствующій, яко неограниченный Самодержецъ во всякомъ противномъ случаѣ имѣетъ право отъ назначеннаго Нами отрѣзать» (П. С. З., Ж 17906, § 71, стр. 535). Если, тѣмъ не менѣе, составители Свода на первое мѣсто поставили ссылку именно на учрежденіе Императорской фамиліи, то это объясняется, вѣроятно, тѣмъ, что въ одномъ этомъ актѣ встрѣчается принятое въ Сводѣ сочетаніе опредѣленій: самодержавный и неограниченный.

Составленіе словъ: самодержавный и неограниченный какъ бы указываетъ, что законодатель хотѣлъ ими обозначить два различныхъ свойства власти. Выраженіе § 71 Учр. Импер. фамиліи «неограниченный Самодержецъ» какъ бы предполагаетъ, что можетъ быть Самодержецъ и ограниченный. И дѣйствительно, Сперанскій въ своемъ Руководствѣ старался придать этимъ словамъ различный смыслъ. Двумя словами, говоритъ онъ, весьма многозначительными, выражается въ нашихъ законахъ полнота верховной власти: самодержавіемъ и неограниченностью. Слово самодержавіе имѣетъ два разныхъ смысла. Когда оно прилагается къ государству, то оно означаетъ независимость государства отъ всякой посторонней власти. Въ семъ смыслѣ всѣ государства независимыя могутъ быть названы государствами самодержавными. Когда оно прилагается къ особѣ государя, то оно означаетъ соединеніе всѣхъ стій державнаго права во всей полнотѣ ихъ безъ всякаго участія и раздѣленія. Слово неограниченность власти означаетъ то, что никакая другая власть на землѣ, власть правильная и законная, ни внѣ, ни внутри имперіи, не можетъ положить предѣловъ верховной власти Россійскаго самодержца». Итакъ, если судить по формѣ изложенія, Сперанскій различаетъ самодержавіе и неограниченность. Но по содержанію онъ опредѣляетъ ихъ такъ, что понятія эти совпадаютъ. Въ самомъ дѣлѣ, «соединеніе всѣхъ стій державнаго права», очевидно, ничего другого означать не можетъ, какъ то, что не существуетъ никакой другой власти, которая бы ограничивала власть монарха. Слѣдуя примѣру Сперанскаго, Градовскій и Романовичъ-Славятинскій также стараются различить самодержавіе и неограниченность. Романовичъ-Славятинскій повторяетъ въ сущности слова Сперанскаго. Градовскій проводитъ это различіе нѣсколько иначе. Названіе «неограниченный», по его мнѣнію, показываетъ, что воля императора не стѣснена извѣстными юридическими нормами, поставленными выше его власти. Выраженіе «самодержавный» означаетъ, что русскій Императоръ не раздѣляетъ своихъ верховныхъ правъ ни съ какими установленіемъ или сословіемъ въ государствѣ, т. е., что каждый актъ его воли получаетъ обязательную силу независимо отъ другого установленія» ¹⁾. Однако, и въ такомъ опредѣленіи самодержавіе и неограниченность сливаются воедино. Существованіе «юридическихъ

¹⁾ Градовскій. Начала I, стр. 1 и 2. (Собраніе сочиненій, т. 7).

нормъ, поставленныхъ выше воли монарха», возможно, конечно, только подъ условіемъ «раздѣленія верховныхъ правъ между нимъ и другими установленіями».

Сопоставленіе статей первой и второй Осн. Зак. показываетъ, что и самъ законодатель не придавалъ выраженію «неограниченный» строго опредѣленнаго значенія. Ст. 2 постановляетъ, что когда наследство престола дойдетъ до лица женскаго, то Императрица принадлежитъ та же самая власть, что и Императору, но при этомъ власть эта, вѣсто «неограниченной и самодержавной», называется «верховой и самодержавной». Такъ какъ это та же самая власть, то, очевидно, «неограниченный» и «верховный» на языкѣ Свода — синонимы. Изъ этого должно заключить, что, опредѣляя власть монарха, какъ самодержавную, неограниченную, Сводъ Законовъ не обозначаетъ этими словами различныхъ ея свойствъ, а для большей ясности одно и то же свойство опредѣляетъ двумя однозначущими словами.

Самодержавіе имѣетъ, какъ на это справедливо указалъ самъ Сперанскій, два различныхъ смысла: имъ означается и вѣншній, международный суверенитетъ государства, и внутренняя безраздѣльность власти монарха. Первый официально принялъ наименованіе самодержца Иванъ III, и тогда, какъ не безъ основанія замѣчаетъ Ключевскій ¹⁾, оно указывало именно на вѣншній, международный суверенитетъ, на вѣншнюю независимость. Въ такомъ значеніи самодержавіе употреблялось еще въ самомъ концѣ XVIII вѣка, какъ это можно видѣть изъ приведеннаго выше договора Екатерины II съ царемъ Иракліемъ II. Когда въ договорѣ этомъ говорится, что царь Ираклій не признаетъ надъ собою иного самодержавія, кромѣ власти и покровительства императрицы, то, очевидно, самодержавіе употреблено здѣсь не въ смыслѣ абсолютизма, а именно въ смыслѣ суверенитета. Но, съ другой стороны, уже Іоаннъ Грозный толкуетъ самодержавіе именно въ смыслѣ безраздѣльнаго сосредоточенія всей полноты государственной власти въ рукахъ монарха, когда замѣчалъ Курбскому: «како же и самодержецъ наречется, когда не самъ строить?» Въ такомъ смыслѣ употребляется самодержавіе и въ манифестѣ Анны Іоанновны 28 февраля 1730 года, и въ Екатерининскомъ Наказѣ, ст. 9: «государь есть самодержавный, ибо никакая другая, какъ соединенная въ его особѣ власть не можетъ дѣйствовать сродно съ пространствомъ толь великаго государства», и въ манифестѣ 29 апрѣля 1881 года: «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 посползновеній». Въ такомъ смыслѣ это слово употребляется нынѣ въ обыденной рѣчи. Безъ сомнѣнія, и въ Сводѣ Законовъ самодержавіе означаетъ не вѣншнюю самостоятельность власти, а внутреннюю ея безраздѣльность.

Итакъ, слѣдуетъ признать, что понятіе самодержавія объемлетъ собою понятіе неограниченности, въ смыслѣ сосредоточенія въ рукахъ монарха всей полноты государственной власти. Если Осн. Зак. на ряду съ самодержавіемъ упоминаютъ еще и о неограниченности власти, то только для большей ясности. Иначе неограниченность не могла бы быть опущена въ опредѣленіи власти Императрицы, во всемъ равной съ властью Императора.

¹⁾ Ключевскій. Боярская дума, 2 изд. 1883, стр. 258.

Дополненіе. Статья 4 дѣйствующихъ Основныхъ законовъ (сводъ законовъ, т. I, ч. I, изд. 1906 г.) постановляетъ: „Императору Всероссійскому принадлежить верховная Самодержавная власть. Повиноваться власти его не только за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“. Изъ сравненія этого текста съ текстомъ прежней ст. 1 Основныхъ законовъ явствуетъ, что въ новой характеристикѣ власти Императора Всероссійскаго опущенъ признакъ неограниченности и сохранены признаки самодержавія и верховности. Что касается верховности, то съ точки зрѣнія, принимаемой Н. М. Коркуновымъ, она не является рѣшающимъ моментомъ для заключенія о наличности въ Россіи той или другой формы монархическаго строя. Этимъ рѣшающимъ моментомъ должно, напротивъ, считать исчезновеніе изъ характеристики императорской власти эпитета „неограниченный“, что вытекаетъ изъ сопоставленія статей 4, 7, 10, 11 и 86 основныхъ законовъ.

По смыслу ихъ Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой; никакой новый законъ не можетъ воспослѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора; указы и повелѣнія въ порядкѣ верховнаго управленія издаются Государемъ Императоромъ въ соотвѣтствіи съ законами, въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ отъ Государя Императора согласно закону. Такимъ образомъ власть управленія, осуществляемая или самостоятельно Государемъ, или по уполномочію отъ него и согласно закону иными органами государства, оказывается подчиненной иной, высшей формѣ проявленія государственной власти, называемой властью законодательной; а эта послѣдняя не можетъ уже быть осуществляема самостоятельно Государемъ и предполагаетъ совмѣстныя дѣйствія монарха, Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Поэтому-то начало неограниченности, или, по толкованію Н. М. Коркунова, сосредоточенія всей полноты власти въ рукахъ монарха, и не могло быть сохранено въ постановленіяхъ основныхъ законовъ о существѣ Верховной Самодержавной власти. И если Императоръ Всероссійскій и въ настоящее время именуется неограниченнымъ Самодержцемъ въ Учрежденіи о Императорской Фамиліи въ ст. 222 Св. зак., т. I, ч. I, изд. 1906 г., то и изъ содержанія этой статьи и изъ мѣста, занимаемаго ею въ системѣ основныхъ законовъ, ясно, что она имѣетъ въ виду

власть царствующаго Императора надъ членами Императорскаго Дома.

При этихъ условіяхъ, хотя власть Государя Императора по-прежнему называется самодержавной, самодержавіе въ современномъ государственномъ строѣ Россіи не можетъ быть понимаемо, какъ начало равнозначущее неограниченности. Государь Императоръ при дѣйствіи новыхъ основныхъ законовъ есть монархъ ограниченный или, по установившемуся и употребительному выраженію — конституціонный, и государственный строй Россіи есть строй ограниченной или конституціонной монархіи. Началу самодержавія должно быть такимъ образомъ дано иное толкованіе. Наиболѣе часто оно толкуется, какъ означющее вѣдѣніе международный суверенитетъ государства, то-есть такъ, какъ оно, по указанію Н. М. Коркунова, понималось иногда до конца XVIII столѣтія.

§ 21. Законность.

Государь сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю полноту верховной власти безраздѣльно, но осуществляетъ ее, согласно ст. 47 Осн. Зак., правомѣрно. Слѣдовательно, самодержавіе соединяется въ нашемъ государственномъ строѣ съ законностью. «Никакая другая власть, говоритъ графъ Сперанскій, ни вѣ, ни внутри имперіи не можетъ положить предѣловъ верховной власти Россійскаго самодержца. Но предѣлы власти, имъ самимъ поставленные извнѣ государственными договорами, внутри словомъ императорскимъ, суть и должны быть для него непреложны и священны. Всякое право, а слѣдовательно, и право самодержавное, потолику есть право, поколику основано на правдѣ. Тамъ, гдѣ кончится правда и гдѣ начинается неправда, кончится право и начинается самовластіе» ¹⁾. «Ст. 47 Осн. Зак., читаемъ у проф. Градовскаго, устанавливаетъ юридическій, правомѣрный характеръ русскаго государственнаго устройства, въ отличіе его отъ формъ произвольныхъ, деспотическихъ» ²⁾.

Источниками ст. 47 послужили манифестъ Екатерины II, 14 декабря 1766 г., о выборѣ депутатовъ въ Комиссію для сочиненія уложенія, гдѣ говорилось о намѣреніи императрицы «узаконить такіа государственныя установленія, по которымъ бы правительство любезнаго отечества въ своей силѣ и надлежащихъ границахъ теченіе свое имѣло такъ, чтобы и въ потомки каждое государственное мѣсто имѣло свои предѣлы и законы къ соблюденію добраго во всемъ порядка» (П. С. З., № 12801), и манифестъ Александра I, 1 янв. 1810 года, объ учрежденіи государственнаго совѣта, въ которомъ, между прочимъ, заявлялось, что «истинный разумъ всѣхъ усовершеній (вну-

¹⁾ О законахъ, Сборникъ Русск. Ист. Общ., т. XXX, стр. 371.

²⁾ Начала, т. I, стр. 3 (Собраніе сочиненій, т. 7).

треннихъ установленій нашего отечества) состоялъ въ томъ, чтобы по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣнныхъ основаніяхъ закона» (П. С. З., № 24064). Эти манифесты, какъ легко видѣть, не вполне соответствуютъ содержанію ст. 47. Быть можетъ, болѣе подходящей была бы ссылка на Наказъ: ст. 13. Какой предлогъ самодержавнаго правленія? Не тотъ, чтобы у людей отнять естественную ихъ волю, но чтобы дѣйствія ихъ направить къ полученію самаго большого ото всѣхъ добра; ст. 38. Волю есть право все то дѣлать, чтѣ законы дозволяютъ; ст. 39. Надлежитъ быть закону такому, чтобы одинъ гражданинъ не могъ бояться другого, а боялись бы всѣ однихъ законовъ (П. С. З., № 12949). Правда, Наказъ не имѣлъ собственно силы закона. Но и приведенные манифесты, насколько они говорятъ о началѣ законности, выражаютъ не болѣе, какъ общія намѣренія правительства. Впрочемъ, въ Основныхъ Законахъ вообще нѣтъ ни одной ссылки на Наказъ.

Начало законности въ нашемъ государственномъ быту не явилось результатомъ какого-нибудь одного законодательнаго постановленія, а сложилось, какъ плодъ постепеннаго развитія государственной жизни. Самоограниченіе власти правомъ составляетъ необходимое условіе каждаго сколько-нибудь развитого государственнаго быта. Прежде всего самое могущество государственной власти можетъ обрѣсти и утвердиться только подъ условіемъ подчиненія власти началамъ права, такъ какъ только тогда въ гражданахъ можетъ развиться чувство законности, дѣлающее для нихъ повиновеніе власти долгомъ. Деспотическая власть, при всей суровости внѣшняго проявленія, никогда не можетъ быть достаточно сильной и твердой, именно потому, что она опирается только на физическую силу, а не на сознаніе нравственнаго долга ей повиноваться. Сознаніе долга дѣйствуетъ всегда и постоянно, а физическое принужденіе не можетъ быть непрерывнымъ. Мало того, чтобы не сдѣлаться совершенно невыносимымъ для населенія и не вызвать взрыва народнаго гнѣва, оно должно по необходимости ограничиться въ своемъ примѣненіи лишь болѣе важными случаями. Маловажные случаи нарушенія установленнаго порядка остаются безъ противодѣйствія. Поэтому, государственный порядокъ въ деспотическихъ государствахъ при всей жестокости мѣръ, направленныхъ къ его поддержанію, никогда не бываетъ проченъ. Итакъ, вотъ первое основаніе, побуждающее власть подчиняться началамъ права: чувство законности, лояльности, составляетъ одно изъ надежнѣйшихъ обезпеченій силы и прочности государственной власти, а чувство это можетъ развиться въ гражданахъ только при томъ условіи, если сама власть въ своей дѣятельности будетъ имъ являть примѣръ строгаго уваженія къ праву.

Но къ этому присоединяется еще и другое основаніе. При сколько-нибудь широкомъ развитіи государственной дѣятельности нельзя обойтись безъ цѣлой системы подчиненныхъ учрежденій. Невозможно имъ всѣмъ предоставить полную свободу дѣйствовать по собственному усмотрѣнію. Это значило бы установить полную анархію. Но почти также невозможно подчинить ихъ дѣятельность непосредственному личному контролю главы государства. Патриархальное личное управленіе осуществимо лишь въ весьма небольшихъ государствахъ и притомъ съ слабо развитой правительственной дѣятельностью. Съ расширеніемъ задачъ государственнаго управленія поэтому становится рѣшительно необходимымъ строгое подчиненіе дѣятельности всѣхъ органовъ власти опредѣленнымъ законамъ. Только при этомъ условіи государственныя учре-

жеденіа будутъ органами власти, исполнителями ея велѣній, а не самостоятельными властителями, дѣйствующими каждое въ своемъ особомъ интересѣ и потому дѣятельностью своею не упрочивающими цѣлость и единство государства, а разрушающими его.

Итакъ, развитіе государственной жизни само собою приводитъ къ тому, что осуществленіе государственной власти получаетъ правомѣрный характеръ. Но это можетъ совершиться двумя путями, въ двухъ различныхъ формахъ. Государственной власти можетъ быть противопоставлено субъективное право отдѣльных сословій, отдѣльных мѣстностей, отдѣльных гражданъ. Тогда правомѣрность получаетъ характеръ ограниченія власти. Государственная власть какъ бы раздробится. Монархъ перестанетъ сосредоточивать въ своихъ рукахъ всю полноту верховной власти, словомъ—получится монархія ограниченная. Государственный строй будетъ тогда основываться на соглашеніи различныхъ субъективныхъ правъ, получить какъ бы договорный характеръ. Но можетъ быть и такъ, что власти будетъ противопоставлено не субъективное, а объективное право, — не чужое право, а норма, законъ. Въ такомъ случаѣ власть подчиняется праву, не будучи, однако, ограничена сама какимъ-нибудь правомъ. Власть останется во всей своей полнотѣ въ рукахъ монарха, и въ основаніи государственнаго строя окажется не субъективное начало договора, а объективное — закона.

Первымъ путемъ шло развитіе государственной жизни на Западѣ, гдѣ и получились представительная монархія; вторымъ у насъ, въ Россіи, выработавшей правомѣрную, но самодержавную монархію. Въ чемъ же заключаются причины такого своеобразнаго развитія русской государственной жизни? Причины эти заключаются частью въ особенныхъ условіяхъ развитія у насъ монархической власти, частью — въ особенныхъ условіяхъ нашей общественной жизни.

На западѣ королевская власть развилась изъ власти мѣстныхъ князей, являвшихся прежде всего вотчинниками опредѣленной области, и потому представителями мѣстныхъ и сословныхъ, а не національныхъ интересовъ. Чтобы возвыситься до положенія представителей государственной власти, они нуждались въ занесенныхъ извнѣ формулахъ римскаго права, въ фикціи преемства римской императорской власти. Но все это не могло заслонить ихъ мѣстнаго, вотчиннаго и сословнаго происхожденія. Въ своемъ стремленіи присвоить себѣ всю полноту власти государственной они встрѣчались съ правами другихъ землевладѣльцевъ, съ ними приходилось считаться, вступать съ ними въ компромиссы, противопоставлять имъ поддержку городского сословія, пріобрѣтенную опять цѣною выговоренныхъ уступокъ. Такимъ образомъ, королевская власть встрѣчалась на каждомъ шагѣ съ противопоставляемыми ей правами. Будучи сама мѣстнаго и сословнаго происхожденія, она не могла стать выше мѣстнаго и сословнаго противодѣйствія, а вынуждена была идти на уступки, ограниченія.

Совершенно въ иномъ положеніи находились наши князья: они не были вотчинниками отдѣльных областей. Князья наши не осѣдали въ отдѣльных княженіяхъ, а являлась членами одного обще-русскаго княжескаго рода, въ силу этого самого были съ самаго начала представителями идеи національнаго единства. Представители отдѣльных волостей не могли бы поэтому противопоставить князю своихъ правъ, какъ равносильныхъ. Национальная идея, которую олицетворялъ собою князь, была выше всякихъ мѣстныхъ интересовъ или правъ. Правда, позднѣе и у насъ князья осѣдаютъ и обнаружи-

вають на створѣ стремленіе превратиться въ вотчинниковъ своихъ волостей, и это стремленіе сказалося именно въ той части русской земли, гдѣ сложились и развилась царская власть, объединившая русскія земли въ одно могущественное государство. И любопытно, что именно только къ началу XVI вѣка въ нашей литературѣ появляется фикція византійскаго наслѣдія ¹⁾. Но со смертію Федора Іоанновича пресѣкается династія московскихъ царей вотчинниковъ. «Богомъ избранный» царь Михаилъ Федоровичъ править, конечно, не какъ московскій вотчинникъ, а какъ представитель народнаго единства, сказавшагося съ такою силой въ самомъ актѣ его избранія. Въ тяжеломъ дѣлѣ строенія разореннаго долгой смутой государства онъ опирается не на какіе-либо отдѣльные чины московскаго государства, а на исконную хранительницу русскаго единства—церковь. И вѣстѣ съ установленіемъ новой династіи совершенно выходитъ изъ моды теорія византійскаго наслѣдія. Въ ней не было уже болѣе надобности. «Установленіе единодержавія, говоритъ проф. Сергѣевичъ, есть актъ народной воли, избравшей для всей Россіи одного государя сперва въ лицѣ Бориса, потомъ Василія Шуйскаго и Владислава и, наконецъ, въ лицѣ Михаила Федоровича Романова. Прекращеніе династіи Рюриковичей и всенародное избраніе новой положило конецъ удѣламъ и навсегда закрѣпило мысль объ единомъ государствѣ и единомъ царѣ. Благодаря этому, власть царей новой династіи поднимается на высоту, недостижимую для царей династіи Рюриковичей» ²⁾.

Къ этой особенности въ положеніи представителей власти присоединились и своеобразныя условія нашего общественнаго быта. На западѣ сравнительно густое населеніе, не имѣвшее куда уйти отъ тѣснившей его правительственной власти, по необходимости вынуждалось къ борьбѣ, къ отстаиванію своей свободы, своихъ правъ и, подъ вліяніемъ борьбы, складывалось въ опредѣленные, рѣзко обособленныя сословія, противопоставлявшія государственной организаціи свою сословную организацію. Государственная власть тутъ на каждомъ шагѣ въ своемъ развитіи сталкивалась съ ограничивающими ее сословными или индивидуальными правами, и потому установленіе правомѣрности государственнаго управленія неизбежно принимало характеръ ограниченія власти субъективными правами подданныхъ.

Не то было въ Руси. Широкій просторъ нашей земли, безконечныя степи окружавшихъ ее окраинъ давали возможность недовольнымъ элементамъ общества избѣгать борьбы съ властью, уходя отъ ея стѣсненій въ безлюдныя степи, колонизируя ихъ и тѣмъ подготавливая будущее разрастаніе русскаго государства. Недовольные у насъ не брались за оружіе и разбѣгались. При такой подвижности населенія государству не приходилось бороться за власть, не приходилось отстаивать свои права противъ враждебныхъ притязаній. Главная задача государственной власти сводилась къ тому, чтобы собрать полуосѣдлое населеніе и какъ-нибудь устроить его. При такихъ условіяхъ вопросъ ставился естественно уже не о субъективныхъ правахъ, а о порядкѣ, о законѣ. Отсутствіе скученности и престои осядлости населенія дѣлало невозможнымъ и образованіе сколько-нибудь организованныхъ сословій. Государственной организаціи и у насъ не противопоставлялась никакая другая общественная организація. Самыя сословныя различія явились у насъ созданіемъ государственной власти, а не ея ограниченіемъ.

¹⁾ См. Илдановъ. Русскій былевой эпосъ. 1895, стр. 93, 114.

²⁾ Русскія юридическія древности. Т. II, вып. 2, 1896, стр. 587, 616.

Въ силу всѣхъ этихъ условій, начало правомѣрности получило въ нашемъ государственномъ устройствѣ строго-объективную форму. Осуществленіе государственной власти регулируется у насъ не субъективными правами отдѣльных сословій и личностей, а объективнымъ правомъ, обычаемъ и закономъ. Правомѣрность установилась у насъ не какъ продуктъ борьбы сословій и общественныхъ классовъ за свои права, а какъ объективное требованіе порядка. Законность является въ нашей государственной жизни не ограниченіемъ, извнѣ навязаннымъ, власти, а собственнымъ ея созданіемъ. Поэтому, развитіе законности не обуславливалось у насъ развитіемъ политическихъ правъ. Мы имѣемъ полную обеспеченность собственности, независимый судъ, самоуправленіе и вовсе лишены политическихъ правъ. Между тѣмъ, на западѣ именно развитіе политическихъ правъ, ограничивающихъ власть, являлось основой и обеспеченной частной собственности, и независимости суда, и развитія мѣстнаго самоуправленія.

Итакъ, наше государственное устройство характеризуется тѣмъ, что правомѣрность выразилась у насъ въ объективной формѣ законности. Но въ чемъ практическія гарантіи законности? Въ самодержавной монархіи обеспеченіе законности управленія мыслимо въ двухъ различныхъ формахъ, двумя различными путями.

Мыслимъ, во-первыхъ, такой порядокъ вещей, что самодержавная власть ограничить свою дѣятельность, по крайней мѣрѣ, въ дѣлахъ внутренняго управленія, исключительно одной только законодательной функціей. Неограниченный монархъ станетъ только издавать законы: управленіе государствомъ, на основаніи изданныхъ имъ законовъ, будетъ всецѣло предоставлено подчиненнымъ органамъ власти. При такихъ условіяхъ власть монарха останется вполнѣ неограниченной, такъ какъ ему будетъ принадлежать высшая, все опредѣляющая функція власти—законодательная, и вмѣстѣ съ тѣмъ между законами и другими актами власти будетъ проведена рѣзкая и вполнѣ опредѣленная грань. Этотъ путь обеспеченія начала законности въ дѣйствительности являлся у насъ господствующимъ политическимъ идеаломъ въ XVIII вѣкѣ: монархъ-законодатель, а подъ нимъ опредѣленная система подчиненныхъ властей, дѣйствующихъ на основаніи исходящихъ отъ монарха законовъ. Идеалъ этотъ, однако, не осуществился на дѣлѣ и едва ли онъ осуществимъ. Выработка законовъ, т.-е. общихъ правилъ — функція, мало подходящая къ единоличной власти. Составленіе законопроектовъ требуетъ такихъ обширныхъ и разностороннихъ свѣдѣній, часто совершенно спеціального, техническаго характера, что совмѣщеніе ихъ въ одномъ лицѣ—дѣло совершенно невозможное. И въ неограниченной монархіи фактически законопроекты вырабатываются коллегіями. Единоличная власть, напротивъ, всего пригоднѣе къ рѣшенію частныхъ вопросовъ текущей государственной жизни, въ особенности вопросовъ, не допускающихъ общей нормировки абстрактными правилами, а требующихъ каждый разъ спеціального рѣшенія, соображеннаго со всѣми индивидуальными особенностями конкретнаго случая. Тутъ именно, а не въ законодательствѣ, могутъ сказаться вполнѣ всѣ преимущества всей государственной власти въ одномъ лицѣ: энергія, быстрота и, что особенно важно, безраздѣльная нравственная отвѣтственность за каждое принятое рѣшеніе. Не къ выработкѣ общихъ абстрактныхъ правилъ, а къ рѣшенію конкретныхъ вопросовъ, выдвигаемыхъ текущей государственной жизнью, особенно пригодна единоличная власть, какъ живое олицетвореніе государственной идеи. Поэтому, конечно, всякій сколько-нибудь дѣятельный монархъ

никогда не ограничиваетъ своей дѣятельности только законодательствомъ, а всегда стремится къ непосредственному руководству текущей государственной жизни. Другой путь обезпеченія законности въ неограниченной монархіи заключается въ установленіи различныхъ формъ для законовъ и другихъ вѣлѣній монарха. Обезпеченіе законности было у насъ выдвинуто, какъ идеалъ, въ началѣ истекшаго столѣтія. Сферу непосредственнаго дѣйствія монарха не стремятся уже болѣе ограничивать одной функціей законодательства, но стараются установить различныя формы для изъясненія Высочайшей воли въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ исполнительномъ, разграничить, слѣдовательно, и въ области верховнаго управленія законодательство и исполненіе, законы и указы. Это обособленіе законодательныхъ постановленій верховной власти отъ другихъ Высочайшихъ повелѣній, не имѣющихъ законодательнаго характера, выразилось въ учрежденіи государственнаго совѣта, какъ установленія, нарочито приуроченнаго къ осуществленію законодательной функціи.

Такое значеніе государственнаго совѣта сложилось на дѣлѣ, такъ сказать, силою вещей. Сперанскій, по плану котораго выработано было образованіе совѣта 1810 г., видѣлъ въ совѣтѣ лишь первое начало задуманнаго имъ государственнаго преобразованія. Если бы весь планъ Сперанскаго осуществился, государственный совѣтъ не могъ бы стать органомъ законодательнымъ. Эта функція перешла бы тогда къ государственной думѣ, а государственный совѣтъ, подобно французскому *conseil d'état*, сталъ бы только правительственнымъ совѣтомъ. Но предположеніе объ учрежденіи государственной думы, какъ законодательнаго собранія, не осуществилось. Законодательная функція сосредоточилась въ государственномъ совѣтѣ, а учрежденіемъ, содѣйствующимъ государю въ осуществленіи его собственно правительственныхъ функцій, сталъ комитетъ министровъ, къ которому и перешли всѣ административныя дѣла, отнесенныя Сперанскимъ къ вѣдѣнію совѣта.

Въ виду того, что разграниченіе законодательства и исполненія не осуществилось въ той формѣ, какую имѣлъ въ виду Сперанскій, онъ игнорировалъ установившееся на дѣлѣ разграниченіе въ формѣ обособленія совѣта и комитета, и въ своихъ бесѣдахъ о законахъ утверждаетъ, что «различіе между законами и повелѣніями непримѣтно въ образѣ ихъ исполненія»¹⁾. Въ силу того авторитета, какой естественно имѣетъ мнѣніе Сперанскаго, какъ составителя Свода Законовъ, высказанное имъ отрицаніе различія между законами и повелѣніями сдѣлалось господствующимъ въ нашей юридической литературѣ. Однако, въ Основныхъ Законахъ совершенно ясно высказалось стремленіе провести различіе между законами и другими Высочайшими повелѣніями. Поэтому, нельзя не согласиться съ мнѣніемъ проф. Градовскаго, что по нашему дѣйствующему праву не всякое изъясненіе Высочайшей воли имѣетъ силу закона, а только облеченное въ опредѣленную форму.

Но въ чемъ же заключается отличительная форма законовъ по нашему праву? Разрѣшеніе этого вопроса надо, конечно, искать въ томъ отдѣлѣ Основныхъ Законовъ, въ которомъ говорится «о составленіи законовъ». Отдѣлъ этотъ образуютъ ст. 49—52 и въ одной изъ нихъ, именно 50-й, сказано, что «всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ». Слѣдовательно, предварительное разсмотрѣніе дѣла въ государственномъ совѣтѣ и слѣдуетъ считать отличительнымъ

¹⁾ Сборникъ Русск. Истор. Общ., т. XXX, стр. 378.

признакомъ закона. И въ самомъ дѣлѣ, въ нашей административной практикѣ «законодательнымъ порядкомъ» обозначается именно проведеніе дѣла чрезъ государственный совѣтъ. Если такъ, то Высочайшія повелѣнія, состоявшіяся безъ предварительнаго разсмотрѣнія дѣла въ совѣтѣ, должны быть признаны изъясненіями Высочайшей воли въ порядкѣ управленія, а не законами.

(Дополненіе. Установить формальное отличіе закона отъ иныхъ актовъ Верховной власти при господствѣ въ Россіи конституціонно-монархическаго строя не представляется затруднительнымъ. По точному смыслу статьи 86 Основныхъ Законовъ, никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственного Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Такимъ образомъ формальнымъ признакомъ закона по дѣйствующему русскому праву является соучастіе въ его изданіи монарха, Государственного Совѣта и Государственной Думы. И, если ст. 84 Основныхъ Законовъ, перефразируя бывшую ст. 47, говоритъ, что „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ“, то подъ законами въ ней разумѣются именно акты власти, этимъ формальнымъ признакомъ обладающіе).

Для полноты обезпеченія законности недостаточно, однако, установленія различныхъ формъ для изъясненія Высочайшей воли въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ управленія. Необходимо сверхъ того предупредить возможность смѣшенія и сліянія этихъ формъ на практикѣ. А это возможно лишь однимъ путемъ—отдѣленіемъ судебной власти отъ власти законодательной и власти исполнительной. Судебная власть призвана рѣшать всѣ споры о правѣ и въ томъ числѣ, конечно, вопросъ о томъ, что составляетъ въ данное время дѣйствующій законъ? Если функція эта въ своемъ осуществленіи соединяется съ функціей законодательной, то невозможно будетъ на практикѣ строго выдержать разграниченіе изъясненій Высочайшей воли въ законодательномъ порядкѣ и въ порядкѣ управленія. Только тогда, если истолкованіе разъ изданнаго закона будетъ предоставлено независимо организованнымъ судамъ, возможно будетъ обезпечить строгое разграниченіе законовъ и другихъ актовъ Высочайшей воли. Для подзаконнаго суда текстъ закона безусловно обязателенъ, для самой же верховной власти онъ не можетъ имѣть такого значенія.

До царствованія Александра II судебная власть у насъ не была отдѣлена отъ законодательной. Судебныя дѣла заурядъ восходили

до государственнаго совѣта и рѣшались Верховной властью. Отсюда получилось то неудобство, что судебныя рѣшенія получали форму и авторитетъ закона. Судебная реформа 1864 года измѣнила это положеніе, отдѣливъ судебную власть отъ законодательной, и тѣмъ установила новое обезпеченіе законности въ нашемъ государственномъ строѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ съ особенной силой выдвинула значеніе различія законовъ и другихъ Высочайшихъ повелѣній ¹⁾).

¹⁾ Смотри объ этомъ подробности во II томѣ, § 3, и въ Указѣ и законѣ ст. 289 — 357.