535

535

БИБЛІОТЕКА
УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

BIBLIOTEKA
PUBLICZNA MIASTA GDAŃSKA

1925. 535

М. И. СВѢШНИКОВЪ.

БИБЛІОТЕКА УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

ТОМЪ I. ч II.

ВЫПУСКЪ I.

ОБЩАЯ ТЕОРІЯ ГОСУДАРСТЕВННАГО ПРАВА.

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Книжный Магазинъ К. Л. Риккера.
Невскій просп. 14.

1895.

39
БИБЛІОТЕКА КНО СССР

73314

Типографія В. Безобразова и К°. (В. О., 8 л., 45).

X 535/4
14215
БИБЛІОТЕКА УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

ОГЛАВЛЕНІЕ

ЛЕКЦІЙ ПО РУССКОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

М. И. СВѢШНИКОВА.

КНИГА I.

ОБЩАЯ ТЕОРІЯ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ОТДѢЛЪ I.

АНАЛИЗЪ ПОНЯТІЯ ГОСУДАРСТВА.

ГЛАВА I.

Научное изученіе государства.

Стадіи развитія научнаго изученія государства. Изученіе государства въ античной философіи. Научное изученіе государства до появленія школы естественнаго права. Естественное право. Англійская конституція и доктрина французской революціи. Научная критика доктрины революціи въ первой половинѣ XIX столѣтія. Эпоха теоріи правоваго государства. Предметъ задача и методъ государственнаго права.

ГЛАВА II.

Элементы государства.

Территорія. Вліяніе территоріальныхъ отношеній на политическій бытъ народовъ. Населеніе. Различныя точки зрѣнія на понятіе „населеніе“. Власть. Ея назначеніе. Элементы власти въ первичной политической организаціи. Развитіе понятія власти въ Западной Европѣ.

ГЛАВА III.

Юридическая природа государства.

Суверенитетъ государства. Условія сохраненія порядка въ государствѣ.

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 л., № 45).

Цѣли государства. Условія свободы въ государствѣ. Различные виды свободы. Пріостановка конституціонныхъ гарантій. Условія законности въ государствѣ. Законъ и административное распоряженіе.

ОТДѢЛЪ II.

КЛАССИФИКАЦІЯ ГОСУДАРСТВЪ.

ГЛАВА I.

Общее ученіе о классификаціи.

Историческое развитіе ученія о классификаціи государствъ. Сократъ. Платонъ. Аристотель. Цицеронъ. Макіавелли. Боденъ. Гроцій. Монтескье. Руссо. Захаріе. Моль. Кантъ. Современная постановка вопроса.

ГЛАВА II.

Соединеніе государствъ.

Виды соединенія государствъ. Теорія Еллинека. Реальная Унія. Федерація.

ГЛАВА III.

Простыя государства.

Виды простыхъ государствъ. Монархіи. Республики.

ОТДѢЛЪ III.

КОНСТРУКЦІЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІЙ.

ГЛАВА I.

Общее значеніе конституціи.

Декларація правъ. Основные законы. Юридическая сила основныхъ законовъ. Значеніе ихъ въ конституціонномъ правѣ. Способы ихъ изданія.

ГЛАВА II.

Юридическое положеніе главы государства.

Монархи и президенты республикъ. Права главы государства въ области законодательства, суда и управленія.

ГЛАВА III.

Народное представительство.

§ 1. Принципы его организаціи.

Реальное и формальное представительство.

§ 2. Избраніе народныхъ представителей.

Активныя и пассивныя условія избранія. Производство выборовъ. Scrutin de liste и Scrutin individuel. Срокъ депутатскихъ полномочій. Возобновленіе состава палатъ. Списки избирателей. Пропорціональное представительство.

§ 3. Верхняя палата.

Верхняя палата въ исторіи Англіи и Венгріи. Начала, опредѣляющія организацію верхнихъ палатъ. Современное устройство верхнихъ палатъ. Значеніе ихъ. Воззрѣнія Де-Лольма, Монтескье, Б. Констана, Миля и Винтера.

§ 4. Нижняя палата.

Организація и значеніе нижней палаты. Нижняя палата Англіи.

§ 5. Компетенція палатъ.

I. Общее опредѣленіе компетенціи палатъ. II. Конституированіе палатъ. III. Участіе палатъ въ законодательствѣ. IV. Финансовая и административная власть палатъ.

§ 6. Парламентское дѣлопроизводство.

Число членовъ для законности засѣданій палатъ. Коммисіи и комитеты палатъ. Внесеніе предложеній. Стадіи парламентскаго дѣлопроизводства.

ГЛАВА IV.

Министерство.

Исторія образованія кабинета въ Англіи. Министерство во Франціи и Пруссіи. Права министровъ. Отвѣтственность министровъ.

ГЛАВА V.

Судъ и мѣстная администрація.

Конституціонное значеніе началъ судоустройства и судопроизводства.

Самоуправленіе. Взгляды Штейна и Гнейста. Типическія черты мѣстнаго самоуправленія Англіи, Франціи и Пруссіи.

КНИГА II.

ОСНОВНЫЯ НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО СТРОЯ.

ОТДѢЛЪ I.

ВЛАСТЬ.

ГЛАВА I.

Существо верховной власти въ Россіи.

§ 1. Самодержавіе.

Ст. 1 основныхъ законовъ. Ея источники. Термины „самодержавный“ и „неограниченный“.

§ 2. Наслѣдственность престола.

Порядокъ наслѣдованія въ императорскомъ періодѣ. Актъ 5 апрѣля 1797 г. Дѣйствующая система престолонаслѣдія. Учрежденіе Императорской фамиліи. Права членовъ Императорской фамиліи. Правительство и опека.

ГЛАВА II.

Права и преимущества верховной власти.

§ 1. Личныя преимущества.

Безотвѣтственность. Неприкосновенность. Дворъ. Титулъ. Гербъ.

§ 2. О Государственной печати.

Выды ея и значеніе.

§ 3. Жалованіе титуловъ, орденовъ и знаковъ отличія.

Значеніе титуловъ. Ордена. Знаки отличія.

ГЛАВА III.

Функціи власти.

§ 1. Законодательство.

Инициатива закона. Составленіе законопроекта. Обсужденіе законопроекта. Санкція закона. Обнародованіе закона.

§ 2. Судъ.

Старый порядокъ судопроизводства. Судебные Уставы 1864 г.

§ 3. Администрація.

Понятія верховнаго и подчиненнаго управленія. Коллегіальное и бюрократическое начало въ высшей администраціи. Система губернскаго управленія въ Россіи. Самоуправленіе, его виды и значеніе.

Понятіе государственной службы. Моменты ея образующіе. Условія отправленія государственной службы. Отвѣтственность служащихъ. Законъ 1884 г. о несовмѣстности государственной службы съ службой въ частныхъ предпріятіяхъ. Табель о рангахъ. Права служащихъ. Матеріальное вознагражденіе служащихъ. Образовательной цензъ. Государственные экзамены.

ОТДѢЛЪ II.

ТЕРРИТОРІЯ.

Россія единое государство. Финляндія. Общее административное дѣленіе. Спеціальное административное дѣленіе.

ОТДѢЛЪ III.

НАСЕЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

Населеніе съ юридической точки зрѣнія.

Понятіе подданства или гражданства въ современномъ госуд. правѣ. Сословныя различія въ нашемъ правѣ. Условія пріобрѣтенія подданства. Наше законодательство о натурализаціи. Выходъ изъ подданства. Права и обязанности подданныхъ. Присяга. Повинности. Характеръ нашего законодательства о повинностяхъ. Всесословная воинская повинность. Права и обязанности военно-служащихъ. Государственное ополченіе. Воинскія присутствія. Земскія повинности. Налоги и сборы.

ГЛАВА II.

Права состоянія.

Томъ IX Свода Законовъ; раздѣленіе населенія Имперіи на состоянія. Юридическое положеніе иностранцевъ. Инородцы. Евреи. Ихъ юридическое положеніе. Сѣверные и восточные инородцы. Сибирскіе инородцы. Калмыки. Киргизы. Дворянство: потомственное и личное. Духовенство: бѣлое и черное. Городское состояніе. Городскіе обыватели вообще и городскіе обыватели въ особенности. Почетное гражданство. Купцы. Мѣщане. Ремесленное и цеховое устройство. Крестьяне.

ГЛАВА III.

Обезпеченіе личной свободы.

Судебная охрана подданныхъ. Карательная власть администраціи. Постановленія объ арестѣ и обыскахъ.

ГЛАВА IV.

Обезпеченіе экономическихъ интересовъ населенія.

Экспропріація частной собственности. Свобода передвиженія. Свобода торговли. Неотчуждаемость земель.

ГЛАВА V.

Обезпеченіе духовныхъ интересовъ подданныхъ.

Уставы о цензурѣ и печати. Правила 1865 г. Послѣдующее законодательство. Свобода вѣры. Вѣдомство православнаго исповѣданія. Признанныя иностранныя исповѣданія. Положеніе раскольниковъ. Наше законодательство относительно различныхъ обществъ.

ГЛАВА VI.

Пріостановка гарантій свободы.

Положенія объ усиленной и чрезвычайной охранѣ. Мѣстности, объявленныя на военномъ положеніи.

КНИГА III.

ВЫСШІЯ И ЦЕНТРАЛЬНЫЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ РОССІИ.

ГЛАВА I.

Государственный Совѣтъ.

§ 1. Составъ и Компетенція Государственнаго Совѣта.

Дѣла законодательныя, административныя, финансовыя и судебныя. Распредѣленіе дѣлъ по департаментамъ.

§ 2. Дѣлопроизводство Государственнаго Совѣта.

Порядокъ движенія дѣлъ.

§ 3. Особыя правила дѣлопроизводства.

Составленіе смѣты.

ГЛАВА II.

Совѣтъ и Комитетъ министровъ.

Составъ и компетенція совѣта министровъ. Комитетъ министровъ; его компетенція: дѣла полицейскія, финансовыя, дѣла по надзору за администраціею, земствомъ и городами. Составъ Комитета министровъ. Порядокъ дѣлопроизводства и канцелярія комитета.

ГЛАВА III.

Комитетъ Сибирской желѣзной дороги.

Его устройство и компетенція.

ГЛАВА IV.

Сенатъ.

Устройство Сената. Число департаментовъ. Права сенаторовъ. Компетенція отдѣльныхъ департаментовъ Сената. Порядокъ дѣлопроизводства въ Сенатѣ.

ГЛАВА V.

Министерства.

§ 1. Общее значеніе министерствъ.

Положеніе министерствъ въ ряду другихъ государственныхъ установленій.

§ 2. Общее образованіе министерствъ.

Министръ, его товарищъ, совѣтъ, департаменты, канцелярія.

§ 3. Министерство Иностранныхъ Дѣлъ.

Его устройство и компетенція.

§ 4. Министерства военное и морское.

Значеніе ихъ организаціи. Составъ военнаго министерства. Военные округа. Морское вѣдомство.

§ 5. Министерство Финансовъ.

Различныя его задачи. Составъ министерства.

§ 6. Министерство земледѣлія и государственныхъ имуществъ.

Его организація. Новые органы по управленію сельскимъ хозяйствомъ.

§ 7. Министерство путей сообщенія.

Временное его учрежденіе. Желѣзнодорожное дѣло. Округа путей сообщенія.

§ 8. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Различныя его задачи. Составъ министерства. Совѣты. Департаменты. Главныя управленія.

§ 9. Министерство юстиціи.

Его организація. Права Министра и его товарища.

§ 10. Министерство народнаго просвѣщенія.

Его составъ. Учебные округа. Училищные совѣты.

§ 11. Главное управленіе Государственнаго коннозаводства.

Его задача и организація.

§ 12. Государственный Контроль.

Его устройство и значеніе.

§ 13. Собственныя Его Имп. Вел. Канцеляріи и Министерство Императорскаго двора.

Ихъ общее значеніе и организація.

§ 14. Вѣдомство православнаго исповѣданія.

Его организація.

КНИГА IV.

МѢСТНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ РОССІИ.

ГЛАВА I.

Общее управленіе губерніею.

Генералъ-губернаторы. Губернаторы. Градоначальники. Губернское Правленіе. Полиція.

ГЛАВА II.

Спеціальные органы.

Органы казеннаго управленія. Смѣшанныя присутствія.

ГЛАВА III.

Дворянское самоуправленіе.

Организація дворянскаго сословія. Принадлежность къ дворянскому обществу. Дворянскія собранія. Предводители дворянства. Депутатское собраніе.

ГЛАВА IV.

Крестьянское самоуправленіе.

Сельская община. Волость. Надзоръ за крестьянскими учрежденіями. Земскіе Начальники; ихъ съѣзды и губернскія присутствія.

ГЛАВА V.

Земское самоуправленіе.

Кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій. Организація ихъ. Надзоръ.

ГЛАВА VI.

Городское самоуправленіе.

Компетенція. Организація. Надзоръ.

КНИГА V.

МѢСТНОСТИ, ПО ОСОБОМУ УЧРЕЖДЕНІЮ УПРАВЛЯЕМЫЯ.

ГЛАВА I.

Финляндія.

Основные законы Финляндіи. Генералъ-губернаторъ. Сенатъ. Сеймъ.

ГЛАВА II.

Губерніи Царства Польскаго.

Генералъ-губернаторъ и его права. Губернское управленіе. Уѣздное управленіе. Крестьянскія учрежденія.

ГЛАВА III.

Кавказскій Край и Закаспійская Область.

Раздѣленіе Кавказа. Главноначальствующій. Совѣтъ его. Закаспійская область; ея устройство.

ГЛАВА IV.

Сибирь.

Ея раздѣленіе. Учрежденіе 1822 г.

ГЛАВА V.

Туркестанъ и степныя области.

Главное и мѣстное управленіе Туркестанскаго края. Степное генералъ-губернаторство.

ПОПРАВКА.

На страницахъ 1-ой, 17-й и 33-й на 1-ой строчкѣ снизу напечатано: «Русское государственное право. Конспектъ лекцій»; слѣдуетъ читать: «Русское государственное право».

КНИГА V.

МѢСТНОСТИ, ПО ОСОБОМУ УЧРЕЖДЕНІЮ УПРАВЛЯЕМЫЯ.

ГЛАВА I.

Финляндія.

ГЛАВА V.

Туркестанъ и степныя области.

Главное и мѣстное управленіе Туркестанскаго края. Степное генералъ-губернаторство.

КНИГА I.

ОБЩАЯ ТЕОРІЯ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

ОТДѢЛЪ I.

Анализъ понятія государства.

ГЛАВА I.

НАУЧНОЕ ИЗУЧЕНІЕ ГОСУДАРСТВА.

§ 1. Стадіи развитія научнаго изученія государства.

Различіе научныхъ системъ, изучающихъ государство, обусловливается не только различіемъ задачи и метода изслѣдованія, но и различіемъ самого предмета изслѣдованія. Государство, о которомъ говорятъ представители абстрактнофилософскаго метода изслѣдованія, совсѣмъ не то, которое имѣютъ въ виду представители положительнаго направленія. Для философа, выводящаго абстрактнымъ путемъ идею государства изъ основныхъ предпосылокъ своей философіи, государствомъ будетъ та форма общежитія, которая вытекаетъ изъ его системы. Поэтому государства Платона, Спинозы, Гегеля, Краузе и др. составляютъ совершенно различный предметъ изслѣдованія. Точно также изученіе положительнаго государственнаго права приводитъ къ различнымъ опредѣленіямъ государства, смотря по тому, какая точка зрѣнія избрана изслѣдователемъ.

Такое различіе взглядовъ на задачу, методъ и предметъ научнаго изученія государства побуждаетъ насъ при изложеніи нашей системы государственнаго права вкратцѣ коснуться главнѣйшихъ стадій развитія въ научномъ изслѣдованіи государства. Потребность извѣстной систематизаціи научныхъ изслѣдованій государства сознавалась очень давно. У Аристотеля въ Πολιτικα является уже совершенно опредѣленная попытка классифицировать какъ существовавшіе въ его время типы государствъ, такъ и взгляды мыслителей на государственное устройство. Въ эпоху возрожденія мы встрѣчаемъ въ научныхъ системахъ въ томъ, или иномъ объемѣ попытку обозрѣть различные пріемы изученія государства.

Съ наибольшей силой эта потребность является послѣ французской революціи, какъ научная реакція противъ абсолютной доктрины государства эпохи революціи. Для нѣмецкаго изслѣдователя государства въ XIX вѣкѣ такая справка съ исторіей научныхъ системъ является почти обязательной (Моль, Блюнчли, Штейнъ, Гумпловичъ, Лабандъ, Гирке, Еллинекъ, Прейсъ). Вопросъ лишь въ томъ, въ какомъ порядкѣ и въ какомъ объемѣ желательно обозрѣніе системъ научнаго изученія государства.

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 лин., № 45).

Всякая наука, а тѣмъ болѣе такая наука, какъ государственная, такъ или иначе связана съ крупными моментами общей исторіи человѣчества. Поэтому и главнѣйшія стадіи развитія научнаго изученія государства соотвѣтствуютъ главнѣйшимъ эпохамъ развитія человѣческой культуры. Но въ видахъ ограниченія столь широкой задачи, желательно остановиться лишь на тѣхъ стадіяхъ европейской науки, которыя вліяли существеннымъ образомъ на измѣненіе всѣхъ трехъ элементовъ научнаго изученія государства: предметъ, задача и методъ, или на измѣненіи какого либо одного изъ нихъ, но въ такой мѣрѣ, что измѣнялась самая сущность науки государственнаго права. Преобладающій нынѣ въ Западной Европѣ типъ государства (конституціонныя государства) и теорія его объясняющая (теорія правоваго государства) суть результатъ длиннаго процесса умственной, политической и соціальной жизни европейскихъ народовъ. Современный типъ большихъ европейскихъ государствъ и теорія этого типа являются прежде всего результатомъ поправокъ въ доктринѣ государства, провозглашенной въ эпоху французской революціи. Эта доктрина послужила оправданіемъ тѣхъ несовершенствъ политическаго строя, которыя знаменуютъ эпоху революціи, начавшейся во имя свободы человѣка и закончившейся торжествомъ деспотизма Наполеона. Эта доктрина въ свою очередь была порожденіемъ исторіи, которую она отрицала во имя разума. И такъ научное изученіе государства до революціи, доктрина революціи и научное изученіе государства послѣ революціи, вотъ тѣ самые крупные моменты, выясненіе которыхъ необходимо для уразумѣнія общаго состоянія научнаго изученія государства съ точки зрѣнія задачи, метода и предмета изслѣдованія. Эпоха, предшествующая революціи, сама по себѣ является рядомъ историческихъ фазисовъ развитія научнаго изученія государства, поэтому здѣсь важно остановиться на тѣхъ пунктахъ этого изученія, которые составляютъ непрерывную цѣпь идей, вліявшихъ отрицательно или положительно на французскую революцію. Для того, чтобы разобраться въ такомъ сложномъ вопросѣ, какъ систематизація различныхъ теорій государства, важно указать на значеніе великой французской революціи въ исторіи науки о государствѣ. Во время революціи съ замѣчательной ясностью выступила научная доктрина построенія государства, которая по своей детальной разработкѣ являлась понятной всякому гражданину. Большая заслуга дѣятелей революціи заключается именно въ томъ, что они съумѣли суммировать всѣ господствующія политическія понятія въ данное время и ихъ выразить въ сильныхъ и ясныхъ выраженіяхъ декларації правъ человѣка и гражданина 26 августа 1789 года. Эта ясность много объясняется тѣмъ, что французская революція была порожденіемъ раціонализма, и потому разумъ диктовалъ единую формулу для всѣхъ государствъ и всѣхъ народовъ. Отрицая историческое прошлое, революція избѣгала необходимости изучать исторію и современное состояніе отдѣльныхъ государствъ. Объединяя всѣхъ людей подъ общимъ терминомъ „человѣкъ и гражданинъ“, революціонная доктрина исключала необходимость приспособленія даннаго государственнаго строя къ какимъ либо соціальнымъ и національнымъ особенностямъ. Изъ этого вытекаетъ,

что раціонализмъ, отбросивъ историческій балластъ въ государственномъ правѣ и сравнявъ всѣ различныя особенности государственнаго строя, стремился философскимъ образомъ, дедуктивно создать формулу государства, одинаково пригодную ко всѣмъ временамъ и для всѣхъ народовъ. Эта формула, казалось, и была найдена провозглашеніемъ тѣхъ „великихъ принциповъ“, которые были начертаны въ декларації 1789 года. Эти великіе принципы заключались въ томъ, что человѣкъ имѣетъ естественныя права, что государство существуетъ для охраны этихъ правъ и въ третьихъ, что народъ является источникомъ верховенства государства. Этихъ трехъ началъ совершенно было достаточно для того, чтобы ниспровергнуть существующій порядокъ, такъ называемый „ancien régime“. Принципы 1789 года воодушевили массы. Народы взялись за оружіе, чтобы отстоять дорогія для каждаго человѣка слова: „свобода, равенство и братство“,— ставшія девизомъ французской революціи. Но доктрина революціи была доктриной чисто революціонной, т. е. она годилась для ниспроверженія существующаго порядка, она годилась какъ боевое знамя во время борьбы, но она представляла цѣлый рядъ несовершенствъ при водвореніи мирнаго порядка, и эти несовершенства не замедлили сразу же обнаружиться какъ въ области политики, такъ и въ области науки. Факты исторіи Франціи во время революціи таковы, что трудно ихъ примирить съ принципами свободы, равенства и братства, достаточно вспомнить деспотизмъ террора и финалъ революціи — имперію Наполеона. Наука въ свою очередь также не молчала, и какъ въ самой Франціи, такъ и заграницей было устремлено вниманіе выдающихся умовъ на извѣстную поправку въ самой доктринѣ. Если такова въ общихъ чертахъ та научная теорія, которая зародилась во Франціи и имѣла такое громадное міровое значеніе, то прежде всего является необходимымъ выяснить ея прошлое, выяснить факторы, произведшіе эту научную теорію и затѣмъ уже коснуться послѣдствій, т. е. тѣхъ взглядовъ различныхъ мыслителей, которые стремятся урегулировать, парализовать дурное вліяніе этой доктрины. Французская революція была именно сильна тѣмъ, что она возстала противъ порядка, укрѣпившагося повсемѣстно въ Западной Европѣ въ концѣ XVIII столѣтія. Этотъ порядокъ былъ „ancien régime“, въ свою очередь явившійся результатомъ долгаго историческаго процесса, и факты, свидѣтельствующіе намъ о формахъ государства эпохи стараго порядка таковы, что намъ теперь представляется совершенно ясной необходимость кореннаго измѣненія политическаго и соціальнаго строя Европы, установившагося въ эпоху стараго абсолютнаго государства. Отрицаніе типическихъ сторонъ стараго порядка дало главное содержаніе для доктрины французской революціи; но сознаніе существующихъ несовершенствъ еще не даетъ возможности выясниться вполнѣ народному движенію, разъ нѣтъ ничего такого, во имя котораго народъ можетъ произвести такое возстаніе. Положительной стороной французской революціи явилась совокупность тѣхъ философскихъ и политическихъ началъ, которыя являются почерпнутыми изъ сочиненій послѣднихъ представителей школы естественнаго права. Школа естественнаго права, зарождающаяся въ началѣ XVII сто-

лѣтія, является такимъ образомъ въ своемъ постепенномъ развитіи источникомъ идей, изъ которыхъ черпала французская революція свое положительное содержаніе, это была та среда научныхъ обобщеній, изъ которыхъ были взяты извѣстныя понятія, ставшія девизомъ революціи, разрушающей старый порядокъ Франціи, и этотъ девизъ объединилъ всѣ протестующіе элементы, недовольные порядкомъ въ старой Франціи. Но выясненіемъ того, въ чемъ состояли ближайшія отрицательныя и положительныя причины французской революціи, ограничиться нельзя: необходимо нѣсколько указать на генезисъ развитія тѣхъ и другихъ причинъ, необходимо выяснить самымъ краткимъ образомъ, насколько это возможно въ предѣлахъ курса, какіе историческіе процессы привели Европу въ концѣ XVIII столѣтія къ преобладающему типу абсолютнаго государства съ одной стороны, а съ другой стороны, какіе были поводы возникновенія школы естественнаго права, этой доктрины, явившейся съ цѣлью спасти старый порядокъ и повліявшей въ концѣ своего развитія на разрушеніе стараго абсолютнаго государства. Причины, создавшія какъ строй стараго порядка, такъ и школу естественнаго права, могутъ быть поняты лишь изъ выясненія значенія крупнѣйшихъ эпохъ политической жизни европейскихъ народовъ. Прежде всего слѣдуетъ упомянуть античное государство, которое было сильно какъ своей организаціей, такъ политической философіей, служившей ея оправданіемъ. Весь античный міръ былъ проникнутъ благоговѣніемъ къ государству; античная философія стремилась оправдать государство, какъ таковое, и желала лишь внести извѣстныя въ него поправки. Знаменитая фраза Аристотеля,—внѣ государства можетъ быть существо или выше человѣка, или ниже человѣка, или Богъ или звѣрь, а человѣкъ мыслимъ только въ государствѣ, — эта фраза достаточно рельефно объясняетъ содержаніе античной философіи, насколько она касалась объясненія государства, какъ извѣстной формы общежитія. Развившіяся изъ Сократовскаго ученія субъективныя системы античной философіи были переходной стадіей въ умственномъ развитіи Европы къ ученію христіанства; вмѣстѣ съ христіанствомъ онѣ явились теоріями, подточившими незыблимость и необходимость античнаго государства. Раскрывъ человѣку двери отдѣльныхъ государствъ, сдѣлавъ человѣка гражданиномъ всего міра, какъ это проповѣдывали стоики, и указавъ ему болѣе высокія цѣли небесной, а не земной жизни, какъ это дѣлали христіане, такія теоріи ниспровергли самый существенный пунктъ всего античнаго міра, а именно онѣ доказали, что человѣкъ, будучи человѣкомъ, можетъ жить внѣ государства. Христіанство по своей сущности явилось доктриной враждебной государству. Паденіе Рима повело за собой цѣлый рядъ измѣненій политической жизни Европы. Эти измѣненія политической жизни Европы привели къ установленію совершенно особой системы отношеній политическихъ и соціальныхъ, которая извѣстна подъ именемъ феодализма. Феодализмъ въ сущности былъ упраздненіемъ государства, такъ какъ онъ замѣнялъ идею стараго античнаго государства, тяготѣвшаго надъ личностью каждаго гражданина, идеею частнаго договора, заключаемаго между слугой и господиномъ, между вассаломъ и сюзереномъ. Но если факты политической и соціальной исторіи привели западную Европу

къ феодализму, то умственное развитіе Европы, сдѣлавшееся почти исключительнымъ достояніемъ духовнаго класса, не могло остановиться на доктринѣ первоначальнаго христіанства, проводящей рѣзкую грань между царствомъ отъ міра сего и царствомъ не отъ міра сего. Христіанская религія, ставшая церковью, т. е. извѣстнымъ соединеніемъ людей, принявъ опредѣленную организацію и получивъ господство въ государствѣ, измѣнила первоначальную постановку въ отношеніи христіанина къ политической жизни. Когда христіанинъ былъ существо гонимое, тогда первоначальная христіанская община, первоначальная церковь являлась государствомъ въ государствѣ, она была средой удовлетворенія нравственныхъ стремленій человѣка, которыя онъ не могъ удовлетворить при несовершенствѣ извѣстнаго политическаго строя. Сдѣлавшись господствующей религіей, христіанство въ теченіи всѣхъ среднихъ вѣковъ было единственной доктриной, стремившейся объединить всѣхъ людей. Представленіе о государствѣ, о подданствѣ, сильное въ эпоху античнаго міра и въ особенности проповѣдываемое Римомъ, совершенно затерялось въ эпоху феодальнаго государства. Феодализмъ уничтожилъ эту идею, и вмѣсто нея получилось представленіе объ отдѣльныхъ сеньорахъ, заключающихъ договоры между собой, и о закрѣпощенныхъ рабахъ, которые работали на пользу этихъ свободныхъ сеньоровъ. Въ церкви наоборотъ всегда сказывалась идея объединенія всѣхъ людей подъ общимъ именемъ христіанина, члена всемірнаго союза, именуемаго католическою (вселенскою) церковью, и эта идея католицизма все болѣе и болѣе является проникающей въ умы выдающихся людей среднихъ вѣковъ; католицизмъ дѣлается не только извѣстной религіозной и нравственной доктриной, онъ дѣлается доктриной политической, такъ какъ церковь принимаетъ организацію, значительно напоминающую организацію государства. Этимъ-то и объясняется, почему власть высшаго главы такого духовнаго союза, какимъ была католическая церковь, именно власть папы должна была волей-неволей столкнуться съ властью императоровъ, этихъ представителей теоріи вселенской свѣтской власти римскихъ цезарей, которую императоры стремились водворить въ Европѣ. Борьба этихъ двухъ доктринъ, духовной и свѣтской, проходитъ чрезъ всѣ средніе вѣка. Успѣхъ несомнѣнно остается на сторонѣ католицизма, такъ какъ католицизмъ представлялъ изъ себя дѣйствительно реальную силу, извѣстную централизацію власти, тогда какъ императоры священной Римской Имперіи являлись носителями какого-то миѳическаго представленія о монархіи римскихъ цезарей, или хотя бы о монархіи Карла Великаго. Дѣйствительное состояніе Европы было крайне плачевно, такъ какъ она состояла вся изъ ряда феодальныхъ владѣній, не обезпечивающихъ самыхъ элементарныхъ условій жизни человѣка. Война—законъ феодализма, говорилъ Гизо; Божій миръ, который старалась ввести церковь, былъ достаточнымъ доказательствомъ того, что никакого порядка не существовало въ Европѣ и потому являлся необходимымъ переходъ къ какой либо иной формѣ жизни человѣка. Пока государи свѣтскіе были лишь главой феодальнаго государства, до тѣхъ поръ всякая ихъ борьба съ церковью была немыслима. Но среди этихъ феодальныхъ государей явилось сознаніе необходимости укрѣпить свою власть иными началами, чѣмъ тѣ, которыя заключались въ доктринѣ фео-

дализма. Мы встрѣчаемъ почти повсемѣстно въ Европѣ стремленіе свѣтскихъ государей бороться съ феодализмомъ, и этотъ процессъ называется процессомъ возвышенія королевской власти. Это возвышеніе королевской власти началось при поддержкѣ и съ благословенія церкви, просмотрѣвшей въ этомъ своего единственнаго могущественнаго соперника въ будущемъ. Короли, покончивъ съ феодализмомъ, создали сильную абсолютную власть, но эта абсолютная власть представляла въ себѣ очень много несовершенства. Несовершенства заключались въ томъ, что короли уничтожили лишь политическое значеніе феодальнаго строя, но они сохранили во всей неприкосновенности его соціальный гнетъ. Въ этомъ то смыслѣ и получается та схема стараго порядка, которая характеризуется двумя понятіями: опекой и привилегіей. Короли, сконцентрировавъ всю власть феодаловъ въ своихъ рукахъ, не измѣнили самаго характера этой власти, они сдѣлались лишь опекунами всего народа, тогда какъ раньше феодалы были опекунами различныхъ частей его. Но этотъ процессъ концентраціи власти нисколько не лишилъ феодаловъ тѣхъ соціальныхъ привилегій, которыя они имѣли надъ закрѣпощеннымъ населеніемъ. Процессъ этотъ въ сущности мало измѣняется оттого, что въ средніе вѣка является новая сила въ видѣ городскихъ общинъ и начало новаго времени знаменуется тѣмъ, что абсолютные короли призываютъ къ участію въ государственной власти господствующія сословія въ государствѣ, такъ называемые земскіе чины. Ни городская община, ни земскіе чины не явились учрежденіями, ограничивающими прерагативы монарха. Наоборотъ, на континентѣ Европы они сдѣлались силой, благодаря которой монархи могли достичь зенита своего могущества. Только въ Англіи исторія земскихъ чиновъ представляется нѣсколько иною. Земскіе чины, появляющіеся въ XIV столѣтіи, исчезаютъ почти повсемѣстно въ началѣ XVII, такъ что XVII и XVIII вѣка представляются вѣками абсолютныхъ государствъ. Характеръ власти не измѣняется оттого, представляется ли носителемъ ея одно лицо или извѣстная группа лицъ. Такія республики, какъ Венеція, Генуя, Гамбургъ, Любекъ и т. д. представляли изъ себя такія же абсолютныя государства по отношенію къ населенію, какими были абсолютныя монархіи стараго порядка. Личность, какъ таковая, какъ подданный, не имѣла никакихъ правъ, она имѣла однѣ обязанности. Право давалось властью лишь въ видѣ исключеній, привилегій, такъ что признаніе человѣческаго достоинства, которое сопровождаетъ правоспособность человѣка, явилось не общимъ правиломъ, а лишь исключеніемъ, даруемымъ въ особыхъ случаяхъ государственной властью. Таковы были главнѣйшіе принципы дѣйствительнаго политическаго и соціальнаго строя Европы, обусловливаемые факторами чисто историческаго происхожденія, и эта исторія Европы приводитъ въ концѣ XVIII столѣтія къ только что указанному нами типу государства стараго порядка.

Новѣйшая исторія, открывающаяся эпохой возрожденія, представляетъ для насъ постепенный переходъ къ абсолютному государству. Эпоха возрожденія и слѣдующая за ней эпоха реформаціи, значительно подтачиваетъ силу католицизма и въ свою очередь значительно содѣйствуетъ усиленію свѣтской

власти въ государствѣ, такъ что этой характеристикой, указаніемъ на тѣ результаты, которые имѣлъ весь ходъ умственнаго развитія въ эпоху среднихъ вѣковъ для начала новаго времени, этимъ указаніемъ мы и закончимъ параграфъ объ изученіи государства въ эпоху среднихъ вѣковъ. Но если новое время такимъ образомъ пришло къ необходимости образовать одинаковый характеръ политическихъ и соціальныхъ отношеній въ государствѣ, то съ другой стороны научная мысль не могла остановиться на такомъ оправданіи и обоготвореніи существующаго порядка. Желанія укрѣпить извѣстный порядокъ въ государствѣ, создать болѣе прочныя условія человѣческаго общежитія вызываютъ къ жизни знаменитую доктрину, доктрину естественнаго права. Этой то доктринѣ мы и посвятимъ слѣдующій параграфъ этой главы. Всѣ представители естественнаго права одинаково исходятъ изъ представленія естественнаго состоянія, въ которомъ находился человѣкъ безъ государства, и въ той или иной мѣрѣ признаютъ государство искусственнымъ установленіемъ. Поэтому доктрина естественнаго права даже у самыхъ крайнихъ защитниковъ деспотическаго государства, какимъ былъ Гоббесъ, сама по себѣ была доктриной, ниспровергающей политическій строй, который образовался въ началѣ появленія этой доктрины. Весь политическій строй Западной Европы былъ основанъ на преданіи, въ частности на признаніи божественной власти монарха; слѣдовательно, никоимъ образомъ нельзя было предполагать государство искусственнымъ установленіемъ. Теоретики естественнаго права, вводя такую новую идею въ изученіе государства, въ сущности этимъ самымъ подготовили паденіе всего строя государства. Большинство учителей естественнаго права были скромные граждане, желающіе нѣсколько упрочить порядокъ въ государственномъ организмѣ, но желающіе спасать существующее государство указаніемъ на нормы, стоящія выше государства, на естественное право. Школа естественнаго права достигла совершенно противоположнаго результата: явившись для того, чтобы лишь улучшить существующее государство, она закончилась такими теоріями, которыя поставили необходимымъ условіемъ уничтоженіе всѣхъ исторически сложившихся государствъ. Идеи естественнаго права легли въ основу революціоннаго движенія. Вся революція явилась прежде всего проникнутой принципомъ индивидуализма, личность считалась основой, изъ которой выводились всѣ различныя стороны жизни человѣка. Разумъ господствовалъ вездѣ, разумъ упразднилъ прежнюю религію, старое государство, разумъ старался упразднить всѣ соціальныя различія, являющіяся въ видѣ привилегіи; но едва ли можно было думать, что съ упраздненіемъ привилегіи уничтожится все несовершенство соціальныхъ отношеній. Революція уничтожила соціальныя различія, выражавшіяся юридически; она не коснулась фактически образовавшихся соціальныхъ отношеній. Индивидъ, провозглашенный политически правоспособнымъ, тѣмъ самымъ еще не получалъ равенства соціальнаго. Предоставленный самому себѣ во имя безусловной свободы личности, индивидъ попадалъ въ соціальное рабство, въ особыя соціальныя отношенія, касаться которыхъ государственная власть считала для себя немыслимымъ. Это первое несовершенство, первый недостатокъ доктрины французской революціи былъ замѣ-

ченъ еще въ самомъ ея разгарѣ. Такъ какъ въ революціи можно видѣть крайнее направленіе въ отрицаніи стараго порядка, то и та научная теорія, которая взяла на себя показать міру этотъ недостатокъ французской революціи, сама по себѣ въ первое время явилась значительной крайностью и выразилась въ томъ, что отрицала то государство, которое было основой несовершенства соціальныхъ отношеній. Государство, провозглашенное революціей во имя индивидуализма и раціонализма, надо было уничтожить съ точки зрѣнія соціальныхъ системъ. Таково было значеніе первоначальныхъ теорій, теорій соціализма, отрицавшихъ государство и желавшихъ на мѣсто государства поставить какую либо особую форму общежитія (Сенъ-Симонъ, Фурье, Ламене и т. п.). Всѣ первоначальныя соціальныя системы отцовъ соціализма проводятъ принципы, діаметрально противоположные доктринѣ французской революціи. Революція, начавшаяся во имя разума, страдала сильнымъ субъективизмомъ; въ системахъ отцовъ соціализма признается существующимъ общій объективный міровой порядокъ. Далѣе, французская революція во имя раціонализма отнеслась дурно къ религіи. Первоначальный соціализмъ отнесся къ религіи иначе. Являясь реакціей противъ всѣхъ основныхъ догматовъ французской революціи, соціализмъ важенъ главнымъ образомъ тѣмъ, что онъ замѣтилъ недостатокъ революціонной доктрины въ игнорированіи вліянія соціальныхъ отношеній на область государства. Это является громадной научной заслугой соціализма, которая совершенно отодвигаетъ въ сторону всю смѣшную и пустую структуру различныхъ соціальныхъ системъ. Соціализмъ выдвинулъ только одну сторону, которую игнорировала доктрина французской революціи, но онъ былъ совершенно не правъ, отбросивъ уже всѣ остальные принципы, благодаря которымъ французская революція вывела государства Западной Европы изъ того хаотическаго состоянія и повела ихъ по болѣе правильному пути, создавши сильныя государства съ вполнѣ публичнымъ характеромъ власти. Далѣе, вся революція явилась отрицаніемъ историческаго прошлаго и естественно, что научная мысль не могла переварить такую абсолютную доктрину. Справки съ исторіей указали на необходимость считаться всякому государству съ прошлымъ народа, съ его исторіей. Поэтому-то и объясняется такой исторически странный фактъ, что Англія, бывшая для французскихъ революціонеровъ примѣромъ политической свободы, слѣдовательно бывшая какъ бы однимъ изъ факторовъ революціоннаго движенія, эта Англія явилась первымъ и самымъ сильнымъ врагомъ французской революціи. Споръ былъ здѣсь именно въ самомъ взглядѣ на происхожденіе государства. Вся англійская свобода была результатомъ долгаго историческаго процесса. Англичане до сихъ поръ не имѣютъ писаной конституціи, вся ихъ конституція выработана исторіей. Замѣнить такую дорогой цѣной пріобрѣтенную историческую конституцію новой, отрицающей все историческое прошлое, было для Англіи вещью совершенно немыслимой. Отрицая историческое прошлое, революція отнеслась отрицательно и къ особенностямъ современныхъ ей государствъ. Поэтому многія государства, дорожившія своимъ политическимъ строемъ, стремились отстоять свою самостоятельность, а представители науки стремились ознакомиться съ разнообразіемъ существующихъ системъ

положительнаго государственнаго права, дабы въ этомъ изученіи найти удовлетвореніе своимъ національнымъ стремленіямъ. И то и другое направленіе положительнаго и историческаго изученія государства явилось въ Западной Европѣ, какъ реакція противъ доктрины французской революціи, практически выразившейся въ стремленіи правительствъ республики и затѣмъ Имперіи подчинить себѣ весь міръ.

Несомнѣнно значеніе наполеоновскихъ завоеваній было громадное въ смыслѣ пробужденія населенія: вмѣстѣ съ французскими солдатами—завоевателями разносились по Европѣ и тѣ принципы, которые были смертнымъ приговоромъ для существующаго строя абсолютнаго государства. Но неся эти высокіе принципы свободы, равенства и братства, завоеватель стремился игнорировать національныя особенности въ государствѣ. Въ виду этого борьба противъ Наполеона приняла такой острый національный характеръ, она оживила населеніе, и въ этой борьбѣ абсолютное правительство и народъ шли рука объ руку, они считали себя не столько врагами, сколько друзьями, ибо отстаивали свою національную исторію, свои національныя особенности. Если такое явленіе было ошибкой со стороны народовъ Европы, то намъ все-таки необходимо его констатировать, такъ какъ имъ объясняется появленіе какъ положительнаго, такъ и историческаго изученія права въ видѣ необходимыхъ поправокъ къ доктринѣ французской революціи. Такимъ образомъ мы можемъ видѣть, что теорія государства эпохи французской революціи исправлялась мыслителями съ трехъ различныхъ точекъ зрѣнія: соціальной, исторической и положительной, причемъ на положительную точку зрѣнія могли встать какъ писатели чисто реакціоннаго направленія такъ и писатели прогрессивнаго направленія, въ особенности увлекавшіеся національной идеей. Эти указанія существенныхъ недостатковъ революціонной доктрины приняли совершенно особый специфическій характеръ въ нѣмецкой наукѣ государства. На долю нѣмецкой науки о государствѣ выпала переработка доктрины революціи съ самыхъ разнообразныхъ точекъ зрѣнія; до сихъ поръ германская наука является средоточіемъ различныхъ научныхъ пріемовъ, показывающихъ намъ, насколько глубоко изслѣдователи германской науки понимаютъ свою миссію. Указанное нами направленіе касалось различныхъ сторонъ, рѣзко бросающихся въ глаза, но сама доктрина французской революціи страдала именно тѣмъ, что она не была связана съ общей философской системой, объясняющей все мірозданіе. Вотъ эту то отчасти намѣченную соціалистами задачу обосновать государство на принципахъ цѣльной философской системы, на принципахъ философіи, изучающей міръ какъ цѣлое, взяла на себя германская наука въ лицѣ представителей абстрактно—философскаго направленія. Одна за другой системы абстрактной философіи появлялись и уничтожали своихъ предшественниковъ, въ свою очередь онѣ гибли при появленіи слѣдующаго мыслителя, который открывалъ новую сущность міроваго процесса и съ этой точки зрѣнія указывалъ на государство. Многія изъ нихъ потеряли всякое свое жизненное значеніе, но намъ необходимо указать на такое направленіе, которое показываетъ особый пріемъ въ научномъ изученіи государства. Гер-

манская наука вышла изъ этого хаоса борьбы различныхъ направленій только тогда, когда въ ней появились представители всѣхъ крайнихъ направленій, представляемыхъ отдѣльными мыслителями французской революціи; въ теченіи XIX вѣка мы видимъ, что каждое изъ этихъ намѣченныхъ нами направленій только въ германской наукѣ получаетъ свое прочное основаніе. Такъ напр. соціализмъ, начавшійся во Франціи утопическими теоріями, не шелъ дальше ученія Луи Блана, требовавшаго лишь организаціи труда. Этотъ соціализмъ, перейдя на почву германской науки, являлся въ видѣ прочныхъ научныхъ системъ того или иного оттѣнка: чисто критическаго соціализма (Марксъ, Энгельсъ), коллективизма (Шеффле) или государственнаго соціализма (Шмолеръ, Адольфъ Вагнеръ). Защита историческаго и положительнаго государственнаго права, которую мы видимъ въ Англіи и Швейцаріи, принимаетъ опредѣленное направленіе въ лицѣ представителей исторической школы въ Германіи (Гуго, Савиньи, Безелеръ и др.) и въ видѣ представителей эмпирическаго изслѣдованія государства (Захаріе, Реслеръ, Ремеръ и др.). Свойственное нѣмецкому духу стремленіе философски объяснить все существующее, даетъ намъ основаніе для цѣлаго ряда философскихъ системъ Краузе, Гегеля, Арнса, которые стремятся объяснить современное государство, какъ необходимую часть всего міроваго порядка. Всѣ указанныя направленія принесли несомнѣнную пользу въ выясненіи научнаго изученія государства, но они были далеки отъ того, чтобы дѣйствительно дать намъ представленіе о сущности государства и тѣхъ отношеній, которыя мы называемъ отношеніями государственными. Появленіе такихъ указанныхъ нами направленій показываетъ, что въ доктринѣ французской революціи и въ томъ государствѣ, которое образовалось по этой доктринѣ, уже успѣли значительно разочароваться. Необходима была такимъ образомъ существенная поправка въ томъ конституціонномъ строѣ, который установился въ большинствѣ государствъ Европы. Это конституціонное государство значительно отличается отъ декларацiи 1789 года, въ большинствѣ случаевъ оно является сочетаніемъ историческихъ, положительныхъ и соціальныхъ началъ съ принципами великой революціи. При этомъ вся работа политической философіи XIX столѣтія раскрыла предъ глазами ученыхъ изслѣдователей весьма важную истину, что государство не есть только отношеніе между индивидомъ и властью, отношеніе общаго къ цѣлому, но въ государствѣ имѣется кромѣ индивида и власти еще третій элементъ, именно общество, и „общество“, входящее въ государство, значительно вліяетъ на измѣненіе отношеній какъ между индивидами между собой, такъ и отношеній этихъ индивидовъ къ государству. Всѣ необходимыя измѣненія въ доктринѣ революціи послужили основаніемъ для новаго построенія теоріи конституціоннаго государства, которое въ нѣмецкой наукѣ носитъ названіе Rechtsstaat'a (правовое государство). Противополагая правовое государство государству полицейскому защитники Rechtsstaat'a стремятся не только установить извѣстныя необходимыя нормы государственнаго устройства, но они стремятся установить извѣстный юридическій характеръ отношенія власти къ населенію, другими словами, опредѣлить самый ха-

рактеръ управленія государствомъ. Этотъ, новый поворотъ въ доктринѣ конституціоннаго государства сталъ знаменательнымъ поворотомъ въ самомъ научномъ изученіи государства. Для того, чтобы выяснить характеръ юридическихъ отношеній власти къ населенію, писателямъ нельзя было довольствоваться однимъ раціоналистическимъ разсужденіемъ о естественныхъ правахъ человѣка, имъ необходимо было справиться, какъ съ исторіей, такъ и съ современнымъ состояніемъ государства и въ особенности съ соціальными и національными особенностями населенія. Такіе мыслители какъ Моль, Гнейстъ и Штейнъ именно сильны тѣмъ, что они стремятся ввести въ изученіе государственнаго права необходимость обращать вниманіе на всѣ соціальные, историческіе и положительные факторы, вліяющіе на характеръ отношеній, возникающихъ въ государствѣ. Но если этимъ отцамъ науки о государствѣ мы много обязаны, то не смотря на величайшую благодарность, мы не можемъ не указать на тѣ новые пути, по которымъ должна собственно пойти наука государственнаго права. Эти новые пути представляются именно въ ограниченіи задачи государственнаго права, какъ юридической науки, и въ отдѣленіи ея отъ общей науки о государствѣ. Такой выдающійся ученый, какъ Блюнчли стремился построить науку о государствѣ: „Lehre vom modernen Staat“ и въ этой наукѣ о государствѣ у него государственное право входитъ одной лишь составной частью. Подобная широкая задача представляется дѣйствительно трудно выполнимой для юриста. Ученіе о государствѣ принадлежитъ къ области болѣе обширной науки, къ соціологіи, такъ какъ государство, какъ явленіе, должно быть разсмотрѣно со всѣхъ точекъ зрѣнія, и на нашемъ юридическомъ факультетѣ мы видимъ, что государство изучается съ самыхъ различныхъ сторонъ на всѣхъ каѳедрахъ юридическихъ наукъ, но разъ былъ поставленъ вопросъ о томъ, чтобы охватывалось все государство, то эта точка зрѣнія послужила къ развитію различныхъ взглядовъ, различныхъ попытокъ опредѣлить государство. Изъ этихъ попытокъ подлежатъ отмѣткѣ тѣ, которые старались государство изучать, примѣняя къ нему методы естествознанія (Францъ, Постъ, Гумпловичъ). Вопросъ такимъ образомъ ставился о природѣ государства, какъ извѣстнаго явленія міровой жизни. Благодаря подобной постановкѣ вопроса въ германской наукѣ также возникъ вопросъ о самой природѣ государства, независимо отъ его юридической конструкціи. Государство разсматривается какъ одно изъ соціальныхъ тѣлъ и такимъ образомъ входитъ въ теорію о строеніи общества. Такая общественная теорія государства нашла себѣ выдающагося представителя въ лицѣ Шеффле, который ввелъ государство въ своемъ „Bau und Leben der Socialen Körper“, какъ извѣстный видъ человѣческихъ союзовъ; общія черты общества и государства находитъ Held въ своемъ сочиненіи: Staat und Gesellschaft и, наконецъ, государство, какъ извѣстный видъ общенія разсматриваетъ Гирке и его послѣдователи. Таковы выдающіяся направленія германской науки, которыя всѣ могутъ быть разсматриваемы, какъ стремленіе исправить доктрину французской революціи и оправдать теоретически тѣ необходимыя измѣненія, которыя нужно сдѣлать государственному строю, основанному на этой доктринѣ, т. е. въ строѣ

современныхъ конституціонныхъ государствъ. Среди современныхъ направленій въ нѣмецкой наукѣ слѣдуетъ отмѣтить направленіе Лабанда и Еллинека, сильное тѣмъ, что они стремятся ограничить объемъ юридическаго изученія государства. Указывая на существенныя заслуги новаго юридическаго направленія, намъ придется отмѣтить и тѣ несовершенства такой системы, которыя изъ этой юридической теоріи государства стремятся сдѣлать теорію, исключающую возможность какой либо иной оцѣнки явленій государственной жизни, кромѣ точки зрѣнія юридической. Краткое конспективное обозрѣніе главнѣйшихъ идей научнаго изученія государства, которыя будутъ охарактеризованы въ §§ 2—7, дастъ намъ возможность разобраться въ установленіи предмета, задачи и метода государственнаго права, по скольку это обусловливается современнымъ состояніемъ науки и состояніемъ того объекта изслѣдованія, который мы называемъ государствомъ. Выясненію этихъ необходимыхъ элементовъ научнаго изученія государства и краткому обозрѣнію системы политическихъ наукъ будетъ посвященъ послѣдній § 8 этой главы.

§ 2. Изученіе государства въ античной философіи.

Античный міръ представляетъ намъ картину полнаго торжества государства надъ личностью. Сочетаніе порядка и свободы въ античномъ мірѣ было вполнѣ нормально только для нѣкоторыхъ полноправныхъ жителей греческихъ городовъ—государствъ. Греческое государство въ сущности не признавало „человѣка“ въ томъ смыслѣ, какъ это признаетъ современное государство. Община древняго міра состояла изъ полноправныхъ отцовъ семействъ, за которыми стояла цѣлая фаланга зависимыхъ отъ нихъ людей, начиная съ жены и кончая рабами. На такой зависимой почвѣ и росла античная свобода, непременное условіе которой былъ досугъ (σχολή), который давалъ въ свою очередь возможность заниматься гражданину государственными дѣлами. Идя далѣе въ область исторіи, мы замѣчаемъ, что въ Греціи эта идея торжества государства надъ личностью никогда не исчезаетъ. Государство за свободнымъ гражданиномъ не признавало всѣхъ правъ, которыя имѣются нынѣ въ современномъ государствѣ, государство тяготѣло надъ личностью въ полномъ смыслѣ этого слова, оно требовало служенія себѣ всего человѣка, безъ различія всѣхъ его силъ и способностей. Весь строй греческой культуры состоялъ въ томъ, что религія, политика, мораль и право было тѣсно связаны въ одномъ общемъ міросозерцаніи. Поэтому въ государственной жизни не могло быть различія мнѣній, а могло быть только различіе интересовъ. Мы видимъ борьбу во всѣхъ греческихъ городахъ между аристократіей и демократіей, между бѣдными и богатыми, но эта борьба ведется не изъ за какихъ либо принциповъ государственнаго устройства, она ведется только изъ за того, чтобы получить тому или иному классу въ государствѣ въ свои руки верховную власть. Античное государство такимъ образомъ имѣетъ двѣ сильно отличающихъ его отъ современнаго государства черты: во первыхъ оно всецѣло господствовало надъ личностью человѣка,

во вторыхъ оно признавало полноправными гражданами лишь ограниченное число самостоятельныхъ представителей семьи. Политическая дѣятельность этихъ полноправныхъ гражданъ, требующая очень много свободнаго времени, была допустима при существованіи института рабства, рабство является одной изъ специфическихъ сторонъ древняго міра, и въ этомъ смыслѣ древній міръ заслуживаетъ очень много упрековъ; но иначе быть не могло при той постановкѣ политической жизни, которая вела къ тому, что занятія политикой дѣлались особой профессіей, предполагающей уже извѣстный матеріальный достатокъ. Сдѣлавъ такую общую характеристику античнаго государства, мы можемъ сказать, что научное изученіе государства происходитъ въ Греціи въ связи, такъ сказать, съ общимъ философскимъ міросозерцаніемъ. Мы не будемъ касаться первоначальныхъ стадій развитія греческой философіи (натуръ-философы, скептики и т. д.); на первоначальныхъ стадіяхъ своего развитія греческая философская мысль относилась къ государству какъ къ существующему уже факту. Только софисты, внося особый характеръ въ изученіе государства, характеръ субъективизма, дали извѣстный толчекъ философской мысли, благодаря которой выдающіеся умы Греціи сочли необходимымъ выяснить людямъ, что такое значитъ государство. Субъективизмъ софистовъ велъ къ тому, что они признавали условнымъ все существующее въ мірѣ; языкъ, религія, государство и т. п. представлялись для нихъ ничѣмъ инымъ, какъ искусственнымъ установленіемъ людей совершеннымъ изъ корыстныхъ цѣлей. Ученіе софистовъ Пола и Траземаха прямо указываетъ, какую роль придавали они государству, а именно было ясно, что по ученію софистовъ, государство выдумано слабыми людьми, которые поставили извѣстные законы, дабы ими сдерживать и устрашать сильныхъ и тѣмъ сравнять свои силы съ ними. Противникомъ субъективизма софистической философіи является цѣльная философія Сократа, философія, также разсматривающая источникомъ человѣческаго пониманія „понятія“, но эта верховная тема Сократовской философіи „понятія“ предполагаетъ въ то же самое время существованіе объективнаго міра, соотвѣтствующаго этимъ добываемымъ философіею понятіямъ. Сократъ является полнымъ и послѣдовательнымъ объективистомъ, поэтому ему, какъ во всѣхъ областяхъ знанія, такъ и въ области государства явилось необходимымъ установить извѣстныя общія начала, опредѣляющія этотъ родъ явленій. Въ сочиненіяхъ Ксенофонта, гдѣ Сократъ выступаетъ наиболѣе простымъ изслѣдователемъ, мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ мѣстъ, которыя показываютъ, на сколько Сократъ относился къ задачѣ своей по изслѣдованію государства глубоко серьезно. Въ его классификаціи государствъ онъ показываетъ намъ ясное пониманіе различій государственныхъ формъ не только по внѣшней структурѣ власти, но и по характеру не только политическихъ, но и соціальныхъ отношеній. Новое, что было сказано Сократомъ по отношенію къ государству, заключается въ томъ, что въ государствѣ является для человѣка среда вполнѣ необходимой жизни. Человѣкъ мыслимъ только въ государствѣ, это главное основаніе философіи Сократа и его послѣдователей. Государство является также необходимымъ человѣку, какъ другія сферы его жизни: семья, общеніе съ друзьями и т. п. Исходя изъ основнаго тезиса своей философіи,

что всякое знаніе есть въ то же самое время добродѣтель, отождествивъ умъ и добро, Сократъ тѣмъ самымъ стремился доказать, что всякій человѣкъ, понимающій сущность государства, есть вмѣстѣ съ тѣмъ и добрый гражданинъ. Такая постановка вопроса значительно выдвинула необходимость научнаго философскаго изученія государства, ибо только человѣкъ, вполнѣ понимающій, что такое то государство, въ которомъ онъ живетъ, могъ считаться хорошимъ и добрымъ гражданиномъ. Мы говоримъ о томъ Сократѣ, который излагаетъ свои мысли въ меморабиліяхъ Ксенофонта; Сократъ, выступающій въ діалогахъ Платона, далеко не тотъ, и несомнѣнно здѣсь устами Сократа говоритъ самъ Платонъ. Ученикъ Сократа, Платонъ значительно превосходитъ своего учителя въ опредѣленности своей философской системы. Верховной идеей Платона являются идеи, но эти идеи не суть образы внѣшняго міра, онѣ суть сами по себѣ извѣстныя реальныя сущности. Признавъ реальность идей, Платонъ строитъ грандіозную Космологію и, находя торжество этихъ идей во всѣхъ другихъ областяхъ жизни человѣка, онъ считаетъ необходимымъ ихъ же провести и въ государственную жизнь. Различіе формъ государственнаго устройства не столько важно для Платона, сколько важно доказать необходимость самаго государства. При этомъ Сократъ идетъ путемъ болѣе эмпирическимъ въ изслѣдованіи различныхъ видовъ государства. Платонъ является родоначальникомъ абстрактно-философскаго изученія государства и, какъ всѣ философы этого направленія, онъ стремится создать якобы все изъ основныхъ философскихъ предпосылокъ, но въ сущности подгоняетъ подъ рамки своей философской системы наблюденія, добытыя изъ внѣшняго міра. Этимъ только и объясняется, что Платоновское государство не можетъ быть понято, разъ мы не примемъ во вниманіе условій тогдашней греческой жизни. Самыя утопистическія мѣста Платоновской системы являются для насъ ясными, разъ мы обратимъ вниманіе на основныя условія политической жизни тогдашнихъ греческихъ государствъ. Научное изученіе государства у Платона ставится такимъ образомъ, что государство выводится изъ его психологической теоріи. Платонъ считаетъ въ душѣ человѣка три части: разумную, гнѣвную и чувственную; каждая изъ частей души человѣка имѣетъ свое опредѣленное назначеніе. То, къ чему стремится извѣстная сила, является его добродѣтелью. Каждая часть души такимъ образомъ имѣетъ свойственную ей добродѣтель: разумная—мудрость, гнѣвная — мужество, чувственная — умѣренность. Гармоническое сочетаніе этихъ трехъ добродѣтелей составляетъ четвертую добродѣтель—правду или справедливость. Анализируя такимъ образомъ душу человѣка, Платонъ считаетъ нормальнымъ психическимъ состояніемъ подчиненіе разуму какъ сердца, такъ и чувственности. Ошибка Платона по отношенію къ государству заключается въ томъ, что онъ стремится антропоморфировать государство. Это антропоморфированіе государства ведетъ Платонъ къ желанію подогнать подъ рамки его философской системы существующіе классы въ государствѣ. Но эти наличные элементы греческаго общества не укладываются въ рамки его психологической теоріи. Чтобы теорія являлась совершенно оправдывающейся, необходимо было признать государство такимъ же цѣльнымъ организмомъ,

какимъ является отдѣльный человѣкъ. Въ этомъ новомъ организмѣ должны быть на лицо тѣ же три части, которыя мы видимъ въ человѣческой душѣ. Каждая изъ частей этого цѣлаго должна такимъ образомъ представлять особый классъ населенія. Но къ сожалѣнію греческая жизнь не давала фактическихъ данныхъ для оправданія Платоновой системы. Платонъ былъ слишкомъ послѣдовательный мыслитель, чтобы отступиться предъ такой фактической невозможностью исполнить свою теорію. Онъ призналъ идеальнымъ государствомъ государство несуществующее, да и не могущее существовать. Идеальнымъ государствомъ является только то, въ которомъ существуютъ указанныя три класса населенія, которые бы соотвѣтствовали тремъ частямъ души человѣка: разумной, гнѣвной и чувственной. Мудрецы, воины и ремесленники, вотъ какая группировка населенія является необходимымъ основаніемъ для идеальнаго государства. Сочетаніе этихъ трехъ элементовъ должно быть такое же, какъ и въ душѣ человѣческой, дабы въ государствѣ царила правда и справедливость. Слѣдовательно воины и ремесленники должны подчиняться мудрецамъ, но разумъ правитъ человѣкомъ въ силу присущаго ему міросозерцанія божественныхъ идей; чѣмъ выше философскій умъ человѣка, чѣмъ болѣе онъ мудрецъ, тѣмъ болѣе онъ постигаетъ значеніе мірового процесса и передаетъ людямъ свое пониманіе о сущности міра. Только свободная дѣятельность человѣка, направленная къ его нравственному и умственному усовершенствованію, можетъ такимъ образомъ привести его къ пониманію сущности вещей. Если такова роль разума въ отдѣльномъ человѣкѣ, то такова должна быть роль мудрецовъ и въ отдѣльномъ государствѣ. Мудрецы должны править народомъ безъ всякихъ постоянныхъ или стѣснительныхъ нормъ; не законъ, а личная воля этихъ мудрецовъ должна царствовать въ данномъ государствѣ. Переводя на болѣе юридическій языкъ возвышенныя стремленія Платона, мы получимъ, что его идеальное государство есть правленіе аристократіи, не связанной никакими нормами; можемъ прямо сказать, что это является извѣстнымъ видомъ аристократической деспотіи.

Если таковъ былъ результатъ приложенія абстрактно-философскаго метода къ изученію государства, то все же въ этомъ стремленіи Платона создать идеальное государство является очень много поучительнаго. Платонъ въ своемъ идеальномъ государствѣ является коммунистомъ, но коммунизмъ Платона не имѣетъ ничего общаго съ тѣмъ коммунизмомъ, который явился впослѣдствіе въ средніе вѣка въ различныхъ религіозныхъ сектахъ и въ новое время послѣ французской революціи. Въ своемъ діалогѣ, посвященномъ изложенію идеальнаго государства (πολιτεία), Платонъ очень подробно останавливается на этомъ вопросѣ о коммунизмѣ. Очень долго изслѣдователи Платоновой философіи считали, что коммунизмъ распространяется на всѣхъ обитателей πολιτεία. Лишь изъ сопоставленія разныхъ мѣстъ ея можно съ увѣренностью сказать, что πολιτεία Платона представляется такимъ государствомъ, гдѣ коммунизмъ представляется только для правящихъ классовъ, классы же подчиненные, соотвѣтствующіе третьей части души человѣка, являются живущими вполнѣ въ тѣхъ условіяхъ, которыя исключаютъ ком-

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 лин., № 45).

мунизмъ. Платонъ понималъ коммунизмъ, какъ такую систему отношеній, которая уничтожаетъ семью и частную собственность. Семья и собственность эти два стимула, которые заставляютъ людей подчасъ забывать извѣстныя идеальныя стремленія. Поэтому для правящаго класса, по мнѣнію Платона, является необходимымъ отказаться отъ тѣхъ силъ, которыя могутъ оторвать его отъ исключительной работы о государствѣ. Слѣдовательно государство Платона не есть тотъ безсмысленный коммунизмъ, который мы встрѣчаемъ въ новѣйшихъ коммунистическихъ системахъ, его коммунизмъ имѣетъ серьезное политическое основаніе. Большинство населенія идеальнаго государства живетъ при существованіи семьи и частной собственности, потому что это населеніе можетъ не думать о государствѣ, оно можетъ думать о своихъ интересахъ и стремиться лишь къ одной добродѣтели — умѣренности. Для двухъ правящихъ классовъ, мудрецовъ и воиновъ, является необходимымъ все свое вниманіе устремить на пользу государства, то, что можетъ отвлечь ихъ отъ этого—семья и собственность, дожно быть уничтожено, дабы они всецѣло посвятили себя на службу всему государству. Такова тенденція Платона, совершенно понятная намъ теперь, когда мы изучаемъ на основаніи данныхъ исторіи жизнь древней Греціи. Гораздо ранѣе Платона въ Сициліи знаменитый Пифагоръ старался образовать извѣстный пифагорейскій союзъ, возбудившій очень много ненависти въ своихъ соотечественникахъ и долгое время непонимаемый. Его Пифагорейскій союзъ былъ тоже какая-то организованная шайка, въ которую люди вступали какъ въ нѣкое тайное общество. Обращаясь къ исторіи, мы видимъ, что пифагорейскій союзъ былъ образованъ именно съ той цѣлью, чтобы создать извѣстную правящую партію, извѣстную группу людей, одушевленныхъ одной идеей служить государству. Пифагорейскій союзъ былъ необходимъ потому, что жители городовъ Сициліи представляли изъ себя уже извѣстную вырождающуюся рассу. Философы, вѣровавшіе въ незыблимость политическаго строя древней Греціи, считавшіе, что ихъ учрежденія являются вполнѣ нормальными установленіями, желали всячески сохранить такую форму политическихъ отношеній и потому стремились искать причину ея разложенія въ отсутствіи правящаго класса. Надо было имѣть не человѣческій умъ, дабы понять въ то время, что причина была не въ отсутствіи хорошихъ руководителей государствомъ, а что она лежала глубже, въ самой основѣ политическаго союза. Причину надо было искать въ томъ строѣ соціальныхъ отношеній, который служилъ причиной, разъѣдающей все политическое значеніе античнаго государства. Рабство—основа соціальнаго строя—было немыслимо для правильнаго развитія политическихъ отношеній. Люди, для которыхъ ставилось добродѣтелью игнорированіе труда, тѣмъ самымъ не могли сдѣлаться опорой политической жизни. Невозможность замѣтить такое несовершенство соціальныхъ отношеній древняго міра нельзя ставить въ упрекъ античной философіи, она стремилась дать извѣстное временное улучшеніе государственному союзу, и это временное улучшеніе какъ у Пифагора, такъ въ особенности у Платона сводилось къ необходимости создать вполнѣ подходящій правящій классъ. Такое пониманіе Платоновскаго коммунизма даетъ намъ путеводную нить къ объясненію его на-

учнаго изученія государства, а именно Платонъ перенесъ, какъ мы уже говорили, на государство схему отношеній, добытыхъ замѣчательнымъ критическимъ анализомъ въ области психологіи. Такое перенесеніе вѣрнаго наблюденія въ одной области на область другихъ отношеній представляетъ изъ себя много затруднительнаго. Не говоря уже о томъ, что такой пріемъ не всегда является правильнымъ, мы должны указать, что Платонъ здѣсь желаетъ построитъ всѣ отношенія, придерживаясь только своей философской дедукціи. Мы видимъ изъ обозрѣнія всей системы Платона, что его попытка не удалась. Желая придерживаться философской дедукціи, въ немъ ясно говоритъ одинъ жизненный интересъ античнаго государства — желаніе спасти общину древняго міра отъ паденія, которое ему уже угрожало. Признавая, какъ глубокій философъ, что его государственный строй является мало осуществимымъ, онъ предлагаетъ человѣчеству другую сравнительно худшую по его мнѣнію, но все же сносную форму жизни. Эта худшая форма есть то государство, гдѣ господствуетъ не личная воля мудрецовъ, а законъ, фиксированная норма, выражающая собой осуществленіе на землѣ извѣстныхъ „идей“. То государство, которое не имѣетъ закона, есть, по мнѣнію Платона, государство произвольное, это худшее изъ существующихъ государствъ. Поэтому мы видимъ, что Платоновская философія ставитъ научное изученіе государства на абстрактнофилософскую почву. Въ сочиненіяхъ Платона государственный строй Греціи не былъ изслѣдуемъ детально въ своихъ частяхъ. У Платона въ его идеальномъ государствѣ является замѣчательное противорѣчіе. Государство это правится мудрецами, непосредственно созерцающими идеи, но въ то же самое время весь коммунистическій строй правящихъ классовъ является до мельчайшихъ частей предписаннымъ самимъ Платономъ; въ этомъ смыслѣ онъ является дѣйствительно родоначальникомъ всѣхъ коммунистовъ потому, что и они, подобно Платону, стремятся совершенно изгнать изъ коммунистической общины всякое свободное проявленіе человѣческаго духа. Представляется страннымъ, что же будутъ дѣлать эти мудрецы какъ правящій классъ, разъ все детально предписано дѣлать для полученія идеальнаго государства. Поэтому и надо предполагать, что для мудрецовъ является просторъ лишь по управленію нисшими классами населенія, сами же они строго подчиняются разъ навсегда предписаннымъ нормамъ закона. Противорѣчіе ясно: мудрецы, свободно созерцающіе идеи, въ свою очередь подчиняются строго извѣстному режиму коммунистическаго строя, въ которомъ живутъ какъ они, такъ и воины. Для насъ достаточно отмѣтить эту первую абстрактнофилософскую систему изученія государства, которая долгое время являлась какъ бы оставленной мыслителями Европы, и только въ сравнительно послѣднее время авторитетъ Платона сильно поднялся въ нѣмецкой философіи. Объясняется это тѣмъ, что, какъ мы видимъ ниже, для абстрактной нѣмецкой философіи стройная метафизика Платона является вполнѣ родственнымъ явленіемъ. Для Греціи его времени система имѣла тотъ недостатокъ, что она предписывала существованіе извѣстной формы политическихъ отношеній, и мало въ то же время изслѣдовала существующій государственный строй. Какъ реакція его системы

является система его ученика Аристотеля. Первый реалистъ въ области философіи, Аристотель является такимъ же реалистомъ въ изученіи государства. Онъ изслѣдуетъ уже различныя существующія формы государственнаго устройства, онъ говоритъ даже о различныхъ взглядахъ на государство, разбирая различные существовавшіе въ древности проекты, при этомъ онъ идетъ далѣе и старается выяснить намъ, какъ основное значеніе всякаго государства, такъ и самое его происхожденіе. Основаніе государства Аристотель видитъ въ общественной природѣ человѣка, человѣкъ есть ζῶον πολιτικόν, зародышъ государства онъ видитъ въ семьѣ. Такимъ образомъ научное изученіе государства въ Аристотелѣ пріобрѣтаетъ себѣ весьма выдающагося представителя, который ставитъ вопросъ о выясненіи самой сущности всякаго государственнаго союза, стремится объяснить основаніе происхожденія и существованія различныхъ государствъ. Поэтому такой трудъ, какъ „политика“ Аристотеля до сего времени является единственнымъ трактатомъ, разсматривающимъ государство со всѣхъ его точекъ зрѣнія. Аристотель выполнилъ блестящимъ образомъ задачу, которая на немъ лежала, такъ что не Платонъ, а Аристотель исполнилъ завѣтъ Сократа, онъ разъяснилъ не только современникамъ, но и намъ всю суть того государства, которое видѣли въ античномъ мірѣ. Подобно своимъ учителямъ онъ также стоитъ на точкѣ зрѣнія всей объективной античной философіи, т. е. что государство является необходимой средой человѣка. Внѣ государства,—говоритъ онъ,—можетъ быть либо Богъ, либо звѣрь. Это государство онъ защищаетъ потому, что видитъ въ немъ единственное спасеніе человѣка; онъ доказываетъ, что государство есть среда вполнѣ счастливой жизни, что люди, стремясь къ участію въ государственной жизни, тѣмъ самымъ осуществляютъ вполнѣ свое назначеніе. Подобно Платону онъ въ сущности не расшатываетъ ни одного изъ основаній политическаго и соціальнаго строя древней Греціи. Всемогущество государственной власти, значеніе его, какъ цѣлаго надъ личностью является незыблимымъ догматомъ Аристотеля. Соціальный строй, основанный на занятіи политическими дѣлами меньшенства полноправныхъ гражданъ и на рабскомъ трудѣ, является необходимою основой соціальныхъ отношеній. Аристотель настолько геніальный мыслитель, что отъ него не ускользнула и эта ненормальность античнаго строя, но, видя необходимость этого института для спасенія всего античнаго государства, Аристотель объясняетъ рабство тѣмъ, что рабъ есть вещь, есть существо неодаренное такимъ разумомъ, какъ свободный человѣкъ; поэтому по природѣ своей рабъ долженъ быть рабомъ.

Платонъ во всей своей философіи былъ идеалистъ, для него существовалъ какой-то идейный міръ надъ человѣкомъ, и человѣкъ временно проживалъ въ своей земной оболочкѣ. Аристотель придавалъ большее значеніе реальному міру, но, давая классификацію различнымъ предметамъ, онъ доказывалъ существованіе перваго и втораго бытія, существованіе той цѣли, къ которой стремится всякій предметъ. Эта цѣль или назначеніе предмета и составляетъ то первое бытіе, которое существуетъ раньше самого предмета, такъ представленіе о взросломъ человѣкѣ существуетъ раньше, чѣмъ младенецъ достигаетъ этого вида человѣческаго существованія. Подобно тому и въ государствѣ не-

обходима цѣль, которую оно преслѣдуетъ. Но если Платонъ исключаетъ всѣ государственныя формы и ставитъ въ концѣ концовъ только свое идеальное государство, и терпитъ подзаконное государство потому, что не надѣется на совершенство людей, могущихъ осуществить такой идеальный порядокъ на землѣ, то Аристотель идетъ болѣе реалистическимъ путемъ, его философія вполнѣ примѣняется къ тому, что нѣсколько государствъ могутъ быть средой вполнѣ сносной жизни. Аристотель поэтому проводитъ иную классификацію государствъ, смотря по тому, стремится ли государство къ благу всѣхъ или благу какого либо правящаго класса. Это различіе въ государствѣ ведетъ его къ различію правильныхъ и неправильныхъ формъ государственнаго устройства. Правильныя тѣ, гдѣ правитель имѣетъ въ виду общее благо, ибо таково назначеніе государства; неправильныя тѣ, гдѣ правитель преслѣдуетъ лишь свои корыстные интересы.

Для нашего бѣглаго осмотра достаточно этихъ словъ относительно пріемовъ, имѣющихся у Аристотеля при научномъ изученіи государства. Эти три мыслителя Греціи, въ совокупности представляютъ общую реакцію противъ софистовъ, которые расшатали всѣ существующія понятія, но которые, въ свою очередь, вызвали дальнѣйшую работу научной мысли. Античная философія представляетъ намъ такой постепенный ходъ развитія мысли: на первыхъ ея шагахъ мы встрѣчаемся съ тѣми мыслителями, которые обращаются къ окружающему ихъ міру и стремятся такъ или иначе изложить понимаемый ими строй окружающихъ ихъ явленій. Натуръ-философы, поэты, скептики и т. п. всѣ они стараются изложить пониманіе окружающихъ ихъ явленій, желая дать имъ извѣстную систематизацію. Этотъ первоначальный философскій лепетъ получаетъ значительную критику въ ученіи софистовъ, которые находятъ, что всѣ эти представленія о внѣшнемъ мірѣ являются въ сущности переработкой человѣческаго ума. Умъ получаетъ извѣстныя представленія и такимъ образомъ внѣшній міръ является какъ бы созданіемъ одного ума человѣка. Дойдя до такого великаго научнаго открытія, софисты, естественно, защищая его, могли впасть въ крайности, совершенно отрицая реальность существующаго міра. Въ свою очередь, пользуясь положеніемъ софистовъ о значеніи разума, философы объективисты—Сократъ, Платонъ и Аристотель—стремятся связать законы человѣческаго разума съ законами внѣшняго міра и такимъ образомъ выяснить намъ вполнѣ философское основаніе всей системы міросданія.

Греческій философъ великъ былъ тѣмъ, что онъ обнималъ всѣ отрасли знанія, поэтому вѣнцомъ всего знанія считалась политика, т. е. изслѣдованіе той сферы отношеній, которой человѣкъ достигаетъ, какъ вѣнца своего развитія.

Политическое отношеніе не есть уже удовлетвореніе однихъ личныхъ частныхъ интересовъ, оно есть удовлетвореніе соединенія людей, призванныхъ къ совмѣстной жизни. Философы объективисты явились поэтому большими защитниками основъ античнаго государства. Какъ мы видѣли, изучая съ различныхъ точекъ зрѣнія это знаменательное явленіе древней жизни, эти философы не могли коснуться основъ политической и соціальной жизни древ-

няго міра, которыя бы дали имъ возможность значительно въ корнѣ измѣнить весь существующій строй. Несмотря на всѣ добрые совѣты этихъ философовъ, ихъ системы о лучшихъ государственныхъ устройствахъ были писаны наканунѣ паденія Греціи.

Греція представляла изъ себя въ большинствѣ государствъ несомнѣнно рядъ испорченныхъ правительствъ и главнымъ образомъ порчу правящаго класса. Этимъ и объясняется, почему всѣ философы такъ или иначе стремились обращать вниманіе на улучшеніе этого правящаго класса.

Когда уничтожался строй греческихъ государствъ, то съ этимъ самымъ падало основное убѣжденіе всякаго мудраго грека, что безъ государства человѣкъ не мыслимъ. Для того, чтобы найти исходъ изъ этого положенія вещей, нужно было снова работать философской мысли, и эта работа показываетъ намъ новый фазисъ развитія греческой философіи, имѣвшей не только культурное, но и громадное политическое значеніе.

Хотя это политическое значеніе было только отрицательное, тѣмъ не менѣе изслѣдуя пріемы изученія государства, намъ предстоитъ о нихъ упомянуть.

Благодаря новымъ философскимъ направленіямъ научное изученіе государства приняло гораздо болѣе широкую почву. Эти направленія также возникаютъ изъ сократовской философіи, генезисъ ихъ развитія состоитъ въ томъ, что нѣкоторые изъ послѣдователей Сократа обратили вниманіе на практическую сторону его философіи. Платонъ и Аристотель называются совершенными сократиками, такъ какъ они въ одинаковой мѣрѣ развили какъ теоретическую, такъ и практическую сторону ученія Сократа; Антисфенъ и Аристипъ, основатели школы циниковъ и киренаиковъ, называются несовершенными сократиками, такъ какъ они обратили вниманіе лишь на одну сторону развитія человѣка, именно на возможно большее достиженіе счастія. Изъ того, что Сократъ видѣлъ счастіе въ возможно меньшемъ количествѣ страданія, та и другая школа одинаково пришли къ необходимости поставить это зенитомъ своего развитія.

Первая изъ нихъ, киренайская проповѣдывала правильное пользованіе жизнью, другая проповѣдывала полное отрицаніе всякой роскоши и вообще всѣхъ благъ греческой цивилизаціи. Эти отрицательныя системы встали въ несомнѣнное противорѣчіе съ извѣстнымъ вѣрованіемъ всякаго грека, что безъ политической жизни онъ не можетъ жить. Циникъ и киренаикъ могли такимъ образомъ, руководствуясь ученіями своихъ учителей, жить внѣ всякой государственной жизни. Эта, повидимому, небольшая побѣда имѣла громадное философское и практическое значеніе. Разъ уже доказана была возможность существованія человѣка внѣ государства и человѣка философски мыслящаго, то тѣмъ самымъ было поколеблено въ основѣ все политическое міросозерцаніе грека. Обѣ школы получили свое дальнѣйшее развитіе въ школѣ стоиковъ и эпикурейцевъ, которые важны были тѣмъ, что уже такой практической философіи они дали серьезное теоретическое основаніе. Эпикурейцы явились первыми матеріалистами въ мірѣ, стоики явились первыми панте-

истами, тѣ и другіе показали греку эпохи паденія античнаго государства возможность выхода изъ невозможнаго политическаго положенія.

Эпикурейская и стоическая философія одинаково предоставляли человѣку возможность жить, работать, нисколько не обращая вниманія на окружающую политическую жизнь. Этимъ и объясняется, что обѣ философскія системы пережили гораздо большее число поколѣній, чѣмъ системы ихъ учителей. Стоицизмъ и Эпикурейство переживаютъ нѣсколько столѣтій и снова оживаютъ тогда, когда въ Римѣ наступаетъ эпоха, соотвѣтствующая времени появленія этихъ системъ, т. е. во время политическаго разложенія государства обѣ эти системы явились наиболѣе важными и наиболѣе интересными.

Въ этомъ смыслѣ философская система стоиковъ и эпикурейцевъ должна быть упомянута, такъ какъ для тѣхъ и другихъ государство уже не являлось той необходимой средой, которая была для Сократа, Платона и Аристотеля. Несмотря на всѣ крайности въ смыслѣ политической философіи, обѣ эти системы имѣютъ громадное значеніе въ смыслѣ освобожденія индивида изъ подъ власти цѣлаго; вотъ почему онѣ и должны быть упомянуты при разсмотрѣніи способа изученія государства. Относясь отрицательно къ государству, онѣ тѣмъ самымъ дали возможность поставить болѣе широко вопросъ о государствѣ. Платонъ не понималъ государства внѣ античной общины, стоики и эпикурейцы дали возможность человѣку быть гражданиномъ болѣе обширнаго государства, въ особенности стоическая философія договорилась до такихъ аксіомъ, которыя должны были произвести революцію въ древнемъ мірѣ. Договорившись до братства людей, результатомъ чего была возможность уничтоженія рабства, договорившись до того, что человѣкъ есть гражданинъ всего міра, стоическая философія явилась вполнѣ пригодною въ эпоху Рима, даже для его вѣнчанныхъ главъ, которыя, управляя народами, гордились своей принадлежностью къ стоической философіи (Антонинъ Пій, Маркъ Аврелій и т. п.). Этими краткими замѣчаніями мы ограничимся для характеристики тѣхъ необходимыхъ главнѣйшихъ направленій въ изученіи государства, которыя мы встрѣчаемъ въ Греціи и знаніе которыхъ необходимо для всякаго начинающаго юриста.

Переходя далѣе къ Риму, мы видимъ здѣсь нѣсколько иную исторію развитія понятія государства. Жизнь Рима во многомъ походила на жизнь античныхъ государствъ Греціи. Начавшись съ монархіи, Римъ переходитъ въ республиканское устройство въ силу тѣхъ же естественныхъ причинъ, въ силу какихъ мы видимъ замѣну монархической власти въ другихъ греческихъ и античныхъ государствахъ, а именно вслѣдствіе усиленія аристократіи. Первоначальная структура Рима представляла изъ себя извѣстную указанную Спенсеромъ тріаду: глава государства, старѣйшины и народъ. Эти три элемента—монархическій, аристократическій и демократическій—принимали въ извѣстной мѣрѣ участіе во власти.

Власть была здѣсь, какъ и вездѣ, охранительницей порядка, и этотъ порядокъ создавался общими усиліями всѣхъ указанныхъ трехъ элементовъ.

По мѣрѣ усиленія втораго изъ нихъ настолько, что онъ не желалъ давать львиную долю участія во власти монархическому элементу, появляется и въ Греціи и въ Римѣ республиканская форма правленія; съ этого момента начинается борьба между аристократическимъ и демократическимъ элементами. Борьба эта носитъ названіе въ Римѣ борьбы патриціевъ и плебеевъ, затѣмъ оптиматовъ и пролетаріевъ. Эти названія имѣли важное временное историческое значеніе, но въ сущности они представляли изъ себя ту же самую борьбу двухъ элементовъ государства, которые спорили о власти. Въ Греціи и въ Римѣ одинаково признавалось незыблимымъ всемогущество государственной власти. Римъ, какъ цѣлое, никто не желалъ ограничить, самые ярые демократы стремились только получить въ свои руки власть, но у нихъ не было и мысли о возможности ограниченія самой власти, какъ это мы видимъ и теперь въ конституціонныхъ государствахъ. Особенности римскаго политическаго строя отъ греческаго заключаются въ томъ, что въ Римѣ впервые право выдѣляется изъ области религіи и морали. Вслѣдствіе особыхъ торговыхъ отношеній Рима, вслѣдствіе того, что онъ вступалъ на сцену исторіи уже по пути, проложенному греческой культурой, римскому гражданину нельзя было ограничиться сферой одного своего государства. Условія торговаго оборота требовали регулированія этихъ особыхъ отношеній, поэтому мы видимъ, что частная жизнь человѣка стремится получить совершенно самостоятельную нормировку въ виду цѣльной обособленной системы права. Эта обособленная система права тѣсно развивается въ зависимости отъ всѣхъ политическихъ и соціальныхъ отношеній Рима.

Римское право велико потому, что оно есть продуктъ творческой жизни всего народа, это жизненное право, которое носило на себѣ отпечатокъ всѣхъ особенностей римской народной жизни. Развивалась та часть права, которая имѣла важное значеніе для укрѣпленія личности человѣка.

Индивидъ благодаря этой системѣ права стоялъ уже не въ такомъ безпомощномъ положеніи предъ властью, какимъ онъ былъ въ греческомъ государствѣ. Создавшаяся для группы полноправныхъ гражданъ, эта система права постепенно распространяется въ той или другой мѣрѣ и на остальныхъ жителей государства. Даже рабъ имѣетъ нѣкоторыя права, хотя бы въ видѣ права на собственное имущество (peculium). Иностранецъ, этотъ не признаваемый греческимъ государствомъ индивидъ, постепенно также пріобрѣтаетъ извѣстныя права и извѣстную защиту отъ государства. Наконецъ, эта система права, благодаря знакомству съ греческой философіей, особенно съ системой стоиковъ, даетъ возможность расширить начала правовой жизни римлянина на болѣе широкую область, является представленіе о jus gentium, о правѣ общемъ всѣмъ народамъ, мысль совершенно невозможная для греческаго мыслителя.

Дальнѣйшее развитіе права говоритъ о возможности naturalis ratio. Здѣсь мы уже прямо видимъ сильное вліяніе греческой стоической философіи. Такой политическій строй заслужилъ весьма большое вниманіе мыслителей, и изученіе государства въ эпоху Рима было посвящено тому, что ученые описывали съ похвалой римское устройство. Во время республики виднымъ ред-

ставителемъ римской науки является Цицеронъ, который считается эклектикомъ въ области философіи. У Цицерона цѣлый рядъ философскихъ предпосылокъ, и вся его система является намъ понятной лишь послѣ изученія римской жизни. Цицеронъ стремится опредѣлить государство какъ союзъ людей, соединенныхъ общими интересами и общеніемъ права. Этотъ новый элементъ въ опредѣленіи государства показываетъ, что уже государственная власть существуетъ не только ради доставленія всевозможныхъ обширныхъ выгодъ для человѣка, но главнымъ образомъ она имѣетъ въ виду охранить то право человѣка, которое явилось продуктомъ чисто римской жизни.

Въ своемъ изученіи государства Цицеронъ стремится подобно Аристотелю анализировать существующія формы правленія, и въ результатѣ онъ приходитъ къ тому, чтобы соединить въ государственномъ организмѣ всѣ три элемента: монархическій, аристократическій и демократическій.

Монархическій элементъ онъ называетъ царскимъ. Для Цицерона, какъ представителя республики, было бы страннымъ послѣднее учрежденіе—монархія, поэтому онъ желаетъ въ его идеальномъ государственномъ строѣ, чтобы въ немъ было нѣчто царское; это нѣчто царское и выражается должностью консуловъ, затѣмъ предоставляется много знати, и наконецъ народъ также долженъ принимать извѣстное участіе въ жизни. Послѣ Цицерона надо упомянуть Тита Ливія и Тацита, которые уже писали тогда, когда Римъ перешелъ во власть цезарей. Эпоха цезарей удостоилась со стороны современниковъ весьма суровой критики. Совершенно странную вещь мы встрѣчаемъ у современныхъ изслѣдователей цезаризма, которые видятъ въ переходѣ Рима отъ республики къ цезаризму значительный прогрессъ, значительное улучшеніе если не политическихъ, то соціальныхъ отношеній. Относя оцѣнку цезаризма, который постепенно подготовляетъ переходъ отъ древней къ средней исторіи, до слѣдующаго параграфа, мы можемъ только упомянуть, что научное изученіе права въ эпоху предъ Рождествомъ Христовымъ не имѣетъ ни одного оригинальнаго представителя. Рядомъ съ Цицерономъ стоитъ греческій мыслитель Полибій, который также является сильнымъ апологетомъ римскаго республиканскаго устройства. Оригинально то, что оба выдающіеся ученые, Цицеронъ и Полибій, хвалили то, что было наканунѣ своего паденія и пало, какъ мы увидимъ ниже, не вслѣдствіе какихъ либо внѣшнихъ случайныхъ причинъ, а вслѣдствіе серьезныхъ внутреннихъ недостатковъ своей организаціи. Римъ въ своихъ политическихъ и соціальныхъ отношеніяхъ въ концѣ республиканскаго періода не могъ быть сохраненъ никакими силами, цезаризмъ былъ естественнымъ переходомъ, естественной формой, которая открыла эру для дальнѣйшаго развитія новыхъ политическихъ отношеній и для выработки новыхъ политическихъ понятій.

Сильнымъ врагомъ всего древняго міра, его политическаго и въ особенности соціальнаго устройства явилась новая доктрина, доктрина христіанства, сущность котораго подобно стоической философіи, казалось, не имѣла никакого отношенія къ области политики; Христосъ провозгласивши слова: Царство мое не отъ міра сего“, однако же поколебалъ весь древній міръ, и новая религія, распространяясь все болѣе и болѣе, погребла старыя политическія и

соціальныя формы и явилась источникомъ новыхъ какъ нравственныхъ, такъ и политическихъ понятій, которыя послужили руководящею нитью при установившихся новыхъ политическихъ и соціальныхъ отношеніяхъ, явившихся въ теченіи среднихъ вѣковъ.

§ 3. Научное изученіе государства до появленія школы естественнаго права.

Переходнымъ моментомъ отъ древняго міра къ среднимъ вѣкамъ служитъ паденіе Западной Римской Имперіи. Замѣна римской республики имперіею юридически выражалось въ томъ, что народъ свое самодержавіе перенесъ исключительно на одно лицо. Римскіе цезари очень удачно комбинировали отношенія, возникающія въ государствѣ, они щадили самолюбіе полноправныхъ римскихъ гражданъ. Римскіе цезари, какъ извѣстно, не приняли титула царей (rex), они ограничились принятіемъ скромнаго титула императора, т. е. военоначальника; соединеніе въ особѣ императора обязанностей народнаго трибуна и консула привело къ тому, что императоръ совмѣщалъ въ себѣ: во-первыхъ, начальствованіе надъ войскомъ (должность императора), во-вторыхъ, нормальную должность консула и, въ-третьихъ, должность трибуна, которая представляла изъ себя показателя участія во власти плебеевъ, такъ какъ трибунъ могъ останавливать своимъ veto постановленіе всѣхъ другихъ властей.

Императоръ, консулъ и трибунъ, соединенные въ одномъ лицѣ фактически и юридически олицетворяли собою полновластіе всей римской республики. Всѣ основныя власти сохранили свое прежнее наименованіе и такое же подчиненное значеніе, ибо сенаторы, судьи, преторы, эдилы и т. п. подчинялись консулу и трибуну въ эпоху имперіи также, какъ въ эпоху республики: характеръ власти такимъ образомъ не измѣнился. Значительное сокращеніе мы замѣчаемъ въ роли народныхъ собраній, но народныя собранія, вырождающіяся уже въ концѣ республиканскаго періода, совершенно утеряли свое значеніе, когда право римскаго гражданства при императорѣ Каракалѣ было распространено на всѣ народы, подвластные Риму. Слѣдовательно, уже подъ названіемъ римскаго гражданина не разумѣлось лицо, имѣющее участіе въ народномъ собраніи и тѣмъ выдѣляющееся изъ массы другихъ подданныхъ Рима, а это было просто наименованіе подданства. Самая мѣра, какъ извѣстно, была предпринята съ тою цѣлью, чтобы пополнить государственную казну, ибо за римское гражданство взималась извѣстная въ пользу фиска плата. Образовавшаяся новая монархія представляла изъ себя прежде всего усиленіе единоличной власти цезарей и того элемента, который давалъ опору ихъ престолу, именно элемента военнаго. Кромѣ того римскій цезаризмъ стремился централизировать свою власть помощью хорошо дисциплинированной арміи чиновниковъ. Такая подчиненная армія давала цезарямъ все, въ чемъ они нуждались, она собирала средства, необходимыя для управленія провинціей. Цезаризмъ полу-

чилъ очень суровую отповѣдь въ исторіи въ лицѣ тѣхъ лицъ, которыя близко стояли къ управленію Рима. Тацитъ не щадитъ красокъ для того, чтобы объяснить несовершенства этой формы правленія. Вѣрный идеямъ республики, поэтизируя старое республиканское устройство Рима, Тацитъ не видѣлъ хорошихъ сторонъ цезаризма. Эти стороны открылись гораздо позднѣе, когда современные намъ писатели стали подробно изслѣдовать исторію Рима, какъ въ политическомъ, такъ и въ соціальномъ отношеніяхъ. Послѣдняя точка зрѣнія показала, что населеніе провинціи отнеслось совсѣмъ не такъ къ цезаризму, какъ самый Римъ. Для римскихъ гражданъ патриціевъ Цезарь бымъ олицетвореніемъ лишенія ихъ прежнихъ политическихъ правъ и массы соединенныхъ съ ними соціальныхъ выгодъ; для провинцій цезаризмъ во многихъ случаяхъ послужилъ къ избавленію, ибо совокупность лицъ, называемыхъ римскими гражданами, управлявшая всѣмъ государствомъ, довольно хищнически относилась ко всѣмъ провинціямъ: являясь въ качествѣ проконсуловъ или пропреторовъ или прямо въ видѣ сборщиковъ податей (publicani), они одинаково смотрѣли на провинцію исключительно какъ на доходную имъ статью. Благо провинціи стало приниматься во вниманіе до нѣкоторой степени лишь при утвержденіи имперіи; этимъ и объясняется, что въ періодъ имперіи положеніе провинцій хоть нѣсколько улучшилось. Такое сложное цѣлое, какимъ являлась римская имперія, все же представлялось для населенія гигантомъ, давящимъ его со всѣхъ сторонъ; государство смотрѣло на подданыхъ главнымъ образомъ съ точки зрѣнія выгодъ. Свобода, понимаемая древними въ смыслѣ участія во власти, исчезла совершенно съ водвореніемъ единодержавія. Что же представляла изъ себя римская имперія по отношенію къ индивиду? Индивидъ получалъ отъ власти самую минимальную защиту, но зато несъ на сохраненіе часто ненужной ему административной машины все свое имущество; власть неустанно требовала денегъ и войска на совершеніе своихъ громадныхъ сложныхъ предпріятій. Жить въ такихъ условіяхъ являлось невозможнымъ, поэтому проповѣдь христіанства дѣлалась все болѣе и болѣе жизненной, проповѣдь эта, отрицающая вмѣшательство христіанина въ мірскія дѣла, предписывающая воздавать „кесарево кесареви“ явилась сама незамѣтно для себя чисто революціонной доктриной по отношенію къ строю римскаго государства, иначе не могло и быть. Ту роль, которую играли системы субъективной философіи по отношенію къ государству Греціи, сыграло христіанство по отношенію къ Риму. Римъ какъ ни былъ тяжелъ для индивида, но во всякомъ случаѣ поколѣнія воспитывались въ томъ убѣжденіи, что безъ государства невозможно жить, что Римъ сдѣлалъ все и потому это есть какое-то божественное твореніе, это есть самъ разумъ; внѣ Рима не считалось возможнымъ никакое сносное существованіе. Стоическая философія, сильная для разрушенія греческой πολιτεία, являлась ученіемъ, мирящимся съ грандіозной задачей римскихъ цезарей, распространившихъ свою власть надъ всѣмъ извѣстнымъ тогда міромъ. Стоики въ качествѣ римскихъ императоровъ въ сущности мало отличались отъ другихъ своихъ нефилософствующихъ собратовъ по власти, это объясняетъ намъ, что философская доктрина достаточно дала возможность примирить

всемірную власть Рима и субъетивизмъ греческой философіи. Христіанство пошло далѣе, оно совершенно оторвало человѣка отъ земли, поэтому и Римъ съ его всемірнымъ могуществомъ явился для него совершенно излишнимъ. Представители христіанства собирались въ мелкія общины, стали все болѣе и болѣе проповѣдывать свое ученіе и тѣмъ самымъ подрывать въ корнѣ необходимость такого государства, гдѣ все было построено на неравенствѣ, на дисциплинѣ, на несправедливости человѣческихъ отношеній. Нравственная теорія сдѣлалась громадной политической доктриной, и римскіе цезари были правы, считая христіанство опаснымъ своимъ врагомъ: это былъ единственный врагъ, способный вырвать у нихъ скипетръ и можно смѣло сказать, что, благодаря идеямъ христіанства, римскій цезаризмъ не въ состояніи былъ поддержать долго свое существованіе. Если идейная сторона оппозиціи противъ централизаціи римской власти явилась въ видѣ христіанскаго ученія, то съ другой стороны несовершенство соціальныхъ отношеній привело къ созданію извѣстныхъ особыхъ формъ общественной и политической жизни, которыя послужили переходной ступенью къ дальнѣйшей стадіи развитія европейской исторіи; мы разумѣемъ феодализмъ. Завоеваніе Рима германскими народами само по себѣ не въ силахъ было измѣнить той вѣковой культуры, носителемъ которой явился Римъ. Варварская цивилизація, смѣшиваясь съ римской, въ большинствѣ случаевъ уступала ей. Нельзя видѣть во всѣхъ выдающихся явленіяхъ среднихъ вѣковъ исключительное вліяніе германскаго завоеванія. Причины появленія новой формы политическихъ и соціальныхъ отношеній лежали гораздо глубже. Еще въ эпоху римской имперіи образовались особые институты, которые послужили переходной стадіею для будущей средневѣковой исторіи Европы. Эти институты были вызваны тѣми причинами, дѣйствіе которыхъ сохранилось и послѣ паденія западной Римской Имперіи, поэтому-то они и развились до полнаго разцвѣта, но зародышъ этихъ институтовъ мы несомнѣнно находимъ въ самомъ Римѣ. Въ чемъ же сущность новой формы отношеній, которая носитъ названіе феодализма? Феодализмъ есть система политическихъ и поземельныхъ отношеній, основныя черты которой заключаются во-первыхъ, въ установленіи личныхъ отношеній между господиномъ и вассаломъ, во-вторыхъ, въ установленіи понятія условной собственности и въ-третьихъ, въ закрѣпощеніи сельскаго населенія; такъ что *договорный характеръ*, *условная собственность* и *крѣпостное право*, вотъ тѣ три основныхъ черты феодальной системы. Для насъ неважно прослѣдить моменты ея дальнѣйшаго развитія. Разцвѣтъ этой системы получается въ концѣ IX вѣка по Р. Х., слѣдовательно чрезъ четыре столѣтія послѣ паденія Западной Римской Имперіи. Въ этотъ промежутокъ времени образуются новыя государства, германскіе завоеватели уступаютъ не только частичному вліянію римской цивилизаціи, но они воспринимаютъ самую идею единой Римской Имперіи, и эта идея временно реализируется въ видѣ извѣстной всемірной монархіи Карла Великаго, который принимаетъ титулъ римскаго императора, но въ то же самое время этотъ римскій императоръ правитъ не столько на подобіе римскихъ цезарей, сколько на подобіе германскихъ конунговъ; власть же германскихъ конунговъ была всегда ограничена аристократическимъ и демо-

кратическимъ элементами въ видѣ старѣйшинъ, или ближайшей свиты короля, и въ видѣ всего народа, въ лицѣ-ли народнаго собранія или только всего состава дружины. Мы узнаемъ изъ исторіи, что законы Карла Великаго, извѣстные капитуляріи, принимались при согласіи народа. Карла окружаетъ извѣстная группа приближенныхъ, которая такимъ образомъ составляетъ первую аристократію имперіи.

Всѣ эти элементы совершенно затерялись въ представленіи средневѣковаго человѣка, но самая идея Римской Имперіи, существовавшей до конца V вѣка, возстановленной въ началѣ IX, представлялась какой-то соблазнительной для правителя сказкой, осуществлять которую удавалось съ большимъ трудомъ. Правители часто не понимали той трудности, которая мѣшаетъ образованію сноснаго единаго централизованнаго государства, они не могли понять, что болѣе сильныя причины заставляютъ всѣ европейскіе народы образовываться въ особыя мелкія феодальныя государства, которыя въ свою очередь есть какъ бы упраздненіе самого существа политическихъ отношеній.

Феодализмъ рѣзко оттѣняетъ свой договорный характеръ, это частноправовое отношеніе все рѣзче и рѣзче выступаетъ въ государственномъ правѣ и на долгое время отодвигаетъ возможность дѣйствительнаго успѣха политическихъ отношеній. Договорный характеръ являющійся основною чертою феодализма несомнѣнно въ корнѣ измѣнилъ существо отношеній Римской Имперіи. Гдѣ же, спрашивается, заключаются причины появленія феодализма? Это заключается въ особенностяхъ политическихъ и соціальныхъ отношеній, возникшихъ въ эпоху средневѣковаго государства. Эти политическія отношенія состояли въ томъ, что государство такъ давило отдѣльную личность, что невозможно было жить, состоя только обыкновеннымъ подданнымъ государства, необходимы были особенныя комбинаціи соціальныхъ отношеній, дабы этотъ политическій гнетъ явился не такъ чувствительнымъ. Эти особыя комбинаціи соціальныхъ отношеній состояли въ томъ, что еще въ эпоху Римской Имперіи стали являться положенія зависимыхъ земледѣльцевъ, появляется крѣпостное право, этотъ вѣковой бичъ Европы вплоть до половины XIX вѣка; крѣпостные смѣняютъ собой рабовъ и являются какъ бы смягченіемъ института рабства. Такая логическая посылка заставляла считать институтъ римскаго колоната, иначе крѣпостныхъ земледѣльцевъ Римской Имперіи, ничѣмъ инымъ, какъ смягченнымъ рабствомъ, на самомъ дѣлѣ колоны не рабы, и ихъ происхожденіе не въ смягченіи рабства, но наоборотъ, это свободные люди, которые, не вынося соціальнаго и политическаго гнета вслѣдствіе отношеній, господствующихъ въ Имперіи, предпочитаютъ продать свою личную свободу, прикрѣпиться на вѣки къ землѣ и тѣмъ спасти жизнь себѣ и своему семейству. Таково главнымъ образомъ важное происхожденіе колоната. Этотъ колонатъ возникъ такимъ образомъ въ Римѣ вслѣдствіе полной необезпеченности личности, но для того, чтобы была какая нибудь дѣйствительная защита, соціальныя отношенія должны комбинироваться такимъ образомъ, чтобы надъ колономъ стояло лицо, дѣйствительно могущее его защитить, и мы видимъ, что такое лицо вырабатывается изъ римскаго патрона, за которымъ стоятъ массы зави-

симыхъ людей, состоящихъ съ нимъ какъ бы въ личныхъ отношеніяхъ, ближайшіе его слуги, лица имъ патронируемыя или же лица, состоящія въ земельныхъ отношеніяхъ къ патрону, именно его крѣпостные. Такое лицо—крупный землевладѣлецъ древняго Рима является какъ бы особой политической единицей. Современныя историческія изысканія находятъ въ нѣкоторыхъ латифундіяхъ Рима надписи, напоминающія о томъ, что владѣлецъ помѣстья имѣлъ извѣстную долю полицейской власти и юрисдикціи надъ населеніемъ его латифундіи. Итакъ, на почвѣ римскихъ отношеній мы имѣемъ уже на лицо два соціальныхъ элемента будущаго феодальнаго общества—патроновъ и колоновъ, вассаловъ и крѣпостныхъ, недоставало только возникновенія понятія условной собственности и заключенія договорныхъ отношеній между этими крупными землевладѣльцами. Понятіе условной собственности уже подготовляется понятіемъ вѣчной или эмфитевтической аренды; съ возникновеніемъ христіанства и упроченіемъ католицизма, понятіе условной собственности выражается въ бенифиціарной системѣ, установляемой церковью. Для того, чтобы оформить все это, недоставало только полнаго уничтоженія государства и замѣны его системой договорныхъ отношеній между отдѣльными землевладѣльцами, изъ которыхъ одинъ (болѣе сильный) являлся въ видѣ господина, сюзерена, другой менѣе сильный—въ лицѣ вассала или слуги. Принципъ вассалитета является тотъ же самый, что и въ колонатѣ. Колонъ, имѣя власть надъ семьей, отдаетъ себя и свою семью на вѣчное служеніе землевладѣльцу. Землевладѣлецъ-вассалъ въ свою очередь, желая охранить безопасность своей территоріи, отдаетъ себя, свою землю и все подвластное ему населеніе въ руки болѣе сильнаго землевладѣльца-сюзерена и пользуется своей собственной землей, какъ бы полученнымъ даромъ отъ сюзерена. Принципъ условной собственности, выраженный въ вассалитетѣ, былъ настолько удобнымъ для тогдашнихъ политическихъ отношеній, что свободная собственность, аллодіальная, совершенно вытѣсняется собственностью феодальной. Свободные землевладѣльцы предпочитаютъ промѣнять свое право свободнаго распоряженія собственностью на право условнаго владѣнія землей, и такіе способы обращенія аллодовъ въ феоды носили названіе возвратныхъ леновъ (fiefs de reprise). Разница между колономъ, поступающимъ на службу къ землевладѣльцамъ, и вассаломъ, поступающимъ на службу къ сюзерену, обусловливалась не юридическими, а фактическими отношеніями, именно возможностью или невозможностью борьбы. Очевидно бороться съ землевладѣльцемъ его крѣпостному не было возможности. Но бороться феодалу, управляющему своей территоріей самовластно, имѣющему исключительно зависящую отъ него армію, съ сюзереномъ, который былъ лишь сильнѣе его на нѣсколько сотенъ вооруженныхъ людей, это представлялось уже вещью возможной. Вотъ почему крѣпостное право явилось такимъ образомъ твердымъ незыблемымъ основаніемъ каждаго феода, а само феодальное государство, состоящее изъ сюзерена и зависимыхъ отъ него феодаловъ, являлось постоянно мѣняющейся величиной, зависящей отъ соотношенія дѣйствительной фактической силы сюзерена и феодала. Разсматривая вопросъ юридически мы видѣли, что государство является въ феодальную эпоху какъ бы упраздненнымъ, каждый феодалъ есть единственный свобод-

ный элементъ въ государствѣ и во всей территоріи, все остальное закрѣпощается этимъ единственнымъ носителемъ свободныхъ началъ въ жизни европейскихъ народовъ. Если поэтому античное государство было неразрѣшимой задачей для всѣхъ мыслителей древности потому, что рабство, служившее ему основаніемъ, не могло быть измѣнено безъ самаго уничтоженія всѣхъ основаній античнаго государства, точно также и строй политическихъ отношеній, образовавшихся въ западной Европѣ и выразившихся въ сферѣ феодализма, явился основаннымъ на крѣпостномъ правѣ и безъ него немогущимъ существовать. Дальнѣйшая исторія Европы показываетъ намъ, какимъ образомъ постепенно измѣнялись формы политическихъ отношеній, но отнюдь не измѣнялись формы отношеній соціальныхъ. Мы видимъ, что феодалы теряютъ свою политическую самостоятельность, мы видимъ, что въ области политики выступаютъ на сцену новые вновь возникающіе соціальные элементы— представители городскаго сословія, но самый характеръ политическихъ отношеній остался тотъ же самый. Европа эпохи феодализма, Европа усиленія королевской власти, Европа въ эпоху движенія городскихъ общинъ и образованія средневѣковыхъ республикъ, наконецъ Европа во время образованія сильныхъ абсолютныхъ государствъ всегда сохраняла тотъ же самый принципъ соціальныхъ отношеній, именно закрѣпощеніе нисшихъ классовъ населенія на пользу высшимъ. Крѣпостное право явилось такимъ образомъ институтомъ, пережившимъ средніе вѣка, перешедшимъ въ новѣйшую исторію и лишь сдѣлавшимся аномаліей послѣ французской революціи. Такая краткая историческая справка даетъ намъ возможность разобраться въ тѣхъ пріемахъ научнаго изученія государства, которыхъ мы имѣемъ въ виду коснуться въ этомъ параграфѣ. Мы указали на одну основную силу среднихъ вѣковъ—феодализмъ; другая сила, вліявшая также на весь строй политическихъ и соціальныхъ отношеній была—католицизмъ. Католицизмъ, прошедшій чрезъ всю исторію среднихъ вѣковъ, выполнялъ въ тоже время функціи недостающей центральной власти, онъ олицетворялъ собой какъ бы идею Римской Имперіи, ибо онъ одинъ стремился объединить людей подъ общимъ именемъ христіанина. Въ католицизмѣ заключается необходимая идея централизаціи власти, которой не имѣлъ средневѣковый политическій міръ. Естественно, что представители католицизма — папы, являлись такимъ образомъ какъ бы высшими государями надъ государями свѣтскими. Объясняется это какъ особыми теологическими соображеніями, которыя мы укажемъ, такъ и тѣмъ, что римская церковь дѣйствительно являлась сильнымъ централизованнымъ государствомъ, являлась реальной силой, господствующей надъ всѣми царствами и народами. Совершенно понятно, что идея Римской Имперіи, идея всесвѣтной монархіи должна была быть враждебной католической церкви, претендующей на міровое значеніе. Во вселенскомъ и міровомъ значеніи католической церкви было главное ея практическое значеніе. Феодализмъ представлялся системой спеціальныхъ отдѣльныхъ договоровъ, одна церковь представляла собой ту организацію, которая желала всѣ царства и народы привести къ единству,—соперниковъ ей въ этомъ отношеніи не было ни одного, кромѣ туманнаго призрака Римской Имперіи. Совершенно ясно, когда этотъ

призракъ получалъ реальное основаніе въ лицѣ того или другаго энергичнаго императора, тогда онъ долженъ былъ вступать въ рѣзкую и горячую борьбу съ папой. Вопросъ о первенствѣ очевидно склонялся въ концѣ концовъ на сторону папъ, такъ какъ императорская власть не имѣла въ дѣйствительности никакого реальнаго основанія, императоръ былъ тѣмъ же непрочнымъ главой феодальнаго государства, вся сила и значеніе котораго зависѣла отъ согласія его съ вассалами. Папы пользовались могущественнымъ средствомъ разрѣшать вассаловъ отъ данной ими присяги и тѣмъ самымъ въ корнѣ подрывать основанія феодальнаго государства. Вотъ та политическая канва, которая даетъ намъ возможность объяснить научные пріемы изученія государства, встрѣчаемые въ средніе вѣка. Наиболѣе ранними сочиненіями по государству являются тѣ, которыя описываютъ существующія политическія отношенія.

Хроникеры, являясь повѣствователями древности, въ тоже самое время передаютъ очень часто въ томъ или другомъ видѣ свои замѣчанія о сущности переживаемыхъ ими политическихъ отношеній. Но подобное описательное отношеніе къ государству не представляетъ для насъ большаго интереса, для насъ важна та часть творческой работы человѣческаго ума, которая схватывала и обобщала существующіе принципы въ политическомъ строѣ среднихъ вѣковъ, возводила эти принципы въ теорію и стремилась провести въ свою очередь теорію эту въ жизнь. Съ этой точки зрѣнія прежде всего взялись за выясненіе значенія государства писатели духовнаго направленія.

Отцы церкви, проповѣдуя сущность христіанскаго ученія, которое сдѣлалось господствующей религіей, не могли не коснуться государства. Въ Евангеліи нѣтъ указаній на свойства и сущность власти, кромѣ словъ Спасителя: „Воздайте кесарево кесареви“. Лишь у Апостола Павла мы имѣемъ цитату, изъ которой выводилось божественное происхожденіе власти: „нѣсть-бо власти, аще не отъ Бога“. Но апостолы и отцы церкви стремились опредѣлить извѣстныя границы власти, проводя разницу между повиновеніемъ Богу и повиновеніемъ земной власти.

Въ этомъ признаніи небеснаго царства и заключается вся суть ограниченія власти, признаваемой христіанствомъ. Въ дѣяніяхъ Св. Апостоловъ (IV, 19) находится знаменитое изреченіе: „Бога надо слушать болѣе, нежели человѣка“, которое явилось аргументомъ для христіанъ, отстаивающихъ свободу своей нравственной религіозной жизни. Св. Григорій Богословъ, Св. Іоаннъ Злотоустъ, Св. Амвросій Медіоланскій ставятъ свою власть—власть священства; выше власти свѣтской, представляемой императоромъ. Такая постановка вопроса сразу вводитъ новые принципы въ существо политическихъ отношеній.

Римскій цезарь не подчинялся никому, въ свою очередь ему всѣ подчинялись; власть римскаго цезаря приняла еще болѣе серьезный характеръ послѣ того, какъ выразилось стремленіе обоготворять самихъ цезарей. Цезари признавались божествами, и ихъ статуямъ велѣно было кланяться. Эта мѣра являлась не простымъ какимъ-либо тщеславіемъ, она имѣла свое политическое значеніе. Сравнивъ себя съ богами, цезари тѣмъ самымъ окончательно упрочили

свою власть, они не имѣли никакого ограниченія, ибо боги, которые, по воззрѣніямъ всѣхъ народовъ, властвовали надъ людьми, были имъ равны. Появленіе доктрины, отрицающей всемогущество власти цезаря во имя божественной власти, явилось несомнѣнно очень важнымъ поворотомъ въ исторіи политическихъ отношеній древняго міра; развиваясь далѣе, направленіе умовъ населенія должно было повести къ разложенію такъ прочно сложившагося политическаго союза. Это показываетъ, что христіанство не только въ качествѣ субъективной нравственно-религіозной доктрины, отрывавшей отъ имперіи массу подданныхъ и обращавшей ихъ къ непосредственому религіозному созерцанію, служило къ ниспроверженію политическаго строя Рима, но мы видимъ, что этому служило и то христіанство, которое сдѣлалось господствующей церковью. Признанные императорами епископы стремились провести грань ихъ власти, стремились разрушить основаніе, на которомъ зиждилась власть римскихъ императоровъ. Омнипотенція власти получила значительное ограниченіе въ признаніи власти священства. Григорій Богословъ говоритъ (orat. XVIII): „законъ Христа подчинилъ васъ нашей власти и нашему суду, ибо и мы властвуемъ и, прибавлю, властью высшей и совершеннѣйшей, нежели ваша“. Императоръ, писалъ Амвросій Медіоланскій, не долженъ никого лишать свободы, добрые цари любятъ свободу, нечестивые — рабство. Уже здѣсь духовная власть идетъ далѣе скромнаго признанія своего авторитета, она даетъ царямъ прямые совѣты уже чисто политическаго характера; для церкви ставится вопросъ о вмѣшательствѣ въ сферу политическихъ отношеній. Такъ говорили епископы на первыхъ шагахъ своего служенія паствѣ и государству. Съ паденіемъ Западной Римской Имперіи централизованнаго государства не было на лицо, явились лишь небольшія государства, представляемыя разными германскими племенами, и епископъ, засѣдающій въ Римѣ, долженъ былъ волей-неволей поднять свой голосъ не только по церковнымъ, но и по политическимъ вопросамъ. Несовершенства политическихъ отношеній, возникшія послѣ паденія Западной Римской Имперіи, дали возможность, практическое основаніе развиться теоріи, видящей во власти духовной единственную возможность умиротворить политическія отношенія. Еще до паденія Западной Римской Имперіи, когда эти причины были въ такомъ же ходу, мы встрѣчаемся уже съ полной теоріей о государствѣ, излагаемой въ ученіи блаженнаго Августина, въ его сочиненіи „De civitate dei“. Августинъ указываетъ, что есть два царства: одно Божіе, а другое отъ діавола — царство земное. Порядокъ можетъ быть тогда, когда власть низшая, власть земная подчиняется власти, озаренной небеснымъ свѣтомъ, именно власти священства.

Ученіе Августина развивалось другими, менѣе выдающимися представителями средневѣковой философіи, въ особенности, это ученіе о томъ, что власть духовная должна получить свое самостоятельное значеніе, какъ ученіе, объясняющее намъ сущность тогдашняго государства. Оно все болѣе и болѣе поглощаетъ вниманіе средневѣковыхъ мыслителей. Такъ какъ образованность вся сосредоточивалась исключительно въ духовномъ сословіи, то понятно почему вплоть до эпохи возрожденія мы исключительно имѣемъ защитниковъ преимущества духовной власти надъ свѣтской: ученые стараются не изу-

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 лин., № 45).

чать государство, а прославлять необходимость подчиненія власти духовной. Въ свою очередь самая церковь принимаетъ весьма сложную организацію, которая имѣетъ и своихъ хроникеровъ и своихъ догматиковъ; церковь во многомъ подражаетъ пріемамъ старой Римской Имперіи, она является чѣмъ-то такимъ, что выполняетъ основную задачу на землѣ — приводить народы къ единству. Папы римскіе, вступая въ борьбу съ императорами, отстаивали главнымъ образомъ за собой право быть исключительными представителями собиранія народовъ воедино, они не допускали того, чтобы императоръ могъ быть такимъ же представителемъ единенія царствъ и народовъ.

Поэтому-то для государства эпоха борьбы папъ съ императорами представляетъ для разрѣшенія лишь одинъ важный вопросъ о происхожденіи власти какъ духовной, такъ и свѣтской. Чрезъ всѣ средніе вѣка незыблимо проходитъ христіанское міросозерцаніе, и происхожденіе всѣхъ формъ политическаго быта освящается церковью. Вопросъ заключается лишь въ распредѣленіи власти, и въ этой борьбѣ католическая церковь играла болѣе почтенную роль, а именно она желала отстоять нѣсколько единство политическое, ея докрины были выше доктринъ феодальнаго государства, сводящихся къ договору и въ сущности къ господству кулачнаго права. Такія идеи, какъ Божій міръ, который старалась установить церковь, указавшая дни, когда запрещалась частная война, показываютъ, что она зорко находилась на стражѣ объединительницы и хранительницы порядка всего міра. Эпоха возрожденія, важная тѣмъ, что свѣтскіе люди стали заниматься науками и искусствами, которыя уже перестали быть исключительнымъ достояніемъ духовнаго сословія, эта эпоха оживила всѣ вопросы, оживила она и вопросы государственнаго права. Со времени эпохи возрожденія получается рѣзкій поворотъ освобожденія власти отъ протектората папы. XIV вѣкъ выдвигаетъ уже намъ защитниковъ чисто свѣтской власти, каковыми были Петръ Дебуа, Іоаннъ Парижскій, Марсель Падуанскій и Данте въ своемъ сочиненіи „De monarchia“. „Возрожденіе“, споря противъ авторитета церкви, желая освободить личность изъ подъ давленія церковной власти, тѣмъ самымъ перенесла свою симпатію на свѣтскую власть, и свѣтская власть почувствовала это, такъ какъ многіе изъ ученыхъ и поэтовъ явились придворными лицами, которымъ сильно покровительствовали монархи. Возрожденіе было эпохой, предшествующей эпохѣ реформаціи.

Реформація, это великое движеніе новаго времени, дала возможность видоизмѣнить вліяніе политическихъ отношеній въ государствѣ. Свѣтская власть въ эпоху реформаціи совершенно освобождается изъ подъ гнета власти церковной, и въ то же самое время лютеранская церковь подчиняется власти свѣтской. Поэтому-то реформація, начавшаяся во имя освобожденія личности, подобно французской революціи, укрѣпила сильно авторитетъ власти, укрѣпила начало цѣлаго. Государство, какъ союзъ организаціи порядка и свободы, въ средніе вѣка не удовлетворяло ни той, ни другой цѣли: не было свободы, когда было закрѣпощеніе нисшихъ сословій высшимъ, не было порядка, такъ какъ церковь врывалась въ политическія отношенія, расчленяя цѣлое. Поэтому свѣтская власть, идя противъ католицизма и заключая союзъ съ рефор-

маціей, тѣмъ самымъ очень предусмотрительно озаботилась объ усиленіи своего авторитета. Укрѣпивъ эту власть, реформація подчинила церковь государству и тѣмъ закончила идейное торжество власти; для свѣтскихъ государей не было уже той главной внѣземеленой силы—католичества, которая являлась помѣхой ихъ авторитета. Сочувствіе свѣтской власти выражаетъ и Лютеръ, но въ особенности это выразилъ Меланхтонъ, который говоритъ, что св. писаніе не только предписываетъ повиновеніе властей, но и воздаяніе имъ чести, т. е. не только внѣшняго уваженія, но и внутренняго расположенія мыслей. Среди реформатскихъ писателей занимали мѣсто и такіе, которые отрицали монархическую власть и защищали власть всего народа, который установлялъ республику.

Теоріи народовластія, выдвинутыя нѣкоторыми ученіями эпохи реформаціи кальвинистами, въ сущности нисколько не измѣняли самого характера политическихъ отношеній: онѣ, подобно монархіямъ, создавали сильную организацію порядка въ политическомъ союзѣ, что и доказала Англія въ эпоху господства Кромвеля. Между тѣмъ къ концу XVI вѣка образовались сильныя государства, которыя представляли изъ себя централизованныя государства съ единой монархической властью, парализовавшей власть феодаловъ, но сохранившей всѣ соціальныя ихъ привилегіи. Въ Западной Европѣ явилось движеніе городскихъ общинъ, и мы встрѣтили на ряду съ феодалами автономныя городскія республики, автономныя государства, которыя по своему характеру власти вполнѣ были тождественны съ абсолютными государствами среднихъ вѣковъ и начала новаго времени. Такія республики, какъ Венеція, Пиза, Генуя, Гамбургъ и др., по характеру своей власти были такими же жестокими формами государственнаго устройства, какими были средневѣковыя монархіи. Королевская власть, лишивъ феодаловъ ихъ первенствующаго господства, лишила и городскія общины ихъ политическаго значенія, но подобно тому, какъ феодалы сохранили свое соціальное значеніе въ ихъ округѣ, такъ и городскія общины явились мѣстными автономными единицами, получившими совершенно самостоятельное участіе въ управленіи, которое обезпечивало тѣмъ не менѣе высшимъ классамъ ихъ господство надъ нисшими. Какъ реакція противъ реформаціи, явилось основаніе іезуитскаго ордена, и іезуиты сдѣлались снова блестящими защитниками папской власти, какъ объединительницы всего христіанскаго міра. Такая идея особенно блестяще высказана была Компанелой въ его сочиненіи „О всемірной монархіи папъ“. Абсолютное государство, лишившее политической самостоятельности какъ церковь, такъ и феодаловъ и городскія общины, лишь стремилось призвать ихъ къ участію въ собраніи земскихъ чиновъ, возникающихъ, благодаря интересамъ самой власти. Земскіе чины были такимъ институтомъ, который былъ важенъ для власти и сохранялъ еще въ себѣ принципъ стараго договорнаго государства. Земскіе чины давали королямъ деньги и войско для веденія войны.

Сословій земскихъ чиновъ было три: дворянство, духовенство и горожане; они явились тѣми элементами, изъ совокупности которыхъ вырабатывалось впослѣдствіи представленіе о земствѣ, о землѣ, въ противовѣсъ единоличному

элементу (королю, князю). Но это представленіе о „землѣ“, вырабатывающееся въ XVI вѣкѣ, является уже наканунѣ полнаго паденія земскихъ чиновъ. Земскіе чины, какъ элементъ, могущій при нѣкоторыхъ условіяхъ раздѣлить власть монарха, падаютъ окончательно, и XVII—XVIII вѣка являются временемъ полнаго торжества абсолютныхъ монархій.

Переходя къ указанію, какъ отразилась эпоха конца среднихъ вѣковъ на научномъ изученіи государства, мы считаемъ долгомъ остановиться на двухъ выдающихся писателяхъ XVI вѣка, которые явились смѣлыми защитниками сильнаго монархическаго государства, такъ какъ въ немъ одномъ они видѣли спасеніе народовъ отъ неблаговиднаго политическаго и соціальнаго отношенія; эти писатели были Боденъ и Макіавели. Міръ, по воззрѣніямъ Макіавели,— хаосъ силъ, враждующихъ съ человѣкомъ. Чѣловѣкъ рождается безпомощнымъ, онъ обладаетъ лишь непомѣрными желаніями, подобно всѣмъ животнымъ онъ имѣетъ чувство самосохраненія, но не имѣетъ тѣхъ орудій борьбы, которыми снабжены другія животныя. Чѣмъ безпомощнѣе человѣкъ, чѣмъ необузданнѣе его страсти, чѣмъ враждебнѣе къ нему природа, тѣмъ отчаяннѣе его борьба за существованіе. Эта борьба и создала то, что составляетъ не физическую природу, она породила государство, нравственность и религію. Сознавая безсиліе въ борьбѣ съ природой, человѣкъ ищетъ союза себѣ подобныхъ; люди соединяются въ государства, дабы общими силами отражать враговъ. Когда защита отъ внѣшнихъ враговъ была найдена, то человѣкъ обратился къ борьбѣ съ самимъ собой, съ своими страстями. Люди поняли, что страсти—враги всякаго общежитія, внутренній миръ можетъ быть обезпеченъ лишь тогда, когда люди откажутся отъ исключительнаго преслѣдованія своихъ эгоистическихъ цѣлей и въ интересахъ мира подчинятся общему началу, говоря болѣе юридическимъ языкомъ, признаютъ порядокъ и тѣмъ ограничатъ свою свободу. Съ этой цѣлью возникаютъ нравственность и религія, которыя имѣютъ въ виду умиротворить страсти человѣка. Такимъ образомъ зло породило добро; зло—безпомощность человѣка среди природы и его страсти, добро—государство, нравственность и религія. Но добро порождаетъ новое зло; люди, выросшіе въ государствѣ, не цѣнятъ тотъ покой, другими словами тотъ порядокъ, который установили ихъ предки. Являются праздность и довольство—источники пороковъ. Изъ этого вытекаетъ, что люди находятся въ какомъ-то заколдованномъ кругу, изъ зла вытекаетъ добро, добро снова порождаетъ зло. Но Макіавели не субъективистъ, для него кромѣ воли людей существуетъ еще особая сила, сила судьбы. Эта судьба, по ученію Макіавели какая-то стихійная сила, являющаяся въ міръ лишь въ эпохи всеобщихъ переворотовъ. Такіе перевороты уничтожаютъ не только все достигнутое человѣкомъ, но послѣ нихъ пропадаетъ самая память о прошломъ, человѣкъ снова долженъ начать работу и, несмотря на всеобщее разрушеніе, зло съ корнемъ не вырвано, зло лежитъ въ самомъ человѣкѣ, это зло — природа человѣка. Такимъ образомъ Макіавели придерживается теоріи вѣчнаго круговращенія: исторія человѣчества не есть прогрессивное развитіе, люди неспособны къ усовершенствованію, люди способны все болѣе и болѣе идти внизъ до тѣхъ поръ, пока зло не достигнетъ

такихъ размѣровъ, что совершается переворотъ и очищается міръ отъ накопившейся людской злобы. Такова философская космогонія Макіавели, показывающая намъ во-первыхъ, его основную посылку, признаніе объективно существующаго порядка въ видѣ судьбы, и затѣмъ взглядъ его на природу человѣка, которая сама по себѣ есть зло. Но уже въ ученіи Макіавели мы видимъ порожденіе эпохи возрожденія въ томъ смыслѣ, что его государство является созданіемъ воли людей. Это не тотъ государственный строй, который освященъ церковью, власть не имѣетъ божественной печати, это просто минимальное зло, которое установляютъ люди для того, чтобы избѣжать болѣе сильнаго зла.

Макіавели писалъ въ такую эпоху, которая въ особенности знаменательна въ образованныхъ классахъ низкимъ уровнемъ нравственности. Онъ былъ правъ, говоря, что въ человѣкѣ преобладаютъ дурныя увлеченія; можно сказать про людей, что они въ общемъ неблагодарны, непостоянны, лицемѣрны, трусливы и корыстолюбивы,—всѣ эти влеченія связаны однимъ общимъ мотивомъ, мотивъ этотъ эгоизмъ; эгоизмъ есть основная черта человѣческой природы. Замѣчательно остроумный человѣкъ Макіавели показываетъ, что большинство законодателей въ исторіи, создавая свои законы, разсчитывали на дурное состояніе людской природы. Всѣ эти законы разсчитаны на то, что люди, когда представится случай, готовы излить свою злобу на близкаго имъ человѣка. Особенно остроумно замѣчаніе Макіавели о томъ, что пока оказывается людямъ добро, они всецѣло преданы благодѣтелю и предлагаютъ все свое имущество, пока тотъ въ этомъ не нуждается. Стоитъ благодѣтелю потерпѣть нужду, и онъ потребуетъ этихъ благъ, люди сейчасъ отъ него отворачиваются. Указавъ на то, что Макіавели, начиная свою философію съ выясненія какъ общей міровой конструкціи, такъ и съ изученія психической стороны человѣка, мы видимъ, что этотъ пріемъ является для насъ напоминающимъ пріемы античной философіи, разница въ томъ, что античная философія лучше смотрѣла на человѣка, чѣмъ смотрѣлъ Макіавели. Но та и другая, космологическая и психологическая точки зрѣнія вліяютъ на то, что Макіавели выводитъ необходимость государства, такъ какъ цѣль государства—общее благо. Люди, составляющіе государство, не измѣняютъ своей природы, это тѣ же узкіе эгоисты, дѣйствующіе только для своей выгоды. Макіавели не опускаетъ глазъ предъ роковымъ вопросомъ, какъ примирить противорѣчіе между эгоистической природой человѣка и общимъ благомъ, преслѣдуемымъ государствомъ. Все политическое ученіе его есть рядъ правилъ, имѣющихъ въ виду указать средства, дабы сгладить подобное несоотвѣтствіе. Главнѣйшее средство заключается въ перевоспитаніи людей помощію государства и въ привитіи гражданамъ извѣстныхъ нравственныхъ качествъ. Люди, по ученію Макіавели, могутъ дѣлать добро въ силу необходимости; тамъ, гдѣ имъ предоставленъ свободный выборъ и свобода ихъ ничѣмъ не стѣснена, тамъ замѣчается замѣшательство и безпорядокъ. Этой стороной человѣческой природы и должны воспользоваться организаторы государства; внѣшняя сила должна дѣйствовать на людей въ направленіи, полезномъ общежитію. Такая сила должна быть во-пер-

выхъ, силой примирительной, во-вторыхъ, постоянной, т. е. постоянно дѣйствующей на людей. Сила, могущая воспитать въ людяхъ гражданскія добродѣтели, можетъ заключаться лишь въ государствѣ; только государство обладаетъ авторитетомъ, способнымъ сдерживать страсти людей и направлять ихъ на общую цѣль. Задача государства въ борьбѣ съ человѣческими страстями состоитъ въ томъ, чтобы сдерживать ихъ, гдѣ онѣ могутъ принести вредъ, и давать имъ волю тамъ, гдѣ онѣ могутъ служить стимуломъ плодотворной дѣятельности. Государство борется главнымъ образомъ съ корыстолюбіемъ и властолюбіемъ. Корыстолюбіе вредно всякому общежитію, поэтому необходимы законы, установляющіе равномѣрное распредѣленіе имущества и препятствующіе накопленію матеріальныхъ богатствъ въ однѣхъ рукахъ. Властолюбіе источникъ тираній; нельзя не признать, что властолюбіе нерѣдко является причиной весьма благотворной. Великіе основатели и реформаторы государства были и великими честолюбцами. Ни одно государство неможетъ существовать безъ сильныхъ людей, обязанныхъ высокому положенію въ обществѣ своей жаждой власти. Слѣдовательно, надо надѣлить гражданъ такимъ властолюбіемъ, чтобы оно было полезно государству и не было вредно свободѣ отдѣльныхъ лицъ. Люди стремятся къ власти не ради власти. Властолюбіе дѣлается вреднымъ, разъ властители преслѣдуютъ только свои корыстныя влеченія. Особенно вредно властолюбіе тѣхъ людей, которые живутъ въ подходящей къ тому обстановкѣ, а такая обстановка есть богатство. Богатство даетъ людямъ денегъ и праздность, праздность даетъ перевѣсъ животной сторонѣ природы человѣка надъ духовной; властолюбіе богатыхъ людей неможетъ быть полезно государству. Самое дѣйствительное воспитательное средство есть бѣдность; поэтому уничтоженіе богатства отдѣльныхъ лицъ равносильно уничтоженію вредныхъ общежитію источниковъ честолюбивыхъ стремленій. Не только богатство, но всякое другое благо, нечаянно выпавшее на долю человѣка, развиваетъ въ немъ вредныя общежитію влеченія. Власть должна находиться въ рукахъ тѣхъ людей, которые дѣйствительно оказали услуги государству и за это получили награду въ видѣ власти. Человѣкъ, пріобрѣвшій власть добросовѣстно, путемъ долгаго служенія народу, будетъ пользоваться въ интересахъ этого народа. Жизнь, посвященная общественному служенію воспитала человѣка, внушила ему любовь къ труду, развила въ немъ благородство, обуздала его страсти. Его соблазняетъ не похоть, а тѣ награды, то всеобщее уваженіе, которое выпадаетъ на долю достойныхъ слугъ народа, но Макіавели и здѣсь разочаровываетъ человѣка: и также лицо, достигшее по праву власти, можетъ принести вредъ государству, можетъ быть источникомъ зла. Лицо, вкусившее сладость власти, не всегда въ состояніи обратиться къ частной жизни. Народъ, устраняющій такого человѣка отъ политической дѣятельности, воспитываетъ въ немъ врага и наталкиваетъ его на тѣсный путь. Для того, чтобы государству обезопасить себя со стороны властолюбивыхъ влеченій, оно должно дать широкій просторъ всѣмъ даровитымъ, заслуженнымъ гражданамъ и вознаграждать ихъ за заслуги по достоинству. Но государство должно не только заниматься установленіемъ отрицательныхъ условій общежитія, т. е. устране-

ніемъ одного зла: необходима гражданская добродѣтель; она состоитъ въ томъ, что люди стремятся исключительно къ общему благу. Съ этого пункта совершенно яснымъ представляется все ученіе Макіавели. Макіавели, давая рядъ практическихъ совѣтовъ, такъ низко ставя природу человѣка, часто является мыслителемъ, подтверждающимъ необходимость строгой абсолютной власти, подобно Гоббесу, но внимательное изученіе его теоріи показываетъ, что онъ является большимъ защитникомъ именно республиканскаго строя правленія, ибо та гражданская добродѣтель, которая должна составлять положительную сторону всякаго государства, можетъ развиться лишь въ свободномъ государственномъ строѣ, когда всѣ граждане живутъ сознательной общественной жизнью. Государство, въ которомъ одно лицо или меньшинство эксплоатируетъ все остальное, имѣя въ своихъ рукахъ власть, такое государство можетъ развить въ самомъ народѣ лишь любовь къ своему очагу, къ своимъ ближнимъ, но отнюдь не понятіе общаго блага, понятіе полной солидарности своей съ государствомъ. Тамъ, гдѣ возможна такая добродѣтель, тамъ Макіавели энергично ее рекомендуетъ и энергично показываетъ преимущества ея надъ всѣмъ остальнымъ. Большое достоинство Макіавели заключается въ томъ, что онъ, желая выводить черты своего государства изъ изученія объективной природы міра и человѣка, нисколько не закрывалъ глазъ на всѣ факторы, вліяющіе на образованіе государства. Онъ одинъ изъ немногихъ мыслителей новаго времени обратилъ вниманіе, хотя и не вполнѣ ясно, на соціальныя особенности народа. Только этимъ и является его желаніе всюду прославлять бѣдность сравнительно съ богатствомъ, доказывать вредъ неравномѣрнаго распредѣленія имущества. Демократъ по своимъ убѣжденіямъ, онъ является большимъ врагомъ аристократіи. Дворянство, по его воззрѣнію, является безусловно вреднымъ элементомъ для всякаго здороваго общежитія; оно пользуется богатствомъ безъ добродѣтели и занимаетъ высокое положеніе не по заслугамъ. Эти соціальныя причины, вліяющія на образованіе государства и заставили Макіавели, демократа и республиканца по убѣжденію, являться какъ-бы защитникомъ единовластія, защитникомъ власти князя. Такое кажущееся противорѣчіе его воззрѣній въ сущности является для насъ вполнѣ понятнымъ, когда мы усмотримъ всю совокупность отправныхъ точекъ теоріи Макіавели: космологическую, психологическую и соціальную. Внѣшнія условія, природа человѣка, неравномѣрное распредѣленіе богатства, все это такія вещи, которыя требуютъ организаціи порядка, и этотъ порядокъ какой бы цѣной ни былъ достигнутъ, является лучшимъ, чѣмъ предоставленіе людей самимъ себѣ, какъ въ борьбѣ съ природой, такъ и въ борьбѣ между собой и соціальными условіями жизни. Эта точка зрѣнія и заставляетъ его, въ особенности для государствъ Италіи, рекомендовать, какъ средство спасенія, сильную и неограниченную монархію. Но и здѣсь выступаетъ у Макіавели его же точка зрѣнія, что князь, правящій неограниченно государствомъ, долженъ быть человѣкомъ, возведеннымъ на княжескій престолъ волей народной или личной энергіей или ловкостью, иными словами онъ долженъ, благодаря какому-либо его личному достоинству, оцѣненному или имъ самимъ или другими, получить власть въ свои руки. Макіавели рѣзко возражаетъ противъ наслѣдственности престола, такъ какъ

князь, по наслѣдству получившій престолъ, можетъ оказаться вреднымъ, онъ обязанъ своею властью не народу и поэтому ему безразлично, благоденствуетъ этотъ народъ, или нищенствуетъ: Макіавели снова возвращается къ своей излюбленной темѣ о вредѣ роскоши для управленія государствомъ. Князья, получившіе воспитаніе въ праздности и досугѣ, являются людьми наиболѣе поддающимися своимъ страстямъ. Не входя въ подробное изложеніе теоріи Макіавели, мы здѣсь отмѣтимъ только новый особый пріемъ научнаго изученія государства, который несомнѣнно представлялся весьма замѣчательнымъ, и этимъ объясняется, почему книга Макіавели является второй книгой послѣ „Политики“ Аристотеля, которая имѣла такой громадный успѣхъ во всѣхъ политическихъ слояхъ населенія. Помимо своей чисто философской теоріи государства, Макіавели является вполнѣ человѣкомъ своего времени, и его трактаты, подобно трактатамъ Платона и Аристотеля, въ сущности являются очень близкимъ отраженіемъ несовершенства окружающей его дѣйствительности. Близко стоя къ государственному устройству Флоренціи, Макіавели очень ясно замѣчалъ всѣ недостатки итальянскихъ государствъ, въ особенности важной причиной были партіи, эксплоатировавшія власть въ своихъ интересахъ и пренебрегавшія интересами самого населенія. Поэтому то Макіавели требуетъ, чтобы государственная власть не находилась въ рукахъ одного какого либо класса, а обнимала всѣ общественные элементы, изъ которыхъ слагается общественное устройство. Взгляды Макіавели образовались подъ вліяніемъ не только эпохи возрожденія, но главнымъ образомъ подъ вліяніемъ чисто-практическихъ условій жизни. Обладая большимъ критическимъ умомъ, Макіавели пережилъ рядъ такихъ событій, которыя сами по себѣ учили его лучше всякой книги. Случай возникновенія государствъ Италіи, благодаря дѣятельности отдѣльныхъ лицъ, заставилъ Макіавели придавать очень сильное значеніе личности въ исторіи. Подобно софистамъ онъ утверждаетъ, что свободная дѣятельность людей создаетъ государства и религіи, она является причиной всего того, что есть не физическая природа человѣка. Въ ученіи Макіавели насъ поражаетъ нѣкоторое странное пренебрежительное отношеніе его къ искусству и наукѣ. Это объясняется тѣмъ, что искусство и наука процвѣтали при дворахъ итальянскихъ тирановъ, поэты и художники являлись какъ бы частью придворнаго штата, ни чѣмъ не возвышающейся надъ общимъ уровнемъ ничтожества; они не учили людей добродѣтели, они вмѣстѣ со всѣмъ дворомъ предавались удовлетворенію своихъ страстей. Выходя изъ предположенія, что эгоизмъ и личный произволъ являются препятствіемъ для правильной государственной жизни, Макіавели требуетъ воспитанія людей въ страхѣ Божіемъ, уваженіи къ законному порядку, преданности къ государству и любви къ отечеству. Оттѣнивъ важныя и хорошія стороны Макіавели, нельзя обойти вниманіемъ, что онъ, являясь слишкомъ писателемъ своей эпохи, рекомендовалъ временно тѣ мѣры, которыя впослѣдствіе его читатели принимали за основной принципъ его нравственности и его политической доктрины. Многія изъ рекомендуемыхъ Макіавели мѣръ таковы, что онѣ какъ бы отвѣчаютъ принципу— цѣль оправдываетъ средства. Въ оправданіе Макіавели можно сказать, что положеніе итальянскихъ государствъ дѣйствительно было таково, что надо

было рѣшаться на все, чтобы хотя нѣсколько спасти порядокъ. Этими немногими словами мы можемъ ограничиться въ характеристикѣ Макіавели, какъ писателя, употребляющаго совершенно новые сравнительно съ его предшественниками пріемы изслѣдованія государства. Макіавели по своимъ научнымъ пріемамъ изслѣдованія какъ бы воскрешаетъ древнюю философію, онъ также стремится обосновать свое ученіе какъ космологическими, такъ и психологическими данными. При этомъ нельзя не обратить вниманія, что онъ идетъ въ разрѣзъ съ древней философіей по поводу источника гражданской добродѣтели. Для писателя древняго міра политическій дѣятель долженъ имѣть досугъ (σχολή), для того, чтобы отдаваться политической дѣятельности; отсутствіе матеріальныхъ заботъ является такимъ образомъ у Платона необходимымъ требованіемъ гражданской добродѣтели, для этого человѣкъ обращается къ коммунизму. Макіавели наоборотъ доказываетъ, что досугъ, праздность и матеріальная обезпеченность служатъ источникомъ всякихъ пороковъ. Такая точка зрѣнія на государство заставляетъ насъ особенно выдѣлить ученіе Макіавели, показать, что его пріемы изученія государства являются крайне важными и заслуживающими весьма серьезное вниманіе. Такого глубокаго изслѣдованія окружающей жизни, характеристики отношеній тогдашней Италіи мы не находимъ ни у одного современнаго ему изслѣдователя. По вопросу о вліяніи соціальныхъ отношеній на строй государства, Макіавели опередилъ на нѣсколько вѣковъ изслѣдователей по государственному праву. Убѣжденный демократъ и республиканецъ, онъ считалъ необходимымъ давать совѣты о монархіи тамъ, гдѣ она, по его мнѣнію, могла охранить порядокъ и тѣмъ удержать государственную форму, все-таки считаемую имъ лучше того состоянія, когда люди предоставлены вліянію естестественныхъ страстей. Власть, о которой трактуетъ Макіавели, обнаруживаетъ въ немъ сильнаго защитника народовластія, ибо, какъ мы видѣли, защищая монархію, онъ старается признать годной ту форму, которая показываетъ намъ происхожденіе власти князя прямо отъ воли народа.

Въ противоположность Макіавели защитникомъ монархическаго начала и убѣжденнымъ монархистомъ является писатель XVI вѣка Боденъ, который значительно двинулъ впередъ научное изученіе государства, обративъ вниманіе на тотъ основной признакъ, безъ котораго немыслимо никакое государство. Этотъ основной признакъ былъ суверенитетъ, въ выясненіи котораго и заключается главнѣйшая заслуга Бодена. Книга Бодена De la république вышла въ 1576 году и представляетъ систематическое ученіе о государствѣ. Боденъ какъ въ политикѣ, такъ и въ философіи рѣзкій противникъ Макіавели, между ними лежало болѣе половины столѣтія, при этомъ Италія временъ Макіавели и Франція временъ Бодена представляли совершенно различныя картины. Боденъ жилъ во Франціи, когда монархія покоилась уже на твердыхъ основаніяхъ, имѣла славную исторію, и дальнѣйшій ростъ ея былъ неотразимымъ требованіемъ всего предшествующаго политическаго развитія; въ монархіи Боденъ видѣлъ единственное средство водворить въ странѣ порядокъ и покой. Макіавели болѣе всего касался разныхъ средствъ для избѣжанія возмущеній и переворотовъ въ государствѣ, Боденъ

говоритъ о сохраненіи государственнаго устройства, политика его мало интересуетъ. Главнымъ образомъ Боденъ силенъ тѣмъ, что у него совершенно опредѣленный идеалъ политическаго устройства, это исторически сложившаяся монархія во Франціи. При этомъ надо привести рѣзкое различіе между Боденомъ и Макіавели. Макіавели матеріалистъ до мозга костей, считающій религію созданіемъ людей ради избѣжанія зла; Боденъ глубоко убѣжденный христіанинъ, вѣрящій въ вѣчныя начала добра и справедливости. Богъ понадобился Бодену не только, какъ основаніе цѣлесообразности мірового порядка, но какъ тотъ прототипъ абсолютнаго монарха, который, по мнѣнію Бодена, одинъ только былъ въ состояніи дать миръ и порядокъ народу. Цѣль своего политическаго трактата Боденъ излагаетъ въ своемъ предисловіи, онъ хочетъ, во-первыхъ, выяснить читателямъ, что главное условіе всякой благоустроенной жизни—прочность авторитета верховной власти, во-вторыхъ, изслѣдуя государственную жизнь,—вообще прослѣдить всѣ ея разнообразныя явленія и раскрыть законы, ею управляющіе. Боденъ признаетъ Платона и Аристотеля своими учителями, но считаетъ нужнымъ пополнить пробѣлы въ ихъ трудахъ; онъ желаетъ не только пополнить исторически сложившимися формами ихъ обзоръ формъ правленія, но онъ старается раскрыть испытующей мысли новые пути. Противъ Макіавели онъ возстаетъ всѣми силами своей души. Ихъ различіе мы выяснили выше, и поэтому понятна та густота красокъ, которыхъ онъ не щадитъ, говоря объ ученіи Макіавели. Боденъ, вѣря въ міровой порядокъ, одинаково осуждаетъ тѣхъ писателей, изъ которыхъ одни служатъ тиранамъ, а другіе льстятъ народу и проповѣдуютъ революцію; тѣмъ и другимъ путемъ они стремятся къ одной и той же цѣли—расшатать государственный порядокъ, поколебать авторитетъ законной власти, расчистить путь беззаконіямъ и исторгнуть изъ людей вѣру въ Бога и вѣчное начало добра и справедливости. Что-же такое государство по ученію Бодена? Государство Боденъ опредѣляетъ, какъ правовое управленіе нѣсколькими семействами и тѣмъ, что у нихъ есть общаго съ верховною властью. Конечная цѣль государства есть развитіе умственныхъ и нравственныхъ силъ. Боденъ придаетъ сильную роль семьѣ въ государствѣ, онъ вездѣ защитникъ авторитета, который онъ старается провести во всѣхъ единеніяхъ людей, начиная съ семьи. Вся сущность ученія Бодена сводится къ выясненію природы верховной власти. Верховная власть, суверенитетъ, по Бодену, есть власть единая, постоянная, абсолютная. Эти три признака—во-первыхъ, единство, во-вторыхъ, постоянство и неотчуждаемость и въ-третьихъ, неограниченность—являются чертами государственнаго устройства, открытіе которыхъ стяжало Бодену большую славу, такъ какъ въ сущности до сего времени суверенитетъ государства надѣляется тѣми же самыми признаками. Въ главѣ о признакахъ суверенитета Боденъ перечисляетъ различныя функціи власти, а именно во-первыхъ, власть издавать законы и отмѣнять ихъ, во-вторыхъ, объявлять войну и заключать миръ, въ-третьихъ, быть послѣдней судебной инстанціей, въ-четвертыхъ, право помилованія и въ-пятыхъ, право чеканки монеты и установленія мѣръ и вѣсовъ. Такимъ образомъ Боденъ ясно приходитъ не только къ опредѣленію единства власти,

но и къ указанію главнѣйшихъ функцій этой власти, которыя могутъ быть сведены къ законодательству, международнымъ сношеніямъ, суду и финансовому управленію. Оставляя вопросъ о классификаціи государствъ, предложенной Боденомъ, до слѣдующаго отдѣла, мы здѣсь остановимся лишь на общей характеристикѣ пріемовъ изслѣдованія государства, принимаемыхъ Боденомъ. Мыслители среднихъ вѣковъ, какъ мы видѣли, въ большинствѣ принадлежали къ служителямъ христіанской церкви. Основной характеръ христіанской философіи, — стремленіе индивидуализировать природу человѣка, — дало возможность христіанству въ корнѣ подорвать уваженіе къ исторически сложившимся формамъ государственнаго устройства. Съ точки зрѣнія первоначальнаго христіанства государство явилось терпимымъ институтомъ и получало значеніе лишь по освященіи церковью. Формы государственнаго устройства, развившіяся въ эпоху среднихъ вѣковъ, представляютъ намъ постепенный переходъ отъ племенныхъ монархій къ монархіямъ феодальнымъ, основаннымъ на принципѣ частнаго договора. Впослѣдствіе эти феодальныя монархіи превращаются въ абсолютныя монархіи, въ которыхъ и феодалы и коллективные бароны въ видѣ городскихъ общинъ занимаютъ мѣсто лишь въ качествѣ особыхъ соціальныхъ, но неполитическихъ тѣлъ. Созывы земскихъ чиновъ не мѣшаютъ абсолютной власти доканчивать свой процессъ полнаго подчиненія государству всѣхъ элементовъ націи. Такой процессъ вызываетъ въ философіи и литературѣ, занимающейся политикой, особое совершенно отношеніе.

Когда возникалъ и утверждался феодализмъ, то политическая литература, представляемая церковью, явилась защитницей вліянія церкви на политическія дѣла; въ этомъ смыслѣ и церковный союзъ бралъ на себя задачи общегосударственнаго управленія, правда не всѣ, но за то тѣ, которыя тѣсно связаны съ организаціей порядка. Если мы не замѣчаемъ совершенно свободы, которую допускалъ католицизмъ, то мы видимъ, что онъ въ особенности былъ силенъ организаціей порядка, и для народовъ объединяющимъ цѣлымъ всегда была католическая религія, это міровое государство съ видимой главой въ лицѣ римскаго папы. Такое міровое государство, вполнѣ существующее и уживающееся съ раздробленностью феодальныхъ владѣній, не могло примириться съ ростомъ отдѣльныхъ монархій и должно было встать къ нимъ въ то или иное отношеніе. Сначала монархическая власть выступаетъ подъ защитой церкви, заимствуетъ у нея теорію божественнаго происхожденія власти, и католицизмъ такимъ образомъ помогаетъ королямъ совершить великій процессъ объединенія государства. Но католицизмъ, требуя подчиненія авторитету, представляющемуся духовной іерархіей, является препятствіемъ ко всякому свободному проявленію духа человѣческаго.

Реакція, которая явилась на чисто индивидуалистической почвѣ и проявилась съ такой силой въ эпоху возрожденія въ Италіи, отразилась и на области политики. Реформаціонное движеніе, отрицавшее авторитетъ церкви, дало несомнѣнный толчекъ и къ развитію политическихъ отношеній. Власть государства, стѣсняемая извнѣ властью католическаго первосвященника, съ

признаніемъ реформаціи достигаетъ полнаго суверенитета, поэтому-то въ большинствѣ государствъ является прочное государственное правленіе, и Боденъ, видя окружающую его дѣйствительность, считалъ возможнымъ примирить во Франціи католическую религію съ ученіемъ о суверенитетѣ; но будучи вѣрнымъ христіаниномъ, онъ тѣмъ самымъ значительно подорвалъ авторитетъ католической церкви, признавъ полное торжество свѣтской власти, полное торжество суверенитета. Оставивъ въ наукѣ такой прочный слѣдъ, Боденъ въ сущности былъ проповѣдникомъ того государственнаго строя, который еще въ теченіи двухъ столѣтій имѣлъ возможность развиться и создать прочное государство. Далеко не въ такомъ положеніи находился его предшественникъ Макіавели, который несомнѣнно видѣлъ въ самомъ печальномъ свѣтѣ положеніе южной Европы и считалъ невозможнымъ вполнѣ раціональный выходъ изъ этого положенія. Оба писателя сходны въ томъ отношеніи, что одинъ изъ необходимости, а другой по убѣжденію требовали усиленія условій порядка въ государствѣ въ ущербъ свободѣ. Макіавели дѣлалъ это въ силу необходимости, такъ какъ не вѣрилъ въ возможность республики, предполагающей добродѣтель въ гражданахъ, Боденъ дѣлалъ это по убѣжденію; у того и у другаго ихъ политическіе мотивы вполнѣ вытекаютъ изъ ихъ основнаго взгляда на строеніе міра. Матеріалистъ Макіавели и глубоко убѣжденный христіанинъ Боденъ не могли прійти къ инымъ выводамъ. Этими выдающимися именами заканчивается исторія средневѣковаго міросозерцанія и мы переходимъ уже къ новому времени, которое, начинаясь эпохою реформаціи, застаетъ въ Европѣ образованіе сильныхъ государствъ какъ монархическихъ, такъ и республиканскихъ. Въ тѣхъ и другихъ имѣется общая черта — произвольное отношеніе власти къ индивидамъ: только нѣкоторые элементы народа, составляющаго европейскія государства, имѣли права въ силу особыхъ актовъ власти, называемыхъ привилегіями. XVII вѣкъ, начавшійся въ Европѣ религіозными и другими неурядицами, не давалъ никакой объективной мѣрки правителямъ и народамъ для образованія правильныхъ отношеній власти къ населенію. Государства, образовавшіяся въ довольно прочные союзы, въ отношеніяхъ между собой дѣйствовали по способу чисто частноправовыхъ отношеній; ни какого порядка, никакихъ принциповъ, руководящимъ дѣятельностью всѣхъ государствъ, не было. Тотъ авторитетъ, который имѣла католическая церковь, былъ подорванъ, на мѣсто его явились разные способы толкованія, и эта умственная неурядица вела къ еще большей неурядицѣ политической, и безъ того осложненной особыми соціальными и религіозными затрудненіями. Для спасенія погибающаго міра, для водворенія порядка въ немъ и явилась доктрина естественнаго права. Разбору этой доктрины, имѣющей такое важное вліяніе въ новые вѣка и указанію на ея пріемы изученія государства мы и отводимъ слѣдующій параграфъ.

§ 4. Естественное право.

Государства начала XVII вѣка должны были получить какую либо всеобъемлющую доктрину, объясняющую политическія отношенія, и эта док-

трина явилась въ видѣ доктрины естественнаго права. Вся сущность естественнаго права заключалась въ томъ, что философы старались все разнообразіе отдѣльныхъ правоотношеній, всю особенность современныхъ государствъ объединить вмѣстѣ и привести къ новому началу, которое должно стоять выше дѣйствительности, выше положительнаго права. Это право и было право естественное, существующее въ природѣ помимо человѣка. Основателемъ школы естественнаго права считаютъ Іоганна Альтузія, который наиболѣе опредѣленно и рельефно выставилъ эти положенія. Съ него собственно говоря и нужно начинать изложеніе этой доктрины, такъ какъ имъ впервые рѣзко опредѣляется новый особый пріемъ изслѣдованія государства. Іоганнъ Альтузи считалъ, что государственный союзъ является существующимъ не только въ силу законовъ, установленныхъ людьми, но и въ силу особыхъ отношеній, существующихъ въ природѣ, въ силу естественныхъ законовъ. Такое признаніе естественныхъ законовъ показываетъ, что явилась потребность обратиться къ высшимъ нормамъ права, и совокупность такихъ нормъ и вошла въ понятіе *естественнаго права*. Въ политической жизни Европы конца средней исторіи и въ началѣ новой господствовали лишь авторитетъ и преданіе. Фактическій порядокъ вещей оправдывался тѣмъ, что онъ „существуетъ“. Вотъ этому-то фактическому состоянію и рѣшили противопоставить міровой порядокъ, который несомнѣнно предписалъ извѣстныя основы для права и государства. Но понять этотъ міровой порядокъ и понять это естественное право человѣкъ могъ только путемъ разума, поэтому-то разумъ и является источникомъ пониманія естественнаго права. Такимъ образомъ картезіанская философія—cogito, ergo sum—шла рука объ руку съ философіей естественнаго права и, хотя все естественное право основано на раціоналистическихъ разсужденіяхъ, тѣмъ не менѣе оно признаетъ существованіе законовъ управляющихъ міромъ. Всѣ указанныя черты мы находимъ уже въ сочиненіи Альтузія, но онъ, положивши начало школы естественнаго права, не заслужилъ такой всемірной извѣстности, какую заслужилъ слѣдующій писатель Гуго Гроцій, считающійся дѣйствительнымъ основателемъ школы естественнаго права. Если Боденъ въ концѣ XVI вѣка, изслѣдуя государство со своей точки зрѣнія, опредѣлилъ понятіе суверенитета, то Гуго Гроцій пошелъ далѣе, онъ хотѣлъ опредѣлить природу отношеній между суверенными государствами. Эта природа отношеній, которая также должна составить право, не можетъ быть правомъ въ общепринятомъ смыслѣ этого слова; такое право должно имѣть особый характеръ. Это право и было правомъ естественнымъ. Естественное право такимъ образомъ то, которое противополагается праву произвольному. Гроцій рѣзко различаетъ jus naturale и jus voluntarium, причемъ, какъ это не странно, jus voluntarium у него является правомъ божества, ибо Богъ подобно людямъ также обладаетъ волею, слѣдовательно, право, основанное на волѣ Бога, есть также право произвольное. Новый, такимъ образомъ, взглядъ на правовыя отношенія, указанныя въ ученіи Гроція, предполагаетъ существованіе въ самомъ мірѣ особыхъ нормъ, руководствующихъ положеніемъ людей. Гроцій выводитъ необходимость права и государства изъ стремленія

человѣка къ общежитію, спокойному и сообразному съ разумомъ; все то, что вытекаетъ изъ стремленія человѣка къ общежитію и есть право. Естественное право есть предписаніе правового разума, указывающаго, что въ извѣстномъ дѣйствіи, сообразно его согласію или несогласію съ разумной общежительной природой человѣка, есть нравственная прочность или нравственная необходимость, а слѣдовательно, оно предписывается или запрещается Богомъ или Творцемъ природы. Въ естественномъ правѣ Гроцій различаетъ двѣ области: первая обнимаетъ тѣ нормы права, которыя вытекаютъ изъ стремленія человѣка къ общежитію и являются необходимымъ условіемъ къ послѣднему; вторая область обнимаетъ нормы, вытекающія изъ высшей способности обсуждать пользу и вредъ вещей. Это и есть естественное право, противополагаемое праву произвольному, jus voluntarium. Jus voluntarium устанавливается взаимнымъ соглашеніемъ, т. е. договоромъ. Государства, по ученію Гроція, установляются договоромъ, причина образованія государствъ есть та же, что и у Аристотеля—общежительная природа человѣка. Гроцій принадлежалъ къ странѣ, которая пользовалась большой свободой индивида, именно къ Голландіи. Въ ней онъ пріучился уважать личность человѣка, вотъ почему въ ученіи Гроція въ опредѣленіи государства уже выступаетъ необходимость обезпечить другой родъ стремленія въ государствѣ, а именно стремленіе къ индивидуальной свободѣ. Государство такимъ образомъ является не только организаціей порядка, какъ объ этомъ мечталъ Боденъ, государство является организаціей и свободы, мало того, свободные люди и составляютъ государство путемъ своего договора. Въ этихъ двухъ основныхъ чертахъ мы видимъ, какъ сильно измѣнились пріемы изученія государства, выдвинулись два совершенно новыхъ основанія, съ точки зрѣнія которыхъ совершенно измѣнилась вся теорія государства: во первыхъ, установлено было существованіе нормъ, стоящихъ выше положительнаго права, а во вторыхъ, вниманіе изслѣдователя было обращено не на организацію порядка, а на обезпеченіе свободы въ государствѣ: индивидъ въ школѣ естественнаго права получаетъ уже ту роль, которая ему вполнѣ дается лишь значительно позднѣе, но онъ несомнѣнно считаетъ себя вправѣ уже заявить свое вліяніе на образованіе и на поддержаніе государства. Естественное право, какъ мы уже говорили, явилось доктриной, желающей спасти политическій строй Западной Европы. Въ этомъ строѣ при общей неурядицѣ не было никакого объединяющаго начала, вотъ это-то объединяющее начало и думали дать въ ученіи объ естественномъ правѣ. Вся исторія государства несомнѣнно служитъ намъ постепенной борьбой между началомъ личнымъ и началомъ общественнымъ. Личное начало въ государствахъ Европы въ XVII вѣкѣ было несомнѣнно подавлено; начало общее, начало государственное одно обращало на себя вниманіе. Въ ученіи мыслителей XVI вѣка, и у Макіавели, и у Бодена, имѣвшихъ такое вліяніе въ наукѣ государственнаго права, мы видимъ стремленіе утвердить и обосновать эти условія торжества начала цѣлаго надъ началомъ личнымъ. Школа естественнаго права, провозглашая существованіе нормъ, выше верховной власти стоящихъ, тѣмъ самымъ подняла того индивида, который былъ задавленъ государствомъ. Это провозглашеніе нормъ естественнаго

права въ свою очередь дало сильное развитіе началу индивидуализма. Объемъ правъ человѣка разростался такъ или иначе въ зависимости отъ той или иной отправной точки зрѣнія мыслителя. Даже такой абсолютистъ какъ Гоббесъ, требующій для спасенія человѣчества полное подчиненіе человѣка государственной власти, признавалъ тѣмъ не менѣе, что государство не можетъ произойти инымъ путемъ, какъ договоромъ свободныхъ людей. Знакомство со школой естественнаго права наглядно показываетъ, что право, все болѣе и болѣе развиваясь, подготовило почву для чисто революціонной доктрины. Но наканунѣ французской революціи ученіе естественнаго права какъ бы развивается на двѣ вѣтви, подобно тому, какъ оно развилось уже въ XVII столѣтіи. Между ученіемъ Гоббеса и Локка лежитъ такая же пропасть, какую мы видимъ впослѣдствіе между ученіемъ Томазія и Вольфа съ одной стороны, и ученіемъ Монтескье и Руссо съ другой.

Вопросъ былъ въ самомъ отношеніи естественнаго права къ государству, а именно, имѣло ли оно цѣлью только нѣсколько расширить объемъ государственной дѣятельности, или же оно имѣло цѣлью дать дѣятельности государства совершенно новое назначеніе.

Писатели, смотрящіе на естественное право съ первой изъ указанныхъ точекъ зрѣнія, явились консерваторами, охранителями современнаго имъ порядка политическихъ отношеній; они старались лишь философски оправдать его. Къ этой группѣ писателей принадлежали Гоббесъ, Томазій и Вольфъ. Писатели, смотрящіе на естественное право со второй изъ указанныхъ точекъ зрѣнія, старались въ корнѣ уничтожить существующее государство и показать ему новые пути. Такое ученіе является уже предтечей революціи. Для ознакомленія съ пріемами научнаго изученія государства въ школѣ естественнаго права мы остановимся лишь на самыхъ выдающихся представителяхъ.

Гроцій издалъ свое знаменитое сочиненіе, „О правѣ войны и мира“, въ самый разгаръ 30-лѣтней войны, когда Европа была вся разорена этой войной, происшедшей вслѣдствіе религіозныхъ распрей. Для того, чтобы этой войнѣ противопоставить какія либо новыя вѣчныя нормы, Гроцій и явился яркимъ защитникомъ и проповѣдникомъ естественнаго права. Послѣдующіе выдающіеся учителя естественнаго права, за исключеніемъ Спинозы, связываютъ свое ученіе съ выдающимися событіями новѣйшей исторіи. Четыре писателя Англіи: Сидней, Мильтонъ, Гоббесъ и Локкъ въ своей теоріи естественнаго права являются защитниками той или иной существующей стадіи развитія политическихъ установленій. Сидней и Мильтонъ были апологетами первой англійской революціи, Гоббесъ явился защитникомъ реставрированной монархіи Стюартовъ, Локкъ явился истолкователемъ второй англійской революціи; порядокъ, установившійся во Франціи, вызвалъ также сперва отношеніе къ себѣ хвалебнаго характера: Фенелонъ и Босюэтъ представляются писателями, защищающими абсолютную власть французскаго монарха. Только въ Германіи мы видимъ въ лицѣ такого мыслителя, какъ Пуффендорфъ, стремленіе вполнѣ реальнымъ образомъ осуществить идею естественнаго права, не вытекающую прямо изъ требованія политики. Такимъ же мыслителемъ, не входящимъ ни въ какія сдѣлки съ политикой, является Спиноза.

Но уже въ XVIII столѣтіи Германія выдвигаетъ двухъ выдающихся представителей школы естественнаго права—Томазія и Вольфа, которые представляютъ собой теоретиковъ просвѣщеннаго абсолютизма. Таково характерное отношеніе писателей естественнаго права въ различныхъ государствахъ Западной Европы. Всѣ они, развивая съ разныхъ точекъ зрѣнія теорію естественнаго права, расчистили путь построенію новой чисто революціонной доктрины, которая явилась во Франціи, въ лицѣ трехъ ея знаменитыхъ писателей—Вольтера, Монтескье и Руссо. Каждый изъ нихъ, указывая вѣчныя нормы права, былъ въ тоже время борцомъ сочувствующимъ побѣдѣ одной изъ соціальныхъ силъ тогдашней Франціи: аристократіи, буржуазіи и демократіи. Первый проложилъ путь Вольтеръ своей безпощадной критикой всего существующаго и всѣхъ вѣрованій, на которыхъ зиждился старый порядокъ; на этой канвѣ безпощадной критики строятся теоріи новаго государственнаго устройства; конституціонная монархія нашла проповѣдника въ лицѣ Монтескье; непосредственная демократія—въ лицѣ Руссо.

Въ чемъ же состояли пріемы научнаго изученія государства у всѣхъ названныхъ нами мыслителей? У писателей англичанъ, защищающихъ первую англійскую революцію, у Сиднея и Мильтона, идея естественнаго права явилась въ предположеніи того состоянія, въ которомъ находился человѣкъ до образованія государства. Мы начнемъ съ изложенія теоріи Гоббеса, которая представляетъ для насъ наглядное доказательство, насколько защита абсолютной монархіи въ Англіи должна была быть очень натянутой и не вполнѣ соотвѣтствующей съ истиннымъ духомъ англійскаго народа. Все ученіе Гоббеса заключается въ томъ, что онъ противополагаетъ общежительной природѣ человѣка положеніе — „homo homini lupus“. Найдя такой психологическій законъ, Гоббесъ выводитъ, что въ естественномъ состояніи должна быть война всѣхъ противъ всѣхъ, ибо всѣ имѣютъ право на все. Такая ужасная картина естественнаго состоянія предполагаетъ, что люди должны искать изъ него выхода, отсюда является первый естественный законъ, что должно искать мира. Для того, чтобы обезпечить миръ, надо какую либо организацію. Организація, которую составляютъ люди изъ себя, основывается на договорѣ; вытекаетъ второй естественный законъ, что нужно соблюдать договоръ. Изъ этихъ двухъ основныхъ законовъ вытекаютъ всѣ остальные. Такая картина естественнаго состоянія заставляетъ Гоббеса строить такую государственную форму, которая менѣе всего похожа на это состояніе. Поэтому Гоббесъ и считаетъ абсолютную монархію, въ которой народъ передалъ все въ руки короля, единственной годной формой правленія. Такіе пріемы научнаго изученія государства показываютъ, что Гоббесъ идетъ тѣмъ же самымъ путемъ, какимъ шли Аристотель и Гроцій, но фактъ тотъ, что онъ въ корнѣ измѣнилъ предпосылку психической природы человѣка: вмѣсто общежительной природы выступаетъ наружу враждебное отношеніе другъ къ другу. Въ качествѣ возраженія противъ этой теоріи является стремленіе англійскихъ апологетовъ первой революціи защищать принципъ народовластія противъ теоріи абсолютной монархіи, выразителями которой были короли династіи Стюартовъ. Наибольшее значеніе и силу въ этомъ отношеніи имѣлъ Миль-

тонъ, онъ горячо отстаивалъ право парламента. Ни одинъ человѣкъ, говоритъ онъ, сколько нибудь свѣдущій, не можетъ быть такъ грубъ, чтобы не признавать, что всѣ люди по природѣ родились свободными. Человѣкъ призванъ властвовать, а не повиноваться. Раздоръ и насилія явились на землѣ послѣ грѣхопаденія, въ виду этого люди рѣшились общимъ союзомъ охранять другъ друга отъ опасности и въ свою очередь соединенными силами защищаться противъ всякаго, кто нарушитъ это обязательство. Назначеніе власти обуздывать силой наказанія нарушителей мира и общаго права. Власть при соединеніи людей въ одно тѣло принадлежитъ совокупности ихъ всѣхъ. Для удобства и порядка люди ввѣрили ее одному или нѣсколькимъ, на кого они полагались, отсюда произошли короли и сановники. Изъ этихъ немногихъ словъ видно, что система Мильтона заключается въ томъ, что онъ изучаетъ также естественное состояніе до государства и затѣмъ, подобно писателямъ древности, объясняетъ замѣну одной формы правленія нравственной порчей правителей. Новымъ является то, что Мильтонъ съ особой энергіей защищаетъ теорію народовластія; источникъ власти постоянно остается въ народѣ, ее нельзя отнять безъ нарушенія прирожденнаго всѣмъ гражданамъ права. Права народа сводятся къ тому, чтобы смѣнять или устранять всякаго правителя. Этимъ Мильтонъ и защищаетъ революцію, такъ какъ считаетъ народнымъ правомъ свергнуть съ себя иго тирана. Но у Мильтона весьма рѣдко сказывается стремленіе усилить начало власти. Только сильная общественная власть является источникомъ и корнемъ всякой свободы. Индивидуализмъ Мильтона еще не развился до той силы, какъ онъ развивается впослѣдствіи уже въ эпоху второй англійской революціи въ лицѣ Локка. Такимъ же ревностнымъ защитникомъ народовластія, какъ Мильтонъ, были Гаррингтонъ и Сидней. Гаррингтонъ признавалъ необходимость для каждаго правленія располагать извѣстной матеріальной силой и хорошимъ устройствомъ. Значеніе Гаррингтона заключается въ томъ, что онъ обратилъ большое вниманіе на соціальныя особенности государства, и въ этомъ смыслѣ онъ, подобно Макіавелли, весьма опережаетъ мыслителей, такъ какъ его сочиненіе проникнуто стремленіемъ показать, какъ изъ богатства и бѣдности рождаются власть и подчиненіе какъ въ общественномъ, такъ и въ частномъ быту. Опорой власти можетъ служить только собственность, въ особенности такое значеніе принадлежитъ собственности земельной. Гдѣ же преобладаетъ денежный капиталъ, тамъ власть ставится въ зависимость не отъ земельной, а отъ денежной собственности. Такое замѣчательное наблюденіе вліянія соціальныхъ факторовъ на политическія отношенія показываетъ, что Гаррингтонъ являлся замѣчательно глубокимъ мыслителемъ англійской философіи. На чисто политическую точку зрѣнія защиты англійской демократіи становится Сидней въ своемъ сочиненіи „Рѣчи о правительствѣ“. Сидней опровергаетъ теорію Фильмера, который изъ патріархальной власти Адама выводитъ необходимость защиты абсолютной власти короля. Опровергая теорію Фильмера, Сидней является защитникомъ прирожденной свободы человѣка: подобно Мильтону онъ доказываетъ, что человѣкъ по природѣ своей существо свободное, но понятіе свободы у Сиднея является скорѣе въ

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 лин., № 45).

смыслѣ античной философіи, чѣмъ въ смыслѣ современнаго государства. Происхожденіе государства Сидней выводитъ изъ свободнаго соглашенія людей съ цѣлью самосохраненія; оставаясь при естественной свободѣ, человѣкъ не въ состояніи достигнуть счастія, чтобы избавиться отъ зла, можно только соединиться вмѣстѣ, чтобы отдѣльныя лица защищались совокупными силами всѣхъ. Но они ограничиваютъ свою свободу лишь настолько, насколько это нужно для общей пользы, они могутъ не только установлять власти, но умѣрять и направлять ихъ дѣйствіе и даже смѣнять ихъ, когда онѣ отклонятся отъ цѣли, для которой онѣ учреждены; народъ всегда имѣетъ право смѣнять королей, злоупотребляющихъ своей властью. Сидней представляетъ установленіе правительства въ видѣ договора между правителемъ и народомъ. Этихъ словъ достаточно, чтобы выяснить, что Сидней подобно Мильтону и Гаррингтону въ сущности является только писателемъ, изслѣдующимъ и изучающимъ не государство, а лишь происхожденіе государства для оправданія англійской революціи. Но такое разрѣшеніе вопроса о происхожденіи государства вліяло также на выясненіе и его состоянія. Государство, которое произошло путемъ договора, имѣетъ источникъ въ волѣ народа, должно изъ этого имѣть опредѣленныя задачи для защиты индивидуальной свободы. Подобный пріемъ научнаго изученія государства приводитъ къ требованію не только свободы, но и демократіи. Такимъ образомъ въ Англіи, въ эпоху первой англійской революціи мы замѣчаемъ въ выдающихся представителяхъ естественнаго права два рѣзкихъ направленія: Гоббесъ, видя картину естественнаго состоянія въ войнѣ всѣхъ противъ всѣхъ, требуетъ отчужденія свободы человѣка и установленія абсолютнаго государства; Мильтонъ, Гаррингтонъ и Сидней въ естественномъ состояніи видятъ болѣе отрадную картину, они на государство смотрятъ какъ на необходимость для защиты людей, и поэтому требуютъ отъ государства быть хранителемъ прирожденной свободы человѣка.

Въ Германіи школа естественнаго права въ XVII вѣкѣ и въ началѣ XVIII нашла себѣ виднаго представителя въ лицѣ Пуффендорфа, который также придерживался общежительной природы человѣка и въ сущности стремился развить теорію Гроція. Изучая государственныя отношенія, онъ болѣе всего стремится выяснить вопросъ о происхожденіи государства. Его государственный идеалъ является совершенно неяснымъ, такъ какъ изъ вопроса о происхожденіи государства въ естественномъ состояніи, еще не вытекаетъ по необходимости, какая форма правленія должна быть установлена.

Пуффендорфъ не прибавляетъ ничего новаго къ теоріи Гроція и въ тоже самое время онъ совершенно не выясняетъ опредѣленную точку зрѣнія на то, какой государственный строй вытекаетъ по необходимости изъ его естественнаго состоянія, какъ это показывали англійскіе писатели XVII вѣка. Остается такимъ образомъ у Пуффендорфа въ силѣ лишь теорія естественныхъ нормъ, стоящихъ выше всей жизни человѣка и требующихъ неуклоннаго согласія между собой. Пріемы научнаго изученія государства съ точки зрѣнія естественнаго права получаютъ значительное видоизмѣненіе въ

ученіи Томазія и Вольфа. Того и другаго занимаетъ вопросъ не столько о происхожденіи государства, сколько о тѣхъ цѣляхъ, которыя имѣетъ установленіе политическаго союза. Англійскіе мыслители демократы также думали о цѣляхъ государства, они считали, что государство установляется для достиженія счастія людей, недостижимаго въ естественномъ состояніи; но ихъ занималъ вопросъ о борьбѣ личности съ деспотизмомъ власти, поэтому счастіе разумѣлось въ устраненіи вреднаго вліянія власти на личность. Вопросъ о экономическомъ характерѣ политическихъ отношеній возникаетъ, какъ мы видѣли выше, у Гаррингтона. Томазій первый обратилъ вниманіе на необходимость государству заботиться о матеріальномъ благосостояніи населенія, заботиться о благополучіи. Поэтому появляется его теорія, въ которой онъ изслѣдуетъ государство съ точки зрѣнія вѣчныхъ и второстепенныхъ цѣлей, стоящихъ у человѣка въ жизни. Убѣжденный протестантъ, Томазій считаетъ необходимымъ показать, что государство должно стремиться въ доставленіи человѣку матеріальнаго благополучія.

Подобно Томазію и Христіанъ Вольфъ считалъ необходимымъ всячески выяснять, что цѣль государства есть достиженіе извѣстнаго матеріальнаго благосостоянія народа. Въ этихъ двухъ теоріяхъ несомнѣнно была важна одна точка зрѣнія, обязывающая государство пещись о матеріальномъ благосостояніи всего населенія. Но писатели такого направленія совершенно упустили изъ вниманія тѣ способы, которыми можетъ достигаться это благополучіе. Они должны были указать на тѣ необходимыя условія дѣятельности государства, при которыхъ возможно увеличить благосостояніе населенія, но они болѣе заботились о самомъ пропагандированіи этой основной мысли, оставляя такимъ образомъ вопросъ открытымъ, кто и какъ можетъ заботиться о благополучіи. Поэтому-то теорія Томазія и Вольфа явилась такой же реакціонной теоріей XVIII вѣка, какой была теорія Гоббеса для XVII вѣка: абсолютныя монархіи Западной Европы, воспринявшія просвѣщенныя идеи учителей естественнаго права въ лицѣ Томазія и Вольфа, считали своей обязанностью употреблять всѣ свои силы на заботу о матеріальномъ благосостояніи населенія, но эти заботы не вели ни къ чему, такъ какъ населеніе получало благодѣянія при такихъ суровыхъ условіяхъ, которыя совершенно уничтожали всю ихъ цѣнность. Насильственное благодѣтельствованіе народа безъ согласія самого народа, безъ малѣйшаго проблеска иниціативы со стороны отдѣльныхъ лицъ, народъ составляющихъ, все это достаточно характеризуетъ политику тѣхъ государей, которые свой абсолютизмъ желали употребить для поднятія благосостоянія населенія. Въ исторіи политическихъ идей подобное направленіе абсолютныхъ государей XVIII вѣка получило громкое названіе просвѣщеннаго абсолютизма, но такое направленіе еще болѣе подготовило общее недовольство народа противъ формы правленія, господствовавшей на западѣ Европы наканунѣ французской революціи.

Въ этой формѣ абсолютнаго государства не было и помину о свободѣ личности. Государство, ставя такія благія задачи — заботиться о счастіи населенія, — находилось въ заколдованномъ кругу, такъ какъ существеннаго

условія благосостоянія—свободы, признанія за человѣкомъ его человѣческихъ правъ не было въ старомъ абсолютномъ государствѣ.

Чѣмъ больше монархи сами по себѣ подготовляли эту просвѣщенную дѣятельность на пользу народа, тѣмъ болѣе они убѣждали всѣхъ безпристрастныхъ дѣятелей, что при условіяхъ стараго порядка никакое улучшеніе немыслимо и этотъ послѣдній предъ революціей фазисъ развитія естественнаго права, стремившійся значительно исправить абсолютный строй западно-европейскихъ государствъ, стремившійся укрѣпить status quo, послужилъ въ свою очередь къ ускоренію развязки и ускорилъ такимъ образомъ комбинацію политическихъ факторовъ, подготовившихъ революцію.

Идея, во имя которой произошла французская революція, снова была почерпнута изъ школы естественнаго права, но здѣсь школа естественнаго права вступила уже въ свой послѣдній фазисъ, который явился заканчивающимъ развитіе этой теоріи въ теченіи $1^1/_2$ столѣтія, именно фазисъ чисто революціонный. Писателемъ, идеи котораго имѣли громадное значеніе для французской революціи, является снова англичанинъ Джонъ Локкъ, который въ концѣ XVII вѣка явился научнымъ истолкователемъ смысла второй англійской революціи.

Всѣ отправные пункты англійской конституціи были намѣчены знаменитой декларацією 1688 г.; она служитъ завершеніемъ той англійской исторіи, которая неуклонно стремилась къ упроченію правъ народа и къ умаленію правъ королевской власти. Такое событіе, какъ безкровная англійская революція 1688 года, является важнымъ фактомъ въ исторіи Англіи, такъ какъ благодаря ей англичане точно формулировали свой взглядъ на государство, на совокупность государственныхъ учрежденій и на характеръ государственной власти.

Локкъ, знаменитый представитель сенсуализма въ своей философской теоріи, стремится все объяснить помощью ощущеній, переживаемыхъ человѣкомъ. Не выдерживаютъ критики въ этомъ отношеніи его политическія разсужденія о государствѣ, такъ какъ здѣсь онъ не только является вѣрнымъ своей теоріи, но строитъ нѣсколько гипотезъ, которыя не могутъ оправдать наблюденія, полученныя индуктивнымъ путемъ. Картину естественнаго состоянія Локкъ представляетъ въ томъ видѣ, что люди въ естественномъ состояніи имѣютъ два права: свободу и собственность. Подъ собственностью онъ разумѣетъ въ широкомъ смыслѣ слова все то, что человѣкъ могъ пріобрѣсти. Такое наблюденіе естественнаго состоянія очевидно является гипотезой, служащей къ оправданію свободной теоріи государства и выведенной путемъ отвлеченія и противоположенія дѣйствительной жизни людей. Изъ этихъ двухъ основныхъ правъ человѣка вытекаетъ, что государство является для охраны свободы и собственности, слѣдовательно государство можетъ быть только свободно организованнымъ, дабы лучше охранять эти основныя блага человѣка. Производя такимъ образомъ изъ естественнаго состоянія эту опредѣленную задачу, государство должно minimum ограничить кругъ своихъ дѣйствій, его цѣль — установленіе общихъ нормъ, защита внѣшнихъ и защита внутреннихъ отношеній. Такимъ образомъ получаются три власти: законодательная, судебная и международная или военная, во всемъ остальномъ чело-

вѣкъ долженъ быть предоставленъ самъ себѣ, такъ-какъ не для того онъ соединяется въ государство, чтобы лишаться свободы и собственности. Такое соединеніе эмпирическихъ пріемовъ изученія государства съ различными гипотетическими предположеніями не умаляетъ значенія теоріи государства Локка, какъ доктрины, имѣвшей громадный смыслъ для объясненія значенія революціи. Локкъ былъ великъ не только какъ философъ, выяснившій намъ теорію познанія, онъ былъ великъ какъ остроумный наблюдатель многихъ изъ явленій соціальной жизни. Въ числѣ такихъ наблюденій заслуживаетъ вниманія его трудовая теорія собственности, впервые такъ сказать вполнѣ научно опровергнувшая теорію собственности, установленную римскимъ правомъ и освященную всѣми государствами, теорію оккупаціи. Но нельзя не сказать, что Локкъ писалъ болѣе научное оправданіе революціи, чѣмъ имѣлъ въ виду выясненіе существующаго строя государства, иначе конституціи государства. Эту задачу взялъ на себя выдающійся представитель французскаго просвѣщенія и научный истолкователь того строя государства, установленіе котораго такъ привѣтствовалъ Джонъ Локкъ. Мы говоримъ о Монтескье, вся заслуга котораго заключается въ прославленіи Англіи какъ страны, разрѣшившей удачно вопросъ о политической свободѣ. Во Франціи, прежде чѣмъ указать на значеніе Монтескье, надо сказать нѣсколько словъ о дѣятельности Вольтера, которая имѣла громадное вліяніе, разрушая уже устарѣвшіе взгляды, на которыхъ зиждился старый порядокъ. Вольтеръ былъ философъ разрушенія по столько, по сколько надо было разрушить міръ для водворенія царства буржуазіи. Онъ не возвышался далѣе такого взгляда на задачу литературы, онъ разрушалъ, самъ не зная, что будетъ поставлено на мѣсто разрушеннаго. Когда Неккеръ прочелъ свой убійственный отчетъ, показавшій, что Франція находится въ самомъ бѣдственномъ положеніи, тогда Вольтеръ писалъ, что онъ готовъ поцѣловать его руку потому, что поступокъ Неккера вполнѣ согласовался со всей дѣятельностью Вольтера: Вольтеръ разрушалъ, а потому радовался, когда сама власть въ лицѣ перваго министра констатировала постепенное разрушеніе Франціи. Вольтеръ совершенно неопредѣленно относился къ Монтескье: идея конституціонной монархіи Монтескье не была ему близка, ибо въ ней Монтескье отводилъ сильное вліяніе аристократіи. Вольтеръ отнесся не иначе, какъ съ насмѣшкой, въ горячей проповѣди Руссо о восхваленіи естественнаго состоянія и о требованіи непосредственной демократіи. Такой выдающійся представитель французскаго просвѣщенія очень удачно проявлялъ въ себѣ всѣ черты буржуазіи. Буржуазія сочувствовала революціи, пока она разрушала старый порядокъ, бывшій ей ненавистнымъ, но она довольно индиферентно относилась къ извѣстной формѣ политическаго устройства, она не имѣла никакого опредѣленнаго политическаго идеала и брала въ исторіи ту конструкцію государственныхъ учрежденій, которая наиболѣе содѣйствовала ея видамъ. Невѣрующій, лукавый, хитрый и жадный Вольтеръ своимъ геніальнымъ умомъ вполнѣ олицетворялъ французскую буржуазію, насколько она проявлялась до революціи и въ особенности проявилась послѣ революціи. По отношенію къ государству проповѣдь Вольтера имѣла смыслъ только, какъ разрушеніе старыхъ основъ государства, церкви,

дворянства и королевской власти; для каждаго изъ нихъ Вольтеръ не пощадилъ красокъ, чтобы уничтожить престижъ власти, тотъ авторитетъ, на которомъ зиждилась каждая изъ силъ, создавшихъ старый порядокъ. Другаго характера являются ближайшіе представители революціи Монтескье и Руссо. Монтескье силенъ былъ тѣмъ, что онъ обратилъ вниманіе на выясненіе тѣхъ законовъ, которые правятъ человѣческими обществами. Для него законъ не былъ лишь установленіемъ человѣческимъ, онъ вытекалъ изъ самой природы вещей. Поэтому духъ законовъ (l'esprit de loi) былъ для Монтескье выраженіемъ того смысла, который мы видимъ въ самомъ государствѣ. Изъ этого вытекаетъ, что Монтескье значительно двигаетъ впередъ научное изученіе государства, ставя вопросъ не только о происхожденіи государства, какъ дѣлали это всѣ его предшественники въ школѣ естественнаго права, а ставя вопросъ, въ чемъ заключается самая природа политическихъ отношеній. Естественное право Монтескье не ограничивается лишь естественнымъ состояніемъ, которое, предполагали ученые, существовало до государства, но которое уничтожилось, такъ какъ вмѣсто него образовались существующія формы правленія. Монтескье идетъ далѣе: его естественное право является выясненіемъ природы человѣческихъ отношеній. Локкъ, говоритъ профессоръ Чичеринъ, поставилъ себѣ задачей изслѣдовать происхожденіе правительства и подчиненіе его верховной власти, по конституціи, упрочившаяся и утвердившая законный порядокъ, нуждалась въ другомъ толкователѣ, онъ явился въ лицѣ Монтескье. Монтескье — большой защитникъ индивидуализма — обращаетъ главное вниманіе на гарантію свободы, оставляя въ сторонѣ всѣ другія требованія государства. Для гарантіи этой свободы онъ первый указалъ на отношеніе властей, другъ друга удерживающихъ и уравновѣшивающихъ. Монтескье опредѣляетъ законъ въ обширнѣйшемъ значеніи слова, какъ необходимое отношеніе, вытекающее изъ природы вещей. Монтескье посвящаетъ нѣсколько строкъ общимъ началамъ естественнаго права, указывая, что естественные законы предшествуютъ положительнымъ. Онъ, подобно своимъ предшественникамъ, изслѣдуетъ проявленіе ихъ въ состояніи природы, предшествующемъ общежитію. Изъ заботы о сохраненіи своего существованія Монтескье приписываетъ человѣку желаніе избѣгнуть столкновеніе съ другими.

Поэтому первый естественный законъ есть миръ, а не война. Второй естественный законъ—стараніе отыскать себѣ пищу, третій—стремленіе половъ другъ къ другу, четвертый — стремленіе къ общежитію. Изъ этого вытекаетъ, что Монтескье желаетъ выяснить происхожденіе государства изъ изученія психической природы человѣка. Эта психическая природа человѣка у Монтескье изслѣдуется съ точки зрѣнія инстинктовъ личности, и изъ этихъ инстинктовъ, которые всѣ сводятся къ главнѣйшему—къ заботѣ о своемъ существованіи, выводятся указанные четыре закона. Такой пріемъ даетъ Монтескье совершенно твердое основаніе считать, что государство является также естественнымъ установленіемъ въ природѣ, но, установившись въ силу указанныхъ влеченій человѣка, государство начинаетъ чувствовать свою силу, и каждый изъ людей, составляющихъ государство, старается обра-

тить въ свою пользу всѣ выгоды общежитія. Въ свою очередь между отдѣльными государствами, какъ отдѣльными личностями, могутъ быть извѣстныя столкновенія. Отсюда получается, что съ установленіемъ государства еще не установляется благоденствіе народа, народъ не находитъ удовлетворенія во всѣхъ своихъ стремленіяхъ. Отсюда вытекаетъ необходимость положительныхъ законовъ, которые опредѣлили бы отношеніе какъ цѣлыхъ обществъ, такъ и отдѣльныхъ лицъ между собой. Первый родъ отношеній образуютъ нормы международнаго права, которыя опредѣляютъ какъ отношеніе государствъ въ эпоху мира, во время котораго они стремятся сдѣлать другъ другу какъ можно болѣе добра, такъ и отношеніе ихъ другъ къ другу во время войны, когда они стремятся сдѣлать другъ другу зло, насколько это совмѣстно съ ихъ истинными интересами. Внутренніе законы каждаго общества опять двоякаго рода: политическія отношенія власти къ подданымъ и гражданскія отношенія гражданъ другъ къ другу. Какъ тѣ, такъ и другія должны быть приноровлены къ тому народу, для котораго они существуютъ, они должны соотвѣтствовать образу правленія, физическимъ свойствамъ страны, климату, пространству, образу жизни народа, его религіи, нравамъ, богатству и т. п.; изслѣдованіе всѣхъ этихъ отношеній составляетъ духъ законовъ. Установляя три образа правленія—республиканскій, монархическій и деспотическій, Монтескье старается выяснить природу каждаго изъ сихъ образовъ правленія. Эта природа опредѣляется самымъ составомъ, изъ этой природы вытекаютъ основные законы, на которыхъ зиждится политическое устройство. Отъ природы каждой формы правленія отличается ихъ начало. Подъ этимъ словомъ Монтескье разумѣетъ нравственную силу, дѣйствующую въ государственномъ строѣ. Въ демократіи—это доблесть (la vertu), т. е. любовь къ общему дѣлу, въ аристократіи—умѣренность, въ монархіи—честь, въ деспотіи—страхъ. Міровое значеніе книга Монтескье получила благодаря 6-й главѣ XI-й книги, разсматривающей англійскую конституцію. Въ этой англійской конституціи Монтескье старается открыть, въ чемъ заключается смыслъ и значеніе политической свободы. Онъ объясняетъ значеніе этой политической свободы и старается показать, что именно въ Англіи сочетаніемъ различныхъ государственныхъ учрежденій получается такая форма правленія, которая имѣетъ именно въ виду обезпечить этотъ видъ свободы. Монтескье всѣмъ своимъ трудомъ явился защитникомъ конституціонной монархіи и такимъ образомъ вполнѣ оправдалъ теоретически ея существованіе. Локкъ, выясняя значеніе свободы и ея гарантій въ государствѣ, все-таки даетъ главнымъ образомъ теорію революціи, какъ формы насильственнаго перехода отъ „стараго порядка“ къ конституціи; Монтескье можетъ считаться истолкователемъ истиннаго смысла конституціи, которая явилась desideratum для умѣренно-либеральныхъ монархическихъ фракцій Европы.

Для того, чтобы упрочить политическую свободу, Монтескье совершенно вѣрно указываетъ на необходимость дать извѣстную самостоятельность отдѣльнымъ учрежденіямъ, вѣдающимъ опредѣленныя функціи власти. Многое Монтескье просмотрѣлъ, какъ напр. весьма непонятно его отношеніе къ су-

дебной власти. Онъ противъ судебной власти, ввѣренной постояннымъ опредѣленнымъ учрежденіямъ. Это объясняется тѣмъ, что онъ видѣлъ судебныя мѣста Франціи, бывшія въ рукахъ прочно образовавшагося сословія судей (noblesse de robe), которое эксплоатировало правосудіе и заслужило весьма печальную память въ исторіи страны. Между тѣмъ въ Англіи, которую рекомендовалъ Монтескье, какъ идеалъ политическаго устройства Европы, вся сила англійской конституціи заключается въ самостоятельности англійскихъ судовъ. Несмотря на такую ошибку Монтескье, намъ важно было остановиться на его пріемѣ изслѣдованія государства, который состоялъ въ томъ, что онъ естественное право выводилъ, подобно другимъ мыслителямъ, изъ наблюденія психическихъ свойствъ человѣка, предполагая развитіе этихъ свойствъ въ такомъ состояніи, которое предшествовало государству. Но особенность его заключается въ томъ, что это оправдываемое естественными влеченіями человѣка государство выясняется съ точки зрѣнія его природы, которая и послужила основаніемъ для построенія настоящей теоріи государственнаго права. Если считать по методамъ изслѣдованія, то Монтескье несомнѣнно нужно причислить не только къ тѣмъ индивидуалистамъ, которые все выводятъ изъ одного философскаго принципа, но и къ тѣмъ представителямъ философскаго мышленія, которые соединяютъ абстрактно-дедуктивный методъ съ наблюденіемъ дѣйствительной жизни, и это смѣшеніе абстрактно-философскаго метода съ методомъ наблюденія, смѣшеніе индукціи и дедукціи проходитъ чрезъ все сочиненіе Монтескье; послѣ трудовъ Аристотеля и Макіавелли, книга Монтескье является третьимъ міровымъ трактатомъ въ области политики. Аристотеля, Макіавелли и Монтескье соединяетъ вмѣстѣ ихъ желаніе растолковать смыслъ существующей въ ихъ время государственной формы правленія. У всѣхъ трехъ мыслителей, не смотря на различные идеалы, преслѣдуемые каждымъ изъ нихъ, несомнѣнно является много общаго въ пріемахъ научнаго изученія государства. Всѣ они выводятъ необходимость государства изъ свойствъ психической природы человѣка, и въ то-же самое время они считаютъ необходимымъ строгое изученіе окружающей ихъ дѣйствительности и оправданіе ихъ философіи на основаніи наблюденій дѣйствительной жизни государства. Основнымъ идеаломъ Монтескье является несомнѣнно конституціонная монархія. Книга Монтескье сдѣлалась евангеліемъ для политическихъ дѣятелей XVIII и начала XIX вѣка, его принципъ, что политическая свобода является гарантированной лишь при раздѣленіи властей, вошелъ въ требованіе декларацiи правъ 1789 года, положеніе это сдѣлалось незыблимымъ во всѣхъ безъ исключенія конституціонныхъ актахъ въ теченіи всего XIX вѣка. Это положеніе настолько было очевиднымъ, что выдающійся мыслитель Германіи Эммануилъ Кантъ поставилъ его какъ необходимое условіе свободы. Нарушить это начало не рѣшается даже такой демократическій писатель, какимъ является Жанъ-Жакъ Руссо, представитель третьяго элемента французскаго общества—элемента демократическаго. Жанъ-Жакъ Руссо выставилъ принципъ неотчуждаемости свободы, онъ живѣе всѣхъ мыслителей естественнаго права нарисовалъ идиллическую картину естественнаго состоянія.

Если естественное состояніе представлялось или въ видѣ общежительной природы людей, или въ видѣ вражды людей, во всякомъ случаѣ не было мыслителя, который бы вполнѣ его идеализировалъ, одинъ Руссо поставилъ естественное состояніе на недосягаемый пьедесталъ. Государство есть не лучшее время человѣка, а худшее время; золотой вѣкъ не впереди человѣка, а сзади его, въ картинѣ естественнаго состоянія. Такой рѣзкій пріемъ сразу опредѣляетъ рѣзкую постановку вопроса о государствѣ и его задачѣ. Если естественное состояніе, состояніе полной свободы, отсутствіе всякой власти есть идеалъ, то несомнѣнно, что всякая государственная форма является невозможной съ точки зрѣнія свободы. Но свобода человѣка не отчуждаема, говоритъ Руссо, и это философское положеніе заставляетъ его стремиться согласовать несогласуемое. Неотчуждаемость свободы и необходимость соединенія людей въ извѣстную организацію съ подчиненіемъ индивида общественной власти, эти два противоположныя стремленія— начало личное и начало общественное, Жанъ-Жакъ Руссо старается примирить такъ, чтобы не только спасти свой принципъ, но и дѣйствительно упрочить государственный порядокъ. Какъ это не странно, но жизненнаго начала гораздо больше было въ ученіи Руссо, чѣмъ въ ученіи Монтескье. Умѣренный монархистъ Монтескье не могъ удержать существующую форму государственнаго устройства, ибо его индивидуализмъ настолько былъ проведенъ во всѣхъ складкахъ его государственной теоріи, что онъ окончательно подтачивалъ силу общественнаго начала. Требованіе неотчуждаемости свободы, на первый взглядъ кажущееся препятствіемъ для образованія всякаго человѣческаго союза, въ сущности привело въ концѣ концовъ къ установленію сильнаго государства, къ требованію торжества общественнаго начала въ ущербъ личности. Это чисто дедуктивное выведеніе теоріи государства Руссо было на перепутьи схвачено однимъ очень остроумнымъ наблюденіемъ современной дѣйствительности. Руссо осмѣялъ Монтескье, когда онъ говорилъ о раздѣленіи формъ правленія. Руссо раздѣлилъ суверенитетъ и правительство (souveraineté et gouvernement), первый онъ приписалъ народу. Уже такая постановка вопроса значительно усилила общественное начало. Предыдущіе писатели естественнаго права также держались народовластія, но эта теорія народовластія служила лишь объясненіемъ происхожденія извѣстной государственной формы. Руссо твердо поставилъ вопросъ, что всякая государственная форма всегда имѣетъ одного и того же суверена, именно народъ. Единство суверенной власти, народное самодержавіе, котораго защитникомъ явился Руссо, оказавшій впослѣдствіе такое вліяніе на ходъ французской революціи, приводитъ къ еще болѣе важнымъ послѣдствіямъ, укрѣпившимъ общественное начало въ ущербъ личному. Руссо явился защитникомъ весьма странной на первый взглядъ теоріи раздѣленія понятій: воля всѣхъ (volonté de tous) и общая воля (volonté générale). Между тѣмъ и другимъ понятіемъ Руссо проводитъ глубокое различіе. Когда совершается какой либо вопросъ политическій, то спрашивается не воля всѣхъ, а общая воля. Руссо, какъ защитникъ неотчуждаемости свободы, врагъ подчиненія меньшинства большинству: это насиліе надъ личностью,—такого подчиненія быть не можетъ; но въ тоже время

онъ былъ слишкомъ глубокій мыслитель, чтобы понять, что во всѣхъ государствахъ могутъ быть лица, не согласныя съ той или иной формой государственнаго устройства. Какъ же примирить такое сопоставленіе? Вотъ для этого примиренія и является остроумная теорія volonté générale, которую Руссо поясняетъ слѣдующимъ образомъ: когда гражданина спрашиваютъ по какому-либо политическому вопросу, то его спрашиваютъ не о томъ, что онъ желаетъ, а каково по его мнѣнію общее желаніе. Общее желаніе всякій гражданинъ можетъ понять; отсюда дѣлается выводъ, что даже лица несогласныя съ извѣстной политической формой знаютъ, что желаетъ цѣлое. Руссо былъ убѣжденъ, что такимъ образомъ онъ спасаетъ свой принципъ неотчуждаемости свободы, но въ сущности, благодаря этой теоріи, онъ сдѣлалъ совсѣмъ иное, онъ далъ возможность началу общественному укрѣпиться надъ личнымъ началомъ. Защитникъ свободы создалъ теорію, дающую возможность организовать порядокъ, и, благодаря этому, радикальная теорія Руссо послужила, какъ мы увидимъ ниже, основаніемъ для усиленія авторитета власти въ ущербъ отдѣльной личности. Рѣзкая теорія Руссо приводитъ въ сущности только къ одной формѣ государственнаго устройства, а именно къ демократіи. Демократія является единственной формой, вполнѣ соотвѣтствующей идеѣ самодержавія народа, поэтому-то демократія явилась сразу въ своей теоріи, какъ представительница сильной власти съ замѣчательнымъ развитіемъ начала централизаціи.

Пріемъ научнаго изученія государства у Руссо заключался въ томъ, что онъ изъ картины естественнаго состоянія старался вывести такой государственный строй, въ которомъ человѣкъ бы не терялъ свою свободу, но, подчиняясь всѣмъ остальнымъ, оставался также свободенъ. Вольтеръ разрушилъ старый порядокъ, вѣря въ естественное состояніе человѣка. Монтескье изъ естественнаго состоянія человѣка вывелъ необходимость конституціонной монархіи, въ которой принимали участіе всѣ элементы тогдашняго общества: монархическій, аристократическій и демократическій, представляемый буржуазіей. Такъ было въ Англіи въ эпоху революціи, и такую конституцію старался Монтескье разъяснить и рекомендовать всей Европѣ. Въ теоріи Руссо революціонное движеніе достигаетъ третьяго кульминаціоннаго пункта своего развитія. Говоря прямо, вся книга Руссо есть критика Монтескье въ томъ смыслѣ, что онъ не допускаетъ существованія тѣхъ неравенствъ, которыя ведутъ къ участію во власти монархическаго и аристократическаго элементовъ общества. Руссо уничтожаетъ послѣдніе остатки феодальнаго общества, онъ требуетъ единой республики, признающей суверенитетъ народа и существующей ради свободы человѣка. Но такая демократическая республика, являющаяся идеаломъ государства, сама по себѣ должна располагать всѣми средствами для своего сохраненія, для своего процвѣтанія на благо человѣчества. Поэтому-то такая форма государственнаго устройства и имѣетъ тѣ средства воздѣйствія надъ отдѣльными личностями, которыя Руссо объясняетъ помощью своей остроумной гипотезы объ общей волѣ, противуполагаемой волѣ всѣхъ. Въ теоріи Руссо, начавшейся во имя свободы, найденной имъ въ естественномъ состояніи, т. е. помощью логическаго

проведенія этого начала, образовалась такая государственная форма, которая представляетъ въ себѣ больше гарантіи порядка, чѣмъ гарантіи свободы. Теорія Руссо явилась жизненной въ томъ смыслѣ, что она создавала государство съ сильной властью, эта власть была власть народа, демократіи; во имя этой власти народа, во имя его интересовъ и произошла великая французская революція, которая окончательно провозгласила принципы государственнаго устройства, являющіеся какъ бы итогомъ всего политическаго развитія Европы.

Исторія XIX вѣка стремится исправить недостатки, замѣчаемые въ доктринѣ французской революціи. Въ эпоху революціи теорія сошлась съ практикой, поэтому намъ необходимо въ слѣдующемъ параграфѣ выяснить значеніе двухъ различныхъ порядковъ политической исторіи Англіи и континента, дабы вполнѣ усвоить значеніе доктринъ революціи изъ сопоставленія ея, какъ съ формой государственнаго устройства Англіи, такъ и съ формою учрежденія новаго порядка.

§ 5. Англійская конституція и доктрина французской революціи.

Въ эпоху французской революціи первой противницей революціонныхъ началъ явилась Англія; она явилась средоточіемъ борьбы всей Европы противъ идей и политики революціонной Франціи. Подобное странное явленіе объясняется тѣмъ, что англійская конституція является плодомъ долгой исторической жизни народа. Конституціонныя учрежденія Англіи являются результатомъ соглашенія всѣхъ элементовъ націи и преимущественно двухъ элементовъ: монархическаго и аристократическаго. Политическій строй этой страны въ эпоху французской революціи имѣлъ аристократическую окраску. Онъ былъ орудіемъ господства зажиточныхъ соціальныхъ классовъ Англіи надъ классами, менѣе обезпеченными. Тѣмъ не менѣе, исторія развитія конституціонныхъ законовъ Англіи представляетъ тѣмъ бо̀льшій интересъ, что въ эпоху потрясеній, охватившихъ всю Европу, Англія успѣла устоять и постепенно ввела тѣ начала государственной жизни, которыя дали ей возможность быть страною политической свободы. Въ Англіи нѣтъ писанной конституціи; англійское право не выработало точно, кто является носителемъ верховной власти Англіи. Блекстонъ въ своихъ комментаріяхъ къ англійскимъ законамъ говоритъ, что парламентъ есть то установленіе, которому принадлежитъ деспотическая власть, по необходимости принадлежащая кому либо въ государствѣ, и поэтому парламентъ можетъ даже самъ себя пересоздать. Мэй, въ своемъ сочиненіи „Англійскій Парламентъ и его дѣлопроизводство“ говоритъ, „Власть парламента простирается на все; предѣлы ея тамъ, гдѣ прекращается готовность подданныхъ къ повиновенію“. Тѣмъ не менѣе есть постановленія англійскаго права, которыя всѣ граждане mutuo consensu считаютъ своей конституціей. Это составляетъ тотъ предѣлъ, гдѣ можетъ прекратиться „готовность подданныхъ къ повиновенію“.

Основаніе всего англійскаго публичнаго права нужно искать въ comman law, т. е. въ обычаяхъ, процедентахъ и судебныхъ рѣшеніяхъ. Начало англійской кон-

ституціи опредѣляется еще въ англо-саксонскій періодъ. Англо-Саксы, какъ племена германцевъ, имѣли подобную другимъ германскимъ народамъ территоріальную организацію сотенъ и графствъ. Народный элементъ представляется не только общимъ народнымъ собраніемъ, но и особымъ совѣтомъ старѣйшинъ или мудрыхъ (витенагемотъ). Съ завоеваніемъ Норманновъ, старые англосаксонскіе обычаи потеряли свою силу, и власть приняла чисто абсолютный характеръ. Король явился единственнымъ источникомъ закона. Норманы принесли съ собой учрежденія феодализма. Феодализмъ въ Англіи не могъ имѣть того успѣха, какъ въ Германіи и Франціи въ силу того, что король раздавалъ земли своимъ вассаламъ не въ видѣ большаго территоріальнаго владѣнія, а въ видѣ небольшихъ имѣній, разбросанныхъ по разнымъ частямъ королевства. Это дробленіе феодальной собственности имѣло своимъ послѣдствіемъ то, что вассалъ никогда не могъ представлять изъ себя такую силу, какую онъ имѣлъ на континентѣ при существованіи компактнаго большаго территоріальнаго имѣнія. Другая особенность феодальнаго строя Англіи заключалась въ томъ, что Норманскіе короли установили непосредственную зависимость отъ себя всѣхъ вассаловъ, что также вліяло на уменьшеніе значенія крупныхъ вассаловъ. Существованіе подвассаловъ или вассаловъ 2, 3 или 4-й степени, имѣвшее такое значеніе для усиленія власти крупнаго феодала на континентѣ, потеряло свое значеніе въ Англіи. Несмотря на это, рыцарство представляется и въ Англіи силой, изъ которой можетъ выйти оппозиція королю. Вмѣстѣ съ нимъ такой же оппозиціонной силой могло быть и духовенство. Въ виду этого короли, въ трудныя для нихъ минуты, являются наиболѣе щедрыми на дарованіе правъ тѣмъ соціальнымъ силамъ королевства, которыя въ состояніи, благодаря личному достатку и значенію, вести съ ними борьбу. До 13 вѣка мы видимъ постепенную борьбу феодальныхъ владѣльцевъ и королей, стремящихся къ единодержавію, и результатомъ побѣды феодаловъ являются хартіи. Эти хартіи подтверждаютъ всегда старое англосаксонское право и опредѣляютъ отношенія вассаловъ къ королю. Въ XII вѣкѣ мы имѣемъ двѣ такихъ хартіи: первая изъ нихъ дана въ 1110 г. Генрихомъ I Боклеркомъ; послѣднее прозваніе (beau clerc) дано было ему духовенствомъ за цѣлый рядъ выгодъ, которыя онъ даровалъ этому сословію. Генрихъ I былъ третьимъ сыномъ Вильгельма Завоевателя и послѣ смерти своего брата, Вильгельма Рыжаго, явился претендентомъ на престолъ. Чтобы склонить на свою сторону правящіе классы королевства: духовенство и рыцарство, Генрихъ I и даетъ хартію вольностей. По вступленіи на престолъ онъ уничтожилъ эту хартію и велѣлъ даже отобрать списки ея. Послѣ его смерти наступилъ смутный періодъ англійской исторіи. Претендентами на престолъ явились во-первыхъ, его дочь Матильда, супруга германскаго императора, Генриха V, и во-вторыхъ, его племянникъ, Стефанъ де-Блуа, сынъ Адели, дочери Вильгельма Завоевателя. Стефанъ де-Блуа получилъ престолъ путемъ дарованія новой хартіи, списанной съ первой. Послѣ его смерти престолъ достается новой династіи Плантагенетовъ, которая начинается съ Генриха II. Генрихъ II былъ сынъ бывшей претендентки на престолъ, Матильды, отъ втораго ея брака съ гра-

фомъ Анжу. Генрихъ II прозванъ Великимъ за рядъ реформъ, предпринятыхъ въ его царствованіе. Его правленіе ознаменовалось сильной борьбой съ церковной іерархіей, въ лицѣ извѣстнаго въ исторіи Ѳомы Бекета. Вся эта трагическая исторія является для насъ доказательствомъ необходимости королю вступить въ борьбу съ духовенствомъ для достиженія полнаго единодержавія. Его преемники, Ричардъ Львиное Сердце и Іоаннъ Безземельный, также каждый по своему стремились къ возстановленію абсолютной своей власти. Ричардъ долгое время, благодаря Крестовымъ походамъ, былъ въ отсутствіи изъ королевства, и его легендарный образъ представлялся для большинства населенія въ болѣе привлекательномъ видѣ, чѣмъ это слѣдовало бы по его личнымъ качествамъ. Въ его царствованіе все-таки происходитъ весьма важный фактъ сближенія между высшимъ и нисшимъ дворянствомъ; въ его царствованіе кладется начало важному институту,—именно учреждается должность хранителей мира custodes pacis, впослѣдствіи мировыхъ судей Англіи.

Профессоръ Ковалевскій въ своемъ изслѣдованіи объ англійскихъ учрежденіяхъ считаетъ всѣ начала мѣстнаго управленія Англіи созданными, благодаря политическому такту Плантагенетовъ. Они первые, по его мнѣнію, обратились къ той мысли, что можно возложить всѣ тяготы мѣстнаго управленія на образовавшійся къ тому времени классъ мѣстнаго дворянства. Это среднее рыцарство и должно было явиться опорой престолу, и, получая за это рядъ политическихъ и соціальныхъ выгодъ, оно могло безвозмездно взять на себя бремя мѣстнаго управленія.

Преемникомъ Ричарда былъ Іоаннъ Безземельный. Онъ началъ свою политическую карьеру тѣмъ, что задушилъ своего племянника Артура; за это Филиппъ Французскій, какъ сюзеренъ англійскаго короля, призвалъ его на судъ пэровъ. Іоаннъ отказался и былъ за это лишенъ всѣхъ своихъ владѣній на континентѣ. Поступокъ Іоанна въ самой Англіи возбудилъ противъ него общее негодованіе. Рыцарство и духовенство возстали противъ него, и результатомъ этихъ обострившихся отношеній было дарованіе королемъ знаменитой великой хартіи (magna charta libertatum).

Въ 1215 г., на Рунигмедскомъ лугу, сошлись двѣ вооруженныя арміи—короля и возставшихъ вассаловъ,—и между ними былъ заключенъ мирный договоръ. Этотъ мирный договоръ и былъ великая хартія. Содержаніе ея составляетъ ограниченіе королевской прерогативы. Сверхъ разныхъ ограниченій, касающихся финансовой, судебной и военной власти короля, великая хартія, совершенно согласно ея происхожденію, установляла въ Англіи олигархію, а именно, комитетъ 25 бароновъ былъ признанъ хранителемъ этой хартіи, и, въ случаѣ нарушенія королемъ одного изъ ея постановленій, онъ имѣлъ право конфисковать его земли, дабы принудить короля снова поступать по хартіи. Это постановленіе прямо показываетъ, что верховная власть изъ рукъ единодержавнаго монарха перешла въ руки аристократической олигархіи. Іоаннъ Безземельный, подписавъ и давъ клятвенное обѣщаніе хранить хартію, думалъ по заключеніи мирныхъ отношеній уклониться отъ ея исполненія, но смерть помѣшала его намѣреніямъ. Для полученія опоры въ борьбѣ съ ба-

ронами Іоаннъ дѣлаетъ самый унизительный для народнаго достоинства шагъ: принимаетъ вассальную зависимость отъ Римскаго престола; такъ что съ 1216 года, въ теченіи почти 100 лѣтъ, Англія юридически была вассаломъ Римскаго папы. Смерть Іоанна не улучшила отношеній въ государствѣ. Его преемникомъ былъ 9-ти-лѣтній ребенокъ Генрихъ III, за котораго правилъ выдающійся изъ бароновъ графъ Пемброкъ. Графъ Пемброкъ возстановляетъ великую хартію, но безъ тѣхъ статей ея, которыя касаются отношеній короля и указаннаго комитета 25 бароновъ. Словомъ, олигархическій характеръ власти, установленный хартіей въ 1216 году, совершенно теряетъ свое значеніе. Великая хартія подтверждалась нѣсколько разъ. Генрихъ III, достигнувъ совершеннолѣтія и успѣвъ возбудить недовольство народа своимъ управленіемъ, долженъ былъ снова подтверждать хартію. Въ 1237 году было сдѣлано торжественное подтвержденіе великой хартіи, но деспотическія наклонности короля съ одной стороны, и своевольныя притязанія бароновъ съ другой, должны были разрѣшиться вооруженнымъ столкновеніемъ. Угрожаемый внутренними раздорами, побѣжденный возставшими магнатами, Генрихъ III долженъ былъ созвать Парламентъ въ Оксфордѣ, который сторонники короля назвали сумасшедшимъ парламентомъ (1258 г.). Парламентъ этотъ добивается отъ короля принятія извѣстныхъ началъ, которыя и получили наименованіе оксфордскихъ провизій. Оксфордскія провизіи, подобно хартіи 1216 г., снова утверждаютъ олигархію въ Англіи, ибо власть изъ рукъ короля переходитъ въ руки знатнѣйшихъ бароновъ. Но королевская власть Англіи на столько уже окрѣпла, что короли не могли подчиниться надолго такому унизительному положенію. Борьба снова вспыхиваетъ, и 1264 годъ составляетъ рѣшительный моментъ въ исторіи англійскаго государственнаго права. Власть перешла фактически къ предводителю возставшихъ бароновъ, Симону Монфортскому. Симону Монфортскому принадлежитъ честь созыва впервые выборныхъ людей отъ графствъ и городовъ для совѣщанія съ старымъ commune consilium'омъ, составленнымъ изъ прелатовъ и коронныхъ вассаловъ. Такъ положено было основаніе нижней палаты, т. е. народному представительству въ истинномъ смыслѣ слова (въ 1265 г.). Еще ранѣе Симона Монфортскаго короли сами въ нѣкоторыхъ случаяхъ, призывали или commune consilium, или отдѣльно на совѣщанія рыцарей отъ графствъ. Эти призывы имѣли то-же практическое значеніе, какое имѣлъ созывъ commune consilium. Commune consilium созывался ради необходимости самому королю уговориться съ тѣми элементами націи, которые имѣли преимущественное значеніе въ государствѣ. Созывъ рыцарей отъ графствъ является доказательствомъ роста этихъ новыхъ элементовъ общества; они призываются для того, чтобы съ ними тоже уговориться о тѣхъ фискальныхъ выгодахъ, которыя необходимо было получить государству. Политическая мудрость Симона Монфортскаго въ томъ и заключается, что онъ въ критическую эпоху борьбы съ королевскою властью счелъ необходимымъ созвать представителей не только высшаго духовенства и дворянства, но и представителей тѣхъ элементовъ общества, которые къ тому времени настолько окрѣпли, что могли также представить опору для государства. Благодаря этому англійскій государственный

строй получаетъ болѣе демократическій характеръ; впервые въ Англіи сама власть, въ лицѣ ея верховнаго властителя, дѣлаетъ рѣшительный шагъ на пути привлеченія на свою сторону новыхъ элементовъ общества.

Симонъ Монфортскій былъ убитъ въ борьбѣ, возникшей между нимъ и сторонниками короля, и, хотя многія изъ требованій вассаловъ не были приняты королемъ, тѣмъ не менѣе Генрихъ III принужденъ былъ подтвердить великую хартію. Въ правленіе его сына, Эдуарда I, было также много поводовъ столкновенія между нимъ и парламентомъ, и, наконецъ, въ Англіи въ 1297 г. установляется новое подтвержденіе хартіи и правъ феодаловъ; это носитъ извѣстное въ исторіи названіе confirmatio chartarum. Изданіе великой хартіи, установленіе представительства въ видѣ двухъ палатъ опредѣлило дальнѣйшее развитіе англійскаго конституціоннаго устройства. Права, установившіяся въ средніе вѣка, представляются въ слѣдующемъ видѣ: во-первыхъ, постановляется общее правило, что ни одинъ законъ, ни одинъ статутъ, касающійся правъ гражданскихъ, уголовныхъ и вообще имѣющихъ какое либо отношеніе къ государственному устройству, не можетъ быть изданъ безъ согласія палатъ и совѣта,—другими словами, безъ согласія всѣхъ самостоятельныхъ элементовъ общества; во-вторыхъ, ни одинъ налогъ не можетъ быть вновь установленъ безъ согласія тѣхъ же палатъ, и такое обычное участіе парламента въ отправленіи законодательства и вотированіи налоговъ и субсидій постепенно распространяется и на область управленія, такъ какъ королевская власть должна назначать на должности именно тѣхъ лицъ, которыхъ требуетъ парламентъ.

Нельзя сказать, чтобы всѣ эти права сразу получили всеобщее и безспорное признаніе. Во-первыхъ, король имѣлъ право издавать такъ называемые ордонансы; при этомъ границы между статутомъ (актомъ, изданнымъ съ согласія парламента) и ордонансомъ (актомъ, изданнымъ королемъ при помощи своего совѣта) были весьма неопредѣленны; во-вторыхъ, король могъ парализовать дѣйствіе закона путемъ такъ называемой суспензивной или диспензивной власти. Суспензивная власть королей состояла въ томъ, что они могли пріостановить дѣйствіе даннаго закона; диспензивная власть заключалась въ томъ, что короли освобождали данное лицо или цѣлую категорію лицъ отъ тѣхъ уголовныхъ послѣдствій, которыя грозили имъ за неисполненіе даннаго закона. Наконецъ, третья причина спорности вліянія парламента на управленіе состояла въ томъ, что самыя существенныя права финансовой власти не были установлены. Парламентъ всячески добивается получить дѣятельный контроль надъ всѣми суммами, поступающими во власть короля со всѣхъ слоевъ населенія. Въ этихъ правахъ парламента, касающихся законодательной, судебной, финансовой и административной области, заключается основаніе для постепеннаго развитія англійской конституціи. Далѣе, однимъ изъ существенныхъ элементовъ англійскаго публичнаго права, начиная съ великой хартіи, явилось обезпеченіе личной свободы и имущественной неприкосновенности. Начало личной свободы первая великая хартія выразила постановленіемъ знаменитой 39 статьи. (25 ст. окончательной редакціи Генриха III). 39 статья, которую Гнейстъ называетъ монументальной, го-

воритъ объ обезпеченіи личной свободы гражданъ слѣдующее: Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur, aut utlegetur, nec super eum mittimus, nec super eum ibimus nisi per legale judicium parium suorum vel per legem terrae. Такимъ образомъ право личной свободы опредѣляется этой статьей въ томъ смыслѣ, что никто не можетъ быть наказанъ иначе, какъ по суду и по приговору себѣ равныхъ. У англійскихъ юристовъ и историковъ возбуждался вопросъ, что̀ должно разумѣть подъ судомъ равныхъ,—судъ ли это только для пэровъ, или вообще для всѣхъ свободныхъ людей? Въ историческомъ развитіи англійскаго права такой судъ получилъ очень осязательное значеніе; judicium parium suorum былъ приговоръ присяжныхъ засѣдателей и при томъ въ двоякой формѣ: никто не можетъ быть преданъ суду иначе, какъ по приговору большаго жюри и никто не можетъ быть обвиненъ безъ приговора малаго жюри. Эти постановленія предполагали развитіе общихъ судовъ, которые судили бы на основаніи общихъ для всѣхъ законовъ и въ которыхъ принимали бы также участіе присяжные засѣдатели. Подобное общее правило нарушалось существованіемъ особыхъ судовъ, отправлявшихъ юрисдикцію на основаніи старинныхъ своихъ полномочій. Если мы возьмемъ дѣйствующія силы въ Англіи въ теченіе среднихъ вѣковъ, начиная отъ норманскаго завоеванія, то онѣ явятся въ слѣдующей формѣ: вначалѣ является періодъ всесильной королевской власти, такъ какъ по необходимости норманы, только что завладѣвъ Англіей и находясь въ постоянной опасности, должны были поддерживать въ своихъ рядахъ строгую дисциплину. Съ другой стороны, покоренные Англо-Саксы только въ короляхъ могли найти какую нибудь поддержку. Въ виду злоупотребленій королевской властью, врагами ея и защитниками народа являются господствующіе классы населенія: духовная и свѣтская аристократія. Элементы этой аристократіи стараются ограничить королевскую власть, и внѣшнимъ выразителемъ этого ограниченія является развитіе правъ парламента. Это продолжается до правленія Ричарда II.

Ричардъ II оканчиваетъ династію Плантагенетовъ, и престолъ предоставляется другой линіи этого дома, именно династіи Ланкастеровъ, уступившей въ 1461 г. престолъ Іоркской династіи. Въ теченіе этого времени прежнія силы, игравшія первенствующую роль въ Англіи, теряютъ свое значеніе: вслѣдствіе постоянныхъ войнъ, послѣ битвы при Тюксбери при Эдуардѣ IV, остались въ живыхъ едва 15 пэровъ. Церковь также теряетъ почву: ея стремленія расходятся съ стремленіями національными. Далѣе, развратъ духовенства, притѣсненія со стороны духовныхъ союзовъ, преслѣдованіе еретиковъ—достаточно вооружаютъ населеніе, и потому необходимъ былъ небольшой толчекъ, чтобы вся католическая іерархія распалась. Для роли парламента этотъ періодъ имѣлъ очень большое значеніе. Еще въ эпоху борьбы Плантагенетовъ со свѣтской аристократіею, Ланкастерскій домъ, въ лицѣ знаменитаго Ѳомы, герцога Ланкастерскаго, проявлялъ оппозицію самодержавнымъ попыткамъ королей. Ланкастерскій принципъ съ этого времени является въ средніе вѣка чѣмъ-то въ родѣ суммы извѣстныхъ конституціонныхъ гарантій противъ произвола власти.

Вступивъ на престолъ, представитель этого рода, Генрихъ IV, не только въ силу традицій своей семьи, но и въ силу практической необходимости, долженъ былъ покровительствовать свободѣ парламента. Престолъ въ сущности достался Ланкастерамъ путемъ узурпаціи. Поэтому имъ, подобно Орлеанамъ во Франціи, пришлось опираться на парламентъ и основывать свое вступленіе на престолъ, какъ бы на выборѣ самого народа. Этимъ самымъ точно признавалось въ англійскомъ правѣ начало народовластія, ибо парламентъ, какъ представитель народа, могъ быть распорядителемъ судебъ государства, а слѣдовательно, въ его рукахъ и въ рукахъ его повелителя—народа—должна была заключаться верховная власть государства. Добившись престола путемъ парламента, Ланкастеры дѣйствительно оказались королями, много сдѣлавшими для установленія и развитія парламентской свободы.

При Генрихѣ IV парламентъ созывался очень часто, и, несмотря на все-таки абсолютныя замашки короля, въ его царствованіе удалось парламенту добиться весьма многихъ правъ. Его преемникъ, Генрихъ V, былъ извѣстенъ какъ военный герой 100 лѣтней войны между Франціей и Англіей, и его блестящія побѣды настолько льстили самолюбію англичанъ, что парламентъ, не созываемый часто королемъ, нисколько не былъ зато на него въ претензіи.

Сильная борьба начинается уже съ третьимъ и послѣднимъ королемъ Ланкастерскаго дома, именно съ Генрихомъ VI. Генрихъ VI, по своимъ личнымъ качествамъ, былъ самымъ неудачнымъ изъ всѣхъ королей его династіи и болѣе другихъ страдалъ желаніемъ всѣ отношенія въ государствѣ подвергать своему абсолютизму. Въ его царствованіе парламентъ вступаетъ съ нимъ въ долгую и упорную борьбу. Ланкастеры уступаютъ мѣсто Іоркамъ. Новая династія вступаетъ на престолъ также съ одобренія англійскаго парламента. Іорки въ ихъ кратковременное правленіе не въ состояніи были уже бороться съ сильно развитыми силами парламента, хотя короли этой династіи всячески стараются держаться репрессивныхъ, даже террористическихъ мѣръ и потому подчиняютъ себѣ постепенно всѣ части управленія. Продолжающаяся война между династіями Ланкастеровъ и Іорковъ, или война Алой и Бѣлой Розы даетъ возможность отпрыску династіи Плантагенетовъ, Генриху Тюдору, сдѣлаться королемъ Англіи послѣ удачной битвы при Ботсфордѣ (1485 г.).

На англійскій престолъ всходитъ новая династія Тюдоровъ, которой принадлежитъ попытка установленія почти-что абсолютнаго правленія Англіи. Сила ихъ власти объясняется слѣдующимъ: 1) Англія, потрясенная войной Алой и Бѣлой Розы, нуждалась въ мирѣ и покоѣ; то и другое могла ей дать ихъ только сильная монархическая власть; 2) сами Тюдоры были чрезвычайно сильные, даровитые люди, напр. Генрихъ VIII, Елизавета и др., такъ что для системы личнаго управленія открылось широкое поприще. Самый характеръ парламента измѣнился: во-первыхъ, Тюдоры не имѣли передъ собой старинной аристократіи; она почти вся погибла въ междоусобныхъ распряхъ, новые же лорды, какъ креатуры короля, были

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 лин., № 45).

послушнымъ его орудіемъ; во-вторыхъ, съ принятіемъ реформаціи, короли Англіи явились главою церкви, вслѣдствіе чего церковь изъ оппозиціонной силы сдѣлалась послушнымъ орудіемъ въ рукахъ короля. Нижняя же палата парламента была слишкомъ мало развита, и только въ царствованіе Елизаветы раздаются грозные голоса въ парламентѣ, являющіеся предшественниками будущихъ дѣятелей великой англійской революціи. Все-таки Тюдоры, при всѣхъ своихъ абсолютическихъ замашкахъ, никогда не доводили до того, что Маколей называетъ „роковымъ предѣломъ“.

Въ концѣ царствованія Тюдоровъ важнымъ вопросомъ, могшимъ поколебать ихъ тронъ, было появленіе новыхъ раціоналистическихъ сектъ, такъ называемыхъ диссидентовъ. Въ силу особой строгости религіозныхъ отношеній Англіи всѣ лица, не принадлежащія къ господствующей религіи, разсматривались какъ мятежники, не повинующіеся правительству. Отсюда возникалъ рядъ суровыхъ мѣръ противъ тѣхъ лучшихъ элементовъ націи, которые шли въ различныя раціоналистическія секты. Ропотъ, вызываемый этими преслѣдованіями, былъ очень силенъ, и кровавая драма разгорѣлась ужъ послѣ того, какъ Тюдоровъ смѣнила слѣдующая династія Стюартовъ.

Новая династія, чуждая Англіи, воспитанная подъ вліяніемъ французскихъ идей, принесла совершенно новыя понятія о власти и снова подняла принципіальный вопросъ, который до тѣхъ поръ устранялся, благодаря компромиссамъ: основнымъ догматомъ Іакова I было признаніе божественнаго происхожденія королевской власти, что, впрочемъ, не отрицалось народомъ, но спорный вопросъ былъ въ томъ, каковъ объемъ этой власти.

По воззрѣнію народа королевская власть опредѣлялась обычнымъ правомъ и парламентскими статутами. Іаковъ I смотрѣлъ на королевскую власть какъ на высшую въ государствѣ, а хартіи разсматривались какъ добровольныя уступки короля, которыя всегда могутъ быть взяты назадъ. Провозглашеніе этихъ принциповъ возбудило тревогу въ парламентѣ и населеніи. Но недовольство при Іаковѣ I только назрѣвало, ибо король уступалъ всегда серьезной оппозиціи парламента и начала свои болѣе проповѣдывалъ теоретически, чѣмъ примѣнялъ практически.

Его преемникъ, Карлъ I, возбудилъ всеобщее недовольство произвольнымъ установленіемъ разныхъ сборовъ и воинской квартирной повинности. Парламентъ представилъ королю въ 1628 г. прошеніе о правахъ, въ которомъ: 1) излагалъ злоупотребленія королевской администраціи; 2) напоминалъ королю древніе обычаи и законы и 3) просилъ возстановленія ихъ. Король далъ уклончивый отвѣтъ, что онъ всегда управлялъ страной по закону и обычаю; вслѣдъ затѣмъ парламентъ былъ распущенъ. На слѣдующій годъ былъ созванъ новый парламентъ, который также потребовалъ правъ, за что подвергся вновь распущенію, и страна съ 1629 по 1640 г. оставалась безъ парламента. Король продолжалъ политику самовластія, и услужливые подвижники отыскивали ему разные прецеденты, которые могли помочь ему въ установленіи произвольныхъ сборовъ. Въ числѣ такихъ забытыхъ въ арсеналѣ исторіи сборовъ была корабельная подать, т. е. обязанность прибрежныхъ жителей строить корабли или платить за это деньги.

Карлъ I, путемъ разныхъ натяжекъ, обратилъ эту забытую повинность во всеобщую подать, извѣстную подъ названіемъ „корабельныя деньги“. Этой подати и суждено было явиться одной изъ ближайшихъ причинъ возникновенія англійской революціи, ибо при введеніи подати въ дѣйствіе одинъ изъ богатыхъ землевладѣльцевъ, Джонъ Гампденъ, не смотря на то, что на его долю приходилось всего нѣсколько шиллинговъ, отказался платить подать, не утвержденную парламентомъ. Гампденъ былъ арестованъ и заключенъ въ тюрьму. Страна стала волноваться, и дѣло Гампдена приняло чисто политическій характеръ.

Карлъ I долженъ былъ въ 1640 году, въ виду всеобщаго недовольства, созвать парламентъ, который былъ очень умѣренъ и требовалъ только устраненія дурныхъ совѣтниковъ короля. Въ эпоху подобныхъ абсолютныхъ замашекъ королей многіе англійскіе дѣятели пытались оставить Англію. Короли, преслѣдуя фискальныя цѣли, неохотно отпускали изъ страны такихъ эмигрантовъ. На одномъ изъ кораблей, среди желавшихъ отплыть въ Америку и остановленныхъ властью, былъ неизвѣстный въ то время человѣкъ, Оливеръ Кромвель. Когда парламентъ 1640 г. былъ распущенъ за попытку дать совѣтъ королю устранить дурныхъ совѣтниковъ, то король снова созвалъ парламентъ. На его несчастье страна послала въ этотъ новый парламентъ гораздо болѣе энергичные и горячіе элементы. Въ числѣ депутатовъ этого парламента, вокругъ котораго сгруппировалось быстро большинство желавшихъ самой отмѣны монархической власти, былъ Оливеръ Кромвель, будущій протекторъ Англіи. Парламентъ 1640 г. носитъ въ исторіи названіе долгаго, ибо былъ распущенъ только въ 1660 г. Борьба партій въ этомъ парламентѣ была настолько сильна, что республиканскіе элементы парламента, съ Кромвелемъ во главѣ, потребовали распущенія палаты лордовъ и въ свою очередь вызвали борьбу между демократическими и аристократическими элементами Англіи. Аристократическіе элементы, сплотившіеся около короля, были разбиты Кромвелемъ, и въ 1649 г. Карлъ I былъ казненъ, и въ Англіи установилась суровая пресвитеріанская республика. Называвшись республикой, она въ сущности была военной диктатурой Кромвеля. Кромвель такъ сильно держалъ въ своихъ рукахъ всю Англію, что даже ея исконная свобода мѣстныхъ учрежденій исчезла. На мѣсто союзовъ мировыхъ судей и цѣлой системы свободныхъ учрежденій появились въ роли комиссаровъ Кромвеля генералъ-маіоры, управлявшіе отдѣльными частями страны. Суровость диктатора пришлась не по вкусу англійской націи, привыкшей видѣть сущность англійскаго государственнаго строя въ сочетаніи трехъ элементовъ англійскаго общества: монархическаго, аристократическаго и демократическаго. Король, лорды и общины, таковы три силы, по мнѣнію англійскаго народа, которыя, правильно сочетаясь между собою, могутъ вполнѣ успѣшно править государствомъ. Въ странѣ, не знающей, благодаря отсутствію милитаризма, дѣйствительно сильной абсолютной власти, въ странѣ привыкшей жить въ мѣрѣ какъ съ высшей аристократіей, такъ и съ королемъ, суровый порядокъ вещей, установленный Кромвелемъ, совершенно не могъ долго удержаться. Одна административная централизація, введенная протекторомъ

Англіи, являлась крайне антипатичной большинству населенія. Къ концу жизни Кромвеля симпатіи къ прежней монархіи въ той формѣ, въ какой ее желалъ парламентъ и въ особенности составители прошеній о правахъ, все болѣе и болѣе проникала во всѣ слои общества.

Преемникъ Кромвеля, сынъ его Ричардъ, самъ сложилъ съ себя полномочія, доставшіяся ему отъ отца, и такимъ образомъ вопросъ о формѣ правленія явился совершенно открытымъ. Послѣдователи Кромвеля пытались еще поддержать духъ старой пресвитаріанской республики, но уже въ январѣ 1660 г. границу Шотландіи перешелъ съ войскомъ генералъ Монкъ, который явился орудіемъ возстановленія монархіи въ Англіи. Монкъ долго и честно служилъ Кромвелю и его сыну, и въ рѣшительный моментъ едва ли у него у самаго былъ опредѣленный планъ относительно его роли въ судьбѣ Англіи. Генералъ, спасавшій республику, вдругъ явился возстановителемъ монархіи. Подобное явленіе было крайне странно, и другой генералъ, черезъ сто лѣтъ спасавшій республику во Франціи, не удовлетворился скромной ролью Монка въ исторіи. Бонапартъ, спасшій республику, завладѣлъ самъ доставшейся ему властью. Монкъ скромно уступилъ власть, которая фактически попала въ его руки. Объясненіе этого явленія можно найти только въ томъ, что Монкъ не могъ разсчитывать на какое либо сочувствіе населенія иному исходу, кромѣ возстановленія старой монархіи. Деспотическая власть протектора Англіи настолько вооружила противъ себя всѣ классы населенія, что государственное начало, выражаемое тремя элементами: королемъ, лордами и общинами, было на языкѣ у всѣхъ классовъ населенія. Въ виду этого, побѣдивъ остатки приверженцевъ Кромвеля, Монку ничего не оставалось, какъ подчиниться общему теченію общественнаго мнѣнія. Нація была созвана въ конвентъ, который снова реставрировалъ монархію въ лицѣ Стюартовъ, но въ то же самое время строго подтвердилъ всѣ права, добытыя парламентомъ предшествующей эпохи.

Реставрированные Стюарты пытались, подобно ихъ предшественникамъ, снова внести въ государственное право Англіи принципы, чуждые національному духу. Но ихъ замашки встрѣтили очень сильную оппозицію со стороны парламента; достаточно указать на изданный въ ихъ правленіе знаменитый Habeas corpus act.

Преемникъ Карла II, Іаковъ II, былъ вполнѣ по своему воспитанію сторонникомъ абсолютной монархіи. Столкновенія между парламентомъ и королемъ были настолько часты, что революціонный исходъ могъ имѣть мѣсто каждую минуту. Поводъ, подавшій толчекъ революціи, былъ очень незначителенъ, это именно была петиція королю, поданная англійскими епископами по поводу нѣкоторыхъ льготъ, ожидаемыхъ отъ короля въ пользу католиковъ. Епископы были отданы королемъ подъ судъ, и судъ надъ епископами получилъ, подобно суду Гампдена, политическое значеніе. Епископы были оправданы, такъ какъ адвокатъ ихъ доказалъ безспорно, что право петицій королю есть исконное право подданныхъ. Подобный приговоръ суда встрѣтилъ ликованіе населенія, которое въ то же время перешло въ негодованіе противъ короля за всѣ его попытки къ абсолютизму. Іаковъ II

предпочелъ бѣжать изъ Англіи. Его подданные сочли его отрекшимся отъ престола, и эта вторая безкровная англійская революція окончилась отдачей престола дочери Іакова II, Маріи, и ея супругу Вильгельму Оранскому. Призванные на престолъ Вильгельмъ и Марія должны были подтвердить билль о правахъ, которымъ окончательно подтверждены права, принадлежащія парламенту и англійскому народу и указаны тѣ законы, которые нарушалъ Іаковъ I. Этимъ актомъ, а равно и актомъ объ утвержденіи 1701 г., по которому престолъ долженъ былъ, послѣ смерти Вильгельма, перейти въ Ганноверскій домъ, были окончательно установлены черты англійскаго государства. Англія, не имѣя писаной конституціи, въ то же время въ указанныхъ выше актахъ довольно прочно положила основы для своего государственнаго зданія.

Изложивъ выше развитіе принциповъ, обезпечивающихъ торжество государственнаго начала въ Англіи, мы должны указать, что въ самой Англіи это государственное начало, развиваясь постепенно изъ единовластія норманскихъ королей путемъ естественнаго роста соціальныхъ силъ страны, явилось въ концѣ концовъ сильнымъ, крѣпкимъ, потому-что участіе въ государственной жизни принимали всѣ выдающіеся элементы общества. Монархическій, аристократическій, демократическій элементы въ лицѣ короля, лордовъ и общины являлись вмѣстѣ носителями идеи государственности въ глазахъ народа. Благодаря этому государственное начало Англіи явилось весьма важнымъ указателемъ для континента.

Государственное начало Англіи важно тѣмъ, что оно имѣло двѣ существенныя черты, послужившія впослѣдствіи основными чертами конституціонныхъ государствъ. Первая черта заключается въ томъ, что государство стремится допустить къ участію во власти всѣ самостоятельные элементы общества. Вторая черта заключается въ томъ, что власть, правя подданными, признаетъ извѣстныя права ихъ. Такимъ образомъ получается общій этимъ условіямъ, признакъ самоограниченія государственной власти. Въ концѣ XVIII вѣка эта основная черта англійской конституціи установилась совершенно прочно. Въ своемъ дальнѣйшемъ развитіи Англія также остается вѣрной своимъ традиціямъ. Постепенная демократизація англійскаго общества отражается на демократизаціи парламента. Поэтому въ теченіе XIX вѣка главными моментами политической исторіи Англіи являются парламентскіе законы 1832, 1868 и 1884 годовъ, ибо этими законами къ избирательной урнѣ въ члены парламента допускаются вновь окрѣпшіе соціальные элементы націи. Такимъ образомъ Англія и въ теченіе XIX вѣка является намъ государственнымъ устройствомъ, постепенно видоизмѣняющимся подъ вліяніемъ соціальныхъ измѣненій, проявляющихся въ государственной жизни, точно также и ограниченіе власти въ пользу правъ подданныхъ подлежитъ также все бо́льшему, и бо̀льшему развитію. XIX вѣкъ гарантировалъ подданнымъ Англіи сумму новыхъ правъ, которыхъ не знало старое англійское право. Благодаря всему историческому ходу вещей, Англія безъ сильныхъ потрясеній и государственныхъ переворотовъ добилась того, что во Франціи и на континентѣ удалось человѣчеству послѣ долгой и упорной борьбы. Публичный

характеръ государственной власти и сильное развитіе государственнаго начала, вышедшее изъ эпохи революціи, въ Англіи получилось путемъ постепеннаго развитія, и англійское государственное право доказало воочію, что сильное государство является не только противорѣчіемъ свободѣ народа, а, наоборотъ, ограничивая свой произволъ и допуская народъ къ самому участію въ государственной власти, государственное начало, какъ это доказываетъ примѣръ Англіи, можетъ только вполнѣ развиться и окрѣпнуть.

Переходя затѣмъ къ характеристикѣ революціи на континентѣ, мы должны остановиться на выясненіи нѣкоторыхъ чертъ стараго порядка, которыя и объяснятъ намъ различный ростъ политической исторіи Англіи и континента. Господствующей формой государственнаго устройства на континентѣ былъ абсолютизмъ.

Абсолютизмъ новаго времени былъ очень далекъ отъ римскаго цезаризма. Римскій цезаризмъ по своему происхожденію имѣлъ демократическій характеръ. Народъ въ Римскомъ цезарѣ видѣлъ болѣе для него смягченную власть, чѣмъ въ совокупности всѣхъ римскихъ гражданъ, деспотически управлявшихъ провинціей. Абсолютизмъ конца среднихъ вѣковъ, наоборотъ, по отношенію къ нисшимъ классамъ населенія сталъ во враждебныя отношенія, закрѣпостивъ ихъ нѣкоторымъ признаннымъ элементамъ общества. Вслѣдствіе такихъ обстоятельствъ структура подобнаго государства представлялась намъ въ слѣдующемъ видѣ: въ политическомъ отношеніи монархъ правитъ государствомъ совершенно самостоятельно; учрежденія, ограничивающія его власть, даже учрежденія сословныя, мало-по-малу совершенно исчезаютъ. Судъ отправляется его именемъ, администрація, сводящаяся, главнымъ образомъ, къ двумъ вѣтвямъ ея: военной и финансовой администраціи, является исключительно сосредоточенной въ рукахъ королей. Можно сказать съ увѣренностью, что все управленіе существуетъ ради того, чтобы давать королямъ средства и помогать имъ дѣлать воинскіе наборы. Другія, болѣе высокія цѣли администраціи,—все, что касалось полиціи благосостоянія, то выходило далеко за предѣлы заботливости королей.

Соціальная сторона абсолютизма состояла въ слѣдующемъ. Короли сами по себѣ были крупными земельными собственниками. По своимъ традиціямъ они ближе всего стояли къ той части общества, которая представлялась земельной аристократіей; поэтому они тѣсно сплачивали свои интересы съ интересами крупнаго поземельнаго дворянства. Далѣе, они терпѣли, какъ мы уже говорили, нѣкоторые изъ элементовъ городскаго состоянія. Вѣрность дворянскихъ и городскихъ элементовъ они покупали путемъ отдачи имъ цѣлаго ряда новыхъ преимуществъ въ экономической сферѣ. Такимъ образомъ, характеръ абсолютизма въ политическомъ отношеніи можно опредѣлить однимъ словомъ: опека; характеръ абсолютизма въ отношеніи соціальномъ можно опредѣлить словомъ: привилегія.

Эти два понятія, опека и привилегія, и сдѣлались ненавистными понятіями въ глазахъ безправной и забитой массы. Они явились той мишенью, на которую направило свою силу революціонное движеніе. Сказаннаго нами относительно устройства государства въ эпоху, предшествовавшую революціи,

достаточно, чтобы показать, что переходъ къ современнымъ формамъ государственнаго устройства на континентѣ не могъ быть такъ постепененъ и правиленъ, какъ это мы видимъ въ Англіи. Абсолютизмъ, содержаніе коего исчерпывается указанными двумя понятіями, совершенно не могъ примириться съ новыми теченіями и съ новыми желательными формами человѣческой жизни. Начиная съ XVI вѣка, сильное духовное движеніе, выразившееся въ реформаціи, старалось поднять личность человѣка; далѣе философія XVII и начала XVIII вѣка заговорила объ индивидѣ, его правахъ, выставила понятіе свободы личности и свободы государствъ. Приходилось старымъ учрежденіямъ считаться съ новыми идеями, ибо эти идеи все болѣе и болѣе проникали въ массу. На ряду съ такимъ чисто культурнымъ общественнымъ движеніемъ абсолютизмъ, въ виду близорукости своей политики, возстановлялъ противъ себя и тѣ состоятельные элементы общества, которые подымались вслѣдствіе экономическаго развитія страны. Абсолютное государство просмотрѣло очень много; оно просмотрѣло сильное развитіе буржуазіи, какъ особаго и мощнаго класса дореволюціонной эпохи. Буржуазія выставила на своемъ знамени не только принципъ капитала, но и принципъ труда. Это было новое сословіе, требующее себѣ участія въ политической жизни не только въ силу своихъ привилегій—землевладѣнія или капитала,а въ силу трудоваго начала, выразителемъ котораго явились представители третьяго сословія.

До этого времени всѣ правящіе классы, подобно традиціямъ правящаго класса античнаго міра и среднихъ вѣковъ, считали важное свое преимущество въ ничегонедѣланіи, въ отсутствіи какихъ либо стремленій къ труду. Классъ, заявлявшій открыто, что онъ есть классъ трудящійся, требовалъ себѣ участія въ государственной жизни по діаметрально противуположнымъ всѣмъ остальнымъ классамъ основаніямъ. Въ этомъ была особенность того движенія, которое мы видимъ въ государствахъ передъ наступленіемъ революціонной эпохи. Старое дворянство, сдѣлавшееся почти повсемѣстно дворянствомъ придворнымъ, осталось внѣ многихъ новѣйшихъ вѣяній и умственныхъ теченій. Эти новыя вѣянія находили себѣ сторонниковъ среди такъ называемой буржуазіи, поэтому буржуазія, недовольная абсолютизмомъ какъ государствомъ привилегій, дала реальную поддержку для осуществленія революціоннаго движенія.

Безъ этой реальной силы революціонное движеніе не могло бы перейти въ жизнь, не могло бы породить новыя формы политическихъ отношеній. Масса народа была настолько недовольна опекой, насколько она недовольна была тѣми же соціальными привилегіями дворянства. Задавленная и забитая, она могла въ эпоху общаго недовольства дать силу для народныхъ возстаній, но она не могла вступить въ упорную и долгую борьбу съ правящими элементами націи. Абсолютное государство, опиравшееся на длинную исторію свою, въ то же время опиралось на старое поземельное дворянство и на церковь. Всѣ эти силы имѣли за собой длинное прошлое. Каждая изъ нихъ имѣла важный авторитетъ среди населенія. Вотъ почему борьба съ ними должна была быть борьбою упорной; ее должны были вынести на своихъ плечахъ тѣ классы тогдашняго общества, которые уже въ силу своего

развитія и въ силу своего экономическаго достатка были способны принять на себя бремя правленія.

Таково было общее состояніе всѣхъ абсолютныхъ государствъ въ эпоху, предшествовавшую революціи. Революціонное движеніе было поднято въ силу принципа свободы человѣка. Начало индивидуализма лежало въ основѣ всѣхъ стремленій выдающихся дѣятелей революціи. Начавшись во имя свободы индивида, революціонное движеніе закончилось торжествомъ государственнаго начала.

Интересъ для научнаго изслѣдованія революціонная эпоха представляетъ именно потому, что всѣ центробѣжныя силы, проявившись въ эпоху революціи, были, такъ сказать, побѣждены силами центростремительными. Стремленіе къ свободѣ и сильное развитіе личнаго начала уступили стремленію къ порядку и развитію государственнаго начала.

Сильное государство вышло изъ нѣдръ революціи. Это государство окончательно опредѣлило публичный характеръ власти, окончательно укрѣпило тѣ отношенія, которыя существуютъ въ государственномъ союзѣ между властью и народомъ. Короче сказать, развитіе всѣхъ трехъ элементовъ государства: территоріи, народа и власти получаетъ свое законченное выясненіе въ XIX вѣкѣ. Революція вырабатываетъ такія юридическія отношенія власти и населенія, которыя составляютъ предметъ изслѣдованія современной науки государственнаго права.

Понятіе государственнаго верховенства, выдвинутое въ эпоху революціи, является уже основнымъ догматомъ всего государственнаго права. Для выясненія подобной метаморфозы исторіи намъ надо указать на тѣ факторы, вліянію коихъ можетъ быть приписано подобное усиленіе государственнаго начала. Причина этого усиленія лежитъ какъ въ области политики, такъ и въ области соціальныхъ отношеній. Абсолютное государство, какъ мы уже говорили, не въ силахъ было сопоставить свои учрежденія съ новыми идеями, съ новыми требованіями жизни. Попытки такъ называемаго просвѣщеннаго абсолютизма окончились почти повсемѣстно неудачей. Просвѣщенный абсолютизмъ знаменуетъ собою эпоху конца XVIII вѣка; въ эту эпоху идеи новой философіи дошли до высоты престола или, по крайней мѣрѣ, до ближайшихъ слугъ его. Заимствуя изъ прекрасныхъ книгъ о вредѣ бѣдности народа, о вредѣ угнетенія народныхъ массъ, просвѣщенные правители стремились произвести рядъ реформъ въ своемъ государствѣ. Но всѣ эти реформы такъ чужды были основамъ абсолютизма, что ихъ постигала двоякая участь: или ихъ пропагаторы бросали ихъ на полъ-пути, или же онѣ выливались въ такомъ видѣ, что массы чувствовали еще бо́льшій гнетъ, чѣмъ это было до эпохи реформъ.

Первый исходъ мы видимъ преимущественно въ странахъ, гдѣ реформаторами являлись министры: таковы реформы Струензе въ Даніи, Помбаля и Аранды въ Пиренейскихъ государствахъ. Ихъ затѣи окончились паденіемъ ихъ самихъ. Соціальная оппозиція духовенства и феодаловъ помѣшала подобнымъ, съ точки зрѣнія правящихъ классовъ, — революціоннымъ теченіямъ. Попытки Екатерины II въ Россіи не встрѣтили оппозиціи въ

силу слабости нашихъ сословій, но зато онѣ были безрезультатны въ силу общаго низкаго уровня страны и въ силу того, что онѣ не затрогивали самаго существа абсолютнаго государства, какъ въ политической, такъ и соціальной его сферѣ. Опека, привилегіи и крѣпостное право всецѣло оставались принципами, опредѣляющими строй государства.

Другой исходъ этихъ реформъ мы видимъ въ Австріи. Личность монарха, начавшаго принимать мѣры, клонящіяся ко благу массъ, была внѣ всякаго сомнѣнія: Іосифъ II является одной изъ благороднѣйшихъ личностей исторіи, и едва ли кто могъ оспаривать чистоту его намѣреній. Желая провести въ жизнь великіе принципы, заимствованные имъ изъ просвѣтительной философіи XVIII вѣка, Іосифъ II не побоялся совершить крупную соціальную реформу въ Австріи—начать освобожденіе крестьянъ. Этимъ онъ нанесъ большой уронъ всему строю австрійскаго абсолютизма, но эта крупная его заслуга не только не была оцѣнена облагодѣтельствованными имъ крестьянами, но она послужила лишь къ еще большему ухудшенію ихъ быта вслѣдствіе того, что въ основныхъ принципахъ своихъ Іосифъ II все же былъ монархъ, вѣрящій только въ силу своей власти и, въ сущности, мало довѣрявшій личности подданнаго. Желая самъ надѣлить своихъ подданныхъ полнымъ благополучіемъ, Іосифъ II ставилъ принципы опеки выше всего. Для населенія, которому дана была въ видѣ манны небесной особая уйма благъ,—для этого населенія считали излишними всѣ остальные интересы. Іосифъ II, въ силу своего взгляда на общество, какъ на совокупность лицъ, счастье которыхъ заключается только въ извѣстныхъ матеріальныхъ благахъ, полагалъ, что для такого общества не нужны какія либо различія. Политика его клонилась къ тому, чтобы создать сильное централизованное государство, причемъ для успѣха этой централизаціи надо было сгладить всѣ различія языка, религіи, нравовъ и обычаевъ. Будучи радикаломъ въ своей политикѣ, Іосифъ II энергично принялся за подобную нивеллировку всякихъ бытовыхъ и соціальныхъ различій. Народъ, несмотря на лучшія желанія императора, можно сказать, съ негодованіемъ оттолкнулъ руку, приносящую ему благополучіе, и взамѣнъ этого желающую лишить его совершенно его національности, быта и привычекъ. Насколько неудачна была его политика, видно изъ того, что самъ народъ, освобожденный императоромъ, поднялъ возстаніе не столько противъ бывшихъ своихъ помѣщиковъ, сколько противъ представителей власти, желавшихъ подвести его подъ одну общую мѣрку. Іосифъ II умиралъ, когда освобожденные имъ крестьяне подымали возстаніе и требовали уничтоженія разныхъ стѣснительныхъ мѣръ, которыя были предприняты императоромъ для того, чтобы можно было энергичнѣе и скорѣе провести рядъ экономическихъ реформъ.

Такова была одна изъ неудачныхъ попытокъ примѣненія на практикѣ такъ называемой теоріи благополучія или теоріи просвѣщеннаго деспотизма. Всѣ эти примѣры даютъ намъ доказательства, что абсолютному государству надо было въ корнѣ мѣнять соціальныя и политическія условія, на которыхъ зиждился его строй. Въ самомъ очагѣ революціоннаго движенія, во Франціи, подобныя попытки старый принципъ вотчиннаго государства съ его

опекой и привилегіями примирить съ новыми идеями философіи, оказались вполнѣ неудачными.

Реформы, которыя предпринималъ Людовикъ XVI, вели лишь къ тому, что наиболѣе прозорливые элементы націи могли понять полную невозможность примирить требованія свободы и удовлетворенія интересовъ народа съ идеями опеки и привилегій, какъ опредѣляющимъ принципомъ государственнаго устройства.

Людовикъ XVI, поставленный въ необходимость обратиться къ содѣйствію націи, самъ не могъ предвидѣть того, что выйдетъ изъ этого обращенія. Участіе народа въ законодательной власти явилось въ умахъ большинства образованнаго общества той панацеей, которой можно было исцѣлить всѣ соціальные недуги. Самая идея народныхъ собраній настолько затерялась въ умахъ современниковъ, предшествующихъ революціи, что большинство изъ нихъ, начитавшись античныхъ сочиненій, видѣло лишь въ этомъ признакѣ всю суть свободы народа. Благодаря подобному господствующему теченію схватились за тѣ формы участія народа въ законодательствѣ, которыя были въ эпоху феодальнаго государства. Земскіе чины, какъ специфическіе представители феодальныхъ отношеній, были выдвинуты изслѣдователями исторіи, и о нихъ стали мечтать, какъ о такомъ учрежденіи, которое можетъ съ пользой быть введено и въ современной Франціи. Эпоха земскихъ чиновъ рисовалась золотымъ вѣкомъ Франціи; совершенно были забыты многія несимпатичныя стороны этого сословнаго представительства. Совершенно забыто было то, что самъ народъ нисколько не вспоминалъ въ теченіе 175 лѣтъ эту форму своего участія во власти. Въ виду подобныхъ фактовъ идея обращенія къ народу должна была, въ силу общественнаго мнѣнія, выразиться именно въ формѣ созыва земскихъ чиновъ.

Земскіе чины Франціи не созывались съ 1614 года, такъ что для нѣкоторыхъ обрядовъ ихъ требовалось рыться въ архивахъ, дабы чины были созваны согласно старому праву Франціи. Чины эти собрались въ столицѣ Франціи, и самый составъ ихъ показалъ, что они едва ли будутъ дѣйствовать въ духѣ своихъ предшественниковъ. Изъ 300 депутатовъ духовнаго сословія только $^1/_3$ принадлежала къ высшему духовенству; $^2/_3$ составляли городскіе и сельскіе священники, изъ которыхъ масса принадлежала къ оппозиціи правительству и высшимъ классамъ. Изъ такого же числа дворянскихъ депутатовъ лишь 125 принадлежало къ придворной знати; 140 депутатовъ дало провинціальное дворянство; остальные принадлежали къ судебному сословію; наконецъ, 600 депутатовъ третьяго сословія заключали въ своемъ составѣ 360 лицъ судейскаго и адвокатскаго сословія; 80 изъ нихъ принадлежало торговому классу и 40—земледѣльцамъ и фермерамъ. Остальное количество были лица безъ опредѣленныхъ профессій. Въ числѣ ихъ попадались иногда даже представители высшаго дворянства.

Земскіе чины были созваны на 27 Апрѣля, собрались же 5 Мая. Собраніе, открывшись, должно было само найти путь къ дальнѣйшей своей дѣятельности. Отъ его предшественника отдѣляло его 175 лѣтъ, слѣдовательно о связи съ практикой старыхъ земскихъ чиновъ не могло быть и рѣчи. Вопросъ былъ

въ томъ, могли ли найтись силы среди самаго собранія, которыя указали бы ему новый путь. Эти силы нашлись въ лицѣ третьяго сословія и въ лицѣ наиболѣе выдающихся его представителей. Третье сословіе состояло преимущественно, какъ мы видѣли, изъ лицъ адвокатскаго и судейскаго сословія. Это аристократы одежды (aristocratie de robe), обязанные своимъ происхожденіемъ исключительно успѣху буржуазныхъ классовъ общества. Ихъ составъ пополнялся изъ старыхъ буржуазныхъ фамилій; ихъ интересы были тѣсно связаны съ интересами городскихъ классовъ, съ интересами буржуазіи, такъ какъ опека и привилегія были ненавистными началами государственной жизни для нихъ въ такой же мѣрѣ, какъ и для самихъ безкорыстныхъ доктринеровъ революціи.

Значеніе юридическаго сословія въ революціонную эпоху важно было еще потому, что оно представляло изъ себя людей, знающихъ право, привыкшихъ къ власти и такимъ образомъ могущихъ замѣнить правящіе классы въ новомъ строѣ государства. Этимъ объясняется, что революція въ самыя бурныя эпохи своего существованія была преимущественно въ рукахъ юристовъ. Благодаря юристамъ получился рядъ такихъ важныхъ постановленій учредительнаго собранія Франціи, какъ напримѣръ, реформа суда, реформа финансовъ. Такія мѣры, принятыя собраніемъ, доказали, что въ составленіи ихъ принимали участіе не только отвлеченные умы, но лица, прекрасно знающія всю технику права. Собраніе находилось еще подъ сильнымъ вліяніемъ печати, освобожденной отъ цензуры. Сотни памфлетовъ, газетъ и летучихъ листковъ поддерживали народное броженіе. Особенную знаменитость пріобрѣла брошюра Сіэса: „Что такое третье сословіе?“ которая является страстнымъ памфлетомъ противъ привилегированныхъ классовъ и защитникомъ правъ третьяго сословія. Автору этой брошюры принадлежитъ очень важная роль какъ въ учредительномъ собраніи 1789 г., такъ и въ послѣдующемъ революціонномъ движеніи. Сіэсъ можетъ считаться иниціаторомъ обращенія земскихъ чиновъ въ національное собраніе или, иначе говоря, иниціаторомъ уничтоженія старыхъ земскихъ чиновъ и первымъ зачинщикомъ вступленія ихъ на путь революціи. 12 Іюня, черезъ мѣсяцъ послѣ собранія, земскіе чины, по предложенію Сіэса, приступили къ провѣркѣ своихъ полномочій. 16 Іюня это было закончено, а 17 Іюня, по предложенію тоже Сіэса, депутаты третьяго сословія, въ качествѣ представителей 96% націи, объявили себя національнымъ собраніемъ. Можно сказать, что принципъ старой монархіи палъ 17 Іюня 1789 г., ибо подобное провозглашеніе себя уполномоченными націи вело къ провозглашенію народнаго суверенитета. Съ этого дня началось распаденіе привилегированныхъ сословій; часть духовенства, до 150, и часть дворянства присоединяется къ третьему сословію.

Не излагая здѣсь въ подробности исторіи революціоннаго движенія, мы должны остановиться на провозглашеніи собраніемъ знаменитой декларації правъ человѣка и гражданина, принятой собраніемъ по настоянію и предложенію Лафайета 26 августа 1789 г. Эта декларація есть какъ бы теорія новаго государственнаго права Франціи и потому должна была показать

полное несоотвѣтствіе ея принциповъ съ старыми формами государства. Декларації правъ поставила такія цѣли государству, которыя должны были въ корнѣ уничтожить старую французскую монархію.

Принятію декларації правъ предшествовало важное постановленіе національнаго собранія, сдѣланное по предложенію виконта де-Нойяля, именно уничтоженіе всѣхъ привилегій, какъ основъ соціальнаго быта стараго порядка. Въ знаменитую ночь 4 Августа, въ послѣднюю ночь феодальнаго порядка, всѣ сословія, находившіяся въ собраніи, единодушно отказались отъ привилегій: дворянство отъ барщины и другихъ повинностей, вотчинаго суда и правъ охоты; духовенство отъ десятины; горожане отъ цеховыхъ и гильдейскихъ привилегій. Слѣдовательно, теоретическому провозглашенію новаго политическаго строя предшествовало устраненіе стараго соціальнаго зла, которое сопутствовало абсолютному государству стараго порядка.

Во Франціи, въ эпоху революціи, мы имѣемъ дѣло съ пятью различными конституціями. Всѣ эти конституціи представляютъ собой скорѣй извѣстные трактаты по государственному праву, чѣмъ дѣйствительно законодательные акты, ибо только одна изъ нихъ, именно конституція 1795 года, дѣйствовала болѣе 3 лѣтъ; конституція 1791 г. не дѣйствовала и года; конституція 1793 года совсѣмъ не дѣйствовала; конституція 1799 г. дѣйствовала всего два года.

Подобное теоретическое значеніе революціонныхъ конституцій даетъ возможность, на основаніи ихъ изученія судить о развитіи тѣхъ идей, которыя господствовали въ эпоху революціи. Основу всѣмъ имъ надо видѣть въ декларації правъ человѣка и гражданина. Декларація правъ начинается знаменательными словами, что „забвеніе или презрѣніе правъ человѣка суть единственныя причины общественныхъ несчастій и порчи правительства“. Панацеей отъ этого должно было быть провозглашеніе правъ человѣка; поэтому, говоритъ составитель декларації, „они рѣшились изложить въ торжественномъ объявленіи естественно-неотчуждаемыя и священныя права человѣка“. При этомъ имѣлась троякая цѣль: во-первыхъ, для гражданъ подобная декларація должна поминутно напоминать о ихъ правахъ и обязанностяхъ; во-вторыхъ, для власти подобная декларація, указывая цѣль всякаго политическаго установленія, должна служить руководствомъ при выполненіи ея задачъ и, въ третьихъ, требованія гражданъ должны, въ силу подобной декларації, всегда обращаться къ поддерживанію конституціи и къ общему счастью. Въ виду указанныхъ цѣлей декларація является совокупностью принциповъ, поставленныхъ выше всякой верховной власти; это своего рода естественный законъ, поставленный выше всякаго закона положительнаго. Декларація несомнѣнно является актомъ революціоннымъ, потому-что всѣ принципы, указанные въ ней, рѣзко противорѣчили прежнему порядку какъ по содержанію излагаемыхъ въ ней правъ человѣка, такъ и по формѣ отношеній власти и подданныхъ. Содержаніе этой декларації касается какъ общихъ положеній о правахъ гражданина и о значеніи государства, такъ и разныхъ другихъ мѣръ, клонящихся къ упроченію свободныхъ отношеній въ государствѣ. Наиболѣе важныя статьи декларації слѣдующія: статьи 1—3 и статья 16. Въ первой статьѣ декла-

раціи опредѣляется основной принципъ, что люди рождаются и остаются свободными въ правахъ; общественныя различія могутъ быть основаны только на общей пользѣ. Статья 2 указываетъ эти права и говоритъ, что цѣль всякаго политическаго союза есть сохраненіе естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ человѣка. Эти права суть: свобода, собственность, безопасность и сопротивленіе угнетенію. Государство является союзомъ свободныхъ людей. „Принципъ всякаго суверенитета, — говоритъ статья 3 декларації, — содержится въ націи. Никакое учрежденіе или лицо не можетъ осуществлять власти, не происходящей прямо отъ народа“. Далѣе, ст. 16 прямо указываетъ необходимыя требованія отъ государства „Ни одно общество,—говоритъ ст. 16 декларації, въ коимъ не установлено гарантіи правъ и не опредѣлено раздѣленія властей, не имѣетъ конституціи“. Послѣдняя статья явилась, такъ сказать, основнымъ догматомъ для всего государственнаго права. Она перешла въ Германію, и это правило особенно сильно было развиваемо и защищаемо Эмануиломъ Кантомъ въ его сочиненіи „Zum ewigen Frieden“. Благодаря Канту и его авторитету, подобное основаніе политическаго союза явилось дѣйствительной основой государственныхъ учрежденій и около этого знамени сплотились почти всѣ силы, желавшія измѣненія стараго порядка.

26 августа 1789 г. декларація правъ была обнародована, и начала, въ ней провозглашенныя, получили названіе „Principes des 1789“. Конституція, основанная на этихъ началахъ, могла быть только демократической и республиканской, такъ что всѣ предпосылки декларації заключали въ себѣ тотъ логическій выводъ, что демократическая республика есть единственная законная и справедливая форма правленія. Между тѣмъ законодатели французскаго народа, раздѣлявшіе принципы 1789 г., приняли 1 октября 1789 г. новое начало французскаго государственнаго устройства. Это и была первая предварительная конституція во Франціи, такъ называемый конституціонный актъ перваго октября. И во главѣ этихъ принциповъ было поставлено два положенія, прямо указывающія на вліяніе Руссо въ ту эпоху. Всѣ власти исходятъ отъ народа, говорило первое положеніе, а второе положеніе гласило, что правительство Франціи есть монархическое; другими словами, понятіе суверенитета и правительства было отдѣлено, и монархическая форма была лишь формою не государства, а только части его, именно формою правительства. Король, на основаніи конституціоннаго акта перваго октября имѣлъ лишь veto suspensivum, и вообще королевская власть являлась скорѣй институтомъ терпимымъ, чѣмъ дѣйствительно необходимымъ для новаго устройства государства.

Въ эпоху перваго національнаго и учредительнаго собранія имъ былъ изданъ цѣлый рядъ законовъ, изъ которыхъ важнѣйшіе были тѣ, которые касались учрежденія церкви, новаго территоріальнаго раздѣленія страны, финансовъ и суда. Наиболѣе удачною реформою была мѣра новаго административнаго дѣленія страны. Этимъ національное собраніе Франціи дѣйствительно покончило съ старыми привилегіями разныхъ мѣстностей; оно окончательно нивеллировало всѣ отношенія, существующія на территоріи государства, и такимъ образомъ логически провело принципъ полнаго равен-

ства всѣхъ лицъ, находящихся на данной территоріи. Большаго вниманія заслуживаютъ работы собранія, касающіяся финансовыхъ законовъ и суда, въ особенности введенія суда присяжныхъ. Вполнѣ неудачною можно назвать церковную реформу, именно законъ о гражданскомъ устройствѣ церкви. Эта мѣра явилась большою ошибкою со стороны собранія, ибо гражданское устройство церкви должно было возбудить расколъ среди большинства вѣрующаго населенія. Благодаря подобной мѣрѣ, революція въ сущности нарушила основной принципъ свободы совѣсти и сообщала церкви не только подчиненное положеніе относительно государства, но и вполнѣ положеніе зависимое. Гражданское устройство церкви являлось основаніемъ для многихъ волненій, и болѣе позднее возстаніе Вандеи было именно вызвано подобной причиной. Масса населенія, сильно проникнутая католицизмомъ, явилась вслѣдствіе этого врагомъ революціоннаго движенія. Всѣ эти законы были предпосылкой для созданія конституціи, которая и была наконецъ принята подъ видомъ конституціи 3 сентября 1791 г. Эта первая монархическая конституція просуществовала меньше года.

Конституція 1891 г. явилась выраженіемъ какъ декларація правъ, такъ и всѣхъ началъ, легшихъ въ основу законодательства учредительнаго собранія. Власть государственная была очень сильно укрѣплена, и вся конституція предоставляла полноту власти собранію депутатовъ, такъ что, можно сказать, она установляла диктатуру единаго собранія надъ всей страной. Король игралъ очень жалкую роль въ этой конституціи, ибо имѣя только задерживающее veto въ области законодательства, онъ пользовался весьма ограниченнымъ вліяніемъ въ администраціи. Мѣстное управленіе покоилось на выборномъ началѣ. Король могъ отмѣнить распоряженіе этого управленія, и, въ случаѣ упорнаго неповиновенія, даже могъ отрѣшать отъ должности лицъ этого управленія. Но въ этихъ слу́чаяхъ его распоряженія подвергались авторитету народнаго собранія. Поэтому конституція 1791 г. являлась совершенно безжизненной, ибо не могла удовлетворить ни одну изъ дѣйствующихъ партій Франціи: для монархистовъ она была слишкомъ республиканской; для республиканцевъ она представлялась какъ непослѣдовательное проведеніе принциповъ демократіи. Монархисты не могли помириться съ тѣмъ, что суверинитетъ, какъ гласила ст. 1 конституціи, принадлежитъ только народу; республиканцы, поклонники Руссо, не могли допустить, что народъ участвуетъ въ весьма ограниченномъ видѣ въ государственной жизни. Народъ избиралъ выборщиковъ и депутатовъ, и то права избирателей имѣетъ не весь народъ, а лишь ограниченная часть его на основаніи особыхъ условій ценза. Самымъ любопытнымъ въ этой конституціи является то, что это первая конституція, которая такъ категорически опредѣляетъ значеніе и свойство верховной власти въ государствѣ, иначе, значеніе суверенитета. Суверенитетъ, гласитъ та же 1 ст. конституціи, единъ, нераздѣленъ, неотчуждаемъ и не подлежитъ давности. Этими словами вполнѣ опредѣляется то воззрѣніе на верховную власть, которое слагается въ Европѣ путемъ долгаго историческаго процесса. Французской конституціи 1791 г., первой изъ конституцій континента, принадлежитъ ясное и твердое выраженіе новаго взгляда на го-

сударственное начало. Это государственное начало проводится съ замѣчательной послѣдовательностью во всѣхъ статьяхъ конституціи. Права верховной власти, каковая принадлежитъ въ конституціи народу или, точнѣе, его представителямъ, во всѣхъ частяхъ конституціи гарантированы вполнѣ. Никакія привилегіи отдѣльныхъ лицъ, никакія изъятія изъ общаго закона не существуютъ въ новомъ государствѣ, и поэтому власть дѣйствуетъ сильно и энергично. Вопросъ о личныхъ правахъ, о которыхъ говорила декларація, не является стѣсняющимъ государственную власть. Предѣловъ этой власти въ конституціи не положено. Свойство и количество задачъ ея не ограничено, такъ что государство по первой конституціи Франціи является государствомъ сильнымъ, могущимъ осуществить безъ всякихъ преградъ всѣ интересы населенія. Эта конституція создаетъ единое государство, единую націю, поселенную на единой территоріи. Нація представляется въ умахъ дѣятелей революціи, какъ совокупность индивидовъ, связанныхъ другъ съ другомъ механически, путемъ подчиненія одной государственной власти. Это механическое воззрѣніе на общество проходитъ чрезъ всю исторію революціоннаго движенія; оно является порожденіемъ начала индивидуализма, и, благодаря этому воззрѣнію, дѣятели революціи очень часто игнорировали соціальныя явленія жизни, благодаря чему и явилась въ эпоху революціи,— вскорѣ послѣ нея, — соціальная оппозиція какъ общественному строю, такъ и политическимъ учрежденіямъ, которые ее гарантировали. Примѣнимость новой конституціи много проиграла оттого, что ея авторы сдѣлали постановленіе, мѣшающее имъ войти въ слѣдующее законодательное собраніе. Благодаря этому была устранена отъ участія въ новомъ собраніи наиболѣе умѣренная часть французскаго общества и именно та часть, которая уже испытала свои силы на поприщѣ законодательства. Выборы въ новое законодательное національное собраніе дали преобладаніе республиканскимъ элементамъ націи. Это обстоятельство, взятое вмѣстѣ съ указанными выше недостатками конституціи 1791 г., обрекало ее на краткое существованіе. Въ титулѣ 7 этой конституціи, гдѣ говорится о ревизіи, учредительное собраніе постановило рядъ такихъ ограниченій, что пересмотръ конституціи 91 г. могъ быть не ранѣе 12 лѣтъ, но ея дѣйствіе не продолжалось, къ сожалѣнію, и 12 мѣсяцевъ.

1 октября 1791 г. собралось новое законодательное собраніе, а 10 августа 1792 г. была провозглашена республика. Послѣ паденія короля національное собраніе провозгласило о созывѣ депутатовъ въ національный конвентъ для принятія мѣръ, какъ гласила прокламація, къ обезпеченію народнаго суверенитета и царства свободы и равенства. Съ этого момента во Франціи не только фактически, но и юридически установляется диктатура единаго національнаго собранія. Пышное краснорѣчіе Дантона и Робеспьера дало возможность установиться такой диктатурѣ и дало возможность этой диктатурѣ окончательно не стѣснять себя при преслѣдованіи враговъ республики „выдумками юристовъ или формулами судовъ“. „Для враговъ республики“, говорилъ Кутонъ— „нужно лишь столько времени, чтобы распознать ихъ; дѣло идетъ только о томъ, чтобы ихъ уничтожить. Снисходительность

къ нимъ — отвратительна; милосердіе — отцеубійственно. Тотъ, кто хочетъ подчинить общественное спасеніе выдумкамъ юристовъ или формуламъ судовъ, глупецъ или негодяй". „Правительство республики,—говорилъ Робеспьеръ,—есть деспотизмъ свободы противъ тираніи". Съ такими принципами диктатура конвента стала дѣйствовать совершенно деспотически, но все-таки неудобныя деспотическія дѣйствія считались мѣрой временной, и та же крайняя лѣвая, завладѣвшая властью, мечтала о новой конституціи.

Проектъ конституціи былъ составленъ жирондистами, главнымъ образомъ Кондорсэ, а послѣ паденія ихъ, его составленіе перешло въ руки крайнихъ республиканцевъ. Редакцію проекта принялъ на себя Эро-де-Сешель. Конституція 24 іюня 1793 г. совершенно не дѣйствовала. Въ августѣ 93 года ея принятіе было пышно отпраздновано въ присутствіи нѣсколькихъ тысячъ делегатовъ; списокъ конституціи былъ торжественно положенъ въ ковчегъ. Дѣло было такъ искусно поставлено конвентомъ, что по иниціативѣ самихъ делегатовъ конвентъ издалъ декретъ, постановившій, что Франція будетъ находиться въ революціи, пока ея независимость не будетъ признана. Въ виду этого конституція 1793 г. можетъ быть разсматриваема только какъ извѣстная стадія въ развитіи политическихъ идей въ эпоху революціи. Историки и юристы считаютъ своей необходимостью совершенно обходить вопросъ о практической цѣлесообразности этой конституціи и доказывать поспѣшность ея составленія и непрактичность ея постановленій; но, если тщательно вникнуть въ статьи этой конституціи, то надо отдать справедливость ея составителямъ, что они довольно послѣдовательно проводили основные взгляды крайней республиканской партіи. Конституція 1793 г. ближе всего подходитъ къ теоріямъ Руссо о народномъ суверенитетѣ. Рядъ постановленій, касающихся непосредственно отправленія этого суверенитета, является теперь вполнѣ примѣнимымъ въ республикахъ Швейцаріи и Америки. Такъ, вопросъ объ утвержденіи законопроектовъ непосредственно собраніемъ народа является мѣрой, допущенной уже въ швейцарскомъ правѣ, и будущее можетъ открыть ему болѣе широкій просторъ. Другая важная черта новой конституціи заключается въ томъ, что она создаетъ еще болѣе сильную власть государства надъ личностью подданнаго; лишь въ декларациіи правъ, которая предшествовала этой конституціи, явилось старое право возстанія и явилось въ довольно курьезныхъ постановленіяхъ. „Возстаніе,— говоритъ 35 статья этой декларациіи,—есть священнѣйшая необходимая обязанность для всего народа и для каждой его части. Да будетъ каждое лицо,— говорится въ этой декларациіи,—захватившее суверенитетъ, тотчасъ казнено свободными людьми. Очевидно, что подобное примѣненіе права возстанія должно было бы обратить страну въ хаосъ, еслибы вся конституція не была построена на теоретической предпосылкѣ Руссо, что общая воля volonté générale извѣстна всѣмъ членамъ даннаго политическаго тѣла. Эта часть конституціи является дѣйствительно невольной, вызванной временными обстоятельствами, желаніями устрашить лицъ, имѣющихъ посягнуть на республику; это постановленіе совсѣмъ не вяжется со всѣмъ характеромъ другихъ постановленій конституціи. Вездѣ

верховная власть народа проведена съ такой послѣдовательностью, что можно вполнѣ согласиться съ мыслью о томъ, что торжество государственнаго начала въ конституціи 1793 г. представляется гораздо значительнѣе, чѣмъ въ конституціи 1791 г. Если въ конституціи 1791 г. довольно робко возникаютъ тѣ мысли, что власть должна представлять изъ себя сильную централизованную силу, то въ конституціи 1793 г. эта идея, несмотря на выборный характеръ всей администраціи, является вполнѣ ясной, такъ что усиленіе государственнаго начала въ ущербъ личному, которымъ заканчивается революціонное движеніе, впервые кладется самой радикальной изъ революціонныхъ конституцій.

Слѣдующей конституціей была конституція 22 августа 1795 г. Терроръ продолжался столько времени, что, по картинному выраженію Мишлэ, во всѣхъ классахъ французскаго общества заговорило общее требованіе жизни. Но кромѣ этого общаго требованія жизни новая конституція должна была явиться какъ выразитель наиболѣе господствующихъ въ то время элементовъ французскаго общества. Этими элементами должна была явиться та буржуазія, тѣ лица третьяго сословія, которыя были равнодушными зрителями при борьбѣ революціи съ привилегированными сословіями стараго порядка, но далеко не могли быть равнодушными тогда, когда правительство, завлеченное людьми отвлеченной идеи, посягало на ихъ экономическія выгоды. Робеспьеръ можетъ быть названъ однимъ изъ самыхъ послѣдовательныхъ демократовъ. Его идея сильнаго государства представлялась необходимой, потому-что онъ понималъ, что это государство не могло опереться ни на одинъ изъ классовъ существующаго во Франціи общества. Онъ не только съ спокойною совѣстью истреблялъ привилегированные классы стараго порядка, но онъ съ такой же ненавистью относился и къ недавнимъ друзьямъ революціи, къ богатымъ буржуа, на которыхъ опиралось сначала революціонное движеніе. Нужно, говорилъ онъ въ своихъ секретныхъ запискахъ, найденныхъ послѣ его смерти,—смотрѣть какъ на враговъ на людей порочныхъ и богатыхъ. Нужно побѣдить буржуа, отъ которыхъ происходятъ всѣ внутреннія опасности. Нужно собрать санкюлотовъ въ городахъ, „дать имъ жалованье, разъярить ихъ, вооружить и просвѣтить ихъ“. Если таковы были сокровенныя желанія одного изъ дѣятелей террора, то весьма благовременнымъ было для состоятельныхъ элементовъ націи пытаться прекратить подобную вакханалію власти и создать государственное учрежденіе, при коемъ интересы наиболѣе состоятельной массы населенія были бы вполнѣ обезпечены. Для такихъ классовъ народа необходима была умѣренная и туржуазная конституція, каковая была дана 22 августа 1795 г.; составителемъ ея былъ Буасси д'Англа. Она также начиналась декларацією правъ, и также народное самодержавіе было признано основаніемъ для государственнаго устройства. Но это народное самодержавіе было значительно ограничено въ своемъ примѣненіи, ибо цѣлый рядъ дѣлъ былъ изъятъ изъ вѣдѣнія первоначальныхъ собраній гражданъ. Затѣмъ сами граждане могли участвовать въ этихъ собраніяхъ только на основаніи ценза, установленнаго конституцією 1891 г.; этими мѣрами нѣсколько парализовалось начало на-

роднаго самодержавія. Буржуазные интересы охраняемы были тѣмъ, что для права быть выбранными цензъ былъ выше чѣмъ для избирателей; засимъ повышался возрастъ и проводилась разница между лицами, избранными въ первую и во вторую палату. Что касается самой организаціи властей, то наиболѣе оригинальнымъ въ новой конституціи является созданіе верхней палаты. Генеральные штаты Франціи, собравшіеся 5 мая 1789 г., 17 іюня обратились въ единое національное собраніе. Конституціи 3 сентября 1791 г. и 24 іюня 93 г. изъ принципа единства націи выводили требованіе единаго національнаго собранія. Впервые законодательный корпусъ былъ раздѣленъ на двѣ палаты по конституціи 22 августа 1795 г. Совѣтъ пятисотъ (conseil de cinq cent) и совѣтъ старѣйшинъ (conseil des anciens). Конституція 1795 г., путемъ образованія верхней палаты, имѣла въ виду дать перевѣсъ людямъ, болѣе умудреннымъ опытомъ (требованіе отъ членовъ совѣта старѣйшинъ сорокалѣтняго возраста и пятнадцатилѣтняго пребыванія во Франціи до выборовъ). Это дѣлало число лицъ, могущихъ быть выбранными, довольно незначительнымъ. Исполнительная власть была ввѣрена директоріи изъ пяти лицъ. Цѣль новой конституціи особенно видна изъ чтенія ея общихъ постановленій, изъ которыхъ вполнѣ явствуетъ, что интересы, выразившіеся въ этой конституціи, желали охранить себя отъ посягательства какъ со стороны классовъ стараго порядка, такъ и со стороны болѣе радикальныхъ элементовъ націи. Эти боевыя, такъ сказать, статьи содержатъ въ себѣ рядъ постановленій, запрещающихъ корпораціи, ассоціаціи, противныя общественному порядку, запрещающихъ сборища народа, и далѣе, не допускающихъ сношеній между отдѣльными политическими обществами, а также не позволяющихъ коллективныхъ петицій и ношенія эмблемъ. Съ другой стороны, рядъ грозныхъ мѣръ по отношенію къ эмигрантамъ и ихъ имуществамъ доказываетъ, что дѣятели революціи съ такой же ненавистью думали объ якобинцахъ, какъ и о роялистахъ. Съ точки зрѣнія государственнаго начала новая конституція представляетъ еще большій шагъ въ развитіи его, такъ какъ уже постановляетъ цѣлый рядъ ограниченій даже декларацiи правъ. Такимъ образомъ, исторія развитія революціонныхъ идей во Франціи показываетъ намъ, что мы съ каждой конституціей, шагъ за шагомъ, видимъ постепенное развитіе государственнаго начала въ ущербъ началу личному. Новый преобладающій соціальный интересъ во Франціи, именно интересъ движимаго капитала, могъ получить свою силу лишь помощью государственнаго механизма. Ради этихъ цѣлей и были сдѣланы попытки усиленія власти въ конституціи 1795 года.

Необходимость созданія сильной государственной власти съ полной послѣдовательностью проводитъ авторъ слѣдующей конституціи, именно конституціи 13 декабря 1799 г., знаменитый Сіэсъ. Послѣдняя конституція вполнѣ подготовляетъ умы и общественное мнѣніе къ воспринятію той мысли, что только сильное развитіе государственнаго начала въ состояніи охранить свободу и порядокъ вновь образовавшагося строя французскаго общества. Подобное проведеніе государственнаго начала окончательно подготовило возможность узурпаціи его въ пользу монархическаго элемента. Цезаризмъ Наполеона является логическимъ выводомъ изъ послѣдовательнаго развитія поли-

тическихъ идей революціонныхъ конституцій. Не имѣя на мѣстахъ ни одного класса, на которомъ можно бы опереться, революціонное правительство, волей не волей, должно было думать о развитіи государственнаго начала, ибо только этимъ путемъ можно было закрѣпить за собою тѣ новыя видоизмѣненія, которыя были сдѣланы въ общественной жизни французскаго народа. Освобожденные соціальные элементы желали только одного: такого правительства, которое обезпечивало бы имъ безопасность пользованія своими выгодами. Такое правительство могло быть лишь въ томъ случаѣ, если бы оно вполнѣ тяготѣло надъ личностью.

Въ основу конституціи 1799 года также былъ положенъ принципъ народнаго суверенитета, но этотъ принципъ получилъ оригинальное примѣненіе благодаря остроумному афоризму составителя этой конституціи. Сіэсъ заявлялъ, что во всякомъ государствѣ „довѣріе должно идти снизу, а власть сверху“. Подобный афоризмъ долженъ былъ опредѣлять всѣ отношенія, существующія въ государствѣ: практически примѣненіе это сводилось къ тому, что народный элементъ игралъ лишь совѣщательную роль въ управленіи государствомъ. Власть шла отъ народа, но она такъ была далека отъ непосредственныхъ народныхъ представителей, что могла совершенно забыть о своей дѣйствительной связи съ народомъ. Основныя черты конституціи 1799 г. состояли въ слѣдующемъ: конституція имѣла во главѣ 3 консуловъ; засимъ законодательная власть представляется тремя учрежденіями: государственнымъ совѣтомъ, трибунатомъ и законодательнымъ корпусомъ. Государственный совѣтъ долженъ былъ составлять законопроекты по иниціативѣ перваго консула; трибунатъ имѣлъ право обсужденія законопроекта безъ права вотированія; законодательный корпусъ имѣлъ право вотированія безъ права обсужденія; далѣе, примѣненіе народнаго суверенитета было лишь въ томъ, что народъ указывалъ кандидатовъ, вносимыхъ въ кантональный списокъ; изъ этого кантональнаго списка составлялся окружной, изъ окружного департаментскій, изъ департаментскаго общегосударственный. Изъ этого списка и назначались первымъ консуломъ различныя должностныя лица республики. Засимъ весьма оригинальнымъ учрежденіемъ конституціи былъ охранительный сенатъ (Senat conservateur). Этотъ охранительный сенатъ являлся хранителемъ конституціи и въ особенности хранителемъ личной свободы и свободы печати, какъ двухъ элементовъ, на которыхъ, по мнѣнію Сіэса, зиждилось новое гражданское общество. Сенатъ могъ отмѣнить всякій неконституціонный законъ, кѣмъ бы онъ ни былъ изданъ. Консулы, окончившіе срокъ своихъ полномочій, дѣлались сенаторами. Второй и третій консулъ могли въ теченіе года заявить о своемъ желаніи быть сенаторами. Первый же консулъ обязательно дѣлался сенаторомъ. Это постановленіе было скопировано Сіэсомъ со времени Римской Республики, въ которой также подобная мѣра имѣла свое примѣненіе. Поглощеніе сенатомъ прежнихъ блюстителей государства имѣло то значеніе, что сенаторы не могли занимать никакой должности и не могли избираться ни въ консулы, ни въ другія существующія выборныя должности. Поэтому во всемъ планѣ Сіэса заключается основная мысль создать такое государственное устройство, которое, путемъ сочетанія разныхъ

силъ, могло бы безпристрастно дѣйствовать въ интересахъ всего народа. Сіэсъ, какъ и большинство дѣятелей великой революціи, слишкомъ вѣрилъ въ силу государственныхъ учрежденій. Далѣе, при господствующей механической теоріи общества, совершенно естественно считать возможнымъ править народомъ какъ совокупностью совершенно безличныхъ индивидовъ. Вся французская революція стремилась къ тому, чтобы создать вполнѣ безличное общество. Для этого она сглаживала всѣ соціальныя различія, всевозможныя начала всякихъ ассоціацій. Выходъ изъ всего этого былъ одинъ: государство должно было быть государствомъ сильнымъ, централизованнымъ, обладать такою организаціей, власть которой давала бы возможность охранять порядокъ во что бы то ни стало. Такая организація соотвѣтствовала общему желанію всего французскаго народа—получить миръ послѣ долгихъ годовъ разныхъ треволненій. Слѣдовательно, авторъ новой конституціи несомнѣнно долженъ былъ создать сильное централизованное государство. Идеалы демократической республики совершенно стушевались; новая республика, съ первымъ консуломъ во главѣ, являлась уже вполнѣ замаскированной монархіей. Аристократическіе элементы должны быть созданы самими учрежденіями новой республики. Большое жалованье, получаемое чинами законодательныхъ учрежденій, прямо выдѣляло ихъ изъ небогатой массы гражданъ и дѣлало людьми состоятельными, создавало то, что послужило впослѣдствіи опорой имперіи, а именно чиновную аристократію. Переходъ отъ консульской конституціи къ Имперіи былъ совершенно естественъ. Первый консулъ, получивъ въ 1801 г. за Аміенскій миръ пожизненное консульство, въ сущности уже являлся вполнѣ монархомъ, правящимъ французскимъ народомъ при помощи учрежденій республики. Въ 1802 г. сенатъ, хранитель конституціи, явился иниціаторомъ обращенія республики въ имперію. Насколько всѣ эти предшествующія имперіи республиканскія учрежденія и насколько самое слово „республика“ не мѣшали успѣху монархическихъ началъ, явствуетъ изъ самаго текста senatus consult'a, учредившаго имперію. Управленіе республикой, говорила первая статья этого постановленія, ввѣряется императору. Такимъ образомъ, императоръ являлся такимъ же наслѣдникомъ народнаго самодержавія во Франціи, какимъ онъ являлся въ древнемъ Римѣ. Подобно Августамъ, Наполеонъ очень немного сдѣлалъ измѣненій въ распредѣленіи учрежденій республики 1799 г.; онъ лишь усилилъ примѣненіе принципа Сіэса о значеніи власти сверху и, благодаря этому, сильно уменьшилъ участіе народнаго элемента даже въ отведенной скромной роли выразителя общественнаго мнѣнія. Далѣе, подобно всѣмъ монархамъ, онъ стремился окружить себя новыми соціальными классами, именно классами знати. Въ этомъ являлась съ одной стороны ошибка Наполеона, такъ какъ онъ, возстановивъ новый видъ монархіи, снова подпадалъ подъ традиціонныя формы монархіи, уже осужденныя исторіей и погибшія въ революціи; съ другой стороны, подобная мѣра имѣла въ виду тѣснѣе сблизить интересы новаго императорскаго дома съ интересами выдающихся элементовъ французскаго общества. Пышные титулы герцоговъ, маркизовъ и графовъ могли сослужить большую службу, сплотивъ воедино около императорскаго

трона наиболѣе выдающихся людей Франціи. Поэтому имперія рѣзко разрываетъ въ этомъ смыслѣ связь со всей революціей, и вмѣсто равенства, провозглашеннаго декларацiей правъ, являются на первомъ планѣ снова сословныя различія. Подобная мѣра имѣла въ виду нѣсколько примирить новую монархію съ тѣми классами, которые все еще мечтали о возстановленіи старой монархіи, т. е. съ классами стараго дворянства и съ классомъ высшаго духовенства. Для послѣдней цѣли служитъ и заключенный Наполеономъ конкордатъ съ папой. Указанныя черты новой монархіи даютъ намъ понятіе о томъ, что эта монархія, по силѣ развитія государственнаго начала, превосходитъ всѣ бывшіе до нея типы. Императоръ былъ окруженъ знатью и заключилъ союзъ съ церковью. Новая знать была исключительно обязана своимъ происхожденіемъ волѣ императора; она не основывала своей привилегіи на дѣйствительныхъ заслугахъ передъ народомъ, она не могла подобно прежней аристократіи хвалиться древностью своего рода. Эта аристократія не могла, такимъ образомъ, быть сколько нибудь ограничивающимъ элементомъ монархической власти, какъ это могло имѣть мѣсто при существованіи старой родовой аристократіи. Затѣмъ католическое духовенство, въ силу самаго конкордата, также не могло быть силой ограничивающей значеніе императорской власти. Конкордатъ приписалъ такія формы отношеній церкви и государства, что вся выгода была на сторонѣ государства, такъ что новая католическая религія явилась весьма удобнымъ рычагомъ въ рукахъ государства для воздѣйствія на народъ. Но этотъ рычагъ нисколько не стѣснялъ свободы дѣятельности государственной власти. Въ виду этого можно смѣло утверждать, что императорская власть новой монархіи не была стѣснена никакими соціальными силами, господствующими въ государствѣ; она не была стѣснена и самыми рамками, отведенными ей по конституціи. Вся императорская конституція была ничѣмъ инымъ, какъ очень пышной и красивой декорацiей для прикрытія силы власти одного человѣка. Монархическій элементъ побѣдилъ, но онъ побѣдилъ благодаря тому, что все предыдущее революціонное движеніе, въ силу указанныхъ выше соціальныхъ условій, стремилось къ развитію и упроченію государственнаго начала. Это начало въ консульской конституціи 1799 г. окончательно теряетъ свою связь съ народомъ; поэтому девизомъ цезаризма и могли быть слова: все для народа, но ничего посредствомъ народа.

Весь ходъ французской революціи въ политическомъ отношеніи имѣлъ слѣдующія важныя послѣдствія: во-первыхъ, съ полной ясностью была указана цѣль новаго государства охранять права человѣческой личности; далѣе, былъ указанъ принципъ народовластія, который явился противоположнымъ принципу монархіи Божьей милостью; въ-третьихъ, окончательно выяснилось публичное значеніе государственной власти. Въ виду всѣхъ указанныхъ соображеній революціонная доктрина принесла ту пользу политической наукѣ, что она разъ навсегда упрочила значеніе государственнаго начала. Въ этомъ и заключается вся сила и значеніе новыхъ воззрѣній на государство. Такимъ образомъ, два начала, опредѣляющія строй государства: начало личное и начало государственное въ эпоху революціи были поставлены лицомъ къ

лицу. Преграды, которыя разрушала революція для доставленія торжества началу личному (устраненіе опеки и привилегіи), все это повлекло за собою усиленіе государственнаго начала. Какъ въ области территоріальныхъ отношеній, такъ и въ области отношеній общественныхъ революція привела всѣ силы къ общей нивеллировкѣ; она создала понятіе объ единой территоріи и понятіе объ единомъ народѣ, какъ совокупности индивидовъ, разсматриваемыхъ исключительно съ юридической точки зрѣнія. Такое пониманіе двухъ первыхъ элементовъ государства опредѣляетъ значеніе третьяго элемента — государственной власти, который дѣйствительно дѣлается верховнымъ въ полномъ смыслѣ этого слова. Никакія территоріальныя или соціальныя различія не являются помѣхой для дѣйствія верховной власти. Съ этого момента вырабатывается понятіе о государственномъ суверенитетѣ. Таково общее достояніе, полученное континентомъ Западной Европы, какъ плодъ долгаго историческаго развитія, плодъ постепенной смѣны различныхъ государственныхъ формъ.

Итакъ, мы указали на значеніе конституціонной исторіи Англіи и на конституціонную теорію Франціи, ибо господствующимъ понятіемъ о государствѣ на континентѣ были или понятія, заимствованныя изъ Франціи, или понятія, заимствованныя изъ Англіи. Тѣ и другія играли большую роль: первыя имѣли значеніе преимущественно для среднихъ и нисшихъ классовъ, вторыя въ большинствѣ случаевъ явились присущими высшимъ классамъ въ государствахъ Европы. Французскія понятія о государствѣ носили на себѣ отпечатокъ революціи и республики; англійскія понятія о государствѣ являются плодомъ исторіи и соглашенія (компромисса) между монархическимъ, аристократическимъ и демократическимъ элементами всего народа.

§ 6. Научная критика доктрины революціи въ первой половинѣ XIX столѣтія.

Въ предыдущемъ параграфѣ мы изложили краткую исторію англійской конституціи и содержаніе революціонныхъ конституцій Франціи. Та и другая сторона, каждая своимъ особымъ путемъ, шла къ выработкѣ понятій о новомъ конституціонномъ государствѣ. Англія достигла этого историческимъ развитіемъ началъ своего государственнаго устройства и ко времени французской революціи представляла собою конституціонное государство, въ которомъ сохранились еще какъ нѣкоторыя старыя формы политическихъ отношеній, такъ и закрѣпленное закономъ неравенство соціальныхъ отношеній. Франція стремилась всю конституцію вывести дедуктивно изъ основныхъ посылокъ раціонализма. Построенная на индивидуализмѣ, такая теорія государства исключала всякія заботы объ обществѣ. Революція, въ силу чисто практическихъ причинъ, явилась врагомъ всевозможныхъ общественныхъ соединеній: соціальные институты стараго порядка, созданные для защиты личности въ области соціальныхъ отношеній, какими были союзы организаціи капитала и труда въ видѣ цеховъ, всѣ эти союзы были уничтожены 4-го августа 1789 года, какъ мѣшавшіе полному развитію личности.

Правда была въ томъ, что эти союзы наканунѣ революціи выродились въ такія учрежденія, которыя давили на массу бѣднаго населенія и усиливали вліяніе зажиточныхъ классовъ. Чтобы видѣть ихъ смыслъ, надо было обратиться къ ихъ исторіи; для современника революціи они являлись ничѣмъ инымъ, какъ привилегіей, а всѣ привилегіи, эти орудія неравенства, революція тщательно уничтожала. Люди, составлявшіе проекты конституцій, полагали возможнымъ создать путемъ разныхъ комбинацій такую схему государственныхъ отношеній, которая бы была вѣчной и вполнѣ удовлетворяющей своему назначенію. Такая программа всегда разбивалась о подводные камни, какими являлись разныя явленія соціальной жизни. Всѣ попытки Сіэса провести въ консульской конституціи 1799 года охрану этой конституціи путемъ сената привели къ совершенно обратнымъ результатамъ. Охранительный сенатъ и былъ орудіемъ въ рукахъ Наполеона для ниспроверженія конституціи: во время борьбы партій сенаторы, представляющіе собой сливки буржуазнаго общества, видѣли гораздо болѣе выгодъ для своего класса въ личности Наполеона, чѣмъ въ остроумной конституціи почтеннаго аббата и такія важныя побудительныя соціальныя причины ниспровергли весь строй хитро задуманнаго плана. Такая очень важная сторона французской революціи, мѣшавшая укрѣпиться новому порядку вещей, вызвала критику очень скоро послѣ проявленія революціоннаго движенія. Въ 1795 году въ исторіи Франціи возникло особое соціалистическое и коммунистическое движеніе, соединенное съ именемъ Бабефа. Въ первые годы XIX столѣтія появляется уже цѣлый рядъ соціалистическихъ системъ, представляющихъ по своимъ основаніямъ рѣзкую критику тѣхъ началъ, которыя были положены въ основу французской революціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ революція, ставя незыблимыя вѣчныя начала государства, совершенно не справлялась какъ съ исторіею, такъ и съ существующими особенностями жизни народа. Эти три существенныхъ недостатка—игнорированіе динамики и статики политической жизни и полное игнорированіе соціальныхъ факторовъ —заставляютъ насъ обратить вниманіе на тѣ ученія, которыя подвергали критикѣ революціонную доктрину именно съ указанныхъ точекъ зрѣнія. На ряду съ этими направленіями, представляющими критическое отношеніе къ революціи, надо указать на тѣ направленія нѣмецкой науки, которыя сдѣлались апологетами французской революціи.

Игнорированіе революціонной доктриною различія соціальныхъ отношеній вызываетъ въ жизнь различныя ученія соціализма. Подъ общее понятіе соціализма подводятся самыя разнообразныя системы. Если мы подъ рубрику соціализма подведенныя системы станемъ обозрѣвать въ ихъ положительныхъ идеалахъ, то мы увидимъ, что различіе между ними получается громадное. Соціализмъ мѣшается съ коммунизмомъ и даже мѣшается съ анархизмомъ. Послѣднее воззрѣніе является совершенно страннымъ, анархизмъ не можетъ быть пріуроченъ къ соціалистическимъ системамъ. Какъ это мы сейчасъ увидимъ, ничего не можетъ быть противоположнѣе, какъ соціализмъ и анархизмъ. Анархизмъ въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи могъ только быть развитіемъ доктрины индивидуализма. Изъ двухъ началъ, лич-

наго и общественнаго, составляющихъ основаніе всякаго человѣческаго союза, развитіе личнаго начала должно привести къ окончательному освобожденію отъ всякаго подчиненія началу общественному. Это и будетъ тотъ анархизмъ, который, повторяемъ, является сильнымъ развитіемъ индивидуализма. Изъ исторіи древняго міра можно видѣть, что развитіе субъективныхъ сократическихъ направленій приводило школу циниковъ къ установленію такого именно отношенія къ окружающему міру, которое исключало всякое подчиненіе общественнымъ началамъ, хотя бы въ видѣ соблюденія самыхъ элементарныхъ приличій. Анекдотическая біографія Діогена служитъ достаточнымъ основаніемъ для выясненія, въ чемъ заключается дѣйствительный анархизмъ какъ реакція противъ подчиненія личности какому либо общественному началу. Анархизмъ и соціализмъ явились оба на общей почвѣ, они явились какъ реакція противъ того государства, которое установила французская революція. Государства эпохи французской революціи, какъ видно изъ предыдущаго параграфа, закончились сильнымъ торжествомъ государственнаго начала надъ личнымъ началомъ. При этомъ, какъ мы уже указали, государство эпохи революціи не озаботилось нисколько объ обезпеченіи личности въ борьбѣ съ различными неблагопріятными соціальными условіями; оно не только не озаботилось, но даже старательно уничтожило все то, что могло помочь индивиду въ его соціальныхъ отношеніяхъ. Изъ этого вытекаетъ, что и усиленіе государственнаго начала и обездоленное положеніе массъ одинаково вели къ протесту противъ новаго государства (отрицательная сторона протеста), но и къ протесту во имя дурныхъ соціальныхъ условій (положительная сторона протеста). Почва для различныхъ проявленій экономическаго характера была такимъ образомъ дана. Тѣ умы, которые видѣли главнымъ образомъ отрицательную сторону во французской революціи, тѣ и могли прійти къ полному отрицанію государства, къ желанію полнаго освобожденія личности отъ всякихъ стѣсненій для достиженія ея полнаго благосостоянія. Анархизмъ, если это теорія убѣжденныхъ людей, является крикомъ отчаянія при твердомъ воззрѣніи на безцѣльность какихъ либо улучшеній политическаго и соціальнаго строя. Но анархизмъ не есть теорія, съ которой можно хоть сколько нибудь серьезно считаться. Отрицать государство, значитъ отрицать возможность развитія и прогресса человѣческой жизни. Поэтому никакого интереса анархическія ученія возбудить не могутъ, ихъ важно отмѣтить какъ возможность появленія такихъ направленій, которыя служатъ показателемъ рѣзкой, ожесточенной борьбы между представителями разныхъ соціальныхъ классовъ. Вопросъ о научности направленія можетъ быть поднятъ лишь при изученіи соціалистическихъ системъ. И такъ мы видимъ, что анархизмъ и соціализмъ возникаютъ лишь благодаря одинаковой враждѣ, одинаковому критическому отношенію къ тому политическому строю, который образовался въ эпоху революціи и который поддерживалъ и санкціонировалъ особый соціальный строй, называемый буржуазнымъ. Отрицательныя отношенія къ тому политическому и соціальному строю и соединяетъ вмѣстѣ какъ ученіе анархистовъ, такъ и ученіе соціалистовъ. Но разъ мы пожелаемъ указать какую либо положительную черту, соединяющую эти

новыя ученія въ области соціальной и политической литературы, то мы должны совершенно рѣзко разграничить анархизмъ отъ соціализма и, говоря лишь о соціализмѣ, мы можемъ указать, что соціализмъ въ лицѣ всѣхъ соціальныхъ системъ, начиная отъ такъ называемыхъ отцовъ соціализма и кончая государственнымъ соціализмомъ Германіи, имѣетъ не только одну отрицательную сторону, именно критическое отношеніе къ индустріальному буржуазному строю, но и сторону положительную. Эта положительная сторона заключается въ усиленіи общественнаго начала надъ личнымъ началомъ. Соціализмъ, вышедшій изъ крайнихъ партій эпохи революціи, подобно этимъ крайнимъ партіямъ цѣнилъ силу и значеніе государственнаго начала. Мы въ предыдущемъ параграфѣ показали, что самая радикальная конституція, конституція 1793 года, даетъ рѣшительный поворотъ въ революціонной доктринѣ въ пользу побѣды цѣлаго надъ личностью, въ пользу побѣды государственнаго начала надъ личнымъ началомъ. Начавшаяся во имя свободы, революція закончилась прочнымъ установленіемъ порядка. Этотъ порядокъ, а не свобода, является всюду идеаломъ всѣхъ соціалистическихъ системъ.

Различные представители этого направленія часто говорятъ о возможности такой свободы, но разсматривая фантастическіе проекты соціальнаго улучшенія, мы можемъ убѣдиться въ томъ, что соціализмъ значительную долю именно отводилъ организаціи порядка въ общежитіи. Такова общая черта всѣмъ различнымъ системамъ соціализма, начиная съ первыхъ десятилѣтій XIX вѣка и кончая самымъ его концомъ. Чтобы намъ опредѣлить отношеніе ихъ къ пріему изученія государства, мы укажемъ на важнѣйшихъ представителей соціализма въ лицѣ трехъ его главнѣйшихъ направленій: во-первыхъ на соціализмъ, уничтожающій государство и замѣняющій государство особыми мелкими соединеніями, во-вторыхъ, на соціализмъ, допускающій возможность свободнаго государства и желающій лишь дать государству непремѣнную цѣль—заботу о соціальномъ благосостояніи. Такой соціализмъ, поднятый Луи Бланомъ, даетъ школу соціалистовъ-государственниковъ. Наконецъ, соціализмъ государственный, возникшій и развившійся сильно въ Германіи въ видѣ ли коллективизма или въ видѣ особыхъ направленій, евангелическо-христіанскаго и государственнаго соціализма. Во всѣхъ этихъ видахъ соціализмъ одинаково представляетъ указанныя нами выше двѣ общія черты: отрицательное отношеніе къ либерально-буржуазному строю общества (отрицательная сторона) и, во-вторыхъ, стремленіе къ усиленію государственнаго начала (положительная сторона). На первый взглядъ кажется страннымъ говорить объ усиленіи положительнаго начала, разбирая ученіе отцовъ соціализма. Во всѣхъ государствахъ наиболѣе вреднымъ для государственнаго начала считалось распространеніе этихъ соціалистическихъ системъ. Фурьеризмъ пугалъ правительства Европы, ибо, по мнѣнію ихъ, грозилъ ниспроверженіемъ всего государственнаго строя. Недостатокъ образованія въ большинствѣ европейскихъ обществъ велъ къ тому, что совершенно не понимали дѣйствительнаго значенія этихъ системъ. Чтобы понять ихъ отношеніе къ государству, для этого нужно только указать на время ихъ появленія. Онѣ появились въ началѣ 20 годовъ этого столѣтія, когда доктрина революціи въ ея

практическомъ развитіи оказалась совершенно несостоятельной, и получилось для большинства населенія подчасъ гораздо худшее положеніе, чѣмъ до революціи. Свободные институты государства нисколько не исцѣляли соціальнаго рабства, возникшаго благодаря господству буржуазныхъ отношеній. Такія ученія, какъ ученіе Сенъ-Симона, Фурье, Ламенэ и Кабэ представляютъ рѣзкую критику революціи по всѣмъ основнымъ пунктамъ этой доктрины. Революція была произведена во имя разума, разумъ создалъ все: право, нравственность, государство и даже религію. Упрекаютъ Сенъ-Симона въ томъ, что онъ пустилъ соціализмъ въ священнической рясѣ, но подобный упрекъ является совершенно страннымъ. Сенъ-Симонъ не могъ иначе поступать. Для того, чтобы поставить на прочное основаніе свое ученіе, для успѣха критики буржуазнаго строя, надо было въ корнѣ подорвать самыя основанія. Индивидуализмъ можно было подорвать лишь указаніемъ на особый авторитетъ, находящійся внѣ человѣка: Богъ такимъ образомъ былъ необходимымъ выходомъ для соціализма, какъ для ниспроверженія предыдущей системы, такъ и для оправданія ея положительныхъ результатовъ. Фурье также говоритъ о Богѣ, онъ признаетъ существованіе особаго объективнаго порядка: міръ созидается не волей человѣка, онъ созидается особымъ объективнымъ образомъ, которому нужно только помочь помощью устройства фаланстьера, а затѣмъ уже разъ навсегда установится такой прочный порядокъ, сама природа явится на помощь человѣку и пересоздатся для упроченія полнаго благосостоянія міра. Научная заслуга соціализма — критика индивидуалистическаго строя общества и государства не была понята сразу. Враги и защитники соціализма болѣе останавливались на положительной сторонѣ ученія, болѣе понятной массамъ. Положительная сторона первоначальныхъ системъ соціализма заключается въ томъ, что всѣ онѣ желаютъ на мѣсто государства поставить особыя соединенія. Эти соединенія являются маленькими государствами, на подобіе старой античной общины.

Въ мелкой общинѣ, какой была Сенъ-Симоновская семья или фаланстеръ Фурье, находимъ сильное подчиненіе личности общественной власти; здѣсь можно было видѣть серьезное стремленіе къ порядку, а не къ свободѣ.

Точка зрѣнія на соціализмъ, какъ на первую попытку научной критики революціонной доктрины заставляетъ изслѣдователя о государствѣ серьезно отнестись къ этой научной сторонѣ соціализма. Мыслитель, подобный Фурье, важенъ тѣмъ, что онъ высказалъ рядъ такихъ мыслей, воспріятіе которыхъ должно было сильно двигать научныя изслѣдованія отношеній между личностью, обществомъ и государствомъ. Если послѣдующій прогрессъ политической науки отвергъ необходимость обращенія человѣчества снова къ мелкимъ общинамъ, государствамъ, то все же указанія соціализма на необходимость считаться съ соціальными отношеніями въ государствѣ являются цѣнной поправкой въ научномъ изученіи государства. Развитіе этихъ системъ во Франціи повело къ появленію уже чисто государственной теоріи соціализма, какъ она выразилась въ ученіи Луи Блана. Луи Бланъ, принимая несовершенство политическаго строя, разъ въ немъ существуютъ соціальный гнетъ и соціальное рабство, поставилъ государству необходимую задачу —

организацію труда. Эта небольшая будто-бы прибавка къ государственной цѣли въ сущности въ корнѣ измѣняла доктрину индивидуализма, какъ верховный критерій всѣхъ политическихъ отношеній. Благодаря этой доктринѣ признавалось полное невмѣшательство государства въ область экономическихъ отношеній; государство заботилось исключительно объ охранѣ свободы человѣка, гарантировало его внѣшнюю и внутреннюю безопасность, подъ первой разумѣя организацію защиты страны, подъ второй разумѣя организацію судовъ и полиціи, какъ мѣры предупрежденія и пресѣченія преступленій, иначе борьбу съ злой волей лица.

Разъ нѣтъ злой воли, государство считаетъ свое вмѣшательство не юридическимъ, незаконнымъ. Разъ мы поставимъ вопросъ организаціи труда въ рядъ задачъ государства, то никакого нѣтъ сомнѣнія, что государству приходится вмѣшиваться и въ тѣ отношенія, которыя являются вовсе не результатомъ злой воли, слѣдовательно государство уже не можетъ считать незаконнымъ вмѣшательство въ такія задачи, какъ экономическое благосостояніе населенія. Луи Бланъ былъ не только ученымъ, онъ былъ однимъ изъ членовъ временнаго правительства въ эпоху 1848 года. Успѣха во Франціи такая доктрина имѣть не могла. Никогда не надо забывать, что французская революція произошла благодаря сильной поддержкѣ дѣйствительной, реальной силы въ государствѣ, какой была сила движимаго капитала, представляемаго буржуазіей. Этотъ соціальный классъ и явился такъ или иначе господствующимъ классомъ въ новомъ политическомъ строѣ Франціи. Всякія теоріи, провозглашенныя временнымъ правительствомъ Франціи противъ господства буржуазіи, не могли имѣть никакого фактическаго значенія. Соціальные факторы въ концѣ концовъ перенесли центръ тяжести на почву именно господства буржуазныхъ интересовъ, интересовъ капитала, а не интересовъ труда; тѣмъ не менѣе идея, заброшенная Луи Бланомъ, не осталась безъ слѣда въ области политическихъ и соціальныхъ отношеній. Эту идею воспринимаютъ представители нѣмецкой науки, развиваютъ ее сначала въ видѣ не цѣльныхъ политическихъ системъ, какъ это мы видимъ въ ученіи Лассаля, а другіе въ видѣ необходимыхъ поправокъ къ дѣятельности государства. Государству ставится въ обязанность помогать неимущимъ классамъ населенія, вмѣшиваться въ соціальную борьбу, регулировать отношеніе труда и капитала. Уже впослѣдствіи появляются болѣе обстоятельныя попытки въ этомъ направленіи, которыя можно свести къ двумъ рѣзкимъ доктринамъ—доктринѣ австрійскаго писателя Шеффле, являющагося сильнымъ защитникомъ коллективизма, какъ особаго строя соціальныхъ отношеній, могущаго существовать при сильной политической организаціи, и наконецъ, въ видѣ доктрины Шмолера и Адольфа Вагнера, въ ученіи которыхъ преобладаетъ мысль о необходимости государству взять въ руки все регулированіе соціальнаго быта населенія. Послѣдняя доктрина и носитъ названіе государственнаго соціализма, эта доктрина очень напоминаетъ теорію просвѣщеннаго абсолютизма конца XVIII вѣка. Защитники соціализма такъ пекутся о благѣ населенія, что готовы обратить все государство въ казармы, лишь бы всѣ были сыты; они готовы уничтожить всякое проявленіе самодѣятельности человѣка для

того только, чтобы былъ установленъ дѣйствительный порядокъ въ государствѣ. Каждое изъ этихъ важныхъ направленій соціализма объясняется разными причинами: отцы соціализма явились одинокими учеными, разбирающими необходимость улучшенія политическаго и соціальнаго строя. Успѣха при самомъ появленіи ни одна изъ этихъ теорій не имѣла. Наоборотъ, теоріи Луи Блана, Лассаля уже побуждаютъ обездоленные классы биться въ защиту своихъ правъ. Какъ у Луи Блана, такъ въ особенности у Лассаля и затѣмъ у соціалъ-демократической партіи Германіи, благодаря важнымъ научнымъ трудамъ Маркса и Энгельса, является стремленіе возбудить самодѣятельность рабочаго класса, образовать особую партію изъ рабочихъ, этихъ людей труда, которая бы сама добилась переустройства политическихъ и соціальныхъ отношеній. Въ этомъ смыслѣ ихъ соціализмъ можетъ считаться революціоннымъ или воинствующимъ соціализмомъ, его нельзя сравнивать съ той наивной вѣрой Фурье въ возможность переустройства всѣхъ соціальныхъ условій въ зависимости отъ того, что ему будетъ дана небольшая сумма на устройство перваго фаланстьера *).

Такой наивный соціализмъ несомнѣнно отличается отъ соціализма, желающаго возбудить самодѣятельность самихъ рабочихъ для достиженія въ области соціальныхъ и политическихъ отношеній. Такой воинствующій соціализмъ можетъ носить самые разнообразные оттѣнки. Въ смыслѣ мѣръ борьбы предпринималась террористически интернаціональная дѣятельность, которая не всѣми защитниками этого направленія принимается и одобряется. Такъ, соціалъ-демократическая партія въ Германіи, образовавшаяся въ правильную политическую партію, рѣзко порвала связь съ интернаціональю уже въ 1878 году и считаетъ необходимымъ бороться за свои политическіе и соціальные идеалы лишь на почвѣ существующихъ политическихъ отношеній. Мы охарактеризовали отношенія въ политической борьбѣ первоначальнаго соціализма и называемаго нами соціализма воинствующаго. Что касается послѣдняго вида соціализма, государственнаго соціализма, то представителями его являются или выдающіеся государственные люди, или же представители консервативныхъ классовъ населенія. Поэтому такая теорія возникаетъ для парализованія вредныхъ результатовъ, могущихъ возникнуть въ соціальной революціи въ силу ученій воинствующаго соціализма. Слѣдовательно, общая черта теоріи государственнаго соціализма заключается въ томъ, что лица, уже убѣжденныя въ необходимости государства, стремятся сами сдѣлать поправки въ доктринѣ, господствующей въ Европѣ, для предотвращенія соціальной революціи. Этотъ охранительный соціализмъ въ противоположность первоначальному воинствующему соціализму, является характерной чертой новаго времени, показывающей, въ какой мѣрѣ должно направляться изученіе государства. Писатели такого направленія предопредѣляютъ всю свою систему благодаря намѣченной цѣли. Такъ, прекрасная

---

*) Фурье, какъ извѣстно, объявилъ въ газетахъ о томъ, что онъ ждетъ въ опредѣленные часы капиталиста, желающаго ссудить ему необходимую сумму для этой цѣли и аккуратно высиживалъ эти часы дома въ полномъ одиночествѣ.

система Шефле, изложенная въ Bau und Leben der Socialen Körper, являющаяся одной изъ общественныхъ теорій государства въ томъ смыслѣ, что государство становится въ положеніе одного изъ соціальныхъ тѣлъ, подчиненнаго общимъ соціальнымъ законамъ, такая система, прекрасная по своему выполненію, въ сущности вся сводится къ тому, чтобы упрочить государственный порядокъ, видоизмѣняя его соціальныя отношенія. Мы останавливались на указаніи тѣхъ направленій, которыя можно подвести подъ общее наименованіе соціализма, чтобы показать насколько факторъ соціальныхъ отношеній можетъ рѣзко вліять на самые пріемы изученія государства. Онъ можетъ вести или къ полному отрицанію государства и къ замѣнѣ его другими общественными союзами (первоначальный соціализмъ), или онъ можетъ вести къ измѣненію путемъ революціи самой цѣли и характера государственныхъ отношеній (воинствующій соціализмъ), или онъ можетъ вести къ усиленію государственнаго начала въ ущербъ личному и къ измѣненію соціальнаго строя путемъ государственной власти (охранительный государственный соціализмъ).

Переходя далѣе къ тѣмъ направленіямъ, которыя представляли также реакцію противъ французской революціи, мы должны остановиться на тѣхъ изъ нихъ, которыя возстали противъ отрицанія исторіи.

Фактически врагомъ революціи на этой исторической почвѣ, какъ мы уже указывали въ предыдущемъ параграфѣ, является Англія. Англія не могла примириться съ тѣмъ, что революція отрицаетъ исторію—все то, что составляетъ гордость и самое содержаніе англійской свободы.

Но и въ самой Франціи и въ особенности въ Германіи эта черта французской революціи послужила для появленія цѣлаго ряда научныхъ сочиненій. Прежде всего ополчились противъ отрицанія исторіи всѣ тѣ элементы, интересы которыхъ были нарушены. Въ самой Франціи въ эпоху реставраціи исторія была признана въ видѣ хартіи Людовика XVIII. Эта хартія служитъ сочетаніемъ революціоннаго и историческаго элементовъ, необходимыхъ для примиренія Бурбоновъ съ новой революціонной Франціей.

Бурбоны сдѣлали весьма важный шагъ въ томъ смыслѣ, что всѣ пріобрѣтенія революціи они старались объяснить исторіей Франціи. Хартія Людовика XVIII написана такимъ образомъ, что въ числѣ предшественниковъ французской революціи, если считать подъ этимъ именемъ тѣ начала свободнаго государства, которыя мы имѣемъ въ хартіи,—въ числѣ этихъ предшественниковъ находится даже такой король-деспотъ, какимъ былъ Людовикъ XIV. Хартія 1815 года явилась прототипомъ для монархическихъ конституцій средней Европы. Для нихъ было очень важно, что можно было удовлетворить народныя стремленія къ свободѣ съ сохраненіемъ институтовъ стараго абсолютнаго государства, въ лицѣ признанія суверенитета короля, сохраненія авторитета власти, сохраненія авторитета дворянства.

Такимъ образомъ, Англія съ одной стороны съ ея исторически сложившеюся конституціею, съ другой стороны сама политическая исторія Франціи явились поправкой доктрины революціи въ ея отрицаніи историческаго прошлаго.

Историческое прошлое, попранное революціею, заговорило въ лицѣ защитниковъ церкви, реставраціи и реакціи. Представителями такого направленія были Бональдъ, Де-местръ, Галлеръ, Адамъ Мюллеръ. Бональдъ возражаетъ противъ положенія революціи, что государство произошло путемъ договора, доказывая, что государство есть необходимое дѣйствіе природы. Бональдъ взялъ догматъ Троицы и предложилъ его, какъ доказательство единства государственной власти. Единство государства въ трехъ лицахъ: pouvoir, ministre et sujet. Очевидно аналогія довольно неудачная, но тѣмъ не менѣе найдено было религіозное основаніе подчиненному положенію подданнаго въ государствѣ. Такую же Троицу находитъ Бональдъ и въ церкви въ видѣ трехъ ипостасей: Богъ, пасторъ и вѣрующій. Народъ, такимъ образомъ, исполняя роль Св. Духа, не имѣетъ къ сожалѣнію той живой дѣятельности, которую присвоиваетъ религія этой третьей ипостаси Св. Троицы.

Еше большее вліяніе, чѣмъ Бональдъ, имѣли труды Де-местра. Де-местръ, въ качествѣ дворянина, потерпѣвшаго отъ революціи и по практическимъ причинамъ, явился большимъ ея врагомъ. Не вѣря въ догматъ революціи, что государство создается человѣкомъ, онъ придерживается божественнаго направленія міровой исторіи. Подобно тому, какъ первоначальные отцы соціализма хватались за религію, и эти писатели снова увидѣли въ старомъ авторитетѣ церкви, господствовавшемъ въ средніе вѣка, необходимый элементъ устоя государства. Де-местръ дѣйствительно является реакціоннымъ писателемъ, желающимъ реставрировать старый порядокъ, что выражается даже въ его стремленіи укрѣпить авторитетъ папы даже въ большемъ смыслѣ, чѣмъ это было въ средніе вѣка. Цѣли такой теоріи совершенно понятны. Важно было не столько заботиться о новыхъ причинахъ возникновенія государства, сколько уничтожить тотъ ненавистный порядокъ вещей, который мѣшалъ власти стараго изнѣженнаго дворянства. Попытка писателей реставраціи заключается въ томъ, чтобы уменьшить вліяніе буржуазіи, опирающейся на новый политическій строй. Еще большее развитіе ученія Бональда и Де-местра получилось въ Германіи въ лицѣ Альбрехта Галлера и Іосифа Гереса.

Французскіе писатели близко стояли къ революціи, они потерпѣли отъ нея и ихъ слишкомъ живо затрогиваетъ революціонная доктрина. Альбрехтъ Галлеръ принадлежалъ къ богатому патриціанскому роду въ Швейцаріи, онъ не былъ непосредственно заинтересованнымъ революціонными событіями, но въ качествѣ лица, воспитаннаго въ извѣстныхъ традиціяхъ, обезпечивающихъ неравенство происхожденія и состоянія, Галлеръ не могъ не отнестись враждебно къ тому строю, который на своемъ знамени писалъ: „свобода, равенство и братство.“ По отношенію ко всѣмъ своимъ предшественникамъ Галлеръ отличается массой всего написаннаго и, надо признаться, написаннаго съ большимъ талантомъ. Онъ рѣшилъ необходимымъ реставрировать государственныя науки и такая реставрація государственныхъ наукъ, появившаяся вначалѣ въ видѣ небольшой книги и затѣмъ явившаяся въ видѣ шеститомнаго сочиненія, создала большую извѣстность Галлеру. Онъ былъ

очень остроумнымъ писателемъ и съумѣлъ показать слабыя стороны теоріи государства, построенной на общественномъ договорѣ. Критическая сторона сочиненій Галлера заслуживаетъ вполнѣ серьезнаго вниманія; но нельзя тоже сказать про положительную сторону его ученія: такъ, Галлеръ до абсурда доводитъ средневѣковыя воззрѣнія на государство, какъ на результатъ соглашенія чисто частноправоваго характера. Между общественнымъ договоромъ революціи и частнымъ договоромъ среднихъ вѣковъ является громадная разница. Руссо, доказывая именно необходимость contrat social, былъ писателемъ, понимавшимъ важность для развитія человѣчества усиленія государственнаго начала. Такіе писатели, которые якобы заботятся о государствѣ, какимъ былъ Галлеръ, въ сущности въ своихъ положительныхъ воззрѣніяхъ уничтожали государство, низводя его на форму частнаго соглашен я между князьями, сословіями, корпораціями, фамиліями и отдѣльными лицами. Такая теорія несомнѣнно показываетъ, что положительная сторона Галлера представлялась совершенно непригодной и весьма невыгодной для борьбы абсолютизма съ революціей, предпринятой въ западно-европейскихъ государствахъ. Какъ не краснорѣчивы страницы у Галлера, доказывающія значеніе монархической власти, во всякомъ случаѣ полное развитіе его теоріи могло повести лишь къ разложенію абсолютной власти королей, разъ мы видимъ въ государствѣ значительное дворянство, особыя корпораціи и т. п. Галлеръ является человѣкомъ своего времени убѣжденнымъ не абсолютистомъ, а убѣжденнымъ представителемъ средневѣковаго возрѣнія на государство, которое государство низводило на частноправовой договоръ между соціально полноправными элементами. Адамъ Гейнрихъ Мюллеръ является другимъ писателемъ Германіи, который явился противникомъ революціи, выступившимъ въ защиту исторіи. Если Де-местръ и Бональдъ желали только возобновленія времени наканунѣ революціи, если Галлеръ пожелалъ возстановленія принциповъ государства до образованія полнаго абсолютизма, то Мюллеръ является писателемъ не столько преслѣдующимъ чисто практическую цѣль своихъ предшественниковъ, сколько желающимъ научнымъ образомъ ниспровергнуть ученіе революціи. Его трудная діалектическая теорія лишаетъ насъ возможности вывести какую либо специфическую характеристику его ученія. Эта діалектическая метода показываетъ намъ, что новая критика революціи, построенная на исторической почвѣ въ Германіи, стремится дать чисто философское основаніе, восходя снова къ теологическому ученію о происхожденіи и значеніи государства. Таковы выдающіеся писатели, которые возражали противъ революціи исключительно въ защиту исторіи и союзниками которыхъ были всѣ правительства, какъ допускавшія свободу, какой была Англія, такъ и не допускавшія эту свободу, какими были всѣ абсолютныя государства континента Европы. Поэтому то труды Галлера, Мюллера и, въ особенности, наиболѣе доступные Бональда и Де-местра служили такимъ образомъ евангеліемъ реакціонной эпохи, наступившей вслѣдъ за революціей въ началѣ XIX столѣтія. Теперь мы переходимъ къ указанію на третье направленіе, протестующее противъ революціи, которое возникло въ первые же годы XIX столѣтія. Представители французской революціонной доктрины, какъ мы

сказали, писали конституцію, не справляясь съ дѣйствительными особенностями различныхъ государствъ и народовъ. Такое отношеніе революцій къ особенностямъ отдѣльныхъ государствъ еще болѣе усиливаетъ проявившееся ранѣе революціи стремленіе ученыхъ Германіи изучать положительное государственное право (Мозеръ, Пюттеръ, Готлибъ фонъ-Мозеръ, Мюзеръ, Ахенваль). Въ виду особенности революціонной доктрины выводить государство изъ требованій разума, писатели, изслѣдующіе положительное право, стремятся вывести основы государства изъ изученія прошлаго народа, его исторіи.

Историко-положительное изслѣдованіе государственнаго права могло соединить вмѣстѣ людей различныхъ направленій, смотря по тому каковы были ихъ положительные идеалы. Выше мы видѣли для чего понадобилась исторія Бональду, Галлеру и К°. Писателямъ XIX вѣка, работавшимъ въ этомъ направленіи, исторія сослужила иного рода службу. Иной характеръ имѣла вновь возникшая въ Германіи историческая школа, блестящимъ представителемъ которой является Савиньи. Въ ученіи Савиньи и всей его исторической школы мы уже видимъ стремленіе обосновать изученіе политическихъ явленій какъ на строгомъ изученіи динамики и статики жизни человѣчества. Для Савиньи и его послѣдователей право есть продуктъ жизни народа, оно подлежитъ закону развитія, но историческая школа, различаясь съ доктриной революцій въ объясненіи происхожденія права (жизнь народа, а не только разумъ), не являлась отрицательницей всѣхъ положительныхъ сторонъ революціи. Французская революція при самомъ своемъ появленіи встрѣтила врага въ лицѣ Англіи. Выдающійся англійскій либеральный мыслитель и дѣятель, Эдмундъ Бурке, энергично ополчился противъ радикализма революціи. Всегдашній врагъ тиранніи сверху, Бурке возставалъ противъ возможности наступленія тиранніи снизу (см. сочиненіе Бурке: Размышленія о французской революціи 1790). Болѣе консервативнымъ врагомъ революціи былъ видный дѣятель европейской реакціи, секретарь всѣхъ конгрессовъ, возстановлявшихъ легитимность въ Европѣ, Фридрихъ Гентцъ. Заклятый врагъ революціи, Гентцъ началъ съ умѣренно-консервативныхъ точекъ зрѣнія атаку противъ революціи, но по мѣрѣ возвышенія его служебной карьеры, ненависть его все росла и вѣрный сотрудникъ Меттерниха, Гентцъ тщательно работалъ въ пользу реакціи. Революція 1830 года, происшедшая за два года до его смерти, воочію показала ему тщетность его надеждъ установить въ Европѣ „почтенную устойчивую систему“ („ehrwürdiges Stabilitat-system“). На ряду съ отрицательнымъ отношеніемъ къ доктринѣ революцій мы видимъ писателей Англіи и Франціи, стремящихся или лишь нѣсколько видоизмѣнить доктрину или дать ей болѣе прочное основаніе. Къ первой категоріи принадлежитъ Бенжаменъ Констанъ, теоретикъ хартій Людовика XVIII и Acte Additionnel aux constitutions de l'Empire, ко второй писатели индивидуалисты (Гумбольдъ, Этвемъ), нѣмецкій писатель идеалистъ Фихте и французскій писатель Токвиль. Знаменитые труды послѣдняго (L'ancien régime; La démocratie en Amérique) указали на новую силу, объясняющую и оправдывающую строй новаго государства. Эта сила была сила демократіи. „Постепенное развитіе равенства“, говорилъ Токвиль въ предисловіи къ

первому изданію своей книги, „Démocratie en Amérique“ (1833) есть фактъ провиденціональный. Отличительныя черты его въ томъ, что оно повсемѣстно (universel), продолжительно и ежедневно все болѣе и болѣе ускользаетъ изъ подъ власти людской; всѣ событія и всѣ люди служатъ его развитію; было ли бы остроумно полагать, что общественное движеніе, которое идетъ такъ далеко, можетъ быть остановлено силами одного поколѣнія? Можно-ли думать, что сокрушивъ феодализмъ и побѣдивъ королей, демократія отступитъ передъ буржуа и богатыми? Остановится ли она теперь, когда она стала такой сильной, а противники такими слабыми?“

Предсказавъ такой быстрый ростъ демократіи, какъ соціальнаго движенія, Токвиль въ своемъ сочиненіи даетъ схему политическаго устройства этой демократіи сообразно съ принципами революціи. Токвиль указываетъ на три главныхъ причины поддержанія демократической республики Сѣв. Америки: федерализмъ, коммунальныя учрежденія и особое устройство судебной власти. Заслугу коммунальныхъ учрежденій Токвиль видитъ въ томъ, что они „умѣряя деспотизмъ большинства, прививаютъ въ тоже время народу вкусъ къ свободѣ и искусство быть свободнымъ“. Теорія демократическаго государства, развитая Токвилемъ, явилась значительной поправкой многихъ изъ сторонъ доктрины французской революціи; такъ, Токвиль является защитникомъ децентрализаціи и по справедливости считается отцомъ науки о самоуправленіи.

Совершенно своеобразный характеръ исправленія доктрины революціи мы видимъ у нѣкоторыхъ писателей Германіи, которые съ большимъ восторгомъ привѣтствовали эти новыя идеи политическаго устройства. Такіе писатели являются не только пропагандирующими новыя политическія идеи, они стремятся всячески показать дѣйствительное жизненное ихъ значеніе, восходя къ высшимъ началамъ космологическаго или психологическаго характера. Первоначально въ лицѣ Эммануила Канта, основателя новой критической философіи, начала французской революціи получили прочное обоснованіе потому, что являлись какъ бы апріорными требованіями разума. Прилагая свои воззрѣнія къ этимъ политическимъ доктринамъ, Кантъ въ своихъ же сочиненіяхъ, въ особенности въ брошюрѣ „Zum ewigen Frieden“, считаетъ ихъ какъ необходимыя для человѣческаго существованія явленія.

Такого же характера являются системы представителей нѣмецкаго идеализма Роттека, Велькера и Фихте (см. приложеніе къ сей главѣ). Каждый изъ этихъ писателей беретъ положенія французской революціи и старается вывести ихъ необходимымъ дедуктивнымъ путемъ изъ основъ своего метафизическаго воззрѣнія. Такова общая характеристика писателей Германіи абстрактнометафизическаго направленія первой половины XIX столѣтія. Совершенно особо надо поставить среди этихъ идеалистовъ Шелинга и Гегеля. Тотъ и другой изъ нѣмецкихъ метафизиковъ важны какъ ученые, стремящіеся обосновать великіе принципы революціи на всей системѣ мірозданія. Органическая теорія Шелинга и стройная космологическая теорія Гегеля являются уже не раціоналистическими системами въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, а системами чисто объективнаго характера, какой была система Платона или

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

система Спинозы. У такихъ писателей, какъ Гегель, весь міровой процессъ представляетъ безконечное развитіе абсолюта, заканчивающагося схемой того государства, которое было построено на принципахъ революціи. Гегель такимъ образомъ окончательно оправдалъ и закрѣпилъ принципы революціи на основаніи всего своего космологическаго ученія. Но какъ писатели субъективнаго раціонализма въ Германіи, такъ и писатели объективнаго раціонализма, защищающіе доктрину революціи, являются ничѣмъ инымъ, какъ школой, стремящейся нѣсколько исправить теорію государства, явившуюся во Франціи въ концѣ XVIII вѣка. Такая теорія, какъ мы видѣли, въ первой половинѣ XIX столѣтія терпитъ нападки съ самыхъ разнообразныхъ сторонъ. Научное изученіе государства благодаря всѣмъ этимъ указаннымъ нами направленіямъ значительно двигается впередъ. Мы можемъ всѣ эти пріобрѣтенія свести къ слѣдующимъ общимъ положеніямъ: во-первыхъ, указано на необходимость обращать вниманіе на роль соціальныхъ факторовъ политической жизни народовъ (соціализмъ во всѣхъ его проявленіяхъ: первоначальный, воинствующій и охранительный); во-вторыхъ, указано на необходимость считаться съ историческимъ прошлымъ (Бурке, реакціонные писатели); въ-третьихъ, необходимость считаться съ дѣйствительнымъ состояніемъ различныхъ странъ (эмпирики, реалисты, историческая школа Германіи); въ-четвертыхъ, необходимость дать революціонной доктринѣ наиболѣе прочное философское обоснованіе. Ни одна изъ этихъ доктринъ не представляется исчерпывающей, вотъ почему ихъ слѣдуетъ разсматривать какъ дальнѣйшія стадіи, служащія лишь переходомъ къ болѣе правильной постановкѣ въ изученіи государства во вторую половину XIX столѣтія въ Германіи.

§ 7. Эпоха теоріи правового государства.

Разобранныя нами главнѣйшія направленія изученія государства подготовили почву для развитія нѣмецкой науки государственнаго права во второй половинѣ XIX столѣтія. Изъ революціонной доктрины остаются три положенія, развитіе которыхъ выпадаетъ на долю XIX столѣтія. Эти положенія слѣдующія: 1) выясненіе публичнаго характера государственной власти, 2) обезпеченіе личной и общественной свободы и 3) начало раздѣленія властей. Каждое изъ этихъ положеній является важнымъ достояніемъ новаго времени. Во второй половинѣ XIX столѣтія почти всѣ государства Западной Европы получаютъ конституціонное устройство, въ которомъ выражаются всѣ указанные революціей 3 принципа устройства государства. Такимъ образомъ, идеи революціонной доктрины не только находятся въ учебникахъ государственнаго права, онѣ вошли въ жизнь, сдѣлались достояніемъ политики, обратились въ дѣйствительныя учрежденія. Благодаря этому сама наука государственнаго права перемѣнила свой характеръ въ Германіи, она не выводила всѣ новыя начала государства, какъ необходимыя апріорныя требованія разума или какъ вѣнецъ діалектическаго мірового процесса развитія; идея революціи сдѣлалась фактомъ, воплотившимся въ

видѣ парламентовъ, гарантій свободы и раздѣленія властей. Къ факту иное отношеніе, чѣмъ къ желательному идеалу. Всѣ недостатки доктрины сдѣлались гораздо яснѣе, когда принципы революціи вошли въ дѣйствительную жизнь европейскихъ государствъ и выразились въ конституціонныхъ учрежденіяхъ. Конституція въ европейскихъ государствахъ была въ большинствѣ случаевъ октроирована. Это октроированіе было не добровольное. Монархи уступали конституціи подъ напоромъ народныхъ волненій. Благодаря тому, что въ западно-европейскихъ континентальныхъ государствахъ надо было сочетать исторически сложившіеся институты власти съ принципами революціи, ее отрицавшими, конституціонная доктрина монархическихъ государствъ приняла ту постановку, которую мы видѣли въ хартіи Людовика XVIII, а именно всѣ государства стремились сочетать историческій и философскій элементы вмѣстѣ для полученія полной схемы конституціоннаго государства. Только нѣкоторыя конституціи, какъ бельгійская, бразильская, румынская и отчасти италіянская послужили прототипомъ хартій, изложенныхъ по рецепту теоретиковъ революціи. Въ указанныхъ конституціяхъ сохраняется суверенитетъ народа, тогда какъ во всѣхъ другихъ конституціяхъ Западной Европы признается суверенитетъ короля. Воплотившіяся въ конституціонныя учрежденія идеи революціи дали возможность еще болѣе узнать ихъ слабыя стороны. Наука Германіи, вспомоществуемая предшественниками своими въ лицѣ представителей, изучавшихъ государства съ тѣхъ точекъ зрѣнія, съ которыхъ не изучала ихъ революція, а именно съ соціальной, исторической, положительной и общефилософской, къ этимъ указаннымъ нами новымъ точкамъ зрѣнія на государство присоединилась еще одна, явившаяся во второй половинѣ XIX столѣтія; эта точка зрѣнія была національная. Національзмъ, какъ особое движеніе, вліявшее сильно на развитіе политическихъ отношеній, зародился гораздо ранѣе; его породилъ деспотизмъ Наполеона, который стремился образовать всемірную монархію, нивелировать всѣ особенности національныхъ отношеній. Такой деспотизмъ привелъ къ подъему національнаго духа и сдѣлалось неоспоримымъ для государства, что нужно считаться съ народными движеніями, съ народными силами. Въ 30 годахъ впервые греки начинаютъ проявлять силу національнаго движенія и освобожденіе ихъ является результатомъ именно воздѣйствія факторовъ національности. Съ этого времени весь югъ Европы охватываютъ національныя стремленія къ единству. Мы видимъ борьбу за свою національность, соединенную съ требованіемъ политической самостоятельности на Балканскомъ полуостровѣ, мы видимъ эту борьбу, возникшую въ 1849 году— послѣдній годъ первой половины XIX столѣтія,—въ Италіи и Германіи. Національныя движенія Италіи выливаются въ политически обособленныя государства лишь послѣ цѣлаго ряда воздѣйствій, произведенныхъ на народъ со стороны другихъ правительствъ Европы во имя принципа легитимности. Въ 1859 году Италія объединяется благодаря внѣшней поддержкѣ, оказанной Наполеономъ III. Національныя движенія Германіи, возникшія въ 1849 году, также были задавлены политикой легитимности, они были пріостановлены вплоть до 1870 года, когда единство Германіи явилось какъ

результатъ стремленія нѣмцевъ къ національному единству. Національныя стремленія возникаютъ на сѣверѣ Европы, въ Даніи и въ Норвегіи. Эта новая струйка въ жизни европейскихъ народовъ второй половины XIX столѣтія, явившаяся наглядно, какъ символъ политической обособленности и самостоятельности націи второй половины этого столѣтія, значительно повліяла на самый способъ изученія государства. Государство какъ явленіе, разсматриваемое съ точки зрѣнія положительной, исторической, соціальной и національной, должно было быть приведено къ самому общему анализу понятій его составляющихъ и твердо должна была быть выражена вся суть юридической конструкціи, составляющей самую сущность государства. Но прежде, чѣмъ прійти къ опредѣленію чисто юридической доктрины государства, наука Германіи перешла цѣлый рядъ весьма знаменательныхъ стадій. Благодаря указаннымъ выше направленіямъ въ наукѣ, Робертъ Моль строитъ особую науку — науку полиціи, которая является результатомъ того вниманія, которое Моль отдалъ вліянію соціальныхъ факторовъ на политическую жизнь. Наука полиціи разсматриваетъ тѣ начала, которыя опредѣляютъ полицейскую дѣятельность государства. Полицейская дѣятельность есть та, которая обезпечиваетъ безопасность и благосостояніе государства, при этомъ полицейская дѣятельность не похожа на тотъ Polizeistaat, о которомъ вспоминали ученые и политики съ одинаковымъ негодованіемъ. Новая полицейская дѣятельность государства не исключаетъ свободы индивида, это не возвращеніе къ деспотизму власти, явившееся въ Германіи въ концѣ XVIII столѣтія; новая полицейская дѣятельность государства есть дѣятельность законнаго или правового государства; науку полиціи Моль излагаетъ на основаніи воззрѣній правового государства. Слово Rechtsstaat впервые ясно и опредѣленно было поставлено Молемъ, тогда какъ это самое наименованіе правового или законнаго государства встрѣчалось и ранѣе, при этомъ самая сущность воззрѣній, составляющихъ понятіе Rechtsstaat, несомнѣнно существовала значительно ранѣе самого появленія этого наименованія, видя въ Rechtsstaat'ѣ лишь стремленіе обезпечить вліяніе закона въ государствѣ. Въ такомъ смыслѣ надо считать представителями Rechtsstaat'а, какъ это дѣлаютъ многіе изслѣдователи, еще учителей естественнаго права, какими были Альтузи и Гроцій. Но слову Rechtsstaat придается болѣе спеціальное названіе. Оно появилось какъ боевой лозунгъ въ то время, въ которое важно было выяснить значеніе и сущность правовыхъ воззрѣній въ государствѣ. Моль писалъ свои сочиненія о государствѣ, онъ проповѣдывалъ теорію цѣлей государства, начало полицейской его дѣятельности въ ту эпоху, когда конституціи въ Германіи еще не существовало. Rechtsstaat Моля является для насъ особымъ специфическимъ государствомъ новаго времени, соединяющимъ въ себѣ всѣ тѣ указанія науки, которыя были игнорированы доктриной революціи. Государство Моля прежде всего отличается отъ государства революціи тѣмъ, что въ немъ обращено вниманіе на вліяніе соціальныхъ факторовъ на политическія отношенія. Моль открываетъ новыя явленія въ жизни государства, это явленіе было „общество“.

У представителей Rechtsstaat'а въ Германіи не два фактора политиче-

ской жизни — индивидъ и государство, а три—индивидъ, общество и государство. Ихъ взаимодѣйствіе и составляетъ сущность новой доктрины государства. Уже такое научное открытіе составляетъ громадную заслугу нѣмецкой науки XIX столѣтія и производитъ значительный поворотъ какъ въ самой юридической конструкціи государства, такъ и въ самомъ изученіи государства. Предметъ государственнаго права значительно расширяется, его составляютъ не только юридическія отношенія, возникающія подъ вліяніемъ взаимодѣйствія личнаго и государственнаго начала, но и тѣ изъ этихъ отношеній, которыя могутъ быть объяснены лишь дѣйствіемъ соціальныхъ факторовъ. Другимъ представителемъ теоріи правового государства является Беръ, но Беръ болѣе обращаетъ вниманія на юридическую сторону правовыхъ отношеній, онъ болѣе заботится о законѣ какъ юристъ, чѣмъ о законѣ въ смыслѣ согласованія его не только съ условіями охраненія безопасности въ государствѣ, но и съ условіями благосостоянія народа. Беръ есть писатель по преимуществу криминалистъ и эта особенность рѣзко сказывается на его теоріи правового государства. Моль является писателемъ, обнявшимъ почти весь кругъ наукъ юридическихъ, извѣстныхъ въ его время, поэтому его сочиненія представляютъ для насъ такой всеобъемлющій интересъ; онъ не оставилъ безъ вниманія ни одного изъ научныхъ направленій извѣстныхъ въ Германіи и бывшихъ, какъ мы показали, критикой доктрины революціи; онъ все это соединилъ вмѣстѣ и въ изученіи государства поставилъ совершенно новое опредѣленіе какъ предмета, задачъ, такъ и метода изслѣдованія. Предметомъ его изслѣдованія явилось дѣйствительно существующее государство въ его историческомъ и современномъ его состояніи; статика и динамика государства одинаково остановили на себѣ вниманіе Моля. Задачей Моля явилось изслѣдованіе прошлаго и настоящаго государства для того, чтобы выяснить себѣ идеальную цѣль, которую долженъ преслѣдовать политическій союзъ. Благодаря тому, что онъ совершенно опредѣленно поставилъ предметъ задачи изслѣдованія, какъ отголосокъ положительнаго изученія явленій и свою задачу поставилъ, какъ требованіе метафизическаго изученія государства, то и методъ его изслѣдованія является смѣшеніемъ опыта и вывода, индукціи и дедукціи, при этомъ дедукція является у него излюбленнымъ, преобладающимъ методомъ его изслѣдованія. Благодаря дедукціи онъ возводитъ стройное зданіе всей науки о государствѣ въ виду особой новой теоріи Rechtsstaat'a.

На ряду съ Молемъ дѣйствуетъ писатель реакціонно-католическаго направленія, какимъ былъ Фридрихъ Шталь. Не останавливаясь на реакціонной дѣятельности Шталя (свѣдѣнія о теоріи и дѣятельности Шталя см. въ приложеніи къ сему §), мы укажемъ на то, что Шталь, подобно Молю, держится такой же соединенной методы изслѣдованія — индукціи и дедукціи; при этомъ Шталь выдаетъ себя за вполнѣ абстрактнаго мыслителя, все выводящаго изъ поставленныхъ имъ теологическихъ принциповъ міровданія. Но знакомство съ его теоріей показываетъ, что Шталь былъ очень выдающимся писателемъ, могущимъ присматриваться къ дѣйствительной природѣ юридическихъ отношеній. Благодаря этому въ его ученіи

мы видимъ также стремленіе указать на существенный пробѣлъ, сдѣланный въ доктринѣ французской революціи. Заслуга Шталя заключается въ томъ, что онъ обратилъ вниманіе на самый характеръ дѣятельности государственной власти и призналъ, что суть понятія правового государства не въ самомъ его устройствѣ, а въ характерѣ отношеній власти къ населенію. Благодаря этому Шталь является писателемъ, который много сдѣлалъ для выясненія задачи науки о государствѣ. Если онъ сознательно отодвигаетъ на второй планъ вопросъ о государственномъ устройствѣ, то этотъ пріемъ привелъ къ совершенно обратнымъ его желанію результатамъ. Если онъ хотѣлъ отдалить введеніе несимпатичныхъ ему свободныхъ учрежденій въ Германіи указаніемъ на необходимость юридическихъ отношеній въ государствѣ, говоря болѣе научнымъ языкомъ, на необходимость обращать вниманіе не столько на государственное устройство, сколько на государственное управленіе, то результатъ его проповѣди привелъ лишь къ тому, что выяснился вопросъ совершенно ясно о необходимости установленія не только извѣстныхъ конституціонныхъ формъ государственнаго устройства, но и самыхъ юридическихъ способовъ управленія государствомъ. Благодаря труду нѣмецкихъ рехтштатистовъ, обращавшихъ вниманіе какъ на соціальныя, такъ и на историческія и положительныя условія жизни государства, наука Германіи обращаетъ вниманіе на необходимость изучать самыя формы и способы управленія государствомъ, преобладающимъ интересомъ въ государственномъ правѣ является именно вопросъ администраціи, вопросъ о тѣхъ отношеніяхъ, которыя возникаютъ у власти къ населенію при самомъ существованіи конституціи. Вторая половина XIX столѣтія увидѣла воочію конституціонныя учрежденія. Наукѣ, вѣрящей въ безусловную пользу этихъ учрежденій, оставалась новая плодотворная задача — упрочить конституціонализмъ проведеніемъ его во всѣхъ частяхъ управленія государствомъ, и вотъ разрѣшеніе этого вопроса, совершенно упущеннаго революціей и не поставленнаго ясно тѣми направленіями, которыя критиковали революціонную доктрину съ указанныхъ нами различныхъ точекъ зрѣнія, эту-то задачу и взяли на себя новые представители Rechtsstaat'a, Гнейстъ и Штейнъ. Гнейстъ является представителемъ историческаго направленія въ государственномъ правѣ. Доставившіе ему всемірную извѣстность труды по англійской конституціи раскрыли намъ любопытный образъ нѣмецкаго писателя, тщательно заботящагося о самомъ характерѣ отношеній, возникающихъ въ государствѣ благодаря вліянію соціальныхъ факторовъ на политическіе институты. Гнейстъ явился ученымъ, снова открывшимъ Англію міру и показавшимъ, что смыслъ англійской свободы лежалъ не въ ея конституціи и не въ раздѣленіи властей, какъ думалъ Монтескье, а весь смыслъ лежитъ въ системѣ англійскаго управленія, которая представляетъ полную гармонію силъ, дѣйствующихъ въ центрѣ и на мѣстахъ. Такая система устройства и управленія въ государствахъ есть самоуправленіе или точнѣе его перевести — самоправленіе. Что же явилось предметомъ государства въ теоріи Гнейста? Предметомъ государства въ теоріи Гнейста явилось, подобно государству Моля, дѣйствительно существующее государство. Гнейстъ, не признавая себя за фи-

лософа позитивиста, тѣмъ не менѣе самымъ положительнымъ образомъ анализируетъ явленія политической жизни и результаты этого анализа путемъ синтеза преподаетъ какъ результатъ добытыхъ имъ научныхъ наблюденій. Неясность его научнаго метода сказывается на всѣхъ сочиненіяхъ Гнейста. Осторожный во всемъ томъ, что касается исторіи, онъ является совсѣмъ неосторожнымъ ученымъ, когда онъ рекомендуетъ добытые тщательнымъ путемъ результаты изслѣдованія по одной какой либо странѣ для заимствованія другимъ странамъ, съ условіемъ быта которыхъ онъ очень мало знакомъ. Во всякомъ случаѣ Гнейстъ твердо выясняетъ, что весь смыслъ его ученія заключается именно въ словѣ Rechtsstaat, правовое государство. Чтобы выяснить намъ значеніе трудовъ Гнейста, необходимо коснуться ученія другаго, выдающагося представителя Rechtsstaat'a, именно Лоренса Штейна. Лоренсъ Штейнъ, убѣжденный гегеліанецъ, тѣмъ не менѣе все-таки является сильнымъ научнымъ изслѣдователемъ условій жизни современныхъ государствъ. Отправившись во Францію въ эпоху господства тамъ соціальныхъ и коммунистическихъ ученій, Лоренсъ Штейнъ подъ вліяніемъ добытаго имъ фактическаго матеріала создалъ своеобразную теорію общества. Эта теорія заключается въ томъ, что общество есть состояніе не свободы, обезпечивая власть имущихъ надъ неимущими. Человѣкъ, живя въ обществѣ, благодаря неравномѣрному распредѣленію собственности, можетъ попасть въ соціальное рабство гораздо худшее, чѣмъ рабство политическое. Теорія Штейновскаго общества напоминаетъ собой нѣсколько картину естественнаго состоянія, нарисованную Гоббесомъ и Спинозой. Спасеніемъ для индивида, могущаго потерять свою свободу въ обществѣ, является государство, которое снова ставитъ своею цѣлью защиту индивида въ борьбѣ съ неблагопріятными соціальными условіями. Во всѣхъ своихъ различныхъ сочиненіяхъ Штейнъ довольно часто мѣняетъ свои взгляды на тѣ или иныя части государства, но несомнѣннымъ его положеніемъ является то, что государство правовое, Rechtsstaat, существуетъ для защиты индивида противъ подчиненія деспотизму общества. Такая теорія имѣла громадное вліяніе на ученыхъ Германіи и дѣйствительно серьезное научное возраженіе она встрѣтила только въ лицѣ германскаго ученаго Трейтчки. Къ теоріи Штейна безусловно примыкаетъ Гнейстъ и въ изслѣдованіи англійской конституціи эта теорія общества является руководящимъ мѣриломъ Гнейсту для выводовъ основаній правового государства. Такимъ образомъ, изученіе государства у Гнейста и Штейна, какъ представителей теоріи Rechtsstaat'a, по методу изслѣдованія представляется смѣшеніемъ индукціи и дедукціи. По задачѣ, ставимой тѣмъ и другимъ писателемъ, государство имѣетъ совершенно опредѣленную задачу, не всегда ими ясно формулируемую, — спасать индивидуальную свободу отъ возможности разложенія въ обществѣ. Что касается предмета государства, то тотъ и другой мыслитель считаютъ необходимымъ обращать вниманіе на всѣ факторы политическаго и соціальнаго развитія, дѣйствующіе въ современномъ государствѣ, разсматривать вліяніе каждаго изъ нихъ и на этомъ основаніи строить особую юридическую конструкцію государства. Каждый изъ указанныхъ нами писателей

представляется такимъ образомъ большимъ защитникомъ государства и въ лицѣ представителей правового государства наука Германіи находитъ писателей, стремящихся прочно установить изученіе задачи и цѣли политическаго союза.

Наряду съ такой школой писателей чисто государственнаго направленія, въ германской литературѣ изъ исторической школы выросла особая научная доктрина, которая стремится всѣ явленія жизни обосновать на чисто общественныхъ соціальныхъ основаніяхъ. Государство является какъ одинъ изъ видовъ общественныхъ союзовъ, подчиненныхъ дѣйствію общихъ соціальныхъ законовъ. Историческая школа Германіи, обратившая вниманіе на необходимость изученія прошлаго народа въ противоположность доктринѣ революціи, много сдѣлала для возбужденія національнаго движенія въ Германіи. Національный характеръ исторической школы, ея желаніе все вывести изъ творческаго духа народа, право, обычаи, самыя воззрѣнія на государство заставили ученыхъ присматриваться къ государству съ точки зрѣнія одного изъ явленій соединенія людей. Одинъ изъ выдающихся представителей школы, Безелеръ, основалъ особую теорію общества, причемъ его общество не понимается въ нѣмецкомъ смыслѣ Gesellschaft, а въ смыслѣ Genossenschaft, которое представители Безелера понимаютъ совершенно въ особомъ значеніи Gesammtperson, Gemeinwesen—таковы понятія, изъ выясненія которыхъ Безелеръ и его ближайшій поклонникъ и ученикъ Отто Гирке стремятся вывести всѣ законы дѣйствія не только всѣхъ общественныхъ тѣлъ, но и въ особенности государства, какъ одного изъ видовъ общественныхъ соединеній. Такое направленіе въ наукѣ является весьма важнымъ въ смыслѣ перехода изученія государства въ область чисто соціологическихъ отношеній. Государство является, благодаря Отто Гирке, предметомъ соціологіи, особой науки, разсматривающей всѣ виды соединенія людей. Проявленіе такой общественной теоріи государства въ Германіи является весьма важнымъ въ научномъ отношеніи. У Гнейста и Штейна государство является какимъ-то совершенно своеобразнымъ видомъ соединенія людей, имѣющимъ особую высшую миссію для человѣка. Благодаря общественной теоріи государства является возможнымъ найти общее основаніе всѣхъ видовъ соединенія людей, показать, что тѣ начала, которыя дѣйствуютъ созидающимъ образомъ для другихъ видовъ общественныхъ аггрегатовъ, вполнѣ приложимы къ государству; государство есть только особый видъ этихъ аггрегатовъ, но не есть нѣчто особенное, совершенно искусственное созданіе человѣческаго разума. Государство, подобно другимъ соединеніямъ людей, имѣетъ свое прошлое, оно является необходимымъ институтомъ въ томъ смыслѣ, въ какомъ необходимо является все, что есть результатъ исторіи народа, результатъ творческаго народнаго духа. Въ послѣднее время представителемъ такой общественной теоріи государства является ученикъ Отто Гирке—Гуго Прейсъ. Сводя къ извѣстнымъ общимъ положеніямъ то, что мы знаемъ о трудахъ Безелера, Гирке и Прейса въ области изученія государства, мы можемъ видѣть, что всѣ указанные нами писатели стремятся изъ индуктивно добытой ими конструкціи всякаго соединенія людей, сущность котораго они видятъ въ понятіи

Gesammtperson или Gemeinwesen, вывести дедуктивно всѣ необходимыя условія и элементы государственной жизни. Такой пріемъ и способъ изученія государства не можетъ не заслужить упрека, ибо онъ является слишкомъ дедуктивнымъ и разсматривающимъ явленія лишь съ односторонней точки зрѣнія. Гораздо шире ставятъ вопросъ изслѣдователи Rechtsstaat'a, какимъ былъ Моль, какимъ являлся другой представитель соединенія индуктивнаго и дедуктивнаго метода, Блюнчли, они разсматриваютъ государство какъ личность въ томъ или иномъ видѣ. Общественная теорія государства разсматриваетъ государство какъ особую, не юридическую, а общественную личность и въ этомъ полагаетъ заслугу своей теоріи. Наряду съ разсмотрѣніемъ государства какъ извѣстной личности юридической и личности общественной, въ нѣмецкой литературѣ является сильное развитіе органическаго ученія о государствѣ. Эта органическая теорія впервые воспроизведена Краузе, затѣмъ развита Аренсомъ и въ настоящее время представителемъ ея является Крикенъ. Каждый изъ этихъ писателей стремился, изслѣдуя положительныя явленія государства, анализируя ихъ вполнѣ позитивнымъ образомъ, прибѣгать въ своемъ синтезѣ къ какой либо предвзятой доктринѣ относительно конструкціи государственныхъ отношеній. Моль, Блюнчли, Штейнъ и Гнейстъ разсматривали государство какъ личность; такую же общественную личность (Gesammtperson) брали какъ фикцію писатели общественнаго направленія въ изученіи государства, Безелеръ, Гирке и Прейсъ. Наконецъ туманное понятіе организма, совершенно своеобразно понятаго, прилагали къ синтезу политическихъ отношеній Краузе, Аренсъ и Крикенъ. Значительное вліяніе въ наукѣ имѣлъ пріемъ изученія государства писателя-экономиста Шеффле, примыкающаго по своимъ пріемамъ изслѣдованія какъ къ общественному направленію въ изученіи государства, такъ и къ органической теоріи государства. Обѣ эти идеи—идея организма и идея разсматривать государство какъ одинъ изъ видовъ общественныхъ союзовъ—проходятъ чрезъ всю доктрину Шеффле.

Въ своемъ сочиненіи „Bau und Leben der Socialen Körper“ Шеффле подробно выясняетъ свое воззрѣніе на предметъ, задачу и методъ изслѣдованія государственнаго права.

Такимъ образомъ, теорія Rechtsstaat'a въ лицѣ различныхъ ея представителей, общественная теорія государства Гирке и наконецъ органическая теорія Аренса, все это показываетъ, что мысль нѣмецкихъ писателей неустанно работаетъ по пути расширенія предмета, задачи и метода изслѣдованія государства. Но каждая изъ указанныхъ выше нами точекъ зрѣнія открывала новыя стороны науки, расширяла все болѣе и болѣе горизонтъ политическихъ писателей. Наряду съ указанными направленіями мы встрѣчаемъ и такое, которое стремилось изучать юриспруденцію и государство съ точки зрѣнія естествознанія. Такое направленіе имѣло защитника въ лицѣ Поста. Государство, разсматриваемое со всѣхъ указанныхъ выше сторонъ, представлялось для многихъ изслѣдователей великимъ установленіемъ, могущимъ сдѣлаться предметомъ изслѣдованія не только политическихъ и юридическихъ наукъ, но наукъ соціальныхъ и въ то же самое время предметомъ изслѣдованія различныхъ наукъ, входящихъ въ другія отрасли знанія. Государство яви-

лось фактомъ, извѣстной совокупностью явленій, которыя сами по себѣ были такъ сложны, что раньше, чѣмъ поставить изученіе государства на чисто научную почву, другими словами, стремиться отыскать причину явленій политической жизни, писатели потратили очень много времени на анализъ современныхъ отношеній, существующихъ въ государствѣ. Занимаясь такой первичной ступенью научнаго изслѣдованія государства, многіе изъ выдающихся ученыхъ Германіи пришли къ убѣжденію, что эта задача является не по силамъ юридической науки. Юридическая наука можетъ оказать значительную пользу, внести большой вкладъ въ общую сокровищницу идей о государствѣ, разсматривая государство исключительно съ юридической точки зрѣнія. Невозможность дѣйствительно поставить государство на совершенно прочное основаніе позитивнаго изученія политическихъ явленій показываетъ весьма неудачная попытка Гумпловича, писателя очень оригинальнаго. Гумпловичъ старался въ своемъ извѣстномъ изслѣдованіи „Rechtsstaat und Socialismus“ поставить изученіе политическихъ явленій на ту же точку зрѣнія, на какой стоитъ все естествознаніе; онъ стремится изучать не то, что должно быть, въ чемъ повинна наука Германіи, онъ стремится изучать то, что есть. Изучая то, что есть, подвергая критикѣ ученіе о государствѣ, которое онъ раздѣляетъ на теорію Rechtsstaat'a, теорію соціализма и коммунизма и наконецъ на юридическую теорію, Гумпловичъ, отвергая ихъ всѣхъ, выводитъ изъ совершенно произвольно скомбинированныхъ имъ фактовъ политической жизни законъ политической жизни, выражающійся въ томъ, что въ государствѣ всегда власть есть орудіе господства меньшинства надъ большинствомъ. Доказывая очень остроумными положеніями, что таково дѣйствительное положеніе многихъ изъ современныхъ государствъ, Гумпловичъ не стѣсняется возвести это положеніе не болѣе не менѣе какъ въ естественный законъ природы и тѣмъ окончательно показать тщету всѣхъ теорій политическихъ и соціальныхъ, воображающихъ установленіе равенства среди человѣческихъ отношеній. Попытка Гумпловича, равно какъ попытка Поста, показываютъ, что рано еще такое сложное явленіе какъ государство разсматривать не только съ точки зрѣнія соціологіи, а необходимо ограничить научное изученіе этого великаго цѣлаго лишь какой либо одной стороной его. Въ этомъ смыслѣ чисто юридическое направленіе научнаго изученія государства, выражающееся въ лицѣ Лабанда, Еллинека, Глюта, можетъ сдѣлать весьма многое, такъ какъ оно показываетъ на какую сторону явленій политической жизни необходимо обратить все свое вниманіе. Государство изучается ими какъ фактъ, необходимый для человѣка и они стремятся выяснить природу юридическихъ отношеній. Въ указаніи такой новой задачи изученія государства является большая заслуга новой юридической школы. Но юридическая школа въ лицѣ Лабанда не можетъ быть названа исчерпывающей доктриной, такъ какъ то, что сдѣлано его предшественниками далеко еще не можетъ быть сдано въ архивъ и каждый изъ указанныхъ мыслителей прошлаго нѣмецкой науки до сихъ поръ представляетъ еще очень много важнаго, животрепещущаго интереса. Нѣмецкая наука государственнаго права до сихъ поръ представляетъ для насъ весьма странное явленіе, а именно, что она мало на-

ходилась подъ вліяніемъ философіи Конта и Спенсера. Выдающійся мыслитель Франціи, основатель позитивной философіи, Контъ, и выдающійся мыслитель Англіи, основатель синтетической философіи, Спенсеръ, каждый по своему многое внесли въ область изученія различныхъ явленій міра и также въ область изученія государства. Ни тотъ, ни другой не могутъ считаться образцами въ смыслѣ положительнаго исполненія задачи, система положительной философіи Конта и соціологія Спенсера являются произведеніями, стоящими далеко ниже методологической части сочиненія своихъ основателей. Съ точки зрѣнія методологіи позитивизмъ Конта, исправленный Спенсеромъ, можетъ послужить весьма важнымъ подспоріемъ для того, чтобы разобратьтя въ области научныхъ направленій, изучающихъ и разсматривающихъ государство съ различныхъ точекъ зрѣнія. Въ настоящее время въ Германіи мы видимъ, что вопросъ объ изученіи государства является вопросомъ весьма большой важности и наряду съ ученіями Лабанда и Еллинека появляются еще въ одинаковой мѣрѣ представители самыхъ старыхъ воззрѣній. Мы уже указали на труды Крикена, защищающаго органическую теорію государства, на труды Прейса, защищающаго общественную теорію государства, мы можемъ указать на труды Лигна, защищающаго эмпиризмъ въ изученіи государственнаго права. Такое различіе взглядовъ и направленій показываетъ, что конецъ XIX вѣка еще не выяснилъ вполнѣ ни одной изъ выдающихся доктринъ государственнаго права. Для того, чтобы разобраться намъ въ этихъ различныхъ теоріяхъ нѣмецкаго права, для того, чтобы попытаться ограничить свою задачу изслѣдованія государства областью науки государственнаго права, намъ необходимо теперь перейти къ выясненію тѣхъ необходимыхъ научныхъ пріемовъ, которые при современномъ состояніи науки могутъ намъ дать представленіе о томъ видѣ соединенія людей, который мы называемъ государствомъ. Такое представленіе мы можемъ получить, разобравъ съ точки зрѣнія методологіи Конта и Спенсера тѣ пріемы научнаго изслѣдованія, которые могутъ быть приложены къ изученію государства въ современномъ состояніи общей науки о государствѣ. Эта задача можетъ быть нами выполнена лишь при краткомъ обозрѣніи системы раздѣленія государственныхъ наукъ, т. е. тѣхъ наукъ, которыя разсматриваютъ государство съ точки зрѣнія политическихъ отношеній, существующихъ между индивидомъ, обществомъ и властью. Выяснивъ указанныя двѣ задачи, а именно, уяснивъ тѣ пріемы изслѣдованія, которые могутъ быть приложены къ современному государству и указавъ на ту группу наукъ, которыя разсматриваютъ государство съ различныхъ точекъ зрѣнія, мы можемъ вполнѣ опредѣленно очертить предметъ, задачу и методъ собственно государственнаго права, какъ особой юридикополитической науки. Эта задача и составитъ предметъ слѣдующаго и послѣдняго параграфа этой главы.

§ 8. Предметъ, задача и методъ государственнаго права.

Разсмотрѣніе главнѣйшихъ пріемовъ научнаго изученія государства заставляетъ обозначить ту группу явленій, къ которой относится государство

и затѣмъ точно установить предметъ, задачу и методъ науки государственнаго права. Государство, какъ извѣстная форма соединенія людей, представляется для насъ возможнымъ разсматривать съ точки зрѣнія структуры вообще всѣхъ человѣческихъ соединеній. Какія бы мы соединенія людей не брали, отъ самыхъ простѣйшихъ, брака, до государства включительно, вездѣ мы замѣчаемъ въ этомъ соединеніи двоякаго рода стремленіе, стремленіе къ порядку и стремленіе къ свободѣ. Порядокъ—это та форма, въ которую выливается извѣстное соединеніе, требованіе порядка есть результатъ требованій общественнаго начала всякаго соединенія людей. Наоборотъ, свобода есть результатъ требованій личнаго начала и въ этомъ сочетаніи двухъ началъ, начала личнаго и начала общественнаго, заключается вся жизнь и значеніе человѣческихъ соединеній. Если мы разсмотримъ каждый изъ видовъ соединенія людей, бракъ, семью, племя, церковь, государство, союзъ государствъ, то вездѣ мы замѣтимъ, что постепенное историческое развитіе каждой изъ этихъ формъ является неустанной борьбой указанныхъ выше двухъ началъ, личнаго и общественнаго, борьбой между интересами порядка и интересами свободы. Эта борьба стремится окончиться гармоническимъ сочетаніемъ того и другого начала, тѣхъ и другихъ интересовъ. Бракъ на первыхъ шагахъ исторіи древняго міра является для насъ союзомъ, ознаменованнымъ подчиненіемъ одного лица другому на началѣ полнаго господства. Такимъ образомъ интересы порядка совершенно исключаютъ свободу подчиненныхъ лицъ. Постепенное развитіе института брака показываетъ намъ, что жена въ качествѣ рабыни все болѣе и болѣе стремится къ извѣстной равноправности съ мужемъ и наконецъ въ современномъ государствѣ мы видимъ, что жена имѣетъ почти всѣ права въ политическомъ союзѣ, исключая лишь нѣкоторыхъ правъ политическихъ. Слѣдовательно, современное государство въ этомъ первичномъ соединеніи людей стремится къ гармоническому сочетанію порядка и свободы и установляетъ стѣсненіе свободы входящихъ въ него лицъ постольку, поскольку необходимо самое поддержаніе даннаго соединенія людей. Свобода ограничивается лишь въ самыхъ существенныхъ элементарныхъ интересахъ порядка.

Переходя къ семьѣ, мы видимъ также въ эпоху античнаго государства семью, какъ извѣстное соединеніе людей, во главѣ котораго стоитъ лицо, облеченное деспотической властью по отношенію ко всѣмъ входящимъ въ нее членамъ, pater familias. Жена, дѣти и рабы—вотъ составъ этого соединенія людей, которое мы называемъ семьей въ античномъ государствѣ. Всѣ указанныя 3 категоріи въ началѣ не представляютъ между собой никакого различія въ смыслѣ подчиненія власти pater familias. Только позднѣе мы видимъ, что путемъ различныхъ институтовъ получается нѣкоторое смягченіе власти отца семейства по отношенію къ женѣ, къ дѣтямъ, при этомъ не ко всѣмъ дѣтямъ, а главнымъ образомъ къ дѣтямъ мужескаго пола; является понятіе о peculium, самостоятельномъ имуществѣ сына и такимъ образомъ уже мы видимъ, что двумъ изъ элементовъ семьи дается нѣкоторая доля самоопредѣленія, иными словами—нѣкоторая доля свободы. Развитіе жизни ведетъ къ тому, что и рабы также получаютъ нѣкоторую долю

свободы, является peculium рабовъ, т. е. возможность рабамъ при нѣкоторыхъ отношеніяхъ не быть вещью, а самостоятельно работать и составлять себѣ извѣстное имущество. Съ исчезновеніемъ рабства семья сохраняетъ все-таки свой строго замкнутый характеръ, но положеніе женщины, уже значительно эмансипировавшейся въ эпоху среднихъ вѣковъ, отражается и на положеніи дѣтей. Государственная власть и, въ особенности, церковь стремятся вмѣшиваться во внутреннюю сферу семейныхъ отношеній и подъ видомъ нравственныхъ совѣтовъ, божественныхъ предписаній или просто законовъ государства является стремленіе нѣсколько обезпечить свободу лицъ, входящихъ въ составъ семьи. Наконецъ, обращаясь къ дѣйствующему праву культурныхъ государствъ, мы видимъ, что опредѣленіе семейныхъ отношеній, взятое изъ гражданскихъ кодексовъ, является для насъ уже рядомъ нормъ, которыя служатъ не только охраною интересовъ порядка, но и интересовъ свободы всѣхъ членовъ семьи. Предѣлъ свободы членовъ семьи, предѣлъ ихъ самоопредѣленія лежитъ тамъ, гдѣ необходимо поддержать самую форму семьи, другими словами, ограниченіе свободы является лишь въ насущныхъ интересахъ порядка. Послѣ брака и семьи наиболѣе частымъ видомъ соединенія людей встрѣчаются различные общественные союзы съ одной стороны и территоріальные союзы съ другой. Въ такихъ общественныхъ соединеніяхъ, какъ старыя гильдіи и цехи, отношеніе цѣлаго къ личности было вполнѣ деспотическое, надо было пройти вѣкамъ, чтобы отношенія эти измѣнились въ томъ смыслѣ, чтобы свобода входящихъ въ составъ такихъ обществъ членовъ подчинялась требованіямъ порядка лишь въ той мѣрѣ, насколько это необходимо для поддержанія самого союза, а слѣдовательно для осуществленія той цѣли, которую ставитъ себѣ союзъ. Такое же отношеніе мы видимъ въ поземельной общинѣ, которая является для входящихъ въ составъ ея членовъ весьма строгой организаціей. Власть, которая управляетъ общиною, во имя интересовъ порядка, повсемѣстно является очень строгою. Если мы увидимъ тѣ системы пытокъ и наказаній, которыя примѣняли разныя сельскія и городскія общины къ нарушителямъ порядка среди ихъ членовъ, то намъ станетъ совершенно яснымъ, что и этотъ видъ соединенія людей долженъ былъ пережить длинную исторію, которая также представляетъ для насъ постоянную борьбу въ его организаціи начала порядка и свободы, и эта борьба въ современномъ государствѣ заканчивается тѣмъ же самымъ, какъ и въ другихъ соединеніяхъ, т. е. свобода входящихъ въ составъ его членовъ должна имѣть ограниченіе только постольку, поскольку это требуютъ интересы порядка.

Еще болѣе наглядной, чѣмъ исторія брака, семьи, гильдій, цеховъ и общинъ, является для насъ исторія церкви, какъ извѣстнаго вѣроисповѣднаго общества. Церковь, явившись въ видѣ внѣшней организаціи на континентѣ Европы, обратившись въ извѣстный общественный союзъ людей, стала на первыхъ шагахъ своего появленія такой же принудительной общиной, какими были разныя общественныя соединенія до нея. Отношеніе церкви, церковной власти къ вѣрующимъ ея сочленамъ показываетъ намъ, что о свободѣ въ церкви говорить нельзя. Мы видимъ, что

желаніе сохранить эту организацію и вытекающее отсюда требованіе порядка ведетъ къ тому, что личное начало совершенно подчиняется общественному началу, самоопредѣленіе личности замѣняется подчиненіемъ авторитету. Путемъ постепеннаго измѣненія въ строѣ религій мы видимъ, что государство принуждено было вмѣшаться въ церковныя отношенія и нынѣ церковь, хотя и незначительно, но всетаки должна была смягчить строгія формы, въ которыхъ выражались требованія порядка въ церковной общинѣ. Уже одно то является значительнымъ успѣхомъ въ смягченіи суровой церковной организаціи, это возможность перемѣны религіи, допускаемой въ государствѣ. Лицо, отказавшееся отъ религіи, еретикъ, предавался сожженію; теперь мы видимъ, что культурныя государства такое еретическое отношеніе значительно допускаютъ, позволяя или переходъ изъ всѣхъ религій въ другія или же только изъ нѣкоторыхъ (законодательство Россіи). Слѣдовательно, церковь представляется для насъ въ настоящее время уже такимъ союзомъ, въ которомъ начало свободы получаетъ большее свое осуществленіе и требованіе порядка не давитъ такъ личность, какъ оно давило ее ранѣе. Церковь даже такая строгая, какъ католическая, значительно смягчаетъ свои требованія, обращенныя къ ея членамъ. Католицизмъ мирится съ республиканской формой правленія, какъ мы это видимъ во Франціи; римскій папа стремится даже признавать нѣкоторыя начала соціализма, какъ догматъ, могущій примирить его съ крайними элементами европейскихъ обществъ. Все это показываетъ, что для членовъ, входящихъ въ составъ какой либо церкви, является возможность бо̀льшаго самоопредѣленія, большей свободы и эта свобода ограничивается только тамъ, гдѣ необходимо охранить порядокъ церкви, т. е. самое существованіе, самую организацію даннаго церковнаго союза.

Во всѣхъ соединеніяхъ людей то, что охраняетъ порядокъ, мы называемъ властью и такимъ образомъ власть есть во всякомъ союзѣ людей, начиная отъ брака и кончая государствомъ. Въ государствѣ мы видимъ съ самыхъ первыхъ его шаговъ полное подчиненіе власти цѣлаго всѣхъ остальныхъ элементовъ. Мы можемъ говорить о различныхъ элементахъ общества, участвующихъ во власти, о монархическомъ, аристократическомъ и демократическомъ, но вплоть до XIX вѣка совершенно незыблимымъ остается основной характеръ власти, ея деспотическое отношеніе къ личности. Ранѣе XIX вѣка можно указать лишь на извѣстныя попытки индивида освободиться отъ давленія на него цѣлаго, эти попытки приводятъ даже къ тому, что въ эпоху весьма долгую, именно въ эпоху образованія феодальныхъ отношеній, государство въ дѣйствительности какъ бы исчезаетъ, но за то съ формальной стороны феодальныя государства представляютъ для насъ еще большее теоретическое торжество принципа подчиненія. Феодалъ, этотъ самостоятельный элементъ феодальнаго общества, есть слуга сюзерена и приноситъ ему присягу на вѣрность, какъ обыкновенный слуга. Постепенная смѣна политическихъ отношеній показываетъ намъ, что весьма долгое время вопросъ идетъ о томъ, какіе элементы общества принимаютъ участіе во власти, является ли власть монархической, аристократической или демократической,

но самаго представленія объ ограниченіи власти нѣтъ весьма долгое время въ исторіи народовъ и лишь постепенно эта новая характерная особенность власти является какъ результатъ вѣковой исторіи. Нынѣ въ современномъ правѣ мы говоримъ не столько о самомъ устройствѣ власти, сколько о ея правомѣрности. Такое положеніе дѣлъ авляется для насъ доказательствомъ, что современное государство стремится не только къ утвержденію порядка, но и къ гарантіи свободы подвластныхъ ему индивидовъ и общественныхъ соединеній. Предѣлъ свободы, допускаемой въ государствѣ для индивидовъ и общества является тамъ, гдѣ необходимо поддержать интересы цѣлаго. Такимъ образомъ и такой аггрегатъ, какъ государство, одинаково является для насъ испытавшимъ исторію борьбы личнаго и общественнаго началъ, начала порядка и начала свободы. Прогрессъ человѣческихъ отношеній ведетъ къ тому, чтобы отношенія между личнымъ и общественнымъ началомъ приняли совершенно одинаковое положеніе во всѣхъ союзахъ, т. е. признавая требованія порядка необходимыми, давать свободу членамъ союза до той мѣры, пока ихъ свобода не ведетъ къ разрушенію самого человѣческаго союза. Но какое же отличіе между государствами и иными человѣческими союзами? Государство въ самомъ его общемъ опредѣленіи представляется соединеніемъ людей, занимающимъ опредѣленную территорію и подчиненнымъ одной власти. Эти три элемента государства—территорія, населеніе и власть, могутъ существовать и у другихъ человѣческихъ соединеній; поземельная община также имѣетъ всѣ указанные элементы; многія вѣроисповѣдныя общества также представлялись территоріальными единицами, подчиненными сильной власти. Признакъ, отличающій государство, этотъ политическій видъ соединенія людей, отъ всѣхъ другихъ видовъ соединеній заключается въ особомъ характерѣ государственной власти. Власть государства есть власть верховная; верховность, или, какъ говорится въ наукѣ, суверенитетъ, есть такое свойство власти, которое опредѣляетъ ея полную независимость какъ внѣшнихъ, такъ и внутреннихъ отношеній. Суверенитетъ, какъ говоритъ Еллингъ, есть такое свойство власти, въ силу котораго власть только сама себя можетъ ограничивать. Слѣдовательно, въ самоограниченіи власти государственной и заключается тотъ специфическій признакъ, которымъ мы можемъ отличить власть государственную отъ ряда другихъ властей, находящихся во всѣхъ человѣческихъ соединеніяхъ. То соединеніе людей, власть котораго сама себя ограничиваетъ, не терпитъ ограниченія со стороны другой какой либо власти, это соединеніе людей и будетъ государствомъ. Слѣдовательно, государство на основаніи указанныхъ нами признаковъ есть территоріальное соединеніе людей, обладающее верховной властью, которая самоограничиваетъ себя, какъ въ интересахъ порядка, такъ и въ интересахъ свободы.

Государство, этотъ обширный видъ соединенія людей, можетъ быть изучаемо съ самыхъ различныхъ точекъ зрѣнія. Тѣ науки, которыя изучаютъ отношеніе власти къ населенію, могутъ быть названы науками политическими. Тѣ науки, которыя изучаютъ отношенія, происходящія внутри государства между различными индивидами и различными общественными группами, вой-

дутъ въ составъ наукъ общественныхъ. Наконецъ отношеніе между различными индивидами, опредѣленіе ихъ взаимныхъ правъ и обязанностей, составитъ рядъ собственно юридическихъ наукъ. Поэтому для выясненія дѣйствительной природы государства необходимъ успѣхъ и развитіе всѣхъ остальныхъ отраслей знанія, т. е. успѣхъ наукъ юридическихъ, соціальныхъ и политическихъ.

Спеціально обращаясь къ государственному праву, мы можемъ сказать, что эта наука, какъ она поставлена въ западно-европейскомъ правѣ, по самому своему производству должна быть наукой, выясняющей намъ юридическія отношенія, существующія въ самомъ государствѣ. Но эти юридическія отношенія, существующія въ государствѣ, могутъ коснуться двухъ сторонъ: статической и динамической. Государство можетъ быть разсматриваемо съ точки зрѣнія его устройства, незыблемости тѣхъ началъ и принциповъ, на которыхъ стоитъ политическое соединеніе, и государство можетъ быть разсматриваемо съ точки зрѣнія его дѣятельности, съ точки зрѣнія выясненія тѣхъ началъ, принциповъ, которые опредѣляютъ государство, какъ дѣйствующій аггрегатъ учрежденій. Первый родъ отношеній ведетъ къ установленію науки государственнаго права, второй родъ отношеній ведетъ къ установленію науки административнаго или, какъ иначе ее называютъ, полицейскаго права. Обѣ эти науки тѣсно связаны между собою, потому что для общаго пониманія природы такого союза людей, который мы называемъ государствомъ, необходимо разсматривать его какъ съ точки зрѣнія статической, такъ и динамической. Но и то и другое право, государственное и административное стремится выяснить намъ роду тѣхъ юридическихъ отношеній, которыя возникаютъ въ государствѣ, будетъ ли оно разсматриваемо съ точки зрѣнія устройства или управленія. Государственное право, какъ наука юридико-политическая, должна быть опредѣлена слѣдующимъ образомъ: Предметъ государственнаго права составляютъ юридическія отношенія, существующія въ государствѣ и опредѣляющія основныя начала, на коихъ зиждятся порядокъ и свобода въ данномъ политическомъ союзѣ. При такомъ опредѣленіи предмета государственнаго права самая задача и методъ ея изслѣдованія будетъ для насъ совершенно ясенъ. Мы можемъ воспользоваться успѣхами другихъ наукъ, приложивъ къ изслѣдованію политическихъ явленій тѣ самыя требованія отъ научной системы, которыя мы видимъ въ другихъ отрасляхъ знанія. Методъ, котораго слѣдуетъ держаться въ изслѣдованіи всѣхъ явленій науки, есть тотъ, который мы употребляемъ во всѣхъ наукахъ, а именно: анализъ, конструкція и классификація. Цѣль всякой науки заключается въ выясненіи природы данныхъ отношеній и указаніи на условія сосуществованія или послѣдовательности данныхъ явленій. Разсматривая юридическія отношенія въ государствѣ, опредѣляющія основы порядка и свободы въ политическомъ союзѣ, мы должны стремиться выяснить природу этихъ юридическихъ отношеній и по возможности выяснить условія ихъ сосуществованія и послѣдовательности. Такова задача всякой науки, таковъ задача и науки государственнаго права.

Такимъ образомъ, мы можемъ обозначить государство, какъ особое территоріальное соединеніе людей, самостоятельная власть котораго установляетъ и охраняетъ совокупность юридическихъ отношеній, обезпечивающихъ порядокъ и свободу въ жизни народа. Государство, обозначаемое такимъ образомъ, можетъ быть предметомъ цѣлаго ряда однородныхъ государственныхъ или политическихъ наукъ. Согласно указанному выше плану намъ необходимо сказать нѣсколько словъ о значеніи науки государственнаго права въ системѣ политическихъ наукъ. Наименованіе „Государственное право“ указываетъ на двѣ основныя черты новой науки, во-первыхъ, предметъ ея изученія есть государство, т. е. особаго вида территоріальное соединеніе людей, далѣе наименованіе „право“ показываетъ, что въ данной наукѣ имѣется въ виду разсматривать отношенія, существующія въ этомъ соединеніи лишь съ юридической точки зрѣнія. Эта юридическая точка зрѣнія на явленія государственной жизни не исключаетъ возможности обращать вниманіе на тѣ условія нравственнаго, экономическаго и политическаго характера, которыя вліяютъ на установленіе той или иной мѣры государственнаго порядка. Юридическая точка зрѣнія нужна потому, чтобы, изслѣдуя политическія явленія во всей ихъ совокупности, можно было бы вывести рядъ необходимыхъ юридическихъ положеній, опредѣляющихъ отношенія всѣхъ элементовъ государства. Поэтому наука государственнаго права есть наука политическая, имѣющая въ виду выяснить юридическія соотношенія между основными элементами государства. Главнѣйшій вопросъ старой науки государственнаго права былъ вопросъ объ отношеніи власти и подданныхъ, такимъ образомъ наука государственнаго права сводилась лишь къ установленію основныхъ юридическихъ отношеній между этими двумя элементами государства. Но факторомъ политической жизни являются не только отдѣльныя лица и власть, а также общество въ видѣ различныхъ его сочлененій, поэтому необходимо установить отношенія въ государствѣ не только между властью и индивидомъ, но и между властью и индивидомъ съ одной стороны и обществомъ съ другой: въ сферѣ государственнаго права необходимо отвести мѣсто для оцѣнки юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ положеніе общества и различныхъ его союзовъ въ государствѣ. Государственное право разсматривается какъ одна изъ наукъ политическихъ. На языкѣ юристовъ юридическія отношенія, изучаемыя въ государственномъ правѣ, имѣютъ въ виду опредѣлить форму устройства государственныхъ союзовъ. Родственная государственному праву наука административнаго или полицейскаго права имѣетъ въ виду, какъ мы указали, установить рядъ юридическихъ отношеній, опредѣляющихъ форму управленія въ государствѣ. Лоренсъ Штейнъ различіе между государственнымъ и административнымъ правомъ, иначе между устройствомъ и управленіемъ въ государствѣ, выражаетъ терминомъ: „быть и дѣйствовать“. Государство, разсматриваемое съ точки зрѣнія его устройства, представляетъ статическую сторону вопроса, управленіе въ его повседневномъ развитіи представляетъ динамическую сторону вопроса. Вся исторія науки государственнаго и административнаго права представляетъ намъ примѣры труднаго разграниченія этихъ двухъ областей; между ними можно про-

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

вести то различіе, что государственное право имѣетъ въ виду лишь разсмотрѣніе тѣхъ юридическихъ нормъ, которыя опредѣляютъ самую организацію государственнаго соединенія; способъ дѣятельности всѣхъ этихъ учрежденій опредѣляется наукой административнаго или полицейскаго права. Далѣе, международное право есть также политическая наука близкая къ государственному праву; задача ея—изслѣдовать юридическія отношенія, существующія между отдѣльными государствами и вообще право международнаго общенія между культурными народами. Наконецъ, церковное право есть политическая наука, разсматривающая различную организацію вѣроисповѣдныхъ обществъ или, иначе, организацію церквей. Главный вопросъ, интересующій церковное право, въ особенности въ Западной Европѣ, это вопросъ о церковныхъ отношеніяхъ и главнымъ образомъ объ отношеніи церкви къ государству. Таковы, собственно, четыре большія вѣтви политическихъ наукъ, изъ которыхъ можно видѣть, что государственное право въ тѣсномъ смыслѣ слова представляетъ лишь одну часть предмета, а именно государственное право должно разсматривать политическія явленія лишь съ цѣлью установленія юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ организацію учрежденій и условія дѣятельности государственной власти въ политическомъ союзѣ. Поэтому въ составъ государственнаго права входятъ вопросы объ организаціи власти, о правахъ индивидовъ и различныхъ общественныхъ группъ какъ въ области свободы, такъ и въ области участія ихъ въ государственной власти.

ГЛАВА II.

ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВА.

§ 1. Территорія.

Государство можетъ быть разложено на три основныхъ элемента: территорія, населеніе и власть. Территорія является важнымъ признакомъ какъ по образованію государства, такъ и въ развитіи историческихъ формъ политическаго союза и наконецъ, въ третьихъ, въ самомъ существованіи нынѣшней политической формы. Въ образованіи государства территорія является въ томъ смыслѣ важнымъ признакомъ, что только съ переходомъ народа изъ кочевого въ осѣдлое состояніе, т. е. съ момента занятія территоріи мы можемъ говорить о началѣ политической исторіи страны. Кочевыя государства не могутъ быть названы государствами, это орды, племена, государство является только съ момента занятія даннымъ племенемъ извѣстной территоріи. Территоріальный признакъ представляется затѣмъ образующимъ началомъ въ развитіи политическихъ отношеній и замѣняетъ собой племенныя связи. Замѣна территоріальною связью племенныхъ связей важна въ двоякомъ отношеніи: во-первыхъ, территоріальныя связи могутъ обнять большій кругъ

лицъ, чѣмъ при племенныхъ отношеніяхъ, во вторыхъ, территоріальныя отношенія ставятъ въ непосредственную зависимость индивида отъ территоріальной власти. При племенной структурѣ государства, мелкія племена соединяются въ крупныя и такимъ образомъ между индивидами и высшей верховною властью въ государствѣ стоитъ рядъ промежуточныхъ звеньевъ. Разъ мы замѣняемъ территоріальными отношеніями всѣ отношенія въ государствѣ, этимъ самымъ мы доказываемъ, насколько сильно уменьшается вліяніе племенныхъ отношеній. Говоря затѣмъ о вліяніи на исторію образованія политическихъ формъ, мы здѣсь можемъ сослаться на примѣры Греціи, Рима и Германіи. Въ каждомъ изъ этихъ указанныхъ государствъ замѣна племенныхъ отношеній отношеніями территоріальными вела къ самому измѣненію структуры политическихъ формъ. Въ Греціи и Римѣ національное собраніе мѣняло свой составъ въ зависимости отъ того, что племенныя отношенія уступали мѣсто въ концѣ концовъ отношеніямъ территоріальнымъ. Въ Германіи мы видимъ, что не семья, а община сдѣлалась ячейкой новаго государства, слѣдовательно территоріальный союзъ опредѣлилъ всѣ политическія отношенія.

Въ каждомъ греческомъ государствѣ мы замѣчаемъ въ древнѣйшія времена дѣленіе народовъ по группамъ семейно-родовыхъ отношеній. Въ такомъ специфическомъ греческомъ государствѣ, какимъ были Аѳины, существовали четыре филы, которыя являются ничѣмъ инымъ, какъ родовыми союзами, и вся политическая организація народа опредѣляется отношеніями, существующими между этими родовыми союзами. Народное собраніе — верховный рѣшитель судебъ государства въ Греціи, — составляется изъ представителей этихъ филъ. Развитіе политической жизни въ Аѳинахъ являлось уже въ шестомъ вѣкѣ до Рождества Христова не совмѣстимымъ съ господствующими въ государствѣ принципами семейно-родового быта. Попытки реформы, сдѣланной Солономъ въ 594 г., не привели къ желаемымъ результатамъ. Въ основаніе своей реформы Солонъ положилъ тимократическій принципъ образованія народныхъ собраній. Всѣ граждане дѣлились на классы по количеству мѣръ хлѣба получаемыхъ каждымъ. Хотя въ этомъ принципѣ не видно прямо вліянія территоріальныхъ отношеній, но за то постановка мѣриломъ состоятельности мѣръ хлѣба уже сама показываетъ, что народъ является вполнѣ въ осѣдломъ состояніи: земля и ея продукты являются опредѣляющимъ признакомъ участія въ народномъ собраніи.

Почти черезъ 90 лѣтъ въ Аѳинахъ производится новая коренная реформа—это реформа Клисѳена въ 509 г. Сущность этой реформы заключается въ томъ, что весь народъ аѳинскій былъ раздѣленъ по территоріальнымъ участкамъ. Эти участки назывались дэмами. Дэма является территоріальнымъ округомъ, во главѣ котораго ставилось особое выбранное лицо, называемое дэмархомъ. Народныя собранія составлялись изъ участниковъ этихъ дэмъ; голоса подавались по дэмамъ. Слѣдовательно, въ реформѣ Клисѳена является окончательная побѣда территоріальнаго принципа надъ иными принципами (семейно-родовой, тимократическій) образованія народныхъ собраній.

Такое же вліяніе территоріальныхъ отношеній мы видимъ на постепенной исторіи народнаго собранія римскаго государства. Дальнѣйшее дѣленіе римскаго народа было дѣленіе по куріямъ. Куріи были подраздѣленіемъ трибъ, которыя являются аналогичными греческимъ филамъ. Подобно послѣднимъ трибы носятъ характеръ племеннаго союза и легенда приписываетъ ихъ происхожденіе тому, что они образовались изъ трехъ племенъ, поселившихся первоначально въ Римѣ. Эти три родовыя трибы являлись раздѣленными на куріи и народное собраніе, составлявшееся изъ всѣхъ свободныхъ людей, подавало голоса по куріямъ. Поэтому куріатскія комиціи (comitia curiata) являются первой формой народныхъ собраній, построенныхъ по принципу семейно-родовыхъ отношеній. Стремленіе Рима къ военнымъ захватамъ отражается на реформахъ, произведенныхъ еще легендарнымъ царемъ Сервіемъ Туліемъ.

Реформа Сервія Тулія, подобно реформѣ Солона, имѣла въ своей основѣ также тимократическій принципъ. Военныя задачи Рима заставляли обращать все вниманіе на составленіе хорошаго войска; поэтому весь римскій народъ дѣлится на 5 классовъ по количеству дохода, выраженнаго въ мѣдной монетѣ (ассы). Наиболѣе богатый классъ имѣлъ наибольшее количество центурій, больше половины всего состава. Наиболѣе многочисленный классъ такъ называемыхъ пролетаріевъ составлялъ всего одну центурію. Голоса въ народномъ собраніи нодавались по центуріямъ, слѣдовательно оптиматы имѣли рѣшающій голосъ въ государственныхъ дѣлахъ. Центуріатскія собранія (comitia centuriata) являются новой формой участія народа въ государственномъ управленіи, и этотъ видъ народнаго собранія существуетъ одновременно съ куріатскими комиціями. Различіе между ними опредѣляется не только ихъ составомъ, но и родомъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ имъ. Центуріатскія комиціи возникли ради военныхъ цѣлей, поэтому, главнымъ образомъ, военныя дѣла составляли предметъ ихъ рѣшенія. Постепенно практика передаетъ имъ и рядъ другихъ дѣлъ, составляющихъ компетенцію куріатскихъ комицій. Подобная передача объясняется успѣхомъ, который дѣлала партія оптиматовъ вслѣдствіе того, что связь между разными частями народа стала опредѣляться уже не родовыми отношеніями, а отношеніями чисто экономическаго характера, именно владѣніемъ тѣмъ или инымъ имуществомъ. Сервію Тулію принадлежитъ образованіе вмѣсто старыхъ трехъ родовыхъ трибъ новыхъ четырехъ трибъ, которыя по своему названію (Palatina, Suburana, Collina, Esquelina) показываютъ, что это дѣленіе было чисто территоріальнаго характера, ибо они названы по имени четырехъ холмовъ, на которыхъ былъ расположенъ Римъ (всѣхъ холмовъ было 7).

Въ республиканскій періодъ число этихъ трибъ увеличивается сперва до 26, а затѣмъ постепенно до 100. По мѣрѣ образованія этихъ территоріальныхъ единицъ, жизнь въ нихъ развивалась своимъ чередомъ, и въ каждой трибѣ силою вещей составлялся совѣтъ мѣстныхъ жителей, связанныхъ общностью только территоріальныхъ отношеній. Эти совѣты желали входить въ сношенія съ совѣтами другихъ трибъ въ случаѣ появленія общихъ интересовъ чисто мѣстнаго, если можно выразиться, преимущественно

экономическаго характера (совмѣстная борьба противъ наводненій, пожаровъ и т. д.). Эти интересы настолько представляются сильными, что мы видимъ возникновеніе собраній всего римскаго народа составленнаго изъ жителей трибъ, гдѣ голоса подаются по трибамъ. Такимъ образомъ возникаетъ третій видъ народнаго собранія въ Римѣ (comitia tributa).

Новый видъ народнаго собранія существуетъ одновременно съ указанными выше видами народныхъ собраній. Трибутскія комиціи отличаются сначала родомъ дѣлъ имъ передаваемыхъ. Суть всѣхъ этихъ трехъ собраній заключается въ ихъ организаціи. Куріатскія комиціи являются орудіемъ господства въ государствѣ семейно-родовыхъ отношеній и потому представляются выразителями интересовъ преимущественно аристократическихъ элементовъ націи. Центуріатскія комиціи выражаютъ собою господство состоятельныхъ элементовъ націи надъ несостоятельными. Наконецъ, трибутскія комиціи являются побѣдою демократическихъ слоевъ народа надъ аристократическими и состоятельными элементами Рима. Трибутскія комиціи построены на основаніи чисто территоріальнаго начала. Такимъ образомъ это постепенное развитіе трехъ видовъ народныхъ собраній Рима является для насъ показателемъ постепеннаго видоизмѣненія вліянія разныхъ отношеній на судьбу государства; они знаменуютъ постепенный переходъ отъ семейно-родовыхъ отношеній къ отношеніямъ чисто территоріальнымъ.

Сильное вліяніе территоріальнаго признака мы видимъ у народовъ германскаго происхожденія. Тацитъ очень подробно описываетъ бытъ германцевъ; къ его времени они уже представляли изъ себя чисто осѣдлый народъ; Тацитъ указываетъ на существованіе у нихъ цѣлаго ряда территоріальныхъ союзовъ. Онъ говоритъ объ ихъ общинѣ, которая является союзомъ людей, связанныхъ общностью мѣста жительства; за симъ указываетъ на непонятный для римлянъ союзъ, называемый сотнею.

Сотня, говоритъ Тацитъ, есть такой союзъ, который управляется избраннымъ главою его (princips), въ помощь ему избираются 100 товарищей. Что это за союзъ, Тацитъ не даетъ достаточныхъ объясненій. Союзъ этотъ является государствомъ, построеннымъ на чисто территоріальномъ признакѣ. Дальнѣйшимъ союзомъ сотенъ является гау, и союзъ этихъ гау носитъ уже названіе государства (civitas). Такимъ образомъ, мы видимъ, что германцы, придя въ осѣдлое состояніе, построили всю организацію своего политическаго строя на чисто территоріальныхъ союзахъ: о вліяніи семейно-родовыхъ отношеній существуетъ очень мало указаній исторіи. Поэтому философія права древняго міра, указывая на то, что ячейкой государства является семья, не могла справиться съ новыми явленіями германской жизни. У германцевъ не семья, а община явилась ячейкою и основаніемъ новаго государства. Таково общее значеніе, которое имѣетъ признакъ территоріи при образованіи и исторіи политическихъ учрежденій, показанный нами на примѣрѣ трехъ господствующихъ племенъ Европы.

Вліяніе территоріальныхъ отношеній сказывается и при дальнѣйшемъ развитіи государственныхъ учрежденій. Торжество римскаго цезаризма было въ то же время окончательнымъ торжествомъ территоріальнаго признака въ

опредѣленіи государственныхъ отношеній. Власть римскаго Цезаря опредѣлялась границами его территоріи. На всей территоріи Римской Имперіи дѣйствовала безъ всякаго ограниченія одна власть, исходящая изъ Рима, такъ что всѣ подвластные Риму народы находились въ одинаковомъ подчиненіи волѣ центра; поэтому всѣ политическія отношенія опредѣлялись принадлежностью человѣка къ данной территоріи. Послѣдующая послѣ паденія Римской имперіи эпоха раздробленія власти между отдѣльными элементами является весьма любопытной стадіей развитія территоріальныхъ отношеній.

Государство въ эпоху феодализма было поглощено территоріальными началами, связь государственной власти и землевладѣнія являлась однимъ изъ признаковъ феодальныхъ отношеній. Такимъ образомъ, фактъ землевладѣнія опредѣлялъ извѣстныя политическія права феодала. Для борьбы съ этимъ фактомъ необходимо было возвышеніе новой власти, власти королей, для того, чтобы снова объединить государство, разбитое на феодальные участки. Феодализмъ всѣ отношенія опредѣлялъ землей. Классы свободные были землевладѣльцы. Классъ несвободный были крѣпостные, прикрѣпленные къ землѣ. Только духовенство представляло изъ себя сословіе, стоящее внѣ феодальной лѣстницы, но и оно стремилось въ лицѣ прелатовъ церкви сдѣлаться такими же вассалами, какими были свѣтскіе бароны. Королевская власть, объединяя разныя части государства, должна была также стремиться къ тому, чтобы всѣ разновидности правъ разныхъ частей территоріи постепенно исчезали.

Наконецъ, по отношенію къ современному государству территорія имѣетъ также весьма важное отношеніе. Дѣятели французской революціи, провозгласивъ новыя формы политическаго устройства, опредѣливъ свободу индивида, сейчасъ же приступили къ уничтоженію всякихъ различій на подвластной государству территоріи. Территорія Франціи, равно какъ и другихъ государствъ, вышедшихъ изъ среднихъ вѣковъ, представляла собой конгломератъ исторически сложившихся провинцій. Провинція была нѣкогда самостоятельное политическое цѣлое, утерявшее затѣмъ свою политическую самостоятельность и вошедшее въ составъ государства съ сохраненіемъ нѣкоторыхъ своихъ привилегій, такъ что во всей Западной Европѣ въ эпоху даже абсолютнаго государства имѣлись провинціи, сохраняющія свои старыя привилегіи и преимущества. Страна была испещрена этими особенностями провинцій и такимъ образомъ подданные государства имѣли разныя права и привилегіи въ зависимости отъ того, въ какой провинціи они проживали, такъ что территоріальныя особенности страны вліяли на самую природу отношеній между государствомъ и личностью. Поэтому дѣятели французской революціи показали свою большую политическую предусмотрительность, приступивъ сразу же къ уничтоженію всѣхъ этихъ особенностей страны и раздѣленію страны исключительно въ административныхъ цѣляхъ. Вслѣдствіе сего установились чисто территоріальныя отношенія между индивидомъ и верховной властью, никакихъ промежуточныхъ стадій въ видѣ особыхъ привилегій провинцій не существовало. Такимъ образомъ современное государство, сохраняющее этотъ завѣтъ революціи, также стремится къ тому, чтобы территорія не предста-

вляла въ себѣ рядъ тѣхъ особенностей, которыя бы мѣшали власти дѣйствовать съ одинаковой силой на всемъ пространствѣ. Эти особенности страны имѣютъ лишь значеніе по какимъ либо исключительнымъ условіямъ, вызываемымъ особыми требованіями. Положеніе окраинъ, особыя культурныя условія данной мѣстности, это единственно, что можетъ вызвать со стороны государственной власти особыя отношенія къ той или иной части ея территоріи. Въ нашемъ правѣ это понятіе выражается словами: мѣстности по особымъ учрежденіямъ управляемыя. Вся остальная территорія является именно тѣмъ признакомъ въ государствѣ, который показываетъ, что лицо на ней находящееся подвластно въ одинаковой мѣрѣ во всѣхъ ея углахъ власти даннаго государства. Кромѣ того, важный вопросъ заключается въ томъ, насколько сама территорія является собственностью государства или отдѣльныхъ входящихъ въ составъ его элементовъ. Фактъ поземельной собственности, формы ея опредѣляютъ въ значительной мѣрѣ различное положеніе политическихъ отношеній въ государствѣ. Является ли государство собственникомъ всей или части территоріи (національзація земель), является ли территорія подвластною государству, исключительно состоящею изъ частныхъ собственностей или наряду съ ней существуетъ общинная собственность, наконецъ, является ли форма землевладѣнія преимущественно крупная или мелкая, всѣ эти различные институты значительно вліяютъ на самый строй политическихъ отношеній, вліяютъ они потому, что, благодаря подобному отношенію населенія къ территоріи значительно видоизмѣняются соціальныя отношенія, существующія въ государствѣ. Такимъ образомъ въ самомъ фактѣ образованія государствъ, въ исторіи развитія политическихъ формъ, и наконецъ въ дѣйствующемъ государственномъ правѣ необходимо считаться съ территоріальнымъ признакомъ, необходимо обращать вниманіе на территорію, какъ на важный основной элементъ государства.

§ 2. Населеніе.

Второй элементъ политическаго союза—населеніе, занимающее извѣстную территорію. Это населеніе можетъ быть разсматриваемо съ различныхъ точекъ зрѣнія. Населеніе или народъ, какъ элементъ государства, можетъ быть прежде всего разсматриваемо, какъ совокупность индивидовъ одинаково подвластныхъ государству. Такая чисто юридическая точка зрѣнія ставитъ индивида въ непосредственное отношеніе съ государственной властью, государственная власть разсматриваетъ индивидовъ совершенно безразлично отъ ихъ индивидуальныхъ или соціальныхъ особенностей, издаетъ требованія, которыя одинаково должны быть выполняемы всѣми лицами, находящимися на данной территоріи. Юридическая точка зрѣнія на народъ тѣмъ не менѣе значительно видоизмѣняется подъ вліяніемъ тѣхъ индивидуальныхъ и соціальныхъ особенностей, которыя могутъ значительно видоизмѣнить юридическое отношеніе, существующее между властью и подданными. Революція, требуя равенства для всѣхъ гражданъ, тѣмъ самымъ приходила къ уравненію ихъ

повинностей, но подобное положеніе вещей являлось далеко несправедливымъ по отношенію къ тѣмъ индивидамъ, которые по ихъ личнымъ качествамъ или по общественному положенію не въ силахъ были конкурировать съ другими полноправными гражданами.

Доктрина революціи вела къ тому, что установлялась какъ равноправность, такъ и равнообязанность въ государствѣ; лица, которымъ гарантировало государство пользованіе правами свободы, должны были одинаково защищать отечество, одинаково нести сборы на его существованіе; воинская повинность и налоги явились всеобщими, разложенными на всѣ классы населенія. Всеобщность тѣхъ и другихъ имѣла значеніе дѣйствительнаго упроченія принципа равноправности, такъ какъ ранѣе привилегированныя сословія обыкновенно не подлежали никакой повинности, никакимъ прямымъ налогамъ. Слѣдовательно, распространяя воинскую повинность и прямое обложеніе на всѣ классы населенія, правительство, вышедшее изъ эпохи революціи, дѣйствительно сдѣлало очень большое облегченіе населенію, привлекши привилегированные классы къ отбыванію этихъ повинностей. Но это наложеніе тѣхъ же самыхъ повинностей на высшіе классы населенія въ сущности было уступкой принципу равноправности, но не полнымъ его проведеніемъ. Въ воинской повинности важно принимать во вниманіе тѣ индивидуальныя и соціальныя особенности, игнорированіе коихъ привело бы къ очень тяжелымъ послѣдствіямъ для всего населенія. Необходимо считать, что многія лица не въ состояніи отбывать повинности по своимъ физическимъ и душевнымъ недостаткамъ, наконецъ для многихъ изъ нихъ явилось самое отбываніе крайне обременительнымъ по ихъ семейному и общественному положенію. Такимъ образомъ является въ современномъ правѣ вопросъ о льготахъ по воинской повинности, какъ необходимое требованіе уравненія этой повинности. Точно также вопросъ о финансовыхъ тягостяхъ, которыя несетъ все населеніе, совершенно измѣняетъ свою форму. Если революція могла достичь только одного, что привилегированные классы стали платить столько же, сколько платило низшее населеніе, то современное государство идетъ далѣе и оно заставляетъ привилегированный классъ платить гораздо больше, чѣмъ платитъ низшее населеніе. Является вопросъ о подоходномъ налогѣ, о равномѣрномъ прогрессирующемъ обложеніи сообразно съ увеличеніемъ дохода даннаго лица. Такимъ образомъ, разсматривая народъ только съ юридической точки зрѣнія, съ понятіемъ отвлеченнаго лица въ гражданскомъ смыслѣ (persona), гарантируя его извѣстныя права и налагая на него извѣстныя обязанности, государство не можетъ обойтись безъ игнорированія индивидуальныхъ и соціальныхъ особенностей даннаго лица. Какъ при опредѣленіи его повинности, такъ и при опредѣленіи его правъ, государство дѣлаетъ извѣстныя отступленія, вызываемыя именно желаніемъ установить равноправность и равнообязанность въ государствѣ. Мы говорили уже объ уравненіи повинностей, теперь мы можемъ указать на нѣсколько примѣровъ, показывающихъ, что государство дѣлаетъ нѣкоторыя изъятія изъ общаго правила и нѣкоторыхъ лицъ гарантируетъ больше въ ихъ правахъ, чѣмъ остальную массу населенія. Подъ вліяніемъ особыхъ соображеній государство ставитъ подъ большую свою

охрану лицъ, обладающихъ какими либо физическими или нравственными несовершенствами. Такъ, при разрѣшеніи гражданскихъ дѣлъ малолѣтнихъ или лицъ, обладающихъ какими либо недостатками, государство не ограничивается тою ролью пассивнаго наблюдателя, которую оно играетъ при всякомъ гражданскомъ искѣ и спорѣ. Все фабричное законодательство, являющееся вмѣшательствомъ государства въ сферу частныхъ гражданскихъ отношеній, служитъ для насъ новымъ примѣромъ изъятія изъ общаго порядка юридическихъ отношеній въ государствѣ въ виду соціальныхъ особенностей даннаго рабочаго класса населенія. Далѣе, въ такихъ государствахъ, гдѣ многіе классы или особыя племена, составляющія населеніе, недостаточно культурно развиты и управляются собственнымъ обычаемъ, государственная власть позволяетъ измѣнять законодательныя нормы при примѣненіи ихъ судомъ къ даннымъ представителямъ извѣстнаго класса или племени тѣми нормами обычнаго права, которыя существуютъ по удостовѣренію самаго судьи среди извѣстнаго класса или племени. Такой порядокъ въ нашемъ правѣ является для лицъ крестьянскаго сословія и для различныхъ инородцевъ, коимъ дозволяется на судѣ пользоваться нормами своего обычнаго права. Изъ этого вытекаетъ, что юридическая точка зрѣнія на понятіе „народъ“ обязана своимъ происхожденіемъ преимущественно механическому воззрѣнію на общество. Вся революція была построена на принципѣ индивидуализма. Этотъ принципъ торжествовалъ не только въ области права, но также въ области политики, философіи и даже религіи. Политическій и соціальный строй, основанный исключительно на началахъ индивидуализма явился очень скоро основаніемъ для нападокъ, ибо политическія учрежденія, соотвѣтствующія подобному строю, не въ состояніи были выполнить тѣхъ обѣщаній, которыя такъ пышно провозглашались въ эпоху революціи. Игнорированіе извѣстныхъ особенностей индивидуальныхъ и соціальныхъ привело къ тому, что ученые старались выяснить себѣ причину тѣхъ несовершенствъ, которыя являлись, какъ результатъ только юридической точки зрѣнія на понятіе „народъ“. Народъ стали разсматривать, какъ извѣстное общество, жизнь коего опредѣляется извѣстными соціологическими законами. Необходимость такого воззрѣнія является потому, что общественный строй имѣетъ свои законы и значительно видоизмѣняетъ воздѣйствіе государства на личность, такъ что государство, это политическое цѣлое, теряетъ очень много, смотря по тому, насколько личность въ обществѣ является не обезпеченной. Теорія общества явилась, какъ мы уже говорили, въ 30-хъ годахъ этого столѣтія, основателемъ ея былъ Робертъ фонъ-Моль, который значительно выяснилъ и выдвинулъ это понятіе, показавъ, такъ сказать, благотворное вліяніе общественныхъ соединеній на жизнь индивида и государства, такъ что общество по мнѣнію Моля являлось такой сферой, въ которой индивидъ вполнѣ осуществлялъ всѣ свои интересы; создавая новую науку — полицейское право — Моль считалъ, что государство въ своей полицейской дѣятельности должно содѣйствовать индивиду и обществу въ осуществленіи ихъ цѣлей тамъ, гдѣ собственныхъ силъ того и другого было недостаточно. Совершенно иное воззрѣніе на общество, какъ мы указывали, принадлежитъ Лоренсу фонъ-Штейну, который, изслѣдуя

соціальное отношеніе Франціи, вывелъ, что общество есть такое состояніе, которое обезпечиваетъ господство имущихъ надъ неимущими. Лоренсъ Штейнъ выводилъ свою доктрину изъ разсмотрѣнія французскихъ отношеній и дѣйствительно тамъ такое положеніе вещей имѣло свои глубокія историческія основанія. Уничтожая различные общественные союзы, ненавистные какъ остатки стараго порядка, дѣятели революціи не могли понять великаго значенія различныхъ общественныхъ соединеній, какъ устраняющихъ соціальное неравенство между индивидами. Вѣра въ человѣка, въ его достоинство, руководившая дѣятелями революціи, совершенно заставила ихъ забыть, что отношеніе людей опредѣляется извѣстными ихъ интересами, изъ коихъ экономическіе интересы стоятъ почти всегда на первомъ планѣ. Равноправность, провозглашенная революціей въ политическомъ смыслѣ, не повела къ равноправности на почвѣ соціальныхъ отношеній. Мелкая собственность, наименѣе состоятельный классъ населенія подпали подъ власть крупной собственности, крупнаго капитала. Поэтому послѣ революціи 1848 года во Франціи, когда политическая революція столкнулась съ революціей соціальной, совершенно естественно было видѣть несовершенство того организма, который называется обществомъ и Лоренсъ Штейнъ показалъ себя тонкимъ и глубокимъ наблюдателемъ, который усмотрѣлъ, что соціальный строй, вызванный революціей, не удовлетворяетъ тѣмъ идеямъ о благѣ человѣка, которыя легли въ основу всего революціоннаго движенія; онъ имѣлъ нѣкоторое право построить свою теорію на томъ, что общество разрушаетъ свободу индивидовъ и что необходимо государство, которое снова возвращаетъ индивидамъ извѣстную свободу. Односторонность воззрѣній Лоренса Штейна явствуетъ изъ того, что онъ исключительно всталъ на точку зрѣнія однихъ экономическихъ условій общественной жизни. Едва ли можно игнорировать то, что само общество даже въ области экономическихъ интересовъ создало цѣлый рядъ учрежденій, полагающихъ личности бороться за свою экономическую свободу.

Общественные союзы, существующіе для духовныхъ и другихъ культурныхъ цѣлей, являются несомнѣнно могучимъ орудіемъ для упроченія свободы индивидовъ. Самъ Лоренсъ Штейнъ впадаетъ въ нѣкоторое противорѣчіе съ своимъ опредѣленіемъ общества при изложеніи своего ученія объ управленіи. Въ послѣднемъ онъ указываетъ на необходимость развитія цѣлаго ряда различныхъ союзовъ для достиженія самыхъ разнообразныхъ интересовъ жизни. Эти союзы суть союзы общественные. Для спасенія своей теоріи Лоренсъ Штейнъ дѣлаетъ эти союзы участниками въ административной власти государства и такимъ образомъ эти необходимые общественные союзы являются какъ бы все-таки органами государства. Подобная теоретическая натяжка не можетъ измѣнить существа дѣла и Штейнъ, являясь теоретически противникомъ общества и сильнымъ защитникомъ государства, при примѣненіи на практикѣ своихъ взглядовъ, является большимъ защитникомъ свободы, ибо онъ требуетъ самаго широкаго и разнообразнаго участія различныхъ общественныхъ соединеній въ сферѣ удовлетворенія самыхъ разнообразныхъ интересовъ человѣка. Такова точка зрѣнія на общество, которая считается господствующей въ наукѣ. Мы можемъ сказать, что для государства важно раз-

смотрѣніе народа въ соціальномъ отношеніи, важно считаться съ тѣми интересами человѣка, существованіе коихъ немыслимо безъ соединенія людей въ извѣстные общественные союзы. Французская революція, уничтожая различныя средневѣковыя корпораціи, поступала такъ потому, что это вызывалось не столько теоретическими, сколько практическими соображеніями. Правда, средневѣковыя корпораціи, какъ мы говорили выше, представляли изъ себя весьма плачевную сферу для свободы человѣка, ибо въ каждомъ цехѣ, въ каждой торговой ассоціаціи лишь полноправные члены были дѣйствительными распорядителями, а низшіе элементы, подмастерья и ученики, находились въ самомъ тяжеломъ, угнетенномъ состояніи. Дурная сторона цеховъ и другихъ торговыхъ ассоціацій дѣйствительно заслуживала вниманія тѣхъ дѣятелей, которые на своемъ знамени ставили свободу и равенство. Но съ другой стороны сами ассоціаціи обязаны своимъ возникновеніемъ необходимости поддержать личность въ борьбѣ ея среди условій тогдашней политической жизни. Какъ ни дурны были цехи по своей внутренней организаціи, но тѣмъ не менѣе они явились возможностью для мелкихъ капиталистовъ путемъ организаціи труда выдерживать конкуренцію съ крупными собственниками, даже конкурировать съ дешевымъ крѣпостнымъ трудомъ стараго феодальнаго общества. Человѣкъ, освобожденный революціей отъ деспотизма власти, не былъ въ то же самое время надѣленъ какими либо экономическими благами: онъ былъ предоставленъ всецѣло борьбѣ тѣхъ силъ, которыя находились тогда во французскомъ обществѣ. Принципъ ассоціаціи явился значительно позднѣе, какъ необходимое подспоріе для лицъ, обладающихъ однимъ трудомъ и не обладающихъ капиталомъ. Соединенный въ ассоціацію трудящійся людъ представлялъ уже изъ себя значительную величину, которая могла выдерживать конкуренцію съ крупнымъ производителемъ. Польза ассоціацій была очевидна и, уничтожая ихъ, революціонные дѣятели поступали неправильно съ точки зрѣнія равенства и свободы человѣка. Нельзя упускать изъ виду, что выводъ изъ понятія народнаго самодержавія приводилъ къ необходимости уничтожить всѣ эти сословныя различія, дабы создать единый народъ совершенно равный какъ въ территоріальномъ, такъ и въ соціальномъ отношеніи. Та же самая идея, которая руководила дѣятелями революціи при уничтоженіи всякихъ территоріальныхъ особенностей руководила ими и при уничтоженіи сословныхъ различій. Доктринеры революціи полагали, что, создавъ единую территорію, единый народъ и единую власть, они тѣмъ самымъ разрѣшатъ всѣ важные и сложные вопросы жизни человѣка въ государствѣ. Исторія Франціи показала, насколько такой взглядъ дѣятелей революціи былъ ошибоченъ и Франція долгое время являлась ареной, въ которой существовали самыя невозможныя утопистическія, соціалистическія системы благодаря тому, что соціальный строй въ ней представлялся, можно сказать, въ худшемъ положеніи, чѣмъ въ какой либо иной странѣ Европы. Масса населенія явилась вполнѣ закрѣпощенной не въ политическомъ, а въ соціальномъ отношеніи. Поэтому государство всегда обязано слѣдить за тѣми формами общественныхъ соединеній, которыя находятся среди подвластнаго ему народа, оно имѣетъ право и обязано руководить общественной жизнью народа въ тѣхъ видахъ, чтобы

основная цѣль существованія государства — возможно полное установленіе свободы и порядка, а слѣдовательно и благосостоянія всего народа — была дѣйствительно осуществлена. Юридическое и соціальное воззрѣніе на народъ не исключаетъ и третью точку зрѣнія, а именно точку зрѣнія національную.

Національное движеніе особенно сильно возникло въ XIX вѣкѣ въ Европѣ, какъ явленіе, послужившее къ объединенію разныхъ мелкихъ государствъ. Войны Наполеона I послужили сигналомъ къ взрыву національныхъ стремленій почти повсемѣстно въ Европѣ. Національныя стремленія явились синонимомъ стремленій къ политической независимости, задавленной почти вездѣ въ Европѣ вплоть до второй половины XIX вѣка. Только въ одной Греціи стремленіе къ національной обособленности повело къ образованію новаго политическаго союза. Результатомъ греческаго возстанія, какъ извѣстно, было образованіе греческаго королевства. Это былъ единственный случай образованія національнаго государства въ первой половинѣ XIX столѣтія. Слѣдующее по времени объединеніе народовъ подъ знаменемъ національности имѣло мѣсто въ Италіи; оно началось съ 1859 года и закончилось вполнѣ только въ 1870 году. Германское объединеніе произошло также въ 1870 году. Такимъ образомъ вопросъ о національности явился достояніемъ второй половины XIX вѣка, поэтому является необходимымъ выяснить то, что наука и политика разумѣютъ подъ именемъ націи.

Нація является совокупностью индивидовъ, связанныхъ сознаніемъ своего національнаго единства. Это единство выясняется вліяніемъ самыхъ разнообразныхъ факторовъ на тѣ узы національности, которыя связываютъ отдѣльныя части народа. Какіе факторы образуютъ національность? Этотъ вопросъ болѣе обстоятельно былъ разработанъ школою итальянскихъ націоналистовъ. Факторы, образующіе національность суть: общность происхожденія, общность языка, религіи, быта, нравовъ и обычаевъ и, наконецъ, общность историческаго прошлаго.

Общность происхожденія съ точки зрѣнія антропологической должна была бы быть единственнымъ основаніемъ для опредѣленія національности даннаго народа. Всемірная исторія показываетъ намъ, что подобное опредѣленіе, вслѣдствіе вліянія иныхъ факторовъ, является крайне ошибочнымъ. Общность происхожденія не только отъ одной расы, но даже отъ одного племени не даетъ основаній для признанія бо́льшей солидарности между народами одного и того же происхожденія, чѣмъ между народами хотя разнаго происхожденія, но связанныхъ или общностью религіи или общностью быта. Можно указать на примѣръ того, что двѣ вѣтви монгольскаго племени, находящіяся на сѣверѣ и въ срединѣ Европы — фины и мадьяры — едва ли чувствуютъ себя болѣе солидарными другъ съ другомъ, чѣмъ съ какимъ либо другимъ племенемъ Европы. Другой примѣръ можно привести изъ отсутствія чувства солидарности; напримѣръ народы романскаго племени — французы и испанцы — никогда не чувствовали себя другъ съ другомъ солидарными. Такое же различіе мы видимъ среди германскаго племени у англосаксонской вѣтви съ одной стороны и чисто германской вѣтви на континентѣ съ другой. Славянское племя почти также не отстаетъ въ этомъ отношеніи:

солидарность между западными и восточными славянами не всегда живо сознавалась ими. Итакъ факторъ общности происхожденія, могущій играть роль въ образованіи національныхъ связей, de facto часто играетъ весьма слабую роль. Слѣдующій факторъ, который можетъ вліять на установленіе родственности между народами—религія. Общность вѣрованія должна вліять связующимъ образомъ на индивида для полученія прочнаго солидарнаго цѣлаго, которое могло бы быть названо націей. Это можно прослѣдить въ исторіи, а именно народы, исповѣдующіе одну религію, представляются часто солидарными по своимъ интересамъ: слѣдовательно, религія могла являться сильно связующимъ звеномъ между народами. Но не всегда она могла создать изъ себя націю, потому что религія, по самому характеру ея, не должна быть національной, по крайней мѣрѣ такого характера не имѣетъ религія христіанская. Христіанство, сдѣлавшееся господствующей религіею въ Римской Имперіи, заимствовало отъ Имперіи ея космополитизмъ; поэтому она стремилась сдѣлаться религіей всего міра, такъ что національныя особенности и должны были уничтожиться въ сферѣ религіознаго союза, именуемаго церковью. Правда, бывали эпохи въ исторіи, когда религія имѣла значеніе извѣстнаго знамени, которое означало политическое единство или свободу даннаго народа. Англичане, отстаивая свою епископальную церковь, тѣмъ самымъ выражали сильный протестъ противъ всякаго иноземнаго вліянія, которое было необходимо при подчиненіи народа католической религіи. Наоборотъ, въ Ирландіи католическая пропаганда всегда совпадала съ пропагандой политической и вѣрность ирландскаго населенія католицизму знаменовала часто народную оппозицію англійскому правительству. Такое же политическое значеніе имѣла православная религія на Балканскомъ полуостровѣ. Защита православія являлась символомъ стремленія народовъ къ самостоятельности и къ политической свободѣ. Таково общее значеніе, которое имѣетъ религіозный факторъ при образованіи тѣхъ или иныхъ національныхъ стремленій. Могущественнымъ орудіемъ для укрѣпленія національныхъ связей можетъ являться языкъ, но общность языка, взятая сама по себѣ, не въ состояніи сдѣлать массу индивидовъ единой націей. Существованіе родственныхъ языковъ не мѣшаетъ народу, говорящему на томъ же самомъ нарѣчіи, создавать разныя государства. Бельгія все-таки считается государствомъ строго отстаивающимъ свою національную самобытность, не смотря на то, что особаго бельгійскаго языка вовсе не существуетъ. За симъ близость и родственность языка романской группы (французскаго и испанскаго), или языковъ славянской группы (русскаго и польскаго) не ведетъ къ установленію между названными народами большей связи, чѣмъ между ними и какими либо другими націями, говорящими на совершенно не родственномъ имъ языкѣ. Языкъ, такимъ образомъ, можетъ, какъ выражается Гумпловичъ въ своемъ „Rassenkampf“, быть средствомъ для сближенія народовъ въ единую націю, ибо онъ является совокупностью всѣхъ пережитыхъ народомъ представленій. Тѣмъ не менѣе это пережитое народомъ представленіе не въ силахъ сдѣлать разныхъ людей солидарными въ своихъ стремленіяхъ. Подобно религіи, языкъ можетъ способствовать образованію единой націи, но, подобно религіи, языкъ не является препятствіемъ для со-

знанія народами своего національнаго единства. Большее значеніе, чѣмъ всѣ эти факторы, имѣетъ общность быта народа. Народы, имѣющіе опредѣленные нравы и обычаи, обладающіе опредѣленнымъ общественнымъ строемъ, ближе и тѣснѣе могутъ сплотиться другъ съ другомъ и сознать свою національную солидарность. Но общій бытъ все-таки не долженъ и не можетъ явиться однимъ образователемъ національности. Можно привести примѣръ различныхъ народовъ, имѣющихъ опредѣленный или близкій другъ къ другу бытъ и тѣмъ не менѣе чувствующихъ себя принадлежащими къ совершенно различнымъ націямъ. Возьмемъ бытъ жителей южной Франціи и сравнимъ съ нимъ бытъ жителей сѣверной Италіи; тѣмъ не менѣе, нерѣдко между этими двумя народами является сознаніе принадлежности къ двумъ самостоятельнымъ націямъ. Самымъ дѣятельнымъ факторомъ, образующимъ націю, является общность историческаго прошлаго. Исторія выяснила значеніе этого великаго фактора. Общность національной исторіи сплачиваетъ отдѣльныя части населенія въ одну націю гораздо дѣйствительнѣе, чѣмъ всѣ указанные выше факторы: происхожденіе, языкъ, религія и бытъ. Народъ, выстрадавшій свою національную исторію, народъ, боровшійся за свою политическую свободу, дѣйствительно имѣетъ право считать себя связаннымъ національной связью. Примѣромъ такого образованія народности служатъ наглядным образомъ Сѣверо-Американскіе Штаты и Швейцарія. Каждый изъ обитателей этихъ странъ сознаетъ себя принадлежащимъ къ единой націи, къ одному народу, между тѣмъ въ обѣихъ этихъ странахъ проявляется больше разнообразія въ происхожденіи, языкѣ, религіи и бытѣ среди группъ населенія, составляющихъ народъ Швейцаріи и Сѣверной Америки. Слѣдовательно, подобный факторъ представляется наиболѣе дѣйствительнымъ въ образованіи національныхъ стремленій. Дѣйствительно, связь національная была бы еще сильнѣе, еслибы единая нація образовалась подъ вліяніемъ всѣхъ указанныхъ выше факторовъ. Примѣръ Америки и Швейцаріи указываетъ, что для образованія національнаго единства не столько надо обращать вниманіе на общность происхожденія, языка, религіи и быта, сколько на общность политической исторіи страны. Взглядъ на народъ, какъ на извѣстную національную единицу, представляется важнымъ для опредѣленія самаго характера политическихъ отношеній. Съ національными стремленіями необходимо считаться современной исторіи, слѣдовательно необходимо для государственной власти и для руководящихъ классовъ общества имѣть въ виду, что есть національное единство, которое образовалось на территоріи даннаго государства, какіе изъ указанныхъ выше факторовъ участвовали въ его образованіи. Соображенія, которыя вытекаютъ изъ разсмотрѣнія понятій народа, какъ второго элемента государства въ юридическомъ, соціальномъ и національномъ отношеніяхъ, важны какъ необходимое мѣрило при изданіи тѣхъ законодательныхъ нормъ, которыя должны регулировать политическія отношенія въ государствѣ.

§ 3. Власть.

Третій элементъ государства — власть. Назначеніе власти въ государствѣ таково же, какъ и въ другихъ человѣческихъ союзахъ, а именно, власть охраняетъ порядокъ и вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваетъ свободу членовъ союза. Дѣйствіе власти въ каждомъ союзѣ можетъ обнаружиться въ троякомъ направленіи: во-первыхъ, въ установленіи и поддержаніи внутренняго порядка въ союзѣ, во-вторыхъ, въ осуществленіи нравственныхъ и матеріальныхъ цѣлей союза и, въ-третьихъ, въ поддержаніи его достоинства и интересовъ относительно другихъ подобныхъ союзовъ. Чѣмъ сложнѣе союзъ, тѣмъ сложнѣе организація власти. Власть, какъ организаторъ и охранитель порядка въ соединеніяхъ людей, должна располагать извѣстной нравственной и матеріальной силой или могуществомъ. Сила эта можетъ проявляться или какъ vis obligandi, т. е. въ видѣ нравственнаго требованія извѣстныхъ обязанностей отъ членовъ союза или, во-вторыхъ, какъ vis cogendi, т. е. въ видѣ примѣненія внѣшней силы для поддержанія указанныхъ требованій. Государственная власть отличается отъ властей другихъ союзовъ именно своей верховностью. Изъ всѣхъ теорій государственной власти незыблимымъ остается признаніе ея полнаго суверенитета. Суверенитетъ государства состоитъ въ томъ, что власть можетъ только сама себя ограничить. Во всякой первичной политической организаціи мы встрѣчаемъ три основныхъ элемента: глава союза, старѣйшины и народный сходъ или собраніе. Сообразно тому, какой изъ этихъ элементовъ преобладаетъ надъ остальными, получается типъ политической организаціи, а слѣдовательно и политической власти. Исключительное господство главы союза создаетъ власть патріархальную или, на позднѣйшихъ ступеняхъ, деспотическую и наконецъ абсолютно монархическую; господство людей, выдающихся по возрасту, знанію, богатству или происхожденію, ведетъ къ власти мудрыхъ или лучшихъ людей (аристократія), власти богатыхъ (плутократія), власти немногихъ (олигархія), основанной обыкновенно на происхожденіи (знатные роды); наконецъ, при господствѣ всѣхъ свободныхъ людей, составляющихъ данный союзъ, является демократія, охлократія или хейрократія. Подобная организація власти по числу носителей ея представляется во всѣ времена и у всѣхъ народовъ одинаковой, но разница самаго характера власти зависитъ отъ постепеннаго ея историческаго развитія. Въ этомъ смыслѣ вся исторія Европы, начиная съ античнаго государства, служитъ для насъ доказательствомъ постепенной борьбы личнаго и общественнаго начала, заканчиваясь теоріей конституціоннаго государства, признаніемъ неоспоримыхъ правъ личности и признаніемъ необходимости ограничить свободу въ государствѣ лишь исключительно въ интересахъ порядка. На первыхъ ступеняхъ своего развитія, въ эпоху античнаго государства, власть для насъ представлялась всецѣло принадлежащей всей совокупности указанныхъ выше трехъ элементовъ. Слѣдуя Гомеру, мы получаемъ въ старыхъ греческихъ государствахъ слѣдующее устройство. Эти государства суть монархіи, βασιλεῖα, въ которыхъ царь исполняетъ три необходимыя, по

тогдашнему времени, функціи: онъ есть военноначальникъ, жрецъ и судья, другими словами, онъ долженъ взять на себя заботу объ охраненіи интересовъ союза по отношенію къ Богу, къ внѣшнимъ обстоятельствамъ и, наконецъ, къ поддержанію внутренняго порядка, который весь сводится къ суду. Второй элементъ государства есть старѣйшины, старцы, которые представляютъ ближайшую дружину царя и въ то же время совѣтъ его по дѣламъ управленія. Наконецъ, третій элементъ — народъ, состоящій изъ всѣхъ свободныхъ людей, способныхъ носить оружіе, утверждаетъ своими криками рѣшеніе важнѣйшихъ дѣлъ въ государствѣ, главнымъ образомъ дѣла войны и мира. Такова простая первичная организація греческаго государства, въ которомъ мы видимъ, что каждый изъ трехъ элементовъ—монархическій, аристократическій и демократическій—имѣетъ извѣстную долю участія во власти, но при этомъ надо замѣтить, что жизнь всего государства основана на существованіи рабства; кромѣ того, женскій полъ, а равно и несовершеннолѣтніе, неспособные носить оружіе, также не принимаютъ никакого участія въ государственной жизни, слѣдовательно количество полноправныхъ гражданъ составляетъ менѣе половины всего населенія. Указанная первичная организація греческихъ государствъ во многихъ изъ нихъ потерпѣла измѣненія въ томъ смыслѣ, что власть царская была замѣнена властью аристократіи и олигархіи. Это показываетъ намъ, что второй элементъ государства — аристократическій — настолько окрѣпъ, что не счелъ себя достойнымъ сносить господство монархическаго элемента. Свергнувъ его и получивъ всю долю власти въ свои руки, онъ далъ новую структуру политическимъ отношеніямъ. Наконецъ, въ теченіи нѣсколькихъ столѣтій мы видимъ почти во всѣхъ античныхъ государствахъ борьбу аристократическихъ и демократическихъ партій. Исторія смѣны различныхъ правительствъ въ древней Греціи показываетъ намъ, что измѣненіе формъ правленія находилось въ тѣсной зависимости отъ соціальнаго строя греческаго государства. Соціальная причина, играющая такую большую роль въ образованіи политическихъ формъ, показываетъ свое дѣйствіе сразу на первыхъ страницахъ исторіи. Таковъ былъ внѣшній видъ греческаго государства. Что касается внутренней его организаціи, т. е. тѣхъ отношеній личнаго и общественнаго началъ, которыя мы встрѣчаемъ во всякомъ политическомъ союзѣ, то въ этомъ смыслѣ античная община всегда оставалась того же самаго характера, а именно личное начало всегда подчинялось общественному или государственному началу. Римъ, во многомъ схожій съ образованіемъ греческихъ античныхъ общинъ, тѣмъ не менѣе по отношенію къ борьбѣ личнаго и общественнаго начала составляетъ любопытную черту въ томъ, что уже въ республиканскомъ Римѣ постепенно выдѣляется изъ сферы личныхъ отношеній система частнаго права; такимъ образомъ, личность пріобрѣтаетъ извѣстныя права, которыя она не имѣла въ эпоху греческаго государства. Но, несмотря на это, основной политическій принципъ — полнота государственной власти, ея всемогущество — никѣмъ не оспаривается. Древній міръ завѣщалъ послѣдующимъ поколѣніямъ идею полноты государственной власти, идею полнаго торжества общественнаго начала надъ началомъ личнымъ. Это завѣщаніе не было тотчасъ

воспроизведено въ исторіи среднихъ вѣковъ, наоборотъ въ исторіи среднихъ вѣковъ мы встрѣчаемся въ области политики съ совершенно противоположными явленіями. Феодализмъ, эта система политическихъ отношеній, выступившая на смѣну идей римскаго государства, представляетъ для насъ въ политическомъ смыслѣ торжество личнаго начала надъ общественнымъ. Идея полноты и единства власти воспринимаетъ на себя не государство, а церковь, преимущественно въ лицѣ западной римской церкви. Феодализмъ съ точки зрѣнія государственнаго права представляетъ систему политическихъ отношеній, основанныхъ на личномъ договорѣ между двумя лицами — сюзереномъ и вассаломъ, точный переводъ—между господиномъ и слугой. Соціальныя и политическія условія Западной Европы послѣ паденія Западной Римской Имперіи, какъ мы указывали выше, почти повсемѣстно вели къ тому, что населеніе закрѣпощало себя на службу болѣе сильныхъ элементовъ общества, которые благодаря этому закрѣпощенію могли свободно бороться съ государственной властью. Окончательно укрѣпившись, эти элементы разложили государство на мелкіе территоріальные участки и это раздѣленіе явилось въ системѣ феодализма. Феодализмъ, такимъ образомъ, является побѣдой территоріальнаго признака государства надъ всѣми остальными его элементами.

Самая идея большого государства является чисто абстрактнымъ представленіемъ и попытка Карла Великаго возстановить Римскую Имперію въ началѣ IX вѣка является вполнѣ неудачной, такъ какъ подобная централизація власти не только не задержала развитія феодализма, а, наоборотъ, упрочила его окончательное торжество. Установленіемъ наслѣдственности должностей разныхъ графовъ и маркграфовъ, послѣдователи Карла Великаго, положили сильный толчекъ къ развитію феодализма, ибо сразу получились крупныя феодальныя владѣнія, равняющіяся цѣлому государству.

Политическое значеніе феодализма падаетъ послѣ окончательнаго усиленія королевской власти, стремящейся обосновать свое владычество на болѣе постоянныхъ устояхъ, чѣмъ частный договоръ сюзерена и вассала. Союзъ королей съ церковью и идея необходимости защиты королями слабыхъ и угнетенныхъ officii jure nativo показывали, что феодализмъ нашелъ въ корояхъ серьезнаго врага, основавшаго свою власть на идеяхъ религіознаго характера.

Но побѣда надъ феодализмомъ не была бы полною, если бы королямъ на помощь не явилась извѣстная новая соціальная сила въ лицѣ городскихъ общинъ. Городскія общины представляютъ изъ себя такія политическія единицы, внутренняя жизнь которыхъ построена на совершенно противоположномъ принципѣ, чѣмъ внутренняя жизнь феода. Феодъ представляетъ намъ въ сущности крупное помѣстье помѣщика, населенное его крѣпостными крестьянами. Городская община, наоборотъ, является соединеніемъ свободныхъ людей, которые путемъ собственнаго выбора установляютъ свои власти. Въ первомъ случаѣ мы видимъ, что всѣ отношенія между главой феода и населеніемъ основаны на личномъ произволѣ одного лица; наоборотъ, въ основу организаціи общины ложится принципъ ассоціаціи. Этотъ принципъ возникъ благодаря тому, что среди классовъ, занимающихся торговлею и промышленностью, возникла идея

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

о необходимости соединенія вмѣстѣ для устраненія разныхъ опасностей. Первоначально мы видимъ существующія въ итальянскихъ государствахъ гильдіи, эти полурелигіозные, полувоенные союзы, которые заключались между торговыми людьми, дабы провести свои караваны среди дальнихъ странъ, въ коихъ не было никакихъ условій для безопасности. Эти гильдіи по мѣрѣ образованія городской жизни теряютъ свой религіозный и военный характеръ и остаются чисто торговыми союзами. Въ такомъ видѣ они достигаютъ и настоящаго времени. Рядомъ съ гильдіями возникаютъ цехи, опять союзы ремесленниковъ, которые соединяются для того, чтобы вмѣстѣ работать и въ то же самое время бороться противъ неблагопріятныхъ условій внѣшней и внутренней жизни. Слѣдовательно, ассоціація явилась необходимымъ принципомъ, образующимъ новыя соціальныя единицы, возникающія вслѣдствіе необходимой борьбы съ господствомъ единоличныхъ принциповъ управленія въ лицѣ феодаловъ. Такое постепенное возрастаніе различныхъ городскихъ ассоціацій приводило къ тому, что города, состоящіе въ зависимости отъ феодала, составляли союзы и откупались отъ своихъ владѣльцевъ, получались такъ называемыя хартіи. Эти хартіи впослѣдствіи стали покупаться не у феодаловъ, а у королей. Короли охотно давали такую хартію городамъ и благодаря этому они достигали двухъ цѣлей: во-первыхъ, ослабляли своего вассала, а во-вторыхъ, создавали себѣ вѣрнаго союзника въ лицѣ городскихъ общинъ. Идеаломъ городской общины было занять среди феодальнаго государства то положеніе, которое имѣли отдѣльные феодалы, т. е. сдѣлаться коллективнымъ бароном. Дальше этого по условіямъ времени не могли простираться ея честолюбивыя стремленія. Поэтому общины очень охотно помогали королямъ и деньгами и войсками въ борьбѣ съ отдѣльными баронами, ибо полагали, что благодаря этому имъ можно будетъ легче занять ихъ мѣсто среди феодальнаго государства. Но положеніе дѣлъ было нѣсколько иное. Сюзеренъ не былъ теперь исключительно глава вассаловъ, онъ имѣлъ, какъ мы сказали выше, извѣстныя основанія, на которыхъ опиралась его власть совершенно независимо отъ феодальнаго договора. Такимъ образомъ и городскія общины, добившись своей политической самостоятельности среди феодальнаго общества, помогая королямъ въ борьбѣ съ феодалами, не могли предусмотрѣть въ королевской власти будущаго врага своей политической самостоятельности. Если города сдѣлались самостоятельными государствами наравнѣ съ другими феодалами, добились того же, какъ и они, что короли лично съ ними должны были входить въ договоръ по всѣмъ вопросамъ, то по усиленію могущества королевской власти эта политическая самостоятельность стала у нихъ постепенно отниматься благодаря тѣмъ же королямъ. Правда, короли оставляли неприкосновенной внутреннюю организацію городской жизни и даже многое, что было сдѣлано городомъ, они заимствовали. Все финансовое законодательство, всевозможные полицейскіе уставы, все это явилось въ абсолютномъ государствѣ благодаря тому, что короли очень охотно прислушивались къ нововведеніямъ городского управленія. Торжество абсолютизма закончилось тогда, когда всѣ сословія въ государствѣ окончательно потеряли политическое значеніе, т. е., другими словами, то значеніе, которое указывало на ихъ участіе во власти.

Въ ѳеодальномъ государствѣ у сюзереновъ всегда былъ совѣтъ вассаловъ; это учрежденіе было необходимо для самаго сюзерена. Вассалы созывались не только ради производства суда и совѣта, но они созывались сюзереномъ по необходимости. Помощь, которою они обязывались сюзерену по договору, была точно опредѣлена. Все, что выше этого, вассалы не должны были исполнять, слѣдовательно для утвержденія какой-либо экстраординарной издержки необходимо было снова обращаться къ ихъ согласію, заключать между ними на этотъ разъ особый частный договоръ. И вотъ мы видимъ, что въ этомъ постепенномъ желаніи привлечь на свою сторону вассаловъ и заключается вся суть тѣхъ переговоровъ, которые ведутся на совѣтѣ короля и вассаловъ. Когда городскія общины добились политической самостоятельности, т. е. заняли въ ѳеодальной лѣстницѣ положеніе равное съ ѳеодальными баронами, то и онѣ стали призываться на подобныя совѣщанія короля со своими вассалами и это явленіе представляется уже въ видѣ особаго института, института земскихъ чиновъ. Земскіе чины суть ничто иное, какъ собраніе тѣхъ элементовъ ѳеодальнаго общества, согласіе которыхъ было необходимо для короля, дабы получить извѣстныя матеріальныя средства или армію въ видѣ контингента рекрутъ. Въ XIII вѣкѣ въ Венгріи и въ Англіи и затѣмъ въ началѣ XIV вѣка въ Испаніи появляются первые земскіе чины. Они слагаются изъ трехъ сословій: свѣтскаго дворянства, духовенства и городовъ. При этомъ очень часто раздѣляется болѣе крупное и мелкое дворянство и лишь въ нѣкоторыхъ очень незначительныхъ сѣверныхъ государствахъ является особое сословіе, особый чинъ—крестьяне. Этотъ чинъ является ничѣмъ инымъ, какъ показателемъ, что крестьянская община въ этихъ государствахъ могла долгое время сохранить свое свободное значеніе. Земскіе чины созываются нерегулярно, а созываются по мѣрѣ надобности короля. Созывъ земскихъ чиновъ не приносилъ имъ никакого удовольствія, а наоборотъ всегда являлся предтечей необходимости какой-либо матеріальной жертвы со стороны этихъ чиновъ. Правда, лицо, у котораго просятъ денегъ, можетъ въ то же самое время требовать нѣкоторыхъ улучшеній своихъ отношеній къ власти и дѣйствительно тѣ чины, которые сознавали свою солидарность, какъ это мы видимъ въ Англіи, постепенно добиваются у королей цѣлаго ряда ограниченія власти; въ большинствѣ же государствъ земскіе чины вслѣдствіе сословной розни между собой давали возможность королямъ уговариваться съ каждымъ изъ этихъ сословій въ отдѣльности и такимъ образомъ эти чины не понимали своей выгоды въ единствѣ своемъ противъ королевскаго абсолютизма. Короли постепенно стараются добиться отъ земскихъ чиновъ тѣхъ мѣръ, которыя бы окончательно избавили ихъ отъ необходимости созыва этихъ чиновъ. Въ концѣ XV вѣка во Франціи, въ 1483 году, земскіе чины даютъ королю право установлять поголовную подать и имѣть постоянную армію, имъ самимъ набираемую. Съ этого момента надобность въ земскихъ чинахъ прекращается. Получивъ самостоятельную военную и финансовую власть, независимую отъ ѳеодальныхъ договоровъ, короли могутъ считать это моментомъ торжества своего абсолютизма. Поэтому въ послѣдующіе годы зем-

скіе чины являются какъ извѣстный институтъ, могущій оказать помощь при какихъ-либо трудныхъ обстоятельствахъ власти. Созывъ ихъ во Франціи Филиппомъ Красивымъ послѣ долгаго перерыва показываетъ, что королю эти чины понадобились, какъ извѣстная декорація, какъ извѣстная обстановка, необходимая для оправданія его дѣйствій. И этотъ новый фазисъ созыва земскихъ чиновъ является доказательствомъ болѣе демократическаго ихъ состава, короли обращаются къ земскимъ чинамъ, какъ представителямъ всего народа для поддержки ихъ въ борьбѣ съ какимъ-либо важнымъ элементомъ въ государствѣ. Французскіе короли обыкновенно созывали ихъ для поддержки ихъ абсолютизма въ борьбѣ съ церковью; на этихъ же основаніяхъ земскіе чины были созваны въ XVI вѣкѣ англійскими королями изъ династіи Тюдоровъ, которые по своимъ основнымъ принципамъ далеко не сочувствовали институту земскихъ чиновъ. Далѣе, такое же явленіе мы замѣчаемъ у насъ въ Россіи, когда Іоаннъ IV созвалъ первый земскій соборъ, для того, чтобы опереться на представителей народа, въ борьбѣ его съ боярами. Но эти критическіе моменты, которые переживала королевская власть, показываютъ еще разъ, что институтъ земскихъ чиновъ былъ нисколько не вреденъ для ея существованія, наоборотъ, большинство населенія, помня всѣ дѣйствія феодаловъ съ довѣріемъ относилось къ абсолютной власти королей, которые не такъ рѣзко, какъ римскіе цезари, но все же дѣлали свою власть болѣе демократичной, чѣмъ была власть феодальныхъ государей. Въ немногихъ государствахъ, въ особенности въ мелкихъ государствахъ, гдѣ была сильная землевладѣльческая аристократія, земскіе чины сохраняютъ долго свое значеніе.

До сихъ поръ существуетъ одно государство въ Европѣ, земскіе чины котораго собираются непрерывно съ начала XIV столѣтія и почти въ томъ же самомъ составѣ, это государство—оба великія герцогства Мекленбурга, конституція коихъ есть конституція 1315 года. Въ этихъ немногихъ государствахъ среди самихъ земскихъ чиновъ выработываются идеи противоположности ихъ интересовъ интересамъ монархическимъ. Князь и земля, Landsherr и Landschaft, эти два понятія являются носителями государственной идеи, но только въ теоріи. Эпоха теоретическаго торжества принципа земскихъ чиновъ, какъ сказано было выше, была эпохой окончательнаго ихъ паденія. Въ XVII и XVIII вѣкѣ они окончательно исчезаютъ и населеніе совершенно забываетъ объ этомъ институтѣ, такъ какъ для блага населенія онъ приносилъ очень мало, прогрессирующимъ элементомъ въ жизни человѣческихъ обществъ является одна королевская власть, которая такимъ образомъ съ уничтоженіемъ земскихъ чиновъ является полноправной распорядительницею судебъ государства.

Въ эпоху революціи власть получаетъ полное освѣщеніе со всѣхъ сторонъ: во-первыхъ, съ точки зрѣнія происхожденія власти, источникъ государственной власти одинъ—это народъ, во-вторыхъ, съ точки зрѣнія назначенія власти, назначеніе власти—охранять естественныя неотчуждаемыя права человѣка, и въ-третьихъ, съ точки зрѣнія конструкціи самой власти,—власть заключается въ единствѣ одного собранія, которое уже раздѣляетъ различ-

ныя функціи между опредѣленными органами, но всѣ эти виды судебной и административной властей, подчиненныхъ властей въ государствѣ, находятъ себѣ главнаго регулятора и распорядителя во власти законодательной, осуществляемой народнымъ собраніемъ. Слѣдовательно, всѣ три элемента власти, элементъ прошедшаго, настоящаго и будущаго, все это было указано въ эпоху французской революціи. Власть, вышедшая изъ эпохи революціи, была власть чисто публичнаго характера. Послѣдующее политическое движеніе показало, что съ тѣми понятіями о власти, которыя были заимствованы изъ Франціи, невозможно осуществить требованія порядка и свободы въ новыхъ политическихъ обществахъ. Явилась необходимость значительно измѣнить и дополнить политическую доктрину Франціи, стали дѣлать поправки въ томъ или иномъ направленіи, въ тѣхъ или иныхъ слабыхъ пунктахъ французской революціонной доктрины. Прежде всего бросились къ возможности устранить противорѣчія въ исправленіи научной стороны этой доктрины, другими словами, обратили вниманіе на основной ея догматъ, именно на отрицаніе историческаго прошлаго. Благодаря этому являются теоріи, которыя хотятъ старые, сложившіеся историческимъ путемъ институты приноровить къ новымъ условіямъ государственной жизни. Деспотизмъ Наполеона, эта монархическая власть, вышедшая изъ эпохи революціи, заставляетъ обратить вниманіе теоретиковъ государственнаго права на институтъ королевской власти, который имѣлъ большее значеніе и большій авторитетъ въ глазахъ всего народа. Этотъ институтъ королевской власти въ связи съ привилегіями тѣхъ сословій, которыя погибли въ эпоху революціи, дворянство и духовенство, снова выступаютъ на сцену и мы видимъ, что послѣ реставраціи издается хартія Людовика XVIII, которая послужила прототипомъ для многихъ конституціонныхъ хартій, изданныхъ на континентѣ Европы. Въ этой хартіи заключается стремленіе сочетать необходимые институты стараго порядка — королевскую власть и привилегіи сословій, съ требованіями революціи, выразившимися въ новой организаціи государственныхъ властей, т. е. главнымъ образомъ въ народномъ представительствѣ и въ обезпеченіи извѣстныхъ видовъ свободы. Хартія 1814 года находитъ себѣ теоретическое обоснованіе во многихъ сочиненіяхъ, главнымъ образомъ, у Бенжамена Констана. Послѣдній писатель отводитъ необходимую роль для аристократіи и для монархической власти: онѣ должны имѣть въ виду охранить новый порядокъ государственнаго устройства, который установляется для блага всего народа. Снова въ теоріи возникаетъ необходимость существованія привилегированныхъ сословій. У Бенжамена Констана монархъ получаетъ значеніе высшаго регулятора въ государственной жизни, такъ называемаго pouvoir modérateur. Послѣ такой попытки исправить революціонную теорію въ недостаткахъ ея съ научной стороны, стали обращать вниманіе на другіе принципы, которые могли мѣшать упроченію и торжеству новыхъ началъ. Эти принципы заключались въ томъ, что раздѣленіе властей — основной догматъ революціи — сочли необходимымъ подвергать видоизмѣненію. Что касается другихъ началъ, а именно народнаго верховенства, теоріи общественнаго договора, теоріи не-

отчуждаемыхъ правъ, то все это постепенно исчезало въ разныхъ теоріяхъ, народное верховенство замѣнялось монархіей Божіею милостію, теорія общественнаго договора замѣнялась историческимъ прошлымъ, которое будто бы неуклонно стремилось къ свободѣ человѣка, какъ это пытался доказать Людовикъ XVIII въ своей хартіи; теорія неотчуждаемыхъ правъ замѣнялась октоированными хартіями, которыя давали короли своимъ добрымъ подданнымъ, какъ знакъ своей милости. Всѣ эти попытки дѣлать теоретическія поправки къ французской доктринѣ не повели къ желаннымъ результатамъ до тѣхъ поръ, пока не выяснилось значеніе основныхъ недостатковъ этой доктрины, заключающихся какъ въ соціальныхъ, такъ и въ чисто политическихъ условіяхъ ея. Соціальныя условія дали сами себя знать и въ самой Франціи; въ этомъ источникѣ революціонныхъ идей мы встрѣчаемся съ сильно развитымъ движеніемъ и съ особой литературой, которая носитъ названіе соціалистической. Это движеніе и эта литература стремится показать, что новый политическій порядокъ вещей служитъ оправданіемъ особаго соціальнаго строя крайне нежелательнаго, крайне вреднаго для свободы индивидовъ.

Развитіе этихъ ученій съ одной стороны, а съ другой стороны дѣйствительно тяжелое положеніе низшихъ классовъ населенія подготовляютъ почву какъ для новыхъ теоретическихъ взглядовъ, такъ и для практическаго разрѣшенія вопроса о дурномъ положеніи низшихъ классовъ, выражающемся въ различныхъ возстаніяхъ, которыя особенно сильно разрѣшаются въ 1848 году, такъ что вторая половина XIX вѣка выдвигаетъ на первый планъ не столько политическій вопросъ объ организаціи политическихъ учрежденій, сколько вопросъ соціальный о несовершенствѣ соціальнаго строя и необходимости соціальныхъ реформъ. Для насъ важно указать, что подобное обращеніе вниманія на соціальные вопросы заставило измѣнить самую постановку вопроса о власти. Власть, такъ теоретически прекрасно поставленная доктриной революціи, получила свое значительное видоизмѣненіе; надо было измѣнить, главнымъ образомъ, теорію о назначеніи власти. Революція разрѣшала вопросъ очень ясно и просто, ставились извѣстныя границы власти, съуживалось ея дѣйствіе до minimum'а и, наконецъ, все остальное предоставлено было самому индивиду. Когда на сцену явился вопросъ о необходимости урегулированія соціальнаго быта въ государствѣ, тогда естественно возникъ вопросъ о недостаточности теоріи индивидуализма въ объясненіи государственныхъ отношеній, недостаточности теоріи невмѣшательства, какъ основанія власти: явилась необходимость развить, наоборотъ, ученіе о власти въ томъ смыслѣ, дабы путемъ вмѣшательства въ соціальныя отношенія она могла регулировать весь соціальный бытъ. Такимъ образомъ поставлены были новыя задачи для самой власти и требовалось значительно перестраивать ученіе и о цѣли государства съ одной стороны и о назначеніи власти съ другой стороны. Французская доктрина не была въ силахъ справиться съ этой задачей и честь выясненія новаго назначенія власти переходитъ въ Германію, въ германскую науку и въ ней вопросъ о власти разрѣшается теоріей правового государства, Rechtsstaat. Правовое госу-

дарство всю силу политическихъ отношеній видитъ въ правомѣрности власти, т. е. въ установленіи твердаго юридическаго характера отношенія власти къ населенію. Предѣлы власти, границы ея отступаютъ на задній планъ, на первый планъ выдвигается вопросъ о способахъ дѣйствія этой власти; какія бы задачи ни поставила жизнь для власти, всегда эти задачи должны быть выполнены правомѣрнымъ характеромъ. Въ ученіи о власти, вышедшимъ изъ эпохи французской революціи, остается незыблемымъ то, что власть имѣетъ чисто публичный характеръ, она не есть достояніе какихъ либо частныхъ лицъ, которыя могутъ ею пользоваться въ достиженіи своихъ частныхъ интересовъ. Власть есть институтъ публичнаго права, регуляторъ всѣхъ отношеній въ государствѣ и въ этомъ смыслѣ выясняется вполнѣ троякое назначеніе, которое мы находимъ у власти во всякомъ союзѣ. Это троякое назначеніе заключается въ томъ, что власть какъ организаторъ порядка, имѣетъ въ виду прежде всего установить внутренній порядокъ въ союзѣ, во-вторыхъ, поддержать достоинство союза среди ему подобныхъ и, въ-третьихъ, содѣйствовать всѣмъ цѣлямъ членовъ союза въ достиженіи ими всевозможныхъ интересовъ. Такое назначеніе власти, встрѣчаемое во всѣхъ соединеніяхъ, указанное въ новѣйшихъ теоріяхъ государственнаго права, служитъ для насъ верховнымъ критеріемъ въ самомъ построеніи политическихъ отношеній. Такая власть имѣетъ въ виду не столько внѣшнія границы своей дѣятельности, сколько тѣ внутреннія условія, которыя обезпечиваютъ лицамъ, составляющимъ данное политическое соединеніе, увѣренность, что все направлено дѣйствительно въ интересахъ всего цѣлаго, что власть, дѣйствуя въ указанныхъ трехъ назначеніяхъ, дѣйствуетъ согласно интересамъ цѣлаго, т. е. какъ въ интересахъ порядка, такъ и въ интересахъ свободы. Такая постановка вопроса показываетъ намъ, что власть, этотъ необходимый элементъ всякаго соединенія людей въ государственномъ союзѣ, въ государствѣ имѣетъ цѣлью гарантировать порядокъ и свободу и въ этомъ смыслѣ наука государственнаго права должна главнымъ образомъ выяснить правомѣрность власти, т. е. указать на тѣ необходимыя начала, которыя должны быть признаны въ каждомъ государственномъ союзѣ, дабы власть вполнѣ выполнила свое назначеніе сообразно тѣмъ требованіямъ жизни, которыя представляетъ современная соціальная и политическая жизнь Европы. Этими словами мы и закончимъ II-ую главу анализа понятія о государствѣ, посвященную обозрѣнію значенія трехъ основныхъ элементовъ государства: территоріи, народа и власти.

ГЛАВА III.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВА.

§ 1. Суверенитетъ государства.

Французская революція во всѣхъ своихъ конституціяхъ поставила какъ непререкаемое начало, что суверенитетъ во всякомъ государствѣ принадлежитъ

народу. Руссо различіе государствъ по числу правящихъ лицъ считаетъ признакомъ не государства, а признакомъ правительства. Такимъ образомъ, всякое государственное устройство, монархическое и республиканское, одинаково имѣетъ своимъ источникомъ волю народа, суверенитетъ принадлежитъ ему. Эта теорія нашла себѣ доказательство прежде всего во всѣхъ республиканскихъ конституціяхъ, а затѣмъ и въ нѣкоторыхъ монархіяхъ, такъ какъ въ конституціонныхъ хартіяхъ Бельгіи и Румыніи говорится, что верховенство въ государствѣ принадлежитъ народу, и что король есть глава правительства. Въ итальянской конституціи форма изданія законовъ заключается „Божіею милостью и волею народа“, слѣдовательно въ Италіи старались сочетать оба принципа: и монархію Божьею милостію и теорію народовластія. Большинство же конституціонныхъ государствъ стоитъ еще на томъ началѣ, что все верховенство принадлежитъ королевской власти. Такъ какъ конституціонныя хартіи во всѣхъ государствахъ суть октоированныя хартіи, то и самыя конституціи имѣютъ своимъ источникомъ волю не народа, а волю государя, поэтому и суверенитетъ принадлежитъ исключительно воли монарха. Такимъ образомъ, происхожденіе власти государственной значительно видоизмѣняется съ точки зрѣнія той доктрины, которую провозгласила революція. При этомъ надо замѣтить, что до революціи въ Англіи никогда суверенитетъ не признавался принадлежащимъ народу. Въ эпоху столкновенія власти съ парламентомъ, парламентъ тоже не приписывалъ себѣ исключительной власти въ государствѣ. Основными элементами государственнаго устройства Англіи были король, лорды и общины. Эти три элемента и были участниками власти. Власть одинаково осуществлялась благодаря раздѣленію функцій между этими тремя группами учрежденій въ государствѣ. Слѣдовательно, англійская теорія суверенитета, какъ она выяснилась въ практикѣ самаго парламента или въ теоріяхъ, представляется значительно отличной отъ французской въ томъ смыслѣ, что носителемъ суверенитета въ Англіи является не только король, но и два другіе элемента—лорды и общины, такъ что Англія представляетъ для насъ такое понятіе для суверенитета, въ которомъ принимаютъ участіе всѣ три элемента государства: монархическій, аристократическій и демократическій. Въ новѣйшее время также вопросъ о суверенитетѣ является весьма любопытнымъ съ точки зрѣнія государственнаго права. Какое бы учрежденіе мы ни признавали за носителя суверенитета, во всякомъ смыслѣ необходимо опредѣлить основное его свойство. Наиболѣе полное развитіе понятія суверенитета выставляетъ теорія Еллинека, которая говоритъ, что суверенитетъ есть такое свойство государственной власти, въ силу котораго эта власть сама себя ограничиваетъ. Такимъ образомъ, верховность или суверенность власти заключается въ возможности самоограниченія. Подобная теорія суверенитета съ достаточной опредѣленностью можетъ объяснить всѣ виды права гражданскаго, государственнаго и международнаго, такъ какъ въ установленіи каждаго изъ институтовъ этихъ видовъ права государство ограничиваетъ свое отношеніе къ подданнымъ, которое оно дѣлаетъ въ интересахъ организаціи порядка. Индивидъ такимъ образомъ получаетъ извѣстныя частныя и публичныя права, которыя гарантируетъ государство и которыя су-

ществуютъ въ силу того, что государство беретъ на себя задачу гарантировать какъ порядокъ, такъ и свободу извѣстнаго соединенія людей. Въ новѣйшей литературѣ вопросъ о суверенитетѣ поднятъ былъ по двумъ основаніямъ: во-первыхъ, большинство конституціонныхъ государствъ понимаетъ слово конституція въ смыслѣ совокупности извѣстныхъ постановленій, стоящихъ надъ обыкновенной государственной властью, слѣдовательно конституціонная хартія или конституція есть совокупность такихъ началъ, измѣнить которыя не можетъ государственная власть. Слѣдовательно, такое государство и считается конституціоннымъ, въ которомъ власть ограничена. Поэтому, говоря о монархіи, мы встрѣчаемъ въ литературѣ термины—монархія ограниченная и монархія неограниченная. Эти термины показываютъ, что въ ограниченныхъ монархіяхъ являются извѣстныя нормы, преступить которыя монархъ не имѣетъ права; вотъ совокупность-то этихъ нормъ и составляетъ понятіе конституціи. Но есть государства такія, какъ Англія, гдѣ никакого различія между конституціоннымъ и обыкновеннымъ закономъ не имѣется, слѣдовательно, признанная власть государства можетъ одинаково издать юридическую норму, касающуюся какъ самого существа политическихъ отношеній, т. е. конституціи, такъ и регулированія вообще какихъ либо отношеній въ государствѣ. Благодаря этой теоріи проводится различіе между конституціонными и обыкновенными законами въ государствѣ и даже признается особая власть въ государствѣ — власть учредительная, которая единственно и можетъ измѣнить конституціонный законъ. Такимъ образомъ, всѣ конституціонныя государства въ Европѣ можно разбить на три категоріи, смотря по тому, какъ издается конституціонный законъ. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ для изданія конституціонныхъ законовъ создаются особыя учрежденія, въ другихъ конституціонные законы издаются тѣми же учрежденіями, какъ и обыкновенные законы, но съ соблюденіемъ особыхъ условій, и къ третьей категоріи принадлежитъ Англія, въ которой нѣтъ различія въ изданіи обыкновенныхъ и конституціонныхъ законовъ. Такая постановка вопроса, опредѣляющая понятіе конституціи, какъ государства, власть коего ограничена, явилась какъ результатъ французскаго революціоннаго движенія. Когда была издана декларація правъ, опредѣлявшая разъ навсегда, какъ думали ея составители, порядокъ и свободу въ государствѣ, то эти принципы и сдѣлались, въ сущности говоря, содержаніемъ конституціонныхъ актовъ, они-то и явились тѣми нормами, нарушать которыя не могла государственная власть. Поэтому предѣлы власти были строго ограничены этими нормами, совпадающими съ содержаніемъ декларацiи правъ 1789 года. Такое опредѣленіе конституціонныхъ законовъ даетъ возможность поддержать признаніе суверенитета, принадлежащаго исключительно народу. Предполагается, что эти нормы суть результатъ соглашенія народа между собою, которыя уже должны быть исполняемы правительствомъ, установленнымъ на основаніи конституціи. Второе обстоятельство, заставившее значительно измѣнить теорію суверенитета, заключается именно въ образованіи особыхъ политическихъ соединеній, такъ называемыхъ сложныхъ государствъ. При образованіи сложнаго государства теорія государственнаго верховенства, независимаго ни отъ кого, терпитъ существен-

ное измѣненіе, а потому и государство должно быть организовано такимъ образомъ, что его воля связывается волею высшаго цѣлаго, составляющаго данный союзъ, государство. При этомъ исторія показываетъ, что могутъ быть такія сочетанія политическаго устройства, которыя совершенно запутали науку, ищущую объясненій. До образованія германской имперіи мы имѣли такъ называемыя федераціи въ формѣ республиканскаго устройства, какова Швейцарія, Сѣверная Америка и другія среднія и южныя американскія государства. Во всѣхъ нихъ организація федеративнаго устройства выясняется очень просто. Единый народъ разбивается на мелкія государства, создаются двѣ власти, мѣстная и центральная, обѣ организованы на выборномъ началѣ по республиканскому образцу, слѣдовательно, нигдѣ противорѣчія мы не видимъ. Съ образованіемъ германской имперіи получилась такая федерація, въ которой монархъ основываетъ свою власть на принципѣ Божьею милостью, между тѣмъ монархіи эти играютъ такую же роль, какъ штаты или кантоны въ федераціяхъ, такъ что теорія конституціи, какъ ограниченіе власти извѣстными нормами съ одной стороны, и федераціи монархическихъ государствъ съ другой стороны заставляютъ внимательнѣе отнестись къ теоріи суверенитета, признаваемой наукой. По этимъ соображеніямъ представлялось бы необходимымъ болѣе точно опредѣлить самое содержаніе понятія о государственномъ верховенствѣ, но это понятіе о верховенствѣ ведетъ къ необходимости установить еще болѣе высокое понятіе о самой юридической природѣ государства. Если верховная власть есть специфическій признакъ государства, какъ извѣстнаго соединенія людей, то, очевидно, основу его юридической природы необходимо искать въ институтѣ власти. Долгое время господствовала именно волевая теорія власти, т. е., другими словами, ученые считали необходимымъ для юридической конструкціи держаться признанія государства личностью. Это признаніе государства личностью проходитъ самые разнообразные стадіи развитія и одинаково придерживаются его тѣ писатели, которые видятъ исключительно юридическую сторону въ государствѣ, какъ писатели индивидуалистическаго направленія, такъ и тѣ писатели, которые видятъ въ государствѣ организмъ. Подобное антропоморфированіе государства не можетъ быть оставлено вполнѣ и, дѣйствительно, государство необходимо считать во многихъ случаяхъ за извѣстную юридическую личность. Извѣстное общественное направленіе въ наукѣ Германіи, придавшее особенное значеніе общественному соединенію, въ лицѣ ея современныхъ представителей, какъ Отто Гирке, стремилось установить теорію государственнаго права на уподобленіи государства другимъ человѣческимъ союзамъ и въ выясненіи принципа Gemeinwesen построить выясненіе природы политическихъ отношеній. Наконецъ, мы имѣемъ дѣло съ теоріями государства, разсматривающими его съ юридической точки зрѣнія. Какъ бы ни разсматривали съ указанныхъ точекъ зрѣнія понятіе государства, во всякомъ случаѣ для насъ не представляется возможнымъ выяснить природу юридическихъ отношеній въ государствѣ, если мы будемъ держаться только какой либо изъ указанныхъ теорій. Каждая изъ нихъ важна была въ томъ смыслѣ, что раскрывала одну изъ сторонъ вопроса, весьма важную для вы-

ясненія юридической природы государства. Государство есть соединеніе людей, имѣющее въ виду обезпечить порядокъ и свободу. Его необходимыми признаками являются территорія, народъ и особая верховная власть; отношенія, возникающія въ государствѣ между населеніемъ, требуютъ своей регулировки со стороны власти въ интересахъ поддержанія порядка и свободы. Всѣ интересы, которые можетъ имѣть человѣкъ, не могутъ быть осуществлены исключительно государствомъ. Государство вмѣщаетъ въ себѣ рядъ другихъ человѣческихъ соединеній, изъ которыхъ каждое преслѣдуетъ цѣли, ради которыхъ оно образуется. Государство, слѣдовательно, регулируя политическую и соціальную жизнь народа, должно расчитывать на эти возможныя соединенія людей. Поэтому государство, какъ мы выяснили выше, не можетъ игнорировать соціальную организацію подвластнаго ему народа. Государство не можетъ быть юридическимъ отношеніемъ, даже при правильномъ пониманіи этого слова *); государство можетъ быть исключительно совокупностью извѣстныхъ юридическихъ отношеній, существующихъ между властью и подданными. Въ этомъ смыслѣ юридическая природа государства и можетъ быть понимаема, что государство представляетъ изъ себя извѣстное территоріальное соединеніе людей, подчиненныхъ верховной власти, установляющей необходимыя юридическія отношенія въ видахъ достиженія порядка и свободы, необходимыхъ для осуществленія всѣхъ цѣлей даннаго соединенія людей. Давая такое опредѣленіе юридической природѣ государства, мы тѣмъ самымъ не исключаемъ возможности развитія государственныхъ формъ сообразно съ политическими и соціальными потребностями. Какое бы государство ни было по своей формѣ, оно всегда должно имѣть въ виду указанныя выше два начала всякаго соединенія людей, порядокъ и свободу, съ одной стороны какъ цѣль государства и съ другой—оно должно имѣть въ виду установлять юридическія отношенія въ самомъ себѣ, т. е. обращать вниманіе на юридическій ихъ характеръ и тѣмъ всегда держаться этого способа дѣйствія. Слѣдовательно, изъ нашего опредѣленія юридической природы государства вытекаютъ какъ верховная цѣль его, такъ и способы отношеній, установляемыхъ въ государствѣ. Государственное право, основанное на изученіи такого понятія государства, будетъ, слѣдовательно, наукой, имѣющей въ виду выяснить совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ указанныя юридическія отношенія въ государствѣ. Власть, которая имѣетъ въ виду указанную цѣль и имѣетъ дѣйствовать по вышеуказанному способу, будетъ властью правомѣрною. Для того, чтобы ближайшимъ образомъ выяснить условія этой правомѣрности, намъ необходимо указать сначала на тѣ необходимыя цѣли, которыя вызываются въ государствѣ для поддержанія порядка. Во-вторыхъ, намъ надо указать на тѣ начала, которыя должна ставить себѣ власть для опредѣленія мѣры свободы въ государствѣ, и въ-третьихъ, намъ необходимо указать на тѣ способы, коими порядокъ и свобода полу-

---

*) Ближайшее указаніе на различныя опредѣленія государства см. приложенія къ сей главѣ.

чаютъ значеніе въ государственномъ союзѣ, именно намъ необходимо выяснить значеніе понятія закона какъ нормы, опредѣляющей всѣ правоотношенія въ государствѣ. Такимъ образомъ, у насъ получается какъ необходимое слѣдствіе изъ юридической природы государства необходимость выяснить, во-первыхъ, условія поддержанія порядка въ государствѣ, во-вторыхъ, условія свободы въ государствѣ и, въ-третьихъ, условія закономѣрности въ государствѣ. Все это составитъ предметъ содержанія слѣдующихъ параграфовъ этой главы; закончить же это указаніе на значеніе суверенитета государства мы можемъ тѣмъ, что въ настоящее время при выясненіи совокупности юридическихъ отношеній въ государствѣ важна не столько самая принадлежность суверенитета тому или иному лицу, сколько опредѣленіе его характера. Мы можемъ замѣтить, что многія конституціи различно опредѣляютъ принадлежность суверенитета или королю или народу.

Для насъ важно, что власть, кому бы она ни принадлежала, является единой и населеніе требуетъ отъ этой власти быть хранительницей основныхъ цѣлей политическаго союза, цѣлей порядка и цѣлей свободы. На этомъ основаніи важно для государственнаго права опредѣлить послѣдствія того или иного признанія понятія суверенитета за монархомъ или народомъ въ зависимости отъ указанныхъ жизненныхъ цѣлей союза. Въ виду этихъ соображеній послѣ выясненія указанныхъ выше необходимыхъ условій порядка, свободы и законности въ государствѣ, мы и должны будемъ выяснить конструкцію государственныхъ учрежденій, другими словами, показать зависимость извѣстной политической формы отъ признанія тѣхъ или иныхъ основныхъ принциповъ государственнаго устройства.

§ 2. Условія сохраненія порядка въ государствѣ.

Государство, какъ политическое соединеніе людей, имѣетъ главнымъ образомъ въ виду охранить самую сущность этого соединенія, другими словами, поддержать порядокъ на подвластной ему территоріи среди подвластнаго ему народа. Указанное выше троякое назначеніе власти даетъ намъ возможность разобраться въ различныхъ теоріяхъ о цѣли государства. Цѣль государства значительно видоизмѣнялась оттого, что самая теорія ставила верховный критерій его ученію, цѣль государства была въ сущности цѣлью, которая предъявлялась власти. Въ этомъ смыслѣ приведенный выше очеркъ теоріи государственнаго права даетъ намъ возможность показать, что цѣлью государства въ эпоху античнаго міра служило, главнымъ образомъ, быть средоточіемъ всей жизни человѣка. Античный міръ не допускалъ существованія человѣка внѣ государства и потому государство должно быть такой сферой, которая возвышала бы человѣка и помогала ему усовершенствоваться во всѣхъ высшихъ добродѣтеляхъ. Такъ смотрѣли на государство всѣ выдающіеся философы античнаго міра: Сократъ, Платонъ и Аристотель, которые считали государство необходимымъ установленіемъ для рода человѣческаго, ведущимъ его къ высшей добродѣтели. Наиболѣе цѣльное міросозер-

цаніе представляетъ міросозерцаніе Платона, потому что онъ признаетъ три большихъ міра: макрокозмъ, мезокозмъ и микрокозмъ. Макрокозмъ есть вся вселенная; микрокозмъ есть человѣкъ, а мезокозмъ есть государство. Такимъ образомъ, государство занимаетъ необходимое мѣсто среди всей вселенной, оно является необходимымъ для того, чтобы провести человѣка чрезъ государство и сдѣлать его болѣе совершеннымъ для перехода въ высшій міръ, именно, міръ идей. Самую классификацію государствъ Платонъ, какъ мы увидимъ ниже, ставилъ въ зависимость оттого, насколько власть государства является ближе подходящей къ созерцанію міра идей и такимъ образомъ ведетъ человѣка къ его идеалу, къ совершенствованію въ началахъ истины, добра и красоты. Диссонансомъ среди этихъ великихъ философовъ объективистовъ служила только субъективная доктрина софистовъ, изъ которыхъ большинство очень дурно относилось къ государству. По ученію софистовъ, по Фраземаху, государство, равно какъ и законы, суть не что иное, какъ выдумка слабыхъ людей, которые этимъ думаютъ стѣснить и запугать людей сильныхъ, могущихъ въ силу своего превосходства получить надъ ними власть. Для этихъ то людей сильныхъ и выдумываются слабыми различныя законодательства для политическаго стѣсненія, дабы путемъ такого обмана слабые могли, такъ сказать, не только существовать рядомъ съ сильными, но даже и побѣждать ихъ. Подобная теорія, выставленная софистами, шла въ разрѣзъ съ установившимся политическимъ строемъ Греціи, равно какъ съ господствовавшими доктринами о необходимости и полезности государства. Римъ также держался античнаго воззрѣнія, что внѣ государства немыслима какая либо общественная жизнь. Цѣль государства ставится иная въ зависимости отъ христіанскихъ воззрѣній. Какъ указано выше, христіанство довольно дурно относилось къ политическому союзу, какъ союзу, вышедшему изъ войны и крови и потому стоящему значительно ниже духовнаго союза церкви. Поэтому отцы церкви и низводили государство на ступень необходимой организаціи для поддержанія порядка. Только впослѣдствіи государство служило цѣлямъ самой церкви для искорененія еретиковъ, для поддержанія достоинства и лишь при возрожденіи абсолютизма мы видимъ уже, что государство стремится обосновать свою власть исключительно на особыхъ высшихъ цѣляхъ, дающихъ возможность королямъ побѣдить феодализмъ, какъ государство, основанное на личномъ договорѣ. Цѣль такого государства значительно выше, оно стремится дѣйствительно оградить порядокъ помощью строго установленныхъ учрежденій. Начинается внутренняя организація государства при возстановленіи абсолютизма, и эта внутренняя организація въ основѣ своей имѣетъ важную идею дать порядокъ народамъ, подвластнымъ абсолютной власти королей. Забота о порядкѣ приводитъ къ игнорированію возможности всякаго самоопредѣленія со стороны человѣка. Этотъ порядокъ почти не нарушается первоначальными теоріями естественнаго права, такъ какъ эти теоріи возникаютъ, такъ сказать, въ видѣ возможности регулировать международныя отношенія въ виду возможности обуздать абсолютизмъ какими либо особыми высшими нормами для поддержанія внутренняго порядка въ Европѣ. Только въ XVI вѣкѣ получается теорія, объясняющая

значеніе и сущность верховной власти чисто со свѣтской точки зрѣнія; съ XVI вѣка появляются теоріи естественнаго права, которыя выясняютъ соотношеніе нормъ дѣйствующаго государственнаго права съ нормами естественнаго права, стоящими значительно выше ихъ. Естественное право, развиваясь все болѣе и болѣе, указываетъ государству новыя цѣли. Наканунѣ революціи практическій успѣхъ имѣли тѣ ученія естественнаго права, которыя легли въ основаніе теоріи просвѣщеннаго абсолютизма. Знаменитыя слова выдающагося представителя просвѣщеннаго абсолютизма Фридриха II: „король есть первый слуга государства“ — даютъ намъ представленіе, что самый институтъ абсолютной королевской власти признается не высшей привилегіей въ государствѣ, не высшимъ правомъ, а самой высшей обязанностью неустанной работы на пользу народа. Появляется особая теорія просвѣщеннаго абсолютизма, допускающая вмѣшательство въ сферу всевозможныхъ жизненныхъ отношеній индивидовъ для доставленія имъ благополучія. Вмѣстѣ съ неблагопріятными послѣдствіями политическаго и соціальнаго строя государствъ стараго порядка эта теорія благополучія еще болѣе усилила дурное положеніе населенія, такъ какъ представителямъ просвѣщеннаго абсолютизма предстояло имѣть дѣло съ такими соціальными формами западно-европейскихъ государствъ, устранить которыя нельзя было однѣми законодательными мѣрами объ улучшеніи экономическаго положенія народа. Самый принципъ, на которомъ стоялъ абсолютизмъ, полное игнорированіе личности и свободы, явилось препятствіемъ для проведенія всѣхъ благихъ начинаній абсолютизма. Выходъ старому порядку могъ быть только въ области революціонныхъ стремленій, т. е. въ коренномъ измѣненіи всѣхъ политическихъ и соціальныхъ отношеній. То государство, которое наиболѣе страдало всѣми специфическими чертами стараго порядка, и явилось ареной наиболѣе сильныхъ революціонныхъ потрясеній. Начиная отъ Франціи мы видимъ, что революціонное движеніе постепенно въ разное время обнаруживается почти во всѣхъ государствахъ Западной Европы, его сила и интензивность находятся въ зависимости отъ тѣхъ условій политической и соціальной организаціи, въ которыхъ находится данная страна. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ аристократія, представляемая крупнымъ землевладѣніемъ, не дозволяла себѣ особенно дурного обращенія съ народомъ, тамъ этотъ старый порядокъ дольше сохраняетъ свое значеніе, какъ это мы видимъ въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи; наоборотъ, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ и аристократія и правительство не давали никакого обезпеченія народу, тамъ революціонное движеніе вспыхиваетъ очень скоро послѣ французской революціи, какъ это мы видимъ въ южныхъ государствахъ Европы, въ Испаніи, Португаліи, Неаполѣ и въ другихъ государствахъ Аппенинскаго полуострова. Такимъ образомъ, цѣль государства измѣняется въ эпоху революціи радикальнымъ образомъ. Декларація правъ начинаетъ съ того, что отрицаетъ государства стараго порядка не только съ точки зрѣнія признанія свободы личности, но и съ точки зрѣнія признанія ея естественныхъ неотчуждаемыхъ правъ. Французская революція, какъ мы видѣли выше, уничтоживъ всѣ соціальныя различія въ государствѣ, поставила лицомъ къ лицу два элемента государства — индивида и власть. Поэтому

теорія, вышедшая изъ французской революціи, заботилась о томъ, чтобы сочетать начало личное и государственное въ наиболѣе удобной формѣ. На первыхъ порахъ большій успѣхъ въ другихъ государствахъ имѣла теорія расширенія личнаго начала на счетъ государственнаго начала и низведенія предѣловъ государственной власти до minimum'а, вызываемаго необходимостью охраны существенныхъ интересовъ порядка. Въ самой Франціи, какъ мы уже видѣли, вопросъ былъ рѣшенъ нѣсколько иначе, но для европейскихъ государствъ самый цезаризмъ Наполеона, это исчадіе революціи, считался какъ бы узурпаціей свободы народа; поэтому мысль представителей революціонной дѣятельности въ другихъ государствахъ Западной Европы была направлена, главнымъ образомъ, на теорію государства, изложенную въ декларации 1789 года. Принципы 1789 года явились отправной точкой для построенія новой теоріи политическихъ отношеній. Эта теорія и есть теорія индивидуализма въ государственномъ правѣ, представителями которой явились впослѣдствіи Вильгельмъ Гумбольдтъ и баронъ Этвешъ. Индивидуалисты ставятъ цѣлью государства исключительно принятіе тѣхъ мѣръ, которыя имѣютъ въ виду гарантировать свободу индивида. Для этой свободы необходимъ порядокъ, поэтому государству представляется цѣлый рядъ цѣлей, клонящихся къ поддержанію его внѣшняго могущества, во-первыхъ,—военная власть и дипломатическія сношенія; во-вторыхъ,—къ поддержанію внутренняго юридическаго порядка между членами союза—юстиція и полиція; въ-третьихъ,—къ собиранію необходимыхъ средствъ для поддержанія внѣшней и внутренней безопасности въ государствѣ. Такимъ образомъ внѣшнія сношенія, юстиція, полиція и финансы,—вотъ тѣ основные вопросы, которые можетъ имѣть власть при своей дѣятельности, все остальное должно быть предоставлено самоопредѣленію индивида. Теорія индивидуализма явилась и развилась, главнымъ образомъ, на почвѣ германскихъ отношеній задолго до изданія конституціи въ германскихъ государствахъ. Книга Вильгельма Гумбольдта написана въ 1798 году, а была напечатана въ 1861 году; 53 года она ходила въ рукописи и имѣла громадный успѣхъ, потому что для государствъ, сохранившихъ еще старый порядокъ своего устройства, выражающійся въ опекѣ власти надъ всѣми проявленіями жизни народа, такая книга была дѣйствительнымъ откровеніемъ, указаніемъ той обѣтованной земли, которая могла быть достигнута съ изданіемъ конституціонной хартіи. Наоборотъ, съ появленіемъ ученій о необходимости измѣнить самыя соціальныя отношенія, представители такого направленія стремятся значительно расширить вмѣшательство государства въ область интересовъ народа. Въ 1848 году Луи Бланъ во Франціи ставитъ новую задачу государству, выражающуюся въ организаціи труда и нѣсколько лѣтъ позднѣе въ Германіи возникаетъ кафедръ-соціализмъ, который уже прямо требуетъ расширенія государственнаго вмѣшательства. Во Франціи гувернаментализмъ находитъ себѣ выраженіе въ лицѣ Дюпонъ-Вайта, извѣстнаго переводчика сочиненій Джона Стюарта Милля на французскій языкъ. Въ Англіи въ сочиненіяхъ самого Милля можно видѣть, что государство имѣетъ право расширять предѣлы своего вмѣшательства до той неясной, неопредѣленной границы, которая называется общей пользой. На-

конецъ, среди самихъ государственниковъ въ Германіи представители органическаго направленія, какъ Аренсъ, Краузе и др. ставили цѣли государства значительно шире, чѣмъ охрана юридическаго порядка. Эти представители считаютъ необходимымъ признавать, что власть должна осуществлять все то троякое назначеніе, которое выше нами указано. Представители индивидуализма ставили власти только двѣ цѣли—охрану внѣшняго достоинства и охрану внутренняго порядка, они отрицали возможность власти какимъ бы то ни было образомъ содѣйствовать и помогать осуществленію другихъ интересовъ населенія. Робертъ Молль, первый изъ нѣмецкихъ писателей, вполнѣ признающихъ значеніе общества, за нимъ Аренсъ считаютъ государство обязаннымъ содѣйствовать населенію къ достиженію всѣхъ его культурныхъ цѣлей. Такимъ образомъ, цѣли государства значительно расширились сообразно съ тѣмъ положеніемъ, которое мы находимъ въ декларації 1789 года. Представивъ краткую справку разныхъ ученій о цѣляхъ государства, представляется интереснымъ задать вопросъ, какія цѣли должна ставить себѣ власть, имѣя въ виду регулировать юридическія отношенія въ государствѣ для поддержанія порядка и свободы въ этомъ соединеніи людей. Государство какъ цѣлое должно прежде всего заботиться о сохраненіи внѣшней формы своего соединенія. Внѣшняя форма соединенія людей, признаваемая государствомъ, есть: во-первыхъ, извѣстныя территоріальныя границы, въ которыхъ она находится, и во-вторыхъ, признаніе его за извѣстную личность среди другихъ государствъ міра; говоря кратко, государство имѣетъ въ виду прежде всего сохранить свое могущество среди другихъ державъ міра.

Это могущество поддерживается внѣшней силой въ видѣ арміи, имѣетъ своимъ выразителемъ представителей государства, называемыхъ дипломатическими агентами и все вмѣстѣ является для насъ совокупностью учрежденій, охраняющихъ внѣшній миръ политическаго союза. Такова первая и естественная цѣль государства, это—охрана внѣшняго мира, внѣшнихъ отношеній среди другихъ политическихъ тѣлъ. Понятіе международнаго права, очевидно, не исчерпывается только такими примитивными задачами государства. Вотъ почему къ области внѣшнихъ сношеній подходитъ при развитіи культурности государства цѣлый рядъ новыхъ задачъ, расширяющихъ предметъ международнаго права введеніемъ въ него ряда мѣръ, необходимыхъ для обезпеченія физическихъ, экономическихъ, духовныхъ и другихъ интересовъ различныхъ народовъ.

Вторая важная группа цѣлей государства заключается въ поддержаніи юридическаго порядка на его территоріи. Для поддержанія юридическаго порядка государство должно установить рядъ нормъ, регулирующихъ частныя правовыя отношенія съ одной стороны и регулирующихъ пользованія публичными правами съ другой, затѣмъ установить рядъ властей, препятствующихъ и предупреждающихъ нарушеніе указаннаго юридическаго порядка, то, что мы называемъ обыкновенно органами полиціи и безопасности. Наконецъ, въ-третьихъ, государство должно установить судебныя мѣста, которыя имѣютъ обязанностью путемъ судебнаго рѣшенія или возстановлять

могущія быть возстановленными нарушенныя права и интересы человѣка или же наказывать нарушителя общественнаго порядка и давать извѣстный эквивалентъ лицу, потерпѣвшему отъ нарушенія извѣстной правовой нормы.

Исполняя эту цѣль поддержанія внутренняго порядка, государство, такимъ образомъ, обязано изданіемъ кодексовъ гражданскаго и уголовнаго права, различныхъ полицейскихъ уставовъ, затѣмъ установленіемъ полицейской организаціи и, въ-третьихъ, установленіемъ судовъ. Мы опредѣлили такимъ образомъ объемъ внѣшнихъ и внутреннихъ отношеній, которыя должны касаться власти въ видахъ осуществленія ея назначенія поддерживать внѣшнее достоинство союза и поддерживать внутренній порядокъ въ союзѣ. Этимъ задача наша была бы исчерпана, если бы современное государство считало возможнымъ ограничить объемъ дѣйствій власти только указанными выше двумя сферами ея; власть, какъ мы уже сказали, имѣетъ цѣлью содѣйствовать всѣмъ цѣлямъ членовъ союза. Эти цѣли человѣка по мѣрѣ развитія политической соціальной жизни все болѣе и болѣе расширяются, являются такія права, которыхъ не зналъ совершенно античный міръ, какъ напр. свобода совѣсти, свобода печати и т. п. Въ античномъ мірѣ мы видѣли, что весь споръ былъ относительно участія во власти, лица разныхъ партій боролись между собой, дабы получить участіе во власти; власть какъ таковая не оспаривалась никѣмъ.

Съ появленіемъ новыхъ государствъ, съ развитіемъ христіанской религіи и различныхъ ея вѣроученій явилась необходимость потребовать отъ государства гарантій осуществленія извѣстныхъ духовныхъ интересовъ человѣка, явилась особая сфера интересовъ, не могущихъ быть подводимыми подъ понятіе чисто частныхъ интересовъ, которые несомнѣнно по своему характеру ближе подходятъ къ сферѣ публичнаго, чѣмъ частнаго права, но тѣмъ не менѣе по своему отправленію не могутъ считаться чисто государственными институтами. Свобода печати ведетъ къ тому, что данное лицо требуетъ отъ государства гарантіи выраженія своихъ мыслей. Эта гарантія имѣетъ уже чисто политическое значеніе, такое право можетъ быть отнесено по своей цѣли къ области болѣе публичныхъ, чѣмъ частныхъ правъ, но, съ другой стороны, право пользоваться свободой печати не можетъ быть обязательнымъ для всѣхъ лицъ въ государствѣ; слѣдовательно, по самому пользованію правомъ оно ближе подходитъ къ сферѣ частныхъ правовыхъ отношеній. Подобный примѣръ показываетъ, что въ государствѣ является цѣлый рядъ новыхъ отношеній, новыхъ интересовъ, игнорировать кои власть не можетъ и которые требуютъ извѣстнаго регулированія со стороны самой этой власти.

Духовные интересы болѣе заставили о себѣ говорить, такъ какъ извѣстно, что XVI и XVII столѣтія во всѣхъ государствахъ Европы были заняты рѣшеніемъ отношенія государства къ различнымъ церквамъ, появившимся среди христіанскаго вѣроученія. XIX вѣкъ, разрѣшивъ ясно и просто вопросъ о свободѣ совѣсти человѣка, поставилъ государственную власть въ необходимость регулировать осуществленіе духовныхъ интересовъ населенія. Вторая половина XIX вѣка выдвигаетъ на первый планъ экономиче-

Типографія В. Бевобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

скіе интересы населенія и ставитъ государству въ обязанность такъ или иначе отнестись къ извѣстнымъ соціальнымъ явленіямъ, происходящимъ на его территоріи. Разсмотрѣніе понятія народовъ въ національномъ смыслѣ дало намъ доказательство того, что необходимо взглянуть на населеніе и съ національной точки зрѣнія, необходимо власти имѣть въ виду удовлетвореніе извѣстныхъ необходимыхъ національныхъ интересовъ всего народа или его различныхъ частей, такъ что власть нынѣшнихъ государствъ должна считаться съ цѣлымъ рядомъ вновь народившихся духовныхъ соціальныхъ и экономическихъ интересовъ, которые при своемъ осуществленіи могутъ существенно коснуться самаго существованія порядка въ государствѣ; вотъ почему въ цѣляхъ поддержанія порядка государство и должно принять на себя ихъ регулированіе, но эта группа цѣлей государства, которая вытекаетъ изъ самаго назначенія власти поддерживать всѣ интересы и цѣли членовъ союза, имѣетъ своей задачей, главнымъ образомъ, выясненіе тѣхъ предѣловъ самоопредѣленія индивида, которые могутъ быть допущены въ государствѣ въ интересахъ порядка. Эти допускаемые государствомъ предѣлы возможности самоопредѣленія и составятъ тѣ условія свободы въ государствѣ, къ которымъ мы теперь и переходимъ. Такимъ образомъ, въ видахъ поддержанія условій порядка, власть стремится установить совокупность юридическихъ нормъ, обезпечивающихъ населенію какъ внѣшнюю и внутреннюю безопасность, такъ и возможность достиженія всѣхъ культурныхъ цѣлей индивида и общественныхъ группъ.

§ 3. Условія свободы въ государствѣ.

I. Различные виды свободы.

Государство, какъ всякій общественный союзъ, представляетъ намъ сочетаніе стремленій къ порядку и стремленій къ свободѣ. Стремленіе къ порядку выражается въ учрежденіи власти государственной. Теперь намъ предстоитъ коснуться выраженія тѣхъ началъ общественной жизни, которыя опредѣляются стремленіемъ къ свободѣ.

Свобода, какъ свободное самоопредѣленіе индивида, можетъ быть опредѣляема съ различныхъ точекъ зрѣнія. Блюнчли различаетъ понятія нравственной, философской и политической свободы. Подъ нравственной свободой разумѣется такое проявленіе дѣятельности лица, которое является согласнымъ съ извѣстными законами нравственности. Подъ философской свободой разумѣется самоопредѣленіе индивида, вполнѣ согласное съ достиженіемъ имъ всѣхъ законныхъ цѣлей. Наконецъ, свобода политическая состоитъ въ правѣ индивида на извѣстныя дѣйствія, не стѣсняющія дѣйствій другихъ лицъ и не нарушающія интересовъ цѣлаго. Говоря о свободѣ въ государствѣ, мы должны разумѣть совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ юридическія условія самоопредѣленія личности по отношенію къ интересамъ третьихъ лицъ и къ интересамъ всего государ-

ства. Болѣе точное опредѣленіе политической свободы далъ Монтескье, сказавъ, что политическая свобода есть спокойствіе духа, происходящее изъ увѣренности въ собственной безопасности. Но подобное опредѣленіе политической свободы необходимо было Монтескье для того, чтобы выяснить значеніе основного догмата его философіи — начала раздѣленія властей. Въ смѣшеніи властей Монтескье видѣлъ начало деспотизма въ государствѣ; при раздѣленіи властей, наоборотъ, онъ считалъ, что порядокъ обезпеченъ, а слѣдовательно, у гражданина есть спокойствіе духа: онъ увѣренъ въ своей безопасности, другими словами, онъ политически свободенъ. Подобное утвержденіе имѣло практическое значеніе для государствъ стараго порядка, ибо при существованіи старыхъ формъ жизни въ государствѣ не было самаго важнаго: увѣренности гражданина въ собственной безопасности. Говоря юридическимъ языкомъ, въ государствѣ не было обезпеченія индивидуальной свободы. Тѣмъ не менѣе нельзя утверждать, что съ провозглашеніемъ начала личной свободы всѣ интересы человѣка являются удовлетворенными. Человѣкъ въ новомъ государствѣ не можетъ довольствоваться пассивной ролью, онъ требуетъ проявленія своей личности въ области цѣлаго ряда общественныхъ и политическихъ отношеній; поэтому понятіе свободы въ государствѣ значительно расширяется и обнимаетъ собою проявленія самоопредѣленія индивида, въ области какъ индивидуальной, такъ общественной и политической жизни; поэтому, говоря о свободѣ въ государствѣ, необходимо разумѣть всѣ тѣ нормы, которыя гарантируютъ свободное проявленіе индивида въ сферѣ общественныхъ и политическихъ отношеній. Подъ этимъ понятіемъ свободы необходимо разумѣть и то, что имѣетъ значеніе участія индивида въ государственной жизни, т. е. въ тѣхъ трехъ функціяхъ власти, о которыхъ мы говорили выше. Сообразно этому общему опредѣленію мы и укажемъ, что наше ученіе о свободѣ должно касаться слѣдующихъ сторонъ жизни индивидовъ и общественныхъ группъ въ государствѣ: а именно, прежде всего человѣкъ считаетъ необходимымъ обезпечить право личной безопасности. Личная безопасность дается ему увѣренностью въ спокойномъ пользованіи всѣми доступными ему благами жизни. Человѣкъ прежде всего долженъ быть увѣренъ, что онъ не будетъ напрасно стѣсненъ въ достиженіи своихъ цѣлей. Поэтому, прежде всего въ ученіи о свободѣ необходимо установить понятіе о личной свободѣ, или, точнѣе говоря, понятіе о личной неприкосновенности. Только тогда, когда личность обезпечена въ своихъ элементарныхъ правахъ, можно говорить о значеніи государственнаго союза. Далѣе, человѣкъ желаетъ воздѣйствовать на міръ матеріальный; для этого необходимъ ему цѣлый рядъ институтовъ, которые обезпечивали бы ему свободное достиженіе его цѣлей въ области экономическихъ отношеній.

Экономическая свобода является вторымъ важнымъ видомъ въ достиженіи его интересовъ. Затѣмъ человѣкъ не можетъ удовольствоваться провозглашеніемъ свободы личной и экономической; его духовные цѣли и интересы требуютъ также установленія извѣстныхъ условій, обезпечивающихъ ихъ свободное проявленіе.

Духовная свобода является третьимъ важнымъ видомъ свободы въ го-

сударствѣ. Кромѣ того человѣкъ, для осуществленія своихъ цѣлей, желаетъ не только удовольствоваться признаніемъ своихъ правъ въ области личной неприкосновенности, въ области экономическихъ и духовныхъ интересовъ, онъ желаетъ признанія его права свободно соединиться съ другими людьми для достиженія различныхъ общественныхъ цѣлей. Этотъ видъ свободы можетъ быть названъ общественной свободой, и въ него входитъ понятіе свободы собраній, сходокъ, петицій.

Наконецъ, послѣдній видъ свободы въ государствѣ касается тѣхъ сторонъ отношеній индивида къ власти, которыя имѣютъ въ виду участіе въ государственной власти отдѣльныхъ лицъ и общественныхъ собраній, союзовъ, т. е. то, что можетъ быть названо политической свободой въ тѣсномъ смыслѣ слова. И такъ, слѣдующіе пять главнѣйшихъ видовъ свободы въ государствѣ могутъ составить общее понятіе о свободѣ, которое должно быть установлено, какъ необходимое требованіе новыхъ условій общественной и политической жизни. Эти виды суть слѣдующіе: 1) личная свобода, 2) экономическая свобода, 3) духовная свобода, 4) общественная свобода и 5) политическая свобода.

II. Личная свобода.

Подъ понятіе личной индивидуальной свободы можно подводить тѣ нормы права, которыя имѣютъ въ виду обезпечить личную неприкосновенность индивида. Въ эпоху стараго порядка для выясненія понятія вполнѣ свободнаго человѣка необходимо было указать его привилегіи, ограничивающія самовластіе государственной власти по отношенію къ данному лицу. Въ греческомъ государствѣ, совершенно не признававшемъ чужеземцевъ и признававшемъ рабовъ вещами, а не людьми, въ этомъ государствѣ не могло появиться различіе о привилегіяхъ свободныхъ въ отличіе отъ несвободныхъ элементовъ общества. Въ Римѣ, въ періодъ конца республики и начала имперіи, при сильномъ развитіи частнаго права выступаетъ уже различіе между элементами общества, имѣющими полное участіе въ государственной жизни и тѣми элементами, участіе коихъ допущено лишь въ ограниченномъ видѣ, въ сферѣ преимущественно частныхъ или общественныхъ, но не политическихъ интересовъ. Въ это время привилегія римскихъ гражданъ является, въ отличіе отъ привилегіи другихъ подданныхъ Рима, особыми нормами, ограничивающими всѣ власти государства по отношенію къ лицамъ, именуемымъ римскими гражданами. Феодальная эпоха, какъ мы говорили, является временемъ закрѣпощенія различныхъ соціальныхъ элементовъ общества и большимъ съуженіемъ круга вполнѣ свободныхъ лицъ. Эти вполнѣ свободныя лица имѣютъ извѣстныя привилегіи, которыя отличаютъ ихъ отъ остальной массы населенія. Эти привилегіи, въ силу договорныхъ отношеній, лежавшихъ въ основаніи всего феодальнаго государства, имѣютъ въ виду оградить свободное проявленіе вассаловъ отъ посягательства на нихъ сюзерена, какъ главы феодальнаго государства. Въ XIII вѣкѣ мы уже получаемъ въ двухъ зна-

менитыхъ актахъ полное подтвержденіе принципа личной свободы по отношенію къ монархической власти въ государствѣ. Эти два акта суть: великая хартія 1215 года въ Англіи и золотая булла Андрея II въ Венгріи (1222). Великая хартія въ статьѣ 39-й говоритъ о личной неприкосновенности всякаго свободнаго человѣка. Булла Андрея II говоритъ болѣе частно лишь о свободѣ дворянства, но это объясняется тѣмъ, что булла Андрея II имѣла въ виду преимущественно обезпеченіе правъ такъ называемаго родового дворянства въ Венгріи, равносильнаго польскому шляхетству. Въ виду этого наибольшее значеніе въ исторіи имѣло именно постановленіе великой хартіи. Великая хартія въ своей 39 статьѣ провозгласила тотъ принципъ, что ни одинъ свободный человѣкъ не можетъ быть ни взятъ, ни лишенъ свободы, ни заключенъ въ тюрьму, ни подвергаемъ слѣдствію иначе, какъ по приговору себѣ равныхъ и по закону страны. Изъ этого постановленія видно, что liber homo великой хартіи былъ тѣмъ-же вассаломъ, и судомъ равныхъ ему былъ судъ перовъ, встрѣчающійся во всѣ времена феодальнаго періода. Гораздо болѣе важное значеніе имѣетъ указаніе на то, что всякое преслѣдованіе виновныхъ можетъ быть производимо лишь въ силу закона. Борьба, которую вело населеніе Англіи съ властью, имѣло въ виду именно обезпеченіе этого основного начала политической жизни. Въ 1628 году въ петиціи о правахъ было снова положено требованіе подобной неприкосновенности лица. Въ 1679 году является въ Англіи Habeas Corpus Act. Этотъ Habeas Corpus Act имѣетъ въ виду болѣе точнымъ образомъ установить неприкосновенность лица отъ произвола государственной власти. Сущность этого акта заключается въ слѣдующемъ: 1) Всякое лицо, арестованное какимъ либо агентомъ власти, можетъ требовать представленія въ теченіи 24 часовъ судьѣ. 2) Судья, подъ страхомъ наказанія, долженъ немедленно составить актъ или объ освобожденіи заключеннаго или объ его задержаніи, но тогда задержаніе уже совершается не въ силу административнаго распоряженія, а въ силу судебнаго приговора. 3) Лицо, арестовавшее нарушителя порядка, или судья, не давшій привлеченному къ суду такъ называемой writ Habeas Corpus Act подвергаются не только уголовной отвѣтственности, но и отвѣтственности въ гражданскомъ порядкѣ. Послѣднее условіе установило значительную твердость подобной мѣры, ибо практика англійскихъ судовъ установила такіе крупные штрафы, что приходилось взыскивать съ судьи, постановившаго неправильный приговоръ, нѣсколько тысячъ фунтовъ стерлинговъ. Подобная практика дѣйствительно оберегаетъ населеніе отъ произвольныхъ заключеній; при этомъ она нисколько не мѣшаетъ самой власти проявлять и поддерживать свой авторитетъ. Таковъ историческій ходъ установленія и гарантіи личной свободы въ Англіи.

На континентѣ провозглашеніе личной свободы имѣло чисто теоретическій характеръ. Личная свобода явилась плодомъ философской дедукціи изъ понятія человѣческой личности. Государство стараго порядка пріучило, наоборотъ, человѣка быть связаннымъ по рукамъ и по ногамъ, и въ этомъ смыслѣ и посягало на человѣческую свободу, неприкосновенность и досто-

инство. Благодаря французской революціи требованіе личной свободы положено было въ основу всего государственнаго строя, но, къ сожалѣнію, французское право не выработало тѣхъ юридическихъ нормъ, какія выработала Англія. Для обезпеченія свободы личности въ конституціяхъ очень часто только провозглашалось начало свободы, и не были указаны тѣ пути, коими эта свобода достигалась. Если мы посмотримъ изъ какихъ моментовъ слагаются понятія о личной свободѣ, то мы убѣдимся, что эти моменты слѣдующіе: первый моментъ состоитъ въ томъ, что человѣческая личность должна чувствовать свою полную безопасность отъ посягательства государственной власти, разъ нѣтъ нарушенія прямого закона. Это правило можетъ быть выражено латинскимъ афоризмомъ: Nulla poena sine lege. Второй моментъ, опредѣляющій личную свободу, заключается въ томъ, что всякое преслѣдованіе человѣка должно быть начато компетентной властью. Третій моментъ состоитъ въ томъ, чтобы самая процедура слѣдствія и суда совершалась при соблюденіи извѣстныхъ юридическихъ условій; благодаря этому точное установленіе формъ слѣдствія и суда принимаетъ конституціонное значеніе, ибо только при соблюденіи самыхъ строгихъ юридическихъ условій судопроизводства можно быть увѣреннымъ, что человѣческая личность дѣйствительно будетъ обезпечена въ своихъ основныхъ правахъ. Въ видѣ иллюстраціи надо указать, что особая организація суда играетъ такую-же конституціонную роль, какъ и форма процесса. Судъ присяжныхъ на континентѣ Европы вездѣ представляетъ изъ себя такую важную часть уголовнаго процесса, которая должна быть неминуемо при нарушеніи человѣкомъ извѣстныхъ нормъ права. Судъ присяжныхъ является политическимъ учрежденіемъ, потому-что онъ, какъ органъ народной воли, защищалъ личность на самомъ судѣ. Близко связаннымъ съ понятіемъ личной неприкосновенности является понятіе неприкосновенности тѣла. Старое право очень злоупотребляло въ этомъ отношеніи, имѣя въ своемъ распоряженіи различныя тѣлесныя наказанія и употребляя при слѣдствіи и судѣ пытки и, наконецъ, послѣ совершенія приговора клеймило преступниковъ поврежденіемъ на тѣлѣ. Въ виду такихъ историческихъ фактовъ новое время старательно хочетъ провести ту мысль, что государство не имѣетъ права во всѣхъ трехъ указанныхъ случаяхъ: ни при слѣдствіи, ни при судѣ, ни послѣ суда производить какія либо тѣлесныя наказанія или тѣлесныя поврежденія. Благодаря этому мы видимъ, что перестраивается самая форма уголовныхъ исправительныхъ наказаній; тѣлесное наказаніе и всякія иныя формы тѣлесныхъ поврежденій постепенно вытѣсняются, такъ что клейменія преступниковъ, пытки и т. д. сдаются въ архивъ. Начало личной свободы требуетъ гарантіи человѣческаго достоинства не только для людей, не совершившихъ какого либо проступка, но оно требуетъ извѣстной гарантіи въ интересахъ человѣка и для тѣхъ индивидовъ, которые впали въ преступленія и проступки и подлежатъ карательной власти государства. Понятіе личной свободы является не вполнѣ исчерпаннымъ, если мы къ этому не присоединимъ еще понятія о неприкосновенности дома и жилища. Эта особая гарантія личной свободы состоитъ въ томъ, что государственная власть имѣетъ право

входа въ домъ лишь при соблюденіи твердо установленныхъ въ законѣ юридическихъ условій. Неприкосновенность дома является общимъ правиломъ. Войти въ жилище безъ согласія хозяина государственная власть можетъ лишь въ томъ случаѣ, когда того требуютъ интересы цѣлаго государства. Поэтому лишь въ случаѣ какого либо преступленія, или въ цѣляхъ его открытія представители власти имѣютъ доступъ въ жилище частнаго лица. Поэтому для гарантіи неприкосновенности дома необходимо, чтобы въ законѣ были твердо установлены тѣ условія, при которыхъ можетъ быть подобное вторженіе власти въ частные дома и квартиры. Эти условія могутъ быть или при обыскахъ, или при выемкахъ тѣхъ или иныхъ предметовъ, необходимыхъ для раскрытія преступленія. Сами условія состоятъ въ слѣдующемъ: 1) Конституціонное право строго указываетъ ту компетентную власть, которая можетъ издать приказаніе подлежащему агенту войти въ жилище частнаго лица. По общему смыслу права неприкосновенности дома такой властью должна быть власть судебная. Правда, могутъ быть случаи, что и власть административная при разслѣдованіи преступленія можетъ войти въ домъ. Благодаря этому администраціи можетъ быть предоставлено право вмѣшательства въ дѣла о выемкахъ и обыскахъ частныхъ жилищъ, но это право можетъ быть обставлено лишь строгими рамками законности и отвѣтственности администраціи въ случаѣ неправильнаго посягательства на жилище частнаго лица. 2) Необходимо при этомъ, чтобы самый обыскъ или выемка происходили въ присутствіи хозяина дома или жилища. 3) Необходимо, чтобы при обыскѣ или выемкѣ находились постороннія лица въ качествѣ свидѣтелей, въ равномъ числѣ приглашенныя какъ агентами власти, совершающими обыскъ, такъ и хозяиномъ дома; это послѣднее условіе важно тѣмъ, что оно предоставляетъ право иска за нарушеніе неприкосновенности дома въ случаѣ совершенія ложнаго обыска или выемки. Только при соблюденіи всѣхъ этихъ условій право неприкосновенности дома и жилища можетъ быть вполнѣ гарантировано.

Въ связи съ тремя вышеуказанными понятіями обезпеченія личности, его тѣла и дома, должно стоять и право лица на частную переписку. Неприкосновенность частной переписки является одной изъ конституціонныхъ гарантій, которыя дорисовываютъ понятія о личной свободѣ.

Конституціонное право имѣетъ въ виду поставить человѣка въ государствѣ такимъ образомъ, чтобы была гарантирована его личность отъ неправильнаго посягательства государственной власти, чтобы былъ гарантированъ его домъ отъ неправильнаго вторженія агентовъ власти и, наконецъ, чтобы его сношенія съ другими людьми и частная переписка также имѣла юридическую санкцію. Всѣ эти различныя требованія должны приводить къ тому спокойствію духа въ гражданинѣ, о которомъ мечталъ Монтескье. Всѣ эти требованія являются первыми, элементарными условіями провозглашенія свободы въ государствѣ, первымъ условіемъ для правильнаго развитія политической жизни.

III. Экономическая свобода.

Человѣкъ въ сферѣ своей экономической дѣятельности, въ сферѣ созданія условій благосостоянія, долженъ также быть гарантированъ отъ неправильнаго вторженія государственной власти въ область, подлежащую его непосредственному распоряженію. Въ числѣ первыхъ видовъ этой экономической свободы надо поставить свободу передвиженія, какъ такой элементарный видъ свободы въ государствѣ, безъ котораго человѣкъ не можетъ правильно развивать всѣхъ своихъ силъ. Свобода передвиженія является понятной для юриста только тогда, когда онъ имѣетъ передъ глазами исторію, показывающую ему, къ какимъ стѣсненіямъ передвиженія приходило старое государство. Человѣкъ въ феодальную эпоху былъ прикрѣпленъ къ землѣ и это прикрѣпленіе, важное въ интересахъ правящей власти, считалось необходимымъ для поддержанія государства. Съ появленіемъ абсолютныхъ государствъ, сломившихъ политическое значеніе феодализма и оставившихъ во всей силѣ соціальный гнетъ феодальныхъ отношеній, появляется та же самая зависимость человѣка отъ мѣста его жительства, является то же самое ревнивое отношеніе къ свободѣ передвиженія. Самое понятіе свободы передвиженія включаетъ въ себя три различныхъ момента. Первый моментъ, это передвиженіе въ смыслѣ перехода изъ одного государства въ другое; второй моментъ — перемѣна осѣдлости въ томъ же государствѣ и третій моментъ — временныя отлучки, временный переѣздъ внутри самаго государства. Старое право безусловно отрицало право подданнаго на выѣздъ изъ собственнаго государства. Далѣе, оно также отрицательно относилось къ вопросу перемѣны осѣдлости въ томъ же самомъ государствѣ, по крайней мѣрѣ, для закрѣпощенныхъ массъ населенія и, наконецъ, обставляло самыми стѣснительными условіями передвиженіе въ смыслѣ временныхъ отлучекъ. Все это, взятое въ совокушности, объяснялось чисто фискальными интересами, которыя преслѣдовало государство. Человѣкъ, въ эпоху абсолютнаго государства, разсматривался, какъ извѣстное тягло, и въ этомъ смыслѣ онъ имѣлъ строгія обязанности по отношенію къ власти. Власть старалась не упустить изъ подъ собственнаго надзора индивида, дабы тѣмъ не преградить извѣстной части выгодъ, извлекаемыхъ изъ индивида. Современное право все болѣе и болѣе старается смягчить вопросъ о передвиженіи, и этотъ вопросъ получаетъ важное значеніе въ томъ смыслѣ, что всѣ стѣснительныя условія, касающіяся перемѣны мѣстожительства значительно падаютъ. Самая форма стѣсненія свободы передвиженія,—паспортъ,—уступаетъ мѣсто за-границей новому виду надзора: легитимаціи. Паспортъ состоялъ въ томъ, что это былъ срочный видъ на право отлучки, который былъ связанъ непремѣнно съ платой въ казну и съ трудными условіями его добыванія. Легитимація состоитъ въ томъ, что лицо обязано лишь заявить подлежащей власти о своемъ водвореніи въ мѣстожительствѣ, и затѣмъ оно свободно можетъ переходить съ мѣста на мѣсто, временно отлучаться, и лишь при спорѣ о личности оно должно представить какое-нибудь удостовѣреніе, легитимирующее его персону,

будетъ ли это частное письмо, оффиціальная бумага и т. п. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что система легитимаціи значительно отличается, по своей простотѣ и удобству, отъ паспортной системы. Таково отношеніе новаго государства по вопросу о временныхъ отлучкахъ, т. е. по послѣднему изъ указанныхъ нами моментовъ—свободы передвиженія. Что касается второго момента этого понятія, именно передвиженія въ смыслѣ перемѣны осѣдлости въ томъ-же государствѣ, то по этому вопросу новое государство также стремится поставить личность въ болѣе льготныя условія. При старомъ правѣ всякая такая перемѣна мѣстожительства требовала очень большихъ затратъ отъ лица въ томъ смыслѣ, что надо было платить какъ выходныя деньги въ мѣстности, которую оставляли, такъ и входныя деньги въ пользу той мѣстности, къ которой приписывались. При старомъ правѣ всѣ общества были податныя; поэтому приписка къ податному обществу являлась условіемъ водворенія новаго лица въ мѣстѣ его постоянной осѣдлости. Помимо большихъ затратъ на перемѣну осѣдлости требовалось еще спеціальное разрѣшеніе на такое удовлетвореніе. Благодаря этимъ двумъ условіямъ, экономическому и юридическому, перемѣна осѣдлости при старомъ порядкѣ была крайне затруднительна. Государство новаго типа установляетъ слѣдующій юридическій принципъ: человѣкъ можетъ перемѣнять мѣстожительство гдѣ ему угодно, но лишь обязанъ и въ другомъ мѣстѣ выполнить всѣ неисполненныя имъ повинности по отношенію къ государству. Такъ лицо, обязанное отбыть воинскую повинность, при перемѣнѣ мѣстожительства, можетъ отбыть эту повинность и въ новомъ мѣстѣ своего пребыванія. Наконецъ, что касается третьяго момента, момента перехода изъ предѣловъ государства въ другое государство, то здѣсь также различаются такія условія, а именно: человѣкъ можетъ или 1) временно отлучиться изъ государства (выѣздъ за-границу), или 2) навсегда покинуть государство и перейти въ другое; поэтому такое-же отношеніе можетъ быть и къ подданнымъ другого государства, желающимъ поселиться на территоріи, о которой идетъ рѣчь. Поэтому вопросъ о передвиженіи чрезъ границу государства можетъ быть разсматриваемъ съ трехъ различныхъ точекъ зрѣнія: 1) съ точки зрѣнія временныхъ отлучекъ заграницу; 2) съ точки зрѣнія выселенія изъ предѣловъ государства, это то, что мы называемъ эмиграціей, и 3) въ смыслѣ принятія на свою территорію подданныхъ другого государства, желающихъ принять другое подданство; это то, что называется иммиграціей.

Разсмотримъ теперь отношенія новаго и стараго государства ко всѣмъ указаннымъ нами сторонамъ вопроса о свободѣ передвиженія внѣ предѣловъ своего государства. Старое право боялось временныхъ заграничныхъ отлучекъ по тѣмъ-же фискальнымъ соображеніямъ, по которымъ оно боялось допускать свободу передвиженія въ предѣлахъ одного государства. Къ этимъ экономическимъ соображеніямъ присоединился другой мотивъ, чисто духовнаго характера: боязнь за образъ мыслей своихъ подданныхъ, который можетъ измѣниться подъ вліяніемъ чужеземныхъ порядковъ. Въ этомъ смыслѣ восточныя государства, какъ Китай, одинаково опасались чужеземнаго вліянія, будетъ ли это пріѣздъ чужеземнаго лица въ самый Китай или, наоборотъ, посѣ-

щеніе китайцемъ чужихъ странъ—въ обоихъ случаяхъ можетъ проникнуть дурное вліяніе въ область туземныхъ отношеній. Новое государство не могло относиться къ этому вопросу такъ строго, какъ государство стараго порядка, оно, наоборотъ, уменьшило разныя стѣснительныя условія, касающіяся выѣзда подданнаго заграницу съ какими либо научными или иными цѣлями. Напротивъ, государство всячески развиваетъ дѣятельность своихъ политическихъ и финансовыхъ агентовъ, дабы они могли оказывать дѣятельную защиту своимъ соотечественникамъ, попавшимъ на чужую территорію. Благодаря этому, мы не видимъ какихъ либо стѣснительныхъ условій, касающихся выдачи заграничныхъ паспортовъ. Государство облагаетъ выдачу паспорта извѣстнымъ налогомъ, но онъ вызванъ не какими либо политическими мотивами, а просто является однимъ изъ видовъ налога на роскошь, такъ какъ поѣздка заграницу въ большинствѣ случаевъ доступна лишь людямъ сравнительнаго достатка.

Теперь пойдемъ дальше и посмотримъ, какія условія ставитъ государственная власть по вопросу объ эмиграціи. Эмиграція представляется для стараго государства явленіемъ незаконнымъ; эмигрантъ разсматривается какъ лицо, совершившее незаконный поступокъ, слѣдовательно равносиленъ преступнику. Въ этомъ смыслѣ обыкновенно словомъ эмигрантъ обозначаютъ лицо, незаконно выселившееся изъ собственной страны. Если старое право такъ дурно смотрѣло по фискальнымъ условіямъ на эмиграцію, зато оно очень сочувственно относилось къ вопросу иммиграціи, ибо лицо, вновь поселившееся на территоріи даннаго государства, являлось лишнимъ предметомъ обложенія, слѣдовательно, представлялось крайне желательнымъ для государственной власти. Что касается этого вопроса у насъ въ Россіи, то мы видимъ, что наше право очень недоброжелательно относясь къ вопросу объ эмигрантахъ, крайне поощряло къ поселенію у насъ чуждыхъ элементовъ, даровывало имъ разныя льготы, и новые поселенцы, подъ видомъ колонистовъ, дѣйствительно могли процвѣтать, благодаря тому, что они были лучше поставлены, чѣмъ собственные подданные, ибо они при поселеніи получали не только землю, но и рабочій инвентарь, и освобождались отъ тѣхъ финансовыхъ тягостей, которымъ подвергались собственные подданные. Поэтому въ новомъ государствѣ мы видимъ діаметрально противоположныя отношенія по этому вопросу. Если выходъ изъ собственнаго подданства не обставленъ разными стѣснительными условіями, зато довольно стѣснительныя условія ставятся для вопроса иммиграціи.

Для европейскихъ государствъ, при переполненіи населенія, этотъ вопросъ долженъ былъ обратить на себя вниманіе, и потому правительства Западной Европы крайне неблагопріятно относятся къ вновь поселяющимся лицамъ на ихъ территоріи. Примѣръ подобнаго отношенія мы видимъ въ особенности въ политикѣ Германіи.

Вслѣдъ за признаніемъ правъ передвиженія необходимо еще признать нѣсколько правъ свободы человѣка въ области экономическихъ отношеній. Въ числѣ основныхъ правъ, провозглашенныхъ какъ деклараціей 1775 года въ Америкѣ, такъ и деклараціей правъ человѣка и гражданина 1789 г.

во Франціи, находилось право собственности. Такимъ образомъ, право собственности, являясь однимъ изъ основныхъ правъ человѣка, предполагаетъ полную свободу индивида въ распоряженіи принадлежащимъ ему имуществомъ и полное исключеніе посягательства государства на собственность частнаго лица. Подобное политическое значеніе права собственности является вполнѣ понятнымъ изъ историческаго взгляда на нѣкоторые факты, служащіе къ умаленію правъ собственности. Старый порядокъ представляетъ намъ много примѣровъ такъ называемой конфискаціи собственности. Конфискація собственности проявляется какъ послѣдствіе какого либо правонарушенія, совершеннаго собственникомъ, и поэтому она была понятна при существованіи условнаго понятія собственности, какое имѣло мѣсто въ феодальную эпоху. Совершенно естественно, что въ эпоху феодализма вассалъ признавался собственникомъ до тѣхъ поръ, пока онъ оказывалъ вѣрность своему сюзерену. Понятію конфискаціи много способствовало понятіе „порчи крови“.

Порча крови состояла въ томъ предположеніи, что преступникъ своимъ проступкомъ пятналъ все свое потомство, вслѣдствіи чего все это потомство признавалось неспособнымъ къ наслѣдованію, и имущество поступало въ казну. Съ развитіемъ новыхъ началъ государственнаго устройства, какъ въ области уголовнаго, такъ и гражданскаго права, понятіе конфискаціи признается лишь какъ результатъ извѣстнаго правонарушенія, и она можетъ быть совершена посредствомъ лишь особаго ряда дѣйствій со стороны агентовъ власти, примѣромъ чего представляется конфискація при таможенныхъ досмотрахъ, при надзорѣ за торговлей, и т. п. Въ связи съ конфискаціей надо говорить о другомъ важномъ правѣ государства—экспропріировать въ свою пользу частную собственность. Случаи экспропріаціи могутъ быть оправдываемы только настоятельной государственной надобностію, поэтому право экспропріировать должно быть поставлено въ строгія рамки законности. Необходимо рѣшеніе компетентной власти, повелѣвающей экспропріацію; далѣе, необходимо точное вознагражденіе за взятую въ казну собственность. Вознагражденіе должно быть вполнѣ справедливо, т. е. соотвѣтствовать какъ стоимости имущества, такъ и тѣмъ убыткамъ, которые несетъ лицо, теряющее извѣстный объектъ собственности. Слѣдовательно, имущественная свобода, въ тѣсномъ смыслѣ слова, сводится къ тому, чтобы признать право человѣка распоряжаться своимъ имуществомъ и не бояться незаконнаго посягательства на него со стороны государственной власти.

Мы указали, такимъ образомъ, на значеніе свободы передвиженія и имущественной свободы для достиженія экономическихъ интересовъ человѣка. Теперь намъ необходимо еще указать на значеніе третьяго вида экономической свободы, именно свободы труда. То, что въ декларацiи правъ и затѣмъ въ конституціи 1793 г. и всѣми европейскими конституціями именуется свободой труда, содержитъ въ себѣ слѣдующіе два основные признака: 1) свобода выбора занятій и 2) веденіе начатаго дѣла сообразно своимъ интересамъ и съ тѣми формами производства, которыя человѣкъ считаетъ наиболѣе пригодными. Эти два основныхъ момента свободы труда, которые мы можемъ найти во всѣхъ европейскихъ конституціяхъ, вполнѣ объясняются

историческими соображеніями. Не безполезно было на континентѣ Европы провозглашать свободу выбора занятій, ибо мы знаемъ, что въ старомъ абсолютномъ государствѣ свобода труда была очень стѣснена системою цехового производства. Лица, не принадлежащія къ составу даннаго цеха, не могли производить ремесла этого цеха. Лица, занимавшіяся печеніемъ хлѣба во Франціи, не принадлежащія къ цеху булочниковъ, наказывались смертной казнью. Далѣе, при существованіи цехового устройства въ городѣ запрещено было заниматься даннымъ ремесломъ. Это же начало было принято и у насъ жалованной грамотой Екатерины II (1785 г.). Поэтому декларація и стремилась провозгласить свободу выбора занятій, какъ одно изъ естественныхъ правъ человѣка. При этомъ государственная власть можетъ лишь въ одномъ случаѣ производить свое вмѣшательство, а именно, лица, избравшія себѣ извѣстное занятіе, могутъ придти въ столкновеніе съ интересами другихъ лицъ, которыя пожелаютъ воспользоваться услугами лицъ тѣхъ профессій, которыя требуютъ спеціальныхъ познаній (медики, инженеры, адвокаты и т. п.); поэтому государственная власть, не стѣсняя выбора занятій, ставитъ извѣстныя требованія къ тѣмъ лицамъ, которыя желаютъ выступить на вышеуказанныхъ профессіяхъ. Въ силу подобныхъ соображеній въ государствѣ установляется правило, что лишь при наличности извѣстныхъ условій,—диплома, аттестата и т. п. данное лицо можетъ заниматься профессіей, требующей спеціальной технической подготовки.

Второй моментъ свободы труда есть свобода выбора способовъ веденія предпріятій. Такое странное провозглашеніе свободы мыслимо лишь какъ реакція противъ существующей при старомъ порядкѣ системы регламентаціи труда. Регламентація труда имѣетъ значеніе въ ту эпоху, когда необходимо подымать національное производство. Въ этомъ смыслѣ попытки Кольбера во Франціи имѣли свое практическое основаніе. Но разъ государство беретъ на себя иниціативу во всѣхъ промышленныхъ дѣлахъ, оно дѣйствуетъ тѣмъ же регламентирующимъ путемъ, слѣдствіемъ чего и явился цѣлый рядъ полицейскихъ законодательствъ, касающихся производства: опредѣленіе количества рабочихъ, которое должно быть на фабрикѣ, опредѣленіе способа производства извѣстныхъ предметовъ и т. п. Отступленіе отъ этихъ правилъ влекло за собой право конфискаціи, выставленіе у позорнаго столба фабрикантовъ и т. п. Свобода труда въ эпоху третьей республики, подъ вліяніемъ идей Луи Блана, была понята въ совсѣмъ особомъ смыслѣ. Государство не только брало на себя обязанность не стѣснять предпринимателя въ выборѣ занятія, но оно было обязаннымъ брать на себя извѣстныя обязательства. Обязательства эти состояли въ доставленіи рабочимъ извѣстнаго заработка, появились извѣстныя въ исторіи національныя мастерскія, созданныя по плану Луи Блана, въ которыхъ за опредѣленную казною плату давался трудъ на счетъ государства. Это было результатомъ организаціи труда, о которой мечталъ Луи Бланъ, но которая, къ сожалѣнію, привела къ весьма печальнымъ послѣдствіямъ, и попытка Луи Блана оказалась вполнѣ неудачной. Но значеніе государства по отношенію къ труду впослѣдствіи выразилось въ томъ, что государство вмѣшивается въ отношенія предпринимателей и рабо-

чихъ, старается ограничить число рабочихъ часовъ, установить извѣстное условіе работы малолѣтнихъ и женщинъ, обязываетъ фабрикантовъ заботиться о санитарномъ состояніи фабрикъ и т. п. Но всѣ эти мѣры не имѣютъ никакого отношенія, ограничивающаго свободу труда въ указанныхъ нами выше предѣлахъ; это является рядомъ чисто государственныхъ мѣръ, которыя необходимо лежатъ на отвѣтственности государства, ибо, предпринимая ихъ, государство исполняетъ свое истинное назначеніе, даетъ возможность осуществлять интересы не только самостоятельныхъ классовъ общества, но и тѣхъ несамостоятельныхъ общественныхъ наслоеній, которыя сами по себѣ, безъ поддержки государства, не въ силахъ отстоять свои интересы.

Указавъ на общіе признаки тѣхъ нормъ, которыя встрѣчаются въ конституціяхъ, нормъ, имѣющихъ цѣлью оградить свободу индивида въ области экономическихъ отношеній, мы можемъ сдѣлать общій выводъ, что во всѣхъ разбираемыхъ нами случаяхъ опредѣляющимъ моментомъ законодательства является устраненіе тѣхъ золъ, которыя по этимъ вопросамъ встрѣчаются при старомъ порядкѣ.

IV. Духовная свобода.

Свобода человѣка въ области духа проявляться можетъ въ самыхъ различныхъ отношеніяхъ. Законодательство конституціонныхъ государствъ стараетъ тѣ нормы права, которыя имѣютъ въ виду устраненіе разныхъ фактически образовавшихся стѣсненій проявленія духовной свободы. Сначала мы укажемъ на нормы права, обезпечивающія свободу мысли, а затѣмъ уже перейдемъ къ свободѣ совѣсти.

Свобода мысли выражается, главнымъ образомъ, въ свободѣ печати, ибо мысль только тогда обыкновенно получала стѣсненіе, когда она конкретно выражалась въ области печатнаго слова. Но, очевидно, это не единственный способъ проявленія свободы мысли, иначе сказать, установленіе свободы печати не является еще полнымъ устраненіемъ тѣхъ задержекъ, которыя стѣсняютъ свободное проявленіе человѣческой мысли. Свободное проявленіе мысли человѣка можетъ выражаться не только въ области печатнаго слова, но и въ области, главнымъ образомъ, преподаванія. Если мы допустимъ полную свободу преподаванія, какъ необходимое условіе развитія науки въ государствѣ, то мы должны допустить и полную свободу ученія, ибо свобода мысли можетъ проявиться не только въ преподаваніи со стороны учителя, но и въ выборѣ извѣстнаго занятія со стороны учениковъ. Поэтому въ германскомъ конституціонномъ правѣ мы встрѣчаемъ, какъ одинъ изъ видовъ свободы мысли, свободу преподаванія и свободу ученія (Lehr- und Lernfreiheit). Такимъ образомъ, мы видимъ уже три различныхъ вида свободы человѣческой мысли. Эти три вида суть: свобода печати, свобода преподаванія и свобода ученія. Кромѣ этого надо указать еще на одно важное соображеніе: свобода мысли является вполнѣ упроченной только тогда, когда во всѣхъ политическихъ отношеніяхъ проходитъ та основная идея, что чело-

вѣкъ свободенъ въ выраженіи всѣхъ своихъ мнѣній. Эта идея ложится въ основаніе организаціи избирательныхъ системъ и самой дѣятельности парламента. Ни избиратель, ни членъ парламента не можетъ быть судимъ за выраженіе своихъ мнѣній; далѣе, свобода мнѣнія должна быть допускаема и въ области суда. Судья, назначенный или выборный, одинаково долженъ быть свободенъ въ постановленіи своего приговора; никакія стѣснительныя мѣры не могутъ касаться области суда въ этомъ отношеніи. Наконецъ, и въ области административныхъ отношеній, въ сферѣ такъ называемаго самоуправленія, также допускается полная свобода мнѣній, излагаемыхъ членами разныхъ самоуправляющихся союзовъ. Такимъ образомъ, свобода мысли человѣка можетъ проявиться въ самыхъ разнообразныхъ отношеніяхъ, но мы остановимся только на тѣхъ видахъ ея, которые нашли себѣ выраженіе въ конституціонныхъ актахъ; поэтому необходимо говорить почти исключительно о свободѣ печати. Свобода печати на континентѣ была провозглашена въ видѣ отмѣны предварительной цензуры, т. е., другими словами, свобода печати понималась какъ устраненіе стѣснительныхъ условій, въ которыя была поставлена печать. Такое же значеніе имѣло установленіе свободы печати и въ Англіи. Въ Англіи, въ эпоху Елизаветы, было издано важное постановленіе, въ силу котораго ни одно печатное произведеніе не могло появиться въ свѣтъ безъ разрѣшенія канцлера или тѣхъ духовныхъ лицъ, которымъ поручалось разсмотрѣніе сочиненій. Впослѣдствіи это право королевской власти подтверждалось и возобновлялось парламентомъ и носило названіе „акта о дозволеніи“. Въ 1694 году, при Вильгельмѣ III, парламентъ не возобновилъ этого полномочія, и, такимъ образомъ, предварительная цензура уничтожилась сама собой. Всѣ проступки, совершаемые печатью, были поручены вѣдѣнію общихъ судовъ.

Во Франціи, съ провозглашеніемъ свободы печати по декларації правъ, печать была поставлена внѣ закона. Печать могла совершенно свободно клеветать на частныхъ лицъ, провозглашать неповиновеніе законамъ и т. п. Въ эпоху террора свобода печати не уничтожалась, но уничтожались сами представители печатнаго слова: журналисты, литераторы цѣлыми рядами шли на гильотину. Такимъ образомъ, не стѣсняя принципа, правительство террора крайне сурово сокращало печать. Наступившая буржуазная реакція, выразителемъ которой была конституція 1795 года, по отношенію къ журналистамъ имѣла то значеніе, что замѣнила гильотину депортаціей въ мѣста, безусловно вредныя для здоровья. Наполеонъ I рѣшительно поступилъ съ печатью: закрылъ всѣ журналы, кромѣ 13, и ограничилъ свободу печати требованіемъ, чтобы въ печати не говорилось ничего противнаго интересамъ республики и арміи. Лишь въ 1818 году реставрація издаетъ либеральный по тому времени законъ о печати. Въ этомъ законѣ печать подвергается вѣдѣнію общихъ судовъ и преимущественно суду присяжныхъ. Въ подражаніе этому закону во многихъ государствахъ установляется важное правило, по которому преступленія печати могутъ судиться только судомъ представителей всего общества, именно судомъ присяжныхъ. Но наряду съ подобными условіями печать ставится въ тяжкія внѣшнія условія: правительство

усвоиваетъ себѣ право установлять извѣстные залоги съ издателей, которые, въ случаѣ какихъ-либо погрѣшностей издателей, поступаютъ въ пользу казны. Затѣмъ устанавливалась очень большая цѣна отдѣльныхъ №№ періодическихъ изданій, дабы тѣмъ ограничить кругъ читателей и ограничить доступность самаго изданія. Наполеонъ III въ законѣ 1868 года дошелъ до виртуозности по отношенію стѣсненія печати. Какъ монархъ, провозглашающій суверенитетъ народа и желающій оградить права націи, Наполеонъ III не могъ, очевидно, возстановить предварительную цензуру. Для его цѣлей, однако, было необходимо, чтобы печать находилась въ границахъ, которыя должны были быть ей указаны предварительной властью. Наполеонъ поручилъ своему министру Персиньи сочинить такой законъ, въ силу котораго была бы установлена предварительная цензура безъ этого несимпатичнаго наименованія. Законъ, выдуманный Персиньи, былъ принятъ палатой въ 1868 году, и онъ очень любопытенъ, такъ какъ вводитъ цѣлый рядъ нововведеній, имѣющихъ задачею стѣснить печатное слово. Эти нововведенія касаются, главнымъ образомъ, слѣдующаго: предварительная цензура юридически не возстановлялась, но она возстановлялась фактически, ибо издатели получали указанія тѣхъ предметовъ, которыхъ они не могли касаться. Неповиновеніе въ данныхъ случаяхъ являлось уже основаніемъ для кары издателей, ибо они не исполнили законнаго требованія правительства. Такимъ образомъ, появляется карательная цензура, которая фактически является той же самой цензурой предварительной, ибо трудно говорить о свободѣ печати, когда печать получила длинный списокъ тѣхъ предметовъ, которыхъ она не можетъ касаться, и когда администрація вооружена правомъ толковать преступленія, совершаемыя путемъ печати. Законъ о печати, соотвѣтствующій достоинству французской республики, былъ изданъ только въ 1881 году.

Въ Европѣ теперь существуютъ три главныхъ закона: 1) законъ 1874 года, общегерманскій законъ о печати; 2) французскій законъ о печати 1881 года, и 3) австрійскій законъ о печати 1883 года. Всѣ они составлены приблизительно въ одномъ и томъ же духѣ, причемъ самымъ либеральнымъ изъ нихъ является законъ о печати 1881 года; по этому закону печать поставлена въ весьма льготныя условія: никакое печатное произведеніе не требуетъ предварительнаго разрѣшенія, изданіе періодической прессы ограничено только извѣстными внѣшними условіями. Лицо, издающее журналъ, должно быть правоспособнымъ французскимъ подданнымъ, и затѣмъ обязано заявить подлежащей власти о своемъ изданіи. Самое веденіе изданія обставлено лишь извѣстными формальностями: необходимо имѣть подпись отвѣтственнаго редактора и издателя на каждомъ экземплярѣ, и опредѣленное количество экземпляровъ должно поступать въ пользу національной библіотеки. Засимъ, проступки, совершаемые путемъ печати, точно указаны въ законѣ. При этомъ важно указать на совершенно противоположную старымъ законамъ о печати тенденцію новаго законодательства по отношенію къ печатному слову. Всѣ стѣсненія печати при старомъ порядкѣ происходили отъ боязни, что путемъ печати будетъ подорвано довѣріе къ власти, поэтому

всѣ преступленія и преслѣдованія печати носили, такъ сказать, политическій характеръ. Частные интересы мало принимались во вниманіе при указаніи стѣсненій печати; наоборотъ, всѣ указанные выше законы о печати имѣютъ, главнымъ образомъ, въ виду, чтобы печать не могла совершать проступковъ противъ частныхъ лицъ. Въ этомъ отношеніи печать не столько караютъ за какія либо политическія преступленія, сколько за нарушеніе интересовъ частныхъ лицъ. Общимъ правиломъ для законодательства о печати служитъ то, что преступленіемъ печати считается клевета, т. е. ложное сообщеніе извѣстныхъ обстоятельствъ въ жизни человѣка, и диффамація, т. е. сообщеніе фактовъ изъ жизни человѣка, которые могутъ вредить его положенію и которые онъ самъ не желаетъ сообщить; потому, требуя, чтобы печать была исключительно подвержена суду присяжныхъ за преступленія, ею совершаемыя, новыя законодательства о печати въ самомъ характерѣ этихъ преступленій дѣлаютъ громадный шагъ впередъ. Требуя строгой отвѣтственности печати за нарушеніе интересовъ частныхъ лицъ, государственная власть этимъ самымъ все болѣе и болѣе желаетъ упрочить достоинство человѣка. Печать, какъ политическое орудіе, какъ орудіе извѣстныхъ политическихъ партій при современной конституціонной жизни европейскихъ государствъ, наоборотъ, пользуется гораздо большей свободой, чѣмъ при старомъ порядкѣ.

Если свобода мысли выражается специфически въ конституціяхъ въ свободѣ печати, то свобода совѣсти находитъ себѣ также юридическое выраженіе въ свободѣ вѣроисповѣданія. Существо этой свободы можетъ быть опредѣлено отрицательными признаками, т. е. тѣми условіями, въ которыя были поставлены иновѣрцы въ отношеніи господствующей церкви. При старомъ порядкѣ церковныя отношенія опредѣлялись тѣмъ, что въ государствѣ всегда была одна господствующая церковь. Результатомъ этого являлось стѣсненіе свободы вѣроисповѣданій и ограниченіе правъ иновѣрцевъ. Франція давала всего болѣе поводовъ жаловаться на стѣсненія свободы исповѣданія. Реформація отразилась во Франціи тѣмъ, что въ 1590 году былъ изданъ Генрихомъ IV знаменитый Нантскій Эдиктъ, которымъ было признано право церковнаго богослуженія за другими исповѣданіями, кромѣ католическаго. Этотъ эдиктъ былъ изданъ въ качествѣ вѣчнаго и неизмѣннаго, но менѣе чѣмъ черезъ сто лѣтъ, въ 1685 г., онъ былъ отмѣненъ. Господствующая церковь при старомъ порядкѣ одна имѣла право на богослуженіе; далѣе, только лица принадлежащія къ этой церкви могли пользоваться всѣми гражданскими и политическими правами, и, наконецъ, противъ иновѣрцевъ государственная власть стараго порядка часто возбуждала сильныя преслѣдованія. Свобода вѣроисповѣданія, стѣсняемая во Франціи во имя католической религіи, въ Англіи была также стѣсняема во имя епископальной церкви. Съ принятіемъ реформаціи, въ Англіи была установлена особая англиканская, или епископальная церковь, сущность вѣроученій которой сводилась къ утвержденію въ 1562 г. 39 статей вѣры. Только лица, принадлежащія къ этой церкви, пользовались всѣми правами, и только одна эта церковь могла совершать публичныя богослуженія. Вся исторія реформаціи въ Англіи,—

говоритъ проф. Градовскій,—есть исторія исключительныхъ гоненій сначала на католиковъ, потомъ на протестантовъ, потомъ опять на католиковъ; и мы уже видѣли, что при Карлѣ II tast act устранилъ всѣхъ лицъ, не принадлежащихъ къ епископальной церкви, отъ права на занятія какихъ либо общественныхъ дожностей.

Итакъ, мы видимъ, что въ обоихъ государствахъ, игравшихъ большую роль въ исторіи Европы, отношенія власти къ религіи построены на принципѣ нетерпимости. Въ государствахъ романскихъ подобная нетерпимость принимала еще болѣе ужасный характеръ; стоитъ только вспомнить разные факты изъ исторіи испанской инквизиціи.

Въ Германіи, въ силу Вестфальскаго договора, была признана равноправность трехъ гражданскихъ вѣроисповѣданій—католическаго, реформатскаго и лютеранскаго. Тѣмъ не менѣе, и въ Германіи религіозныя преслѣдованія такъ же обильны, какъ и въ другихъ странахъ. Подобная печальная исторія вопроса о свободѣ совѣсти заставила при провозглашенія правъ человѣка и гражданина поставить въ статьѣ 12-й правило, по которому никто не можетъ быть обезпокоенъ за собственное мнѣніе. Между тѣмъ французская революція показала страшную нетерпимость въ религіозномъ отношеніи, нетерпимость, имѣвшую своего теоретическаго защитника въ лицѣ Жанъ-Жака Руссо въ его 4 книгѣ „Contrat social“.

Источникомъ подобной нетерпимости революціоннаго движенія служили, главнымъ образомъ, политическіе мотивы. Католическая церковь была не только вѣроисповѣднымъ обществомъ, но она была политической силой въ государствѣ, на которую опирался весь строй стараго порядка: поэтому власти эпохи революціи приходилось считаться съ католической церковью, какъ съ извѣстной крупной политической силой; и потому политическая сторона вопроса была на первомъ мѣстѣ при организаціи различныхъ мѣропріятій въ области церкви.

Французское учредительное народное собраніе хотѣло разрѣшить этотъ важный вопросъ церкви изданіемъ закона о гражданскомъ устройствѣ церкви. Этотъ законъ можетъ быть причисленъ къ одной изъ самыхъ неудачныхъ мѣръ, предпринятыхъ учредительнымъ собраніемъ. Составители этого закона думали воскресить въ немъ первоначальное начало христіанской общины. Но эти первоначальныя начала, въ сущности, давали очень большой просторъ государственной власти въ дѣлахъ церковныхъ. Гражданское устройство церкви, созданное учредительнымъ собраніемъ Франціи, не могло удовлетворить самый народъ, не столько сознательно вѣрующій, сколько безсознательно исповѣдующій цѣлый рядъ обрядовъ; поэтому обрядность и формализмъ католической церкви были принимаемы большинствомъ необразованнаго французскаго народа, какъ нѣчто, имѣющее значеніе самой религіи; основной догматъ, въ которомъ воспитывались при старомъ порядкѣ массы, это—подчиненіе церкви; авторитетъ папы былъ совершенно изъятъ въ новомъ законѣ. Всѣ епископы были равны, и для утвержденія ихъ не требовалось согласія папы, поэтому составители этого закона удерживали католицизмъ безъ его главнаго формальнаго догмата, безъ папы. Непослѣдовательность являлась гро-

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

мадная, большинство народа и духовенства не могло признать подобную религію за католицизмъ. Съ другой стороны, это гражданское устройство церкви не удовлетворяло и интересовъ различныхъ группъ населенія, которыя склонялись къ реформаціи или стремились въ той или иной формѣ образовать свое вѣроисповѣдное общество. Законъ этотъ былъ какой-то странной полумѣрой, онъ сдѣлалъ очень большое зло: онъ внесъ раздоръ среди самаго французскаго народа. Масса обрядно-вѣрующихъ священниковъ и простолюдиновъ желала остаться вѣрными ученіямъ своихъ отцовъ, а потому явилась очень сильная оппозиція въ самомъ народѣ, изъ оппозиціи религіозной ставшая оппозиціей политической. Общее безвѣріе, распространившееся въ интеллигентныхъ классахъ Франціи, привело къ тому, что конвентъ счелъ себя въ правѣ отмѣнить всякій христіанскій культъ и провозгласить культъ разума. Съ этого момента дѣятели свободы начинаютъ поступать крайне деспотически по отношенію къ совѣсти всего народа. Вѣрующая масса встала съ негодованіемъ противъ подобнаго закона, и во имя новой религіи разума стали приноситься самыя невозможныя человѣческія жертвы: достаточно вспомнить ужасы Вандеи. Политическій тактъ Робеспьера заставилъ его подумать о необходимости удовлетворить запросы народа дарованіемъ какого либо новаго культа. Самъ вышедшій изъ народа, Робеспьеръ прекрасно понималъ, что массы не въ состояніи удовлетвориться какой либо раціоналистической религіей. Онъ считалъ необходимымъ для необразованнаго человѣка признаніе извѣстной внѣшней обрядности, которая бы служила ему олицетвореніемъ его религіозныхъ вѣрованій. Подобныя соображенія заставили Робеспьера декретировать существованіе верховнаго существа, и церемонія объявленія этой признанной актомъ государственной власти религіи вполнѣ напоминала уже своей обрядностью старую католическую религію. Директорія оставила въ силѣ запрещеніе открывать христіанскіе храмы, и по отношенію къ религіи эпоха директоріи можетъ считаться эпохой, допускающей свободу невѣрія, но совершенно не допускающей свободы вѣроисповѣданія. Что не удалось Робеспьеру съ его признаніемъ верховнаго существа, удалось Наполеону I, который въ качествѣ перваго консула заключилъ въ 1801 г. конкордатъ съ папой. Болѣе рѣшительный чѣмъ Робеспьеръ, Наполеонъ I не побоялся вернуть массамъ ту религію, которой онѣ такъ дорожили. Подобная мѣра имѣла важное значеніе для Наполеона. Этимъ онъ привлекалъ на свою сторону такого могущественнаго человѣка міра, какимъ являлся римскій папа. Значеніе конкордата Наполеона важно въ томъ отношеніи, что онъ очень удачно для тогдашняго времени разрѣшилъ вопросъ о свободѣ исповѣданія. Въ силу этого конкордата католическая религія есть религія большинства націи: она—религія народная, религія членовъ правительства, но она не является религіей государственной; этихъ понятій нельзя смѣшивать. Далѣе, остальные культы также поставлены были наряду съ католическимъ въ извѣстныя условія отправленія своей вѣры. Докладчикъ закона о конкордатѣ въ парламентѣ, Порталисъ, обстоятельно разъяснялъ принципъ, на которомъ стояло правительство при заключеніи конкордата. Каждая религія, по словамъ Порталиса, чтобы отправлять свой культъ,

должна быть признана правительствомъ, ибо правительство имѣетъ право разрѣшать извѣстныя исповѣданія, разсмотрѣвъ тѣ начала, на которыхъ построена церковная организація и тѣ нравственныя правила, которыя преподаются въ этихъ церквахъ. Равноправность установляется для тѣхъ вѣроисповѣданій, которыя во Франціи получили характеристичное названіе „cultes reconnus“. Только эти исповѣданія имѣютъ право на отправленія богослуженія. Всѣ они пользуются защитой государства; ихъ служители получаютъ содержаніе отъ казны. Кромѣ католической религіи къ признаннымъ исповѣданіямъ относились религіи: реформатская, лютеранская и еврейская, къ непризнаннымъ культамъ (culte nereconnu) относились различныя секты вродѣ анабаптистовъ, англійскихъ индепендентовъ и т. п. Всѣ они пользуются правомъ домашняго богослуженія съ разрѣшенія мѣстныхъ властей.

Главное политическое значеніе конкордата было въ томъ, что исповѣданіе вѣры не имѣло никакого значенія по отношенію къ пользованію правами гражданскими или политическими. Это начало признано не только въ кодексахъ, касающихся различныхъ религій, но и въ гражданскихъ законахъ Франціи „codes civils“. Подобный фактъ имѣлъ тѣмъ бо́льшую силу, что институтъ, освѣщаемый церковью,—бракъ, былъ признанъ чисто гражданскимъ институтомъ. Въ силу конституціи 1791 г. бракъ во Франціи разсматривался, какъ актъ гражданскій, и бракъ, заключенный такимъ порядкомъ, влекъ за собой тѣ же послѣдствія, какъ и бракъ, заключенный предъ властью церковной. Церковное благословеніе брака было предоставлено на усмотрѣніе самихъ брачущихся, поэтому необходимымъ условіемъ для признанія законности брака является совершеніе его въ меріи гражданскимъ порядкомъ.

Эти начала, признанныя во Франціи конкордатомъ, были распространены почти во всѣхъ другихъ конституціонныхъ государствахъ. Правда, нѣкоторыя изъ нихъ дѣлали значительныя изъятія по отношенію къ нѣкоторымъ исповѣданіямъ; такъ, напримѣръ, для Румыніи лишь Сенъ-Стефанскимъ договоромъ была признана равноправность евреевъ.

Если теперь мы пожелаемъ указать тѣ моменты, которые опредѣляютъ свободу совѣсти въ государствахъ конституціонныхъ, то мы увидимъ, что понятіе свободы совѣсти слагается изъ слѣдующихъ трехъ основныхъ моментовъ: 1) въ это понятіе входитъ прежде всего признаніе свободы выбора исповѣданія; юридически это выражается въ томъ, что исповѣданіе той или иной религіи не связано никакими ограниченіями въ области политическихъ или гражданскихъ правъ; 2) въ понятіе свободы совѣсти входитъ признаніе государствомъ свободы церкви, другими словами, право людей, исповѣдующихъ одну вѣру, составлять одно вѣроисповѣдное общество, именуемое церковью и давать ей соотвѣтственную организацію и 3) третій моментъ свободы совѣсти есть свобода проповѣди. По всѣмъ этимъ указаннымъ моментамъ можно различно группировать всѣ западно-европейскія конституціи. Свободу выбора исповѣданій можно считать признанной почти всѣми дѣйствующими конституціями; по второму вопросу такого единогласія мы не найдемъ; такъ, въ конституціяхъ Португаліи и Бразиліи мы находимъ очень

важное ограниченіе въ пользу католической религіи. Наконецъ, по третьему пункту мы находимъ еще болѣе разногласія, такъ какъ при признаніи господствующей церкви, а таковая признается въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ, свобода проповѣди является своего рода политическимъ орудіемъ, ибо признавая ту или иную господствующую церковь, государственная власть соединяетъ съ данными политическими интересами свои политическіе интересы, поэтому свобода проповѣди переходитъ уже изъ области чисто религіозныхъ отношеній въ область отношеній чисто политическихъ.

Изо всѣхъ конституціонныхъ государствъ только одно замѣчательно просто разрѣшило этотъ вопросъ, это — Сѣверо-Американскіе Штаты. Въ американской конституціи конгрессъ прямо отведенъ по вопросу церкви. Конституція опредѣлительно гласитъ, что государственная власть союза не имѣетъ права издавать какихъ либо законовъ, касающихся свободы совѣсти и церкви вообще; поэтому вопросъ о свободѣ совѣсти и тѣсно съ нимъ связанный вопросъ о свободѣ церкви въ Америкѣ поставленъ внѣ всякой регламентаціи со стороны государственной власти. Подобное отрѣшеніе отъ вопросовъ религіи вовсе не обратило, какъ многіе полагали, Америку въ страну безвѣрія; наоборотъ, трудно указать какую-либо другую страну, гдѣ бы можно найти такую массу вѣрующихъ, въ видѣ самыхъ разнообразныхъ признанныхъ и непризнанныхъ исповѣданій. Пій IX могъ съ полнымъ правомъ сказать, что Америка является той страной, гдѣ юридически онъ ничего не можетъ сдѣлать, но гдѣ фактически онъ можетъ сдѣлать очень многое.

Такимъ образомъ, Сѣверная Америка совершенно оригинально ставитъ вопросъ о свободѣ совѣсти, предоставляя самому обществу вѣдаться и разбираться въ этомъ сложномъ вопросѣ составленія своихъ вѣроисповѣдныхъ обществъ.

V. Общественная свобода.

Права, которыя имѣютъ значеніе общественной свободы, суть слѣдующія: право петицій, собраній и сходокъ. Названіе „общественная свобода“ можетъ быть приложено къ нимъ потому, что они осуществляются большимъ количествомъ лицъ, ибо всѣ они имѣютъ въ виду удовлетвореніе интересовъ помощью соединенія съ другими людьми. Вотъ почему они немыслимы внѣ общества. Мы разсмотримъ прежде всего право петицій. Подъ этимъ именемъ разумѣется право представлять прошенія съ цѣлью побудить законодательную и административную власть устранить извѣстныя злоупотребленія или ввести измѣненія въ законодательство. Содержаніе петицій можетъ быть чрезвычайно разнообразно, петиція представляется всегда на усмотрѣніе высшихъ властей въ государствѣ: королю, министру и палатамъ. Наибольшее значеніе имѣютъ петиціи, представленныя парламенту; палаты не въ состояніи знать всего; онѣ часто бываютъ въ неизвѣстности, въ какомъ настроеніи находятся граждане по извѣстнымъ вопросамъ. Такимъ образомъ, право подачи петицій можно разсматривать какъ наиболѣе правильный и цѣлесообразный путь заявленій объ общественныхъ нуждахъ.

Право петицій утвердилось прежде всего въ Англіи извѣстнымъ биллемъ о правахъ 1688 г. Право петиціи признается въ Англіи въ самыхъ широкихъ размѣрахъ. Въ палатахъ существуетъ особый комитетъ для принятія и предварительнаго разсмотрѣнія вносимыхъ туда петицій. Ни одинъ важный вопросъ законодательства не разрѣшается безъ заявленія въ формѣ петицій участія значительной массы населенія; такъ, петиція по поводу парламентской реформы 32 года была покрыта 1,200,000 подписей. Такое же значеніе имѣла петиція по поводу отмѣны торговли неграми, отмѣны хлѣбныхъ законовъ и предложенія Гладстона о расширеніи избирательнаго права. Англичане пользуются правомъ петицій въ такомъ обширномъ размѣрѣ, что ежегодно парламентъ въ среднемъ числѣ получаетъ до 10,000 петицій. Въ одномъ 70-мъ году получено было палатами 46,000 петицій съ 2,000,000 подписей, а въ 61-мъ году 120,000 петицій съ 18,000,000 подписей.

Законодательство требуетъ, чтобы сама петиція не содержала въ себѣ ничего принудительнаго и посягающаго на право законодательной власти, ибо петиція есть ни что иное, какъ прошеніе, слѣдовательно, не можетъ имѣть принудительнаго характера. По полученіи петиціи парламентъ воленъ или внять изложенной просьбѣ или отклонить ее. Юридическое значеніе петиціи состоитъ только въ томъ, что петиція должна быть непремѣнно разсмотрѣна парламентомъ. Чтобы петиція сохраняла присущій ей характеръ прошенія, англійское законодательство установляетъ слѣдующія формы и способы ея подачи: требуется 1) чтобы содержаніе петиціи было изложено въ почтительныхъ выраженіяхъ и чтобы въ началѣ ея стояло извѣстно написанное по формѣ обращеніе къ той или иной власти въ государствѣ; 2) петиція не можетъ получить доступа въ палату иначе, какъ черезъ одного изъ ея членовъ. Это имѣетъ слѣдующее основаніе: а) членъ палаты беретъ на себя отвѣтственность; б) петиціонеры сами не являются толпою въ парламентъ, чѣмъ предупреждаются разные безпорядки. Во Французскомъ правѣ петиція гарантируется конституціей 1791 года; она допускаетъ права представленія петиціи, подписанной лично каждымъ (signée individuellement), всѣ просители подаютъ петиціи отъ себя за своимъ подписомъ. Законодательныя собранія въ $179^1/_2$ году и конвентъ 1792—95 года на практикѣ отступали отъ этого начала. Въ то революціонное время законодательное собраніе допускало непосредственную подачу петиціи, что влекло за собой массу безпорядковъ, бурныхъ сценъ и революціонныхъ демонстрацій, производящихся толпою подъ предводительствомъ своихъ вождей. Наполеонъ I-й, по статьѣ 83-й консульской конституціи, фактически отнялъ право петиціи у французскаго народа. Хартія 1814 года постановляла, что петиція въ одну изъ палатъ должна быть составлена письменно; хартія запрещала подавать петиціи лично и у рѣшетки зданія, гдѣ засѣдало собраніе. Тѣ же постановленія удержала и конституціонная хартія 1830 года. Республиканская конституція 1848 года въ 8-й статьѣ предоставила гражданамъ полную свободу пользоваться правомъ петиціи, не ограничивая его никакими условіями. Но событія скоро указали на неудобства такого положенія дѣлъ.

Конституція второй Имперіи постановила, что петиція можетъ быть подаваема только сенату. Сенатъ, какъ извѣстно, состоялъ изъ лицъ назначаемыхъ императоромъ; слѣдовательно, петиція не могла имѣть того хода, какой могъ быть у нея въ парламентѣ. Въ 1866 году Senatus consultus расширилъ право петицій, но народъ мало прибѣгалъ къ этому праву. За семь первыхъ лѣтъ имперіи сенатъ получилъ всего 1,126 петицій. Третья французская республика въ конституціонномъ актѣ 1879 года установила слѣдующія условія для пользованія правомъ петицій: 1) Всякая петиція, обращаемая въ одну изъ палатъ, должна быть составлена и представлена письменно; 2) запрещается подача петиціи лично или у рѣшетки зданія во время собранія палаты; 3) налагается строгое наказаніе за возбужденіе подачи петиціи лично или у рѣшетки парламента.

Въ другихъ государствахъ постановленія о петиціяхъ сходны съ постановленіями 21-й ст. Бельгійской конституціи. Эта статья гласитъ: каждый можетъ представлять установленнымъ образомъ петиціи, подписанныя имъ однимъ или многими лицами. Представлять коллективныя петиціи разрѣшается лишь установленнымъ властямъ городовъ или другихъ признанныхъ союзовъ, но никакъ не частнымъ лицамъ. Совокупность частныхъ лицъ не разсматривается за представителя юридическаго лица. Личная подача петицій также запрещена бельгійской конституціей. Подобное постановленіе воспроизводится въ конституціи Италіи, Пруссіи, Австріи, Сербіи и Румыніи. Полная свобода петицій предоставлена конституціей Сѣверо-Американскихъ Штатовъ и Швейцаріи.

Въ американской конституціи 1787 г. въ числѣ правъ, которыхъ конгресъ не можетъ ограничивать, значится и право петицій. То же постановлено въ конституціяхъ отдѣльныхъ штатовъ.

Швейцарская конституція гарантируетъ право петицій и постановляетъ, что оно не можетъ быть ограничено постановленіями отдѣльныхъ кантоновъ. Къ общимъ правиламъ этимъ надо прибавить одно исключеніе: армія не можетъ подавать петицій вслѣдствіе боязни власти, что петиція, поданная вооруженными силами, можетъ легко перейти къ военнымъ дѣйствіямъ. Подача петицій арміей опредѣляется въ этихъ случаяхъ не общими конституціонными законами, а военными законами.

Право петицій является, такимъ образомъ, однимъ изъ проявленій общественной свободы, однимъ изъ способовъ воздѣйствія общества на законодательную власть. Слѣдующіе два вида общественной свободы: право ассоціацій и право сходокъ являются еще болѣе важнымъ условіемъ для воздѣйствія общества въ сферѣ политическихъ отношеній. Ассоціація и собраніе должны рѣзко различаться другъ отъ друга. Это различіе обусловливается слѣдующими основными чертами: 1) ассоціація есть собраніе людей, ставящихъ себѣ извѣстную, постоянную цѣль, ради которой они соединяются и образуютъ данную ассоціацію; 2) это собраніе людей является постояннымъ или точно опредѣленнымъ; члены ассоціаціи всегда извѣстны, всегда имѣется ихъ списокъ; 3) ассоціаціи имѣютъ опредѣленную организацію, на лицо есть власть данной ассоціаціи, черезъ которую происходятъ внѣшнія

сношенія. Сходка или собраніе собирается для какого-нибудь опредѣленнаго случая, окончаніемъ котораго исчерпывается цѣль сходки. Слѣдовательно, сходка отличается слѣдующими качествами: 1) временною цѣлью ея собранія; 2) неопредѣленностью состава, ибо на сходку можетъ придти всякій; такимъ образомъ, размѣры и составъ сходки являются вполнѣ неопредѣленными; 3) отсутствіе правильной организаціи, такъ какъ сходкѣ можно придать только внѣшнюю организацію, которая не имѣетъ такого значенія, какъ выборныя власти въ разныхъ ассоціаціяхъ. Послѣ указанія на эти основныя различія, мы сейчасъ можемъ видѣть, что государство не одинаково относилось къ тѣмъ и другимъ видамъ проявленія общественной свободы, и мотивомъ подобнаго отношенія является неодинаковость условій ихъ опасности для государственной власти. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что сходка представляетъ гораздо бо̀льшую опасность для государства, чѣмъ ассоціація. По этимъ соображеніямъ ассоціація раньше и въ бо̀льшихъ размѣрахъ признается государственной властью. Спрашивается, всѣ ли ассоціаціи пользуются одинаковымъ правомъ въ государствѣ? Государственная власть стараго порядка учреждала ассоціаціи экономическаго и научнаго характера, но она рѣдко учреждала ассоціаціи политическаго характера, слѣдовательно, интересъ для государственнаго права болѣе всего представляютъ тѣ ассоціаціи, которыя имѣютъ чисто политическій характеръ, которыя создаются для того, чтобы выяснить себѣ извѣстную политическую программу и такимъ образомъ являться необходимымъ подспорьемъ для участія народа въ государственной жизни. Но и ассоціаціи совершенно иного характера имѣютъ также если не политическій, то общественный характеръ. Конституціей провозглашается право ассоціацій безъ всякой оговорки по отношенію къ цѣли, которую онѣ преслѣдуютъ и современное конституціонное право стремится къ тому, чтобы установить однообразный порядокъ для открытія ассоціацій. До сихъ поръ объ ассоціаціяхъ, имѣющихъ экономическо-торговый характеръ, говорится спеціально въ кодексахъ торговаго законодательства; въ ассоціаціяхъ, имѣющихъ религіозный и научный характеръ, въ соотвѣтствующихъ законахъ о духовныхъ дѣлахъ государства и въ законахъ по народному просвѣщенію государствъ. Словомъ, эти всѣ ассоціаціи имѣютъ болѣе отношенія къ гражданскому, торговому или церковному праву. Къ государственному праву преимущественно относятся ассоціаціи, имѣющія политическую силу и потому играющія роль въ политической жизни народа. При нормальныхъ условіяхъ образованія ассоціацій государство знаетъ какъ всѣ существующія въ его предѣлахъ ассоціаціи, такъ ихъ цѣли, организацію и средства дѣйствія. Ассоціація можетъ считаться опаснымъ явленіемъ для государствъ только тогда, когда она: 1) преслѣдуетъ недозволенныя закономъ цѣли, противорѣчащія государственному порядку и 2) когда она принимаетъ формы тайнаго общества. Поэтому законодательство ассоціацій направлено противъ тѣхъ условій, при которыхъ ассоціація можетъ сдѣлаться вредной и опасной для существованія государства. Государства въ этомъ отношеніи въ Европѣ шли очень далеко. Преслѣдуя ассоціаціи съ разными недозволенными цѣлями, государственная власть закрывала ассоціаціи совершенно безвредныя.

Между тѣмъ признаніе общественнаго значенія ассоціацій имѣетъ громадное значеніе. Великая революція очень дурно отнеслась къ вопросу объ ассоціаціяхъ; въ средніе вѣка жизнь ремесленныхъ цеховъ, ученыхъ корпорацій, торговыхъ компаній и вся корпоративная жизнь развивалась естественно сама собой. Съ развитіемъ абсолютной власти въ государствахъ Европы эти формы средневѣковыхъ корпорацій падаютъ, причемъ причиной являются отчасти ихъ собственные внутренніе недостатки. Революція застала эти учрежденія выродившимися и вмѣсто пользы приносившими вредъ, ибо они уже не были средствомъ поддержанія свободы человѣка, а наоборотъ средневѣковые цехи являлись орудіемъ монополій и привилегій, крайне вредно отражавшихся на свободѣ личности. Уничтоживъ постановленіемъ конституціи 1791 года старыя формы корпорацій, французская революція не замѣтила того внутренняго значенія и той силы, которая скрывалась подъ этими внѣшними, часто негодными формами. Но непосредственная потребность новой жизни, особенно въ области экономической, показывала существенную необходимость выставить новую организацію новыхъ союзовъ, основанныхъ не на принужденіи, какъ прежде, а на свободномъ согласіи лицъ, соединяющихся для защиты тѣхъ или другихъ общихъ интересовъ. Долгое время такіе союзы, преслѣдующіе общественно-религіозныя цѣли, подходили подъ дѣйствіе того общаго правила, что для ихъ образованія требуется предварительное разрѣшеніе. Такъ продолжалось много времени, и только въ послѣднее время на континентѣ Европы стали проводить различія между общественными, политическими и религіозными ассоціаціями, другими словами, между тѣми ассоціаціями, которыя имѣютъ въ виду цѣли промышленныя, торговыя и т. п. и тѣми, которыя имѣютъ въ виду цѣли политическія и религіозныя.

По отношенію къ первымъ, ассоціаціямъ общественнымъ, стала примѣняться система заявокъ. Установилось требованіе, что всѣ ассоціаціи, неподчиненныя правиламъ торговаго, ремесленнаго и другого спеціальнаго законодательства, должны быть извѣстны государству. Отъ учредителя такой ассоціаціи требуется заявка мѣстной власти объ имѣющемъ образоваться обществѣ, которое должно преслѣдовать тѣ или другія цѣли, ради которыхъ оно организуется. Нѣкоторыя законодательства требуютъ представленія устава ассоціаціи, списка членовъ, имена и адреса членовъ бюро. Въ континентальномъ законодательствѣ представляются слѣдующіе важные моменты по отношенію къ праву ассоціаціи. Въ отношеніи къ ассоціаціямъ дѣйствующее нынѣ право въ Англіи выработалось постепенно въ теченіе второй половины XVIII в. Узаконенія, выработавшіяся въ то время, касаются слѣдующихъ пунктовъ: 1) воспрещаются всякіе тайные союзы, ибо имъ по существу сопутствуетъ презумпція недозволенныхъ закономъ цѣлей; исключенія дѣлаются только для обществъ масоновъ, по ихъ безвредности; 2) воспрещаются ассоціаціи, въ которыхъ какъ члены, такъ и начальствующія лица другъ другу неизвѣстны; 3) не дозволяются союзы, гдѣ члены обязываются принимать присягу; 4) запрещаются ассоціаціи, имѣющія свои развѣтвленія. Всѣ ассоціаціи, какъ политическія, такъ и общественныя,

не противорѣчающія этимъ условіямъ, требуютъ для своего возникновенія лишь простой заявки.

Въ Пруссіи законъ объ ассоціаціяхъ есть законъ 11 марта 1850 г. Законъ 11 марта одновременно регулируетъ какъ политическія, такъ и неполитическія ассоціаціи. Относительно политическихъ ассоціацій законъ 1850 г. установляетъ слѣдующее правило: о всякомъ постановленіи, которое учреждаетъ ассоціація мѣстной власти должно быть извѣстно втеченіе 3-хъ дней. Ей долженъ быть представленъ статутъ открытой ассоціаціи и списокъ ея членовъ; мѣстную власть извѣщаютъ своевременно и обо всѣхъ измѣненіяхъ, которыя произойдутъ въ организаціи и вообще въ статутѣ ассоціаціи. Постановленія эти не касаются такъ называемыхъ признанныхъ корпорацій (церкви и другихъ). Для политическихъ ассоціацій узаконяются слѣдующія условія: въ ихъ составъ не должны входить женщины, дѣти; подобный разрядъ лицъ, а равно и всѣ несовершеннолѣтнія, не должны присутствовать при преніяхъ ассоціацій, а, будучи замѣчены тамъ, оттуда удаляются; въ случаѣ неисполненія предсѣдателемъ этой обязанности, органъ мѣстной административной власти можетъ требовать закрытія и распущенія собранія; каждой ассоціаціи не дозволяется вести сношенія съ другими ассоціаціями, а также не допускается и филіація. Постановленія эти не касаются промышленныхъ ассоціацій, которыя по промышленному уставу 1869 г. пользуются бо́льшей свободой, а также ассоціацій ученыхъ. Австрійскій законъ 15 ноября 1857 г. требуетъ, чтобы мѣстнымъ властямъ при основаніи союза былъ представленъ статутъ, въ которомъ должны быть обозначены: 1) цѣли и средства союза; 2) первоначальный составъ и способы его возобновленія; 3) мѣстопребываніе его; 4) права и обязанности членовъ; 5) органы управленія; 6) способъ рѣшеній и ихъ публикація; 7) способы сношеній съ правительствомъ и другими лицами, и наконецъ 8) способъ ликвидаціи союза. Запрещается принимать въ составъ союза иностранцевъ, женщинъ и несовершеннолѣтнихъ. Бюро ассоціаціи обязывается извѣщать втеченіе 3-хъ дней мѣстныя власти о вновь вступившихъ членахъ. Заявленіе объ общихъ собраніяхъ должно быть сдѣлано за 24 часа, и мѣстной власти предоставлено право посылать на собранія своего представителя; при нарушеніи этого условія собраніе можетъ быть закрыто. Не только собраніе, но и самъ союзъ можетъ быть закрытъ въ случаѣ уклоненія его дѣйствій отъ программы устава, и если въ засѣданіяхъ его ведутся рѣчи, явно противныя существующему порядку. Право сходокъ вырабатывалось всего медленнѣе, и понятно почему. Если ассоціація въ формѣ тайнаго общества и представляетъ опасность для государства, то ея вредныя дѣйствія проявляются съ извѣстной постепенностью, а не внезапными потрясеніями. На сходкѣ же, гдѣ люди, собравшіеся для обсужденія текущихъ вопросовъ, подчиняются вліянію оратора, вызывающаго ихъ страсти и стадное чувство, нѣтъ мѣста спокойному отношенію къ разбираемому вопросу, и, благодаря этому, у большинства нѣтъ уваженія личности и чужихъ мнѣній, а также и законовъ. Возбужденныя страсти могутъ породить въ такомъ случаѣ весьма нежелательное, трудно поборимое движеніе. При своихъ постановле-

ніяхъ о сходкахъ, законодательство принуждено считаться съ этими особенностями.

Относительно свободы ассоціацій и сходокъ Англія стоитъ впереди всѣхъ другихъ государствъ. Англичане научились пользоваться своимъ исконнымъ правомъ митинговъ, хотя и у нихъ иногда бываютъ сходки бурнаго характера. Континентальныя государства, особенно Франція, неодобрительно относятся къ этому праву, и только законъ 1881 г. немного расширилъ право сходокъ.

Англійское законодательство, предоставляя широкую свободу митингамъ, содержитъ въ себѣ ограниченія этого права, но не расчитываетъ на мѣры предупредительныя. Митинги могутъ происходить безъ предварительнаго разрѣшенія мѣстной административной власти, но законодательство обставляетъ митинги подходящими условіями: 1) воспрещается собраніе митинговъ на дорогахъ и улицахъ, во избѣжаніе стѣсненій для проѣзжающихъ и пѣшеходовъ; 2) запрещается устраивать сходки на разстояніи ближе одной мили отъ зданія парламента, во избѣжаніе нападенія на парламентъ на случай, если митингъ станетъ шумнымъ. Если митингъ принимаетъ видъ, по техническому выраженію, „незаконнаго и шумнаго сборища“, то законъ предоставляетъ мѣстнымъ властямъ, мировымъ судьямъ, право предложить собранію разойтись и, въ случаѣ только неисполненія этого требованія, прибѣгнуть къ военной силѣ. Виновные участники разогнаннаго митинга предаются суду въ общемъ порядкѣ, суду присяжныхъ, а не подлежатъ юрисдикціи спеціальныхъ судилищъ.

Законодательства другихъ государствъ устанавливаютъ различіе между собраніями, происходящими въ закрытомъ помѣщеніи и подъ открытымъ небомъ. По прусскому закону 11 января 1850 г. (ст. 29), всѣмъ пруссакамъ предоставляется право безъ предварительнаго разрѣшенія собираться мирно и безъ оружія въ закрытомъ помѣщеніи. Подъ закрытымъ помѣщеніемъ разумѣется комната или зало въ домѣ, не служащее однако мѣстожительствомъ лица, устраивающаго собраніе; собравшіяся лица разсматриваются не какъ гости его, а какъ лица, пришедшія по предварительному извѣщенію. И такъ, 29 ст. закона 11 января 1850 г. даетъ право устраивать собранія въ закрытомъ помѣщеніи безъ ограниченія числа лицъ. Сходка въ закрытомъ помѣщеніи, не могущемъ вмѣстить громадную массу людей, не угрожаетъ общественному порядку, а на площади или загородомъ могутъ собраться десятки тысячъ народа. Предусматривая это, ст. 29 гласитъ: постановленіе о сходкахъ въ закрытомъ помѣщеніи не распространяется на сборища подъ открытымъ небомъ. Законъ долженъ опредѣлить, при какихъ условіяхъ можетъ быть дано разрѣшеніе на устройство сходки подъ открытымъ небомъ. Главныя постановленія закона 11 марта состоятъ въ слѣдующемъ: 1) обо всѣхъ собраніяхъ, гдѣ должны происходить обсужденія по вопросамъ общественнымъ, устроители ихъ за 24 часа должны извѣстить мѣстную власть съ указаніемъ мѣста и времени; мѣстная власть выдаетъ свидѣтельство о полученіи извѣщенія. Открытіе сходки подъ открытымъ небомъ зависитъ отъ письменнаго разрѣшенія мѣстной полицейской власти, испрошеннаго за 48

часовъ до сходки. Полицейская власть только тогда можетъ отказать въ разрѣшеніи, если имѣетъ основательныя подозрѣнія, что общественному порядку грозитъ опасность. 2) Собраніе не можетъ происходить на разстояніи ближе 2 миль отъ резиденціи короля или ландтага, когда послѣдній въ сборѣ.

Подобныя же постановленія встрѣчаются въ австрійскомъ законѣ 1867 г., въ итальянскомъ законодательствѣ и законодательствахъ другихъ государствъ. Иныя начала положены въ основаніе закона 1881 г. 30 іюня. Прежніе французскіе законы всѣ собранія ставили въ зависимость отъ предварительнаго разрѣшенія мѣстныхъ властей. Законъ 1868 г. нѣсколько смягчилъ это положеніе. Законъ 1881 г. полнѣе признаетъ право сходокъ: онъ отмѣняетъ необходимость предварительныхъ разрѣшеній и требуетъ заявки о всякой сходкѣ со стороны двухъ лицъ, полноправныхъ гражданъ, изъ которыхъ одно состоитъ жителемъ того мѣста. Въ заявленіи указываются цѣль, время, мѣсто сходки и представляется въ Парижѣ — префекту полиціи, въ главныхъ городахъ департаментовъ — мѣстному префекту, и въ прочихъ городахъ и общинахъ — меру. Открытіе сходки разрѣшается спустя 24 часа послѣ заявки. Исключеніе сдѣлано для избирательныхъ сходокъ, которыя могутъ быть собраны черезъ 2 часа послѣ заявки, но зато на нихъ могутъ участвовать только избиратели и въ удостовѣреніе этого они должны представлять свою избирательную карточку; уменьшеніе заявочнаго срока какъ бы уравновѣшивается ограниченіемъ числа присутствующихъ лицъ. Затѣмъ, воспрещается устраивать собранія на улицахъ и продолжать ихъ позже 11 часовъ пополудни (сходки въ закрытомъ помѣщеніи могутъ закрываться позднѣе). Каждая сходка должна имѣть бюро изъ 3-хъ лицъ: предсѣдателя, его помощника и секретаря, отвѣчающихъ за порядокъ. Мѣстная власть можетъ послать на сходку лицо административнаго или судебнаго вѣдомства. Лицо, присутствующее на сходкѣ въ качествѣ правительственнаго делегата, должно быть въ своей должностной формѣ; слѣдовательно, правительство примѣняетъ въ данномъ случаѣ систему явнаго наблюденія. Эти делегаты могутъ закрыть сходку или по предложенію предсѣдателя, или самостоятельно, если сходка принимаетъ бурный, угрожающій характеръ.

VI. Политическая свобода.

Политическая свобода въ ученіи Монтескье опредѣлялась какъ спокойствіе духа гражданина, происходящее отъ увѣренности въ собственной безопасности. Иными словами, Монтескье понятіе политической свободы отождествлялъ съ понятіемъ личной свободы.

Послѣ Монтескье слово политическая свобода разумѣлось нѣсколько въ иномъ смыслѣ. Монтескье упрекалъ античный міръ въ томъ, что онъ смѣшивалъ понятіе свободы народа и власти народа. Къ чести Монтескье надо сказать, что онъ опередилъ на цѣлое столѣтіе науку государственнаго права, бросая, между прочимъ, подобное замѣчаніе. Смыслъ

этого замѣчанія состоитъ въ томъ, что свобода народа не обезпечивается только допущеніемъ народа къ власти, какъ думалъ древній міръ; для человѣка новаго времени необходима гарантія государства для осуществленія цѣлаго ряда матеріальныхъ и духовныхъ интересовъ. Только новое время выдвинуло на первый планъ такіе большіе вопросы какъ свобода совѣсти, печати, собраній и т. д. Слѣдовательно, мысль у Монтескье замѣчательно глубокая. Онъ говоритъ объ измѣненіи самаго характера государственной власти, объ установленіи цѣлаго ряда юридическихъ отношеній въ государствѣ, опредѣляющихъ степень свободы индивидовъ и различныхъ общественныхъ группъ. Монтескье видѣлъ суть этихъ новыхъ отношеній власти къ населенію въ раздѣленіи властей. Новое время, какъ это увидимъ ниже въ отдѣлѣ II (конструкція государственныхъ учрежденій), выработало для этой цѣли очень большой рядъ различныхъ мѣръ.

Заслуга Монтескье передъ наукою государственнаго права все-таки не устраняетъ возможности указать на односторонность его воззрѣній: политическая свобода не можетъ быть отождествлена съ личной свободой, равно какъ власть народа нельзя отождествить вообще съ свободою народа. Подъ политической свободой въ тѣсномъ смыслѣ надо разумѣть совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ степень свободнаго самоопредѣленія подданныхъ въ удовлетвореніи ихъ политическихъ интересовъ. Въ чемъ же могутъ выразиться эти интересы? Въ возможности участія во власти. Слѣдовательно, политическая свобода, въ тѣсномъ смыслѣ слова, есть совокупность юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ степень участія народа *во власти*.

Мы знаемъ, что власть государственная можетъ проявиться въ различныхъ функціяхъ, и главнѣйшія изъ нихъ суть: *законодательство*, *судъ* и *управленіе*. Поэтому населеніе государства для удовлетворенія своихъ политическихъ интересовъ стремится къ участію во всѣхъ указанныхъ выше функціяхъ власти: въ законодательствѣ (парламенты), судѣ (присяжные, шефены) и управленіи (самоуправленіе).

Признаніе за подданными права участія во всѣхъ этихъ функціяхъ власти и составляетъ содержаніе понятія политической свободы. О характерѣ юридическихъ отношеній, служащихъ для удовлетворенія этого особаго вида свободы въ государствѣ — именно политической свободы — мы скажемъ въ отдѣлѣ о конструкціи государственныхъ учрежденій. Въ ученіи о свободѣ въ государствѣ политическая свобода должна занять принадлежащее ей мѣсто, ибо ею установляется степень самоопредѣленія населенія въ области чисто политическихъ интересовъ.

VII. Пріостановка конституціонныхъ гарантій.

Таковы главнѣйшія гарантіи личной и общественной свободы, установленной конституціонными актами. Но эти гарантіи не выставляются какъ абсолютно обязательныя требованія для государственной власти. Бываютъ моменты въ жизни каждаго государства, когда сила событій выдвигаетъ са-

мый вопросъ о существованіи государства. Тогда для правительственной власти возникаетъ обязанность дѣйствовать по праву государственной необходимости. Въ такихъ случаяхъ правительственная власть пріостанавливаетъ дѣйствіе иныхъ гарантій личной и общественной свободы, установляетъ особый порядокъ управленія (осадное положеніе) и пр.

Въ Англіи чрезвычайной мѣрою является пріостановка дѣйствія Habeas Corpus Act'a. Юридическія послѣдствія этой пріостановки состоятъ въ томъ, что арестованныя лица, втеченіи того срока, на который пріостановленъ Habeas Corpus Act, не имѣютъ права требовать освобожденія на поруки, представленія въ судъ или освобожденія. Но лица, издающія предписаніе объ арестѣ, подвергаются отвѣтственности въ случаѣ беззаконности своихъ дѣйствій, и противъ этихъ лицъ, по истеченіи срока пріостановки Habeas Corpus Act'a, могутъ быть возбуждаемы иски. Чтобы оградить отъ этого должностныхъ лицъ, парламентъ покрываетъ ихъ дѣйствія индемнитетнымъ биллемъ (биллемъ о ненаказуемости). Дѣйствіе Habeas Corpus Act'a можетъ быть пріостановлено только законодательнымъ порядкомъ, т. е. постановленіемъ парламента. Послѣдній, въ случаѣ опасности, даетъ правительству право ареста подозрительныхъ лицъ, но даетъ это право на опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго министерство обязано представить отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ. Случаи пріостановки дѣйствія Habeas Corpus Act'a въ предѣлахъ Англіи вызывались чрезвычайными обстоятельствами.

Въ 1794 г. было пріостановлено дѣйствіе Habeas Corpus Act'a вслѣдствіе опасенія, что идеи французской революціи могутъ распространиться въ англійскомъ обществѣ. Спустя восемь лѣтъ, въ 1801 г., дѣйствіе Habeas Corpus Act'a было возстановлено. Въ 1817 г. въ карету принца регента было пущено нѣсколько пуль и камней. Это вызвало опять пріостановку Habeas Corpus Act'a, но въ слѣдующемъ же году парламентъ не возобновилъ данныхъ министерству полномочій.

Съ тѣхъ поръ дѣйствіе Habeas Corpus Act'a въ Англіи не пріостанавливается ни разу, не смотря на проявленія народнаго недовольства. Но эта мѣра часто примѣняется въ Ирландіи; но и тамъ она оказывается не способной рѣшить „ирландскій вопросъ".

Континентальныя конституціи въ отношеніи права принятія чрезвычайныхъ мѣръ могутъ быть раздѣлены на 3 группы.

Къ первой относятся конституціи, вовсе воспрещающія пріостанавливать дѣйствіе конституціонныхъ гарантій. Такова бельгійская конституція; ея 130 ст. постановляетъ, что „конституція не можетъ быть пріостановлена въ своемъ дѣйствіи ни въ цѣломъ, ни въ частяхъ".

Ко второй категоріи принадлежатъ конституціи, которыя пріостанавливаютъ дѣйствіе гарантій не иначе какъ законодательнымъ порядкомъ, напр., испанская конституція 1876 г. и др.

Къ третьей категоріи относятся конституціи, дозволяющія правительству чрезвычайныя мѣры (австрійская конституція и др.).

Но особаго вниманія заслуживаютъ законы Франціи и Германіи. Ихъ чрезвычайными мѣрами является осадное положеніе. Изобрѣтеніе этой

мѣры принадлежитъ Франціи. Само по себѣ управленіе мѣстностью на осадномъ положеніи вытекаетъ изъ условій военнаго времени; по французскимъ законамъ этотъ видъ военной диктатуры можетъ быть установленъ и въ случаѣ внутреннихъ смутъ.

Въ настоящее время порядокъ объявленія осаднаго положенія во Франціи установленъ слѣдующій: осадное положеніе можетъ быть объявлено только вслѣдствіе непосредственно грозящей опасности (война, возстаніе); оно можетъ быть объявлено только закономъ, указывающимъ мѣстности, гдѣ осадное положеніе установляется, и опредѣляетъ срокъ его дѣйствія. Въ случаѣ отсрочки засѣданій палатъ, осадное положеніе можетъ быть объявлено президентомъ республики, согласно съ мнѣніемъ министерства. Но въ этомъ случаѣ палаты собираются черезъ два дня. Въ случаѣ роспуска палаты депутатовъ, президентъ только въ случаѣ внѣшней войны можетъ объявить въ данной мѣстности осадное положеніе. Но онъ обязанъ созвать избирательныя собранія и собрать палаты въ самый краткій срокъ и представить на ихъ усмотрѣніе сдѣланное распоряженіе. Кромѣ того, осадное положеніе (ст. 4 и 5 закона 49 г.) можетъ быть объявлено: 1) въ военныхъ пунктахъ командующими войсками, отдающими отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ правительству. 2) Президентъ можетъ продолжить осадное положеніе мѣстности, предложивъ это на разсмотрѣніе палатъ.

Послѣдствія осаднаго положенія опредѣляются ст. 7—11 закона 1849 г. Они состоятъ: 1) въ передачѣ важнѣйшихъ правъ власти властямъ военнымъ; 2) вѣдѣніе преступленій противъ государства и общественнаго порядка можетъ быть передано военнымъ судамъ; 3) военнымъ властямъ дается право производить обыски, высылку лицъ, отбирать оружіе и воспрещать изданія и сходки, почитаемыя вредными для общественнаго спокойствія.

Начала французскихъ законовъ объ „осадномъ положеніи“ перешли и въ Германію, особенно въ прусское законодательство.

Ст. 111 прусской конституціи, въ случаѣ войны или возстанія, дѣйствія статей 5—7 (гарантіи личной свободы), 27, 30 (свобода печати, сходокъ и ассоціацій) и 36 (объ употребленіи военной силы не иначе какъ въ случаяхъ предусмотрѣнныхъ закономъ и по требованію гражданскихъ властей) могутъ быть пріостановлены. „Подробности опредѣляетъ законъ“.

Изъ послѣднихъ словъ видно, что вопросъ о „порядкѣ пріостановки“ остался открытымъ. Имѣла ли на это право законодательная власть или исполнительная? Законъ 4 іюня 1851 г. рѣшилъ этотъ вопросъ въ пользу власти исполнительной, по крайней мѣрѣ относительно объявленія осаднаго положенія; объявленіе его предоставлено королю подъ отвѣтственностью министровъ. Послѣдніе обязаны сообщить объ этомъ палатамъ тотчасъ же (sofort) или въ ближайшую сессію. Но законъ не сообщаетъ, въ правѣ ли палаты отмѣнить эту мѣру. Послѣдствія осаднаго положенія приблизительно тѣ же, какъ и по французскому праву. Императору, въ случаѣ опасности, предоставляется объявить каждую мѣстность въ осадномъ положеніи.

Особенною формою примѣненія этого права является установленіе „малаго осаднаго положенія“ на основаніи § 28 закона противъ соціалистовъ.

Законъ этотъ запрещаетъ соціалистическія ассоціаціи, изданія, кассы, сходки и т. д. Но кромѣ того въ этомъ законѣ имѣется постановленіе о пріостановкѣ нѣкоторыхъ общихъ конституціонныхъ гарантій. Центральныя установленія союзныхъ государствъ могутъ принимать слѣдующія мѣры: 1) допускать сходки только съ предварительнаго разрѣшенія полиціи; 2) воспрещать распространеніе печатныхъ произведеній на общественныхъ дорогахъ, улицахъ, площадяхъ и другихъ общественныхъ мѣстахъ; 3) воспрещать жительство въ данной мѣстности лицамъ, опаснымъ съ точки зрѣнія общественнаго спокойствія; 4) воспрещать, ограничивать ношеніе, ввозъ и продажу оружія.

Права министерства по объявленію малаго осаднаго положенія ограничены слѣдующими условіями: 1) малое осадное положеніе можетъ быть объявлено только съ согласія союзнаго совѣта и на срокъ не свыше одного года; 2) о каждомъ такомъ распоряженіи долженъ быть данъ отчетъ рейхстагу тотчасъ, или въ ближайшую его сессію.

Союзная конституція Сѣв. Ам. Штатовъ воспрещаетъ конгрессу касаться своими законами свободы вѣроисповѣданій, слова, печати, мирныхъ сходокъ и петицій. Но дѣйствіе Habeas Corpus Act'a можетъ быть пріостановлено въ случаѣ возстанія или иноземнаго вторженія. Право это предоставляется конгрессу; слѣдовательно, исполнительная власть не можетъ сама собою прибѣгнуть къ этой мѣрѣ. Но исполнительная власть въ лицѣ президента, въ случаѣ надобности, вооружается экстренными правами, въ качествѣ главнокомандующаго военными силами союза. Это военное право можетъ сдѣлаться довольно обширнымъ, примѣромъ чему служатъ дѣйствія Авраама Линкольна въ эпоху междуусобной войны 1861—1863 года.

§ 4. Условія законности въ государствѣ.

Предыдущіе §§ имѣли въ виду разобрать тѣ условія, въ которыхъ проявляются въ политической жизни государственное начало и личное начало, другими словами, какимъ образомъ въ государствѣ выражаются стремленія къ порядку и стремленія къ свободѣ. То и другое начало должны найти себѣ выраженіе въ законѣ. Законъ есть общее правило, опредѣляющее какъ мѣру свободы въ государствѣ, такъ и предѣлы государственной власти. Поэтому государство въ лицѣ его агентовъ должно въ законѣ найти указанія на порядокъ и способы своей дѣятельности; частныя лица и общественные союзы въ законѣ должны усмотрѣть свои права и обязанности. Поэтому законъ является какъ бы соединеніемъ авторитета и свободы, одинаковымъ безстрастнымъ выразителемъ какъ общественнаго, такъ и личнаго начала въ государственномъ союзѣ. Самое понятіе и слово „законъ“ гораздо старѣе слова „государство“. Довольно поздно латинское civitas, греческое πολιτεία, являются въ качествѣ общаго установившагося термина, означающаго государство. Между тѣмъ слово „законъ“ (νόμος) встрѣчается уже въ первоначальныхъ греческихъ источникахъ; въ нихъ нѣтъ самого понятія государства, а его замѣняетъ наименованіе „Πόλις“, т. е. „городъ“, или общины (въ Римѣ) и иныя

наименованія, обозначающія разные человѣческіе союзы. Во всѣхъ этихъ стадіяхъ развитія разныхъ формъ и терминовъ государства законъ встрѣчается почти всегда.

Νόμος въ Греціи и lex въ Римѣ—эти понятія мы видимъ существующими во всевозможныхъ измѣненіяхъ въ государственныхъ учрежденіяхъ. Что́ же собой выражало понятіе законъ въ эпоху античнаго государства? Мы припомнимъ, что греческое античное государство было олицетвореніемъ полноты государственной власти, причемъ эта полнота касалась не только политическихъ, но и цѣлаго ряда другихъ отношеній: религіозныхъ, нравственныхъ, правовыхъ и т. п. Вслѣдствіе этого законъ былъ единственнымъ регуляторомъ всѣхъ различныхъ сферъ человѣческой жизни. Едва ли можно было говорить о предѣлахъ государственной власти въ античномъ мірѣ. Всѣ извѣстные законодатели древности: Ликургъ, Солонъ, Клисѳенъ и др. предписываютъ новыя реформы государственнаго строя, указываютъ разные разряды гражданъ, и весь тонъ ихъ законодательства имѣетъ исключительно въ виду обезпечить интересы порядка, а слѣдовательно интересы цѣлаго, а не интересы отдѣльныхъ лицъ. Въ Римѣ понятіе lex является прежде всего, какъ выразитель интересовъ порядка, а не свободы. Самая терминологія этого слова указываетъ намъ на подобное его значеніе. Первоначальные римскіе законы касались именно опредѣляемыхъ правъ и обязанностей гражданъ. Знаменитый законъ 12-ти таблицъ есть ни что иное, какъ первоначальный кодексъ гражданскаго права. Это право провозглашалось какъ имѣющее задачею установить внутреннія отношенія между членами союза, но отнюдь не касалось ограниченія самой государственной власти. Законъ въ эпоху Рима явился выразителемъ воли самого народа. Постепенное видоизмѣненіе народнаго собранія Рима указываетъ намъ, что законъ всецѣло долженъ былъ быть выразителемъ воли римскаго народа; съ установленіемъ имперіи законъ явился выразителемъ воли принцепса, императора. Послѣ паденія Рима законы сдѣлались предметомъ изученія, какъ законы, постановляющіе рядъ нормъ, касающихся гражданскихъ правоотношеній. Эпоха феодализма, развившаяся въ Европѣ, отнеслась очень неблагопріятно къ установленію общихъ законовъ. Послѣ развитыхъ нормъ права тѣмъ законамъ, которые мы находимъ въ эпоху Рима, новые германскіе народы могли противупоставить не законы, а обычаи. Весь строй жизни первобытныхъ германскихъ народовъ основывался именно на ихъ старыхъ обычаяхъ. Правда, уже въ эпоху, быстро слѣдующую послѣ паденія Рима, какъ у франковъ, такъ и у англосаксовъ мы встрѣчаемся съ личностью королей, желающихъ фиксировать нормы права. Законы Хлодвига, Этельреда, Альфреда Великаго—всѣ эти наименованія указываютъ намъ, что и германскому народу не чуждо было желаніе кодифицировать обычное право. Съ установленіемъ феодальныхъ отношеній мѣсто закона, регулирующаго права и обязанности подданныхъ, заняли частноправовые договоры сюзерена и вассала. Договорный характеръ, присущій всему феодальному строю государства, отразился на томъ, что всѣ постановленія имѣли характеръ общеустановляющихся обычаевъ. Побѣда феодализма, такимъ образомъ, не принесла ничего

новаго въ понятіе закона, наоборотъ она затемнила это понятіе, поставивъ вмѣсто него понятіе договора. Постепенный ростъ понятія власти обусловливается появленіемъ новыхъ понятій о законѣ. Короли, опираясь на теорію божественнаго происхожденія власти, стремятся издавать нормы, имѣющія обязательную силу для своихъ подданныхъ, безъ всякаго согласія съ ними; слѣдовательно, королевское законодательство имѣетъ характеръ не договора, оно имѣетъ характеръ одностороннаго установленія извѣстныхъ нормъ, регулирующихъ политическія отношенія. Новое пониманіе закона развилось только въ городскихъ общинахъ, возставшихъ противъ феодаловъ и стремившихся къ политической автономіи. Въ этихъ городскихъ республикахъ стало постепенно выработываться, по словамъ Отто Гирке, понятіе о государствѣ, которое является господствующимъ въ наше время. Въ средневѣковыхъ городахъ, по словамъ того же ученаго, впервые выработалось понятіе объ единомъ, обязательномъ для всѣхъ законѣ, выработалось понятіе о томъ, что источникомъ этого закона является воля самого городского населенія, такъ что старыя средневѣковыя городскія республики указали какъ на источникъ, такъ и на необходимыя условія, въ которыхъ долженъ быть поставленъ законъ. Постепенно подчиняя своей власти городскія общины, королевская власть пользовалась многими идеями и учрежденіями, развившимися на почвѣ городского самоуправленія; въ числѣ этихъ взятыхъ отъ городовъ понятій не послѣднее мѣсто занимало понятіе о законѣ. Разница абсолютнаго пониманія закона отъ республиканскаго заключалась только въ томъ, что источникомъ закона въ абсолютномъ государствѣ былъ одинъ монархъ, а въ республикѣ воля всѣхъ полноправныхъ гражданъ; намъ нужно упомянуть о своеобразномъ движеніи конца XVII и начала XVIII вѣка, движеніи, которое сводится къ ученію объ естественномъ правѣ. Ученіе, впервые заговорившее объ естественномъ правѣ, выставило рядъ нормъ, стоявшихъ выше положительнаго законодательства. Эти нормы являлись чѣмъ-то вродѣ естественнаго закона; онѣ существовали внѣ государства, внѣ зависимости отъ повседневныхъ условій жизни. Поэтому право какъ бы раздваивается: есть нормы, которыя предписываетъ сама природа, и есть нормы, которыя установила мѣстная государственная власть. Коллизія между этими двумя правами была неизбѣжна, и вотъ почему естественное право первыхъ учителей его должно было явиться въ качествѣ корректива положительнаго законодательства. Роль его была такая-же, какъ роль естественнаго права въ эпоху римскихъ юристовъ. Только въ концѣ XVIII вѣка являются новыя доктрины естественнаго права, которыя провозгласили такія нормы, опредѣляющія формы человѣческаго общества, которыя невозможно было уже никакъ примирить съ тогдашнимъ положительнымъ законодательствомъ. Эти ученія являются уже ближайшими предшественниками революціи.

Революція началась съ отрицанія всего историческаго прошлаго. Въ числѣ основъ стараго порядка существовало воззрѣніе на законъ, какъ на выраженіе воли монарха. Революція важна тѣмъ, что по отношенію къ закону она опредѣлила какъ формальную, такъ и матеріальную сторону его; формально законъ, по воззрѣніямъ революціи, является ничѣмъ инымъ, какъ

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 лин., № 45).

выраженіемъ воли народа. Матеріальная сторона, иначе, содержаніе закона, давалась постановленіемъ о личной и общественной свободѣ, которая всегда была въ представленіи человѣка. Естественныя права человѣка и гражданина, провозглашенныя 26 авг. 1789 г. во Франціи, не нуждались для своего утвержденія въ историческомъ прошломъ; наоборотъ, вся исторія Франціи являлась исторіею забвенія этихъ правъ, какъ говорится во введеніи къ декларації 1789 г. Поэтому просторъ для государственной власти былъ очень ограниченъ. Законъ, какъ норма, опредѣляющая предѣлы власти и права подданныхъ, должна была всецѣло воспроизвести всѣ постановленія декларації правъ. Составители этой декларації смотрѣли на нее именно съ указанной точки зрѣнія. Агенты власти, — говорилось въ ней,—взирая на ясныя, точныя выраженія, въ коихъ опредѣлена декларація, могутъ всегда знать предѣлы ихъ полномочій. Подданные, основываясь на простыхъ и безспорныхъ законахъ, всегда могутъ помнить свои обязанности, всегда могутъ предъявлять къ государственной власти свои права. Поэтому въ эпоху революціи вполнѣ, такъ сказать, развивается и вырабатывается понятіе закона. Его можно выразить въ эту эпоху слѣдующимъ образомъ: законъ есть актъ народной воли, въ которомъ выражены нормы, опредѣляющія порядокъ и свободу въ государствѣ, нормы вполнѣ согласныя съ принципами декларації 1789 г. Когда говорилось поэтому о новыхъ законахъ, то разумѣлись именно эти законы. Итакъ, понятіе закона должно разсматриваться какъ съ формальной, такъ и съ матеріальной стороны. Періодъ, слѣдующій послѣ революціи, имѣлъ въ виду, главнымъ образомъ, матеріальную сторону закона. Полагали, что возможно наступленіе золотого вѣка, разъ въ законѣ будутъ провозглашены извѣстныя права человѣка и гражданина. Только значительно позже все вниманіе было обращено на формальную сторону вопроса, именно на то, чтобы законъ дѣйствительно былъ выраженіемъ воли самого народа. Мы можемъ съ увѣренностью сказать, что новѣйшее движеніе въ наукѣ права являлось реакціей революціоннымъ идеямъ въ томъ смыслѣ, что было обращено вниманіе на необходимость изученія прошлаго народа. Знаменитая историческая школа въ Германіи являлась наглядным доказательствомъ того научнаго воззрѣнія, что политическая и правовая жизнь является результатомъ даннаго историческаго развитія. Право,—говорила эта школа,—есть продуктъ народнаго духа, слѣдовательно, народный духъ долженъ быть изученъ и понятъ для того, чтобы законодательство фиксировало выработавшіяся нормы обычнаго права. Эта справка съ исторіей знаменовала поворотъ въ установленіи самаго понятія закона. Законъ въ силу этого воззрѣнія не такъ легко было составить, какъ это думали въ эпоху революціи. Если такимъ образомъ самое содержаніе понятія закона являлось болѣе широкимъ, а потому не поддающимся фиксаціи, годной для всѣхъ государствъ и народовъ, то въ виду этого всю силу и вниманіе наука и практика обращаютъ на формальныя условія закона. Порядокъ и способъ изданія закона, какъ высшаго регулятора политической жизни, долженъ быть обставленъ совершенно особыми условіями.

Итакъ, вся суть новаго воззрѣнія на законъ заключается въ томъ,

чтобы были поставлены такія формальныя условія, въ силу которыхъ законъ являлся бы дѣйствительнымъ выразителемъ интересовъ всего народа. Поэтому намъ и предстоитъ разсмотрѣть эти важныя условія, разобравъ отношенія политическихъ силъ въ государствѣ при различныхъ моментахъ, входящихъ въ понятіе составленія законовъ. Для того, чтобы извѣстная норма права стала закономъ въ государствѣ, необходимо самой мысли объ изданіи новаго закона пройти слѣдующія стадіи: 1) моментъ почина или иниціативы закона; 2) составленіе законопроекта; 3) обсужденіе законопроекта; 4) санкцію закона и 5) обнародованіе закона. Что касается перваго момента, иниціативы, то въ большинствѣ государствъ этотъ моментъ принадлежитъ одинаково обоимъ элементамъ въ составленіи закона, т. е. коронному и народному. Въ республиканскихъ государствахъ вопросъ объ иниціативѣ закона разрѣшается въ пользу народнаго представительства. Далѣе, по небольшому исключенію въ государствахъ германскихъ и въ эпоху первой и второй имперіи во Франціи, иниціатива закона составляла неотъемлемое право только короннаго элемента государства. Это имѣетъ то значеніе, что народные представители не въ силахъ возбудить самой мысли о законѣ, желательномъ народу. Вносить свѣжую струю воздуха въ народную жизнь выпадаетъ на долю только короннаго элемента. Далѣе, исторія показываетъ намъ, что во многихъ конституціяхъ вопросъ о томъ, кому принадлежитъ иниціатива, является предлогомъ для долгой и упорной борьбы.

Народные представители стремятся сосредоточить это право въ своихъ рукахъ и въ крайнемъ случаѣ раздѣлить его съ монархическимъ элементомъ государства. Но народное представительство во многихъ государствахъ состоитъ изъ двухъ палатъ: верхней и нижней. Верхняя палата служитъ въ большинствѣ случаевъ интересамъ аристократическихъ элементовъ націй; по этимъ соображеніямъ демократическіе элементы націи имѣли въ виду сосредоточить, главнымъ образомъ, иниціативу закона во второй палатѣ, дабы мысль о новыхъ измѣненіяхъ въ законѣ исходила отъ палаты наиболѣе близкой къ интересамъ всего народа. Многія конституціи прямо гарантируютъ, кому принадлежитъ иниціатива закона. Большинство конституцій склоняется къ равномѣрному распредѣленію права иниціативы закона между указанными тремя силами, которыя участвуютъ въ составленіи закона—монархомъ, верхней и нижней палатой. Второй моментъ движенія закона есть моментъ составленія законопроекта. Составленіе законопроекта должно быть ввѣрено людямъ компетентнымъ. Первая имперія въ Франціи создала особое учрежденіе: государственный совѣтъ, которому поручено было составленіе законопроектовъ. Составленный въ большинствѣ случаевъ изъ опытныхъ юристовъ, государственный совѣтъ Франціи, благодаря разнымъ техническимъ приспособленіямъ, могъ провести всегда желательныя для власти идеи и положенія. Поэтому, большинство конституцій составленіе законопроекта ввѣряетъ также палатамъ. Король можетъ внести выработанный въ государственномъ или тайномъ совѣтѣ законопроектъ въ палаты, а палаты имѣютъ право передать его въ особую комиссію изъ своихъ членовъ. Комиссія, представляя свои данныя, можетъ представить палатамъ

совершенно переработанный законопроектъ. Отнятіе у палатъ этого важнаго права, что имѣло мѣсто во Франціи въ періодъ Имперіи, значительно умаляетъ право народнаго элемента въ законодательствѣ. Слѣдующій моментъ есть моментъ обсужденія закона, который во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ всегда ввѣряется народнымъ представителямъ. Въ конституціи Наполеона I мы находимъ оригинальную попытку раздѣлить всѣ эти моменты: составленія проекта, обсужденія его и вотированія между тремя различными учрежденіями. Подобный порядокъ вещей былъ очень выгоденъ государственной власти, ибо она всѣ эти разныя учрежденія сводила къ нулю; поэтому палаты всѣми силами стараются, чтобы законъ былъ всецѣло подчиненъ ихъ дѣйствіямъ. Далѣе, санкція закона въ эпоху революціи ввѣрялась королю, но король имѣлъ по поводу законопроектовъ лишь право задерживающаго veto. Законъ, снова утвержденный парламентомъ, примѣнялся уже въ дѣйствіе безъ новой королевской санкціи. Въ большинствѣ государствъ Европы санкція принадлежитъ королю въ видѣ абсолютнаго veto. Только немногіе конституціи еще сохранили, подобно Норвегіи, право задерживающаго veto. Народные представители стремятся отвоевать себѣ право на самостоятельное рѣшеніе вопроса; королевской власти предоставляется лишь право задерживать законопроектъ, но отнюдь не безусловно его отвергать, и если во Франціи удержался такой порядокъ вещей, то на континентѣ онъ имѣлъ характеръ вынужденныхъ уступокъ со стороны монархической власти. Поэтому монархическая власть въ сферѣ изданія закона стремится обставить себя наибольшими гарантіями.

Итакъ, разсмотрѣніе моментовъ составленія закона показываетъ намъ, что законъ долженъ быть составленъ непремѣнно съ участіемъ представителей народа, такъ что народное представительство является однимъ изъ первыхъ формальныхъ условій, опредѣляющихъ понятіе закона. Прослѣдивъ отношенія короннаго и народнаго элемента при всѣхъ моментахъ законодательства, мы приходимъ къ тому убѣжденію, что народное представительство вездѣ стремится получить первенствующее значеніе, дабы законъ являлся дѣйствительно выраженіемъ народной воли; при этомъ необходимо имѣть въ виду, чтобы самое народное представительство было поставлено въ такія условія, которыя обезпечивали ему возможность быть дѣйствительнымъ органомъ закона; поэтому конституціонное значеніе имѣетъ всё то, что касается народнаго представительства: вопросъ о соотношеніи палатъ, вопросъ о выборахъ, вопросъ о правахъ и преимуществахъ палаты и ея членовъ.

Благодаря такому важному значенію народнаго представительства при составленіи закона, многіе ученые и практики старались видѣть въ этомъ одномъ признакѣ всё значеніе и существо конституціонализма, такъ что конституціонный строй считали присущимъ такому государству, въ которомъ народъ принимаетъ участіе въ законодательствѣ; между тѣмъ участіе народа въ законодательствѣ является важнымъ и необходимымъ, но не единственнымъ признакомъ конституціоннаго государства.

Такимъ образомъ современная доктрина государственнаго права не старается указать матеріальное содержаніе закона, а стремится дать нѣ-

сколько формальныхъ постановленій, отдѣляющихъ эту норму права отъ другихъ, находящихся въ государствѣ. Право, какъ мы знаемъ, можетъ имѣть источникомъ не только законъ, но обычай и судебное рѣшеніе; оба послѣднихъ источника права вполнѣ подчиняются закону. Въ случаѣ коллизіи ихъ съ закономъ, они должны уступить ему, и потому законъ дѣйствительно является высшимъ регуляторомъ общественной и политической жизни въ государствѣ.

Если таково общее значеніе закона, то спрашивается, какія условія представляетъ намъ политическая жизнь для того, чтобы всё, въ ней происходящее, совершалось согласно закону; тутъ мы переходимъ къ установленію важнаго понятія государственнаго права, понятія о законности всѣхъ функцій государственной власти. Охрану законности видѣли въ раздѣленіи властей; разборъ этой теоріи мы сдѣлаемъ въ главѣ I, отдѣла III, когда будемъ разсматривать содержаніе конституціонныхъ актовъ. Государственная власть сама по себѣ установляетъ законъ, какъ высшую норму, регулирующую всѣ общественныя и политическія отношенія въ государствѣ. Этому закону должны подчиняться не только частныя лица, но и органы государства, ибо въ немъ они находятъ ясно формулированными всѣ свои обязанности по отношенію къ населенію. Судья и администраторъ—одинаково должны во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ строго сообразоваться съ закономъ. Законность суда и управленія является понятіемъ необходимымъ для отдѣленія государствъ законныхъ отъ государствъ деспотическихъ. Законность обезпечивается строгими условіями контроля и установленіемъ цѣлой сѣти мѣръ и учрежденій, которыя бы слѣдили за подзаконными органами власти и, въ случаѣ крайности, направляли ихъ дѣйствія на путь, указанный закономъ. Въ области суда это достигается установленіемъ цѣлаго ряда инстанцій, апелляціонныхъ и кассаціонныхъ, которыя имѣютъ въ виду направить низшее судебное мѣсто, неправильно постановившее рѣшеніе, на путь закона; этому содѣйствуютъ и основныя начала судебной реформы, принятыя во всѣхъ государствахъ: гласность и публичность процесса и участіе присяжныхъ на судѣ. Далѣе, въ области администраціи законность имѣетъ такую же, если не бо̀льшую роль; если въ области суда говорить о законности не представляетъ затрудненія, ибо судъ имѣетъ въ виду примѣненіе закона къ конкретному случаю, то въ области администраціи положеніе дѣла значительно усложняется. Усложненіе зависитъ отъ того, что администраторъ руководствуется не только соображеніями законности, но и соображеніями цѣлесообразности; мѣра, принятая администраціей, не есть только строгое примѣненіе закона; администраторъ считается съ конкретными особенностями даннаго случая; онъ считается съ необходимостью принимать иногда экстренныя мѣры, даже превосходящія его полномочія. Всё это указываетъ намъ на особое важное значеніе постановки вопроса о законности. Поэтому вопросъ о законности управленія въ его современной постановкѣ не можетъ быть понятъ безъ справки съ исторіею вопроса.

Администрація государства стараго порядка была всесильной администраціей, которая de jure ничего не могла сдѣлать, но de facto дѣлала

очень многое. Законодательство государствъ стараго порядка стремилось подробно установить всѣ точки зрѣнія на разные случаи жизни; законодательный кодексъ содержалъ въ себѣ безчисленное количество правилъ, предусматривающихъ самые мелочные случаи жизни.

Только въ этомъ видѣли всю силу государства, только тогда считали упроченной законность въ управленіи, когда всѣ случаи жизни въ государствѣ регулировались закономъ. Что же подпадало вѣдѣнію старой администраціи? Вѣдѣнію старой администраціи подпадали случаи примѣненія буквы закона къ данному конкретному явленію; поэтому администрація юридически была связана по рукамъ и по ногамъ; она могла только въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ справиться съ книжкою закона и слѣдить за примѣненіемъ этого правила.

Очевидно, жизнь показала непрактичность подобнаго положенія вещей; жизнь пошла далѣе законодательныхъ предписаній, тѣмъ болѣе, что законъ издавался не каждый годъ, а разъ навсегда, или на болѣе или менѣе долгій промежутокъ времени; поэтому въ области законодательныхъ отношеній нельзя было думать объ извѣстныхъ измѣненіяхъ и уступкахъ требованіямъ времени. Въ виду этого жизнь стала въ противорѣчіе съ закономъ, и администрація въ нѣкоторыхъ случаяхъ своимъ произволомъ дѣлала гораздо болѣе блага населенію, чѣмъ слѣпымъ исполненіемъ буквы закона. Подобное ненормальное отношеніе государства къ обществу—отношеніе, выражаемое словомъ опека,—является, какъ мы видѣли, одной изъ ближайшихъ причинъ недовѣрія населенія къ власти.

Французская революція, по вопросу о положеніи администраціи, поступила крайне нераціонально. Она имѣла передъ собой всесильную администрацію стараго порядка, безсильную юридически и сильную фактически; произволъ этой администраціи вошелъ въ поговорку. Поэтому французская революція полагала, что для законности управленія необходимо строгое подчиненіе администраціи законодательной власти, ибо новый законъ есть актъ народной воли. Революція, слѣдуя принципу раздѣленія властей, придала администраціи исключительно значеніе pouvoir exécutif. Этотъ pouvoir exécutif есть ничто иное, какъ слѣпой исполнитель воли народа, выраженный въ законѣ, принятомъ народнымъ собраніемъ. Только новое научное направленіе, развившееся на почвѣ нѣмецкой науки и новыя требованія государственной жизни видоизмѣнили этотъ взглядъ государственнаго права на исполнительную власть. Структура государственныхъ отношеній и соотношеній властей въ государствѣ, господствовавшія въ эпоху революціи, объясняются взглядомъ на задачи и цѣли государства. Революція, провозглашая указанныя выше нормы свободы и правъ человѣка, въ сущности стремилась низвести государственную дѣятельность до минимума ея задачъ. Внѣшняя безопасность, юридическая охрана и полиція безопасности — таковы три необходимыя задачи государства, къ которымъ и стремилась революціонная доктрина. Французская политическая доктрина была поставлена такими теоретиками, какъ Кантъ и Вильгельмъ Гумбольдъ, краеугольнымъ камнемъ всего понятія государства. Но по мѣрѣ развитія и

осложненія политическихъ отношеній, по мѣрѣ той критики, которой подверглись принципы революціи, наука все болѣе и болѣе расширяла рамки дѣятельности государства, а съ расширеніемъ ея рамокъ у государства являлись новыя задачи. Эти задачи не могли быть исключительно регулированы законодательствомъ. Государство, получившее въ свое вѣдѣніе заботы о благосостояніи населенія, вступало тѣмъ самымъ въ кругъ задачъ, не поддающихся всегда строгой законодательной регламентаціи. Агентамъ власти приходилось становиться въ болѣе близкія отношенія съ населеніемъ; имъ приходилось часто примѣнять не только отвлеченныя постановленія закона, но стараться приспособить эти постановленія къ требованіямъ повседневной мѣстной жизни. Благодаря такому расширенію самой задачи государства, благодаря измѣненію и постановкѣ вопроса о цѣляхъ государства, измѣнилось самое понятіе объ административной власти. Административная власть не только сдѣлалась pouvoir exécutif, но она стала властью, примѣняющей законы сообразно съ мѣстными условіями. Теорія и практика указывали на необходимость предоставить этой власти болѣе широкій просторъ въ преслѣдованіи государственныхъ задачъ. Въ силу подобнаго положенія вещей административной власти приходилось иногда самой создавать извѣстныя нормы права. Эти нормы права, издаваемыя административной властью, есть то, что мы называемъ административнымъ распоряженіемъ, по-нѣмецки Verordnung. Въ томъ государствѣ, гдѣ болѣе всего развилось и возникло подобное отношеніе властей законодательной и административной, именно въ Германіи, по этому вопросу объ административномъ распоряженіи болѣе всего и написано. Административное распоряженіе, говоритъ Лоренцъ Штейнъ, есть актъ воли правительства, подобно тому какъ законъ (Gesetz) есть актъ воли всего народа. Потому въ государствѣ является наряду съ закономъ, создателемъ нормъ права, распоряженія, которыя также являются создателемъ извѣстныхъ правовыхъ нормъ. Отсюда вытекаетъ необходимость поставить различіе между закономъ и распоряженіемъ, какъ въ области юридической, такъ и въ области политической. Этотъ вопросъ большинство писателей разрѣшаетъ въ томъ смыслѣ, что административное распоряженіе и законъ различаются другъ отъ друга по формальнымъ условіямъ ихъ изданія: законъ издается правительствомъ съ участіемъ народнаго представительства, административное распоряженіе издается правительствомъ безъ этого участія. Въ то же самое время административному распоряженію ставится рядъ необходимыхъ условій, а именно: 1) административное распоряженіе не должно ни въ чемъ противорѣчить изданному по тому же предмету законодательному постановленію; 2) административное распоряженіе должно исходить отъ компетентной власти; 3) административное распоряженіе должно быть издано порядкомъ, указаннымъ въ законѣ, и, слѣдовательно, самый законъ долженъ опредѣлить какъ власть, такъ и порядокъ изданія административнаго распоряженія, и, кромѣ того, законъ долженъ быть постоянно передъ глазами администратора, дабы онъ, издавая свое распоряженіе, не впалъ въ противорѣчіе съ закономъ. При такихъ условіяхъ административное распоряженіе можетъ быть нормою

права, опредѣляющею извѣстныя права и обязанности гражданъ. Попытка разграничить законъ и административное распоряженіе матеріально пока не приводила ни къ какому хорошему результату, такъ что въ этомъ отношеніи представляется единственнымъ возможнымъ выходомъ—это точно опредѣлить въ законѣ тѣ сферы жизни, въ которыхъ администратору можетъ быть предоставлено право административнаго распоряженія. Но если между закономъ и административнымъ распоряженіемъ можетъ быть только формальное различіе, то съ другой стороны важно опредѣлить, какое существуетъ различіе между ними по ихъ юридическимъ послѣдствіямъ; въ этомъ отношеніи государственное право дѣйствительно сдѣлало много.

Административное распоряженіе является мѣрой необходимой для согласованія отвлеченной буквы закона съ требованіями повседневной жизни государства, такъ что само по себѣ оно является мѣрой, клонящейся ко благу населенія. Но законъ тѣмъ важенъ въ глазахъ всего народа, что онъ издается порядкомъ, который гарантируетъ народу свободу и независимость въ соціальномъ и политическомъ отношеніи. Административное распоряженіе издается агентомъ власти, слѣдовательно, какъ источникъ его, такъ и способъ его изданія не служитъ для народа той гарантіей его правъ, которую онъ видитъ при изданіи закона. По этимъ соображеніямъ законъ является нормой, которой подданные обязаны слѣпо подчиняться. Подданные въ дозволенныхъ закономъ формахъ могутъ просить объ отмѣнѣ неудобнаго для нихъ закона, но они не могутъ протестовать противъ примѣненія этого закона. Совсѣмъ иной порядокъ вещей примѣняется къ административнымъ распоряженіямъ. Административное распоряженіе есть актъ правительства, изданный при соблюденіи извѣстныхъ условій, поэтому всякому члену государственнаго союза можетъ быть даровано нѣчто въ родѣ римскаго actio popularis, другими словами, всякій гражданинъ имѣетъ право обжаловать административное распоряженіе, незаконно изданное, т. е., компетентная власть въ государствѣ обязуется разсмотрѣть подобное заявленіе со стороны всякаго гражданина. Кромѣ существованія этого права жалобы существуетъ еще цѣлый рядъ другихъ видовъ контроля надъ незаконностью изданныхъ административныхъ распоряженій. При изданіи закона нѣтъ мѣста праву иска или жалобы со стороны частныхъ лицъ. Только компетентныя учрежденія, получивъ законъ къ исполненію, могутъ представить высшимъ властямъ о неудобствахъ подобнаго закона. Правило сіе находится и въ нашемъ правѣ. Далѣе, частныя лица могутъ подавать петиціи послѣ изданія закона, но нѣтъ такого государства, гдѣ-бы подобное представленіе или петиціи имѣли обязательное значеніе для законодательной власти. Между тѣмъ при изданіи административныхъ распоряженій, при протестѣ со стороны правительственныхъ агентовъ или при жалобѣ со стороны общественныхъ учрежденій или частныхъ лицъ, компетентная власть въ государствѣ обязана установить порядокъ разсмотрѣнія изданнаго распоряженія. При признаніи основательности соображеній, указанныхъ въ протестѣ или жалобѣ, власть имѣетъ право отмѣнить данное административное распоряженіе. По такому юридическому послѣдствію административное распоряженіе дѣйствительно

сильно разнится отъ закона. Теперь является въ государственномъ правѣ важный вопросъ, насколько можетъ быть обезпечена законность управленія кромѣ указаннаго выше способа отмѣны по жалобѣ и протесту административныхъ распоряженій. Кромѣ указанныхъ мѣръ въ государствѣ существуетъ цѣлый рядъ постановленій, обезпечивающихъ правомѣрность дѣйствій органовъ государственной власти. Органомъ, охраняющимъ всѣ частныя права, является, какъ извѣстно, судъ; поэтому совершенно логично, чтобы права, вытекающія изъ области публичныхъ отношеній, также толковались и разбирались судомъ. Къ такому категорическому рѣшенію приходитъ англійское право. Въ Англіи обыкновенный судъ компетентенъ разрѣшать какъ всѣ споры, возникающіе въ области частнаго права, такъ и споры въ области публичнаго права. Но подобная постановка вопроса на континентѣ Европы получила иной оттѣнокъ. Французская революція, сильно довѣряя своей государственной власти, считала для интересовъ государствъ невыгоднымъ подвергать разсмотрѣнію обыкновеннаго суда споры между подданнымъ и правительственною властью. Въ интересахъ государства эти вопросы должны быть разрѣшаемы не обыкновеннымъ судебнымъ порядкомъ, а такимъ, въ которомъ были бы приняты во вниманіе всѣ интересы государственнаго союза. Благодаря такой тенденціи, благодаря желанію обезпечить интересъ цѣлаго въ ущербъ личному началу, является извѣстное понятіе административной юстиціи,—наименованіе, показывающее, что это есть contradictio in adjecto. Это невозможное названіе знаменуетъ собою совокупность законодательныхъ постановленій, говорящихъ объ устройствѣ особыхъ административныхъ органовъ, вѣдающихъ подобные спорные вопросы изъ области публичныхъ отношеній. Въ понятіе объ административной юстиціи входитъ также и вопросъ о порядкѣ разбирательства въ административныхъ судахъ; слѣдовательно, новое понятіе административной юстиціи, явившееся во Франціи, опять является необходимымъ условіемъ не столько охраны законности въ государствѣ, сколько условіемъ охраны государственнаго начала. Совершенно иной оттѣнокъ придала этому понятію германская наука, потому мы и должны въ отдѣлѣ о законности управленія упомянуть объ административной юстиціи, какъ о понятіи, имѣющемъ въ виду обезпечить законность управленія и интересы всего населенія. Соглашаясь съ французской доктриной, что обыкновенный судъ не въ силахъ разрѣшать споры, возникшіе въ области публичныхъ отношеній, германская наука установляетъ понятіе административной юстиціи совершенно по другимъ соображеніямъ, чѣмъ это мы видимъ во Франціи. Въ области публичныхъ отношеній имѣются въ виду не только вопросы права, но и вопросы цѣлесообразности; слѣдовательно, обыкновенный судья, разрѣшая спорный вопросъ между властью и подданными, можетъ впасть въ извѣстную крайность, ибо вопросъ долженъ быть разрѣшенъ не только съ точки зрѣнія права, но и съ точки зрѣнія цѣлесообразности. Поэтому, если обыкновенный судъ не компетентенъ въ разсмотрѣніи этихъ вопросовъ, то точно также и чисто правительственныя учрежденія не компетентны въ разрѣшеніи спорныхъ вопросовъ публичнаго права; поэтому необходимо вытекаетъ потребность образовать въ государствѣ новые органы,

которые бы имѣли задачею разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ, возникающихъ въ области публичныхъ правъ, которые бы имѣли въ виду охрану не интересовъ государственнаго начала, а охрану интересовъ личнаго начала. По этимъ соображеніямъ законодательство должно строго установить, какъ организацію, такъ и компетенцію административныхъ судовъ въ государствѣ. Въ организацію административнаго суда долженъ быть необходимо введенъ народный элементъ, дабы тотъ судъ, который охранялъ индивида въ области его публично-правовыхъ отношеній состоялъ бы изъ выборныхъ представителей народа. Такая теорія административной юстиціи явилась благодаря трудамъ Рудольфа Гнейста, но благодаря его иниціативѣ, всѣ лучшія намѣренія Гнейста, положенныя въ организацію административныхъ судовъ Пруссіи, въ сущности не могутъ измѣнить того факта, что коронный элементъ имѣетъ преимущественное значеніе какъ въ области организаціи, такъ и въ области веденія всего административно-судебнаго разбирательства. Вопросъ объ участіи суда въ разрѣшеніи спорныхъ вопросовъ публичнаго права является далеко еще не оставленнымъ современной наукой. Такъ, еще недавно испанское законодательство прямо отдало разрѣшеніе всѣхъ спорныхъ вопросовъ публичнаго права въ области мѣстнаго управленія рѣшенію обыкновенныхъ судовъ.

Итакъ, все нами сказанное относительно закона мы можемъ свести къ слѣдующимъ положеніямъ: 1) законъ, регулируя всѣ права и обязанности какъ власти такъ и населенія, долженъ служить связующимъ звеномъ какъ между тѣми юридическими нормами, которыя имѣютъ въ виду обезпечить интересы государственнаго начала, такъ и тѣми нормами, которыя имѣютъ въ виду обезпечить интересы личнаго начала въ политической жизни; 2) законъ, по воззрѣнію конституціонныхъ государствъ, является нормой, изданной при участіи представителей всего народа. Это формальное условіе является специфическимъ, но не единственнымъ условіемъ конституціоннаго государства; 3) необходимость приноровить законодательство къ текущимъ требованіямъ народной жизни вызываетъ появленіе понятія административнаго распоряженія, но административное распоряженіе, являясь регуляторомъ общественныхъ и политическихъ отношеній, находитъ форму для своихъ условій въ томъ же самомъ законѣ.

Этимъ указаніемъ на значеніе закона мы заканчиваемъ главу объ юридической природѣ государства. Въ ней мы разсмотрѣли вопросъ о верховенствѣ въ государствѣ, а также необходимыя для политической жизни условія порядка, свободы и законности.

ОТДѢЛЪ II.

Классификація государствъ.

ГЛАВА I.

ОБЩЕЕ УЧЕНІЕ О КЛАССИФИКАЦІИ.

§ 1. Историческое развитіе ученія о классификаціи государствъ.

Классификація, какъ пріемъ научнаго изслѣдованія, давно завоевала себѣ прочное мѣсто въ наукѣ. Какъ самое простое опредѣленіе классификаціи, можно считать классификацію такимъ пріемомъ, который объединяетъ различныя явленія по одному общему признаку.

Еще учителя древности настаивали на необходимости однороднаго основанія для классифицируемыхъ предметовъ, что и называлось fundamentum divisionis. Классифицировались различныя явленія, иначе располагались въ особые классы, смотря по тѣмъ общимъ признакамъ, которые они представляли. Классификація, такимъ образомъ, является какъ пріемомъ изслѣдованія данныхъ явленій, такъ и пріемомъ изложенія добытыхъ научнымъ путемъ результатовъ этого изслѣдованія. Въ первомъ случаѣ, благодаря объединенію явленій по одному общему признаку, мы легче можемъ суммировать эти явленія, и данный признакъ, вѣрно объясняющій намъ структуру нѣсколькихъ изъ наблюдаемыхъ нами явленій природы, можетъ объяснить и всѣ тѣ случаи, въ которыхъ мы найдемъ его присутствіе. Такое мощное средство изслѣдованія, какое представляетъ классификація, въ особенности примѣнимо къ наукамъ естественнымъ, но и въ наукахъ гуманныхъ то же самое начало примѣняется не съ меньшимъ успѣхомъ, чѣмъ въ болѣе точныхъ наукахъ. Кромѣ такого значенія классификаціи, она важна какъ пріемъ изложенія данныхъ, добытыхъ наукой. Въ отношеніи классификаціи государствъ большинство мыслителей держалось именно второго изъ указанныхъ нами значеній классификаціи.

Въ учебникахъ государственнаго права классификація являлась какъ извѣстная схема, объясняющая намъ структуру различныхъ государствъ; поэтому очень часто въ классификаціи государствъ не было того общаго признака, который мы имѣемъ въ классификаціяхъ, разсматривающихся въ естественныхъ наукахъ. Тамъ обыкновенно стараются взять тотъ общій признакъ, который одинаково подходитъ ко всѣмъ явленіямъ данной группы и кото-

рый можетъ быть легко наблюдаемъ постороннимъ изслѣдователемъ. Классификація растеній на однополыя и двуполыя, различные виды классификацій животныхъ и т. п., все это показываетъ, что извѣстный признакъ, легко наблюдаемый, кладется въ основу классификаціи для различія этой группы явленій отъ всѣхъ другихъ, въ которыхъ нѣтъ мѣста данному общему признаку. Многіе ученые, классифицируя государства, выражаются такими терминами, которые сами по себѣ требуютъ большаго изъясненія. Изложить, напр., различіе между самодержавной и конституціонной монархіей представляется уже гораздо труднѣе, чѣмъ между какими либо явленіями естествознанія. Различіе такихъ институтовъ публичнаго права представляетъ трудности потому, что и та и другая форма правленія являются для изслѣдователя результатомъ долгаго научнаго процесса, и изслѣдователь употребляетъ классификацію тогда, когда уже путемъ анализа достаточно ясно выработаны различные простѣйшіе элементы структуры политическихъ отношеній. Точно также большинство изслѣдователей вводитъ вопросъ о классификаціи государствъ, какъ вопросъ, слѣдуемый послѣ изложенія основныхъ элементовъ государства и даже структуры политическихъ отношеній. Мы придерживаемся здѣсь того же общаго правила, т. е. прямо признаемъ классификацію государствъ не столько пріемомъ изученія политическихъ явленій, сколько пріемомъ ихъ изложенія, но тѣмъ не менѣе и въ самомъ изложеніи даннаго вопроса мы постараемся, гдѣ это представится возможнымъ, пользоваться классификаціей какъ и пріемомъ изученія, т. е., разложивъ простѣйшіе элементы въ государствѣ, скомбинировавъ эти элементы въ одно цѣлое, дающее намъ представленіе о политическомъ союзѣ, мы постараемся выставить такія начала, которыя дадутъ намъ возможность разбить все разнообразіе существующихъ формъ правленія на болѣе общія группы, при чемъ въ каждой изъ этихъ группъ будетъ одинъ или нѣсколько опредѣляющихъ ихъ признаковъ, наличность которыхъ является доказательствомъ существованія всей группы и другихъ болѣе сложныхъ признаковъ политическаго союза. При этомъ мы постараемся держаться такого пріема классификаціи, который бы указывалъ на наглядные признаки, указывалъ бы fundamentum divisionis, наиболѣе постигаемый даже постороннимъ наблюдателемъ *).

Въ логикѣ мы имѣемъ различные пріемы классификаціи, начиная отъ глубокой древности и кончая послѣдними системами логики. Самая древнѣйшая классификація есть классификація расчленяющая, новѣйшая классифи-

---

*) Классификація, какъ пріемъ логическаго изслѣдованія въ государствѣ, была затронута совершенно правильно только однимъ русскимъ ученымъ, профессоромъ Звѣревымъ. Не входя въ подробности изложенія здѣсь этого замѣчательнаго труда, мы не считаемъ возможнымъ согласиться съ мнѣніемъ проф. Коркунова, который оспариваетъ основное положеніе проф. Звѣрева о возможности разсматривать классификацію государства какъ пріемъ логическаго изслѣдованія. Встать на точку зрѣнія даннаго ученаго значитъ совершенно отказаться отъ возможности пользоваться въ изслѣдованіи государствъ тѣми пріемами научнаго изученія явленій, которые давно уже завоевали себѣ подобающее мѣсто въ другихъ наукахъ. Значеніе труда Звѣрева въ томъ и заключается, что онъ особенно настаиваетъ на необходимости примѣнять классификацію не только какъ пріемъ изложенія, но и какъ пріемъ изслѣдованія.

кація есть классификація рядами, которая состоитъ въ томъ, что данные признаки располагаются въ нисходящемъ или восходящемъ рядѣ и этотъ признакъ существуетъ во всѣхъ нихъ, но въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ. Болѣе общій пріемъ въ наукѣ былъ именно пріемъ древнѣйшихъ мыслителей, который состоялъ въ томъ, что классификація государства представляла изъ себя дерево съ постоянно развѣтвляющимися понятіями, входящими въ общее опредѣленіе государства. Въ такомъ же видѣ исторія вліяла на вопросъ классификаціи государствъ. То указаніе на вліяніе исторіи въ изученіи государства, которое мы сдѣлали въ началѣ курса, можетъ пригодиться намъ для разрѣшенія даннаго вопроса. Греція классифицировала государства, какъ это дѣлали въ позднѣйшія времена, смотря по тѣмъ практическимъ настоятельнымъ нуждамъ, которыя заставляли изслѣдователей выдвигать ту или иную форму правленія. Омнипотенція (полновластіе) государства, какъ извѣстно, не оспаривалась во всѣ періоды древней исторіи, но мы видѣли, что на первыхъ шагахъ этой исторіи въ государствѣ принимаютъ участіе три элемента: монархическій, аристократическій и демократическій. Эти три элемента даются самой жизнью, они вмѣстѣ составляютъ въ первоначальныхъ общинахъ какъ бы одно цѣлое. Различіе выработала сама жизнь. Изъ первоначальной массы силой вещей выдѣляются лица, представляющія лучшую часть народа; для опредѣленія этой лучшей части является самый общій признакъ, даваемый природой, этотъ общій признакъ есть возрастъ. Поэтому лица, достигшія опредѣленнаго возраста—старости, тѣмъ самымъ считаются людьми болѣе опытными, болѣе знающими и потому болѣе цѣнными для политическаго союза. Эти лучшіе люди и суть тотъ аристократическій элементъ, который мы находимъ въ первичныхъ соединеніяхъ; этотъ элементъ на первыхъ шагахъ совпадаетъ съ людьми, достигшими такого положенія путемъ возраста. Старики, старѣйшины и т. п., самое это наименованіе показываетъ на происхожденіе и соціальную окраску этого аристократическаго элемента. Явившійся такимъ образомъ обособившійся элементъ общества уже тѣмъ самымъ воздѣйствуетъ на структуру общества и государства. Лице, выдѣлившееся изъ общаго уровня своимъ положеніемъ, вліяетъ образующимъ образомъ и на положеніе его семьи, его близкихъ. Старѣйшины получаютъ почетъ не только для себя, они этотъ почетъ передаютъ тѣмъ лицамъ, которыя ихъ окружаютъ, слѣдовательно, происхожденіе отъ такихъ лицъ, родство съ такими выдающимися лицами, кладетъ новое различіе въ первобытномъ обществѣ, получается различіе людей по роду или по происхожденію, является уже нѣкоторое подобіе родовитой аристократіи. Но лица, ставшія въ особыя положенія въ первобытномъ обществѣ, пользуются извѣстными правами и преимуществами, причемъ одно изъ большихъ правъ въ этомъ отношеніи является надѣленіе сихъ лицъ и ихъ семействъ извѣстными экономическими выгодами. Эта экономическая сторона вопроса ведетъ къ образованію зачатковъ денежной аристократіи, какъ называли греки—плутократіи, или какъ выражались римляне — господства оптиматовъ. Наконецъ, выдающіяся по своему положенію группы лицъ, связанныя происхожденіемъ и богатствомъ, являются замкнутымъ сословіемъ и совершенно забываютъ то дѣйствительно

жизненное начало, которому они обязаны своимъ происхожденіемъ. Это жизненное начало было — дифференціація лучшихъ элементовъ общества для цѣлей всего союза. Мужи старости и совѣта совершенно исчезаютъ въ представленіи о тѣхъ классахъ общества, которые, благодаря происхожденію или богатству, представятъ изъ себя уже замкнутое сословіе. Такой видъ аристократіи уже не носитъ почетнаго названія, а именуется терминомъ олигархіи. Если таковъ генезисъ аристократическаго элемента народа, то генезисъ монархическаго элемента представляется значительно проще. Монархическій элементъ на первыхъ шагахъ исторіи является какъ необходимое установленіе, обезпечивающее внѣшнюю безопасность. Не касаясь теоріи происхожденія монархическаго элемента изъ патріархальной власти, теоріи, требующей доказательства, намъ достаточно взглянуть на ту стадію исторіи, когда монархическій элементъ во всѣхъ первичныхъ общинахъ стоялъ въ гармонической связи съ элементомъ аристократическимъ и демократическимъ. Въ первоначальной общинѣ, въ которой народное собраніе рѣшало всѣ высшіе вопросы государства, въ которомъ аристократическій элементъ въ лицѣ старѣйшинъ былъ элементомъ совѣта, тамъ монархическій элементъ игралъ главнымъ образомъ роль военноначальника. Для цѣлей внѣшней защиты необходима организація народа въ войско, а войско силой вещей требовало подчиненія одной главѣ, какимъ главой и былъ монархъ первоначальнаго государства. Лице, ведущее на войну весь народъ, должно было получить нѣкоторую высшую санкцію и эта высшая санкція является въ видѣ сообщенія монархамъ жреческихъ функцій. Наконецъ, послѣдняя функція, которую встрѣчаемъ мы въ первоначальныхъ общинахъ, это функція судебная. Итакъ, военноначальникъ, жрецъ и судья, вотъ тѣ высшія функціи, которыя имѣетъ монархическій элементъ въ первоначальномъ государствѣ, но надо замѣтить, что жреческія обязанности и судъ не исполняются монархомъ единолично. Уже для суда существовалъ цѣлый рядъ особыхъ учрежденій и судъ происходилъ въ присутствіи всего народа. Это сужденіе на площади не было простою формальностью, оно показываетъ, что когда-то судьей во всѣхъ дѣлахъ было все цѣлое, весь народъ, представляемый свободными людьми, способными носить оружіе.

Точно также, имѣя жреческую обязанность, царь раздѣлялъ эту власть уже съ господствующимъ сословіемъ жрецовъ, которые въ древнее время вступали въ нѣкоторое столкновеніе съ монархическимъ элементомъ, такъ что несомнѣнно наиболѣе важное значеніе монархическій элементъ имѣлъ въ области военной. Что касается демократическаго элемента, то роль его въ народномъ собраніи ограничивалась исключительно согласіемъ на предлагаемые его рѣшенію вопросы. Гармонія заключалась въ томъ, что монархическій элементъ былъ иниціаторомъ наиболѣе важныхъ вопросовъ; старѣйшины обсуждали это, а все народное собраніе, состоящее изъ полноправныхъ гражданъ, собравшихся поголовно, а не по представительству, одобряло или не одобряло предложенную монархомъ мѣру, обсужденную и одобренную совѣтомъ. Все государство жило, такимъ образомъ, совершенно сознательною жизнью. Такая первичная картина отношеній между тремя элементами народа даетъ намъ возможность разобраться въ тѣхъ

пріемахъ классификаціи, которые предоставляла намъ древность уже въ эпоху, когда ученые стали разсматривать различныя формы правленія Греціи. Борьба между этими тремя элементами въ государствѣ привела къ тому, что различные элементы получили исключительное господство въ государствѣ. Греческія государства различались еще не только тѣмъ, что въ нихъ исключительное господство получилъ одинъ изъ указанныхъ нами элементовъ, но и тѣмъ, что въ нихъ можно было видѣть самое различіе во внутреннихъ отношеніяхъ между государствами, представляемыми одинаковыми по количеству лицъ, стоящихъ во главѣ власти. Это замѣчаніе и ведетъ къ тому, что еще глубокая древность проводила различіе не только внѣшней структуры формъ правленія, но и различіе во внутреннихъ отношеніяхъ между этими формами правленія. Греческіе мыслители, начиная съ Сократа, совершенно правильно понимали вопросъ, что исключительное господство одного изъ трехъ указанныхъ нами элементовъ является достаточно яснымъ признакомъ для опредѣленія всѣхъ уже иныхъ отношеній въ государствѣ. Такое различіе формъ правленія показывало не только различіе политической, но и различіе соціальной структуры государства. Господство аристократіи при томъ или иномъ видѣ уже показывало само собой на совершенно особую структуру общества. Философы Греціи не ограничиваются однимъ общимъ терминомъ: аристократія. Начиная съ Сократа, совершенно опредѣленно мы находимъ у философовъ стремленіе обозначить различныя формы монархіи, аристократіи и демократіи тѣми наименованіями, которыя опредѣляютъ намъ ближайшимъ образомъ самую политическую и соціальную структуру общества. Сократъ въ „Меморабиліяхъ“ Ксенофонта различаетъ „базилейю (Βασιλεῖα)“ отъ „тираніи“; затѣмъ, при опредѣленіи аристократической формы правленія, онъ употребляетъ термины: аристократія (господство дѣйствительно лучшихъ людей), олигархія (господство людей, прямо захватившихъ власть въ свои руки), тимократія (господство людей извѣстнаго достоинства), плутократія (господство людей исключительно богатыхъ). Таковой явилась первичная классификація греческихъ государствъ, глубокая по тому смыслу, который въ ней заключается. Для Греціи весь споръ былъ, повторяемъ, не въ ограниченіи полновластія государственной власти, а въ томъ, насколько это полновластіе было доступно тѣмъ или инымъ элементамъ общества. Слѣдовательно, греческая классификація по внѣшнимъ признакамъ, съ той поправкой, которую дѣлалъ уже Сократъ, является совершенно достаточно объясняющей намъ всю суть различія греческихъ государствъ; при этомъ такая классификація по жизненности своихъ основаній есть не только пріемъ изложенія, но и пріемъ научнаго изслѣдованія. Философы Греціи старались объединить это разнообразіе различныхъ понятій и такое объединительное значеніе мы имѣемъ уже въ эпоху выдающихся философовъ—Платона и Аристотеля, при этомъ Платонъ—единственный изъ греческихъ мыслителей, который хотѣлъ отступить отъ той классификаціи, которую подсказывали самыя реальныя житейскія основанія. Благодаря своему идеализму, Платонъ желалъ поставить классификацію государствъ въ зависимость отъ его ученія о гармоніи и порядкѣ человѣческой жизни. Психо-

логическая теорія государства, защищаемая Платономъ, заставила его отступить отъ общепринятой классификаціи государствъ. Идеальное государство, подзаконное государство и произвольное государство—эти три ступени государственнополитической жизни, открытыя Платономъ, являются для насъ не столько пріемомъ изслѣдованія, сколько пріемомъ изложенія. Только понявъ всю философію Платона, можно воспользоваться этой классификаціей, какъ извѣстной схемой выработанныхъ Платономъ понятій; другого значенія эта классификація не имѣетъ. Безъ пониманія соотношенія трехъ силъ души человѣка и аналогичнаго имъ соотношенія трехъ классовъ въ государствѣ нельзя усвоить себѣ Платоновскую классификацію. Выше мы объясняли тѣ практическіе мотивы, которые заставляли Платона прибѣгать къ такимъ пріемамъ научнаго изученія государства, здѣсь мы отмѣчаемъ лишь то, что Платонъ сдѣлалъ первую единственную попытку въ Греціи отступить отъ общепринятой классификаціи государствъ и объединить все разнообразіе формъ по другимъ признакамъ, которые обхватили бы государства самаго различнаго типа. Грекъ, въ лицѣ Сократа, ясно понималъ отличіе аристократіи отъ олигархіи, понималъ отличіе монархіи (Βασιλεῖα) отъ тираніи. Платонъ желаетъ это различіе формъ правленія объединить по болѣе общему признаку; этотъ болѣе общій признакъ раздѣляетъ уже существующія формы правленія на двѣ большія группы, изъ коихъ однѣ называются подзаконными, а другія являются произвольными. Въ Платоновской классификаціи звучитъ впервые стремленіе провести различіе уже между тѣми формами государственнаго устройства, которыя имѣютъ одинаковыхъ носителей власти. Это различіе проводится не благодаря тѣмъ соціальнымъ особенностямъ, которыя вліяютъ на различіе дѣйствительно аристократіи отъ тимократіи, плутократіи и олигархіи, но благодаря тѣмъ дѣйствіямъ, которыя проявляютъ правители каждой изъ намѣченныхъ формъ правленія. Соціальныя причины устройства политическихъ учрежденій, давшія первую наиболѣе простую классификацію греческихъ государствъ, оставляются въ сторонѣ, и ученые долгое время стараются объяснить все различіе исключительно или неустройствомъ самого государства или качествомъ лицъ правящихъ, такъ что причины чисто политическаго или чисто психологическаго характера только и являются, по мнѣнію мыслителей древности, дѣйствующими въ строѣ античныхъ государствъ. Платонъ указалъ на необходимость проводить различіе: есть-ли соблюденіе закона (общей нормы, установленной въ государствѣ) или нѣтъ; ибо законъ, по мнѣнію его, является отраженіемъ божественнаго откровенія. Аристотель, стоя на болѣе практической почвѣ, стремится провести различіе формъ правленія, руководствуясь наблюденіями въ области психологіи правителей. Смотря потому, что имѣютъ въ виду правители государства, общее ли благо или свой интересъ, проводится различіе между государствами одинаковыми по внѣшней структурѣ—монархіи и тираніи, аристократіи и олигархіи, демократіи и охлократіи; вотъ та классификація, которая получается у Аристотеля благодаря его стремленію свести все различіе формъ правленія въ двѣ большія группы: правильныя и неправильныя. Указанныхъ примѣровъ совершенно достаточно, чтобы понять зна-

ченіе пріемовъ классификаціи государствъ, встрѣчаемыхъ у писателей древности. Жизнь античнаго государства давала тѣ формы политическаго устройства, которыя легко различались по количеству и свойству правящихъ лицъ и наличность внѣшней структуры съ одной стороны, съ другой стороны справка со свойствами даннаго лица, совершенно достаточно объясняли форму античнаго государства. Такая простота рѣшенія вопроса зависѣла отъ того, что самое начало государственнаго устройства было никѣмъ не перекаемо. Полновластіе государства у всѣхъ партій считалось незыблемымъ догматомъ. Права личности, личная и индивидуальная свобода, не признавались никѣмъ, свобода разумѣлась не въ свободѣ отъ безусловнаго подчиненія власти, свобода разумѣлась лишь въ видѣ участія во власти: свободными были тѣ, кто принималъ такъ или иначе участіе во власти. Мы уже выше объясняли, что система субъективнаго философскаго направленія Греціи, настаивая на необходимости индивидуальной свободы, не могла поступить иначе, какъ отнестись совершенно отрицательно ко всему государству. Римъ въ своей исторіи далъ типъ государства, который сами современные философы назвали смѣшаннымъ, но эта смѣшанная форма государственнаго устройства не была нѣчто постоянное, исторія Рима показываетъ намъ, что Римъ постепенно видоизмѣнялся; видоизмѣнялся онъ подъ вліяніемъ не только политическихъ отношеній, но главнымъ образомъ подъ вліяніемъ отношеній соціальныхъ.

Это различіе разныхъ стадій исторіи Рима между собою достаточно указано нами при разъясненіи вліянія территоріальныхъ началъ на образованіе состава народнаго собранія. Если мы припомнимъ борьбу между патриціями и плебеями за равноправность плебеевъ съ патриціями, домогательство плебеевъ получить доступъ къ тѣмъ или инымъ высшимъ должностямъ въ государствѣ, то все это ясно показываетъ намъ, что Римъ наканунѣ обращенія республики въ имперію явился плодомъ долгаго историческаго процесса и въ этомъ Римѣ послѣ изгнанія царей шла долгая, упорная борьба не только между аристократическимъ и демократическими элементами народа, но между различными развѣтвленіями того и другого элемента. Какъ элементъ, отличный отъ общей массы народа, то, что мы называемъ аристократіей, можетъ представлять самъ по себѣ много различій, такъ и масса народа по особенностямъ своихъ воззрѣній можетъ представлять между собою различіе, и мы видимъ, что въ Римѣ между различными видами аристократіи идетъ такая же упорная борьба, какая шла въ народномъ собраніи между различными соціальными оттѣнками римскаго народа, собраннаго въ это народное собраніе. Римскій ученый Цицеронъ, въ своей классификаціи государствъ, не нашелъ ничего лучшаго какъ взять три степени качествъ и приложить ихъ къ каждой изъ существующихъ формъ правленія, опредѣляемой по внѣшнимъ признакамъ. Нахожденіе власти у одного, нѣсколькихъ или большинства народа даетъ основаніе тремъ формамъ правленія: монархіи, аристократіи и демократіи. Цицеронъ насчитываетъ 9 различныхъ группъ государствъ потому, что каждая изъ указанныхъ нами формъ правленія можетъ быть лучшею (optimum), сносною (tolerabile) и худшею.

Причина ухудшенія этой формы правленія заключается въ тѣхъ же психологическихъ основаніяхъ, какія указаны были Аристотелемъ, т. е. правители не стоятъ на высотѣ своего призванія. Въ виду этого у Цицерона мелькаетъ снова стремленіе возвратиться къ прежней гармоніи, которую представляла первоначальная община, гдѣ всѣ 3 элемента—монархическій, аристократическій и демократическій—имѣли свою долю участія во власти. Цицеронъ хвалитъ Римъ потому, что видитъ въ немъ нѣчто царское въ лицѣ консуловъ, вліяніе знати въ видѣ сената и голосъ народа, представляемый народнымъ собраніемъ. Такая похвала римскаго устройства указываетъ на новое начало, пробивающееся впервые у Цицерона. Древніе люди какъ бы извѣрились въ возможность хорошихъ правителей. Аристотель, дѣля формы на правильныя и неправильныя, еще глубоко убѣжденъ, что можетъ быть правильная форма, что могутъ быть цари, аристократы и все народное собраніе, думающіе исключительно объ интересахъ всего государства. Въ ученіи Цицерона эта вѣра въ хорошихъ правителей какъ бы оспаривается: неясно и робко выдвигается другое начало, опредѣляющее благосостояніе въ государствѣ, это допущеніе снова трехъ элементовъ государства во власти, которые благодаря этому допущенію сдерживали бы другъ друга. Поэтому Цицеронъ одинъ изъ первыхъ можетъ считаться представителемъ той теоріи, которая впослѣдствіи сослужила такую большую роль, именно теоріи конструкціи политическихъ отношеній на началѣ взаимной сдержки властей.

Вопросъ о психикѣ правителей отходитъ на второй планъ, государства желаютъ основать подобно такой машинѣ, гдѣ путемъ различнаго сцѣпленія частей весь ходъ машины долженъ быть правильный. Теорія, подобная теоріи Цицерона, уже сама по себѣ показываетъ то отчаяніе мыслителя, который разубѣдился и извѣрился въ возможности имѣть дѣйствительно хорошій и правящій классъ. Мы видѣли выше, что все стремленіе выдающихся философовъ Греціи было направлено на то, чтобы какимъ нибудь образомъ устроить такой правящій классъ въ государствѣ. Греческіе философы видѣли неустройство политической жизни не въ самой структурѣ соціальныхъ отношеній, оправдывающихъ и объясняющихъ строй античнаго государства, а они старались видѣть все неустройство въ недостаткахъ правящаго класса. Поэтому-то, какъ мы уже видѣли, стремленіе Платона, Пифагора, Аристотеля было направлено къ тому, чтобы доказать зависимость процвѣтанія государства отъ хорошихъ правителей. Эта мысль у Цицерона замѣняется другимъ, а именно смѣшеніемъ разныхъ формъ правленія, въ которомъ вопросъ о личныхъ качествахъ каждаго изъ элементовъ народа совершенно отступаетъ на второй планъ предъ возможностью конструкціи политическихъ институтовъ, вполнѣ удовлетворительно разрѣшающей благосостояніе народа путемъ допущенія къ власти различныхъ элементовъ его составляющихъ. Христіанство отнеслось, какъ мы уже говорили, довольно дурно къ государству, и для него всѣ государства были порожденіемъ грѣха, они обязаны своимъ происхожденіемъ насилію, поэтому въ теченіи всѣхъ среднихъ вѣковъ вопросомъ о классификаціи государствъ занима-

лись очень мало. Блаженный Августинъ даетъ большую классификацію государствъ: civitas Dei и civitas diaboli, но подъ эти понятія входятъ у него разсужденія объ отношеніи міра духовнаго и свѣтскаго, разсужденія, имѣющія конечною цѣлью доказательство необходимости подчиненія власти свѣтской власти духовной. Образованіе, находящееся въ лицѣ духовныхъ лицъ, снова вытаскиваетъ сочиненія древности, Аристотель и затѣмъ Цицеронъ царятъ по вопросу о классификаціи государствъ вполнѣ самостоятельно почти вплоть до начала новаго времени. XVI вѣкъ снова оживилъ науку о государствѣ и вызвалъ къ жизни вопросъ о классификаціи. Два выдающихся представителя XVI вѣка, Макіавелли и Боденъ, одинаково отстаивали необходимость свѣтской власти въ государствѣ. Оба они не обошлись и безъ вопроса о классификаціи государствъ. Макіавелли разрѣшаетъ вопросъ о классификаціи государствъ самымъ простымъ образомъ. Онъ очень рѣзко отнесся къ классификаціи государствъ на правильныя и неправильныя, онъ придерживается первоначальной классификаціи античнаго міра, именно различія государствъ смотря по тому, въ чьихъ рукахъ находится суверенная власть въ государствѣ. Такихъ государствъ насчитывается три: монархія, аристократія и демократія. Мнѣніе Макіавелли видно изъ слѣдующихъ мѣстъ:

„Другіе писатели, болѣе просвѣщенные по общему мнѣнію, думаютъ, что существуютъ шесть формъ правленія, изъ коихъ три совершенно дурны. Три первыхъ хороши, какъ говорятъ, сами по себѣ, но они такъ легко вырождаются, что иногда становятся опасными. Хорошія правленія суть указанныя выше; дурныя происходятъ отъ нихъ. И эти послѣднія имѣютъ такое сходство съ первыми, что ихъ легко смѣшать. Такъ, монархія измѣняется въ деспотизмъ, аристократія обращается въ олигархію, демократія быстро переходитъ въ безначаліе. Поэтому всякій законодатель, принимающій для основываемаго имъ государства одну изъ этихъ трехъ формъ, устраиваетъ его на весьма непродолжительное время, ибо никакое средство не можетъ воспрепятствовать броситься въ состояніе противоположное—до такой степени зло и добро въ данномъ случаѣ сходны“. Далѣе, Макіавелли продолжаетъ:

„Итакъ, я говорю, что всѣ формы правленія представляютъ одинаковыя неудобства; три первыя потому, что въ нихъ нѣтъ элементовъ прочности; послѣднія три въ силу содержащагося въ нихъ принципа порчи. Поэтому всѣ законодатели, славные своею мудростію, признавъ пороки, присущіе каждой изъ этихъ формъ, воздержались отъ пользованія только одною изъ нихъ. Они выбрали форму, составленную изъ всѣхъ, признавая ее болѣе прочною и устойчивою, потому что князь, знать и народъ, управляя государствомъ вмѣстѣ, легко могутъ наблюдать другъ за другомъ“.

Но Макіавелли не избѣгъ увлеченія древними писателями въ томъ отношеніи, что онъ расхваливаетъ форму римскаго устройства. Похвала его Риму еще болѣе указываетъ на указанную нами точку зрѣнія. Макіавелли, какъ видно выше, и какъ явствуетъ изъ приведенныхъ выписокъ, былъ писателемъ не вѣрящимъ въ добродѣтель правителя, слѣдовательно, въ его устахъ похвала

римскому устройству звучитъ ничѣмъ инымъ, какъ увѣренностью достичь правильнаго устройства государства путемъ распредѣленія участія во власти различныхъ элементовъ общества. Другой писатель XVI вѣка, Боденъ, болѣе обстоятельно занялся, какъ мы знаемъ, вопросомъ о выясненіи суверенитета государства. Не такой скептикъ, какъ Макіавелли, глубоко вѣрующій, Боденъ именно долженъ былъ скептически отнестись къ смѣшанной формѣ правленія. Онъ осуждаетъ ее въ слѣдующихъ рѣзкихъ выраженіяхъ:

„Смѣшеніе трехъ формъ правленія, говоритъ онъ, не производитъ особой формы, такъ какъ власть короля, аристократіи и народа вмѣстѣ образуютъ демократію (état populaire), если не предположить, что суверенитетъ одинъ день будетъ данъ королю, на слѣдующій день небольшой части народа, а потомъ всему народу... Соединить монархію съ аристократіею и демократіею—вещь невозможная и несообразная, и которую нельзя даже вообразить, ибо суверенитетъ, какъ мы показали, недѣлимъ; какъ можно раздѣлить его одновременно между государемъ, знатью и народомъ?“

Боденъ очень остроумно объясняетъ, что смѣшанныя формы — Спарта и Римъ—являются только смѣшанными на первый взглядъ; Римъ по мнѣнію Бодена, всегда былъ демократіей, не смотря на огромное вліяніе сената и на аристократическое устройство управленія; Спарта была аристократіей, когда власть принадлежала геруссіи и эфорамъ. Во время Ликурга, когда постановленія геруссіи отмѣнялись народомъ, она являлась демократіей. Боденъ послѣ этого ясно опредѣляетъ только 3 чистыхъ формы правленія по субъектамъ государственнаго верховенства. Отрицая смѣшанную форму правленія, Боденъ отрицаетъ и неправильныя формы: „la qualité ne change pas la nature des choses“, говоритъ онъ. Но Боденъ не выдержалъ свой принципъ и опредѣляя монархію, онъ указываетъ намъ на особыя формы монархіи, вытекающія изъ неправильнаго пользованія своею властью. Это уже снова возвращеніе къ ученію Аристотеля. Боденъ показываетъ намъ самъ, что качество измѣняетъ природу вещей. Монархіи онъ признаетъ трехъ видовъ: королевскую или законную, господскую или вотчинную и тираническую.

„Королевская или законная (légitime) монархія, говоритъ онъ, есть та, гдѣ подданные повинуются законамъ монарха, а монархъ законамъ природы, оставляя подданнымъ естественную свободу и собственность на ихъ имущества“.

„Монархія господская (seigneuriale) есть та, гдѣ государь, силою оружія, сдѣлался господиномъ лицъ и имуществъ и, по праву законнаго завоеванія (de don de guerre), управляетъ своими подданными какъ домовладыко своими рабами.

„Монархія тираническая есть та, гдѣ монархъ, презирая законы природы, злоупотребляетъ свободными людьми, какъ рабами, и имуществомъ подданныхъ, какъ своимъ собственнымъ“.

Вопросъ о классификаціи государствъ принялъ совершенно новое значеніе въ ученіи школы естественнаго права; такіе писатели, какъ Гроцій, должны были признать не только различіе государствъ по формѣ ихъ устрой-

ства, но и различіе по ихъ происхожденію. Самое заключеніе договора можетъ вести къ образованію той или иной формы правленія. Въ зависимости отъ представленія ихъ объ естественномъ состояніи видоизмѣняется и ученіе писателей о классификаціи государствъ. Гоббесъ не признаетъ правильную и неправильную формы правленія потому, что его теорія образованія государства допускаетъ возможность дальнѣйшаго злоупотребленія правителей. Строя всю свою политическую доктрину на психологической почвѣ, Гроцій, очевидно, не могъ избѣжать того вопроса, что установленное государство можетъ извратиться въ дурную сторону, смотря отъ дурного качества правителя. Послѣдователь Гроція, Пуффендорфъ, при самомъ образованіи государства болѣе розово смотрѣлъ на психическую природу человѣка. Если люди относятся другъ къ другу съ любовью, то, очевидно, при образованіи государствъ, при установленіи одной изъ существующихъ формъ правленія, другими словами, при установленіи одного изъ указанныхъ выше субъектовъ власти (одно лицо, нѣсколько или большинство) люди несомнѣнно устроятъ такой договоръ, который обезпечитъ имъ благополучіе. Такая точка зрѣнія ведетъ Пуффендорфа къ отрицанію неправильныхъ формъ правленія и онъ признаетъ только чистыя формы правленія. Гоббесъ совершенно отрицаетъ различіе правильныхъ и неправильныхъ формъ правленія, а также отрицаетъ смѣшанныя формы правленія. Для него существуютъ только три извѣстныя формы правленія: монархія, аристократія и демократія, но для того, чтобы выйти изъ того состоянія, которое представляетъ намъ Гоббесъ какъ состояніе естественное, въ которомъ является борьба всѣхъ противъ всѣхъ, необходимо признать неограниченность всякой власти, въ чьихъ бы рукахъ она ни находилась. Онъ очень остроумно говоритъ, что различіе правильныхъ и неправильныхъ формъ правленія зависитъ отъ точки зрѣнія лица: одинъ называетъ монархію царствомъ, другой называетъ ее тираніей. Олигархію противополагаютъ аристократіи потому, что въ первой владычествуютъ богатѣйшіе, а во второй лучшіе. Это, по мнѣнію Гоббеса, встрѣчается потому, что одними считаются богатѣйшими тѣ, которые другими признаются за лучшихъ. Подобная классификація государствъ, имѣющаяся у трехъ представителей школы естественнаго права, не является большимъ успѣхомъ науки въ этой области. Оно совершенно понятно. Естественное право выдвинуло другой болѣе важный вопросъ о происхожденіи всякаго государства. Для всѣхъ учителей естественнаго права, какихъ бы они оттѣнковъ не были, важенъ былъ вопросъ о самомъ установленіи прочнаго порядка, освященнаго законами природы, для выхода изъ тѣхъ неустойчивыхъ условій жизни, которыя представляла Европа ко времени появленія школы естественнаго права. Послѣдователи идеалисты, апологеты первой англійской революціи, какъ мы уже говорили, стремились доказать не столько вопросъ объ устройствѣ государствъ, а слѣдовательно вопросъ объ ихъ классификаціи, сколько вопросъ о необходимости революціи. Революція, которую проповѣдывали англійскіе демократы XVI вѣка и затѣмъ писатели XVI вѣка, явилась какъ необходимый выходъ для индивида основать свою индивидуальную свободу противъ всемогущества государствен-

ной власти. Въ области политики явился болѣе важный вопросъ, вопросъ о необходимости точно формулировать личное начало въ государствѣ и этотъ вопросъ занялъ мыслителей и совершенно отодвинулъ на второй планъ вопросъ о классификаціи государствъ. Въ представленіи англійскихъ демократовъ единственной формой государственнаго устройства была только республика, ибо она могла дать вполнѣ то благо человѣку, которое заключается въ охранѣ его индивидуальной свободы. Болѣе полная картина классификаціи государствъ является въ лицѣ ближайшихъ предшественниковъ революціи—Монтескье и Руссо. Монтескье, какъ мы говорили, различаетъ природу правленія, число правящихъ силъ и принципомъ правленія то, что движетъ правленіе. Придавая главное значеніе принципу, онъ различаетъ 4 формы правленія: демократію—принципъ добродѣтели, аристократію—умѣренность, монархію—честь и деспотію—страхъ. Подобная классификація не выдерживаетъ критики, такъ какъ не имѣетъ единства основанія (fundamentum divisionis). Демократія, аристократія и монархія различаются по числу субъектовъ власти, между тѣмъ деспотія отличается отъ монархіи лишь различіемъ принципа, которымъ руководствуется правительство. Если Монтескье хотѣлъ иного, а именно онъ хотѣлъ очертить 4 формы правленія, которыя суть выраженія 4 указанныхъ имъ принциповъ—добродѣтели, умѣренности, чести и страха, то нельзя было выразителями этихъ 4 принциповъ считать уже существующія формы правленія; тогда уже надо было совершенно измѣнить самое основаніе классификаціи и придерживаться уже своеобразнаго дѣленія государствъ на различныя формы. Руссо поступилъ иначе, во всей своей теоріи онъ проводитъ незыблемымъ одно основаніе — принадлежность суверенитета народу. Если Боденъ можетъ считаться основателемъ ученія о суверенитетѣ, если онъ показалъ, что суверенитетъ единъ и нераздѣленъ въ государствѣ, то Руссо можетъ считаться проповѣдникомъ единства субъекта власти въ государствѣ. Субъектомъ государства можетъ быть только самъ народъ, суверенитетъ находится лишь въ его рукахъ, такъ что вопросъ о классификаціи государствъ у Руссо является лишь скласификаціей не государствъ, а формъ правительства. Souverénité всегда принадлежитъ народу, а gouvernement можетъ быть или монархическій или аристократическій или демократическій, т. е. получается или монархія, или аристократія или демократія, какъ форма государствъ, въ которыхъ правительство организовано тѣмъ или инымъ способомъ. Но во всѣхъ государствахъ является всегда одинъ и тотъ же субъектъ власти, этотъ субъектъ есть весь народъ. Руссо своей классификаціей правительствъ, а не государствъ, не избѣгъ недоразумѣній, встрѣчаемыхъ на практикѣ. Признаніе монархіи за такое государство, въ которомъ суверенитетъ принадлежитъ народу, а лишь правительство монарху, не привело къ устойчивости этой формы правленія. Такая форма въ сущности явилась замаскированной республикой и провозглашеніе въ конституціи 1791 года во Франціи суверенитета народа и признаніе организаціи правительства въ видѣ монархіи не могло долго удержаться, переходъ къ республикѣ былъ совершенно логическимъ ходомъ вещей и понятій. Вопросъ о классификаціи государствъ явился также не яснымъ. Для Руссо, какъ и

вообще для всѣхъ дѣятелей французской революціи, классификація государствъ должна была совершенно упразднiться. Государство, созданное по образцу декларацій правъ, не могло быть ничѣмъ инымъ, какъ демократической республикой. Форма государства, образовавшаяся за океаномъ, именно форма американской демократіи какъ бы иллюстрировала теоріи французскихъ писателей и de-facto доказывала, что единственной формой государства можетъ быть только демократическая республика. Вопросъ о классификаціи государствъ поднятъ былъ тогда, когда писатели, какъ мы говорили выше, стремились исправить доктрину французской революціи. Тогда снова возникаетъ вопросъ о тѣхъ или иныхъ формахъ государства, которыя имѣютъ законное или незаконное основаніе. Въ практической борьбѣ съ революціей, которую вели правительства Европы, классификація государства представлялась двумя большими типами: легитимными и революціонными. Подъ легитимныя государства подводились тѣ, которыя оправдывались исторіей; затѣмъ робко пробивается идея конституціоннаго государства, которая была довольно неудачно формулирована вѣнскимъ конгрессомъ высказавшимся за то, что всѣ правительства Германіи обязываются ввести земскосословное представительство. Нѣмецкая литература ближе занялась вопросомъ о классификаціи. Писатель Францъ въ своемъ „Естественномъ правѣ“ стремится оправдать существующую тріаду: демократію, аристократію и монархію различіемъ преобладающихъ въ данномъ государствѣ жизненныхъ силъ. Онъ различаетъ троякаго рода силы, дѣйствующія въ государствѣ: 1) силы элементарныя (территорія и личныя силы населенія), 2) силы соединяющія (взаимодѣйствіе индивидуальныхъ силъ) и 3) силы правящія; смотря потому, какая сила получаетъ перевѣсъ въ данной государственной организаціи, мы получаемъ демократію (перевѣсъ элементарныхъ силъ), аристократію (перевѣсъ соединяющихъ силъ) и монархію (перевѣсъ правящихъ силъ). Невозможность свести къ какимъ нибудь рѣзко опредѣленнымъ типамъ съ одной стороны, съ другой стороны разнообразіе какъ историческихъ, такъ и современныхъ типовъ государствъ приводятъ ученыхъ къ необходимости не ограничиваться какимъ либо однимъ основаніемъ классификаціи государствъ и классифицировать государства по различнымъ основаніямъ. Такое значеніе классификаціи можетъ сдѣлать изъ нея не только пріемъ изложенія, какъ мы видѣли раньше, но и пріемъ научнаго изслѣдованія. Такъ, Захарія различаетъ формы правленія: 1) по субъекту верховной власти (демократія, аристократія и монархія), 2) по основанію власти (наслѣдственная, избирательная монархія), 3) по способу осуществленія (самодержавіе и представительное правленіе), 4) по характеру власти (сила оружія, духовная сила, экономическая сила, общественное мнѣніе), 5) по отношенію къ праву (власть безъ права — тиранія, божественное право — теократія, земное право — какъ лучшій или какъ представитель большинства). Многочисленность этихъ основаній классификацій показываетъ, что часто мы видимъ между ними совпаденія. Такая классификація была бы очень интересна для того, чтобы выяснить извѣстное соотношеніе въ государствѣ различныхъ силъ и въ этомъ смыслѣ классификація можетъ весьма помочь изученію государствъ, если мы дѣйствительно докажемъ, что налич-

ность отношенія власти къ праву вызываетъ собою цѣлый рядъ необходимыхъ институтовъ и въ то же время исключаетъ какіе либо противорѣчащіе основной идеѣ такого государства институты. Робертъ Моль различаетъ формы правленія на роды, изъ которыхъ каждый обнимаетъ собой государства, вытекающія изъ одного и того же существеннаго воззрѣнія на жизнь и на виды, различіе которыхъ основано на различіи внѣшнихъ формъ. Родовыми государствами онъ считаетъ слѣдующія 6: 1) патріархальныя (отеческая власть, организація племенной жизни), 2) теократическія, 3) патримоніальныя 4) античныя, 5) новѣйшія государства, иначе рехтштатъ, и 6) деспотическія государства. Про классификацію Моля можно то же самое сказать, что и про классификацію Захарія, что они указываютъ на необходимость различать основныя свойства и условія политическаго союза, но такая классификація не дастъ ничего ни въ смыслѣ научнаго изученія, ни въ смыслѣ научнаго изложенія. Какъ научное изложеніе она страдаетъ именно тѣмъ, что подобная схема даетъ массу повтореній государства въ разныхъ родахъ; какъ предметъ научнаго изслѣдованія такая классификація страдаетъ тѣмъ, что признакъ, который берется въ основаніе, слишкомъ сложенъ, чтобы его могъ отличить всякій посторонній наблюдатель; такъ, напр., если классифицировать государства подъантичныя, то нужно уже основательное изслѣдованіе для того, чтобы выяснить самый терминъ—античность, легшій въ основаніе этой классификаціи. Такой же смыслъ и значеніе имѣли многія классификаціи, представляемыя исторіей политической науки. Къ числу ихъ надо отнести классификаціи по степенямъ культуры народа (Дуденъ и Форлендеръ), классификаціи по возрастамъ народа (Велькеръ и Ромеръ); наибольшее, собственно говоря, значеніе представляетъ классификація государствъ, предложенная Кантомъ и Геереномъ, но эти классификаціи уже являются желаніемъ писателей показать на самый характеръ отношенія власти къ населенію; въ исторіи классификаціи они должны быть упомянуты тѣмъ, что исключительное вниманіе они обратили на юридическое условіе государственнаго властвованія. Геереиъ въ своемъ сочиненіи: „Ideen zur Geschichte der Menschheit различаетъ слѣдующія формы государствъ: 1) деспотіи — гдѣ подданные не пользуются никакими правами; 2) автократіи — гдѣ подданные имѣютъ только гражданскія права; 3) республики—въ которыхъ подданные имѣютъ какъ гражданскія, такъ и политическія права. Далѣе, Кантъ въ своемъ сочиненіи Zum ewigen Frieden классифицируетъ государства слѣдующимъ образомъ. Онъ различаетъ форму господства (forma imperi, Form der Beherrschung) и форму управленія (forma regiminis, Form der Regierung). Различіе формъ господства ведетъ къ различію автократіи, аристократіи и демократіи. Различіе формы правленія ведетъ къ раздѣленію государствъ на деспотическія и республиканскія. „Республиканизмъ“, говоритъ Кантъ, „есть государственный принципъ раздѣленія властей законодательной отъ исполнительной; смѣшеніе ихъ образуетъ деспотизмъ. Указавъ на выдающихся представителей ученія о классификаціи государствъ, мы можемъ сказать, что вопросъ о классификаціи государствъ въ послѣднее время осложнился еще тѣмъ, что явилось много новыхъ типовъ государствъ, представляющихъ собой сое-

диненіе нѣсколькихъ простыхъ политическихъ союзовъ. Вопросъ о соединеніи государствъ еще сильнѣе затемнилъ вопросъ о классификаціи, поэтому современное состояніе этого вопроса требуетъ большого обсужденія. При этомъ, чтобы разъяснить все современное состояніе вопроса о классификаціи, намъ необходимо имѣть въ виду то господствующее воззрѣніе на государство и его элементы, которое мы уже изложили въ предыдущемъ отдѣлѣ, поэтому руководствуясь добытыми нашимъ анализомъ данными по юридической природѣ государства, мы и перейдемъ къ изложенію современнаго состоянія вопроса о классификаціи государствъ въ общей теоріи государственнаго права.

§ 2. Современная постановка вопроса.

Вопросъ о классификаціи государствъ тѣсно связанъ съ вопросомъ объ опредѣленіи государственнаго суверенитета. Различныя теоріи по данному вопросу очень затемняли возможность располагать государства по какому либо ясному общему признаку. Теорія суверенитета, заимствованная отъ эпохи Бодена, признающая, что государство есть самостоятельная верховная личность, не въ состояніи была объяснить вопросъ соединеній государствъ. Вся область международнаго права, съ точки зрѣнія теоріи Бодена, могла разсматриваться какъ область свободно договаривающихся личностей, представляемыхъ государствами; другими словами, благодаря этой теоріи, въ области международнаго права являются тѣ же представленія о частно-правовомъ договорѣ, который въ эпоху феодализма господствовалъ въ области государственнаго права. Оставаться при развившихся торговыхъ оборотахъ и при необходимости установить лучшій способъ международнаго общенія на старыхъ условіяхъ, опредѣляющихъ отношеніе государствъ, было невозможно, представлялось необходимымъ измѣнить самое основаніе идей международнаго общенія, надо было опредѣлить самый характеръ и смыслъ суверенной власти. Не вдаваясь въ подробности этого вопроса, мы снова напомнимъ, что теорія Еллинека, его опредѣленія суверенитета представляются совершенно достаточными для того, чтобы выяснить намъ всѣ необходимые вопросы, касающіеся соединеній государствъ.

Теперь спрашивается, какой же смыслъ имѣетъ въ современномъ правѣ вопросъ о классификаціи государствъ? Прежде всего государство можетъ быть разсмотрѣно какъ простое или сложное. Эта первая классификація показываетъ, что въ государственномъ союзѣ, представляемомъ простымъ государствомъ, всѣ отношенія порядка и свободы опредѣляются одной властью, дѣйствующей суверенымъ образомъ на всей территоріи. Въ сложномъ государствѣ является возможность существованія двухъ или трехъ государственныхъ властей, которыя должны стоять между собою въ томъ или иномъ юридическомъ отношеніи. Вторая классификація государствъ будетъ касаться уже чисто внѣшней постановки вопроса, именно количества внѣшнихъ носителей власти. При сложности современной государственной системы нельзя держаться трои-

каго раздѣленія государствъ (монархія, аристократія и демократія), а можно лишь держаться терминовъ—монархія и республика.

Проф. Гарресъ пытался измѣнить всю классификацію государствъ по числу носителей власти новыми терминами — монократія и плеонократія. Подъ монократію у него подводились и тѣ республики, гдѣ главой является одно лице — президентъ. Подъ плеонократію, такимъ образомъ, можно было подвести только бывшіе въ области исторіи примѣры.

Очевидно, такая классификація не принесла никакого удобства ни въ изложеніи, ни въ изслѣдованіи государственнаго права. Наиболѣе яснымъ представляется раздѣленіе государствъ монархіи и республики. Различія между ними обусловливаются не только внѣшней структурой, но самыми правами главы государства. Всѣ монархіи, нынѣ существующія, суть монархіи наслѣдственныя, всѣ президенты республикъ суть выборные народомъ, такъ что различіе монархіи отъ республики можно видѣть, главнымъ образомъ, въ томъ, что глава государства въ монархіи лице наслѣдственное, глава государства республики есть лице, выбранное на срокъ.

Кромѣ такого различія монархіи и республики, различія чисто внѣшняго характера, можетъ быть проведено различіе еще въ ближайшей структурѣ государственныхъ учрежденій. Государства могутъ раздѣляться по самому характеру своей власти на государства деспотическія и государства законныя. Деспотическія государства не предполагаютъ, что власть дѣйствуетъ въ области юридическихъ отношеній; каждый подданный не признается за лице по отношенію къ государству и власть вполнѣ не обезпечиваетъ самыя элементарныя права индивида. Если фактически установляется извѣстный порядокъ юридическихъ отношеній и въ деспотическомъ государствѣ, то зато само государство не признаетъ себя обязаннымъ поддерживать этотъ юридическій порядокъ. Государства законныя представляютъ собой государства съ юридическимъ характеромъ власти.

Деспотическія государства не подлежатъ изслѣдованію государственнаго права; это есть фактъ, а не право. Только государства законныя изслѣдуются съ точки зрѣнія государственно-правовыхъ отношеній, но законныя государства, отличительная черта которыхъ юридическій характеръ власти, могутъ болѣе точнымъ образомъ различаться между собою, они могутъ быть или самодержавныя или конституціонныя. Самодержавныя суть тѣ государства, въ которыхъ власть находится у одного лица или учрежденія, при чемъ это учрежденіе одно, безъ народнаго собранія, разрѣшаетъ всѣ вопросы о правѣ. Въ такомъ государствѣ юридическій характеръ отношеній власти къ населенію не имѣетъ прямо выраженныхъ опредѣленныхъ гарантій. Вопросъ о гарантіяхъ возбуждался постоянно, начиная съ среднихъ вѣковъ.

Гарантіей правомѣрности государственной власти въ средніе вѣка было право возстанія. Объ этомъ правѣ возстанія заговорили снова англійскіе демократы XVI вѣка. Право возстанія было санкціонировано американской декларацією 1787 года; наконецъ, право возстанія вошло въ 1793 году во вторую французскую декларацію правъ. Несомнѣнно, что такой способъ санкціонированія юридическаго порядка въ государствѣ по своимъ не юри-

дическимъ основамъ не можетъ быть терпимъ въ благоустроенномъ государствѣ; надо было придумать иныя основанія для правомѣрности государственной власти. Работая въ этомъ направленіи, человѣческая мысль приходитъ къ новому понятію конституціи въ смыслѣ формальнаго ограниченія власти отъ ея произвола. Такое формальное ограниченіе власти является въ видѣ нормъ, стоящихъ выше всѣхъ властей въ государствѣ. Совокупность этихъ нормъ и составляетъ понятіе конституціи. Слѣдовательно, въ понятіе конституціи входитъ ограниченіе государственной власти извѣстными нормами, стоящими выше всѣхъ властей въ государствѣ. Но если власть какого либо союза ограничена, то является ли она суверенною властью? Выходитъ, что власть конституціоннаго государства какъ бы не суверенна потому, что есть нормы, стоящія выше ея.

Вглядываясь въ исторію происхожденія конституціонныхъ идей, мы видимъ, что этотъ вопросъ, какъ будетъ показано ниже, разрѣшается представленіемъ объ особой учредительной власти, принадлежащей народу. Конституція была тѣмъ общественнымъ договоромъ (contrat social), о которомъ такъ горячо говорилъ Руссо. Слѣдовательно, народъ, установившій конституціонныя нормы, и есть тотъ суверенъ въ государствѣ, который можетъ эти нормы и измѣнить. Въ самый моментъ изданія конституціи въ 1789 году не предполагалось возможнымъ когда либо измѣнить эти нормы, поэтому то и не нуждались въ созданіи особой учредительной власти, которая можетъ измѣнить самый конституціонный актъ. Въ 1791 году въ первой французской конституціи есть постановленіе о ревизіи конституціи, но изъ этого не вытекаетъ, что можно было ревизовать: постановленія ли конституціи, основанныя на конституціонномъ актѣ или же можно было измѣнять самый конституціонный актъ. Принимая во вниманіе все революціонное движеніе, на послѣднюю часть вопроса надо отвѣтить отрицательно, а именно: составители декларацiи правъ, очевидно, не предполагали возможности ея измѣненія какой либо властью въ государствѣ, это были тѣ вѣчныя незыблемыя истины, забвеніе которыхъ и было причиною гибели народа и порчи правительствъ. Слѣдовательно, можно было измѣнять лишь то, что основано было на этихъ актахъ, но не самыя постановленія декларацiи. Такая рѣшительная постановка вопроса не могла примирить современное состояніе государствъ и мы видимъ, что лица, исправлявшія доктрины революціи, уже опредѣленно считаютъ необходимымъ поставить особую учредительную власть народа, которая и можетъ измѣнять самую конституцію. Изъ этого вытекаетъ, что теорія конституціоннаго государства въ самомъ ея возникновеніи невольно привела къ требованію народнаго суверенитета, поэтому первыя конституціи явились конституціями, признающими суверенитетъ народа.

Монархическая конституція 1791 года, испанская конституція 1812 г., монархическая конституція Бельгіи 1836 года хотя были конституціями монархическими, но признавали народный суверенитетъ. Но тѣ монархическія государства Европы, которыя давали своимъ подданнымъ конституцію добровольно, не могли примириться съ теоріей народнаго суверенитета и потому они въ своихъ конституціяхъ поставили принадлежность суверенитета монарху. Такая поста-

новка вопроса ведетъ къ весьма интереснымъ юридическимъ контраверзамъ. Если монархъ далъ эту конституцію, то какія юридическія гарантіи у подданныхъ въ соблюденіи имъ данной конституціонной формы?

Мы видимъ, что той юридической гарантіи, которая имѣется въ государствахъ съ народнымъ суверенитетомъ, мы не можемъ прямо поставить монархіи; юридическою гарантіею здѣсь является снова средневѣковое средство — присяга.

Король присягаетъ конституціи, его наслѣдникъ присягаетъ ей тоже и такимъ образомъ въ конституціонной и самодержавной монархіи является одинъ и тотъ же юридическій элементъ, заключающійся въ обѣщаніи, даваемомъ монархомъ, соблюдать законъ своей страны. Соблюденіе королями или вообще монархами конституціи вытекаетъ, такимъ образомъ, не столько изъ юридическихъ, сколько изъ фактическихъ условій, въ которыхъ находится страна. Нарушеніе конституціи можетъ повести снова къ недовольству въ народѣ и закончиться возстаніемъ. Но такія соображенія суть соображенія не юридическаго, а фактическаго характера. Въ средніе вѣка, по крайней мѣрѣ право возстанія, эта антигосударственная мѣра, всетаки считалось правомъ; современныя конституціи не гарантируютъ и этого подданнымъ, онѣ только надѣятся на благоразуміе правительства, что оно не станетъ доводитъ подданныхъ „до того рокового предѣла, послѣ котораго кончается готовность подданныхъ къ повиновенію.“ Слѣдовательно, вопросъ о юридическихъ гарантіяхъ конституціи пока вполнѣ твердо поставленъ лишь въ нѣкоторыхъ республиканскихъ государствахъ, какъ это мы видимъ въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ.

Противополагая самодержавныя государства государствамъ конституціоннымъ, мы должны видѣть, что въ первыхъ юридическій характеръ власти вполнѣ зависитъ отъ воли одного лица или учрежденія; въ конституціонномъ государствѣ юридическій характеръ власти опредѣляется уже въ извѣстныхъ общихъ положеніяхъ, конституція ставитъ извѣстныя гарантіи для подданныхъ, которыя не имѣются въ самодержавной монархіи.

Въ числѣ этихъ формъ является кромѣ самого конституціоннаго акта еще участіе народа въ обсужденіи высшихъ дѣлъ въ государствѣ. Но конституціонныя государства въ свою очередь разбиваются на тѣ, въ которыхъ вопросъ о конституціяхъ поставленъ на чисто юридическую почву, и на тѣ, въ которыхъ эта гарантія конституціи не имѣетъ прямо выраженнаго характера.

Внѣшнимъ выраженіемъ того или другого типа государствъ явятся государства конституціонныя, въ которыхъ суверенитетъ принадлежитъ народу, и государства, въ которыхъ суверенитетъ принадлежитъ королю, причемъ первая группа еще распадется на двѣ, къ первой надо отнести тѣ государства, въ коихъ признается особая учредительная власть и указаны юридическія условія для исправленія злоупотребленій власти; ко второй — такія, въ которыхъ эти условія легальной борьбы съ злоупотребленіями власти не вполнѣ указаны.

Итакъ классификація государствъ можетъ быть сдѣлана какъ по внѣшнимъ, такъ и по внутреннимъ признакамъ. По внѣшнимъ признакамъ они могутъ быть классифицированы или по своему составу (простыя и сложныя) или по организаціи властей (монархіи и республики). По внутреннимъ признакамъ, по самому характеру отношенія власти къ населенію, государства могутъ дѣлиться на деспотическія, или произвольныя и законныя. Законныя, въ свою очередь, смотря по тому, есть или нѣтъ гарантій юридическаго характера власти, раздѣляются на самодержавныя и конституціонныя; конституціонныя, въ свою очередь, распадаются на чисто конституціонныя государства и государства парламентскія; специфическій признакъ послѣднихъ есть именно парламентъ и отсутствіе вполнѣ обезпеченной гарантіи народа противъ произвола власти. Въ такомъ видѣ и находится современная постановка вопроса.

ГЛАВА II.

СОЕДИНЕНІЕ ГОСУДАРСТВЪ.

§ 1. Виды соединенія государствъ.

Вопросъ о соединеніи государствъ въ послѣднее время снова возбудилъ интересъ, такъ какъ въ политикѣ было нѣсколько жгучихъ вопросовъ, въ разрѣшеніе которыхъ требовалось вмѣшательство науки. Проф. Еллинекъ даетъ наиболѣе полную классификацію государствъ: онъ раздѣляетъ всѣ соединенія государствъ на соединенія историко-политическаго характера и на соединенія съ юридическимъ характеромъ. Перваго рода соединенія суть слѣдующія: колоніи, затѣмъ инкорпораціи, далѣе личная унія; соединенія съ юридическимъ характеромъ могутъ быть не организованныя или организованныя; первыя суть международное общеніе, государственный договоръ, окупація и принятіе государственнаго управленія (Кипръ, Тунисъ, Вальдекъ), затѣмъ alliance, протекторатъ, гарантія, вѣчный нейтралитетъ и, наконецъ, союзъ государствъ—Staatenstaat. Организованныя соединенія могутъ быть слѣдующаго характера: 1) международные административные союзы, рѣчныя комиссіи, почтовые, телеграфные, монетные союзы и т. п., 2) конфедераціи, 3) реальныя уніи и 4) союзныя государства или федераціи.

Такая теорія показываетъ намъ, что вопросъ о соединеніи государства получаетъ иной характеръ. Традиціонное дѣленіе было такое: личная унія, реальная унія, конфедерація и федерація. Очевидно, исторія и политика дали много такихъ соединеній, которымъ нужно было придать извѣстный юридическій характеръ, такую задачу и выполняетъ Еллинекъ, такъ какъ онъ подводитъ подъ каждое изъ этихъ соединеній извѣстное начало. Благодаря его трудамъ, получаетъ особенное значеніе вопросъ о большихъ соедине-

ніяхъ государствъ, нынѣ встрѣчающихся. Говорить долго о значеніи личной уніи представляется совершенно излишнимъ: личная унія теперь совершенно исчезающая форма, послѣдній примѣръ ея, Голландія и Люксенбургъ, прекратилъ свое существованіе, такъ какъ нынѣ Люксенбургъ является самостоятельнымъ государствомъ вслѣдствіе того, что на голландскомъ престолѣ царствуетъ женщина, а по закону Люксенбурга должно царствовать тамъ лицо мужского пола. Съ нѣкоторой натяжкой за личную унію признается соединенія Бельгіи и свободнаго государства Конго. Остаются, такимъ образомъ, обращающія на себя вниманіе юриста соединенія юридическаго характера. Попытка Еллинека всѣ эти соединенія раздѣлить на двѣ группы—на организованныя и неорганизованныя—заслуживаетъ полнаго вниманія, такъ какъ и въ неорганизованныхъ соединеніяхъ государства несомнѣнно берутъ на себя извѣстныя юридическія обязательства, но эти юридическія обязательства дѣйствуютъ не постоянно, не имѣютъ опредѣленныхъ органовъ своего выполненія, онѣ всѣ скорѣе подходятъ къ договорамъ частнаго права. Къ такимъ несомнѣнно относятся всѣ трактаты и конвенціи, договоры о вѣчномъ нейтралитетѣ, о гарантіи или протекторатѣ. Не совсѣмъ яснымъ въ теоріи Еллинека являются понятія окупаціи и принятія какого-либо государства въ свое управленіе. Здѣсь уже получается извѣстная опредѣленная и постоянная организація, такъ что съ нашей точки зрѣнія было бы полезнѣе окупацію и принятіе какого-либо государства въ управленіе поставить въ рядъ организованныхъ соединеній. Съ этой поправкой мы можемъ совершенно принять теорію указаннаго ученаго. Организованныя соединенія по нашей поправкѣ будутъ слѣдующія: международные союзы, окупація, затѣмъ конфедерація, реальная унія и союзное государство или федерація. Различіе между союзнымъ государствомъ и союзомъ государствъ заключается въ томъ, что первое скорѣе есть понятіе международнаго права, второе понятіе государственнаго права. Лабандъ очень остроумно проводитъ различіе между конфедераціей и федераціей, понятіями, заимствованными изъ области гражданскаго права. Пользуясь понятіями правового субъекта и правового отношенія, Лабандъ говоритъ, что союзное государство есть Rechtssubjekt, союзъ государствъ есть только правовое отношеніе; одно относится къ понятію корпораціи, второе относится къ понятію юридическаго лица. Такимъ образомъ, теорія Лабанда разрѣшаетъ вопросъ о конфедераціи и федераціи съ точки зрѣнія противоположенія субъекта права и юридическаго отношенія. Наиболѣе спорнымъ въ наукѣ является теперь вопросъ о союзномъ государствѣ. Федерація представлялась въ исторіи примѣрами Сѣверо-Американскихъ Штатовъ и Швейцаріи; вопросъ былъ ясенъ; и въ центрѣ и на мѣстахъ была республиканская форма правленія, суверенитетъ народа вездѣ могъ быть проведенъ съ совершенной ясностью, хотя и возбуждались въ самой Америкѣ такія ученія, какъ ученіе Кальгуна, который видѣлъ носителемъ суверенитета въ Америкѣ не весь народъ, а лишь отдѣльныя государства. Благодаря этой теоріи возможно было защищать возставшіе Южные Штаты, такъ какъ возставшіе Штаты есть полноправная часть, одинъ изъ участниковъ суверенитета. Другой вопросъ, и очень важный, является при разсмотрѣніи установленій Германской Импе-

ріи. Теорія, объясняющая федерацію, принадлежала Токвилю и заключалась она въ раздѣльности суверенитета. Суверенитетъ дѣлился между мѣстной и центральной властью. Послѣдователемъ Токвиля въ германской наукѣ явился Вайтцъ. Наиболѣе серьезная критика такихъ возрѣній представлена М. Зейделемъ (см. приложеніе къ сей главѣ). Какъ же разрѣшить вопросъ о юридической природѣ Германской Имперіи? Такая юридическая природа заключается въ томъ, что государство можетъ само ограничить свой суверенитетъ, слѣдовательно, отдѣльныя государства, входящія въ составъ Германской Имперіи, могутъ ограничивать свой суверенитетъ въ пользу союзной власти; слѣдовательно, союзная власть и явится также властью государственной, а не международной, она имѣетъ право законодательства, но она не можетъ быть ничѣмъ инымъ, какъ представителемъ суверенитета, которымъ считаются соединенныя правительства Германіи. Такая теорія особенно была развита Лабандомъ, который не углубляется въ самое происхожденіе Германской Имперіи, а беретъ уже фактъ и отыскиваетъ его юридическую природу. Съ помощью понятій субъекта права и юридическаго отношенія, Лабандъ признаетъ Германскую Имперію за субъекта права, причемъ этотъ субъектъ права составляютъ 25 правительствъ, составляющихъ Германскую Имперію. Изъ этого мы видимъ, что лишь при господствѣ новой юридической школы Германіи можно какъ нибудь разобраться по вопросу о классификаціи сложныхъ государствъ. Въ виду нашей задачи мы ограничимся лишь разъясненіемъ вопросовъ, касающихся реальной уніи и федераціи, такъ какъ остальные виды соединенія входятъ въ понятіе международнаго права. Что касается соединеній, бывшихъ въ исторіи, какими являются личная унія и конфедераціи, то ихъ мы опускаемъ какъ не входящія въ догму государственнаго права и относящіяся къ области историческаго изслѣдованія права.

§ 2. Реальная унія.

Подъ реальной уніей понимается соединеніе двухъ государствъ, связующимъ звеномъ которыхъ являются или общность монарха съ одинаковымъ порядкомъ престолонаслѣдія или, кромѣ того, и общность учрежденій. Примѣромъ реальной уніи служатъ Швеція-Норвегія и Австро-Венгрія.

Швеція-Норвегія, имѣя общаго монарха, изъ общихъ учрежденій имѣетъ только дипломатическихъ агентовъ и консуловъ. Въ Шв. или Норв. госуд. совѣтѣ при обсужденіи вопросовъ, касающихся обоихъ королевствъ, въ составъ совѣта входятъ три члена отъ совѣта другого королевства. Унія Швеціи-Норвегіи установлена актомъ, вышедшимъ 6-го авг. 1815 года. 1, 2, 3, 6 и 7 статьи этого акта опредѣляютъ личность короля и избраніе новаго короля въ случаѣ прекращенія династіи. По ст. 4-ой въ прерогативы королевской власти входятъ права относительно созыва войскъ, военныхъ дѣйствій, заключеній мира, а также внѣшнихъ дипломатическихъ

сношеній. Въ этой же статьѣ опредѣлено, при какихъ условіяхъ отправляются эти права совмѣстно для двухъ государствъ.

Болѣе тѣсно связаны между собою и общностью своихъ учрежденій двѣ части бывшей австрійской имперіи. Послѣ австро-прусской войны 1866 года Австрійская имперія была раздѣлена на двѣ части: на Цислейтанію (Австрія) и Транслейтанію (Венгрія). Для установленія связи между ними былъ учрежденъ актъ соглашенія, Ausgleich, утвержденный австрійскимъ народнымъ представительствомъ, съ согласія австрійскаго императора, и венгерскими палатами, также съ утвержденія венгерскаго короля. Этотъ актъ возобновляется каждые десять лѣтъ. По этому акту, признающему общность династіи, корона наслѣдуется Габсбургскимъ домомъ и опредѣляются также общія дѣла, которыя должны отправляться совмѣстно.

Общими дѣлами считаются по этому акту: 1) заключеніе трактатовъ съ иностранными правительствами; 2) завѣдываніе военными и морскими силами; императоръ и военное и морское министерство вѣдаютъ всю военную администрацію (но кромѣ общаго военнаго министерства въ Австріи и Венгріи имѣется еще особое военное министерство, вѣдающее ландверъ); 3) общіе имперскіе финансы поскольку они касаются общихъ двумъ государствамъ нуждъ (также имѣется не общее, особое министерство финансовъ).

Кромѣ этихъ дѣлъ, Ausgleich признаетъ также общими: 1) законы и правила относительно торговыхъ дѣлъ; 2) постановленія о косвенныхъ налогахъ, касающихся обрабатывающей промышленности; 3) общіе монетные знаки; 4) новыя желѣзнодорожныя линіи и 5) общія системы обороны страны.

Для контроля министерствъ и для вотированія общаго бюджета избираются особыя делегаціи, въ равномъ числѣ отъ Цислейтаніи и Транслейтаніи: отъ Цислейтаніи—20 человѣкъ отъ палаты господъ, и 40—отъ палаты депутатовъ; отъ Транслейтаніи—20 человѣкъ отъ стола магнатовъ и 40—отъ палаты депутатовъ. Въ случаѣ разногласія делегаціи учреждаютъ письменныя сношенія, и если послѣ троекратнаго письменнаго сношенія не послѣдовало соглашенія, то делегаціи образуютъ одно собраніе съ поочереднымъ предсѣдательствованіемъ въ немъ австрійскаго и венгерскаго предсѣдателя. Делегаціи обладаютъ правомъ предавать суду общихъ министровъ, при согласномъ постановленіи обѣихъ делегацій.

Для контроля общихъ расходовъ имѣется особая общая палата счетовъ.

§ 3. Федерація.

Федеративное устройство, въ отличіе отъ конфедеративнаго (являющагося не болѣе какъ союзомъ нѣсколькихъ самостоятельныхъ государствъ), зиждится на большемъ единствѣ націи, создающей союзный актъ.

Въ введеніи Сѣв.-амер. конституціи 1787 года говорится: „мы, народъ Сѣв.-Амер. штатовъ, утверждаемъ...“; въ швейцарской конституціи 1848 года говорится: „народъ утвердилъ и призналъ большинствомъ голосовъ и кан-

тоновъ конституцію правительства о федераціи...“ При федеративномъ устройствѣ гражданинъ отдѣльнаго государства считается гражданиномъ всего союза. Вслѣдствіе національнаго единства и общности гражданскаго поддантва установляется и общая (союзная) власть. Слѣдовательно, конституція Сѣв.-Амер. штатовъ 1787 года является уже конституціей, установленной самимъ народомъ. Для измѣненія конституціи не требуется согласія всѣхъ штатовъ. Къ конституціи сдѣлано уже много добавленій; для этого требуется большинство $^2/_3$ въ каждой палатѣ. Конституціей воспрещается установленіе особыхъ привилегій для гражданъ своего штата, которыхъ не могутъ имѣть граждане другихъ штатовъ. Сѣв.-Амер. штаты можно назвать союзнымъ государствомъ, такъ какъ въ немъ находятся всѣ три элемента государства: единство народа, власть и территорія. Въ этой конституціи весьма послѣдовательно проведенъ принципъ раздѣленія властей.

Законодательная власть принадлежитъ конгрессу, состоящему изъ 2 палатъ: изъ сената и палаты представителей. Въ сенатѣ всѣ штаты имѣютъ по 2 представителя; въ палатѣ число представителей зависитъ отъ количества населенія штата. Сенаторы избираются законодательнымъ собраніемъ штатовъ на 6 лѣтъ изъ лицъ, достигшихъ 30-лѣтняго возраста и состоящихъ гражданами союза не менѣе 9 лѣтъ. Представители въ палату избираются гражданами на 2 года изъ лицъ, достигшихъ 25-лѣтняго возраста и состоящихъ гражданами союза не менѣе 7 лѣтъ.

Конституціей только въ главныхъ чертахъ опредѣляется порядокъ выборовъ: они должны быть прямыми, и избирательное право предоставляется всѣмъ участвующимъ въ выборахъ палаты законодательнаго собранія штата. Всѣ подробности по выборамъ предоставляется вырабатывать законодательству отдѣльныхъ штатовъ, но конгрессъ имѣетъ право отмѣнять ихъ постановленія и самъ вырабатывать иной порядокъ выборовъ. До 1842 года конгрессъ этимъ правомъ не пользовался, но въ 1842 г. постановилъ раздѣлять штатъ на округи по числу избираемыхъ представителей; въ 70 годахъ конгрессъ установилъ тайную письменную подачу голосовъ.

Конституція не опредѣляетъ числа представителей; оно зависитъ отъ густоты населенія.

Исполнительная власть предоставлена президенту, избираемому на 4 года; право быть избраннымъ имѣетъ гражданинъ 35-лѣтняго возраста и втеченіе 14 лѣтъ живущій въ союзѣ. Избраніе производится особыми выборщиками, которые не могутъ состоять ни членами конгресса, ни занимать какую либо должность въ союзѣ. Выборы выборщиковъ производятся такимъ образомъ, что каждый избиратель принимаетъ участіе въ выборѣ выборщиковъ отъ даннаго штата. Выборщики (не менѣе трехъ) собираются въ декабрѣ каждаго 4-го года и подаютъ голоса письменно, тайно. Затѣмъ бюллетени вскрываются тутъ же и подписанный всѣми выборщиками протоколъ препровождается въ сенатъ и палату представителей. Если не получится абсолютнаго большинства, то палата избираетъ въ президенты одного изъ трехъ кандидатовъ. Такимъ же образомъ избирается и вице-президентъ.

Судебная власть предоставлена верховному суду (Supreme court of

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

the United States), состоящему изъ предсѣдателя и 8 членовъ. Кромѣ него имѣются еще 9 циркуитныхъ и 116 дистриктныхъ судовъ. Въ 1855 году образованъ особый court of claims для рѣшенія исковъ противъ самого союза.

Союзная власть обладаетъ самоотвѣтствующими правами: она завѣдуетъ военными силами; президентъ является главнокомандующимъ арміи и флота; она же охраняетъ и юридическій порядокъ; всѣ должностныя лица присягаютъ на вѣрность союзной конституціи. Конгрессу предоставлено право установлять налоги. Но для союзной власти имѣются и ограниченія: конгрессъ не можетъ стѣснять религіозную свободу, свободу слова, печати, право петицій. Кромѣ Сѣверо-Американскихъ соединенныхъ штатовъ въ Америкѣ существуютъ еще 3 федеративныхъ республики: 1) Мексика (конституція 5 февр. 1857 г., послѣднее измѣненіе 1890 г.), состоящая изъ 27 штатовъ, 2 территорій и 1 федеральной области; 2) Соединенные штаты Бразиліи (20 штатовъ), образованные по конституціи 25 февр. 1891 г.; 3) Соединенные штаты Венецуэлы (9 штатовъ), образованные на основаніи конституціи 21 іюля 1893 года.

Въ Европѣ существуютъ 2 федеративныхъ государства: Швейцарская республика и Германская Имперія.

Швейцарія съ 1848 года является союзнымъ государствомъ. По дѣйствующей нынѣ конституціи 1874 г. союзная власть распадается на законодательную, исполнительную и судебную.

Законодательная власть принадлежитъ союзному собранію, состоящему изъ двухъ палатъ: національнаго совѣта и кантональнаго. Члены національнаго совѣта избираются непосредственно, на 3 года; члены кантональнаго совѣта избираются или непосредственно гражданами или представительными собраніями.

Порядокъ выборовъ опредѣляется кантональнымъ законодательствомъ.

Исполнительная власть имѣетъ коллегіальный характеръ. Она принадлежитъ союзному совѣту, состоящему изъ семи членовъ, избираемыхъ на 3-хъ лѣтній срокъ. Изъ своей среды союзный совѣтъ избираетъ президента и вице-президента на одинъ годъ, безъ права избирать одно и то же лицо два года подрядъ. Члены союза завѣдуютъ департаментами: 1) политическимъ; 2) внутреннихъ дѣлъ; 3) юстиціи и полиціи; 4) военнымъ; 5) финансовымъ; 6) торговли и земледѣлія и 7) почтъ, телеграфовъ и желѣзныхъ дорогъ.

Союзный судъ состоитъ изъ 9 членовъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ. Гражданинъ 20-ти лѣтъ имѣетъ право быть избраннымъ. Президентъ и вице-президентъ избираются на 2 года.

Народъ швейцарскій принимаетъ участіе въ измѣненіяхъ конституціи. Въ случаѣ несогласія между національнымъ и кантональнымъ союзами по вопросу объ измѣненіи конституціи, вопросъ ставится на голосованіе народа. Какое либо измѣненіе считается принятымъ по большинству голосовъ гражданъ и кантоновъ.

Въ вопросахъ международныхъ сношеній швейцарскому союзу отведено меньше правъ чѣмъ въ Соед. Шт. Въ союзѣ нѣтъ постоянной арміи, кан-

тоны могутъ имѣть не болѣе 300 человѣкъ. Служба въ милиціи обязательна для всѣхъ гражданъ въ возрастѣ отъ 20 до 44 лѣтъ. Неотбывающіе эту службу уплачиваютъ военный налогъ.

Въ швейцарской конституціи гарантированы: 1) равенство передъ закономъ; 2) свобода передвиженія; 3) религіозная свобода; 4) свобода заключенія браковъ; 5) свобода печати; 6) свобода общенія; 7) право петицій; 8) недопустимость исключительныхъ судовъ; 9) недопустимость смертной казни за политическія преступленія; 10) свобода торговли и промысловъ; 11) обязательное и даровое элементарное обученіе; 12) недопустимость игорныхъ домовъ.

Союзные финансы составляются изъ 1) таможенныхъ сборовъ; 2) почтовыхъ и телеграфныхъ; 3) изъ доходовъ по производству пороха и 4) изъ половины военнаго налога съ неотбывающихъ воинскую повинность.

Теперь перейдемъ къ Германіи.

Германская конституція построена также по типу сѣв.-американской, но она имѣетъ ту главную особенность въ организаціи союзной власти, что она слагается не изъ республикъ, а изъ монархій, за исключеніемъ только трехъ вольныхъ городовъ, и потому не можетъ быть такъ ограничена; кромѣ того, въ составъ союза входятъ государства неравномѣрной силы и значенія. Въ республикѣ власть принадлежитъ народу, въ монархіи—монарху. Органомъ совокупной дѣятельности монархій служитъ союзный совѣтъ, состоящій изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ правительствъ, дѣйствующихъ по инструкціямъ, получаемымъ отъ правительства. Уполномоченные назначаются правительствомъ и подчиняются общимъ условіямъ службы. Число уполномоченныхъ не опредѣлено, но число ихъ не можетъ быть больше числа голосовъ въ совѣтѣ отъ каждаго государства. Пруссія имѣетъ 17 голосовъ, Баварія—6, Саксонія и Вюртембергъ по 4, Баденъ и Гессенъ по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ—по 2 и остальныя 17 государствъ—по одному, всего 58 голосовъ для 25 государствъ.

Предложенія объ измѣненіи конституціи считаются отвергнутыми, если въ совѣтѣ выскажется противъ нихъ 14 голосовъ. Кромѣ того императоръ можетъ остановить всякій законопроектъ, касающійся измѣненія законодательства по военному и морскому управленію, и измѣненія налоговъ на сахаръ, водку, соль, пиво и табакъ.

Имперскій канцлеръ, предсѣдательствующій въ совѣтѣ, есть лицо, назначенное императоромъ. Императоръ созываетъ совѣтъ или онъ собирается по требованію не менѣе 18 голосовъ.

Императоръ только вмѣстѣ съ союзнымъ совѣтомъ осуществляетъ правительственную власть, но ему предоставлены и нѣкоторыя особыя права: онъ созываетъ совѣтъ и рейхстагъ, командуетъ вооруженной силой, назначаетъ канцлера и министровъ.

Органомъ народнаго представительства является рейхстагъ.

Представители избираются всеобщей и тайной подачей голосовъ; отъ Пруссіи избирается $^2/_3$ всѣхъ членовъ рейхстага.

По 4 ст. конституціи вѣдѣнію имперской власти подлежатъ: 1) опре-

дѣленіе осѣдлости и регулировка свободы передвиженія; 2) таможенное и торговое дѣло; 3) монетное дѣло и опредѣленіе единицъ мѣры; 4) банковое дѣло; 5) привилегіи на изобрѣтенія; 6) литературная и художественная собственность; 7) международная торговля, мореплаваніе и консульскія учрежденія; 8) желѣзнодорожное дѣло и пути сообщенія; 9) судоходство; 10) почты и телеграфы; 11) гражданское, уголовное и процессуальное законодательства; 12) организація арміи и флота; 13) врачебное и ветеринарное дѣло; 1) свобода печати и общенія.

Имперскій судъ состоитъ изъ несмѣняемыхъ, назначенныхъ императоромъ членовъ для рѣшенія гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ; въ немъ разсматриваются дѣла о государственныхъ преступленіяхъ и въ этомъ случаѣ онъ является и первой и послѣдней инстанціей. Онъ является еще въ качествѣ апелляціонной инстанціи по дѣламъ, разсматривавшимся въ консульскихъ судахъ и ревизіонной—по дѣламъ, разсматривавшимся въ партикулярныхъ судахъ.

Имперскіе финансы образуются изъ пошлинъ таможенныхъ, пошлинъ съ документовъ и игральныхъ картъ, налога съ соли, сахара, вина, табаку и пива.

Отдѣльныя государства обладаютъ правомъ сношеній съ иностранными государствами и правомъ заключенія договоровъ.

ГЛАВА III.

ПРОСТЫЯ ГОСУДАРСТВА.

§ 1. Виды простыхъ государствъ.

Простыми государствами являются для насъ такія, въ которыхъ власть суверенна на всей своей территоріи. Подъ простыя государства подойдутъ и такія, которыя имѣютъ колоніи, автономныя провинціи, вступаютъ въ договоры о протекторатѣ и гарантіи, и, наконецъ, заключаютъ всевозможные международные договоры.

Специфическій признакъ простого государства—единая суверенная власть, которая не ограничила себя въ пользу другой высшей (союзной) власти. Указанное выше различіе государствъ заставляетъ насъ ближе остановиться на классификаціи внѣшнихъ и внутреннихъ признаковъ. Классификація внѣшнихъ признаковъ, какъ мы сказали, заключается въ томъ, что нынѣ только два типа государствъ представляютъ между собой различіе, это монархіи и республики. По внутреннимъ признакамъ классификація будетъ заключаться въ томъ, чтобы опредѣлить самый юридическій характеръ власти. 73 простыхъ государствъ Европы раздѣляются такимъ образомъ: 31 республика (Франція, Андора, Санъ-Марино, 25 республикъ Швейцарскаго союза

и 3 входящія въ составъ Германской Имперіи: Любекъ, Бременъ и Гамбургъ) и 42 монархіи: Россія, Австрія, Лихтенштейнъ, 22 монархіи, входящія въ составъ Германской Имперіи, Бельгія, Голландія, Люксенбургъ, 3 Сканди-навскихъ государства (Данія, Швеція, Норвегія), Англія, 2 Пиренейскихъ (Испанія, Португалія), 2 Аппенинскихъ (Италія, Монако), 6 Балканскихъ (Румынія, Сербія, Болгарія, Черногорія, Турція и Греція).

§ 2. Монархіи.

Монархіи являлись всегда такой формой правленія, гдѣ одно лицо носило опредѣленный титулъ, причемъ основной чертой было коронованіе этого лица. Монархъ не просто должностное лицо какого либо государства; какъ это и проявлялось въ исторіи, начиная съ глубокой древности; монархъ всегда носилъ опредѣленное званіе, былъ лицо коронованное; въ глубокой древности монарху приписывалось то или иное представленіе объ отношеніи къ богамъ, въ позднѣйшее время монархи явились ничѣмъ инымъ, какъ носителями божественной власти. По этому вопросу монархи являются осо-быми носителями государственной власти и въ послѣднее время, по ученію Лоренса Штейна, монархическая власть получила совершенно иное значеніе.

Такъ какъ Штейнъ очень дурно относится къ обществу, то, по его ученію, монархическая власть является той спасительницей государства, благодаря которой государство дѣйствительно можетъ служить только праву. Благодаря монархической власти является возможность имѣть такое установленіе, которое находится внѣ борьбы интересовъ, раздѣляющихъ общество. Слѣдовательно, если Rechtsstaat является необходимымъ условіемъ для искорененія дурного вліянія общества, то монархія (Königthum) является однимъ изъ необходимыхъ условій правового государства. Эта теорія еще болѣе развивается Гнейстомъ, который спеціально монархіи нѣмецкихъ государствъ приписываетъ такое юридическое значеніе, идеализируя королевскую власть Германіи. Гнейстъ, подобно Штейну, хочетъ поставить ее какъ необходимое условіе для противовѣса соціальной борьбѣ, представляемой обществомъ. Какіе же типы монархій въ данное время? Самая внѣшняя классификація монархій можетъ быть сдѣлана по титуламъ, которые носятъ монархи. Титулъ имѣетъ болѣе или менѣе серьезное отношеніе къ величинѣ и достоинству государства. По значенію титуловъ монархіи можно раздѣлить на Имперіи, Королевства, Великія герцогства, герцогства и княжества. Въ составъ 42 простыхъ монархическихъ Европейскихъ государствъ входятъ: 3 Имперіи (Россія, Австрія, Турція), 16 королевствъ (Данія, Швеція, Норвегія, Англія, Бельгія, Голландія, Пруссія, Баварія, Саксонія, Вюртембергъ, Португалія, Испанія, Италія, Румынія, Сербія, Греція), 7 Великихъ герцогствъ (Люксенбургъ, Баденъ, Гессенъ, Саксенъ-Веймарнъ-Эйзенахъ, 2 Мекленбурга, Ольденбургъ), 5 Герцогствъ (Ангальтъ, Брауншвейгъ, 3 Саксонскихъ: Алтенбургъ, Мейнингенъ, Кобургъ-Гота), 11 княжествъ (Болгарія,

Черногорія, Монако, Лихтенштейнъ, 2 Рейса, 2 Шварцбурга, 2 Липпе и Вальдекъ).

Внутреннее различіе монархій приводитъ къ различію конституціонныхъ и неконституціонныхъ государствъ. Мы имѣемъ въ Европѣ лишь 3 государства, монархи которыхъ не правятъ помощью конституціи, эти 3 государства суть Россія, Турція и Черногорія. За симъ маленькое государство Монако хотя имѣетъ конституцію, но не имѣетъ тѣхъ представительныхъ учрежденій, которыя сопровождаютъ всегда конституціонную форму правленія. Затѣмъ, всѣ остальныя монархическія государства представляются государствами конституціонными.

§ 3. Республики.

Республика есть та форма государственнаго устройства, въ которой власть находится въ рукахъ нѣсколькихъ лицъ. Республика употреблялась въ исторіи въ различныхъ выраженіяхъ. Она была въ Римѣ синонимомъ государства и этотъ терминъ respublica остался по установленіи имперіи, такъ какъ онъ заключалъ въ себѣ ничто иное, какъ опредѣленіе государственнаго начала, общее дѣло — res publica. За симъ въ эпоху среднихъ вѣковъ при образованіи феодальныхъ и монархическихъ владѣній, при возрожденіи ученія римскаго права, республика получила совершенно иное значеніе, республика понималась какъ форма правленія, противоположная монархіи. Республики могли быть демократическія и аристократическія, но главный ихъ признакъ былъ отсутствіе монархической власти. Такой характеръ имѣли всѣ республики, возникшія изъ городовъ. Слѣдовательно, уже въ средніе вѣка мы встрѣчаемся какъ съ монархіями, такъ и съ республиками. Подъ республикою разумѣется форма правленія, противоположная монархіи. Далѣе, терминъ этотъ нѣсколько затемняется тѣмъ, что наименованіе республики встрѣчается для обозначенія болѣе сложнаго государства, какимъ была Польша. Польша со своими выборными королями носила названіе республики, ибо, въ сущности, она представляла собой конфедерацію. Польское государство могло быть расчленено на мелкія воеводства или староства, которыя и представляютъ особые феодальные союзы, а затѣмъ уже союзъ этихъ старостъ составлялъ скорѣе конфедерацію, чѣмъ даже союзное государство; но Польша во всякомъ случаѣ была монархіей и здѣсь наблюдается довольно странное сочетаніе монархическаго элемента съ оффиціальнымъ признаніемъ государства за республику. Но такая терминологія показываетъ, что республика понималась здѣсь въ смыслѣ общаго наименованія, которое нужно было придать соединенію различныхъ земель, составлявшихъ польское королевство. Швейцарскій союзъ еще въ средніе вѣка образовался въ республики и таковымъ онъ пребывалъ до послѣдняго времени. При образованіи новыхъ государствъ въ Америкѣ, слово „республика“ явилось какъ всѣмъ понятная форма государственнаго устройства, въ которой отсутствуетъ монархическая власть и власти всѣ избираются народомъ. Амери-

канскіе идеалы и идеалы Рима, какъ извѣстно, вліяли сильно на развитіе идей французской революціи. Съ терминомъ республики соединилось представленіе о золотомъ вѣкѣ, который представляетъ собой эта форма государственнаго устройства. Поэтому республиканская форма правленія и сдѣлалась идеаломъ всѣхъ дѣятелей французской революціи. Монархическій принципъ не могъ совладать съ тѣми идеями, логическимъ выводомъ которыхъ была республика. Поэтому, начиная съ эпохи французской революціи, республиканская форма государственнаго устройства получаетъ не только такое отрицательное опредѣленіе — государственная форма, которая не монархія, но она получаетъ особый смыслъ, придаваемый ей французской революціонной доктриной. Этотъ смыслъ заключается въ особомъ принципѣ, опредѣляющемъ отношеніе власти къ населенію. Такое значеніе придалъ ей Эммануилъ Кантъ сказавъ, что respublicanismus есть государственный принципъ, заключающійся въ томъ, что государственная власть признаетъ право человѣка и раздѣленіе властей. При этомъ наибольшій послѣдователь республиканскихъ взглядовъ, Жанъ-Жакъ Руссо, явился отрицателемъ представительства въ государствѣ: для него республика являлась необходимо въ видѣ непосредственной демократіи. Такая непосредственная демократія явилась въ исторіи, она существовала въ первичныхъ общинахъ и государствахъ, она сохранила свое значеніе и до сихъ поръ въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи. Особенная, отличительная черта непосредственной демократіи состоитъ въ томъ, что народное собраніе никому не делегируетъ своей законодательной власти, т.-е. всякое постановленіе, имѣющее силу закона, должно быть выработано большимъ совѣтомъ въ формѣ проекта и представлено на всеобщее голосованіе. Большой совѣтъ имѣетъ право только вырабатывать проекты; права народа въ этомъ отношеніи тоже ограничены, такъ какъ народъ можетъ принимать или отвергать законопроекты только en bloc, кромѣ кантона Гларусъ, гдѣ народное собраніе можетъ видоизмѣнять предложенный ей законопроектъ.

Народное собраніе, сверхъ того, имѣетъ право избирать высшія исполнительныя власти, т. е. высшіе органы, заимствующіе полномочіе отъ народнаго собранія: совѣтъ, Landrath, является главнымъ и единственнымъ исполнителемъ народнаго собранія; поэтому оно ему делегируетъ въ принципѣ всѣ права по исполненію законовъ, въ обширномъ смыслѣ этого слова. Высшій предсѣдатель Landrath'a — Landsmann, можетъ быть избираемъ только на одинъ годъ. Кромѣ того, Landgemeinde избираетъ начальника мѣстной милиціи (Landes Hausmann), казначея (Seckelmeister) и помощника ландманна (Landesstatthalter). Въ случаяхъ особенно важныхъ, напр., при выработкѣ законопроектовъ, или для надзора за исполнительною властью, совѣтъ усиливается прибавленіемъ особыхъ депутатовъ къ имѣющимся уже членамъ Landrath'a. Въ кантонѣ Гларусъ 9 должностныхъ лицъ и 35 совѣтниковъ, но независимо отъ этого каждый округъ избираетъ еще по два человѣка на каждаго депутата, и они призываются къ исполненію обязанностей, въ случаяхъ, указанныхъ конституціею. Большой совѣтъ, образуемый прибавленіемъ депутатовъ къ исполнительному совѣту, называется трой-

нымъ, или двойнымъ совѣтомъ. Такое же прибавленіе депутатовъ имѣетъ мѣсто и при составленіи комиссій, отправляющихъ правосудіе, именно: суду, пропорціонально важности дѣла, прибавляется болѣе членовъ, такъ что важныя уголовныя дѣла разсматриваются при усиленномъ составѣ комиссіи. Независимо отъ этихъ нормальныхъ комиссій, народное собраніе устанавливаетъ еще другія комиссіи для разныхъ спеціальныхъ цѣлей, наблюденіе за которыми поручено народному собранію. Всѣ остальныя государства участіе народа во власти установили въ формѣ представительства.

ОТДѢЛЪ III.

Конструкція государственныхъ учрежденій.

ГЛАВА I.

ОБЩЕЕ ЗНАЧЕНІЕ КОНСТИТУЦІИ.

§ 1. Декларацiи правъ.

Законныя государства могутъ быть самодержавныя и конституціонныя. Въ основу конституціоннаго государства кладется принципъ ограниченія государственной власти извѣстными нормами, гарантирующими личную и общественную свободу. Такія нормы исторически вырабатывались въ Англіи и они были громко провозглашены въ 1688 г. въ извѣстномъ прошеніи о правахъ. Въ этой первой по времени декларацiи правъ гражданина гарантія личной и общественной свободы выводится чисто историческимъ путемъ, путемъ ссылки на разные прецеденты и факты прежней политической исторіи Англіи. Въ Сѣверной Америкѣ, при отдѣленіи англійскихъ колоній отъ метрополіи, была издана вторая по времени декларація о правахъ гражданина 1776 г. Въ этой декларацiи возставшія колоніи излагали причины своего разрыва съ метрополіей. Американская декларація 1776 г. любопытна какъ первая серьезная попытка учредить государство на новыхъ отвлеченныхъ началахъ естественныхъ правъ человѣка. Мы уже видимъ въ самомъ началѣ этой декларацiи провозглашеніе неотчуждаемыхъ правъ человѣка, которыхъ декларація насчитывала 4: свобода, собственность, стремленіе къ благополучію и сопротивленіе угнетенію. Естественныя права, провозглашенныя декларацiей американскихъ колоній, истекали изъ отвлеченной философіи естественнаго права, разцвѣтъ которой мы видимъ въ XVIII столѣтіи. Не надо, впрочемъ, забывать, что практическій тактъ жителей Америки заставилъ въ этой самой декларацiи привести ссылки не только на отвлеченные философскіе принципы, но и на дѣйствительные, реальные факты, статуты или хартіи прежнихъ королей. По этимъ соображеніямъ американская декларація является сочетаніемъ историческаго и философскаго основанія, опредѣляющаго права человѣка. Если разсматривать ее по отношенію къ биллю о правахъ 1688 года, то мы видимъ, что между ними есть много общаго, разница въ томъ, что билль о правахъ стоитъ

исключительно на фактической, исторической почвѣ; декларація 1776 г. также стоитъ на фактической почвѣ, но къ ней присоединяются и философскіе принципы естественнаго права. Наконецъ, третье провозглашеніе правъ человѣка мы видимъ въ знаменитой декларації правъ человѣка и гражданина, изданной 26 августа 1789 г. во Франціи. Въ этой декларації нѣтъ и тѣни исторіи, подобное положеніе вполнѣ понятно. Американскіе янки и англійскіе подданные могли въ своей исторіи найти какіе-либо прецеденты, обезпечивающіе и гарантирующіе ихъ современныя права, французскіе подданные были не въ состояніи оказаться въ такомъ благопріятномъ положеніи; политика французскихъ королей была слишкомъ далека отъ какого либо признанія правъ человѣка. Силой вещей французская революція оторвалась отъ своей національной исторіи, поэтому декларація правъ не могла поступить иначе, какъ совершенно разорвать съ прошлымъ и провозгласить тѣ права, забвеніе коихъ, какъ говорится въ введеніи, явилось единственной причиной страданія народовъ и порчи правительствъ. Въ пышныхъ выраженіяхъ провозглашались естественныя, неотчуждаемыя права человѣка и гражданина, указывались основанія и цѣль политическаго общества. Поэтому декларація 1789 г. является какъ бы исчерпывающей всѣ тѣ desiderata, которыя могъ представить человѣкъ въ области политической и общественной жизни. Человѣкъ становился источникомъ всей политической жизни въ государствѣ, строгій индивидуализмъ проникаетъ во всѣ политическія и соціальныя отношенія; государственная власть получаетъ, въ видѣ принциповъ декларації, основанія, которыми она должна руководствоваться,—внѣ этихъ принциповъ не можетъ быть никакого политическаго союза. Принципы 1789 г. признавались вѣчными, слѣдовательно, для государства почти не оставалось никакого простора дѣятельности, государственная власть должна была только охранять основныя начала, гарантирующія свободу человѣка. Вотъ съ этого то времени и идетъ исторія конституціонализма въ смыслѣ такой теоріи государства, которая ограничиваетъ государственную власть извѣстными нормами, стоящими выше этой власти. Но государственная власть не въ состояніи была ограничиться той ролью, которую ей дала декларація 1789 г. Жизнь народа представляется постояннымъ развитіемъ, поэтому и для государственной власти являлось необходимымъ расширять сферу своей дѣятельности, являться на помощь человѣку по мѣрѣ развитія его матеріальныхъ и духовныхъ интересовъ. Съ развитіемъ сферы дѣятельности государственной власти многія общія идеи нарождались въ обществѣ, эти общія идеи становились въ коллизію съ тѣми принципами, которые ограничивали государственную власть, поэтому представлялось необходимымъ иногда измѣнять тѣ основы, на которыхъ зиждилось все зданіе государства. Для выясненія значенія и существа конституціонализма мы можемъ изложить всѣ необходимыя черты конструкціи конституціонныхъ учрежденій по слѣдующимъ 5 рубрикамъ: 1) конституціонные законы, 2) глава государства, 3) народное представительство, 4) министерство, 5) функціи суда и администраціи.

§ 2. Обыкновенные и конституціонные законы.

Конституціонное право рѣзко проводитъ различіе между двумя видами законовъ: законами основными и законами обыкновенными. Основные законы во французскомъ правѣ и въ тѣхъ государствахъ, которыя заимствовали конституціонное движеніе изъ Франціи, разумѣлись въ видѣ принциповъ, провозглашенныхъ указанной деклараціей, принциповъ, ограничивающихъ полновластіе государства. Наоборотъ, государство, издавая обыкновенные законы, пользуется вполнѣ всей полнотой своей власти; для обыкновенныхъ законовъ, какъ мы уже говорили выше, необходимо участіе народнаго представительства, дабы законъ былъ актомъ народной воли. Засимъ, для того чтобы видоизмѣнить основные законы, недостаточно той власти, которая издаетъ законы обыкновенные, основные законы можетъ измѣнить, такъ сказать, учредительная власть. Народное собраніе, издавшее во Франціи эти высшія нормы человѣческой жизни, называлось учредительнымъ народнымъ собраніемъ. Создавъ первую конституцію, это учредительное народное собраніе само ввѣрило законодательную власть особому законодательному корпусу, который имѣлъ право лишь измѣнять и издавать обыкновенные законы. Для ревизіи конституціи, другими словами, для измѣненія основныхъ законовъ требовался особый порядокъ, не похожій на обыкновенное проявленіе законодательной власти. По всѣмъ этимъ соображеніямъ является яснымъ, что понятіе основныхъ законовъ вызываетъ другое понятіе въ государственномъ правѣ, именно, понятіе учредительной власти. Кому принадлежитъ эта учредительная власть въ государствѣ, — вопросъ былъ совершенно ясенъ для революціоннаго движенія. Революціонное движеніе Франціи воспиталось въ духѣ ученія Монтескье, и, такимъ образомъ, принципъ народнаго самодержавія былъ положенъ въ основу всѣхъ революціонныхъ конституцій; слѣдовательно, народъ, и никто другой, является тѣмъ органомъ, который можетъ измѣнять основные законы государства. Только въ эпоху консульства составители конституціи 1799 г. рѣшили создать такое правило, по которому измѣненіе основныхъ законовъ государства могло совершиться съ помощью рѣшенія особаго правительственнаго органа—охранительнаго сената. Это было вполнѣ въ цѣляхъ Наполеона, такъ какъ извѣстно, что по установленіи сената была провозглашена имперія, и Наполеонъ былъ провозглашенъ императоромъ. Хотя плебисцитъ подтвердилъ подобное рѣшеніе высшаго правительственнаго органа въ государствѣ, тѣмъ не менѣе въ этомъ самомъ сенатскомъ постановленіи нельзя не видѣть того, что сенатъ узурпировалъ власть учредительную. Конституціи, написанныя по образцу французской, вездѣ проводятъ тотъ же принципъ, что учредительная власть принадлежитъ народу.

Но въ исторіи Франціи важно замѣтить двоякое направленіе въ конституціонномъ движеніи: одно направленіе опредѣляется конституціей 1789 г., а другое хартіей Людовика XVIII 1814 г. Конституція 1791 г., какъ и всѣ послѣдующія революціонныя конституціи, стояла на точкѣ зрѣнія

народнаго самодержавія, монархическій элементъ въ этой конституціи являлся элементомъ терпимымъ, король былъ только главой исполнительной власти; наоборотъ, хартія 1814 г. является совершенно противоположнымъ актомъ: король, получая снова изъ рукъ иноземцевъ свою корону, даруетъ добровольно хартію своимъ подданнымъ, хартію, признающую многіе изъ принциповъ декларацiи 1789 г. Поэтому весьма любопытно, что въ хартіи 1814 г. сочетаются принципы совершенно разнородныхъ порядковъ, монархія Божьей милостью съ абсолютной властью сочетается съ революціонными принципами свободы человѣка. Слѣдовательно, про этотъ актъ можно сказать, что въ немъ народный элементъ является скорѣе уступкой духу времени, чѣмъ дѣйствительнымъ выраженіемъ желанія самого короля; хартія 1814 г., такимъ образомъ, стоитъ еще на той точкѣ зрѣнія, что весь суверенитетъ въ государствѣ принадлежитъ королю. Если немногія европейскія конституціи взяли за прототипъ конституцію 1791 г., то за то большинство монархическихъ государствъ явилось при введеніи конституціи подражателемъ хартіи 1814 г. Поэтому мы видимъ, что въ большинствѣ монархическихъ государствъ весь суверенитетъ принадлежитъ королю, слѣдовательно, король является той верховной властью въ государствѣ, которая можетъ de jure измѣнять основные законы. Это положеніе вещей много измѣняется тѣмъ, что король издаетъ конституціонную хартію, ручаясь не только за себя, но и за своихъ наслѣдниковъ; далѣе, что онъ и его наслѣдники, вступающіе на престолъ, присягаютъ конституціи, другими словами, въ этихъ средневѣковыхъ формахъ обѣщанія за нисходящее потомство и скрѣпленіе обѣщанія присягой выражается необходимая гарантія, что конституція не будетъ терпѣть посягательства со стороны монархической власти. Но разъ для гарантіи конституціи являются только такія внѣшнія условія, то мы и не видимъ, чтобы въ самомъ конституціонномъ правѣ являлось сколько нибудь особыхъ постановленій, касающихся изданія основныхъ законовъ. По поводу изданія этихъ основныхъ законовъ всѣ государства можно класcифицировать по слѣдующимъ группамъ: на первомъ планѣ стоятъ тѣ государства, которыя для изданія основныхъ законовъ имѣютъ какія либо особыя учрежденія: такими надо признать республиканскую Швейцарію, какъ въ лицѣ всего швейцарскаго союза, такъ и въ лицѣ различныхъ ея кантоновъ; затѣмъ, такова Франція, гдѣ основные законы принимаются національнымъ собраніемъ, состоящимъ изъ соединеннаго засѣданія сената и палаты депутатовъ; наконецъ, къ той же категоріи надо отнести Бельгію, гдѣ изданіе основныхъ законовъ поручается тѣмъ же палатамъ, но съ той разницей, что въ случаѣ признанія настоятельности измѣненія конституціи палаты распускаются и избираются вновь ad hoc для принятія извѣстной конституціонной поправки. Вторая группа государствъ, не ввѣряя учредительную власть особому учрежденію, ставитъ извѣстныя ограничительныя условія для ревизіи конституціи; къ этимъ государствамъ относятся скандинавскія государства, государства романскія, а также нѣкоторыя изъ германскихъ, какъ Пруссія, Саксонія и Баварія. Во всѣхъ нихъ мы видимъ, что для ревизіи конституціи требуются лишь особыя условія парламентскаго

дѣлопроизводства: или вопросъ о конституціонной поправкѣ долженъ быть предложенъ въ продолженіи нѣсколькихъ легислатуръ, или же онъ долженъ подвергнуться тому же порядку разсмотрѣнія дѣлъ въ парламентѣ, но лишь съ соблюденіемъ двойного срока между чтеніями билля въ палатахъ (подобный порядокъ мы видимъ въ Пруссіи). Послѣдняя группа государствъ совершенно не признаетъ различія между основными и обыкновенными законами; къ этой группѣ принадлежитъ Англія. Изъ этого разбора мы видимъ, что учредительная власть далеко не является вполнѣ установившимся понятіемъ въ конституціонномъ правѣ. При современномъ развитіи права referendum, которое особенные успѣхи сдѣлало въ Швейцаріи, измѣненіе основныхъ законовъ можетъ имѣть мѣсто въ будущемъ только такимъ путемъ; обращеніе къ самому народу является дѣйствительной гарантіей того, что извѣстные высшіе руководящіе принципы государственнаго права долгое время будутъ сохранять свое значеніе. Наоборотъ, текущее законодательство неминуемо должно быть предоставлено законодательнымъ учрежденіямъ, которыя представляютъ собой отраженіе дѣйствительной жизни всего народа, въ которой борятся различные духовные, матеріальные, политическіе и соціальные интересы. Указавъ на формальное значеніе основныхъ законовъ, мы должны сказать нѣсколько словъ объ ихъ содержаніи, что составляетъ самое содержаніе основныхъ законовъ, или, точнѣе, конституцій существующихъ государствъ. Повторяемъ, что въ эпоху французской революціи отвѣтъ на это былъ совершенно простъ и ясенъ, содержаніе основныхъ законовъ въ государствѣ составляли принципы 1789 г.; въ 16 статьѣ декларації правъ человѣка и гражданина было категорически высказано, что государство, въ которомъ нѣтъ гарантіи правъ и раздѣленія властей, совсѣмъ не имѣетъ конституціи, слѣдовательно, для понятія конституціи требовалось признаніе гарантіи правъ и признаніе принципа раздѣленія властей; первая должна была опредѣлять предѣлы государственной власти, второе должно было опредѣлять ея организацію. По всѣмъ симъ основаніямъ нѣмецкая наука, заимствуя принципы французскаго права, поставила въ качествѣ незыблимаго философскаго догмата подобныя политическія начала. Знаменитому Эммануилу Канту принадлежитъ честь выставить, какъ необходимыя требованія всякой государственной формы, указанныя выше положенія 16 статьи декларації 1789 г. Кантъ, какъ извѣстно, считаетъ 2 основанія государства: деспотизмъ и республиканизмъ (Respublicanismus); республиканизмъ есть, по мнѣнію Канта, единственный государственный принципъ, который именно выражается въ гарантіи свободы и въ раздѣленіи властей. Такимъ образомъ, нѣмецкая наука долгое время могла совершенно категорически отвѣчать на тотъ вопросъ, что должно составить содержаніе основныхъ законовъ. Основные законы писать было легко, стоило только изъ отвлеченныхъ положеній о свободѣ человѣка сдѣлать необходимые выводы примѣнительно къ требованіямъ общественной и политической жизни; вопросъ о содержаніи основныхъ законовъ осложняется въ послѣдующихъ конституціяхъ, является много новыхъ интересовъ, которые не нашли себѣ признанія въ декларації 1789 г. Все революціонное движеніе было построено на чисто индивидуальномъ на-

чалѣ, этотъ индивидуализмъ приводилъ къ полному отрицанію значенія принциповъ ассоціацій; наоборотъ, революція, ненавидя старыя формы человѣческихъ обществъ, въ числѣ которыхъ ассоціаціи занимали не послѣднее мѣсто, всячески стремилась къ ихъ уничтоженію; между тѣмъ новое время обратило вниманіе, что значеніе человѣческихъ обществъ имѣетъ громадное вліяніе на весь бытъ въ государствѣ, общественная жизнь, общественное развитіе играютъ весьма большую роль въ самомъ образованіи государственныхъ учрежденій; поэтому представлялось сдѣлать провѣрку тѣхъ основъ, которыя были провозглашены какъ верховный критерій государственной жизни въ эпоху революціи.

Возьмемъ въ видѣ примѣра указаніе на то, что въ новѣйшее время ученые совершенно отчаялись поставить какіе либо предѣлы для государственной власти. Тѣ ясныя и точныя рамки, которыя ставила декларація правъ человѣка, явились непригодными при болѣе развитыхъ общественныхъ отношеніяхъ, принципъ государственнаго невмѣшательства во всѣ сферы человѣческой жизни явился неудобнымъ при появленіи соціальнаго вопроса. Съ появленіемъ соціальнаго вопроса государство считаетъ необходимымъ, въ силу своего государственнаго значенія, вмѣшиваться въ регулированіе отношеній труда и капитала; съ точки зрѣнія декларацiи правъ это является посягательствомъ на свободу индивида, на свободу договора, какъ акта проявленія воли двухъ юридически равныхъ членовъ политическаго союза. Несмотря на это, новыя государства всячески развиваются въ этомъ направленіи, и нельзя предвидѣть тѣхъ новыхъ задачъ, которыя могутъ быть поставлены государственной власти въ цѣляхъ достиженія наибольшаго количества благъ населенія. По этимъ соображеніямъ вопросъ о содержаніи основныхъ законовъ имѣетъ теперь второстепенное значеніе, и весь вопросъ сводится не къ матеріальной сторонѣ понятія основныхъ законовъ, а къ формальной сторонѣ этого понятія. Конституція признаетъ существованіе въ государствѣ такихъ высшихъ нормъ, измѣнить которыя нельзя обыкновеннымъ законодательнымъ порядкомъ, но она же стремится поставить тѣ особыя условія, въ силу которыхъ это измѣненіе можетъ имѣть мѣсто. Такія условія могутъ быть поставлены въ видѣ всенароднаго голосованія извѣстныхъ общихъ положеній, которыя должны регулировать всѣ отношенія въ государствѣ.

ГЛАВА II.

ЮРИДИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНІЕ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА.

§ 1. Участіе въ законодательствѣ.

Всякое конституціонное государство признаетъ въ той или иной формѣ видимаго главу его, какъ представителя прежде всего внѣшнихъ отношеній

государственнаго союза. Глава государства можетъ носить или титулъ монарха, или являться выборнымъ лицомъ въ республиканскихъ государствахъ, и тогда титуловаться президентомъ республики. Вопросъ о выборной монархіи является почти устраненнымъ теперь изъ государственнаго права: выборная монархія отжила уже свое существованіе. О выборѣ монарха можетъ быть рѣчь въ Бельгіи, Румыніи и Голландіи, въ тѣхъ случаяхъ, когда прекращается вся династія, въ обыкновенное же время монархія и республика рѣзко отличаются между собой тѣмъ, что въ первомъ глава государства является наслѣдственнымъ лицомъ, въ другомъ случаѣ это выборный магистратъ на опредѣленный срокъ, при этомъ въ самомъ положеніи конституціоннаго монарха можетъ быть рѣзкое различіе, смотря по тому, подъ какимъ вліяніемъ написана или дана дѣйствующая конституція государства. Если господствуютъ тѣ же основы, что мы видѣли въ конституціи Франціи 1791 г., то, очевидно, положеніе монархической власти является не особенно пріятнымъ; подавляющее вліяніе въ государствѣ будетъ имѣть народное представительство, а монархическій элементъ будетъ являться лишь въ видѣ главы исполнительной власти. Другое положеніе будетъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ монархическій элементъ самъ даровалъ конституцію; въ этихъ государствахъ власть монарха есть нѣчто высшее въ государствѣ, сама конституція такимъ образомъ является свободнымъ актомъ его воли; поэтому онъ можетъ когда угодно ее измѣнить, разъ онъ не связанъ особеннымъ торжественнымъ обѣщаніемъ ненарушимости данной имъ конституціи. Въ теоріи государственнаго права есть очень любопытная попытка Бенжамена Констана поставить монархическую власть въ совершенно особенное положеніе въ государствѣ. Бенжаменъ Констанъ, развивая ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, нашелъ весьма важное противъ него возраженіе, что власти въ государствѣ должны получать какой либо внѣшній толчекъ, какую либо внѣшнюю руководящую идею, иначе онѣ встанутъ лишь въ постоянную коллизію между собой. Насчитывая нѣсколько властей въ государствѣ, а именно: 1) постоянную законодательную власть, осуществляемую палатой лордовъ, 2) выборную законодательную власть (нижняя палата), 3) судъ, 4) администрацію, Бенжаменъ Констанъ прибавляетъ къ нимъ 5-ю власть, власть умѣряющую, какъ онъ называетъ pouvoir modérateur. Этотъ pouvoir modérateur и ввѣряется конституціонному монарху. Идеи Констана нашли себѣ прямое выраженіе въ Португальской конституціи и въ бывшей императорской конституціи въ Бразиліи. Въ обѣихъ конституціяхъ прямо категорически указано, что король Португаліи и императоръ Бразиліи имѣютъ pouvoir modérateur, и обязанности этого умѣряющаго элемента государства сводятся, главнымъ образомъ, къ праву veto инициативѣ закона. Подобная роль монархическаго элемента является болѣе интересной въ теоріи, чѣмъ на практикѣ; на практикѣ гораздо важнѣе, чтобы король имѣлъ цѣлый рядъ правъ на дѣйствительное участіе во всѣхъ функціяхъ государственной власти. Чтобы выяснить себѣ дѣйствительное положеніе главы государства, необходимо разобрать его участіе во всѣхъ признанныхъ функціяхъ власти въ политическомъ организмѣ. Наиболѣе важная изъ государственныхъ функцій есть, очевидно, за-

конодательство. Въ области законодательства глава государства при конституціонномъ строѣ имѣетъ участіе наряду съ народнымъ представительствомъ. Мы уже говорили выше, что законъ, по ученію французскихъ юристовъ, является актомъ народной воли, слѣдовательно, роль монархическаго элемента является скорѣе сдерживающей увлеченія народныхъ представителей; эта роль можетъ проявляться при всѣхъ стадіяхъ, которыя долженъ пройти законъ, начиная отъ иниціативы до его санкціи. Важный вопросъ является въ томъ, какъ мы уже видѣли, кому принадлежитъ право иниціативы закона. Монархическій элементъ государства несомнѣнно стремится къ тому, чтобы ему принадлежала если не вся иниціатива закона, то, по крайней мѣрѣ, чтобы эту иниціативу онъ раздѣлялъ наряду съ народнымъ представительствомъ. Президентъ республики не имѣетъ прямо выраженнаго права иниціативы, но въ тѣхъ республикахъ, гдѣ онъ назначаетъ министровъ, это право иниціативы онъ имѣетъ фактически, путемъ формированія того или иного кабинета; далѣе, законъ, возбужденный въ законодательныхъ сферахъ, поступаетъ на обсужденіе парламента. Эта стадія, какъ мы видѣли въ ученіи о законѣ въ конституціонныхъ государствахъ, непремѣнно должна сосредоточиться въ парламентскихъ сферахъ, но глава государства не остается безъ возможности воздѣйствовать на парламентъ при обсужденіи законопроекта. Права, которыми располагаетъ глава государства, монархъ или президентъ республики, по отношенію парламента слѣдующія: глава государства можетъ совершать отсрочку засѣданій палатъ, во-вторыхъ, онъ можетъ распускать палаты и, въ-третьихъ, онъ назначаетъ лицъ въ верхнюю палату въ тѣхъ государствахъ, гдѣ это гарантировано конституціей. Разсматривая всѣ эти 3 важныхъ права главы государства, мы видимъ, что его вліяніе на составъ палаты и на способъ обсужденія законопроекта можетъ быть очень сильное; сдѣлать отсрочку засѣданій палатъ представляется весьма важнымъ правомъ, такъ какъ во время этой отсрочки можетъ совершиться ожидаемое событіе, которое повліяетъ въ желательномъ для правительства смыслѣ на палаты. Далѣе, роспускъ палатъ и предписаніе новыхъ выборовъ является еще болѣе важнымъ правомъ главы государства на составъ народнаго представительства; если глава государства убѣжденъ, что новыя палаты, противодѣйствующія его начинаніямъ, не суть выразители воли народа, тогда онъ распускаетъ палаты и предписываетъ сдѣлать новые выборы. Несомнѣнно, что такое важное право вполнѣ гарантируетъ возможность сильнаго вліянія главы государства на народное представительство; по этимъ соображеніямъ многія государства не только республиканскія, но и монархическія, какъ напр. Бельгія и Франція, прямо запрещаютъ королю и президенту распускать палаты до истеченія срока ихъ полномочій; это именно дѣлается въ тѣхъ государствахъ, которыя наибольшую силу желаютъ придать въ конституціи народному, а не коронному элементу. Наконецъ, во многихъ государствахъ, какъ мы увидимъ ниже, при системѣ двухъ палатъ, верхняя палата состоитъ преимущественно изъ лицъ, назначаемыхъ главой государства; принципъ наслѣдственности членовъ въ верхней палатѣ является уже не такимъ первенствующимъ принципомъ, какъ онъ былъ ранѣе въ

организаціи этого учрежденія; выборное начало, положенное въ основу организаціи верхней палаты, принято лишь въ республиканскихъ государствахъ и, затѣмъ, въ очень немногихъ монархическихъ государствахъ, и только принципъ назначенія является въ большинствѣ монархическихъ конституціонныхъ государствахъ Европы. Имѣя право назначать членовъ верхней палаты, король тѣмъ самымъ опредѣляетъ составъ одного изъ полноправныхъ факторовъ народнаго представительства. Разсматривая всѣ 3 указанныя права главы государства, мы получаемъ то заключеніе, что глава государства въ области законодательства имѣетъ вліяніе не только въ первый моментъ его, въ моментъ иниціативы, но и во второй моментъ, моментъ обсужденія законопроекта. Далѣе, королю представляется важное право санкціи закона, это право съ нѣкоторыми изъятіями допускается и у президента республики. Право veto появилось впервые въ конституціи Франціи въ видѣ задерживающаго veto, veto suspensivum; подобная постановка вопроса представлялась совершенно логичной, разъ король по конституціи 1791 г. являлся главой исполнительной власти, но уже въ хартіи 1814 г. подобное задерживающее veto не могло имѣть мѣста. Король, добровольно дающій конституцію своему народу, не можетъ ни имѣть абсолютнаго veto, т. е. права совершенно отвергнуть законопроектъ, ни дать возможность жить закону, который противорѣчитъ его воззрѣніямъ; veto absolutum есть мощное право короля воздѣйствовать на законодательство страны. Наконецъ, послѣдній моментъ, важный для законодательства, есть моментъ обнародованія закона. Обнародованіе закона, очевидно, есть функція исполнительной власти, поэтому глава государства долженъ быть облеченъ этой важной функціей. Конституціонное право стремится, чтобы самая форма обнародованія была строго опредѣлена закономъ, ибо король можетъ не протестовать противъ принятія какого либо закона, но, медля въ его обнародованіи, онъ можетъ тѣмъ хоть нѣсколько парализовать его дѣйствіе. По всѣмъ этимъ соображеніямъ конституціи съ сильнымъ монархическимъ элементомъ въ своемъ устройствѣ стремятся какъ можно болѣе расширить просторъ монархическаго элемента; наоборотъ, конституціи съ сильно развитымъ народнымъ элементомъ стремятся во всѣхъ сферахъ движенія закона поставить главу государства въ строгія рамки, гарантирующія вполнѣ безпристрастное обсужденіе и изданіе закона, какъ акта народной воли. Указавъ главныя черты отношеній главы государства къ законодательству, мы укажемъ на его значеніе въ другихъ функціяхъ государственной власти.

§ 2. Участіе въ судѣ.

Важная область суда также не обходится безъ воздѣйствія на нее главы государства. Судъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ ставится на степень совершенно независимыхъ учрежденій; несмѣняемость судей, твердость основъ организаціи суда и процессуальныя правила — все это считается основными началами, имѣющими не только судебное, но важное политическое

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 л., № 45).

и даже конституціонное значеніе. Если судъ долженъ быть независимъ отъ вліянія исполнительной власти, то онъ всетаки не является вполнѣ независимымъ отъ вліянія главы государства. Глава государства въ большинствѣ монархическихъ государствъ является носителемъ судебной власти, правосудіе совершается именемъ короля и, такимъ образомъ, юридически глава судебной власти есть также глава государства. Далѣе, разсматривая отношенія главы государства къ суду, мы видимъ, что онъ имѣетъ важныя права въ этой области. Первое важное право, которое ему присвоено, — это назначеніе судей. Дано-ли королю право назначенія всѣхъ судей или только высшихъ изъ нихъ, тѣмъ не менѣе это важное право даетъ ему возможность, такъ или иначе, воздѣйствовать на самый составъ суда. Далѣе, не имѣя права вмѣшиваться въ самую процедуру судебнаго разбирательства, глава государства снова имѣетъ большія права, когда судъ постановилъ приговоръ. Судъ, постановивъ приговоръ, можетъ представить его на усмотрѣніе главы государства. Важное право помилованія имѣютъ какъ коронованные, такъ и некоронованные главы конституціонныхъ государствъ. Кромѣ права помилованія, президенту и монарху присваиваются еще важныя права въ той же области, именно право амнистіи. Право помилованія имѣетъ чисто индивидуальное значеніе по данному приговору, наоборотъ, право амнистіи можетъ имѣть значеніе освобожденія отъ наказанія, прощенія разныхъ категорій лицъ, подвергшихся разнообразнымъ судебнымъ приговорамъ. Амнистія въ западно-европейскомъ правѣ бываетъ двоякаго рода: большая и малая. Малая амнистія имѣетъ мѣсто по постановленіи приговора; такимъ образомъ, приговоръ долженъ быть постановленъ компетентнымъ судомъ, и только тогда глава государства, въ силу своего права, можетъ даровать амнистію всѣмъ осужденнымъ по данному приговору. Большая амнистія имѣетъ мѣсто до постановленія приговора, слѣдовательно, путемъ дарованія большой амнистіи не только прекращено будетъ всякое судебное разбирательство по даннымъ дѣламъ, но и не можетъ быть вчиняемо никакое судебное преслѣдованіе въ данномъ случаѣ по данному преступленію. Такое важное право, какъ право большой амнистіи, обыкновенно ввѣряется главѣ государства лишь при участіи народнаго представительства; наоборотъ, малая амнистія многими конституціями ввѣрена всецѣло распоряженію главы государства, что мы видимъ и во французской республикѣ, гдѣ президенту предоставлено это важное право участія въ области суда. Этими скромными рамками ограничивается участіе главы государства въ области суда.

§ 3. Участіе въ управленіи.

Наибольшее значеніе имѣютъ прерогативы въ сферѣ администраціи главы государства. Самая неблагопріятная для монархическаго элемента конституція, французская конституція 1791 г., и та признавала, что король есть глава исполнительной власти. Правда, она сильно ограничивала дѣйствительное значеніе короля въ области административныхъ отношеній, но все же

администрація признается такой областью, гдѣ король имѣетъ наибольшую силу, наибольшее значеніе, здѣсь онъ почти ничѣмъ не ограниченъ. Англійское право проводитъ различіе между королемъ въ парламентѣ и королемъ въ совѣтѣ; первая формула имѣетъ значеніе для опредѣленія законодательства Англіи, вторая для опредѣленія его исполнительной власти. Разница въ томъ, что парламентъ не есть совѣтъ, а есть полноправный факторъ въ области законодательства; наоборотъ, совѣтъ является только подспоріемъ для короля; его мнѣніе для него отнюдь не обязательно. Поэтому въ области законодательства конституціонныя государства ограничиваютъ власть короля указанными выше рамками, въ области же распоряженія, иначе, администраціи, власть короля предоставлена наибольшему простору. Когда во Франціи явилась реставрація монархической власти, тогда мы видимъ воочію, что монархи, какъ въ лицѣ династіи Бурбоновъ, такъ и династіи Орлеановъ, особенно старались воспользоваться той неточностью, которая можетъ быть проведена между властью короля, какъ главы законодательства, и властью его, какъ главы администраціи; различіе между ордонансомъ и закономъ было настолько туманно, что, какъ извѣстно, Карлъ X воспользовался широко своимъ правомъ издавать ордонансы, и злоупотребленіе этимъ правомъ, какъ извѣстно, вызвало революцію 1830 г. Конституціонализмъ, распространяясь по континенту Европы, долженъ былъ такъ или иначе разрѣшить этотъ вопросъ. Въ конституціяхъ Средней Европы наибольшее вниманіе было привлечено именно къ тому, чтобы провести точное различіе между закономъ и распоряженіемъ, иначе, между законодательной и административной властью короля. Вопросъ о дѣйствительномъ значеніи короля въ области администраціи является разрѣшеннымъ только при нормальной постановкѣ вопроса о министерствѣ, о которомъ мы скажемъ ниже, оффиціально же надо признать, что король является дѣйствительной главой администраціи, и въ этомъ смыслѣ ему должны быть присвоены слѣдующія важныя права: 1) право назначенія администраціи страны, 2) право изданія высшихъ административныхъ распоряженій въ предѣлахъ закона и 3) право дарованія разныхъ почетныхъ отличій, присваиваемыхъ конституціей даннаго государства. Приэтомъ подлежатъ разбору два очень важныхъ права, входящія въ область административныхъ отношеній, это вопросы о предѣлахъ дипломатической и военной власти короля. Дипломатическія обязанности, исполняемыя королемъ, нѣсколько выходятъ изъ предѣловъ понятія администраціи. Король или президентъ республики не только назначаетъ пословъ другимъ государствамъ, не только принимаетъ этихъ пословъ, но онъ имѣетъ еще цѣлый рядъ важныхъ правъ по объявленію войны и по заключенію мира. Снова надо видѣть различіе между государствами, которыя признаютъ всю полноту власти въ особѣ монарха, и государствами, которыя, наоборотъ, считаютъ народное представительство главнѣйшимъ распорядителемъ власти. Государства перваго рода предоставляютъ широкій просторъ королю въ области внѣшнихъ сношеній, только для нѣкоторыхъ случаевъ заключенія особыхъ договоровъ, оборонительныхъ и наступательныхъ союзовъ, необходимо согласіе народнаго представительства. Есть одинъ вопросъ, который, можно сказать, всегда дѣлаетъ рѣшителемъ войны и мира народное представительство, это вопросъ бюджета.

Король можетъ объявить войну, но онъ не можетъ вести ее иначе какъ на средства, вотированныя парламентомъ; такимъ образомъ, въ финансовой власти народнаго представительства заключается извѣстная задержка дипломатической власти монарховъ и президентовъ; но, несмотря на такое фактическое препятствіе, многія конституціи юридически признаютъ за главой государства возможность совершенно свободно вести дипломатическія сношенія. Государства второго рода, гдѣ элементъ народный имѣетъ преимущества надъ короннымъ, всѣ эти сношенія ставятъ подъ строгій контроль парламента. Германская имперія, это сложное государство, даетъ возможность императору вести сношенія, но лишь подъ условіемъ согласія союзнаго совѣта. Второй важный вопросъ администраціи есть военная власть монарховъ и президентовъ. Армія нынѣ является совершенно особой силой въ государствѣ, имѣющей весьма важное значеніе и въ мирное время. Едва ли можетъ быть секретомъ, что содержаніе въ мирное время большой арміи имѣетъ въ виду не только возможность внѣшняго нападенія, но и возможность внутреннихъ революцій, приэтомъ монархическій элементъ въ государствѣ стремится всячески привлечь на свою сторону армію. Это обособленіе арміи отъ политической жизни народа имѣется въ виду для того, чтобы совершенно поставить ее въ независимое отъ политическихъ интересовъ народа положеніе; въ Германскихъ государствахъ армія даже не присягаетъ конституціи, она присягаетъ только монарху. Слова императора Вильгельма II, недавно сказанныя, что солдаты не должны имѣть другого закона кромѣ его воли, имѣютъ весьма важное политическое значеніе, ибо армія, связанная исключительно съ особой монарха, является силой, не знающей, что такое конституція. Тогда монархическій элементъ представляетъ громадную силу въ государствѣ, когда онъ опирается на вооруженную армію, исключительно ему преданную. По этому вопросу въ конституціонномъ правѣ является весьма важное постановленіе, которое допускается во многихъ конституціяхъ, что король не можетъ быть главнокомандующимъ арміи. Это постановленіе имѣетъ важныя юридическія послѣдствія. Разъ армія имѣетъ особаго главнокомандующаго, или таковымъ является военный министръ, то этотъ главнокомандующій, подчиненный военному министру, или самъ военный министръ, входятъ въ составъ общаго министерства; поэтому глава арміи подчиняется вполнѣ отвѣтственности передъ народнымъ представительствомъ. Если глава арміи есть король или вообще монархъ, лицо безотвѣтственное въ государствѣ, то такое лицо, очевидно, не можетъ подлежать вліянію народнаго представительства, оно будетъ вполнѣ независимо отъ него, и такимъ образомъ народъ не можетъ имѣть никакого воздѣйствія на такую важную силу въ государствѣ, какой является вооруженная регулярная армія. Разсмотрѣвъ права главы государства въ области законодательства, суда и управленія, мы должны еще указать на то, что подобное высокое положеніе главы государства сопровождается тѣмъ, что ему дается цѣлый рядъ почетныхъ правъ и преимуществъ, а также большое содержаніе отъ государства. Монархи имѣютъ свой дворъ, особый liste civile (содержаніе отъ государства), право носить извѣстные почетные титулы, право давать разные титулы и т. п. Пре-

зиденты республикъ во время своихъ полномочій пользуются также массой почетныхъ преимуществъ, получаютъ большое содержаніе, пользуются дворцами и т. п. Все сказанное о положеніи главы государства можетъ быть сведено къ основному принципу, который опредѣляетъ значеніе главы государства въ конституціонномъ правѣ, этотъ принципъ есть принципъ безотвѣтственности главы государства. Принципъ безотвѣтственности, вытекающій изъ исторіи англійскаго права, является выраженіемъ старой англійской поговорки, что король не можетъ желать зла; эта поговорка имѣла важное юридическое послѣдствіе въ томъ отношеніи, что за всякое дѣйствіе короля отвѣчали его дурные совѣтники, министры, такъ что принципъ безотвѣтственности главы государства тѣсно связанъ съ принципомъ отвѣтственности министровъ, который мы разсмотримъ ниже. Надо замѣтить, что въ исторіи Европы была сдѣлана попытка провозгласить, наоборотъ, отвѣтственность главы государства и безотвѣтственность министровъ; эта попытка была сдѣлана Наполеономъ III въ тѣхъ цѣляхъ, чтобы вполнѣ обезопасить вліяніе своего правительства на ходъ государственныхъ дѣлъ; провозгласивъ отвѣтственность главы государства, Наполеонъ III отвѣчалъ только предъ народомъ посредствомъ плебисцита, но народъ является плохимъ судьей, когда вся администрація находится въ сильныхъ рукахъ: путемъ воздѣйствія прямого и косвеннаго на общественное мнѣніе плебисцитъ можетъ дать какое угодно рѣшеніе, во всякомъ случаѣ выгодное для главы государства.

ГЛАВА III.

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО.

§ 1. Принципы его организаціи.

Народное представительство обозначаетъ собой совокупность тѣхъ учрежденій, которыя принимаютъ участіе въ законодательствѣ государствъ, а также въ учрежденіи тѣхъ актовъ, которые должны быть совершены законодательнымъ порядкомъ. Исторія народнаго представительства представляется для насъ любопытной въ томъ отношеніи, что мы принципъ участія народа во власти встрѣчаемъ въ самыя разнообразныя эпохи государственныхъ учрежденій. Античное государство представляетъ намъ политическій строй съ сильнымъ участіемъ народа: тотъ же народный элементъ имѣется въ виду и при образованіи феодальныхъ государствъ, а также въ эпоху такъ называемыхъ земскихъ чиновъ. Разница въ теченіи всего этого историческаго періода въ способахъ участія народа во власти заключается въ слѣдующемъ, а именно: народъ вплоть до эпохи земскихъ чиновъ участвуетъ во власти по личному своему праву поголовно. Въ античныхъ государствахъ Греціи и Рима всѣ полноправные граждане имѣли право участія въ народ-

номъ собраніи; въ новыхъ общинахъ Германіи, въ ихъ сотняхъ и гауахъ, соблюдается такой же принципъ поголовнаго участія; то же самое мы видимъ въ нашемъ славянскомъ вѣчѣ, наконецъ тотъ же принципъ нельзя не видѣть въ признаніи за вассалами обязанности и права участвовать въ совѣтѣ короля также поголовно въ силу ихъ личнаго права. При развитіи феодализма вассалы являлись единственнымъ свободнымъ элементомъ въ политическомъ обществѣ, всѣ остальные элементы народа были задавлены, и, такимъ образомъ, въ принципѣ поголовнаго участія вассаловъ въ совѣтѣ соблюдается тотъ же самый принципъ, что всѣ тѣ элементы, которые составляютъ въ данную эпоху понятіе народа, участвуютъ во власти въ силу своего личнаго права. Лишь только съ наступленіемъ эпохи земскихъ чиновъ для городовъ и для болѣе мелкихъ классовъ дворянства и духовенства признано болѣе удобнымъ остановиться на системѣ представительства; приэтомъ представительство сначала имѣетъ чисто техническій характеръ лицъ, присланныхъ отъ той или иной группы народа являться представителями ихъ въ буквальномъ смыслѣ слова; эти представители связаны особенными наказами отъ ихъ избирателей. О существованіи этихъ наказовъ мы имѣемъ свидѣтельства исторіи Франціи; такіе же наказы были даны и въ Россіи, когда Императрица Екатерина сдѣлала попытку созыва земскихъ чиновъ подъ названіемъ Комиссіи для составленія Уложенія. Въ англійскомъ правѣ, гдѣ парламентъ развивался чисто исторически, мы также встрѣчаемся съ тѣмъ взглядомъ, что посланные избирателями являются слѣпыми исполнителями, такъ сказать, прикащиками своихъ довѣрителей. Только въ XVII вѣкѣ въ Англіи среди парламента было заявлено депутатомъ Нордтономъ, что депутаты парламента не являются простыми прикащиками своихъ довѣрителей, а, наоборотъ, они должны быть участниками государственной власти, вотировать законопроекты, пользуясь только здравымъ разумомъ и своей совѣстью. Но тѣмъ не менѣе тѣ формы участія народа во власти, которыя представляетъ намъ дальнѣйшее ихъ развитіе, являются постояннымъ сочетаніемъ двухъ разнородныхъ взглядовъ на народное представительство, а именно, на народное представительство можно смотрѣть или какъ на необходимую форму соглашенія между полноправными частями государства,—въ этомъ смыслѣ собраніе народныхъ представителей является ничѣмъ инымъ, какъ обыкновеннымъ съѣздомъ повѣренныхъ разныхъ лицъ,—или же на народное представительство можно смотрѣть, какъ на избираемыхъ народомъ участниковъ государственной власти. Эти точки зрѣнія можно охарактеризовать, какъ частноправовую и публичноправовую точки зрѣнія на народное представительство. Если въ первомъ случаѣ всякій повѣренный не можетъ выйти изъ предѣловъ своихъ полномочій, то во второмъ случаѣ никакія полномочія избирателей не могутъ имѣть юридическаго значенія для депутатовъ. Избиратели, довѣряя депутату, его нравственнымъ и умственнымъ качествамъ, не могутъ стѣснить его, приказавъ точно дѣлать тѣ или иные акты юридическаго характера. Народное представительство на западѣ Европы представляется намъ въ двоякомъ видѣ: или оно является во многихъ государствахъ историческимъ наслѣдіемъ, которое видоизмѣняется со-

образно съ требованіями данной эпохи, или же народное представительство является какъ совокупность учрежденій, созданныхъ теоретически подъ вліяніемъ извѣстныхъ отвлеченныхъ политическихъ идей. Первая форма народнаго представительства сохраняется въ Англіи, въ Венгріи, въ Скандинавскихъ государствахъ и у насъ въ Финляндіи, вторая форма является распространенной по всему континенту Европы. Разница между этими двумя основными группами народнаго представительства, кромѣ указаннаго выше различія, еще состоитъ въ слѣдующемъ. Народное представительство, развивающееся исторически, должно принимать во вниманіе тѣ соціальныя группы населенія, которыя имѣютъ дѣйствительное значеніе въ государственной жизни; наоборотъ, народное представительство, какъ результатъ чисто теоретическихъ построеній, отражаетъ на себѣ скорѣе взгляды господствующей партіи, чѣмъ дѣйствительные интересы различныхъ соціальныхъ группъ. Приэтомъ надо замѣтить, что вполнѣ теоретическое построеніе народнаго представительства мы прежде всего имѣли во Франціи. Совершенно естественно, что Франція, революціонное движеніе которой все исходило изъ совершенно отвлеченныхъ принциповъ, и по вопросу народнаго представительства должна была встать на чисто теоретическую почву; народъ, въ лицѣ его депутатовъ, долженъ былъ явиться дѣйствительнымъ распорядителемъ въ государствѣ, въ этомъ смыслѣ и были редактированы статьи конституціи 1791 г.; по этимъ соображеніямъ народъ долженъ былъ избрать депутатовъ, и эти депутаты должны составлять единое національное собраніе.

Единству народа вполнѣ приличествовало единое собраніе, но уже въ области исторіи мы видимъ, что народное представительство встрѣчается не въ видѣ одной палаты, а въ видѣ двухъ или нѣсколькихъ палатъ. Это раздѣленіе представительства на палаты имѣется въ виду въ силу соціальныхъ различій, представляемыхъ группами депутатовъ. Государство, въ которомъ сильно развиты сословія, какъ совершенно замкнутыя особыя соціальныя группы, очевидно, и въ политической жизни должно имѣть дѣло не съ совокупностью всѣхъ интересовъ населенія, а, наоборотъ, съ разрозненными интересами разныхъ сословій. По этимъ основаніямъ сословія, совѣщаясь и рѣшая о своихъ нуждахъ, должны непремѣнно собираться отдѣльно, такъ что раздѣленіе на палаты является совершенно естественнымъ не столько политическимъ, сколько соціальнымъ явленіемъ. Государственный строй, провозгласивши равенство всѣхъ людей и уничтоживши всякія сословныя различія, очевидно, долженъ былъ придти къ отрицанію системы двухъ палатъ, предъ нимъ оставалась безразличная масса индивидовъ, которые должны были посылать депутатовъ исключительно въ одну палату. Такое различіе между принципами историческаго и теоретическаго народнаго представительства приводитъ къ еще большимъ различіямъ. Представительство, выработанное исторически, имѣетъ дѣло съ уже сформировавшимися союзами, оно пріурочиваетъ избраніе депутатовъ къ тѣмъ или инымъ территоріальнымъ или общественнымъ союзамъ, оно стремится связать народное представительство ближе съ землей и вообще обосновать участіе народа во власти на тѣхъ или иныхъ реальныхъ интересахъ. Другой характеръ имѣетъ

представительство, какъ результатъ теоретическихъ взглядовъ на государство. Такое представительство имѣетъ дѣло съ безразличной массой населенія, какъ съ совокупностью извѣстныхъ равныхъ величинъ, и неминуемо должно придти къ признанію формальнаго взгляда на представительное начало. Эти безразличные индивиды комбинируются исключительно по тѣмъ или инымъ числовымъ соображеніямъ, для нихъ не принимаются во вниманіе ни особыя соціальныя различія, которыя не признаются, ни особыя условія мѣстности, которыя также являются ничтожными въ эпоху революціи. Результатъ подобнаго формальнаго представительства являлся крайне печальнымъ, безразличная масса населенія присылала депутатовъ, принадлежащихъ къ одной, наиболѣе энергической партіи въ государствѣ. Формальное представительство имѣетъ важный недостатокъ въ томъ смыслѣ, что вмѣсто реальныхъ интересовъ, которые должны говорить въ парламентѣ, мы имѣемъ дѣло съ интересами какой либо стремящейся къ господству политической партіи; парламентъ совершенно теряетъ значеніе дѣйствительнаго выразителя всѣхъ реальныхъ интересовъ въ государствѣ, а пріобрѣтаетъ значеніе такого учрежденія, въ которомъ идетъ борьба за господство различныхъ образовавшихся политическихъ партій въ государствѣ. Надо замѣтить, что большинство сформировавшихся политическихъ партій долгое время представляло намъ лишь борьбу за власть не всѣхъ, а только наиболѣе выдающихся соціальныхъ группъ въ государствѣ. По этимъ соображеніямъ парламентъ представляется для насъ такимъ учрежденіемъ, которое даетъ картину борьбы лишь выдающихся интересовъ государства, интересы низшихъ классовъ народа часто не находятъ себѣ защитниковъ въ немъ. Таковое отношеніе парламента къ соціальнымъ интересамъ всего населенія является часто поводомъ для критики всѣхъ основъ народнаго представительства; наоборотъ, гдѣ народное представительство тѣсно связано съ тѣми или иными мѣстными союзами, тамъ получается двоякая выгода для государства: во-первыхъ, эти самые союзы даютъ многое для парламента, они сообщаютъ ему извѣстный реальный характеръ, характеръ, вполнѣ соотвѣтствующій интересамъ всѣхъ частей, составляющихъ государство, съ другой стороны, для мѣстности важно значеніе такого парламента; онъ даетъ смыслъ всѣмъ мѣстнымъ учрежденіямъ, онъ является главнымъ охранителемъ свободы мѣстности. Такое значеніе имѣетъ англійскій парламентъ, который является, такъ сказать, высшимъ руководителемъ всѣхъ самоуправляющихся союзовъ въ государствѣ; какъ эти союзы въ парламентѣ, такъ и самъ парламентъ въ этихъ союзахъ находятъ необходимое пополненіе другъ друга. Такова главная выгода системы историческаго представительства, которое развивалось на прочныхъ историческихъ основахъ. Народное представительство, какъ оно выразилось теперь въ тѣхъ государствахъ, которыя признаются государствами конституціонными, представляется для насъ въ самомъ разнообразномъ видѣ. Прежде всего получается главное различіе въ количествѣ палатъ, входящихъ въ составъ парламента. Въ эпоху стараго государства мы имѣли дѣло не только съ двумя, но съ нѣсколькими палатами; такъ, въ испанскихъ кортесахъ получалась палата или столъ большихъ ба-

роновъ, далѣе, палата малыхъ бароновъ, засимъ палата духовенства и наконецъ города; слѣдовательно, мы имѣли дѣло съ 4 палатами; въ Скандинавскихъ государствахъ мы также имѣемъ дѣло съ 4 палатами: палатой духовенства, дворянства, горожанъ и крестьянъ. Засимъ въ Германской имперіи мы имѣли нѣсколько палатъ или коллегій; существовали крупныя коллегіи германскаго сейма, коллегія курфюрстовъ, коллегія князей и коллегія городовъ; вторая и третья коллегіи раздѣлялись еще на двѣ: вторая на коллегію свѣтскихъ и духовныхъ князей, третья—на скамью швабскихъ и рейнскихъ городовъ; слѣдовательно, получалось 5 различныхъ палатъ, составляющихъ одинъ и тотъ же сеймъ. Обыкновенное общепринятое дѣленіе старыхъ сеймовъ было дѣленіе на 3 палаты: палату высшаго дворянства и духовенства, такъ называемую палату пэровъ, затѣмъ, палату дворянства низшаго и, наконецъ, города и общины. Только уже въ болѣе развитыхъ государствахъ, какъ въ Англіи и Венгріи, мы имѣемъ дѣло исключительно съ 2 палатами: высшее дворянство и духовенство выдѣляется въ палату лордовъ или магнатовъ, а низшее дворянство, представители городовъ и другихъ территоріальныхъ единицъ, выдѣляются въ палату общинъ, какъ она называется въ Англіи, и въ палату господъ, какъ она называется въ Венгріи. Послѣ бѣглаго указанія на принципы организаціи народнаго представительства необходимо выяснить политическое и соціальное значеніе условій избранія.

Избраніе можетъ быть ограничено извѣстными условіями въ государствѣ. Разсматривая совокупность вопросовъ избирательнаго права, для насъ представляется прежде всего важнымъ выяснить основной вопросъ: какія условія даютъ право быть избирателемъ. Этотъ вопросъ важенъ въ томъ отношеніи, что благодаря ему вся масса населенія, такъ сказать, раздѣляется на двѣ основныя группы: вполнѣ политически полноправныхъ гражданъ и гражданъ политически неполноправныхъ. Разъ такимъ образомъ изъ всей массы народа выдѣлена группа политическихъ избирателей, является важнымъ слѣдующій вопросъ: всѣ ли изъ указанной группы людей могутъ попасть въ число представителей народа. Здѣсь является новый вопросъ, признаетъ ли государственное право данной страны существованіе особыхъ условій избираемости; эти особыя условія избираемости могутъ еще, такъ сказать, сдѣлать новое выдѣленіе изъ круга избирателей и такимъ образомъ ограничить число лицъ, могущихъ быть избранными въ тѣ или иныя должности. Очевидно, на опредѣленіе условій избранія должны вліять самые разнообразные политическіе и соціальные интересы въ государствѣ, поэтому всѣ эти условія имѣютъ громадное значеніе для государственнаго права, громадное значеніе для конструкціи государственныхъ учрежденій. Но этимъ вопросъ о желаніи обезпечить тому или иному интересу въ государствѣ преимущественное вліяніе на политическія дѣла не исчерпывается. Избиратели, выдѣленные изъ общей массы населенія, должны совершить еще рядъ весьма сложныхъ дѣйствій, для того чтобы избрать депутатовъ. Теорія и практика избирательныхъ системъ представляетъ намъ различный арсеналъ средствъ, помощью которыхъ избиратели могутъ наконецъ соста-

вить парламентъ. Эти средства сводятся къ самой организаціи выборовъ. Избиратели на основаніи закона могутъ заявлять открыто свои права, но законъ ставитъ такую массу условій для избирателя, что самое составленіе списковъ избирателей представляется иногда очень затруднительнымъ. Поэтому въ вопросѣ избирательнаго права, или, точнѣе, въ вопросѣ самой организаціи выборовъ однимъ изъ важныхъ является вопросъ составленія избирательныхъ списковъ. Далѣе, когда избирательные списки составлены, необходимо рѣшить, какимъ образомъ должно происходить избраніе, опредѣлить самый избирательный округъ и указать, какое значеніе имѣетъ этотъ округъ. Здѣсь снова мы имѣемъ дѣло съ различіемъ реальнаго и формальнаго представительства, смотря по тому, пріурочивается ли избраніе депутатовъ къ уже существующимъ территоріальнымъ или общественнымъ союзамъ или, наоборотъ, для избранія депутатовъ является новая математическая проектируемая единица, составляющая избирательный округъ. Далѣе, послѣ вопроса составленія списковъ и опредѣленія избирательнаго округа является важнымъ вопросъ самаго производства выборовъ,—являются ли выборы прямыми или двустепенными; затѣмъ, самый способъ подачи голосовъ, наконецъ, способъ провѣрки полномочій избранныхъ лицъ,—все это представляетъ большую техническую трудность для окончанія выборной операціи. Помимо этой технической трудности важно указать, что въ каждой изъ этихъ стадій наука и практика усматривали значеніе того или иного важнаго политическаго или соціальнаго мотива. Въ видѣ примѣра достаточно указать, что извѣстная трехклассная система выборовъ въ Пруссіи являлась важнымъ орудіемъ для обезпеченія буржуазныхъ интересовъ въ государствѣ, и что вопросъ самой организаціи выборовъ имѣетъ также громадное политическое значеніе. Къ этому надо прибавить, что говоря о самой процедурѣ выборовъ или, точнѣе, опредѣляя всѣ условія избирательнаго права въ государствѣ, мы должны указать на одно важное условіе: народныя учрежденія въ государствѣ не всѣ являются путемъ выборовъ. Одна изъ палатъ, именно верхняя палата, представляетъ намъ еще средоточіе вліянія другихъ сильныхъ интересовъ въ государствѣ, для которыхъ выборы являются какъ бы умаленіемъ ихъ достоинства. Верхнія палаты въ государствахъ, гдѣ народное представительство имѣло историческое значеніе, представлялись главнымъ образомъ составленными изъ лицъ наслѣдственной аристократіи, каковы англійская и венгерская палаты. При распространеніи конституціонныхъ учрежденій на континентѣ Европы, при необходимости сочетать принципы революціи съ принципами монархическаго абсолютизма и съ сильно развитой аристократіей, вездѣ приходилось въ системѣ народнаго представительства проектировать или организацію верхней палаты, на подобіе англійской палаты лордовъ или вводить наслѣдственный дворянскій элементъ въ число членовъ правительственнаго сейма, какъ это мы видимъ въ мелкихъ государствахъ Германіи. Прототипомъ для континента въ этомъ отношеніи являлась хартія Людовика XVIII 1814 г., которая въ свою очередь имѣла своего предшественника въ извѣстномъ acte additionel aux constitutions de l'empire 1815 г., который былъ изданъ въ эпоху знаменитыхъ 100 дней. Съ этого времени мы видимъ,

что подъ рубрику народнаго представительства подходитъ и верхняя палата даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ она не имѣетъ ни одного выбраннаго населеніемъ члена.

Слѣдовательно, для опредѣленія условій народнаго представительства надо указать, что въ современной его системѣ наряду съ подавляющимъ значеніемъ права выборовъ существуютъ еще другія начала, вслѣдствіе которыхъ то или иное лицо въ государствѣ можетъ занять мѣсто среди парламента, который все-таки считается de jure органомъ народнаго представительства.

Послѣ общаго указанія на важность и значеніе вопросовъ, входящихъ въ систему народнаго представительства, мы можемъ указать послѣдовательный рядъ вопросовъ, разборъ которыхъ имѣетъ важное значеніе для пониманія конструкціи современнаго конституціоннаго типа государства. Прежде всего для насъ важно указать на тѣ условія избранія, которыя ставитъ государственная власть для образованія органовъ народнаго представительства, важно указать на политическое и соціальное значеніе этихъ условій и затѣмъ, послѣ этого указанія, перейти къ выясненію значенія самой организаціи выборовъ, а именно выяснить условія составленія списковъ избирателей, далѣе, значеніе избирательныхъ системъ, способа подачи голосовъ и провѣрки всей избирательной операціи; затѣмъ необходимо разобрать организацію какъ верхней, такъ и нижней палаты, указать на тѣ принципы, которые входятъ въ устройство той или иной части народнаго представительства. Послѣ этого важно выяснить конституированіе палатъ и прерогативы ихъ членовъ, необходимо выяснить компетенцію палатъ, ея объемъ и значеніе, а также соотношеніе компетенціи верхней и нижней палатъ: законодательная власть палатъ, финансовая власть палатъ, судебная власть палатъ: участіе палатъ въ управленіи, порядокъ дѣлопроизводства въ палатахъ.

Выяснивъ себѣ всѣ эти вопросы мы можемъ сдѣлать заключеніе объ общемъ политическомъ и соціальномъ значеніи системы народнаго представительства въ конституціонномъ государствѣ.

§ 2. Избраніе народныхъ представителей.

I. Вмѣстѣ съ провозглашеніемъ новыхъ принциповъ народнаго представительства, на континентѣ Европы явились и первыя условія, ограничивающія кругъ лицъ, могущихъ быть избирателями. Въ самой первой конституціи, появившейся подъ вліяніемъ новыхъ идей, въ конституціи французской 1791 года, имѣются слѣдующія ограничительныя условія избирательнаго права: 1) полъ, 2) возрастъ, 3) цензъ и 4-мъ условіемъ представлялись уже условія отрицательныя, указывались тѣ нравственныя достоинства, которыя должны были имѣть избиратели; эти условія обыкновенно сводились къ требованію неопороченности по суду. Поэтому сейчасъ видно, что изъ всей массы населенія выдѣлялась очень небольшая группа, можно считать четверть всего населенія, заключающая въ себѣ кругъ полноправныхъ избирателей. Идея эта нѣсколько противорѣчитъ декларацiи правъ человѣка и гражданина, такъ какъ

она выдѣляетъ, напр., цѣлую половину человѣческаго рода, женщинъ, отъ участія въ избирательномъ правѣ. Несомнѣнно большое значеніе имѣетъ предѣлъ возраста, такъ какъ путемъ возраста человѣкъ можетъ быть опредѣленъ вполнѣ владѣющимъ сознательно всѣми своими умственными и нравственными качествами; также можно признать цѣлесообразность условія нравственнаго достоинства, ибо избиратель несомнѣнно долженъ представляться лицемъ, обладающимъ извѣстными нравственными качествами. Страннымъ являлось для эпохи революціи признаніе ценза. Цензъ, по конституціи 1791 года, былъ признанъ въ размѣрѣ уплаты налоговъ, равняющейся 3 днямъ заработной платы. Эта незначительная величина ценза тѣмъ не менѣе и въ этомъ случаѣ играла большое значеніе, такъ какъ наиболѣе бѣдные классы населенія совершенно были выдѣлены изъ общаго участія въ государственномъ представительствѣ; цензъ, такимъ образомъ, сразу же началъ служить главной своей задачѣ — выдѣленію изъ массы населенія наименѣе обезпеченныхъ элементовъ. Въ этой же конституціи было указано еще 2 важныхъ условія, съуживающихъ кругъ лицъ, попадающихъ въ парламентъ; эти условія суть: 1) особыя условія избираемости и 2) двустепенные выборы. Первое условіе сразу уменьшало чуть не въ 10 разъ кругъ избирателей, ибо для того чтобы быть избраннымъ, для соблюденія такъ называемыхъ пассивныхъ условій избранія, необходимо было имѣть бо̀льшій возрастъ и уплачивать налоговъ въ размѣрѣ, превышающемъ въ 10 разъ указанную выше норму. Засимъ, двустепенная подача голосовъ, очевидно, имѣлась въ виду для того, чтобы профильтровать избирателей. Избиратели, собравшись на свои первичныя собранія, должны дать только выборщиковъ, а уже эти выборщики, слѣдовательно, выдѣленные сознаніемъ самихъ избирателей, будутъ избирать непосредственно депутатовъ. Въ системѣ двустепенной подачи голосовъ несомнѣнно сказывалось желаніе болѣе обезпечить культурные интересы народа; благодаря имъ думали сдѣлать выборы наиболѣе сознательными, но это намѣреніе, какъ мы увидимъ ниже, нигдѣ не осуществлялось, и двустепенная система выборовъ имѣла значеніе какъ одно изъ условій, стѣсняющихъ широкое распространеніе избирательнаго права; всѣ же эти стѣсненія избирательнаго права отнюдь не были въ интересахъ всего населенія, а были лишь въ интересахъ власти или правящихъ классовъ общества. Послѣ 1791 года мы видимъ, что въ самой Франціи допускается значительное расширеніе избирательнаго права въ слѣдующей конституціи 1793 года, но вслѣдъ за ней въ 1795 году, въ такъ называемой буржуазной конституціи, уже является обратная тенденція, и путемъ ценза и путемъ двустепенныхъ выборовъ кругъ лицъ значительно ограничивается. Конституція 1795 года установляетъ верхнюю палату въ видѣ совѣта старѣйшинъ, которая представляетъ для государства наибольшую гарантію порядка, такъ какъ состоитъ изъ людей преклоннаго возраста и болѣе состоятельныхъ. При помощи верхней палаты, созданной конституціею 95 года, получается возможность непосредственно вліять на народную волю путемъ тѣхъ элементовъ, которымъ наиболѣе довѣряетъ государство. Въ консульской конституціи 1799 года значеніе народнаго элемента получилось очень малое, граждане были призваны лишь вы-

ражать довѣріе; составлялись особые довѣренные списки, изъ которыхъ и назначались депутаты. Приэтомъ надо указать на одну важную черту составленія всѣхъ этихъ списковъ: къ лицамъ, избираемымъ низшими округами для высшихъ, прибавлялась извѣстная часть наибольшихъ плательщиковъ налоговъ, слѣдовательно, авторы консульской конституціи унаслѣдовали отъ конституціи 1795 г. убѣжденіе въ консервативномъ значеніи состоятельныхъ классовъ; только этимъ можно объяснить подобныя преимущества, которыя давала конституція наиболѣе крупнымъ плательщикамъ налоговъ.

Разсматривая теперь всю совокупность условій, встрѣчаемыхъ въ конституціонныхъ государствахъ континента, мы должны имѣть дѣло съ слѣдующими важными группами этихъ условій. Прежде всего естественныя условія пола и возраста являются повсемѣстно дѣйствующими въ избирательномъ правѣ. Полъ вездѣ является ограничивающимъ условіемъ, только въ избирательномъ законѣ 1884 года въ Австріи для коллегіи крупныхъ землевладѣльцевъ допускается важное изъятіе въ пользу женщинъ: женщины могутъ сами подавать голосъ въ этой коллегіи. Таково единственное изъятіе, которое мы встрѣчаемъ во всей системѣ избирательнаго права континента. Лишь въ нѣкоторыхъ штатахъ Америки такое же право дано женщинамъ съ той разницей, что континентъ даже въ такомъ незначительномъ составѣ, какъ коллегія крупныхъ землевладѣльцевъ Австріи, не могъ допустить избираемости женщинъ; право нѣкоторыхъ штатовъ Америки допустило это важное отступленіе отъ общаго правила избирательныхъ системъ. Надо упомянуть, что въ позднѣйшемъ законѣ 1888 года о созданіи англійскихъ графскихъ совѣтовъ получилось важное постановленіе, въ силу котораго женщины могутъ быть избирателями, слѣдовательно, законы о мѣстномъ представительствѣ даютъ болѣе льготныя условія для женщинъ, чѣмъ законы о государственномъ представительствѣ. Слѣдующее естественное условіе, ограничивающее избирательное право, есть условіе возраста. Очевидно, необходимо остановиться на какой либо нормѣ, дающей возможность ручаться, что избиратель является лицомъ вполнѣ сформировавшимся въ умственномъ и нравственномъ отношеніи. Такой возрастъ можетъ быть признанъ тѣмъ, который считается необходимымъ для признанія гражданской правоспособности человѣка; но съ такой формулировкой вопроса не мирится большинство законодательствъ. Политическій предѣлъ для возраста значительно повышается въ сравненіи съ гражданскимъ; обыкновенно, такимъ признается 25-лѣтній возрастъ, опредѣляющій полную правоспособность человѣка; этотъ 25-лѣтній возрастъ является важнымъ условіемъ для выдѣленія меньшаго круга лицъ изъ числа избирателей. Надо замѣтить, что на опредѣленіе этой нормы имѣютъ вліяніе не только указанныя выше соображенія въ интересахъ народа (культурныя соображенія), но и соображенія въ интересахъ власти или правящихъ классовъ. Существуетъ упорное убѣжденіе, что лица наиболѣе преклоннаго возраста обладаютъ и большимъ консерватизмомъ; это убѣжденіе идетъ рука объ руку съ убѣжденіемъ въ консерватизмѣ наиболѣе состоятельныхъ лицъ. По этому власть въ государствѣ, вводя народное представительство и желая держать его въ извѣстныхъ законныхъ рамкахъ, стремится болѣе его, такъ

сказать, консерватизировать, и слѣдствіемъ такой консерватизаціи является усиленіе вліянія наиболѣе взрослыхъ и наиболѣе состоятельныхъ людей. Можно къ этому прибавить еще одно соображеніе, вліяющее на возвышеніе нормы возраста. Соображеніе это заключается въ томъ, что многія государства, въ которыхъ люди поздно кончаютъ свое ученіе, должны неминуемо стараться о превышеніи предѣльнаго возраста для того, чтобы лица, сдѣлавшіяся избирателями, были уже лицами вполнѣ окончившими кругъ своего образованія. Но это соображеніе не имѣетъ важнаго юридическаго значенія, ибо образованіе высшее въ большинствѣ государствъ является все-таки достояніемъ меньшинства населенія, оно является извѣстной роскошью, которую не можетъ позволить себѣ масса народа. Слѣдовательно, для народа является необходимымъ, чтобы къ избирательной урнѣ были допущены всѣ классы,—и, слѣдовательно, это условіе необходимости окончить высшее образованіе является незначительнымъ условіемъ, которое затеряется среди массы лицъ, имѣющихъ избирательное право. Надо еще прибавить, что ограниченіе возраста, съуживая кругъ избирателей, является условіемъ, не только обезпечивающимъ для всѣхъ умственныя и нравственныя достоинства, но и преслѣдующимъ и другіе политическіе и соціальные интересы, обезпечить которые считаетъ необходимымъ власть или правящіе классы общества. Во всякомъ случаѣ полъ и возрастъ—эти условія являются наиболѣе общими во всѣхъ избирательныхъ системахъ.

Такими же общими условіями надо признать два условія, не имѣющія такого естественнаго значенія, но тѣмъ не менѣе ближе всего вытекающія изъ положенія человѣка въ государствѣ; эти условія суть: условіе подданства и условіе гражданской неопороченности. Всѣ конституціонныя государства проводятъ тотъ принципъ, что только собственный подданный можетъ пользоваться политическими правами. Иностранецъ, при современныхъ смягченныхъ взглядахъ на этотъ вопросъ, является также надѣленнымъ извѣстными правами, но эти права имѣютъ гражданское, а не публичное значеніе. Иностранецъ, слѣдовательно, по государственному праву современныхъ государствъ, не можетъ быть признанъ избирателемъ; это является мѣрой вполнѣ логичной, такъ какъ изъ понятія государства, какъ территоріальнаго союза людей, подчиненныхъ одной верховной власти, должно слѣдовать равенство всѣхъ предъ этой верховной властью, иностранецъ же стоитъ въ совершенно обособленномъ положеніи, его положеніе разнится отъ положенія другихъ сословій. Государство, допускающее сословную группировку избирателей, можетъ для одного сословія, интересы котораго ему наиболѣе близки, понизить избирательное право, такое пониженіе мы можемъ встрѣтить, напр., у лицъ дворянскаго сословія. Наоборотъ, въ нашемъ правѣ, въ земскомъ представительствѣ, такое пониженіе встрѣчалось для крестьянскаго сословія, ибо это объяснялось совершенно особыми соображеніями при проектированіи основъ нашего земскаго представительства. Если юный возрастъ служитъ основаніемъ для исключенія изъ группы избирателей, то въ тоже самое время многія конституціи людей преклоннаго возраста выдѣляютъ изъ числа избирателей. Этотъ преклонный возрастъ во многихъ конституціяхъ ограничивается 60 годами,

по достиженіи котораго лица признаются уже не вполнѣ правоспособными въ политической сферѣ. Вообще, можно сдѣлать общее заключеніе, что возрастъ для большинства государствъ долженъ быть скорѣе пониженъ, такъ какъ масса народа достигаетъ своего самостоятельнаго положенія гораздо даже ранѣе достиженія гражданскаго совершеннолѣтія. Второе изъ намѣченныхъ нами условій есть неопороченность по суду. Всѣ государства Европы и Америки ставятъ необходимымъ требованіемъ для полученія какой либо должности или общественнаго служенія юридическую чистоту человѣка. Понятіе о личной нравственности очевидно очень трудно поддается изслѣдованію, поэтому большинство государствъ считаетъ необходимымъ остановиться на формальныхъ условіяхъ, опредѣляющихъ если не нравственное достоинство человѣка, то во всякомъ случаѣ указывающихъ на отсутствіе видимыхъ причинъ, укоряющихъ его въ безнравственности. Поэтому требованіе, чтобы человѣкъ всегда допускался въ составъ избирателей лишь подъ условіемъ неопороченности по суду, это требованіе является тѣмъ minimum'омъ желаній, который можно предъявить къ нравственности избирателей. Слова „неопороченность по суду“ являются весьма важными въ томъ смыслѣ, что какіе либо слухи о человѣкѣ, ни на чемъ не основанные, не могутъ явиться основой для лишенія его политическихъ правъ; свобода личности человѣка, признаваемая государствомъ, предполагаетъ, что какъ лишеніе гражданскихъ, такъ и политическихъ правъ должно быть на основаніи точнаго судебнаго приговора. Такимъ образомъ, вотъ тѣ 4 важныхъ условія, которыя выдѣляютъ лицъ изъ круга избирателей, условія, несомнѣнно ограничивающія число полноправныхъ политическихъ гражданъ; полъ, возрастъ, подданство, неопороченность по суду—таковы наиболѣе раннія и можно сказать повсемѣстныя условія, встрѣчающіяся во всѣхъ избирательныхъ системахъ.

Къ этимъ общимъ положеніямъ можно прибавить изъ практики избирательнаго права цѣлый рядъ новыхъ условій, выяснить которыя представляется необходимымъ для пониманія конструкціи государственныхъ учрежденій. Мы укажемъ на рядъ тѣхъ условій, которыя являются обезпечивающими интересы какого либо правящаго класса въ государствѣ, а также укажемъ на тѣ условія, которыя являются необходимыми, какъ требованія того, чтобы народное представительство состояло изъ лицъ, коимъ наиболѣе довѣряетъ все населеніе. Изъ категоріи перваго рода прежде всего надо указать на значеніе сословныхъ различій при избирательной системѣ. Сословныя различія играютъ ту важную роль въ государствѣ, что помощью ихъ можно обезпечить вліяніе въ народномъ представительствѣ интересовъ наиболѣе симпатичныхъ для власти соціальныхъ группъ. Соціальными интересами, которые имѣлось въ виду обезпечить въ государствѣ, являются прежде всего интересы дворянства. Дворянство въ большинствѣ континентальныхъ государствъ тѣсно соединяло свои интересы съ интересами власти; власть опиралась на крупное дворянство, поэтому абсолютизмъ и крупная аристократія,— точнѣе, ея привилегіи, являлись понятіями, поддерживающими другъ друга. Въ силу этихъ соображеній, съ появленіемъ народнаго представительства, аристократія, представляемая дворянствомъ, не желала утерять того вліянія

въ государствѣ, которое она имѣла, при этомъ усиленіе вліянія аристократіи было весьма важно для самой власти.

На основаніи подобныхъ фактовъ нельзя не понять значенія сословной системы выборовъ; только благодаря этому аристократія ставится въ привилегированное, положеніе, между тѣмъ мы нигдѣ не видимъ прямо признаннымъ принципъ, что лица опредѣленнаго сословія одни только принимаютъ участіе въ государственной жизни; мы получаемъ особую комбинацію въ этомъ отношеніи. Въ государствахъ германскихъ и скандинавскихъ лица дворянскаго сословія и лица городского сословія избираютъ отъ себя въ опредѣленномъ количествѣ депутатовъ или въ одну изъ палатъ или въ сеймъ. Вотъ въ этомъ-то и получаются громадныя преимущества того или иного сословія, ибо перевѣсъ несомнѣнно всегда на сторонѣ привилегированныхъ сословій. Дворянство является незначительнымъ меньшинствомъ въ государствѣ, поэтому дворянское сословіе, получая нѣсколько голосовъ въ парламентѣ, гарантированныхъ имъ правительствомъ, тѣмъ самымъ получаетъ бо̀льшее вліяніе въ государственной жизни; составляя въ большинствѣ государствъ не болѣе $1^0/_0$ населенія, дворянство, очевидно, всегда будетъ имѣть первенствующее значеніе, какую бы незначительную часть парламента оно не составляло. Во всякомъ случаѣ, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ идетъ рѣчь объ особомъ избраніи дворянъ или другихъ сословій, тамъ несомнѣнно вездѣ дворяне имѣютъ болѣе чѣмъ $^1/_{100}$ долю участія, слѣдовательно, во всякомъ случаѣ имѣютъ перевѣсъ. Надо замѣтить, что доля ихъ участія является значительно бо̀льшей; такъ, во-первыхъ, въ государственныхъ сеймахъ Германіи дворянскіе голоса имѣютъ преимущественное значеніе, болѣе $^1/_2$ и $^3/_4$ всѣхъ голосовъ. Затѣмъ мы имѣемъ остатокъ средневѣковаго государства, какъ Мекленбургъ, въ которомъ весь сеймъ состоитъ исключительно изъ дворянъ, владѣющихъ рыцарскими имѣніями, и только уже позднѣе въ него были допущены представители городовъ, какъ корпоративныхъ единицъ; слѣдовательно, ни горожане, ни крестьяне не имѣютъ права представительства въ Мекленбургѣ; таково, собственно говоря, единственное государство, которое рѣзко ставитъ вопросъ о сословной организаціи. Во всѣхъ остальныхъ государствахъ этотъ вопросъ нѣсколько смягчается тѣмъ, что дворяне получаютъ большее количество голосовъ сравнительно съ ихъ количествомъ въ сеймѣ или въ той или иной палатѣ. Далѣе, дворянство, находя такимъ образомъ лишь въ видѣ немногихъ реликвій условія для ограниченія избирательнаго права, уступаетъ въ большинствѣ государствъ другому сословію, другому соціальному интересу, который вышелъ побѣдителемъ въ эпоху французской революціи изъ борьбы; этотъ интересъ есть интересъ движимаго капитала— стараго врага дворянства, какъ представителя землевладѣнія. Новое сословіе, такъ называемая буржуазія, является въ большинствѣ государствъ распорядителемъ политическихъ и соціальныхъ интересовъ, эта буржуазія стремится и въ сферѣ представительства получить значительное вліяніе. Поэтому прежде чѣмъ находить себѣ опору въ тѣхъ или иныхъ привилегіяхъ въ государствѣ, буржуазія находитъ для себя наиболѣе выгоднымъ прежде всего, путемъ построенія законодательныхъ нормъ, обезпечить себѣ вліянія въ

области народнаго представительства. Первый наиболѣе важный шагъ въ этомъ направленіи она можетъ сдѣлать при начертаніи самыхъ условій избирательнаго права. Интересамъ буржуазіи служитъ важная вещь, которую мы называемъ цензомъ. Цензъ можетъ быть различный, но разъ онъ употребляется безъ прилагательнаго умственный, служебный и т. п., то подъ нимъ разумѣется именно имущественный цензъ, т. е. необходимость для избирателя имѣть тотъ или иной имущественный достатокъ; въ опредѣленіи размѣра этого достатка и сказывается желаніе интереса капитала обезпечить полное свое вліяніе. Если мы повысимъ размѣръ этого ценза, то тѣмъ самымъ, очевидно, мы изъ большинства полноправныхъ избирателей выдѣлимъ весьма незначительное меньшинство. И такъ уже указанныя выше естественныя условія, ограничивающія полноправность гражданина, умаляютъ число избирателей, если же мы присоединимъ къ этимъ условіямъ матеріальный достатокъ, то умаленіе получится крайне значительное. Такъ, при существованіи всеобщей подачи голосовъ въ Германской Имперіи число всѣхъ избирателей не превышаетъ 20% населенія; если же мы возьмемъ условія ценза, то получатся слѣдующія интересныя цифры: въ эпоху реставраціи Бурбоновъ число всѣхъ избирателей, вслѣдствіе высокаго ценза, едва равнялось 80 тысячамъ или $^1/_2$% всего населенія; эта цифра была повышена при Орлеанской династіи до 220 тысячъ, слѣдовательно меньше чѣмъ втрое и, такимъ образомъ, при расширеніи избирательнаго права она не достигла $1^1/_2$% всего населенія. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что народное представительство при существованіи ценза является очень незначительнымъ и обезпечивающимъ интересы незначительнаго меньшинства, а не интересы всего народа; по этимъ основаніямъ цензъ является условіемъ, важнымъ для движимаго капитала и для той власти въ государствѣ, которая соединяетъ свои интересы съ интересами этого класса общества. Таковое значеніе несомнѣнно было въ эпоху французскаго государства и въ такихъ государствахъ, какъ Бельгія, Голландія, гдѣ наиболѣе сильно развито значеніе движимаго капитала.

II. Наряду съ указанными условіями современное государственное право выдвигаетъ цѣлый рядъ новыхъ условій, которыя также ограничиваютъ кругъ избирателей, но ихъ цѣль заключается въ очищеніи избирателей отъ лицъ или недостойныхъ носить это высокое званіе, или лицъ, могущихъ оказать давленіе на избирателей. Мы приходимъ, такимъ образомъ, къ необходимости указать на условія образованія, на условія личнаго достоинства, которыя являются или въ видѣ необходимыхъ условій, опредѣляющихъ избирательное право, или, наоборотъ, они могутъ замѣнять собой одно изъ указанныхъ выше условій ценза; такъ напр., въ государствахъ съ наименьше-развитымъ образованіемъ всякое образованіе выдѣляетъ человѣка изъ массы его населенія, и при существующей разницѣ соціальныхъ положеній человѣкъ образованный выходитъ изъ круга его бывшихъ родственниковъ, онъ поступаетъ на государственную службу, онъ стремится сдѣлаться тѣмъ же дворяниномъ или буржуа, которые представляютъ собой правящій классъ народа. Поэтому въ государствахъ съ очень низко развитой культурой, какъ это мы видимъ въ Испаніи и Португаліи, буржуазные классы населенія, правящіе государ-

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

ствомъ, не считаютъ для себя опаснымъ и, наоборотъ, считаютъ даже выгоднымъ замѣнять цензъ извѣстнымъ образованіемъ. Кромѣ требованія образованія является стремленіе еще болѣе очистить избирателей путемъ постановки нѣкоторыхъ особыхъ ограничительныхъ условій. Старое воззрѣніе,— что только формальный приговоръ суда можетъ вліять на лишеніе человѣка политическихъ правъ, — уступаетъ напору времени; время указываетъ, что существуютъ нѣкоторыя профессіи, занятія которыми при отсутствіи формальныхъ уликъ все-таки бросаютъ извѣстную тѣнь на человѣка. Поэтому нѣкоторыя конституціи прямо указываютъ, что содержатели публичныхъ домовъ или трактировъ не могутъ быть въ составѣ избирателей. Если, такимъ образомъ, эти позорныя профессіи являются основаніемъ для исключенія изъ избирателей, то въ то же самое время является еще нѣсколько условій, которыя лишаютъ человѣка участія въ избирательномъ правѣ; эти условія суть исключенія изъ самаго избирательнаго собранія, исключенія, происшедшія не по формальному преступленію, а въ силу тѣхъ или иныхъ соображеній. Если лицо, такимъ образомъ, путемъ нерадиваго отношенія къ своимъ обязанностямъ, подвергнется дисциплинарной власти самого парламента, то это лицо уже признается не могущимъ продолжать далѣе быть избирателемъ. Эти условія, какъ положительныя — требованія образованія, такъ и отрицательныя—исключеніе извѣстныхъ профессій и т. п., являются результатомъ культурныхъ требованій, результатомъ ясно выраженнаго желанія государственной власти обезвредить составъ избирателей, сдѣлать его собраніемъ людей наиболѣе достойныхъ носить это высокое званіе.

Но наряду съ указанными выше условіями являются еще рядъ условій, которыя ограничиваютъ кругъ лицъ, допускаемыхъ въ составъ избирателей. Эти ограничительныя условія не могутъ быть отнесены къ условіямъ указаннымъ выше, потому-что для тѣхъ въ основу ограниченія кладется дурное качество даннаго лица, оно не допускается въ составъ избирателей, дабы не испортило чистоты этого состава; тѣ ограниченія, о которыхъ я сейчасъ скажу, имѣютъ совершенно иной характеръ, они исходятъ скорѣе изъ соображеній интересовъ самой власти. Многія конституціи не допускаютъ правительственныхъ чиновниковъ, или всѣхъ въ совокупности, или занимающихъ опредѣленныя должности, къ участію въ избирательной борьбѣ. Недопущеніе лицъ, занимающихъ извѣстныя должности, къ избирательной борьбѣ сначала разсматривалось какъ необходимое послѣдствіе разъединенія интересовъ власти и народа. Народъ, составляя народное представительство, являлся, такимъ образомъ, элементомъ, раздѣляющимъ власть съ монархомъ въ государствѣ, поэтому оба эти элемента хотѣли честно разграничить сферу своихъ интересовъ, и всѣ правительственные чиновники не принимали участія въ избирательной борьбѣ, дабы государство не было заподозрѣно въ воздѣйствіи на составъ избирателей; наоборотъ, самъ народъ желалъ того, чтобы вліяніе правительства не было въ этомъ отношеніи очень сильно; между тѣмъ, подобное рѣзкое раздѣленіе народа и правительства являлось на практикѣ едва-ли удобнымъ. Государство эпохи революціи могло требовать такого раздѣленія по вполнѣ логичнымъ осно-

ваніямъ: государство, вышедшее изъ теоріи естественнаго права и принциповъ индивидуализма, очень уменьшало сферу своего вліянія, оно касалось военной администраціи, суда и внѣшней полиціи, рядъ другихъ культурныхъ задачъ былъ выдвинутъ только послѣдующими годами; слѣдовательно, судьи, полицейскіе чины и военные — таковы были главные слуги государства; особое значеніе ихъ занятій дѣйствительно представляло болѣе желательнымъ выдѣленіе всѣхъ ихъ изъ состава избирателей. Военные выдѣлялись потому, что само государство желало армію поставить въ исключительно зависимое положеніе отъ власти, а не отъ народнаго представительства; власть старалась изолировать армію отъ вліянія борьбы политическихъ партій; такимъ образомъ запрещеніе военнымъ быть избирателями исходитъ обыкновенно отъ власти и ставится въ ея интересахъ. Надо замѣтить, что при существованіи общей воинской повинности подобное изолированіе военныхъ едва-ли представляется правильнымъ съ точки зрѣнія интересовъ народа. При краткосрочности военной службы военный все же остается въ цѣломъ принадлежащимъ тому классу общества, изъ котораго онъ вышелъ, поэтому нѣсколько лѣтъ дѣйствительной службы, проводимыхъ имъ подъ ружьемъ, не могутъ лишить его возможности интересоваться всѣмъ тѣмъ, что окружало его съ дѣтства и къ чему онъ снова долженъ вернуться. Засимъ, исключеніе изъ избирателей судей также имѣлось въ виду въ интересахъ государства и достоинства этихъ судей. Судья, который будетъ судить нарушеніе, производимое при самыхъ выборахъ, долженъ сохранять полное безпристрастное положеніе, въ пользу его исключенія изъ состава избирателей можетъ быть сдѣлано очень много вѣскихъ соображеній. Судьи составляютъ такое меньшинство, по крайней мѣрѣ наиболѣе высшіе судьи, что ихъ выдѣленіе можетъ пройти безъ ущерба для избирателей. Остаются, слѣдовательно, полицейскіе чины государства, существованіе которыхъ является, по мнѣнію народныхъ представителей, весьма вреднымъ въ составѣ избирателей. Это объясняется тѣмъ, что взглядъ на полицію на континентѣ Европы былъ далеко не такой, какой мы видимъ въ Англіи. Въ Англіи полиція явилась плоть отъ плоти самого населенія, поэтому она вполнѣ удовлетворяла интересамъ населенія, она являлась защитницей его противъ всѣхъ вредныхъ элементовъ общества. Полиція на континентѣ приняла совершенно иной оттѣнокъ. Конституція, какъ мы уже говорили, понималась здѣсь лишь въ смыслѣ дарованія народнаго представительства, конституціонные принципы не входили, такъ сказать, въ самую внутрь государства, они не преобразовывали администрацію, которая оставалась поэтому дѣйствующею въ традиціяхъ государства стараго порядка. Эти идеи старыхъ учрежденій заставили смотрѣть съ недовѣріемъ вообще на администрацію новыхъ конституціонныхъ государствъ; понятіе общей и политической полиціи являлось не разграниченнымъ, и по всѣмъ этимъ основаніямъ полиція не могла считаться другомъ населенія, наоборотъ, все населеніе смотрѣло на нее съ недовѣріемъ. По этимъ-то причинамъ мы и видимъ, что большинство конституціонныхъ государствъ выдѣляетъ полицейскіе органы изъ состава избирателей. Но если въ пользу выдѣленія полиціи могутъ быть приведены какіе-либо доводы, то едва-ли

можно привести доводы въ пользу вообще исключенія изъ состава избирателей всѣхъ лицъ, находящихся на государственной службѣ. Государства новаго времени, развивая во всѣхъ направленіяхъ свою дѣятельность, создаютъ такую массу должностей, что исключеніе всѣхъ чиновниковъ изъ состава избирателей являлось бы крайне невыгоднымъ въ интересахъ всего народа. Надо замѣтить то важное соображеніе, что въ большинствѣ государствъ, какъ это мы видимъ въ Пруссіи, чиновничество представляетъ собой одинъ изъ наиболѣе развитыхъ и образованныхъ классовъ общества, слѣдовательно, исключеніе его было бы равносильно исключенію изъ состава избирателей большинства людей умственнаго и нравственнаго достоинства; далѣе, государственная служба во многихъ государствахъ, при ненормальности политическихъ и соціальныхъ отношеній, является обстоятельствомъ говорящимъ скорѣе въ пользу человѣка, чѣмъ противъ него. Чиновничество представляетъ собой часто противовѣсъ извѣстнымъ образовавшимся господствующимъ соціальнымъ интересамъ въ государствѣ; сама государственная власть часто борется противъ того или иного господствующаго соціальнаго интереса въ государствѣ. Надо имѣть въ виду, что носитель власти—монархъ, часто дѣйствуетъ въ интересахъ всего населенія, а не въ интересахъ какой-либо его группы, поэтому парламенты, какъ очаги господства той или иной политической партіи, часто представляютъ энергическую оппозицію власти по вопросу о расширеніи политическихъ правъ на всѣ классы населенія. Въ этомъ смыслѣ чиновничество, большинство коего обязано своимъ происхожденіемъ лично себѣ, своему достоинству, оно, такъ сказать, является проводникомъ наиболѣе общихъ интересовъ всего народа, чѣмъ таковымъ является землевладѣльческое дворянство или крупные капиталисты въ видѣ правящаго класса. Поэтому исключеніе всего чиновничества изъ состава избирателей представляется едва-ли основательнымъ въ интересахъ самого народа, но важно постановить въ интересахъ самого государства, чтобы тѣ правительственныя лица, которыя имѣютъ непосредственное начальствованіе надъ населеніемъ, въ предѣлахъ своего округа не принимали участія въ избирательной борьбѣ. Это правило скорѣе, повторяю, имѣетъ значеніе для того, чтобы государство не было подозрѣваемо въ какихъ-либо тайныхъ происках по отношенію къ избирателямъ; въ такомъ только видѣ и можетъ быть допущено ограниченіе участія чиновничества въ составѣ избирателей.

Но нельзя не упомянуть, что конституціи указываютъ еще нѣсколько условій, ограничивающихъ избирательное право, такъ напр., послѣдняя испанская конституція исключаетъ изъ избирателей духовенство. Это запрещеніе, изданное очень либеральной конституціей, имѣетъ боевое значеніе. Духовенство въ Испаніи имѣло слишкомъ большое вліяніе въ силу всей своей строгой организаціи, поэтому, выдѣляя духовенство изъ состава избирателей, испанская конституція желаетъ умалить его значеніе; нѣтъ никакого сомнѣнія, что выдѣленіе духовенства изъ состава избирателей не можетъ быть рекомендовано, какъ средство, выгодное для народнаго представительства. Духовенство въ большинствѣ государствъ при массѣ необразованнаго населенія является элементомъ наиболѣе культурнымъ, наиболѣе выдѣляющимся изъ общаго состава

тѣхъ группъ населенія, среди которыхъ приходится ему дѣйствовать. Слѣдовательно, унижать этихъ лицъ совершенно неосновательно; наоборотъ, участіе ихъ наравнѣ съ другими гражданами въ общихъ интересахъ политическихъ наиболѣе, такъ сказать, будетъ сближать церковь и государство.

Все сказанное относительно условій избирательнаго права имѣло въ виду опредѣлить условія, дающія возможность быть избирателемъ, другими словами, всѣ эти условія даютъ намъ возможность очертить кругъ полноправныхъ гражданъ въ государствѣ; мы видимъ, что на постановку этихъ условій имѣло вліяніе не только одно соображеніе — обезпечить наилучшій составъ народнаго представительства, но и многія другія соображенія. Нельзя скрывать того, что современныя конституціонныя государства являются въ сущности сферой борьбы извѣстныхъ правящихъ соціальныхъ интересовъ. Эти соціальные интересы въ области политики группируются преимущественно около интересовъ землевладѣнія или интересовъ капитала. Таковы двѣ главныя партіи, которыя мы можемъ находить въ большинствѣ государствъ: аристократическая и буржуазная партія; таковы наиболѣе выдающіеся классы населенія, борющіеся за первенство въ государствѣ. Демократическая партія и другія чисто народныя фракціи разныхъ политическихъ оттѣнковъ имѣютъ значеніе только какъ партіи, заявляющія о существованіи интересовъ низшихъ классовъ населенія. Ни въ одномъ изъ европейскихъ государствъ партія демократическая не получила своего господства, а положеніе таково, чтобы, давая своими голосами перевѣсъ одной изъ господствующихъ партій въ государствѣ, тѣмъ самымъ идти на полученіе тѣхъ благъ, которыя въ будущемъ должны доставить господство всему народу. Кромѣ этихъ партій по соціальнымъ интересамъ, несомнѣнно надо считаться, какъ мы увидимъ ниже, и съ другими факторами, религіозными, національными, по образованію и группировкѣ различныхъ интересовъ въ государствѣ. Національный факторъ несомнѣнно играетъ роль въ отношеніяхъ Англіи и Ирландіи. Религіозный факторъ имѣетъ большое значеніе во многихъ государствахъ, и даже въ Бельгіи клерикализмъ представляетъ такіе большіе успѣхи, что клерикальная партія является одной изъ двухъ большихъ партій, правящихъ въ государствѣ. Мнѣ остается сказать нѣсколько словъ объ особомъ значеніи пассивныхъ условій избранія. Если постановкой условій активнаго права избранія мы ограничиваемъ кругъ лицъ въ цѣляхъ того или иного соціальнаго интереса, то уже особой постановкой пассивныхъ условій это ограниченіе дѣлаетъ это еще дѣйствительнѣе; пассивныя условія не только повышаютъ предѣлъ возраста; повышая цензъ, они указываютъ на цѣлый рядъ профессій, которыя являются не совмѣстимыми съ достоинствомъ избирателя. Вотъ въ этомъ отношеніи можно порадоваться за одно, что культурныя условія играли большую роль при опредѣленіи пассивныхъ условій избранія; точно также очевидно, что по вопросу о чиновничествѣ и духовенствѣ, такъ какъ оно въ большинствѣ государствъ также становится въ положеніе, мало отличающееся отъ положенія чиновниковъ, можно сказать, что изъятіе ихъ изъ числа лицъ, могущихъ быть избранными, является, дѣйствительно, какъ въ интересахъ госу-

дарства, такъ и въ интересахъ всего народа. Закончивъ разборъ условій избранія, мы перейдемъ къ опредѣленію значенія самой организаціи выборовъ.

III. Послѣ указанія на необходимыя условія, дающія право быть избирателемъ и избираемымъ, намъ предстоитъ остановиться на самой процедурѣ выборовъ. Главное условіе процедуры выборовъ заключается въ томъ, что́ признается за избирательный округъ. Въ этомъ отношеніи важно установить опредѣленную точку зрѣнія на представительство. Если представительство имѣетъ въ виду обезпечить тѣ или иные соціальные интересы, тогда въ опредѣленіи округовъ избранія имѣютъ значеніе разныя посторонія соображенія, а не одни соображенія математическаго характера, указывающія на возможность путемъ особыхъ округовъ установить вліяніе равнаго количества населенія; далѣе, при взглядѣ на представительство, какъ на обезпеченіе сословныхъ интересовъ, вопросъ объ избирательномъ ограниченіи будетъ совпадать съ тѣми или иными границами вліянія разныхъ сословныхъ группъ населенія. Наконецъ, на представительство можно смотрѣть съ точки зрѣнія чисто формальной, разсматривать его лишь какъ средство, какъ способъ узнаванія нуждъ населенія; въ этомъ отношеніи совершенно является безразличнымъ, какіе интересы представляетъ тотъ или иной округъ, можетъ быть совершенно достаточно принято въ основаніе равномѣрное раздѣленіе страны на избирательные округа. Всѣ эти точки зрѣнія, въ сущности, грѣшатъ односторонностью, и народное представительство не можетъ быть удовлетвореніемъ какого либо одного соціальнаго интереса государства, народное представительство не можетъ быть органомъ государственной власти; то, что мы разумѣемъ подъ словомъ парламентъ въ видѣ одной или двухъ палатъ, должно выражать собой такой по современнымъ условіямъ органъ государства, которому населеніе довѣряетъ болѣе всего; въ этомъ довѣріи населенія къ парламенту и сказывается громадное значеніе народнаго представительства. Очевидно, всѣ группы населенія могутъ довѣрять данному органу государства лишь подъ тѣмъ условіемъ, что онѣ вполнѣ увѣрены въ его хорошемъ составѣ, поэтому государственное значеніе парламента приводитъ къ тому, что избиратели должны имѣть въ виду создать не собраніе какихъ либо представителей одного какого интереса, а собраніе государственныхъ людей, выше всего ставящихъ общегосударственные интересы. Слѣдовательно, вопросъ объ избирательныхъ системахъ сводится именно къ тому, чтобы допустить лучшіе способы избранія, которые бы удовлетворяли намѣченной выше цѣли. Съ этой точки зрѣнія вопросъ объ избирательномъ округѣ пріобрѣтаетъ громадное значеніе. Изъ всѣхъ системъ представительства система территоріальнаго представительства имѣетъ наиболѣе за себя преимуществъ, потому-что при подобной системѣ избиратели знаютъ самихъ себя, знаютъ свои собственные интересы, и поэтому они могутъ легче посылать въ парламентъ того депутата, который именно удовлетворяетъ интересамъ ихъ страны. Парламентъ, который долженъ быть выразителемъ интересовъ всего народа, несомнѣнно долженъ имѣть въ своемъ составѣ представителей отъ разныхъ концовъ страны; только при такомъ

условіи населеніе можетъ взирать на него, какъ на дѣйствительнаго представителя всей націи. Если территоріальные округа представляютъ дѣйствительно большой и серьезный интересъ, то важно указать, какія же основанія могутъ быть для упроченія этой системы представительства. Территоріальная избирательная система должна имѣть въ виду слѣдующія важныя условія: территоріальность избирателей и право экстерриторіальности для избираемаго, т. е. избиратели, вполнѣ сознательно относящіеся къ своему дѣлу, могутъ поручить свои интересы, защиту ихъ не своему согражданину, а какому либо лицу, выдающемуся по своимъ способностямъ, которое находится внѣ предѣла территоріи. Разбирая далѣе вопросъ о системахъ представительства, мы должны еще остановиться на важномъ соображеніи, касающемся самихъ условій подачи голосовъ. Мы можемъ твердо установить, что наибольшее значеніе имѣетъ система территоріальнаго представительства, но теперь является важный вопросъ, какимъ образомъ подаются голоса за депутатовъ. Въ государственномъ правѣ большой вопросъ представляетъ такъ называемый вопросъ о выборахъ по спискамъ и о выборахъ индивидуальныхъ (scrutin de liste et scrutin individuel). При индивидуальной системѣ страна раздѣляется на столько избирательныхъ округовъ, сколько въ ней есть депутатовъ; если округа совпадаютъ съ административными границами, тогда законъ опредѣляетъ, что на каждаго депутата полагается 10 или 100 тысячъ жителей; въ округахъ, излишекъ которыхъ превосходитъ половину нормы, избираются 2 депутата, тогда каждый избиратель подаетъ голосъ за одно лицо. При системѣ списковъ страна раздѣляется на округи большихъ размѣровъ, равные, напр., цѣлой губерніи; эти округи избираютъ нѣсколько депутатовъ каждый, такъ напр. въ Испаніи на нѣкоторые округа приходится по 8 депутатовъ, въ Италіи по 5 депутатовъ, слѣдовательно избиратель подаетъ голосъ за нѣсколькихъ депутатовъ, которые избираются огуломъ въ одномъ спискѣ. Выгода подобной системы заключается въ томъ, что извѣстная партія можетъ проводить наибольшее количество своихъ кандидатовъ. Какое же политическое значеніе той и другой системы? Вопросъ о scrutin individuel въ 1881 г. во Франціи былъ поднятъ въ извѣстное министерство Гамбетты. Гамбетта, этотъ создатель французской республики, энергически сталъ за этотъ способъ подачи голосовъ, и его доводы поэтому предмету заключаются въ слѣдующемъ: 1) scrutins individuels усиливаютъ возможность мѣстнаго вліянія, такъ какъ все государство разрывается на мелкіе округа, въ которыхъ лица богатыя и вліятельныя пользуются своимъ преимуществомъ, чтобы произвести давленіе на мѣстное населеніе; наоборотъ, при scrutins de liste голоса подаются не за мѣстное лицо, а за лицо извѣстное во всемъ департаментѣ; 2) scrutins de liste предполагаютъ болѣе высокія качества для избираемаго, чѣмъ scrutins individuels; 3) при выборахъ по спискамъ необходимымъ является вліяніе политическихъ партій и идей, результатомъ этого 4) въ палатѣ можетъ образоваться значительное компактное большинство. Слѣдовательно, система списковъ имѣетъ за себя очень много данныхъ, но эти данныя всѣ говорятъ въ пользу одного, именно возможности наиболѣе дѣйствительной борьбы партій. Дѣйствительно, совре-

менное государство клонится къ тому, чтобы образовались сильныя партіи въ политической сферѣ, и эти партіи путемъ всѣхъ средствъ, представляемыхъ обществомъ и государствомъ, могутъ имѣть преобладающее вліяніе на государственныя дѣла. Слѣдовательно, въ такомъ государствѣ какъ Франція, государствѣ сильно централизованномъ, политика Гамбетты, направленная къ защитѣ scrutins de liste, имѣла много за себя логическихъ основаній. Гамбетта принадлежитъ къ числу наиболѣе энергическихъ политическихъ дѣятелей, благодаря которымъ была создана французская республика. Еще во время послѣднихъ лѣтъ имперіи ему принадлежитъ блестящая организація разныхъ мѣстныхъ обществъ, тѣсно связанныхъ въ центры, которые должны были проповѣдывать въ населеніи республиканскія идеи; такимъ образомъ, вся Франція была покрыта сѣтью этихъ мелкихъ обществъ, и республиканскія идеи во всякомъ захолустномъ уголкѣ находили людей, совершенно имъ преданныхъ. Слѣдовательно, Гамбетта могъ оцѣнить значеніе подобной организаціи для пропаганды извѣстныхъ политическихъ идей. Франція, среди которой онъ дѣйствовалъ, далеко не вся была расположена къ республикѣ, достаточно указать, что нѣсколько лѣтъ назадъ вся Франція очень энергично путемъ плебисцита учреждала и поддерживала имперію. Поэтому Гамбетта воочію доказалъ, какое значеніе можетъ имѣть одна сильная компактная партія. Видя несовершенство французской политической и соціальной организаціи, Гамбетта въ духѣ той же республиканской партіи желалъ провести систему выборовъ, обезпечивающую интересы наиболѣе сильной политической партіи въ государствѣ. Никакого нѣтъ сомнѣнія, что въ качествѣ политическаго орудія scrutin de liste имѣетъ громадныя за себя преимущества. По этому соображенію дѣйствія Гамбетты заслуживаютъ полнаго вниманія съ точки зрѣнія политической борьбы за извѣстныя республиканскія идеи, но если разсматривать этотъ вопросъ при мирномъ теченіи политической жизни, то, несомнѣнно, scrutin de liste имѣетъ за себя много дурныхъ сторонъ. Хорошо, если всѣ партіи въ государствѣ дѣйствительно стремятся къ благу всего населенія, но ручаться за подобную вещь крайне трудно. По этимъ основаніямъ явилось совершенно невозможнымъ, чтобы народъ остался доволенъ тѣмъ представительствомъ, которое служитъ лишь выраженіемъ нынѣ господствующихъ интересовъ партій. Обратимъ вниманіе на то, что масса народа до сего времени не принимаетъ дѣйствительнаго участія въ политической жизни. Французскій или германскій крестьянинъ можетъ увѣренно знать лицъ, которыхъ онъ близко видитъ, но онъ встанетъ въ тупикъ, если ему представится нужнымъ избрать сразу 5—6 знаменитостей страны. Выгода имѣть депутата, котораго дѣйствительно знаетъ въ лицо избирательный округъ, это выгода несомнѣнная; такой депутатъ имѣетъ массу преимуществъ, онъ является вооруженнымъ извѣстнымъ знаніемъ, извѣстными традиціями данной мѣстности, слѣдовательно, несомнѣнно является у него опредѣленная связь съ землей. Scrutins de liste не удались Гамбеттѣ, и это было причиной его отставки; они не удались, благодаря именно опасенію другихъ политическихъ партій усилить значеніе партіи Гамбетты, но теперь этотъ порядокъ выборовъ снова возстановленъ.

IV. Теперь перейдемъ къ вопросу о срокѣ депутатскихъ полномочій. Вопросъ этотъ имѣетъ большую важность въ государственномъ правѣ. Отъ степени продолжительности депутатскихъ полномочій зависитъ возможность болѣе твердо установить извѣстныя начала политической жизни; наоборотъ, долгій срокъ этихъ полномочій можетъ обратить народное представительство въ извѣстное олигархическое учрежденіе, которое пользовалось бы властью, не обращая вниманія на общественное мнѣніе. Слѣдовательно, при опредѣленіи срока надо имѣть въ виду эти два противоположныхъ требованія, а именно: съ одной стороны выбранныя палаты должны давать возможность министерству провести извѣстную политическую программу, съ другой стороны палаты не должны быть избираемы на долгій срокъ, дабы всегда была связь между выбранными палатами и общественнымъ мнѣніемъ. Наиболѣе продолжительный срокъ депутатскихъ полномочій въ Англіи—7 лѣтъ. Вопросъ о срокѣ возникъ въ Англіи въ XVIII вѣкѣ; до XVII столѣтія парламентъ созывался по желанію короля ad hoc, ad constituendum et ad ferendum consilium, слѣдовательно для полученія субсидій и ограничивался одной сессіей. Послѣ революціи 1688 года періодическое созываніе парламента было возведено въ принципъ, причемъ Вильгельмъ III опредѣлилъ 3-лѣтній срокъ полномочій, а Георгъ I—7-лѣтній. Въ германскомъ рейхстагѣ срокъ полномочій 3-лѣтній, въ большинствѣ государствъ монархическихъ онъ колеблется между 4—6 годами, въ демократическихъ же республикахъ онъ уменьшается до 2 лѣтъ.

Въ связи съ вопросомъ о срокѣ стоитъ вопросъ, какимъ образомъ возобновляются полномочія парламента: весь ли парламентъ въ цѣломъ выбирается новымъ или только часть его, другими словами, необходимо установить, какое возобновленіе парламента признается: интегральное или частичное. Въ пользу частичной системы возобновленія палаты говоритъ то, что парламентъ не измѣняетъ круто своей политики; министерское большинство можетъ, такъ сказать, постоянно пользоваться извѣстной поддержкой; далѣе, при частичномъ обновленіи палаты выборная агитація не принимаетъ такого рѣшительнаго характера. Противъ этихъ доводовъ можно привести нѣсколько важныхъ возраженій. Рѣзкая перемѣна политики страны не представляетъ большой опасности для представительныхъ учрежденій; кромѣ того, компактное большинство гораздо предпочтительнѣе того шаткаго большинства, которымъ располагаетъ министерство при частичномъ обновленіи. Система частичнаго обновленія, очевидно, существуетъ естественнымъ порядкомъ; въ теченіе 4 — 5 лѣтъ депутатскихъ полномочій очень многіе депутаты покидаютъ палату по старости, болѣзни, или умираютъ. Поэтому въ большинствѣ европейскихъ державъ выработана интегральная система, за исключеніемъ лишь мелкихъ государствъ: Саксоніи, Вюртемберга и Бадена, гдѣ установлена система частичнаго обновленія. Во Франціи подобная попытка была сдѣлана въ хартіи 1814 г. Хартія эта содержитъ всевозможныя гарантіи консервативной партіи, и въ томъ числѣ правило, что каждый годъ $^1/_5$ часть палаты выбываетъ. Но опытъ показалъ всю несостоятельность этой системы, и министерство Карла X (министерство Виллеля)

перешло къ системѣ интегральнаго возобновленія, но уже никакая реформа палаты не спасла правительства, и два послѣдующихъ министерства также встрѣчали упорную оппозицію народа, которая и привела къ паденію монархіи Бурбоновъ.

V. Послѣ всего сказаннаго слѣдуетъ остановиться на вопросѣ объ избирательныхъ спискахъ. Вопросъ объ избирательныхъ спискахъ, иначе, вопросъ о регистраціи лицъ, которыя могутъ быть избраны и должны быть внесены въ списки, важенъ потому, что полноправное лицо въ силу какой либо ошибки можетъ не попасть въ списокъ, а слѣдовательно и не пользоваться своими правами. По этимъ соображеніямъ важно разсмотрѣть, какія правила существуютъ для того, чтобы гарантировать народу правильное составленіе избирательныхъ списковъ. Сначала нужно взглянуть, кому поручается составленіе этихъ списковъ. Списки составляются или административными органами или органами судебными. Противъ перваго способа составленія говоритъ то, что администрація, какъ часть правительства, можетъ быть заинтересована въ неправильномъ составленіи списковъ; но дѣло въ томъ, что если администрація представляетъ намъ широкое развитіе самоуправленія, тогда нѣтъ ничего удивительнаго, если ей будетъ этимъ самоуправляющимся союзомъ предоставлено право составленія избирательныхъ списковъ. Въ Англіи списки составляютъ надзиратели за бѣдными, ибо плата за бѣдныхъ есть одно изъ условій выбора; во Франціи составленіе списковъ поручается мэру, а жалобы на неправильность приносятся мѣстному судьѣ; на рѣшеніе судьи жалобы несутся въ трибуналъ первой инстанціи, а кассаціонная жалоба подается въ кассаціонный судъ по гражданскимъ дѣламъ. Въ Германіи списки составляются мѣстнымъ муниципалитетомъ, а въ городахъ бургомистромъ, съ правомъ обжалованія въ инстанціонномъ порядкѣ. По испанскому закону 78 г. составленіе списковъ поручено судьѣ низшаго судебнаго округа, причемъ всѣ споры по выборной операціи разрѣшаются судебнымъ порядкомъ. Въ Греціи списокъ составляетъ мѣстная общинная власть съ участіемъ судьи, жалобы на нихъ подаютъ въ судъ. Таковы общіе характерные случаи самой операціи составленія списковъ. Далѣе важно выяснить, кто руководитъ самыми выборами. Въ Англіи къ этому моменту выборовъ пріурочена судебная власть, наблюденіе за производствомъ выборовъ поручается кому либо изъ сословія адвокатовъ; эти лица назначаются ассизными судьями, которые объѣзжаютъ судебный округъ, причемъ они не имѣютъ права быть избранными въ своемъ округѣ въ теченіе 18 мѣсяцевъ. Во Франціи производство выборовъ поручается мѣстной административной власти, а для счета голосовъ назначаются особые счетчики. Въ Бельгіи кандидатамъ депутатовъ предоставляется право выставлять свидѣтелей для счета голосовъ, вся избирательная операція ввѣряется особому бюро, состоящему изъ мѣстной администраціи и лицъ судебнаго вѣдомства, предсѣдатель этого бюро — предсѣдатель суда первой инстанціи. Жалоба на неправильность выборовъ, какъ вопросъ о нарушеніи права, приносится обыкновеннымъ судамъ, но окончательное сужденіе о правильности выборовъ предоставлено самой палатѣ, слѣдовательно, палата сама

является верховнымъ критеріумомъ рѣшенія правильности выборной операціи.

VI. Чтобы окончить съ выборной операціей, намъ нужно еще коснуться нѣсколькихъ вопросовъ. Прежде всего обратимъ вниманіе на вопросъ о кандидатурѣ. Общее правило постановляетъ, что лицо, желающее быть депутатомъ, вопервыхъ, выставляетъ заявленіе о своей кандидатурѣ, во-вторыхъ, обнародываетъ свою политическую программу и, въ-третьихъ, лично объясняется на избирательныхъ сходкахъ. Нѣкоторыя законодательства желали этотъ вопросъ выстановленія кандидатуръ исключительно подчинить своей регистраціи, поэтому во Франціи въ эпоху Наполеона III примѣнялась система оффиціальныхъ кандидатуръ, что означало, что кандидатовъ выставляла сама административная власть. Это грубое нарушеніе выборнаго права не можетъ идти въ сравненіе съ тѣми мѣрами, которыя принимаются въ конституціонныхъ государствахъ для обезпеченія наибольшей силы представительныхъ учрежденій. Англійскій билль 1871 г. гласитъ, что выборамъ могутъ быть подвергнуты только тѣ лица, которыя представляются избирателямъ при согласіи не менѣе 8 другихъ. Имена кандидатовъ выставляются, и если за $^1/_2$ часа до открытія выборовъ число кандидатовъ не превышаетъ числа депутатовъ, то выборы не производятся, и кандидаты считаются выбранными. Въ Бельгіи по закону 1877 г. въ кандидаты могутъ быть представлены лица за подписью не менѣе 50 членовъ въ большихъ общинахъ, въ маленькихъ требуется 30 подписей и не позже, какъ за 5 дней до выборовъ. Противъ этого закона возражали, что имъ вводится двустепенная подача голосовъ, ибо граждане вотируютъ не за каждое лицо, а за тѣхъ, которыя предлагаются предварительно, слѣдовательно, является какъ бы ограниченіе конституціи, постановляющей, что выборы производятся прямой подачей голосовъ. Возраженіе, сдѣланное министромъ внутреннихъ дѣлъ, сводилось къ тому, что этимъ путемъ можетъ быть введено сознательное значеніе избирательной операціи и гарантированы различныя случайности при выборахъ.

Въ Греціи законъ также требуетъ предварительнаго заявленія отъ кандидатовъ.

VII. Въ заключеніе остановимся на вопросѣ о способѣ подачи голосовъ. Избраніе депутатовъ во всѣхъ государствахъ, за исключеніемъ Греціи, производится посредствомъ записокъ или открытой подачи голосовъ; въ Греціи принята баллотировка шарами. Открытая подача голосовъ, за которую ратовалъ Милль, постепенно вытѣсняется въ законодательствахъ Европы. Милль говорилъ слѣдующее: право голоса на выборахъ не есть частное право избирателя, а оно должно осуществиться подъ общественнымъ контролемъ; при тайной подачѣ возможны злоупотребленія, избиратели будутъ руководствоваться личными интересами. Прекрасная защита его не можетъ имѣть практическаго значенія. Выборное право все болѣе и болѣе расширяется на тѣ элементы общества, которые находятся въ зависимости отъ болѣе зажиточныхъ классовъ населенія, поэтому тайная подача голосовъ является конституціоннымъ закономъ въ государствѣ, такъ какъ этимъ гарантируется большая самостоятельность и свобода избирателей. От-

крытая подача голосовъ до сего времени существуетъ въ Пруссіи, Даніи и Бельгіи. Въ Англіи подача голосовъ совершается слѣдующимъ образомъ: каждое избирательное бюро имѣетъ въ своемъ распоряженіи талонную книгу, на отрѣзанныхъ бюллетеняхъ которой избиратель отмѣчаетъ знакомъ + имена кандидатовъ. Бюллетень этотъ опускается въ избирательный ящикъ, который вскрывается предсѣдателемъ бюро, онъ же производитъ счетъ голосовъ. Въ Бельгіи каждая бюллетенная книга заключаетъ имена всѣхъ кандидатовъ; избиратели, получивши отрѣзанную половину, отправляются въ закрытое помѣщеніе и уже оттуда присылаютъ свои записки предсѣдателю, который кладетъ ихъ въ урну. Далѣе необходимо указать, какое количество избирательныхъ голосовъ требуется закономъ, чтобы выборы состоялись; этотъ вопросъ имѣетъ большое значеніе, такъ какъ многія лица уклоняются отъ выборовъ. Въ 1881 г. во Франціи изъ 10 милліоновъ избирателей не участвовало 30 %; во Франціи принято, что minimum избирателей долженъ равняться $\frac{1}{4}$ всего числа. Въ другихъ государствахъ это значительно понижено, до $\frac{1}{10}$ въ нѣкоторыхъ, а въ Венгріи, напр., такой minimum вовсе не существуетъ. Если присутствіе извѣстнаго числа гражданъ на выборахъ имѣетъ значеніе, то еще большее значеніе имѣетъ опредѣленіе числа голосовъ, вслѣдствіе которыхъ избираніе считается дѣйствительнымъ. Мы имѣемъ дѣло съ 2 системами. Во-первыхъ, требуется абсолютное большинство, т. е. кандидатъ считается тогда выбраннымъ, когда въ его пользу соединилось абсолютное большинство избирателей. Система эта наиболѣе соотвѣтствуетъ существу дѣла, но въ виду того, что система кандидатуръ не вездѣ поставлена въ надлежащія условія, голоса могутъ разбиться, и депутатъ абсолютнаго большинства не получитъ. Тогда примѣняется вторая система — относительнаго большинства, pluralité. Первая система принята во Франціи, вторая въ Греціи и въ большинствѣ германскихъ государствъ. Избранные депутаты провозглашаются центральной комиссіей каждаго округа и сохраняютъ свое значеніе до того срока, пока продолжаются ихъ полномочія. Какъ представители цѣлой націи, депутаты дѣйствуютъ, руководясь только своими убѣжденіями, а не какими либо наставленіями отъ своего округа. Общія права депутатовъ будутъ изложены нами ниже. Здѣсь является нужнымъ закончить разсмотрѣніе всего, касающагося избирательныхъ системъ указаніемъ однаго важнаго вопроса, вопроса о пропорціональномъ представительствѣ. Всѣ указанные нами способы избранія въ нынѣшнее время замѣняются вопросомъ о пропорціональномъ представительствѣ. Пропорціональное представительство явилось еще въ эпоху французской революціи. Задача его заключается въ томъ, чтобы палата изображала страну въ миніатюрѣ, чтобы она выражала всѣ политическія направленія, насколько они имѣютъ приверженцевъ между разными классами, по этому представительство и организуется такъ, что каждая значительная партія имѣетъ пропорціональное число депутатовъ въ палатѣ, слѣдовательно по этой системѣ каждая партія будетъ имѣть депутата для защиты своихъ интересовъ, слѣдовательно, и меньшинство въ странѣ можетъ заявлять свои мнѣнія въ палатѣ. Всѣ дѣйствующія законодательства еще держатся числовыхъ попытокъ ввести

представительство пропорціональное. Всѣ эти теоріи могутъ быть раздѣлены на 2 группы: первая имѣетъ въ виду коренное измѣненіе всей системы представительства съ уничтоженіемъ избранія депутатовъ по округамъ, а вторая примѣняетъ пропорціональное представительство къ округамъ уже существующимъ. Къ первой группѣ относится система С. Жюста, которая впослѣдствіе была развита Гееромъ и Миллемъ. Система С. Жюста сводится къ слѣдующему. Вся страна считается какъ одинъ округъ. Общее число депутатовъ опредѣляется закономъ, каждый депутатъ долженъ имѣть соотвѣтствующее опредѣленное число голосовъ; это число получается отъ дѣленія общаго числа избирателей на число депутатовъ. Но въ пользу нѣкоторыхъ лицъ можетъ быть подано большее число голосовъ, излишекъ этотъ пропадаетъ и, слѣдовательно, такимъ путемъ всякая значительная партія будетъ имѣть своего представителя. Примѣненіе этой системы является очень труднымъ, каждому избирателю пришлось бы подавать голосъ за многихъ депутатовъ (отъ 400 до 500 человѣкъ), и наконецъ уменьшилась бы сознательность подачи голоса, причемъ возможна масса злоупотребленій, ибо контроль крайне не ясенъ. Въ 1859 году ученый Геръ издалъ сочиненіе „Объ избраніи представителей“, въ которомъ онъ также предлагаетъ систему пропорціональнаго представительства. Избиратель по этой системѣ можетъ подать голосъ за выставившаго свою кандидатуру, гдѣ бы то ни было, но лишніе голоса не пропадаютъ, во главѣ списка избиратель ставитъ то лицо, которое онъ больше всего желаетъ избрать. Если лицо это имѣетъ уже требуемое количество голосовъ, то его излишекъ переходитъ ко второму кандидату, отъ него къ третьему и т. д. Тогда каждая партія можетъ имѣть нѣсколько представителей. Вся избирательная операція предоставлена центральной комиссіи, которая ведетъ свои дѣла гласно. Польза этой системы, по мнѣнію Милля, заключается въ томъ, что вся страна какъ бы представлена въ лицѣ депутатовъ отъ всѣхъ группъ и партій. Связь между депутатами и избирателями сдѣлается сильнѣе, такъ какъ депутатъ явится представителемъ не опредѣленнаго числа голосовъ, а извѣстной политической партіи; партіи меньшинства будутъ имѣть за себя выдающихся представителей даже изъ другихъ партій. Въ палату кромѣ того могутъ быть выбраны лица, не принадлежащія ни къ какой партіи, но выдающіяся по уму и имѣющія значеніе въ глазахъ другихъ партій. При другихъ системахъ представительства депутатами будутъ лица мѣстнаго значенія, при пропорціональной системѣ представительства лучшія силы страны всегда соберутъ за себя достаточное количество голосовъ. Поклонники Геера насчитываются во всѣхъ государствахъ. Въ Англіи Джонъ Леббокъ организовалъ въ парламентѣ лигу, которая ратуетъ за пропорціональное представительство. Къ недостаткамъ системы Геера нужно отнести то, что при дополнительныхъ выборахъ надо снова продѣлывать всю эту сложную операцію; кромѣ того, недостатокъ системы заключается въ томъ, что ея защитники обращаютъ вниманіе лишь на то, чтобы интересы всѣхъ партій были представлены въ палатѣ. Это поведетъ къ громадному разнообразію и развитію партій, на изобиліе которыхъ и теперь жалуются въ Германіи и

Франціи. Палата призывается къ дѣйствію, а не для теоретическихъ разсужденій. Въ демократическихъ государствахъ нельзя требовать разнообразія мнѣній, для выработки мнѣній существуетъ печать, сходки, собранія. Пропорціональное представительство можетъ вполнѣ уничтожать возможность правительства держаться какой нибудь опредѣленной программы. Пропорціональное представительство въ Даніи по конституціи 1855 г. было принято въ видѣ системы Геера, измѣненной датскимъ математикомъ Андре.

Въ Англіи, во время парламентской реформы 1867 г., ту же систему предложили Ло и лордъ Кернсъ. Представитель консервативной партіи, Ло, опасаясь пораженія въ большихъ центрахъ консерваторовъ, предложилъ систему соединеннаго голосованія, по которой въ округахъ, гдѣ избирается нѣсколько депутатовъ, каждый избиратель вотируетъ за всѣхъ избираемыхъ. Если выбирается 3 депутата, а избирателей 30 тысячъ и эти 30 тысячъ дѣлятся такимъ образомъ: 20 тысячъ одной партіи и 10 тысячъ другой, то меньшинство можетъ подать всѣ свои голоса (т. е. 30 тысячъ) за одного депутата, который будетъ выбранъ. Но это соединеніе голосовъ въ одномъ лицѣ имѣетъ то неудобство, что голоса такъ могутъ раздѣляться, что большинство остается безъ депутатовъ, въ особенности если другая партія дѣйствуетъ дружно. Поэтому въ Англіи принята система лорда Кернса, система ограничительнаго избирательства. По этой системѣ ни одинъ избиратель не можетъ вотировать за всѣхъ кандидатовъ своего округа, а только за извѣстное количество ихъ; напр. если кандидатовъ 3, онъ вотируетъ за 2, если 5—за 3 и т. д. Эта система была принята въ 12 избирательныхъ округахъ Англіи и въ Испаніи; подобная же система была принята и въ Восточной Румеліи. Таковы, собственно говоря, всѣ главныя попытки путемъ организаціи избирательныхъ системъ дать наиболѣе соотвѣтствующую интересамъ всего населенія палату, но во всѣхъ этихъ попыткахъ организаціи законодательной власти является одинъ важный недостатокъ: онѣ имѣютъ болѣе формальное значеніе. Законодатель долженъ быть выразителемъ не только всѣхъ интересовъ націи, но также и выразителемъ ума, знанія и нравственнаго достоинства. Въ этихъ соображеніяхъ недостаточно остановиться на какой либо избирательной системѣ, важно достаточно прочно организовать самое народное представительство. Если мы будемъ разсматривать конституціонное государство во всѣхъ его частяхъ, то мы увидимъ, что въ массѣ случаевъ можно встрѣтить противорѣчіе между разными частями государственнаго устройства и управленія. Широкое развитіе конституціонализма мыслимо только при надлежащемъ развитіи системъ суда и управленія; если вся администрація государства покоится на самоуправляющихся округахъ, если въ этихъ самоуправляющихся округахъ люди привыкли, путемъ повседневнаго опыта, исполнять административныя обязанности, выпадающія на ихъ долю, тогда эти органы самоуправленія явятся значительной политической школой, которая и выработаетъ борцовъ не за интересы какой либо одной партіи, а за общіе интересы государства; тогда тѣ идеи, которыя ставятся во главѣ многихъ конституціонныхъ хартій, идеи равенства и сво-

боды, найдутъ себѣ дѣйствительныхъ, серьезныхъ защитниковъ. Путемъ надлежащаго устройства всѣхъ частей государства можетъ быть достигнуто то, что въ глазахъ людей всѣхъ партій станетъ ясно, что государство, какъ всякій общественный союзъ, одинаково выражаетъ на себѣ стремленіе къ порядку и стремленіе къ свободѣ. То и другое начало, начало власти и свободы, одинаково необходимы во всякомъ благоустроенномъ обществѣ, слѣдовательно, государственная власть, къ участію въ которой призывается народное представительство, должна вести къ тому, чтобы при сохраненіи порядка была наиболѣе обезпечена личная и общественная свобода. Только то государство можетъ быть прочно установлено, въ которомъ все населеніе увѣрено въ государственной власти, что она всѣ силы направляетъ на его интересы и пользу; такая государственная власть представляется наиболѣе сильной, какъ мы уже говорили объ этомъ выше. Слѣдовательно, перенося всѣ эти разсужденія къ вопросу о представительствѣ, мы должны сдѣлать большой упрекъ всѣмъ системамъ формальнаго представительства, что онѣ, такъ сказать, имѣютъ значеніе лишь устраненія временныхъ бѣдствій, временныхъ золъ, проистекающихъ отъ ненормальной постановки всего строя конституціоннаго государства; всѣми ими можетъ быть достигнуто только одно: обезпечено господство одной изъ сильныхъ политическихъ партій, но повторяю, какъ мы это увидимъ ниже, что политическія партіи далеко еще не представляютъ собой того идеала, котораго онѣ могутъ достигнуть. Слѣдовательно, наиболѣе желательнымъ для интересовъ государства является такое представительство, которое дѣйствительно вытекало бы изъ интересовъ чисто мѣстнаго характера. Люди, свыкнувшіеся со своей общиной или со своимъ округомъ, могутъ наиболѣе точно и ясно сознавать необходимые интересы народа, которые должны быть приняты государственной властью, слѣдовательно, вопросъ о томъ, чтобы при широкомъ распространеніи выборнаго права на всѣ самостоятельные элементы мѣстности вся система избранія была пріурочена къ извѣстнымъ мѣстнымъ союзамъ. Но эти мѣстные союзы могутъ въ разной мѣрѣ участвовать въ составленіи того или иного фактора народнаго представительства.

§ 3. Верхняя палата.

Верхняя палата — установившееся въ наукѣ государственнаго права наименованіе одного изъ законодательныхъ собраній въ государствахъ, гдѣ народное представительство организовано по двухпалатной системѣ. Верхняя палата существуетъ въ настоящее время въ Англіи, Франціи, Италіи, Бельгіи, Голландіи, Даніи, Швеціи, Норвегіи, Испаніи, Португаліи, Пруссіи, Баваріи, Саксоніи, Вюртембергѣ, Баденѣ, Гессенѣ, Австріи, Венгріи, Швейцаріи, Сѣв.-Американскихъ Штатахъ, Мексикѣ и нѣсколькихъ южно-американскихъ республикахъ. Учрежденія, соединяемыя въ наукѣ подъ общимъ наименованіемъ Верхней палаты, въ конституціяхъ различныхъ государствъ носятъ различныя названія, приведенныя ниже. Изъ всѣхъ конституціонныхъ

государствъ только въ двухъ: Англіи и Венгріи существованіе верхней палаты обусловлено чисто историческими причинами. Въ обѣихъ странахъ корнемъ Верхней палаты является curia regis, впослѣдствіи magnum consilium. Верхней палатой, въ противоположность нижней, это учрежденіе ставится тогда, когда къ участію въ представительствѣ призываются народные элементы. И въ Англіи, и въ Венгріи послѣдніе были выдвинуты на сцену королевскою властью. Симонъ Монфортскій, въ 1265 г., призываетъ въ англійскій парламентъ, именемъ короля, выборныхъ представителей отъ графствъ и городовъ. Сословія, интересы которыхъ солидарны, держатся на сеймѣ вмѣстѣ; раздѣленіе сейма на палаты происходитъ, такимъ образомъ, само-собою, еще до формальнаго его регулированія. Въ Англіи оно совершилось, безо всякаго законодательнаго акта, въ XIV вѣкѣ. Въ 1343 г. лорды собрались въ бѣлой палатѣ, а рыцари и коммонеры — въ крашеной. Послѣдніе, окончивъ совѣщаніе, передали королю свой отвѣтъ черезъ спикера Вильяма Тресселя. Отъ 1376 г. осталось также документальное извѣстіе о выборѣ спикера палаты общинъ. Этотъ моментъ окончательнаго обособленія палаты общинъ служитъ показателемъ времени образованія Верхней палаты, сложившейся изъ свѣтскихъ бароновъ, духовныхъ пэровъ и высшихъ должностныхъ лицъ, причемъ участіе бароновъ перестаетъ зависѣть отъ королевскаго призыва (Summons) и становится правомъ, передаваемымъ по наслѣдству. Въ Венгріи родовое дворянство, въ первый разъ призванное въ сеймъ королемъ Андреемъ II (1222), съ цѣлью парализовать вліяніе крупныхъ вассаловъ, также стало засѣдать отдѣльно отъ магнатовъ (excelsa tabula procerum—столъ магнатовъ и inclyta tabula statuum—столъ сословій). Раздѣленіе сейма на 2 палаты было подтверждено въ 1608 г., но окончательно опредѣлилось лишь въ 1681 г.

На континентѣ Европы представительство, какъ продуктъ революціи, явилось сначала въ видѣ однопалатной системы. Генеральные Штаты Франціи, собравшіеся 5 мая 1789 г., уже 17 іюня обратились въ единое національное собраніе. Конституціи 3 сентября 1791 г. и 24 іюня 1793 г. изъ принципа единства націи выводили требованіе единаго національнаго собранія. Впервые законодательный корпусъ былъ раздѣленъ на 2 палаты по конституціи 22 августа 1795 г.: совѣтъ пятисотъ (conseil des cinq-cents) и совѣтъ старѣйшинъ (conseil des anciens). Съ этого момента за верхнюю палату высказываются многіе теоретики. Въ пользу верхней палаты говоритъ также примѣръ Англіи и Сѣверной Америки. Конституція 1795 г. путемъ образованія верхней палаты имѣла въ виду дать перевѣсъ людямъ, болѣе умудреннымъ опытомъ. Требованіе отъ членовъ совѣта старѣйшинъ 40-лѣтняго возраста и 15-лѣтняго пребыванія во Франціи до выборовъ дѣлало число лицъ, могущихъ быть выбранными, довольно незначительнымъ и ограничивало, de facto, принципъ народнаго суверенитета. Послѣдующая конституція, 13 декабря 1799 г., преслѣдовала иныя цѣли: она видѣла спасеніе въ установленіи полной централизаціи власти. Съ этой точки зрѣнія Верхняя палата являлась бы излишнимъ тормазомъ. Охранительный сенатъ (Sénat conservateur) не можетъ считаться верхней палатой,

такъ какъ ему не было предоставлено участія въ нормальныхъ функціяхъ законодательной власти. Съ реставраціею необходимо должна была явиться палата пэровъ, какъ средство обезпечить вліяніе за тѣми слоями населенія, съ которыми отождествляла свои интересы монархія Бурбоновъ. Палата пэровъ, по хартіи 4 іюня 1814 г., состояла изъ лицъ, возведенныхъ въ это званіе королемъ или наслѣдственно, или пожизненно. Эту палату пэровъ удержалъ и Наполеонъ I въ эпоху ста дней, въ такъ называемомъ дополнительномъ актѣ (acte additionnel) 22 апрѣля 1815 г. Буржуазная монархія Луи Филиппа сочла также нелишнимъ сохранить верхнюю палату, но наслѣдственность званія пэра была отмѣнена; король назначалъ пэровъ изъ извѣстныхъ категорій лицъ, отличившихся на государственномъ поприщѣ или на поприщѣ наукъ, искусства, торговли, промышленности. Республиканская конституція 4 ноября 1848 года приняла систему одной палаты. Сенатъ Наполеона III столь же мало соотвѣтствовалъ обычному типу верхней палаты, какъ и сенатъ Наполеона I. Чисто теоретическія соображенія въ пользу двухпалатной системы (опасеніе деспотизма одной палаты и т. п.) отразились на выработкѣ конституцій Бельгіи, Португаліи, Бразиліи (пока она была имперіей), Голландіи, Даніи, Швеціи, Норвегіи, Румыніи, Испаніи и Италіи. Соображенія болѣе практическаго характера, а именно желаніе путемъ учрежденія верхней палаты обезпечить значеніе извѣстныхъ элементовъ націи, преимущественно стараго дворянства, повліяли на устройство верхней палаты въ Австріи и въ германскихъ государствахъ. Въ федераціяхъ существованіе и организація верхней палаты имѣетъ въ виду обезпеченіе федеративнаго начала.

Различіе причинъ, вызвавшихъ въ разныхъ мѣстахъ образованіе верхней палаты, влечетъ за собою большое разнообразіе въ формахъ ея устройства. Нижняя палата вездѣ является построенной на одной системѣ — системѣ выборовъ. Въ основаніи верхней палаты могутъ лежать въ тѣхъ или другихъ комбинаціяхъ, слѣдующія различныя начала: 1) наслѣдственность; 2) пожизненное назначеніе; 3) оффиціальное положеніе, дающее право на участіе въ Верхней палатѣ; 4) представительство учрежденій; 5) пожизненный выборъ, и 6) срочный выборъ.

Смотря по тому, какое начало преобладаетъ, можно образовать слѣдующія группы государствъ: I. Англія, Венгрія, Австрія и 6 германскихъ государствъ, гдѣ преобладающимъ элементомъ является земельная аристократія. II. Бельгія, Голландія, Румынія, Швеція, Норвегія и республики — преобладаніе выборнаго начала. III. Италія — начало пожизненнаго назначенія. IV. Данія, Испанія и Португалія, гдѣ выборное начало смѣшано съ назначеніемъ. Въ частности составъ верхнихъ палатъ представляется въ слѣдующемъ видѣ:

Англія. Англійская палата лордовъ или пэровъ (House of Peers) въ началѣ 1895 года состояла изъ 541 члена. Кромѣ наслѣдственныхъ лордовъ (5 принцевъ крови и 466 пэровъ Англіи) въ верхней палатѣ есть члены въ силу занимаемаго ими положенія (2 архіепископа и 3 епископа: Лондонскій, Дургамскій и Винчестерскій), члены выбранные пожизненно (28

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

ирландскихъ пэровъ) и члены выбранные на срокъ одного парламентскаго періода (16 шотландскихъ пэровъ). Высшіе судьи Англіи и Шотландіи засѣдаютъ въ верхней палатѣ безъ права рѣшающаго голоса, если не состоятъ пэрами Англіи.

Венгрія. Въ составъ палаты магнатовъ (filsi haz—высокій столъ) входятъ: 1) наслѣдственные члены; 2) члены ex officio; 3) члены по назначенію отъ короны (50), и 4) члены по выбору (50 по выбору населенія Венгріи и 3 делегата отъ хорвато-славонскаго сейма). Наслѣдственные члены суть 19 австрійскихъ эрцгерцоговъ и 194 венгерскихъ магната, платящихъ не менѣе 3000 флор. прямыхъ налоговъ. Ex officio члены сейма: 12 высшихъ государственныхъ сановниковъ, высшія духовныя лица православной, католической, протестантской и уніатской церкви. Еврейская религія представляется 2 лицами, по назначенію правительства.

Пруссія. Законъ 7 мая 1853 г. предоставилъ образованіе первой палаты королевскому распоряженію, которое могло быть впослѣдствіи измѣнено только обыкновеннымъ закономъ, съ согласія палатъ. 12 октября 1854 г. было издано королевское повелѣніе объ образованіи палаты господъ. Она соединяетъ въ себѣ элементы наслѣдственности, пожизненнаго назначенія и выбора. Наслѣдственными членами палаты господъ кромѣ принцевъ королевскаго дома, признаются: потомки нѣкогда владѣтельныхъ, нынѣ медіатизированныхъ государей (такъ называемые Standesherrn), члены бывшей куріи господъ прусскаго соединеннаго ландтага, созваннаго Фридрихомъ Вильгельмомъ IV 3 февраля 1847 г., и другія лица по волѣ короля. Пожизненными членами палаты являются: 1) лица, занимающія высшія государственныя должности; 2) лица, прямо назначаемыя королемъ, и 3) лица, назначенныя королемъ по представленіямъ разныхъ учрежденій и корпорацій. Право представленія (Präsentationsrecht) имѣютъ: 1) союзы крупныхъ помѣстныхъ землевладѣльцевъ; 2) университеты, и 3) города, которымъ дарована эта привилегія (числомъ 44).

Баварія. Верхняя палата Баваріи (Kammer der Reichsräthe), образованная конституціею 26 мая 1818 г. и закономъ 9 марта 1828 г., представляетъ преобладаніе наслѣдственнаго элемента, а именно элемента дворянскаго землевладѣнія. Палата состоитъ: 1) изъ совершеннолѣтнихъ принцевъ королевскаго дома; 2) изъ наслѣдственныхъ членовъ (главы нѣкогда владѣтельныхъ фамилій и лицъ, пожалованныхъ королемъ; послѣдніе должны быть владѣльцами имѣній, переходящихъ по праву первородства и платящихъ довольно высокій поземельный налогъ); 3) изъ пожизненныхъ членовъ, назначаемыхъ королемъ (число ихъ не можетъ превысить $^1/_3$ наслѣдственныхъ членовъ; 4) изъ высшихъ должностныхъ лицъ, духовныхъ и свѣтскихъ.

Саксонія. Верхняя палата (erste Kammer) Саксоніи образована конституціею 4 сентября 1831 г. и представляетъ попытку уравновѣсить наслѣдственный элементъ широкимъ правомъ короля назначать пожизненныхъ членовъ, причемъ преобладаніе все-таки остается за помѣстнымъ дворянствомъ, изъ среды котораго обязательно должны быть назначены десять по-

жизненныхъ членовъ. Пожалованія въ наслѣдственные члены саксонская конституція не допускаетъ, признавая наслѣдственное право на участіе въ верхней палатѣ только за представителями извѣстныхъ дворянскихъ фамилій. Ex officio засѣдаютъ въ палатѣ высшія духовныя лица и представители нѣсколькихъ городовъ, а по выбору — уполномоченные отъ университета, капитуловъ и крупныхъ землевладѣльцевъ.

Вюртембергъ. Верхняя палата (Kammer der Standesherrn) образована конституціею 25 сентября 1819 г. и состоитъ: 1) изъ принцевъ королевскаго дома; 2) изъ главъ медіатизированныхъ княжескихъ и графскихъ фамилій, и 3) изъ лицъ, возведенныхъ въ члены палаты королемъ, наслѣдственно или пожизненно. Вюртембергская верхняя палата является такимъ образомъ преимущественно аристократической. Этому способствуютъ и слѣдующія постановленія конституціи: 1) король не можетъ назначить болѣе $^1/_8$ членовъ палаты; 2) король можетъ призвать наслѣдственныхъ членовъ лишь изъ числа владѣльцевъ феодальныхъ или рыцарскихъ имѣній. Только пожизненые члены могутъ быть назначаемы королемъ независимо отъ ихъ происхожденія и имущества.

Баденъ. Верхняя палата (erste Kammer) великаго герцогства Баденскаго, образованная конституціею 22 августа 1818 г., состоитъ: 1) изъ принцевъ королевскаго дома; 2) главъ медіатизированныхъ фамилій; 3) 8 лицъ по назначенію великаго герцога, независимо отъ сословія и происхожденія; 4) изъ представителей католическаго и протестантскаго духовенства, и 5) изъ лицъ выбранныхъ: а) отъ университетовъ (2), и б) отъ помѣстнаго дворянства (grundherrlicher Adel). Наслѣдственный элементъ уступаетъ здѣсь элементу выбора и назначенія; но все же баденская верхняя палата является представительницею интересовъ аристократическаго землевладѣнія.

Гессенъ. Верхняя палата (erste Kammer) великаго герцога Гессенскаго образована конституціею 17 декабря 1820 г. и состоитъ: 1) изъ принцевъ королевскаго дома; 2) наслѣдственныхъ членовъ (представителей медіатизированныхъ и старинныхъ фамилій); членовъ ex officio (представителей духовенства и университета), и 4) 10 пожизненныхъ членовъ по назначенію великаго герцога.

Австрія. Верхняя палата (Herrenhaus) австрійскаго рейхсрата, образованная закономъ 26 февраля 1861 г., представляетъ компромиссъ между стремленіемъ обезпечить нѣкоторое вліяніе за земельной аристократіей и централизаціонными тенденціями правительства, столь ясно выразившимися въ 1861 г. Верхняя палата состоитъ: 1) изъ принцевъ императорской фамиліи; 2) наслѣдственныхъ членовъ (представителей дворянскихъ фамилій, владѣющихъ большими имѣніями), по императорскому пожалованію; 3) лицъ ex officio (высшее духовенство), и 4) лицъ, пожизненно назначаемыхъ императоромъ (послѣдняя категорія составляетъ болѣе $^1/_2$ всѣхъ членовъ палаты).

Такова верхняя палата въ государствахъ, гдѣ для ея образованія была фактическая подкладка. Въ государствахъ 2-й группы она сложилась подъ вліяніемъ теоретическихъ соображеній, причемъ иногда (напр. въ Бельгіи,

Голландіи) имѣлось въ виду упрочить вліяніе зажиточныхъ классовъ, денежной аристократіи.

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Въ отдѣльныхъ штатахъ сенатъ состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ той же всеобщей подачей голосовъ, какъ и члены палаты депутатовъ. Разница лишь въ томъ, что сенаторы должны имѣть, по крайней мѣрѣ, 25 лѣтъ, а депутаты — 21; сенаторы избираются обыкновенно на 4 года, а депутаты на 2. Сенатъ Соединенныхъ Штатовъ состоитъ изъ лицъ, избираемыхъ легислатурой (соединенное засѣданіе сената и палаты депутатовъ) каждаго штата, по 2 отъ штата, безъ различія по пространству и населенію. Сенаторы избираются на 6 лѣтъ; одна треть сената возобновляется каждые 2 года (конституція 17 сентября 1787 г.). Аналогичное устройство существуетъ и въ Венецуэлѣ.

Швейцарія. Верхняя палата швейцарскаго сейма (Ständerath) образуется, по сѣверо-американскому образцу, изъ представителей кантоновъ (по два отъ кантона и по одному отъ полу-кантона, всего 41), между тѣмъ какъ члены нижней палаты (Nationalrath) избираются непосредственно народомъ.

Франція. Верхняя палата Франціи, сенатъ, по закону 9 декабря 1884 г. состоитъ изъ 300 членовъ, избираемыхъ на 9 лѣтъ департаментами и колоніями. Сенаторы отъ департаментовъ избираются особою коллегіею, состоящею изъ: 1) депутатовъ департамента, 2) членовъ департаментскихъ и окружныхъ совѣтовъ и 3) уполномоченныхъ, избранныхъ муниципальными совѣтами. Сенаторы должны имѣть не менѣе 40 лѣтъ отъ роду. До 1884 г. изъ 300 сенаторовъ 75 избирались (законъ 25 февраля 1875 г.) пожизненно національнымъ собраніемъ. Избранные ранѣе 1884 г. пожизненные сенаторы сохраняютъ свои званія и понынѣ. Послѣ ихъ смерти, открывшіяся вакансіи замѣщаются по общему порядку (выборъ на 9 лѣтъ).

Бельгія. Бельгійская верхняя палата (сенатъ) есть учрежденіе выборное (конституція 7 февраля 1831 г.). Одинъ только членъ засѣдаетъ въ ней по праву—это наслѣдникъ престола (когда ему минетъ 18 лѣтъ—съ правомъ совѣщательнаго голоса и по достиженіи 25 лѣтъ—съ правомъ рѣшающаго голоса). Сенаторы избираются тѣми же избирателями, какъ и члены нижней палаты; разница — въ условіяхъ избираемости. Сенаторы должны имѣть 40 лѣтъ отъ роду (депутаты — 25) и платить 1000 фр. прямыхъ налоговъ (цензъ для депутатовъ — отъ 20 до 100 фр. прямыхъ налоговъ). Они избираются на 8 лѣтъ (обновленіе половины каждые 4 года), а депутаты—на 4 года.

Нидерланды (конституція 11 октября 1848 г.). Верхняя или такъ называемая первая палата состоитъ изъ 39 членовъ, избираемыхъ на 9 лѣтъ провинціальными собраніями (штатами), сообразно установленной въ законѣ пропорціи (отъ 1 до 7 сенаторовъ на провинцію). Обновленіе $^1/_3$—каждые 3 года. Члены первой палаты могутъ быть избраны только изъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ налоговъ.

Румынія. Румынская верхняя палата, сенатъ (конституція 30 іюня 1866 г.), состоитъ: 1) изъ членовъ по праву (наслѣдникъ престола, до-

стигшій совершеннолѣтія; митрополиты и епископы), 2) 2 депутатовъ отъ университетовъ и 3) выборныхъ сенаторовъ. Сенаторы избираются по 2 отъ округа. Члены избирательныхъ коллегій должны имѣть не менѣе 300 дукатовъ дохода. Сенаторъ долженъ имѣть 40 лѣтъ отъ роду и не менѣе 800 дукатовъ дохода. Отъ ценза освобождаются: 1) лица, занимавшія извѣстныя должности и званія; 2) бывшіе депутаты втеченіе 3 законодательныхъ сессій; 3) генералы и полковники; 4) доктора и ученые спеціалисты.

Швеція. Верхняя палата шведскаго риксдага (органическій законъ 22 іюня 1866 г.) состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ на 9 лѣтъ провинціальными собраніями и большими городами. Условія избираемости—35 лѣтъ и цензъ въ 80 тысячъ риксдалер. налоговой стоимости имущества или 4 тысячи риксдалеровъ ежегодно уплачиваемыхъ налоговъ.

Норвегія. Верхняя палата стортинга, одельстингъ (конституція 4 ноября 1814 г.), состоитъ изъ $^1/_4$ части членовъ всего стортинга, имъ самимъ избранной.

Италія. Итальянскій сенатъ (конституція 4 марта 1848 г.) состоитъ изъ: 1) совершеннолѣтнихъ принцевъ королевскаго дома, засѣдающихъ по праву рожденія и 2) лицъ, пожизненно назначенныхъ королемъ. Конституція перечисляетъ 21 категорію лицъ, изъ которыхъ король можетъ назначать сенаторовъ. 19 категорій обнимаютъ высшія должности и званія духовныя, судебныя, административныя, дипломатическія, ученыя и военныя) къ 20 категоріи принадлежатъ всѣ, кто выдающимися заслугами и достоинствами сдѣлалъ честь родинѣ; къ 21 — плательщики прямыхъ налоговъ въ размѣрѣ 3000 лиръ втеченіе 3 лѣтъ. Такая организація сената ставитъ его образованіе въ полную зависимость отъ воли правительства.

Данія. Верхняя палата датскаго риксдага (пересмотрѣнная конституція 5 іюня 1849 года, обнародованная 28 іюля 1866 года), состоитъ: 1) изъ 12 членовъ, назначенныхъ королемъ пожизненно изъ числа бывшихъ или настоящихъ членовъ представительныхъ собраній и 2) изъ 52 лицъ, выбираемыхъ на 8 лѣтъ ($^1/_2$ обновляется черезъ 4 года). Система выборовъ довольно сложная, двухстепенная; къ выборщикамъ присоединяются въ томъ же числѣ наиболѣе крупные плательщики налоговъ.

Испанія. Испанскій сенатъ, по конституціи 30 іюня 1876 г., состоитъ изъ 180 сенаторовъ по праву или пожизненно назначенныхъ и изъ 180 выбираемыхъ. Порядокъ выбора сенаторовъ опредѣляется закономъ 8 февраля 1877 г. Составъ сената слѣдующій: 1) сынъ короля и наслѣдникъ престола—по праву рожденія; 2) испанскіе гранды, получающіе доходъ въ 6000 фр. съ недвижимаго имущества (если они не состоятъ въ подданствѣ другого государства); 3) высшія должностныя лица, духовныя и свѣтскія; 4) члены пожизненно назначенные королемъ; 5) члены избранные: a) духовенствомъ, b) университетами, c) экономическими обществами, сгруппированными въ 5 округовъ, d) избирательными коллегіями, составленными изъ членовъ провинціальныхъ собраній и делегатовъ отъ общинъ. Сенаторы, пожизненно назначенные королемъ и выбранные обществами и учрежденіями, должны принадлежать непремѣнно къ одной изъ указанныхъ въ законѣ ка-

тегорій, подобныхъ тѣмъ, которыя существуютъ въ Италіи. Разница въ томъ, что въ Испаніи нѣтъ общаго опредѣленія, соотвѣтствующаго 20-й итальянской категоріи (заслуги и достоинства).

Португалія. По закону 25 мая 1884 г. португальская палата пэровъ состоитъ изъ: 1) принцевъ королевскаго дома, 2) членовъ ex officio—высшихъ духовныхъ лицъ, 3) лицъ пожизненно назначенныхъ королемъ и 4) лицъ выбранныхъ населеніемъ на двухстепенныхъ выборахъ. Выборъ и назначеніе можетъ быть, какъ и въ Испаніи, только изъ опредѣленныхъ категорій.

Верхняя палата признается, вообще говоря, равноправною съ нижнею палатой, вмѣстѣ съ которою она составляетъ единое гармоническое цѣлое—парламентъ. Поэтому компетенція верхней палаты касается всѣхъ вопросовъ, подлежащихъ вѣдѣнію парламента, т. е. участія въ законодательствѣ, въ утвержденіи бюджета, въ судѣ и въ управленіи (подробное опредѣленіе компетенціи палатъ, равно какъ вопросы объ открытіи, прерогаціи, закрытіи и роспуска ихъ см. ниже, § 5). Принципъ равенства палатъ допускаетъ, однако, нѣкоторыя ограниченія, касающіяся главнымъ образомъ финансовой и судебной власти парламента. Въ Англіи отношенія палатъ исторически сложились такъ, что финансовая власть парламента сосредоточилась въ нижней палатѣ. Континентальныя конституціи требуютъ только, чтобы законопроекты, касающіеся финансовъ, вносились сперва въ нижнюю палату (въ Бельгіи такой же порядокъ установленъ и для законопроектовъ, опредѣляющихъ численность арміи). Верхняя палата имѣетъ такое же право разсматривать ихъ, какъ и нижняя. Конституціи обыкновенно не указываютъ способовъ соглашенія обѣихъ палатъ по вопросамъ бюджетнымъ; только австрійское законодательство постановляетъ, что если соглашенія между палатами не состоится, то каждая выставляетъ изъ своей среды одинаковое число комиссаровъ. Если и это не приведетъ къ соглашенію, то принимается низшая цифра изъ предложенныхъ. Что касается до судебной компетенціи парламента, то она бываетъ двоякаго рода, распространяясь либо на лицъ извѣстнаго званія (министры, высшіе сановники и т. д.), либо на преступленія извѣстнаго рода, въ особенности политическія. На континентѣ Европы Верхнія палаты почти вездѣ составляютъ судилище по политическимъ дѣламъ надъ министрами, обвиняемыми нижней палатою. Въ Англіи Верхняя палата не только является судомъ надъ министрами, но въ принципѣ сохранила вообще значеніе высшей судебной инстанціи, куда могутъ быть принесены жалобы на отправленіе правосудія даже въ королевскихъ судахъ. Наконецъ, принципъ равенства палатъ нарушается въ Норвегіи и Голландіи тѣмъ, что право иниціативы законовъ принадлежитъ только нижней палатѣ.

Различіе палатъ проявляется еще въ организаціи бюро. Если общій принципъ образованія бюро нижней палаты есть выборъ, то для верхней палаты его замѣняетъ, въ большинствѣ случаевъ, назначеніе. Въ Англіи предсѣдателемъ палаты является ex officio лордъ-канцлеръ, который можетъ и не быть пэромъ. Въ отсутствіе лорда-канцлера его замѣщаетъ кто-нибудь

изъ судей, которые также могутъ не быть пэрами. Мѣсто, на которомъ сидитъ лордъ-канцлеръ — такъ называемый „шерстяной мѣшокъ“, — считается какъ бы внѣ палаты. Въ Верхней палатѣ республиканскихъ государствъ бюро является выборнымъ. Изъ монархическихъ государствъ такая же система образованія бюро принята въ Бельгіи, Румыніи, Пруссіи, Даніи и Норвегіи.

Первымъ горячимъ поборникомъ системы двухъ палатъ явился Монтескье. По его мнѣнію („Esprit des lois“, кн. XI, гл. 6), въ каждой странѣ имѣется извѣстное количество лицъ, отличающихся другъ отъ друга происхожденіемъ, богатствомъ, образованіемъ настолько, что ихъ необходимо выдѣлить въ особое учрежденіе, такъ какъ общая свобода была бы для нихъ рабствомъ; законъ создаетъ для нихъ привилегіи, въ силу которыхъ они, защищая общую свободу, сдерживаютъ народное представительство, какъ послѣднее сдерживаетъ несправедливыя притязанія знати. Тотъ же взглядъ проводитъ Де-Лольмъ въ своей „Конституціи Англіи“. Къ основному мотиву Монтескье онъ прибавляетъ еще слѣдующее оригинальное соображеніе: „Система двухъ палатъ предохраняетъ страну отъ тиранніи законодательнаго собранія. Законодательное собраніе не можетъ само себѣ поставить преграды власти, и всѣ постановленія его объ этомъ предметѣ будутъ простыми резолюціями, которыя всегда можно измѣнить; потому раздѣленіе законодательной власти между двумя учрежденіями необходимо тѣмъ болѣе, что она по существу своему неотвѣтственна“. Это соображеніе имѣли въ виду и составители сѣверо-американской конституціи 1787 года, которые учредили Верховную палату, съ цѣлью обезпечить федеративное начало. Бенжаменъ Констанъ, въ своемъ „Cours de la politique constitutionelle“, настаиваетъ не только на необходимости Верхней палаты, но и на необходимости образовать ее изъ наслѣдственныхъ пэровъ, ибо только такая палата способна, съ одной стороны, ограничивать стремленія народныхъ представителей, когда они заходятъ слишкомъ далеко, а съ другой—задерживать чрезмѣрное развитіе прерогативъ королевской власти. Боязнь деспотизма единаго собранія заставляетъ и Джона Милля отстаивать Верхнюю палату („Размышленія о представительномъ правленіи“). Въ принципѣ Милль — не сторонникъ двухпалатной системы. Его мечта—установить равновѣсіе властей посредствомъ пропорціональнаго представительства. Пока оно не существуетъ, Милль признаетъ пользу Верхней палаты не только съ указанной отрицательной точки зрѣнія, но и съ положительной, лишь бы только Верхняя палата являлась собраніемъ людей, опытныхъ въ государственныхъ дѣлахъ и способныхъ, независимо отъ частныхъ интересовъ, руководить законодательною дѣятельностью. Послѣднюю точку зрѣнія особенно сильно развилъ нѣмецкій ученый Винтеръ въ своемъ сочиненіи: „Ueber die Bildung der ersten Kammern in Deutschland“ (1870). Онъ признаетъ необходимость Верхней палаты, какъ выразительницы государственной мудрости, тогда какъ Нижняя палата должна быть выраженіемъ воли народа. Соотношеніе Нижней и Верхней палаты у Винтера разсматривается какъ аналогія соотношенія между коллегіями судей и присяжныхъ. Нижняя палата должна состоять изъ „Volks-

männer“, а Верхняя—изъ „Staatsmänner“. При этомъ Винтеръ считаетъ недостаточнымъ для выработки государственныхъ людей дѣйствующій нынѣ административный механизмъ. Истинные государственные люди, по его мнѣнію, могутъ выработаться лишь при широкомъ развитіи мѣстнаго самоуправленія.

§ 4. Нижняя палата.

Нижняя палата во всѣхъ государствахъ образуется путемъ выборовъ; къ ней болѣе всего примѣнимо выраженіе народное представительство или, какъ ее называютъ, палата депутатовъ, chambre des députés. Значеніе выборовъ обусловливается правомъ каждаго гражданина контролировать государственное управленіе чрезъ выбранное имъ лицо. Въ этомъ положеніи, несомнѣнно, сквозитъ та мысль, что избиратель является лицомъ заинтересованнымъ; слѣдовательно, выбирая даннаго депутата, онъ какъ бы защищаетъ свое собственное дѣло. Но нельзя, какъ мы уже видѣли выше, признать этотъ мотивъ основательнымъ: депутатъ не есть довѣренное лицо, онъ долженъ соразмѣрять свои интересы съ интересами всей страны и подобно римскимъ гражданамъ признавать salus publica—suprema lex esto. Нижняя палата въ идеалѣ своемъ стремится сдѣлаться наиболѣе близкой къ населенію; если выше мы очерчивали значеніе верхней палаты въ современномъ государственномъ правѣ, какъ собранія извѣстныхъ людей, умудренныхъ опытомъ и значеніемъ, то нижняя палата должна намъ служить наиболѣе близкимъ органомъ власти къ населенію. Для того, чтобы данный органъ былъ близокъ къ населенію, необходимы слѣдующія важныя условія: 1) широкое распространеніе выборнаго права, 2) признаніе извѣстныхъ гарантій за народными представителями, 3) необходимо, чтобы палата не представлялась намъ имѣющей длинный срокъ депутатскихъ полномочій; наконецъ, 4) послѣднее условіе сводится къ тому, чтобы компетенція нижней палаты была наиболѣе развита и давала ей возможность быть главнымъ нервомъ всего представительства. Всѣ эти условія постепенно вырабатывались въ главнѣйшихъ государствахъ Европы; противъ каждаго изъ указанныхъ выше условій можно сдѣлать важное, существенное возраженіе; наибольшее количество возраженій дѣлалось противъ основного догмата демократической партій—всеобщей подачи голосовъ. Всеобщая подача голосовъ совершала завоеваніе довольно медленно, она принята вполнѣ только въ трехъ изъ большихъ государствъ: Франціи, Германіи и Америкѣ. Во всѣхъ указанныхъ странахъ она не обезпечиваетъ вполнѣ интересовъ народа, но это объясняется не столько несовершенствами самой системы, сколько другими недостатками, находящимися въ системѣ представительства. Въ Англіи до сихъ поръ мы не имѣемъ всеобщей подачи голосовъ, но мы имѣемъ систему близко подходящую къ ней; при этомъ надо замѣтить, что вся исторія представительства Англіи представляетъ большой интересъ, такъ какъ она соотвѣтствуетъ постепенной побѣдѣ того

или иного окрѣпшаго соціальнаго элемента націи. Всю исторію представительства Англіи можно раздѣлить на 3 періода: 1-й періодъ совпадаетъ съ господствомъ земледѣльческой аристократіи и оканчивается биллемъ 1832 г., 2-й періодъ господства промышленныхъ классовъ простирается съ 1832 до 1867 г., когда къ участію въ выборахъ были призваны рабочіе въ городахъ; наконецъ, реформа 1884 г. является дополненіемъ къ биллю 1867 г., ибо даны были выборныя права и сельскимъ рабочимъ. При началѣ представительнаго правленія Англіи съ конца XIII вѣка составъ парламента былъ похожъ на собраніе чиновъ континента: онъ былъ основанъ на сословномъ началѣ, въ составъ его вошли 1) свѣтскіе аристократы, 2) прелаты, 3) представители отъ графствъ и 4) представители отъ городовъ. Послѣдніе два класса являлись по существу чѣмъ-то неопредѣленнымъ, ибо представители графствъ были рыцари (knights), т. е. аристократы. При раздѣленіи палатъ въ XIV вѣкѣ knights примкнули къ commoners, ибо они дѣйствительно представляли собой городскіе и сельскіе интересы. Лорды и прелаты засѣдали по праву и по повелѣнію короля; лорды призывались именнымъ указомъ короля, а депутаты—общимъ указомъ шерифу. Порядокъ избранія представителей городовъ и графствъ опредѣлялся обычаемъ. Порядокъ выборовъ Freeholders или мелкихъ земельныхъ собственниковъ былъ совершенно неопредѣленъ, шерифы позволяли себѣ всевозможныя злоупотребленія, устраняли однихъ и призывали другихъ. На этомъ основаніи Генрихъ IV въ 1430 г. установилъ правило, по которому избирателемъ могъ быть только freeholder, который имѣетъ 40 шиллинговъ дохода со своей собственности. Законъ этотъ просуществовалъ до 1832 г. Города имѣли представителей въ силу жалованной королевской грамоты, которая опредѣляла обыкновенно порядокъ выборовъ. По общему правилу, въ выборахъ участвовалъ каждый горожанинъ, платившій налоги и несущій очередь въ воинской повинности. Число полноправныхъ гражданъ со временемъ уменьшалось, горожане стали замыкаться въ привилегированныя корпораціи, которымъ и дано было исключительное право избранія депутатовъ. Въ XVII вѣкѣ было формальное постановленіе парламента, что король не можетъ выдавать новыхъ городовыхъ хартій. Условія торговли и промышленности сильно перемѣнялись, и получалось странное явленіе, что большіе торговые города, выросшіе изъ небольшихъ поселковъ, не имѣвшихъ хартій, лишены были избирательнаго права; наоборотъ, маленькія мѣстечки, бывшія нѣкогда городами, надѣленными хартіями, сохраняли свое право посылки депутатовъ въ парламентъ.

Эти послѣднія мѣста носили техническое названіе въ системѣ представительства, названіе гнилыхъ мѣстечекъ. Громадныя злоупотребленія въ странѣ происходили именно благодаря этимъ гнилымъ мѣстечкамъ. Лорды-землевладѣльцы покупали гнилыя мѣстечки и, благодаря имъ, посылали своихъ довѣренныхъ лицъ въ парламентъ, и, такимъ образомъ, лорды владѣли 8—10 голосами въ парламентѣ при помощи этихъ мѣстечекъ. Соперниками лордовъ въ концѣ XVIII вѣка явились богатые промышленники и торговцы, которые наживались въ разныхъ колоніяхъ Англіи (такъ называемые

набабы). Причиной всѣхъ этихъ злоупотребленій было то, что почти вся земля находилась въ рукахъ лордовъ, бѣдные фермеры были въ фактической зависимости у нихъ: они подавали голосъ по указанію лордовъ. Но была, по мнѣнію профессора Градовскаго, и хорошая сторона этого дѣла: лорды проводили въ палату людей талантливыхъ и способныхъ, а потому во второй половинѣ XVIII вѣка всѣ знаменитые депутаты-ораторы обязаны своимъ повышеніемъ лордамъ и ихъ вліянію на гнилыя мѣстечки. Сами реформаторы 1832 г. должны были прибѣгнуть къ „мѣстечкамъ“ для проведенія своего билля. Съ конца XVIII и начала XIX вѣка въ англійскомъ обществѣ происходитъ существенная перемѣна: во-первыхъ, торговый классъ развивался до небывалаго могущества, благодаря колоніальной политикѣ Англіи, во-вторыхъ, благодаря вліянію французской революціи, мы видимъ въ Англіи широкое распространеніе демократическихъ идей. Но благодаря консерватизму правительства и англійскаго общества, только въ 1832 году эти идеи получаютъ дѣйствительныя выраженія. Надо замѣтить, что реформа 1832 г. болѣе имѣетъ въ виду замѣнить вліяніе землевладѣльческой аристократіи допущеніемъ къ представительству другихъ классовъ населенія. Результатъ билля 1832 г. былъ тотъ, что 56 гнилыхъ мѣстечекъ лишены были права посылать депутатовъ въ парламентъ, 30 мѣстечекъ, имѣвшихъ ранѣе право посылать нѣсколько депутатовъ, могли по новому закону посылать только одного депутата. Оставшіеся голоса депутатовъ были распредѣлены между городами. Избирательный цензъ былъ признанъ вездѣ одинаковымъ, а именно: чтобы быть избирателемъ, нужно было имѣть домъ, или лавку, или магазинъ, приносящій не менѣе 10 фунтовъ стерлинговъ дохода, затѣмъ: нужно было жить въ округѣ не менѣе года и платить налогъ въ пользу бѣдныхъ. За фрименами было оставлено пожизненное избирательное право даже безъ ценза. Freeholders въ графствахъ могли избирать, если каждый изъ нихъ получалъ 10 фунтовъ стерлинговъ доходовъ съ владѣемыхъ ими участковъ земли или съ арендной земли, снятой на 60 лѣтъ. По предложенію лорда Чандоса избирательное право давалось и лицамъ, арендовавшимъ землю на короткій срокъ, но съ тѣмъ, чтобы они получали дохода не менѣе 50 фунтовъ стерлинговъ. Ясно, ради чьихъ интересовъ преимущественно создана была новая реформа. Эти новые интересы были интересы представителей крупнаго капитала, которые стали воздѣйствовать на средній кругъ людей, допущенныхъ къ избирательной урнѣ, также сильно, какъ и раньше воздѣйствовали владѣльцы аристократы на составъ парламента путемъ гнилыхъ мѣстечекъ. Въ 30-хъ годахъ создалась партія Чартистовъ, требовавшая всеобщей и прямой подачи голосовъ. Въ теченіе 20 лѣтъ были назначены парламентскія слѣдствія по подкупамъ и злоупотребленіямъ по 332 выборамъ: 82 депутата, вслѣдствіе злоупотребленія своимъ правомъ, лишены были полномочій, 76 городовъ временно лишились въ силу этой же причины своихъ избирательныхъ правъ (см. отчетъ 1833 — 1853 г.). Въ 1854 г. Джонъ Россель снова внесъ въ парламентъ билль о реформѣ, но это было отложено до окончанія Восточной войны. Послѣ Парижскаго мира власть перешла въ

партію тори, но ея представитель, графъ Дерби, также счелъ необходимымъ выступить съ проектомъ реформы. Но лишь въ 1866 году министерствомъ Гладстона былъ внесенъ билль о реформѣ. Кабинетъ Гладстона палъ вслѣдствіе недовольства англичанъ внѣшней политикой кабинета, и Дизраэли, глава торіевъ, окончательно провелъ этотъ билль въ 1867 году. Въ 1872 году былъ изданъ законъ о тайной подачѣ голосовъ. По закону 1867 года избирателемъ признается домохозяинъ, подъ которымъ разумѣется каждое лицо, которое платитъ за свое помѣщеніе не менѣе 10 фунтовъ стерлинговъ въ годъ. Въ 1884 г. цензъ уменьшенъ, и, такимъ образомъ, всѣ элементы народа, имѣющіе видимый признакъ домовитости, могутъ принимать участіе въ выборахъ въ нижнюю палату. Нижняя палата, такимъ образомъ, въ Англіи создавалась чисто эмпирическимъ путемъ; наоборотъ, во Франціи мы видимъ, что нижняя палата представляется для насъ сначала единымъ національнымъ собраніемъ, которое признавалъ конституціонный актъ 1789 г., затѣмъ конституціи 1791 и 1793 г. г. Нижнія палаты другихъ конституціонныхъ государствъ образованы нижеслѣдующимъ образомъ.

Германія. Рейхстагъ состоитъ изъ 397 депутатовъ, избираемыхъ на 5 лѣтъ всеобщей подачей голосовъ прямыми и тайными выборами. Депутаты не получаютъ жалованья. Всѣ граждане, достигшіе 25-лѣтняго возраста, могутъ быть избирателями и избираемыми.

Пруссія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 433 членовъ, избираемыхъ всеобщей подачей голосовъ путемъ двустепенныхъ выборовъ (три класса избирателей первой степени). Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 21 года, избираемымъ—30 лѣтъ. Палаты собираются ежегодно. Закономъ 27-го мая 1888 года законодательный періодъ опредѣленъ въ 5 лѣтъ.

Баварія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 159 членовъ (по одному на 31500 жителей). Депутаты избираются на 6 лѣтъ двустепенной подачей голосовъ. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 21 года; избираемымъ второстепеннымъ—25 лѣтъ, и для депутата — 30 лѣтъ. Палаты собираются каждые два года.

Саксонія. Нижняя палата состоитъ изъ 37 депутатовъ отъ городовъ и 45 отъ сельскихъ общинъ, избранныхъ прямой подачей голосовъ; треть состава палаты возобновляется каждые два года. Для права быть избирателемъ требуется 25-лѣтній возрастъ, избираемымъ — 30-лѣтній. Палаты собираются каждые два года.

Вюртембергъ. Палата депутатовъ состоитъ изъ 93 членовъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ. Изъ нихъ 23 (8 представителей отъ дворянства, 4 — отъ протестантскаго духовенства, 2 — отъ католическаго, 1 — отъ Тюбингенскаго университета) избираются двусторонними выборами и 70 (7 представителей отъ главныхъ городовъ и 63 отъ уѣздовъ) прямыми выборами. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 25 лѣтъ, избираемымъ— 30 лѣтъ.

Баденъ. Нижняя палата состоитъ изъ 20 депутатовъ отъ 13 городовъ и 43 депутатовъ отъ сельскихъ округовъ, избираемыхъ на 4 года

двустепенной подачей голосовъ. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 25 лѣтъ, избираемымъ — 30 лѣтъ. Палаты собираются каждые два года.

Гессенъ. Нижняя палата состоитъ изъ 50 членовъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ двустепенной подачей голосовъ, изъ которыхъ 10 депутатовъ являются представителями отъ главныхъ городовъ и 40—отъ избирательныхъ округовъ. Для права быть избирателями и избираемыми требуется 25-лѣтній возрастъ. Палаты собираются каждые три года.

Бременъ. Избирательный совѣтъ (Bürgerschaft) состоитъ изъ 150 представителей отъ гражданъ, избираемыхъ, главнымъ образомъ, двустепенными выборами на 6 лѣтъ; половина состава избирательнаго совѣта обновляется каждые три года. Для права быть избирателями и избираемыми требуется 25-лѣтній возрастъ.

Гамбургъ. Bürgerschaft состоитъ изъ 160 представителей отъ всѣхъ гражданъ; 40 представителей избираются избирательной коллегіей изъ соединенныхъ членовъ отъ суда, администраціи, торговыхъ и промышленныхъ палатъ; 40—избираются земельными собственниками и 80—всеобщей прямой подачей голосовъ. Всѣ члены избираются на 6 лѣтъ; половина состава обновляется каждые три года. Для права быть избирателемъ требуется 25 лѣтъ, избираемымъ—30 лѣтъ.

Любекъ. Bürgerschaft состоитъ изъ 120 представителей отъ всѣхъ гражданъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ прямой подачей голосовъ и обновляемыхъ въ одной трети каждые 2 года. Всякій совершеннолѣтній гражданинъ можетъ быть избирателемъ и избираемымъ.

Австрія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 353 членовъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ изъ среды 4 избирательныхъ классовъ, причемъ въ первыхъ трехъ классахъ выборы прямые, а въ послѣднемъ косвенные.

Венгрія. Нижняя палата состоитъ изъ 444 депутатовъ отъ комитатовъ. Въ Венгріи, Седмиградіи и Фіуме выборы прямые, съ полномочіемъ на 3 года; хорватско-славонскіе депутаты высылаются хорватскимъ сеймомъ лишь на время сессіи.

Франція. Палата депутатовъ состоитъ изъ 584 членовъ (1 депутатъ на 70000 жителей), избираемыхъ по округамъ на 4 года всеобщей и прямой подачей голосовъ. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 21 года, избираемымъ—25 лѣтъ. Члены дѣйствующей арміи не являются ни избирателями, ни избираемыми, большинство должностныхъ лицъ также не могутъ быть избираемы.

Бельгія. Палата представителей состоитъ изъ числа членовъ, опредѣляемаго по количеству населенія (1 депутатъ на 40000 жителей), избираемыхъ на 4 года и обновляемыхъ въ половинѣ состава каждые два года. Возрастъ депутатовъ не менѣе 25 лѣтъ. Что касается избирателей, то всякій достигшій 25-лѣтняго возраста, прожившій втеченіи, по крайней мѣрѣ, года, въ одной общинѣ (округѣ), имѣетъ право голоса. Дополнительный голосъ предоставляется гражданамъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) если гражданинъ достигъ 35-лѣтняго возраста, женатъ или вдовъ, законнаго происхожденія,

уплачиваетъ по крайней мѣрѣ 5 франк. прямыхъ налоговъ; 2) если гражданинъ достигъ 25-лѣтняго возраста, но обладаетъ недвижимой собственностью, стоимостью не менѣе 2000 франковъ, или имѣетъ 100 франковъ ренты. Два дополнительныхъ голоса предоставляются гражданамъ, достигшимъ 25-лѣтняго возраста, имѣющимъ дипломъ высшаго образованія, или исполняющимъ и исполнявшимъ какую либо общественную должность, требующую высшаго образованія. Каждый членъ палаты представителей получаетъ жалованья 4000 франковъ ежегодно. Палаты собираются ежегодно.

Нидерланды. Нижняя палата состоитъ изъ 100 членовъ, избираемыхъ на четыре года прямой подачей голосовъ. Для права быть избирателемъ требуется 25-лѣтній возрастъ, избираемымъ — 30 лѣтъ.

Швеція. Нижняя палата состоитъ изъ 230 членовъ. Срокъ 3 года. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 21 года,—избираемымъ—25 лѣтъ.

Норвегія. Стортингъ (парламентъ) состоитъ изъ 114 депутатовъ (38 отъ городовъ и 76 отъ селъ). Выборы двустепенные. Срокъ 3 года. Стортингъ избираетъ $^1/_4$ своихъ членовъ, которые составляютъ лагтингъ—верхнюю палату. $^3/_4$ стортинга составляютъ нижнюю палату—одельстингъ.

Данія. Члены Folkething'a (1 представитель на 16000 жителей) выбираются на 3 года посредствомъ общихъ выборовъ. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 30 лѣтъ,—избираемымъ—25 лѣтъ.

Испанія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 432 членовъ (1 депутатъ на 50000 жителей), избираемыхъ на 5 лѣтъ избирательными коллегіями. Для права быть избирателями и избираемыми требуется возрастъ 25 лѣтъ. Палаты (кортесы) собираются ежегодно.

Португалія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 180 членовъ (160 для континента, Азорскихъ острововъ и Мадеры, и 12 для колоній), избираемыхъ на 4 года прямыми выборами. Для права быть избирателемъ требуется совершеннолѣтіе и годовой доходъ въ 400 мильрейсовъ. Отъ ученыхъ и офицеровъ не требуется избирательнаго ценза.

Италія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 508 членовъ, избираемыхъ на 5 лѣтъ прямыми выборами въ избирательныхъ округахъ. Всякій итальянецъ, 21 года, умѣющій читать и писать и уплачивающій 20 лиръ прямого налога, можетъ быть избирателемъ. Для права быть избраннымъ требуется 30-лѣтній возрастъ.

Румынія. Палата депутатовъ состоитъ изъ 183 членовъ, избираемыхъ тремя избирательными коллегіями отъ каждаго округа. Для права быть избирателемъ требуется возрастъ 21 года, — избираемымъ — 25 лѣтъ.

§ 5. Компетенція палатъ.

I. Общее опредѣленіе компетенціи палатъ.

При опредѣленіи компетенціи палатъ необходимо указать на то, что палаты дѣлаютъ въ предѣлахъ законодательства и администраціи, а также

какъ онѣ исполняютъ свои обязанности, другими словами, необходимо опредѣлить какъ предметъ вѣдомства, такъ и порядокъ дѣлопроизводства палатъ. Что касается предмета вѣдомства палатъ, то онъ тождествененъ, несмотря на то, будетъ ли одна или двѣ палаты въ составѣ народнаго представительства; слѣдовательно, при разсмотрѣніи этого вопроса надо имѣть въ виду какъ ту, такъ и другую палату. Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ принята двупалатная система, каждая изъ этихъ палатъ представляетъ особую независимую комиссію, облеченную равными правами и обязанностями; осуществленіе этихъ правъ происходитъ совершенно отдѣльно въ одной отъ другой; совмѣстныя засѣданія палатъ не допускаются, кромѣ исключительныхъ случаевъ, предполагающихъ соединенное совѣщаніе; такимъ случаемъ является открытіе палатъ. Открытіе палатъ совершается королемъ и обыкновенно происходитъ въ помѣщеніи верхней палаты, куда приглашаются для выслушанія тронной рѣчи депутаты нижней палаты. Этотъ обычай укоренился въ практикѣ англійскаго парламента *). Въ другихъ государствахъ обѣ палаты соединяются для совмѣстнаго отправленія исключительныхъ обязанностей, но онѣ уже получаютъ совершенно иное наименованіе; такой примѣръ мы видимъ во Франціи, и тогда уже получается не соединеніе палатъ, а національное собраніе. Поводы этого собранія суть слѣдующіе: 1) избраніе президента республики, 2) ревизія конституціи, если необходимость ея будетъ признана въ отдѣльныхъ предварительныхъ совѣщаніяхъ палатъ. Общее же правило состоитъ въ томъ, чтобы палаты засѣдали отдѣльно, но отдѣльныя засѣданія не мѣшаютъ тому, чтобы палаты засѣдали одновременно. Въ силу формальныхъ конституціонныхъ постановленій одна палата не можетъ быть созвана безъ другой; исключеніе бываетъ въ томъ случаѣ, когда верхняя палата отправляетъ судебныя функціи въ смыслѣ высшаго судилища надъ министрами и другими государственными сановниками. Судебное засѣданіе палаты можетъ происходить внѣ обыкновенной сессіи; при этомъ является условіе, что кромѣ этого вопроса никакой другой не можетъ быть поднятъ или обсужденъ въ палатѣ. Въ Англіи высшая судебная инстанція, верхняя палата, отправляетъ свои обязанности на общихъ основаніяхъ въ теченіе сессіи **). Во Франціи и Италіи конституціи предоставляютъ сенату сужденіе о государственныхъ преступленіяхъ, и тогда сенатъ образуетъ особое засѣданіе внѣ сессіи. Каждая изъ палатъ является учрежденіемъ

---

*) Церемоніймейстеръ Чернаго Жезла во время королевскаго засѣданія вводитъ депутатовъ нижней палаты къ рѣшеткѣ палаты лордовъ, при этомъ они стоятъ съ обнаженными головами. Тѣмъ же порядкомъ нижняя палата приглашается при открытіи сессіи палатъ.

**) Въ концѣ XVIII вѣка въ Англіи былъ преданъ суду палаты пэровъ Варренъ Гастингсъ за жестокое управленіе Остъ-Индіей; поэтому выдвинутъ былъ очень важный вопросъ, должна ли палата въ каждой слѣдующей сессіи начинать сызнова свое разбирательство, или можетъ продолжать слѣдствіе тамъ, гдѣ оно остановилось. Споръ этотъ на основаніи прецедентовъ былъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, т. е. окончаніе не прерываетъ теченія слѣдственнаго процесса.

равноправнымъ, самостоятельнымъ, а вмѣстѣ онѣ составляютъ одно гармоническое цѣлое, части котораго немыслимы одна безъ другой. Вопреки принятому принципіальному равенству двухъ палатъ, въ конституціи содержатся изъятія, опредѣляющія извѣстныя привилегіи за каждой изъ нихъ. Въ Англіи путемъ исторіи установилась финансовая привилегія нижней палаты; въ области финансовъ ей оказывается преимущество, которое выражается въ ея правѣ утверждать финансовые билли, отпускать суммы на государственные расходы, разрѣшать субсидіи и контролировать ихъ употребленіе. Очевидно, палата лордовъ не лишена участія въ платежѣ податей и повинностей; лорды облагаются наравнѣ съ городами и общинами и въ этомъ отношеніи не составляютъ исключенія. Надо замѣтить, что такое положеніе вещей, т. е., что нижняя палата является распорядителемъ финансовыхъ дѣлъ, является главнымъ основаніемъ преимущественнаго ея значенія. Участіе въ отправленіи финансоваго верховенства государства есть одно изъ существенныхъ условій политической свободы. Въ силу того, что эта финансовая власть находится въ рукахъ парламента, свобода обезпечена въ двоякомъ отношеніи: 1) имущество и трудъ каждаго гражданина гарантированы отъ произвольнаго обложенія и 2) правительство поставлено въ зависимость отъ народныхъ представителей по очень существенному пункту, по части своихъ матеріальныхъ средствъ. Почему и какъ финансовыя права въ Англіи сосредоточиваются именно въ нижней палатѣ? Вопросъ этотъ остается открытымъ, не смотря на массу предположеній и гипотезъ, пытающихся разрѣшить его. Несомнѣненъ тотъ фактъ, который можетъ быть съ достовѣрностью констатированъ, что въ теченіе среднихъ вѣковъ каждая изъ двухъ палатъ вотировала налоги за себя и отъ себя. Затѣмъ, количество случаевъ обращенія короны за субсидіей къ лордамъ сокращается, и они послѣ 1403 г. почти совсѣмъ устраняются отъ обсужденія финансовыхъ вопросовъ. Блакстонъ дѣлаетъ предположеніе, что палата лордовъ такъ тѣсно связана съ королевскими интересами, что подобная связь могла вредно отозваться на отправленіи бюджетнаго права, поэтому лорды и были устранены отъ рѣшенія этого вопроса. Въ Англіи на основаніи историческихъ условій укоренился обычай, уцѣлѣвшій отъ сословно-феодальной эпохи, въ силу котораго монархъ обращается за денежной субсидіей въ нижнюю палату, если собственныхъ средствъ и доходовъ съ коронныхъ имѣній, недвижимыхъ имуществъ, регальныхъ правъ, которыми онъ пользуется въ силу своей прерогативы, недостаточно. Великая хартія опредѣлила случаи, когда король можетъ требовать вспомоществованія отъ своихъ вассаловъ, слѣдовательно, была устранена возможность произвольныхъ поборовъ, и всякая субсидія сдѣлалась ничѣмъ инымъ, какъ добровольнымъ приношеніемъ вассаловъ и общинъ. Положеніе это является главнымъ основаніемъ англійской свободы. Въ эпоху борьбы американскихъ колоній съ Англіей, членъ оппозиціи, Питтъ Старшій, выставлялъ какъ безспорное, слѣдующее начало, что всякая субсидія является доброхотнымъ даромъ общинъ Его Величеству. По мѣрѣ того, какъ королевскія субсидіи ложились всей тяжестью на общины, мало по малу и весь вопросъ объ этомъ сосредоточился въ нижней палатѣ. Въ на-

стоящее время вся финансовая привилегія нижней палаты уже вошла въ законную силу. Всякій финансовый билль, касающійся 1) установленія новыхъ податей, 2) распредѣленія суммъ между отдѣльными частями управленія, 3) указанія цѣлей, на которыя они должны быть израсходованы,— всѣ эти вопросы, составляющіе сущность бюджетнаго права парламента, восходятъ какъ на предварительное, первоначальное, такъ и на окончательное разсмотрѣніе нижней палаты. Весь финансовый контроль, слѣдовательно, всецѣло принадлежитъ палатѣ общинъ; лорды могутъ отвергать то или другое финансовое предложеніе, но измѣнять его ни въ какомъ случаѣ не могутъ. Это правило было окончательно формулировано въ 1858 году лордомъ Пальмерстономъ. Вслѣдствіе такого порядка вещей является обязанность верхней палаты возвращать всякій финансовый билль въ нижнюю палату. Спикеръ (предсѣдатель нижней палаты) подноситъ финансовый билль королю въ видѣ подарка общинъ. Что въ Англіи сложилось какъ плодъ исторіи, то на континентѣ было результатомъ подражанія. Этотъ порядокъ имѣетъ многое за себя, такъ какъ на континентѣ верхняя палата въ большинствѣ случаевъ является еще дальше отъ населенія, чѣмъ англійская палата лордовъ. Слѣдовательно, дѣйствительными представителями народа являются члены нижней палаты и, очевидно, имъ болѣе всего приличествуетъ имѣть всю финансовую власть. Но эта побѣда нижней палаты на континентѣ Европы установилась постепенно; правда, этотъ принципъ не вездѣ формулированъ вполнѣ ясно. Европейскія конституціи говорятъ, что законопроекты о податяхъ и государственныя росписи вносятся сперва въ палату депутатовъ, слѣдовательно, верхняя палата разсматриваетъ его послѣ, и голосованіе ея имѣетъ такое же значеніе. Слѣдовательно, утвержденіе бюджета зависитъ отъ согласія 3 факторовъ законодательной власти: короля, верхней палаты и нижней палаты; но конституціи не указываютъ средствъ на тотъ случай, если такового соглашенія не состоится. Австрійское законодательство одно только составляетъ исключеніе и говоритъ, что когда соглашеніе по бюджету не состоялось, то каждая изъ палатъ выставляетъ изъ своей среды опредѣленное число комиссаровъ, которымъ поручается устранить путемъ уступокъ происшедшій конфликтъ. Если этотъ способъ не приведетъ къ желанной цѣли, то назначается низшая цифра изъ предложенныхъ. Переходя затѣмъ къ разсмотрѣнію судебной власти парламента, мы должны замѣтить, что объемъ судебныхъ правъ палатъ опредѣляется различно въ разныхъ государствахъ. Судебная компетенція парламента можетъ распространяться, во-первыхъ, на лицъ извѣстнаго положенія и, во-вторыхъ, на извѣстнаго рода дѣла. Лица, которыя подлежатъ юрисдикціи парламента, суть министры или особые важные сановники; дѣла, которыя разрѣшаетъ парламентъ, суть обыкновенно государственныя преступленія. Въ Англіи до сихъ поръ верхняя палата является высшимъ судилищемъ въ королевствѣ, гдѣ можно не только обвинять за государственныя преступленія, но и обжаловать приговоръ другихъ судовъ. Здѣсь сильно сказывается вліяніе исторіи, воспоминаніе о томъ времени, когда палата пэровъ представляла еще собой видъ коронныхъ вассаловъ, такъ называемую curia regis, уча-

ствовавшую вмѣстѣ съ королемъ въ отправленіи правосудія. Поэтому сохранилось старое правило, что засѣданіе палаты лордовъ считается законнымъ, хотя бы присутствовало 3 члена (tres faciunt collegium) изо всѣхъ 516. Принципіальное значеніе палаты лордовъ, какъ высшаго судилища, фактически измѣнилось въ 1873 году, когда по иниціативѣ лорда Кернса было постановлено, что вся палата не засѣдаетъ въ качествѣ суда, но образуется при палатѣ особый комитетъ изъ лицъ, имѣющихъ юридическое образованіе. Въ принципѣ верхняя палата въ Англіи сохранила свое значеніе суда до настоящаго времени. На континентѣ Европы рѣзче проведено различіе властей; палаты получили большее политическое значеніе, и палата пэровъ обратилась лишь въ судилище по политическимъ дѣламъ и въ судъ надъ министрами, когда ихъ обвиняетъ нижняя палата. Послѣ этихъ изъятій палаты имѣютъ совершенно равныя права и эти равныя права можно свести къ 3 важнѣйшимъ категоріямъ: 1) къ участію въ законодательствѣ, 2) къ разсмотрѣнію предметовъ, требующихъ согласія элементовъ законодательной власти и 3) къ праву надзора и контроля надъ администраціей, и, наконецъ, надо установить извѣстную группу формальныхъ правъ, которыя имѣютъ цѣлью дать возможность палатамъ опредѣлить порядокъ собственныхъ дѣйствій: послѣдній вопросъ называется конституированіемъ палатъ.

II. Конституированіе палатъ.

Для того, чтобы быть открытыми, палаты должны конституироваться, т. е., необходимо начать съ акта провѣрки депутатскихъ полномочій, дабы всѣ члены, составляющіе палату, были признаны выбранными законнымъ порядкомъ. Процессъ избранія раздѣляется на 2 главные момента: на составленіе списковъ и на производство выборовъ. Лицо, желающее принять участіе въ выборахъ, обязано предварительно занести себя въ списокъ округа. Мы уже знаемъ то, какимъ образомъ происходитъ провѣрка списковъ и указывали на то, что общая провѣрка депутатскихъ полномочій лежитъ на самой палатѣ. Конституціи единогласно содержатъ въ себѣ опредѣленіе, что палата есть судья законности своего состава. Въ интересахъ народнаго представительства, чтобы выборное право отправлялось свободно по внутреннему убѣжденію каждаго избирателя, безъ всякихъ постороннихъ давленій со стороны политическихъ партій, администраціи или отдѣльныхъ вліятельныхъ лицъ, палата можетъ признать выборы ничтожными, если будетъ обнаружено, что выборы совершены, напр., подъ давленіемъ администраціи. Очевидно, актъ провѣрки депутатскихъ полномочій не можетъ быть возложенъ ни на административную, ни на судебную власть, такъ какъ въ такомъ случаѣ могутъ быть устранены кандидаты, наличность которыхъ палата признаетъ необходимой. Въ разныхъ государствахъ существуютъ различныя провѣрочныя системы; наибольшею строгостью отличается система французская. Палата по жребію дѣлится во Франціи на 11 бюро; провѣрка и докладъ о результатахъ происходятъ по бюро. Но другія законодательства ограничиваютъ

провѣрку лишь сомнительными случаями. Учреждается обыкновенно въ палатахъ особая комиссія, обязанная просматривать акты, спрашивать свидѣтелей и дѣлать представленія палатѣ, являясь такимъ образомъ судьей полномочія своихъ сочленовъ. Для осуществленія права депутата въ большей части европейскихъ конституцій требуется присяга. Въ тѣхъ странахъ, гдѣ политическая жизнь сильно развита, гдѣ борятся между собой разныя политическія партіи, изъ которыхъ каждая защищаетъ свой политическій принципъ, въ этихъ мѣстахъ принесеніе присяги является нецѣлесообразнымъ. Во Франціи, въ 1871 году, присяга отмѣнена особымъ декретомъ. Наблюденіе за исполненіемъ депутатами ихъ предварительныхъ обязанностей принадлежитъ самимъ палатамъ. Къ числу такихъ принадлежитъ и принесеніе политической присяги. Въ ней заключается обѣщаніе быть вѣрнымъ королю и конституціи, т. е. не дѣйствовать противъ существующей формы правленія; присяга, кромѣ того, содержитъ въ себѣ религіозный элементъ, такъ какъ всякая присяга, въ томъ числѣ и политическая, есть обѣщаніе, въ удостовѣреніе котораго призывается имя Божіе. Разъ присяга принимаетъ спеціально религіозную форму, то не всѣ граждане могутъ ее принять, если имъ приходится быть депутатами. Въ Англіи до 1829 года католики были лишены права участвовать въ парламентѣ, ибо всякій депутатъ долженъ былъ принести присягу въ супрематіи; очевидно, католики не могли, такъ сказать, признать основныхъ догматовъ англиканской вѣры. Послѣ эмансипаціи католиковъ возникъ вопросъ по отношенію къ евреямъ, формула присяги „по истинной вѣрѣ христіанина“ очевидно устраняла евреевъ отъ участія въ парламентѣ. Въ силу этихъ соображеній формула заключительныхъ словъ присяги „по истинной вѣрѣ христіанина“ была замѣнена словами: „въ чемъ да поможетъ мнѣ Богъ“. Въ практикѣ англійскаго парламента былъ случай, что депутатъ Брадло заявилъ, что онъ не вѣритъ въ Бога, слѣдовательно, для него формула присяги не имѣетъ никакого обязательнаго значенія. Тогдашнее министерство Гладстона внесло билль о замѣнѣ присяги торжественнымъ обѣщаніемъ, но палаты не согласились на такую замѣну. Въ государствахъ Западной Европы присяга сохранила свой религіозный характеръ, въ нѣкоторыхъ странахъ требуется не только исповѣданіе христіанской вѣры вообще, но даже принадлежность къ извѣстному исповѣданію. Такъ, въ Швеціи, напр., депутаты должны непремѣнно принадлежать къ лютеранской церкви. Кромѣ провѣрки полномочій депутатовъ для конституированія палатъ необходимо избрать свое бюро; однако, палаты не вездѣ пользуются этимъ правомъ, хотя оно имъ предоставлено. Предсѣдателемъ Верхней палаты въ Англіи, какъ мы видимъ, является ex officio лордъ-канцлеръ; кромѣ предсѣдателя Верхней палаты имѣются еще другія должностныя лица въ народномъ представительствѣ, которыя назначаются королемъ: 1) клеркъ парламента, который обязанъ вести протоколы; это лицо пользуется большимъ почетомъ и получаетъ громадное жалованье (до 40000 рублей); 2) церемоніймейстеръ Чернаго Жезла, который обязанъ исполнять разныя порученія Верхней палаты и предшествуетъ въ церемоніяхъ лорду-канцлеру; 3) экзекуторъ; онъ избирается обыкновенно изъ членовъ палаты лордовъ и надѣленъ обширными

полномочіями по охраненію порядка, тишины и спокойствія депутатовъ. Нижняя палата въ Англіи избираетъ своего предсѣдателя, такъ называемаго спикера, который утверждается въ этомъ званіи королемъ. Спикеръ не имѣетъ права участвовать въ преніяхъ, но онъ снабженъ обширными полномочіями по ихъ веденію. Затѣмъ, должностныя лица нижней палаты, клеркъ, его ассистенты и экзекуторъ Бѣлаго Жезла назначаются королемъ, такъ что бюро въ англійскомъ парламентѣ представляетъ крайне оригинальное сочетаніе, ибо всѣ должностныя лица назначаются и утверждаются короной. На континентѣ Европы, какъ мы уже указывали, установилось общее правило, что предсѣдатель Верхней палаты и его товарищъ обыкновенно назначаются королемъ, наоборотъ, нижняя палата вездѣ избираетъ своего президента или, по крайней мѣрѣ, представляетъ королю кандидата на утвержденіе. Кромѣ того, палаты избираютъ еще изъ числа депутатовъ секретаря, который обязанъ вести протоколы засѣданій, и квесторовъ, которые завѣдуютъ хозяйственною частью зданія. Въ государствахъ республиканскихъ, очевидно, обѣ палаты, какъ верхняя, такъ и нижняя, избираютъ свое бюро. Таковы общія замѣчанія относительно формальныхъ правъ палатъ. Къ этому нужно прибавить, что члены палаты имѣютъ особыя права, эти права сводятся прежде всего къ признанію за ними полной свободы рѣчи; депутатъ не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности за слова, сказанныя въ парламентѣ, иначе какъ посредствомъ дисциплинарной власти предсѣдателя палаты. Во-2-хъ, члены палаты пользуются неприкосновенностью во время исполненія своихъ обязанностей: ни одно судебное мѣсто не можетъ прямо воздѣйствовать на депутата безъ разсмотрѣнія, такъ сказать, этого вопроса самой палатой. Въ-3-хъ, является важный вопросъ, касающійся полученія депутатами жалованья или извѣстнаго содержанія. Этотъ вопросъ имѣетъ значеніе, какъ одно изъ требованій демократической партіи. Когда все представительство народа покоилось исключительно на элементахъ состоятельныхъ, тогда этотъ вопросъ имѣлъ совершенно иное значеніе, депутаты не должны были получать жалованія, такъ какъ наиболѣе вліятельныя и состоятельныя группы населенія сами несли на себѣ эти обязанности. По мѣрѣ широкаго распространенія выборнаго права, съ появленіемъ всеобщей подачи голосовъ явился иной порядокъ, явилась масса достойныхъ людей, которые были не въ состояніи отвлекаться отъ своихъ обязанностей безъ полученія опредѣленнаго содержанія. Поэтому вопросъ о содержаніи членовъ законодательнаго собранія является важнымъ вопросомъ, который выставляетъ демократическая партія, такъ какъ путемъ содержанія бѣдные люди въ государствѣ могутъ также имѣть доступъ въ парламентъ. Если вопросъ о содержаніи не получаетъ вполнѣ опредѣленнаго выраженія, то требуется выдача извѣстныхъ суточныхъ денегъ и денегъ на проѣздъ, которыя даются членамъ парламента. Наконецъ, послѣдній случай имѣетъ мѣсто тамъ, гдѣ вмѣсто выдачи суточныхъ денегъ членамъ парламента выдаются даровые билеты по желѣзнымъ дорогамъ и другимъ путямъ сообщенія. Охрана этихъ важныхъ правъ депутатовъ лежитъ на обязанности самого парламента и можетъ быть отнесена къ числу, такъ сказать, его общихъ формальныхъ правъ, такъ что парла-

ментъ вмѣстѣ съ указанными выше правами провѣрки полномочій и составленія своего бюро, обязанъ слѣдить за тѣмъ, чтобы члены его дѣйствительно ничѣмъ не были стѣсняемы въ своихъ важныхъ политическихъ правахъ.

III. Участіе палатъ въ законодательствѣ.

Въ ученіи о законѣ мы уже говорили о томъ важномъ значеніи, которое парламенты имѣютъ въ области законодательства; мы разсматривали тѣ стадіи движенія закона, по которымъ парламентъ имѣетъ важное значеніе; какъ въ вопросѣ иниціативы, такъ и въ вопросѣ объ обсужденіи законопроекта на заключительномъ голосованіи, вездѣ палаты по современному конституціонному праву имѣютъ преимущественное значеніе. Не повторяя здѣсь тѣхъ замѣчаній, которыя высказаны ранѣе, нужно установить, что предѣлы законодательной власти палатъ не могутъ быть установлены формальнымъ порядкомъ. Палаты имѣютъ возможность касаться всѣхъ самыхъ сложныхъ вопросовъ государственнаго права, подъ условіемъ не выходить изъ рамокъ, указанныхъ основными законами. Хотя всѣ эти рамки имѣютъ мало юридическаго значенія, такъ, напр., въ австрійской и прусской конституціи есть запрещеніе вводить цензуру для печатныхъ сочиненій, тѣмъ не менѣе путемъ разныхъ обходныхъ путей цензура является фактически существующей въ томъ и въ другомъ государствѣ. Законодательство, такимъ образомъ, должно принимать чисто спеціальное значеніе въ сферѣ палаты депутатовъ, и его прохожденіе обставлено извѣстными формальными условіями. Всякій законъ, внесенный въ палату, обыкновенно передается въ особую для того избранную комиссію, которая разсматриваетъ его со всѣхъ сторонъ и представляетъ на утвержденіе всей палаты. Палата принимаетъ этотъ законъ послѣ трехъ послѣдовательныхъ чтеній; первое чтеніе, гдѣ дѣлаются особыя замѣчанія обыкновенно по существу, послѣ котораго проектъ можетъ быть отвергнутъ; затѣмъ, второе чтеніе, когда уже разсматривается проектъ по статьямъ, и, наконецъ, послѣднее, третье чтеніе, сопровождающее уже вотированіе, т. е. принятіе законопроекта. Эти формальныя условія имѣютъ громадное конституціонное значеніе, такъ какъ они обезпечиваютъ для закона возможность безпристрастнаго его обсужденія. Вмѣстѣ съ законодательной властью парламентовъ тѣсно связана ихъ финансовая власть.

IV. Финансовая и административная власть парламента.

Въ наукѣ является большой споръ относительно значенія такъ называемаго бюджетнаго права. Бюджетъ, какъ часть финансовой власти палатъ, является такой мѣрой, которая не можетъ быть строго отнесена ни къ законодательству, ни къ администраціи; поэтому многіе ученые считаютъ необходимымъ выдѣлять бюджетное право въ особую рубрику правъ, и какъ

бы мы ни сомнѣвались опредѣлить его природу, во всякомъ случаѣ ясно только одно, что утвержденіе бюджета должно принадлежать народному представительству.

Какъ извѣстно изъ исторіи Англіи, вся сила англійской свободы зиждится на правѣ парламента вотировать бюджетъ; при этомъ интересно замѣтить, что установившійся въ Англіи обычай, что палаты вотируютъ бюджетъ послѣ того, какъ король согласится на ихъ петиціи, явился важнымъ орудіемъ ограниченія монархической власти, важнымъ способомъ воздѣйствія населенія на корону. Это главное право англійскаго парламента послужило къ тому, что парламентъ дѣйствительно явился полнымъ распорядителемъ государственной власти, приэтомъ въ Англіи вопросъ о бюджетномъ правѣ принялъ совершенно, такъ сказать, правильный, опредѣленный характеръ. Для того, чтобы это право не имѣло какого либо фиктивнаго значенія, какъ это было, напр., въ эпоху Наполеона III во Франціи, является важное постановленіе, что всякій бюджетъ долженъ быть разсмотрѣнъ не только въ его цѣломъ, но главнымъ образомъ по статьямъ; этотъ актъ разсмотрѣнія бюджета по статьямъ и называется appropriation act. Благодаря этому акту, внесенъ большій порядокъ въ расходованіе суммъ, потому что сумма дается не огульно на каждое министерство, а каждый предметъ расхода обсуждается самимъ парламентомъ. Кромѣ вотированія бюджета является по финансовымъ вопросамъ важное право контроля парламента надъ употребленіемъ суммъ. Въ Англіи является весьма сложная процедура, которая значительно обезпечиваетъ самостоятельность парламента. Въ концѣ каждаго отчетнаго года канцлеръ казначейства (министръ финансовъ) вноситъ въ парламентъ смѣту; въ ней находится исчисленіе источниковъ государственныхъ доходовъ, а также исчисленіе предметовъ расхода на предстоящій годъ съ показаніемъ точныхъ цифръ. Въ Англіи существуетъ правило, что финансовый билль не можетъ быть разсмотрѣнъ въ палатѣ прежде разсмотрѣнія его въ комитетѣ. Въ комитетѣ субсидій засѣдаетъ не спикеръ, а особое лицо для того назначенное. Обсужденіе въ комитетѣ имѣетъ то значеніе, что тамъ не нужно соблюдать тѣхъ общихъ формальностей, которыя приняты въ обсужденіи разныхъ законопроектовъ въ парламентѣ. Комитетъ образуется изъ той же самой палаты, только спикеръ предлагаетъ парламенту, угодно ли ему обратиться въ комитетъ; разъ парламентъ даетъ свое согласіе, онъ встаетъ и уступаетъ свое мѣсто особому предсѣдателю комитета. Такимъ образомъ, та же самая палата засѣдаетъ въ видѣ комитета субсидій и разсматриваетъ подробно сложные вопросы, касающіеся росписи. Бюджетное право англійскаго парламента заключается главнымъ образомъ въ правѣ контроля, а не въ средневѣковомъ правѣ—въ отказѣ налоговъ, но это право отказа налоговъ является все-таки основаніемъ всей финансовой власти парламента *). На континентѣ Европы положеніе финансовой власти

*) Гнейстъ въ своемъ сочиненіи «Büdget und Gesetz» говоритъ, что парламентъ никогда и въ принципѣ не признавалъ и не признаетъ за собой права отказа налоговъ, но это является нынѣ исторически невѣрнымъ, такъ какъ изъ этого права отказа и выработалась вся финансовая власть парламента.

парламента находилось въ нѣсколько иномъ отношеніи, чѣмъ въ Англіи. Мы знаемъ, что исторія этого права Англіи и континента является совершенно различной. Путемъ участія народа въ вотированіи налоговъ въ Англіи было сохранено всегда народное представительство и оно, такъ сказать, пережило разныя свои стадіи и перешло изъ среднихъ вѣковъ въ современные. Во Франціи, типической странѣ стараго порядка, народное представительство исчезло въ началѣ XVII вѣка, такъ что ко времени роволюціи мы уже имѣли дѣло съ установившимся практикой порядкомъ, что король безконтрольно распоряжался всѣми средствами своего народа. Съ провозглашеніемъ принциповъ народнаго самодержавія, какъ законъ, такъ и налоги, должны быть только результатомъ согласія народныхъ представителей; не только употребленіе средствъ, но и самое существованіе ихъ было поставлено въ зависимость отъ народнаго представительства. Хартія Людовика XVIII 1814 года, этотъ актъ сочетанія монархическаго и революціоннаго принциповъ, установляетъ также, что всѣ билли должны быть вносимы въ нижнюю палату, причемъ палата не только изъявляетъ согласіе на употребленіе средствъ по статьямъ расхода, но и на самое существованіе налоговъ. На прямые налоги согласіе дается на одинъ годъ, на косвенные налоги—на нѣсколько лѣтъ. Слѣдовательно, въ рукахъ народа оказывается сильное оружіе—право прекращенія правительственнаго полномочія по взиманію и употребленію налоговъ. Въ хартіи 1830 года во Франціи и въ Бельгійской конституціи 1831 года этотъ принципъ повторенъ. Но очевидно, практическая жизнь можетъ нѣсколько стѣснить примѣненіе этого принципа. Государство, очевидно, обязано содержать школы, дороги и суды, и не можетъ отказать въ взиманіи средствъ для покрытія этихъ издержекъ. Вопросы отказа въ средствахъ возникали въ крайнихъ случаяхъ, во время смутъ и въ видѣ крайняго раздраженія противъ правительства *). Слѣдовательно, практика не соотвѣтствуетъ принципу, дѣйствительнаго отказа налоговъ западная государственная жизнь не представляетъ, здѣсь центръ тяжести финансовой власти парламента перешелъ въ контроль употребленія государственныхъ средствъ. Палаты въ этомъ отношеніи получили слѣдующія важныя права: право опредѣленія и учрежденія цифры расхода, право распредѣленія расхода и право контроля расходованія средствъ, отпущенныхъ различнымъ министерствамъ. Весьма любопытныя столкновенія между короной и палатой представляютъ извѣстныя столкновенія прусскихъ палатъ съ княземъ Бисмаркомъ. Въ связи съ бюджетнымъ правомъ находится важное право по управленію войскомъ. Бюджетное право является основаніемъ для содержанія арміи; при современномъ развитіи милитаризма только въ этомъ мо-

*) Въ министерство Полиньяка, наканунѣ революціи 30 года, оппозиція готовилась дать отпоръ правительству отказомъ во взиманіи налоговъ, но дѣло до этого не дошло. Въ наши дни, во время борьбы палаты съ министерствомъ Макъ-Магона, палата прибѣгала къ неутвержденію бюджета и отказала въ налогахъ, но комиссія сама подъ предсѣдательствомъ Жюль-Фавра, предложившая эту мѣру, считала ее лишь средствомъ борьбы. Макъ-Магонъ распустилъ палату, но новые выборы принесли еще болѣе сильную оппозицію, и тогда онъ самъ подалъ въ отставку.

жетъ быть положена нѣкоторая узда народнымъ представительствомъ на ростъ армій, ибо въ отказѣ денегъ на увеличиваніе арміи можетъ быть пріостановлено движеніе милитаризма. Классическая страна, гдѣ развито народное представительство, Англія, до сихъ поръ въ виду ея особаго территоріальнаго положенія, установила тотъ порядокъ, что билль расходовъ на войско утверждается лишь на годъ (этотъ билль носитъ названіе билля о возмущеніи); онъ вносится ежегодно въ палаты, и палаты на одинъ годъ даютъ полномочіе власти для содержанія армій. Такимъ образомъ, каждый годъ этотъ билль можетъ быть не разрѣшенъ палатой, и такимъ образомъ армія должна быть распущена. Въ этомъ смыслѣ Англія стоитъ въ особомъ положеніи, и подобное привилегированное положеніе можно объяснить только ея территоріальными особенными условіями.

Послѣ такихъ указанныхъ выше способовъ вмѣшательства въ администрацію, палаты принимаютъ участіе еще по вопросамъ международныхъ отношеній. Въ этомъ смыслѣ требуется утвержденіе народнаго представительства по трактатамъ, которые касаются различныхъ обязанностей для массъ населенія, такъ что могутъ быть ограничены или извѣстныя гражданскія права народа, или нѣкоторыя изъ этихъ правъ, или они могутъ касаться измѣненій территорій; въ такихъ случаяхъ это можетъ быть сдѣлано лишь при согласіи народнаго представительства. Въ видѣ примѣра нужно указать, что въ 1879 году Венгерскій Сеймъ отвергъ включеніе Босніи и Герцеговины въ составъ Австрійской имперіи. Это условіе объясняется тѣмъ, что въ вопросахъ объ единеніи государствъ затрогиваются выгоды не столько власти, сколько выгоды всего населенія; инкопорированная область можетъ принести лишніе расходы безъ всякаго увеличенія доходовъ страны. Кромѣ этихъ вопросовъ, заключенія мира и ратификаціи международныхъ договоровъ, палаты почти не касаются международныхъ сношеній; почти по всѣмъ конституціямъ государствъ это принадлежитъ особому лицу, монарху. Кромѣ указанныхъ выше правъ палатъ по отношенію администраціи, важное право ихъ касается контроля, и въ виду этого контроля палаты вырабатываютъ цѣлый рядъ правилъ, путемъ которыхъ контроль можетъ быть осуществленъ. Въ числѣ этихъ способовъ контроля надъ администраціей надо считать 1) право выраженія недовѣрія министерству и право запроса; 2) право непосредственнаго обращенія къ коронѣ; 3) право парламентскихъ слѣдствій и наконецъ 4) право принимать петиціи. Этимъ мы и заканчиваемъ разсмотрѣніе компетенціи палатъ и переходимъ къ опредѣленію ея дѣлопроизводства.

§ 6. Парламентское дѣлопроизводство.

Всѣ дѣла въ палатахъ отправляются порядкомъ, соотвѣтствующимъ многолюдному собранію. Мѣры для того устанавливаемыя, носятъ общее названіе парламентскаго дѣлопроизводства. Въ Англіи, какъ вся совокупность государственныхъ учрежденій, такъ и парламентское дѣлопроизводство—рѣ-

зультатъ долголѣтняго опыта исторіи, основано: 1) на законахъ и статутахъ, 2) на правилахъ, выработанныхъ самой палатой, и 3) на правилахъ, установленныхъ палатой для данной сессіи. При опредѣленіи законовъ и статутовъ большую роль играетъ въ Англіи обращеніе къ прецедентамъ. На остальные парламенты Европы громадное значеніе имѣло именно дѣлопроизводство парламента Англіи. Въ началѣ нынѣшняго столѣтія въ самой Англіи это дѣлопроизводство еще не было концентрировано, только въ 1852 году нижняя палата Англіи выработала и скодифицировала свой уставъ; немного позже ея примѣру послѣдовала палата лордовъ. Съ этихъ поръ все болѣе и болѣе стали обращаться къ практикѣ англійскихъ учрежденій; тутъ является цѣлый рядъ вопросовъ, значеніе которыхъ имѣетъ важный юридическій характеръ. Въ числѣ первыхъ этихъ вопросовъ надо поставить вопросъ о количествѣ депутатовъ для дѣйствительности собранія. Въ этомъ отношеніи получается разная цифра для верхней и нижней палаты. Въ Англіи, не смотря на многочисленность верхней палаты, существуетъ старое правило, что для рѣшенія вопросовъ въ палатѣ лордовъ достаточно присутствія 3 членовъ. Объясняется это тѣмъ, что старый Magnum consilium былъ въ то же время и законосовѣщательнымъ учрежденіемъ, и органомъ исполнительной власти, и высшимъ королевскимъ судомъ. Въ нижней палатѣ требуется наличность 40 членовъ, что составляетъ менѣе, чѣмъ $^1/_{16}$ палаты. По уставу германскаго рейхстага оно имѣетъ право постановленія, когда присутствуетъ половина + 1 членъ. Тоже самое требованіе ставитъ и французская палата. Засимъ, важнымъ ставится вопросъ о публичности засѣданій палатъ. Публичность парламента имѣетъ такое же значеніе, какъ публичность суда. Это имѣетъ конституціонное значеніе, ибо благодаря публичности засѣданія, вся нація можетъ имѣть контроль надъ законодательной и судебной властью. Въ Англіи, въ противность всѣмъ конституціямъ de jure, засѣданія парламента негласны; по знаменитому биллю о правахъ всѣ сужденія перламента должны были оставаться тайными, въ противномъ случаѣ грозило судебное преслѣдованіе. Съ теченіемъ времени, члены парламента, получивъ права неприкосновенности, перестали соблюдать это правило; общество, очевидно, само стало требовать гласности засѣданій парламента, и такимъ образомъ de facto англійскій парламентъ доступенъ для публики, есть даже особенно устроенныя мѣста для газетныхъ репортеровъ; но de jure каждый членъ парламента имѣетъ право удалить публику, стоитъ только ему обратиться къ предсѣдателю и заявить, что онъ видитъ въ залѣ постороннія лица, чтобы предсѣдатель немедленно сдѣлалъ распоряженіе объ очищеніи залы отъ публики. При перенесеніи конституціонныхъ учрежденій на континентъ право публичности засѣданій палатъ, какъ средство контроля общества, явилось также внесеннымъ въ конституціи, но такъ какъ въ области суда есть рядъ дѣлъ, рѣшеніе которыхъ можетъ происходить при закрытыхъ дверяхъ, точно также по нѣкоторымъ вопросамъ законодательства палата имѣетъ право совѣщаться въ закрытомъ засѣданіи, при чемъ можетъ быть допущено, какъ и въ судѣ, извѣстное число лицъ, заслуживающихъ полнаго довѣрія. Въ числѣ самихъ формъ дѣлопроизводства мы

можемъ видѣть два порядка: порядокъ англійскій, выработанный исторически, и порядокъ французскій, начертанный при составленіи конституціи 1814 г. Въ Англіи весь центръ тяжести лежитъ на самой палатѣ, она въ полномъ составѣ отправляетъ всѣ обязанности по дѣлопроизводству и образуетъ спеціальные комитеты изъ всего своего состава. Во Франціи, наоборотъ, палата послѣ выбора немедленно раздѣляется на бюро; въ сенатѣ 9 бюро, въ палатѣ депутатовъ 11; самое раздѣленіе происходитъ по жребію съ тѣмъ, чтобы не было подбора партій. Математическая точка зрѣнія при группировкѣ законодателей играетъ такую же роль во Франціи, какую она имѣетъ при выборахъ *). Бюро имѣетъ прежде всего совѣщательный характеръ, въ составъ его входятъ предсѣдатель, вице-предсѣдатель и секретарь. На усмотрѣніе бюро возлагается провѣрка депутатскихъ полномочій и предварительное разсмотрѣніе законопроектовъ и вопросовъ, передаваемыхъ изъ палатъ, которыя могутъ, впрочемъ, поручить комиссіи разработку того или другого вопроса. Выборы членовъ въ спеціальныя комиссіи происходятъ по бюро. Такъ напр., во Франціи существуетъ комиссія законодательной инціативы въ палатѣ депутатовъ, въ которую каждое бюро выбираетъ по 3 члена. Кромѣ этой комиссіи существуетъ ежемѣсячно возобновляемая комиссія петицій, комиссія дѣлъ мѣстнаго муниципальнаго управленія и, кромѣ того, бюджетная комиссія спеціально для нижней палаты. Въ Англіи по общему правилу всѣ вопросы обсуждаются всей палатой, изъ чего однако не слѣдуетъ, чтобы англійская система не знала обсужденія отдѣльныхъ вопросовъ. По англійской системѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ вся палата обращается въ комитетъ. Это обращеніе въ комитетъ бываетъ въ случаѣ такъ называемаго обращенія ея 1) въ комитетъ субсидій и 2) въ комитетъ путей и средствъ. Ни одно финансовое предложеніе не можетъ быть внесено въ палату безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ комитетѣ. Важно, что палата вся обращается въ комитетъ и обсуждаетъ данный вопросъ. Когда палата постановляетъ передать дѣло въ комитетъ, то спикеръ оставляетъ свое мѣсто и его замѣняетъ предсѣдатель финансоваго комитета (черменъ).

Когда по мнѣнію предсѣдателя спорные пункты преніями комитета достаточно выяснены, онъ ставитъ вопросъ, не желаетъ ли комитетъ (т. е., та же палата), чтобы результатъ преній былъ доложенъ палатѣ. Тогда спикеръ занимаетъ свое мѣсто и палата обсуждаетъ то, что было сказано въ комитетѣ. Если пренія не заканчиваются однимъ засѣданіемъ, то комитетъ проситъ дозволенія палаты на продолженіе преній въ ближайшемъ засѣданіи. Предложенія относительно торговли, догматовъ религіи и церковнаго устройства, но не управленія, могутъ быть внесены въ палату не иначе, какъ чрезъ комитетъ.

---

*) Во французскомъ сенатѣ для раздѣленія палаты на бюро примѣняется слѣдующая система: имѣется доска съ наклонной плоскостью, на которой устроено столько гнѣздъ, сколько сенаторовъ; вся доска раздѣлена на 9 клѣтокъ; шары, прокатываемыя по доскѣ, останавливаются въ гнѣздахъ, на каждомъ шарѣ имѣется № сенатора. Такая же система примѣняется въ нижней палатѣ.

Объясненіе подобнаго обращенія въ комитетъ заключается въ томъ, что при преніяхъ въ комитетѣ требуется гораздо меньше формальностей, чѣмъ при преніяхъ въ палатѣ. Но есть нѣсколько вопросовъ, которые требуютъ спеціальнаго разсмотрѣнія, и тогда палата прибѣгаетъ къ учрежденію не постоянныхъ, а спеціальныхъ комиссій. Въ Англіи есть особый характеръ биллей, такъ называемые частные билли. Гнейстъ говоритъ, что частные или приватные билли Англіи суть законы только по формѣ, по содержанію же это административныя распоряженія, издаваемыя по петиціямъ. Такъ напр., желѣзнодорожная компанія проситъ концессію и подаетъ прошеніе въ комитетъ петицій; комитетъ удостовѣряетъ, что всѣ формальности соблюдены, опубликовываетъ это прошеніе, такъ что всякая концессія можетъ быть устроена частной критикой. Далѣе, выслушавъ мнѣніе pro и contra, комитетъ вноситъ частный билль въ палату. Послѣ указанія на такіе предварительные вопросы, касающіеся числа членовъ палаты и обращенія ея въ спеціальные бюро или комитеты, мы остановимся на самомъ ходѣ занятій парламента. Для занятія парламента надо разсмотрѣть слѣдующіе вопросы: 1) порядокъ внесенія биллей; 2) порядокъ ихъ разсмотрѣнія; 3) порядокъ представленія принятой резолюціи на утвержденіе королевской власти. Право на внесеніе законопроекта принадлежитъ правительству. Въ Англіи инициатива въ дѣлахъ финансовыхъ принадлежитъ исключительно правительству *). Въ другихъ государствахъ не столько законъ, сколько обычай установилъ подобное правило.

Всѣ предложенія вносятся отъ имени правительства, по другимъ вопросамъ отдѣльнымъ членамъ палаты принадлежитъ право предложенія на различныхъ условіяхъ, но только это право законодательной инициативы, принадлежащее членамъ парламента, вездѣ требуетъ извѣстной поддержки. Въ Англіи для моціи требуется поддержка одного лица; на континентѣ требуется, чтобы предложеніе было не только поддержано, но и подписано опредѣленнымъ числомъ лицъ. Германскій рейхстагъ требуетъ подписи 15 лицъ. Смыслъ этого правила тотъ, чтобы палата разсматривала законопроекты, поддержанные болѣе значительнымъ числомъ лицъ.

Въ Англіи, въ палатѣ лордовъ каждый лордъ безъ всякой поддержки можетъ внести предложеніе о новомъ законѣ; это правило объясняется воззрѣніемъ на лордовъ, какъ на прирожденныхъ совѣтниковъ короны. Всякій лордъ Англіи имѣетъ право требовать аудіенціи короля, для того, чтобы предложить ему тотъ или иной совѣтъ. Поэтому всякое предложеніе лордовъ въ палатѣ должно быть выслушано и занесено въ протоколъ засѣданія. Наконецъ, сама палата можетъ извѣстное предложеніе передать на разработку особой комиссіи. Французское законодательное собраніе 1872—73 г. г.

---

*) Это установилось исторически, такъ какъ при существованіи территоріальнаго представительства въ Англіи инициатива въ финансовыхъ вопросахъ, предоставленная палатамъ, могла повести къ тому, что парламентъ выслушивалъ заявленія объ ассигнованіи государственныхъ средствъ въ пользу отдѣльныхъ мѣстностей. (См. проф. Градовскій, лекціи 1885 г., стр. 330).

назначило особую комиссію для выработки конституціонныхъ законовъ. Каждый вопросъ можетъ быть разсмотрѣнъ по порученію палатъ въ спеціальной комиссіи. Въ Англіи избираются эти лица изъ всей палаты, во Франціи ихъ избираетъ, какъ мы видѣли, бюро. Лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ французская палата избираетъ слѣдующихъ лицъ посредствомъ scrutin de liste. Палата можетъ выслушивать предложенія, которыя имѣютъ характеръ законопроектовъ, но эти предложенія могутъ касаться и частныхъ вопросовъ, поэтому надо различать законопроектъ и частное предложеніе. Предложенія поступаютъ или отъ правительства, или отъ частныхъ лицъ; послѣднія называются моціями. Моціи не вносятся въ дневную роспись. Такимъ образомъ всѣ предложенія, которыми палата была занята въ данную сессію, обыкновенно извѣстны уже въ началѣ послѣдней, поэтому всегда имѣется извѣстный запасъ дѣлъ на каждое засѣданіе, что и составляетъ дневную роспись (l'ordre du jour, Tagesordnung). Роспись устанавливаетъ предсѣдатель палаты, причемъ члены могутъ дѣлать свои поправки. Для большаго порядка дѣлопроизводства назначаются особые дни недѣли ради отдѣльныхъ заявленій правительства и частныхъ лицъ. Въ англійскомъ парламентѣ среда назначена для разсмотрѣнія предложеній правительства, пятница—для депутатскихъ моцій, остальные дни—для дневной росписи. Правительственный органъ всегда имѣетъ право прервать l'ordre du jour, чтобы сдѣлать важное сообщеніе. При этомъ надо замѣтить важное требованіе дѣлопроизводства парламента, чтобы каждое предложеніе было изложено въ особой формѣ: 1) необходимо письменное изложеніе предложенія; обыкновенно это требуется въ виду необходимости мотивировать точно предложеніе. Во Франціи установилось правило, что обсужденіе безъ мотивированія не допускается. Требуется строго законодательная форма предложенія (языкъ, параграфированіе и редакція), чтобы по принятіи этого предложенія можно было его сейчасъ обнародовать. Менѣе важные вопросы могутъ быть заявлены устнымъ порядкомъ. Предложеніе заявлено, но необходимо разрѣшеніе самой палаты, желаетъ ли она или не желаетъ внести его въ роспись.

Но и въ случаѣ разрѣшенія всякое предложеніе можетъ быть устранено или совершенно или на извѣстный срокъ. Въ англійской палатѣ существуетъ нѣсколько способовъ устраненія неудобныхъ вопросовъ, которые перешли отчасти на континентъ. Эти способы суть слѣдующіе: 1) предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія; 2) переходъ къ очереднымъ дѣламъ; 3) предварительный вопросъ и, наконецъ, 4) внесеніе поправокъ. Значеніе этихъ способовъ слѣдующее. Требованіе отсрочки засѣданія есть парламентскій маневръ извѣстной партіи, которая видитъ, что ея сторонники находятся въ незначительномъ числѣ въ парламентѣ, слѣдовательно, въ слѣдующее засѣданіе партія можетъ болѣе подготовиться къ борьбѣ или большимъ количествомъ своихъ адептовъ, или же болѣе подготовиться къ возраженіямъ. Значеніе этого способа — предложенія перехода къ очереднымъ дѣламъ, состоитъ въ томъ, что по праву каждый членъ палаты имѣетъ возможность предложить вопросъ, не желаетъ ли палата перейти къ очереднымъ дѣламъ,

и спикеръ въ Англіи обязанъ поставить этотъ вопросъ на голосованіе до исхода преній. Слѣдовательно, если какая-либо партія желаетъ отложенія обсужденія этого вопроса хотя бы до слѣдующаго засѣданія, то она можетъ путемъ постановки подобнаго перехода къ очереднымъ дѣламъ устранить на время обсужденіе даннаго предложенія. Третій способъ — предварительный вопросъ. Предварительный вопросъ въ Англіи заключается въ слѣдующемъ: въ концѣ преній спикеръ ставитъ вопросы, вытекающіе изъ преній и рѣшающіе судьбу предложенія. Въ XVII вѣкѣ одинъ изъ парламентскихъ дѣятелей выработалъ оружіе на этой почвѣ для устраненія непріятныхъ билей. Вносится предложеніе, чтобы спикеръ предложенный вопросъ пустилъ немедленно на голосованіе безъ предшествовавшихъ преній. Очевидно, что въ этомъ смыслѣ авторы предложенія и ихъ сторонники будутъ противъ немедленнаго рѣшенія этого вопроса, ибо самый сложный вопросъ безъ предварительнаго разсмотрѣнія, безъ сомнѣнія, будетъ отвергнутъ большинствомъ палаты, такъ что, когда оппозиція не располагаетъ большинствомъ, она можетъ быть все-таки увѣрена, что немедленное голосованіе будетъ отстранено на нѣсколько засѣданій, когда оппозиція можетъ окрѣпнуть, ибо совершенно ясно, что сторонники законопроекта, боясь его поспѣшнаго рѣшенія, будутъ сами подавать голоса за отложеніе преній. На континентѣ этотъ вопросъ ставится въ болѣе обидной формѣ, спрашивается, желаетъ ли палата заниматься даннымъ вопросомъ, стоитъ ли его разсматривать. Четвертый способъ устраненія предложеній—внесеніе поправокъ. Поправка можетъ совершенно исказить весь смыслъ законопроекта. Такъ, въ Англіи въ 1806 году одна партія желала выразить неодобреніе министерству Питта и поднести королю адресъ, въ которомъ говорилось, что министерство это нанесло великій вредъ странѣ. Противная партія внесла поправку, взявъ первую фразу обращенія къ коронѣ и послѣ соединительнаго союза указала, что министерство Питта оказало странѣ великія услуги. Такая поправка была принята. Таковы разные способы устраненія предложеній, внесенныхъ въ парламентъ. Юридическое значеніе ихъ то, что каждое изъ вносимыхъ 4 предложеній должно быть разсмотрѣно раньше, чѣмъ перейти къ обсужденію самаго предложенія. Далѣе, надо указать на самое разсмотрѣніе вопросовъ, подлежащихъ обсужденію парламента. Стадіи парламентскаго дѣлопроизводства въ этомъ отношеніи суть слѣдующія: 1) первое чтеніе; 2) второе чтеніе; 3) отсылка въ комиссію; 4) третье чтеніе и 5) голосованіе. Первое чтеніе имѣло смыслъ тогда, когда законопроекты не печатались и не разсылались предварительно парламенту. Теперь въ наиболѣе формальномъ англійскомъ парламентѣ первое чтеніе ограничивается тѣмъ, что спикеръ прочитываетъ заголовокъ законопроекта и спрашиваетъ палату, желаетъ ли она допустить билль ко второму чтенію. Палата, очевидно, можетъ не допустить, и такимъ образомъ проектъ въ самомъ началѣ можетъ быть отвергнутъ. Но если палата допустила билль ко второму чтенію, то это второе чтеніе заключается въ выясненіи общихъ принциповъ, положенныхъ въ основаніе законопроекта; наряду съ этимъ идутъ возраженія противъ нѣкоторой внѣшней формы законопроекта, расположенія статей и т. п. Если вы-

ясненіе общихъ принциповъ привело къ тому, что законопроектъ признанъ былъ важнымъ и по нѣкоторымъ пунктамъ требующимъ зрѣлаго обсужденія, тогда палата рѣшаетъ подвергнуть его разсмотрѣнію въ особыхъ засѣданіяхъ. Въ Англіи палата, какъ мы уже говорили, обращается въ комитетъ; спикеръ предлагаетъ вопросъ, желаетъ ли палата, чтобы спикеръ оставилъ свое мѣсто.

Въ этой стадіи билль подвергается въ Англіи самой тщательной обработкѣ, обращеніе въ комитетъ имѣетъ назначеніемъ спеціальную разработку билля во всѣхъ его подробностяхъ и окончательное установленіе законопроекта какъ по содержанію, такъ и по формѣ. Въ заключеніе преній предсѣдатель комитета снова ставитъ вопросъ комитету, желаетъ ли онъ сдѣлать докладъ палатѣ, т. е. перейти опять въ оффиціальное засѣданіе. Этому оффиціальному засѣданію палаты дѣлается докладъ о выработкѣ законопроекта и совершается постановленіе о третьемъ чтеніи. Послѣднее чтеніе имѣетъ цѣлью окончательное обсужденіе билля, поправки допускаются только съ большими затрудненіями, и по общему правилу онѣ имѣютъ видъ только редакціонныхъ измѣненій. Наиболѣе разумное основаніе въ этомъ отношеніи встрѣчается въ германскомъ рейхстагѣ, гдѣ въ пользу поправокъ во время третьяго чтенія должно высказаться не менѣе 30 лицъ. Послѣдняя стадія разсмотрѣнія законопроекта есть голосованіе. Голосованіе можетъ происходить посредствомъ закрытой или открытой подачи голосовъ. Мы видѣли, что при выборахъ предпочтительной является закрытая подача голосовъ въ виду возможности соціальнаго воздѣйствія на нѣкоторыхъ зависимыхъ по своему положенію выборщиковъ. Въ парламентѣ, наоборотъ, большее значеніе играетъ вопросъ объ открытой подачѣ голосовъ, члены парламента должны открыто признавать свое собственное мнѣніе, и въ этомъ отношеніи открытая подача голосовъ является способомъ голосованія, вполнѣ подходящимъ къ достоинству парламента *). Указанныя правила, выработанныя главнымъ образомъ въ Англіи, на континентѣ встрѣчаютъ нѣкоторыя отступленія; такъ, во Франціи въ виду указанной системы бюро, въ которомъ происходитъ предварительное разсмотрѣніе законопроекта, имѣется налицо всего 2 чтенія, но за то между чтеніями дѣлается промежутокъ въ 5 дней. Въ Англіи самъ парламентъ опредѣляетъ эти промежутки, и въ его власти всегда сблизить стадіи. Не смотря на большое количество стадій, именно 10, по 5 въ каждой палатѣ, законопроектъ можно въ одинъ день провести чрезъ всѣ стадіи, а въ слѣдующее утро опубликовать. Во Франціи это невозможно, но за то тамъ можетъ быть сокращенъ процессъ парламентскаго дѣлопроизводства вслѣдствіе предложенія вопроса о неотложности. Въ случаѣ рѣше-

---

*) Въ англійскомъ парламентѣ подача голосовъ происходитъ посредствомъ вставанія и сидѣнія; если счетъ голосовъ не выясненъ этимъ способомъ, то дѣлается перекличка, и каждый членъ долженъ заявить „да“ или „нѣтъ“. Если и послѣ этого вопросъ окажется сомнительнымъ, то происходитъ голосованіе посредствомъ раздѣленія. Изъ залы засѣданія позади кресла спикера ведутъ 2 двери; подлѣ каждыхъ дверей устанавливаются счетчики; согласные выходятъ въ правыя, а несогласные въ лѣвыя двери.

нія въ положительномъ смыслѣ для законопроекта устанавливается надобность только одного чтенія, и онъ можетъ пройти также въ одинъ день.

Другое отступленіе отъ англійскаго порядка мы замѣчаемъ на континентѣ во французской системѣ, а именно, что вся палата во Франціи никогда не обращается въ спеціальный комитетъ, а въ разныя спеціальныя комиссіи, составленныя изъ меньшинства членовъ палаты. Засимъ, на континентѣ допускается при голосованіи подача голосовъ закрытая *). Послѣдняя изъ указанныхъ нами стадій парламентскаго дѣлопроизводства состоитъ въ представленіи даннаго рѣшенія палаты на утвержденіе королевской власти. Въ этомъ отношеніи получается различіе, какимъ образомъ корона получаетъ резолюцію палаты. Въ самой Англіи установлялось различіе, что финансовые билли подносятся коронѣ предсѣдателемъ нижней палаты. Обыкновенный способъ состоитъ въ томъ, что резолюціи палаты приносятся на утвержденіе короны путемъ министерства кабинета.

ГЛАВА IV.

МИНИСТЕРСТВО.

§ 1. Конституціонное значеніе министерства.

Кабинетъ въ его отношеніяхъ къ парламенту и коронѣ составляетъ существенный отличительный признакъ конституціонной монархіи. Министры въ конституціонномъ правѣ являются и совѣтниками короны, и представителями даннаго парламентскаго большинства. Согласіе, такимъ образомъ, между короннымъ и народнымъ элементомъ держится именно на учрежденіи министерства, посредствомъ кабинета корона доводитъ свои желанія до свѣдѣнія народнаго представительства съ одной стороны, съ другой стороны парламентъ контролируетъ всѣ дѣйствія правительства. Конечный выводъ изъ этого будетъ тотъ, что, благодаря кабинету, устанавливается солидарное дѣйствіе всѣхъ элементовъ государственной власти, какъ въ области законодательства, такъ и въ области исполненія. Кабинетъ образовался въ Англіи сравнительно довольно поздно, въ Англіи король издавна являлся въ дво-

---

*) Во французской палатѣ кромѣ переклички именной допускается еще подача голосовъ посредствомъ бюллетеней. Каждый членъ получаетъ по 2 бюллетеня, на которомъ отмѣчена его фамилія; бѣлый бюллетень обозначаетъ согласіе, цвѣтной— несогласіе. Квесторы разносятъ 2 урны, одну—для счета голосовъ, т. е. для опусканія въ нее бюллетеней, а другую съ контрмарками для повѣрки. Если, наконецъ, и при этомъ счетѣ предполагается ошибка, то происходитъ vôte publique à la tribune. Каждый членъ вызывается поочередно къ трибунѣ и здѣсь опускаетъ свой бюллетень въ урну. Французскій порядокъ подачи голосовъ принятъ и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ.

якомъ видѣ, какъ глава законодательства,—король въ парламентѣ, ибо законодательную власть онъ раздѣлялъ съ народными представителями, — и во-вторыхъ, какъ глава власти исполнительной — король въ совѣтѣ. Высшимъ установленіемъ при королѣ былъ такъ называемый тайный королевскій совѣтъ, участвовавшій въ осуществленіи всей королевской прерогативы. Эти 2 учрежденія, совѣтъ и парламентъ, помогали королю исполнять эти важныя функціи администраціи и законодательства. Сначала и то, и другое имѣло лишь болѣе совѣщательное значеніе для короля, и можно сказать, что вліяніе ихъ на королевскую прерогативу въ эпоху зарожденія того и другого учрежденія было совершенно обратное, чѣмъ мы видимъ теперь. Совѣтниками короля были люди не только изъ лицъ, имъ же возвышенныхъ, это были крупные магнаты, совѣтъ которыхъ имѣлъ иногда фактически обязательную силу для монарха. Наоборотъ, парламентъ, составленный изъ элементовъ націи, большинство которыхъ представлялось людьми маловліятельными, не могущими дать сильную оппозицію власти, являлся для короля сначала лишь способомъ усиленія его же прерогативы. Земскіе чины во всѣхъ стадіяхъ ихъ прохожденія обыкновенно, какъ мы уже указывали выше, являлись способомъ не ограничивающимъ, а усиливающимъ королевскую власть. Только благодаря совершенно случайнымъ стеченіямъ обстоятельствъ въ нѣкоторыхъ государствахъ мы видимъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи, что земскіе чины, какъ народный элементъ государства, получаютъ перевѣсъ надъ элементомъ короннымъ. Но если таковое было отношеніе парламента и совѣта къ королю при самомъ зарожденіи этихъ учрежденій, то совсѣмъ не такое положеніе мы замѣчаемъ при развитіи и разцвѣтѣ конституціонныхъ учрежденій Англіи. Парламентъ изъ совѣщательнаго учрежденія при короляхъ дѣлается могучимъ распорядителемъ государства. Коментаторы англійскаго права, какъ мы видѣли, признаютъ въ сущности, что въ англійской монархіи суверенитетъ принадлежитъ парламенту (сравни выше слова Блекстона), наоборотъ, совѣтъ все менѣе и менѣе имѣетъ значеніе въ государствѣ и дѣлается исключительно совѣщательнымъ учрежденіемъ. По мѣрѣ развитія и усиленія парламента умаляется значеніе совѣта. Могучій органъ въ государствѣ, совѣтъ, постепенно съуживаетъ свою компетенцію и только de jure еще имѣетъ значеніе высшаго административнаго и судебнаго мѣста въ государствѣ. Самое наименованіе кабинета выработалось въ эпоху наименѣе благопріятную для вольности народа. Карлъ I находилъ, что не только совѣщаніе съ парламентомъ, но и совѣщаніе съ совѣтомъ по его многолюдности было крайне стѣснительно для монарха, ибо требовались особыя условія тайны для обсужденія разныхъ щекотливыхъ вопросовъ государства.

Поэтому онъ приглашалъ лишь нѣсколькихъ лицъ совѣта для совѣщанія въ королевскій кабинетъ, отсюда и произошло такое важное учрежденіе конституціоннаго права, какъ учрежденіе министерства, названное кабинетомъ. Кабинетъ встрѣченъ былъ враждебно какъ королевскимъ совѣтомъ, такъ и въ особенности парламентомъ. Король, благодаря кабинету, получалъ двоякую выгоду: во-первыхъ, эмансипировался отъ вліянія тайнаго совѣта и

во-вторыхъ, настоящіе совѣтники въ виду частнаго устройства кабинета освобождались отъ отвѣтственности предъ совѣтомъ и парламентомъ. Парламентъ долженъ былъ принимать чудовищныя мѣры, для того чтобы фактически парализовать дурное вліяніе кабинета. Въ числѣ такихъ мѣръ былъ билль о преслѣдованіи, о которомъ мы скажемъ ниже. Стюарты своимъ попыткамъ къ абсолютизму встрѣчали энергическую оппозицію въ парламентѣ. Въ концѣ XVIII вѣка, въ 1769 году, для того, чтобы парализовать дѣйствіе кабинета, одинъ изъ замѣчательныхъ государственныхъ людей Англіи, Вилліамъ Темпль, предложилъ планъ, по которому королевскій совѣтъ долженъ былъ состоять изъ 30 членовъ, 15 назначенныхъ королемъ и 15 выборныхъ отъ парламента. Карлъ II принялъ эту мѣру, но практически она осуществлена не была, наоборотъ, вся сила власти въ царствованіе Карла II перешла въ руки 5 министровъ, совокупность которыхъ получила презрительное названіе кабали (cabal), составленное изъ начальныхъ буквъ ихъ фамилій (Клиффордъ, Ашли, Бокингамъ, Арлингтонъ и Лодердаль). Суть всего вопроса по отношенію къ вновь создаваемому учрежденію сводилась, слѣдовательно, къ тому, чтобы это учрежденіе сдѣлать юридически отвѣтственнымъ предъ парламентомъ, другими словами, тайныхъ совѣтниковъ короля, собираемыхъ въ его частномъ помѣщеніи, вывести на свѣтъ и подчинить ихъ вліянію самого парламента. Такъ что когда подобная политика удалась, то кабинетъ, встрѣченный съ такимъ неудовольствіемъ парламентовъ, наоборотъ, сдѣлался однимъ изъ важнѣйшихъ учрежденій Англіи, однимъ изъ могучихъ способовъ вліянія парламентскихъ партій на весь строй управленія государствомъ. Подобная побѣда парламента получалась постепенно, и главнымъ образомъ вліяніе парламента на министерство или кабинетъ было установлено съ Вильгельма III, ибо ему, какъ чужеземцу на англійскомъ престолѣ, по необходимости пришлось опираться на парламентъ. Вильгельмъ III сталъ назначать на высшія государственныя должности такихъ лицъ, которыя располагали извѣстной партіей въ парламентѣ. Это необходимое отношеніе къ парламенту установилось какъ общее правило, и короли Ганноверской династіи, занявшіе англійскій престолъ, уже встрѣтили сильно сформированныя политическія партіи въ Англіи, такъ что имъ приходилось волей неволей обращаться для составленія кабинета къ членамъ какой либо одной партіи, пользующейся большинствомъ въ парламентѣ. Основателемъ настоящаго министерскаго управленія можетъ считаться Робертъ Вальполь, который былъ во главѣ правительства Англіи, какъ министръ двухъ Георговъ, съ 1721 до 1741 г. При немъ образовалось однородное министерство, располагающее большинствомъ въ парламентѣ и установилась прочная связь между кабинетомъ и парламентомъ. Его пріемники не могли съ честью всегда поддерживать подобное высокое учрежденіе, только кабинетъ Питта Старшаго съумѣлъ образовать болѣе или менѣе солидарное министерство. Вступленіе на престолъ короля Георга III произвело очень сильное вліяніе на составъ кабинета, такъ какъ король желалъ имѣть министровъ, не столько располагающихъ большинствомъ въ парламентѣ, сколько лично ему извѣстныхъ. Вполнѣ парламентское министерство мы получаемъ лишь въ концѣ XVIII

вѣка, это министерство Вильяма Питта младшаго. Такимъ образомъ фактически образовалось въ Англіи особое учрежденіе, которое носитъ названіе кабинета; учрежденіе это въ дѣйствительности неизвѣстно, говоритъ проф. Градовскій, англійскимъ законамъ. Черты кабинета слѣдующія: 1) однородность состава, 2) солидарность между его членами, 3) глава министерства и 4) отвѣтственность передъ парламентомъ. Однородность министерства требуется въ томъ смыслѣ, чтобы министры принадлежали къ одной изъ господствующихъ партій въ парламентѣ, дабы политика всего министерства не шла въ разрѣзъ по различнымъ вѣдомствамъ, ввѣреннымъ министрамъ. Во-вторыхъ, солидарность требуется въ томъ смыслѣ, чтобы министры поддерживали другъ друга, чтобы палаты имѣли дѣло со всей политикой всего министерства, и такимъ образомъ страна не терпѣла бы разныхъ направленій въ политикѣ, объясняемыхъ разнородными принципами. Солидарность министерства имѣетъ значеніе еще по вопросу, какъ мы сейчасъ увидимъ, ихъ отвѣтственности. Въ-третьихъ, глава министерства имѣетъ въ виду видимо соединить весь кабинетъ, и главой министерства въ странахъ съ развитымъ парламентскимъ большинствомъ является обыкновенно предводитель извѣстной политической партіи. Такъ, въ Англіи мы видимъ двѣ важныя политическія партіи, тори и виговъ, и представитель парламентскаго большинства является то изъ одной, то изъ другой парламентской партіи. Наконецъ, послѣднее условіе, отвѣтственность, является важнымъ конституціоннымъ условіемъ въ государствѣ, и въ той же родинѣ конституціонализма выработалась главная основа всего государства, именно безотвѣтственность главы его и отвѣтственность министровъ. Англійское право строго держится принципа безотвѣтственности главы государства, „король не можетъ желать зла“ говоритъ старая англійская поговорка, и это выраженіе народной мудрости юридически выразилось въ установленіи отвѣтственности министровъ предъ палатами: министры какъ совѣтники короны, могутъ дать хорошій или дурной совѣтъ королю, поэтому они, какъ подавшіе дурной совѣтъ, и подлежатъ отвѣтственности передъ парламентомъ. Это установленіе принципа отвѣтственности кабинета повело къ тому, что слуги правительства, какими являются министры, не могутъ дѣйствовать въ разрѣзъ съ народнымъ элементомъ государства. Тамъ, гдѣ есть отвѣтственность министровъ, можно сказать, вопросъ о конституціонныхъ гарантіяхъ является вполнѣ устойчивымъ; министры представляются обыкновенно политическими руководителями ввѣренной имъ части администраціи и проводниками въ парламентѣ тѣхъ мѣръ, которыя они считаютъ необходимыми для завѣдуемой ими отрасли. Подобное важное ихъ значеніе мыслимо только при признаніи принципа ихъ отвѣтственности. Конституціонное государство, въ которомъ нѣтъ признанія отвѣтственности министровъ, не можетъ быть признано за таковое. Мы знаемъ, что въ эпоху второй имперіи Наполеонъ III призналъ отвѣтственность главы государства и безотвѣтственность министровъ. Благодаря этому министры являлись совершенными слугами государства, безконтрольно распоряжающимися ввѣренными имъ частями, ибо ихъ покрывала воля главы государства, а самъ глава, могущій быть признаннымъ отвѣтственнымъ по плебисциту,

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

фактически располагалъ такими средствами, какъ давленіе на народное мнѣніе путемъ печати, агентовъ власти и т. п., что всякое его громко провозглашенное начало отвѣтственности становилось пустымъ призракомъ. Послѣ указанія на образованіе кабинета мы должны сказать нѣсколько словъ о его составѣ. Робертъ Моль дѣлилъ государства, принявшія конституцію, на монархіи парламентскія и представительныя. Парламентскими монархіями считались тѣ, въ которыхъ весь центръ тяжести лежалъ въ парламентѣ, представительными тѣ, гдѣ преобладалъ коронный элементъ. Къ первому типу относятся Англія, Бельгія и отчасти Данія, ко второму большинство монархическихъ государствъ. Вся суть этого раздѣленія въ томъ, что въ государствахъ парламентскихъ парламенты успѣли выработать особое раздѣленіе парламента на партіи, и каждая изъ политическихъ партій представляетъ извѣстную солидную силу въ государствѣ. Но раздѣленіе Моля, относящееся только къ конституціоннымъ монархіямъ, можетъ быть приложимо и къ другимъ государствамъ. Благодаря этому различію получается различіе самого состава министерства. Министры въ парламентскихъ монархіяхъ берутся изъ большинства палаты, министры въ монархіяхъ представительныхъ берутся безъ всякаго обращенія вниманія на то, пользуются или не пользуются они расположеніемъ палаты; они даже берутся не изъ числа членовъ палаты. На континентѣ Европы министерства образовались гораздо раньше, чѣмъ развились конституціонныя формы правленія. Образованіе этого учрежденія при государствѣ стараго порядка объясняется необходимостью раздѣленія функціи государственной власти между особыми учрежденіями; явился цѣлый рядъ установленій, которыя должны были содѣйствовать вновь нарождающимся вопросамъ государственной власти; таковы вопросы о народномъ образованіи, о путяхъ сообщенія, часть медицинская, полицейская и т. д.; такимъ образомъ явились новыя вѣдомства: народнаго просвѣщенія, публичныхъ работъ, земледѣлія и мануфактуръ, вслѣдствіе этого получилось различное число министерствъ. Когда была введена конституція, то эти министерства были объединены вмѣстѣ, и получилась въ главѣ должность министра президента. Надо прибавить, что въ Пруссіи еще до введенія конституціонныхъ учрежденій былъ образованъ Staatsministerium, т. е. единое министерство съ президентомъ во главѣ. Но учрежденіе единаго министерства въ монархіяхъ непредставительныхъ является скорѣе мѣрой не выгодной для народа, чѣмъ выгодной, ибо единство власти обращаетъ такую монархію скорѣе въ деспотическую, чѣмъ въ законную, и первый министръ эпохи абсолютизма скорѣе напоминаетъ великаго визиря турецкой имперіи, чѣмъ премьеръ-министра конституціоннаго государства. Первымъ министромъ или министромъ-президентомъ можетъ быть любой изъ министровъ государства. Обыкновенно установляется правило, что первымъ министромъ является министръ иностранныхъ дѣлъ, только изрѣдка во Франціи первыми министрами являются министры юстиціи, а въ Пруссіи лишь одно время министръ-президентомъ былъ военный министръ. Почти во всѣхъ континентальныхъ конституціяхъ мы встрѣчаемся съ тѣмъ же самымъ титуломъ министровъ, которые раздѣляются по извѣстнымъ функціямъ; въ одной лишь

Швеціи министры носятъ названіе членовъ государственнаго совѣта. Но въ Англіи слово министръ почти не встрѣчается и англійскія министерства или, точнѣе, совокупность лицъ, управляющихъ Англіей и входящихъ въ составъ кабинета, носитъ самыя разнообразныя названія; эти названія являются остаткомъ отъ предшествующей исторической эпохи, и учрежденіе нѣкоторыхъ должностей доходитъ до нормандскаго времени. Такъ какъ во главѣ всѣхъ нормандскихъ учрежденій было поставлено то учрежденіе, которое составляетъ нервъ всего государства, именно финансовое учрежденіе, именуемое казначействомъ, то до сихъ поръ первый министръ Англіи носитъ титулъ „перваго лорда казначейства“. Никакого отношенія къ финансамъ этотъ первый лордъ казначейства не имѣетъ, собственно министромъ финансовъ является канцлеръ казначейства. Младшіе лорды казначейства не входятъ въ составъ кабинета. Слѣдующими основными должностями государства являются должности, соотвѣтствующія на континентѣ должности министра юстиціи и должности морского министра. Англія является государствомъ, гдѣ сильно развиты были суды, вотъ почему лицо, стоящее во главѣ судебной власти, пользуется такимъ важнымъ значеніемъ въ области англійскаго права. Сверхъ того, Англія есть морская держава, поэтому морской министръ имѣетъ такое громадное значеніе. Военный министръ подъ видомъ статсъ-секретаря военнаго управленія явился позднѣе, чѣмъ была учреждена въ составѣ кабинета должность морского министра. Морской министръ получаетъ довольно оригинальный титулъ „перваго лорда адмиралтейства“. То, что мы называемъ морскимъ министерствомъ на континентѣ, въ Англіи носитъ названіе комиссіи, учрежденной для исправленія должности генералъ-адмирала. Комиссія состоитъ изъ перваго лорда адмиралтейства и 5 младшихъ лордовъ, въ составъ кабинета входитъ только первый. Министромъ юстиціи Англіи является лордъ-хранитель большой государственной печати или лордъ-канцлеръ. Таковы важныя должности, входящія въ составъ кабинета. Министры въ собственномъ смыслѣ этого слова носятъ названіе статсъ-секретарей; эти должности развились изъ должности государственнаго секретаря или статсъ-секретаря, который былъ сначала одинъ, но затѣмъ на него возлагалась такая масса обязанностей, что эти обязанности пришлось наконецъ раздѣлить между разными должностными лицами. Такимъ образомъ теперь явилось 5 статсъ-секретарей: статсъ-секретарь иностранныхъ дѣлъ, статсъ-секретарь военнаго управленія, статсъ-секретарь внутреннихъ дѣлъ, статсъ-секретарь колоній и статсъ-секретарь Индіи. Статсъ-секретари составляютъ какъ-бы одно цѣлое, и они могутъ по собственной волѣ мѣняться своими должностями безъ соблюденія особыхъ формальностей. Затѣмъ, въ составъ кабинета входятъ другія важнѣйшія должности по управленію Англіей, такъ: президентъ торговаго бюро, президентъ бюро по дѣламъ мѣстнаго управленія, лордъ-хранитель малой королевской печати, генералъ-почтмейстеръ и другія должностныя лица общегосударственнаго и придворнаго управленія. Всего при отставкѣ министерства смѣняется до 60 лицъ *). Послѣ ука-

*) Смѣна придворныхъ лицъ также была подчинена политическимъ соображеніямъ. Пиль потребовалъ въ свое время, чтобы вся женская прислуга королевы была смѣнена (такъ называемый спальный вопросъ).

занія на составъ кабинета мы укажемъ на права министровъ и на ихъ отвѣтственность.

§ 2. Отвѣтственность Министровъ.

Права министровъ опредѣляются или по отношенію къ королю, или по отношенію къ палатамъ. По отношенію къ королю министры являются ближайшими совѣтниками короны, засимъ они являются представителями короны въ парламентѣ: въ этомъ отношеніи палаты должны выслушивать министровъ во всякое время, они могутъ защищать свои законопроекты, они могутъ вносить различные вопросы на разрѣшеніе парламента. Наконецъ, министрамъ принадлежитъ право управленія своей частью, они даютъ общее направленіе и отвѣчаютъ за состояніе этой части передъ палатами; но въ конституціонныхъ государствахъ министры не призваны къ дѣйствительному завѣдыванію своимъ министерствомъ. Каждое изъ нихъ ввѣряется для этой цѣли особымъ постояннымъ должностямъ, которыя не смѣняются вмѣстѣ съ кабинетомъ. Если политическія соображенія требуютъ перемѣны направленія администраціи, то, съ другой стороны, практика нуждается въ установившейся системѣ завѣдыванія извѣстной частью. Это дѣло и попадаетъ въ руки лицъ, которыя спеціально его изучали, которыя являются министрами въ настоящемъ смыслѣ слова, но только подчиняются общему руководству главнаго министерства. Слѣдовательно, король дѣйствуетъ черезъ отвѣтственное министерство. Министры представляютъ прерогативы короны въ парламентѣ подъ своею отвѣтственностью. Поэтому сущность конституціоннаго управленія сводится въ дѣйствительности къ принципу отвѣтственности министерства предъ палатами. Изъ всѣхъ вопросовъ, касающихся отношеній палатъ къ министерству, первое мѣсто занимаетъ вопросъ объ отвѣтственности министровъ. Относительно этого вопроса ученые изслѣдователи представляютъ весьма различныя мнѣнія. Самыя основанія министерской отвѣтственности и ея цѣль являются довольно сложными и могущими дѣйствительно быть выведенными изъ различныхъ началъ. Писатель, наиболѣе просто излагающій принципъ министерской отвѣтственности, есть Бенжаменъ Констанъ. Мы уже говорили выше, что онъ признаетъ вмѣсто трехъ властей Монтескье 5 властей: 1) законодательную срочную (палата депутатовъ), 2) власть законодательную постоянную (палата пэровъ), 3) власть судебную, 4) власть исполнительную (министры) и 5) власть умѣряющую (король). Оставляя въ сторонѣ законодательную и судебную власть, мы видимъ, что исполнительная власть раздѣляется собственно на двѣ: исполнительную въ собственномъ смыслѣ (министры) и умѣряющую (король). Желаніе Констана было доставить королевскому элементу въ государствѣ большее значеніе, чѣмъ только главы исполнительной власти.

Позднѣе Тьеръ выразилъ ту же идею въ извѣстномъ афоризмѣ „le roi regne, mais il ne gouverne pas“. Управленіе сосредоточивается въ рукахъ министровъ, но король облеченъ правомъ давать имъ отставку, когда

они своимъ управленіемъ возбудили недовѣріе къ себѣ палаты. Средствомъ обезпеченія конституціонности ихъ управленія и законности дѣйствій представляется право обвиненія ихъ палатой. Король не отвѣтственъ, министры отвѣтственны. Теорія Констана основана на положеніи, которое еще само требуетъ доказательства, а именно, что положеніе въ государствѣ министровъ именно таково, какъ изображаетъ его Констанъ. Разсматриваемая съ юридической точки зрѣнія эта теорія несостоятельна, такъ какъ король является главой исполнительной власти и притомъ властью, имѣющею свою волю въ управленіи государствомъ. То, что англійскіе юристы называютъ безличностью короля, состоитъ именно въ томъ, что король не можетъ принимать никакихъ мѣръ непосредственно отъ себя и что онъ долженъ дѣйствовать чрезъ оффиціальныхъ представителей, какими являются министры. Слѣдующая теорія по министерской отвѣтственности есть теорія Моля. Моль видитъ въ условіяхъ конституціонной монархіи разницу или раздвоеніе. Мы имѣемъ такое государственное устройство, въ которомъ глава исполнительной власти облеченъ извѣстными правами по управленію и законодательству, самостоятельно и независимо отправляемыми. Съ другой стороны, представители его власти ограничены тѣми правами, которыя конституціями гарантируются гражданамъ и различнымъ общественнымъ союзамъ. Въ силу ограниченія правъ королевской власти извѣстными правами подданныхъ, для нихъ, т. е., подданныхъ, какъ и для короля, требуются извѣстныя гарантіи. Если король можетъ требовать отъ своихъ подданныхъ исполненія законовъ, и въ случаѣ неисполненія является судебное преслѣдованіе, то, наоборотъ, народное представительство, какъ учрежденіе, имѣющее цѣлью защиту и охраненіе правъ гражданъ, облечено правомъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности. Поэтому министерская отвѣтственность есть гарантія для гражданъ. Подобная точка зрѣнія является далеко неосновательной, министерская отвѣтственность, при такомъ взглядѣ на вещи, явилась бы орудіемъ преслѣдованія въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушены законы и конституція. Министры между тѣмъ привлекаются къ отвѣтственности не за одно нарушеніе закона, но и по соображеніямъ цѣлесообразности ихъ обвиняютъ и въ дѣйствіяхъ вполнѣ законныхъ, но тѣмъ не менѣе причинившихъ государству вредъ или убытки. Они привлекаются къ отвѣту не за нарушеніе условій законнаго управленія, но за злоупотребленія властью. Проступки, упущенія и преступленія по должности, за которыя министры привлекаются къ отвѣтственности, могутъ быть подведены подъ двѣ категоріи: злоупотребленіе властью и бездѣйствіе власти. Отъ бездѣйствія власти могутъ произойти столь существенный вредъ и убытки для государства, что должностныя лица должны отвѣчать за этотъ вредъ и убытки точно также, какъ и за злоупотребленіе властью. Теорія Моля не является теоріею исчерпывающей. Обѣ теоріи, Моля и Констана, соотвѣтствуютъ взгляду на конституціонныя государства, который сложился въ 30-хъ годахъ: тогда въ самомъ конституціонномъ правленіи видѣли гарантію правъ, предоставленныхъ гражданамъ. Когда они писали свои теоріи, то конституціонное государство находилось въ области пожеланій, а не дѣйствительности, наука объ упра-

вленіи находилась еще въ младенчествѣ. Когда конституціонализмъ изъ области теорій прошелъ въ дѣйствительную жизнь, тогда измѣнился взглядъ и на самое существо исполнительной власти. Для теоріи министерской отвѣтственности потребовалось другое обоснованіе; если прежде Констанъ, и Моль, и другіе видѣли въ министерской отвѣтственности только гарантію правъ гражданъ, то при новомъ взглядѣ на исполнительную власть это ученіе перешло въ другую крайность. Исполнительная власть, говорили ученые новаго направленія, недѣлима, поэтому король и министры не суть представители разныхъ властей въ области исполненія, какъ думалъ Констанъ. Теорія министерской отвѣтственности должна быть построена на ограниченіи правъ королевской прерогативы. Бишовъ (Bischof) въ своемъ сочиненіи „О министерской отвѣтственности“ стоитъ на этой точкѣ зрѣнія недѣлимости исполнительной власти, вслѣдствіе чего отвѣтственность министровъ должна быть ограниченіемъ королевской прерогативы; они отвѣчаютъ за законность всякихъ актовъ, исходящихъ отъ короля, какъ орудіе его власти. Эта теорія заключаетъ въ себѣ видимое противорѣчіе. Если министры—орудіе короля, то трудно требовать отъ нихъ отвѣтственности. Самуэли въ своемъ сочиненіи, посвященномъ тому же вопросу объ отвѣтственности, старается обосновать министерскую отвѣтственность на началахъ дисциплинарной власти.

Онъ считаетъ, что для выясненія существа министерской отвѣтственности можно приложить тотъ же взглядъ на дисциплинарное взысканіе, которое мы имѣемъ вообще на службѣ. Его теорія не является вполнѣ самостоятельной, такъ какъ благодаря ей необходимо примѣнить къ соотношеніямъ, въ которыхъ стоятъ палаты къ министерству, соотношенія, существующія въ администраціи. Въ администраціи дисциплинарная власть простирается на тѣхъ лицъ, которыя являются дѣйствительно отъ нея зависимыми; такой зависимости мы не видимъ въ министерской отвѣтственности. Для того, чтобы выяснить себѣ значеніе этого института, мы должны выяснить себѣ тѣ цѣли, ради которыхъ существуетъ министерская отвѣтственность. Во-первыхъ, отвѣтственность министровъ имѣетъ свое основаніе въ томъ правѣ, которое предоставлено палатамъ—охранять дѣйствіе конституціонныхъ законовъ, наблюдать за законами, изданными палатами, и слѣдить за примѣненіемъ ихъ въ управленіи. Поэтому первая цѣль установленія министерской отвѣтственности—это быть средствомъ для палатъ для охраненія конституціи. Далѣе мы видимъ, что съ установленіемъ конституціонныхъ учрежденій является различіе между закономъ и распоряженіемъ; министерская отвѣтственность является практическимъ средствомъ для охраненія границы между закономъ и постановленіемъ распорядительной власти. Какъ бы мы принципіально ни установляли этотъ вопросъ, во всякомъ случаѣ министерская отвѣтственность можетъ имѣть громадное значеніе, для того чтобы министры не могли издавать общихъ постановленій, имѣющихъ силу закона. О другихъ способахъ сохраненія законности за административнымъ распоряженіемъ мы говорили выше въ ученіи о законѣ. Въ-третьихъ, министерская отвѣтственность установлена съ цѣлью дать парламенту контроль надъ адми-

нистраціей. Въ этихъ трехъ главныхъ цѣляхъ: 1) охраны конституціи, 2) законности административныхъ распоряженій и 3) вліянія на управленіе и существуетъ министерская отвѣтственность. Построенная на этихъ трехъ главныхъ основаніяхъ, она, очевидно, можетъ быть отдѣлена отъ отвѣтственности другихъ должностныхъ лицъ, ее можно назвать парламентарной отвѣтственностью. Обвиненіе министровъ нельзя считать только въ нарушеніи закона; правда, желательно, когда министры могутъ быть обвинены исключительно за нарушеніе какихъ либо законовъ, ибо обвиненіе въ цѣлесообразности дѣйствій предполагаетъ большой произволъ палатъ. Въ Англіи, при отсутствіи способовъ контроля администраціи, парламенты прибѣгали къ могущественному средству министерской отвѣтственности, эти средства и были обвиненіемъ министровъ. Мы находимъ въ Англіи двѣ главнѣйшія формы отвѣтственности и преслѣдованія министровъ: первая форма—обвиненіе (impeachment), возбуждаемое нижней палатой и разсматриваемое палатой лордовъ въ качествѣ верховнаго судилища. Первый случай былъ въ 1376 г., затѣмъ въ теченіе XVII вѣка къ этому средству прибѣгали парламенты для устраненія мощныхъ министровъ первыхъ Стюартовъ: въ 1626 году лорда Букингама и въ 1676 г. лорда Дэнби. Второй формой парламентскаго преслѣдованія министровъ былъ билль о преслѣдованіи. Билль о преслѣдованіи есть законъ, опредѣляющій преступленіе и соотвѣтствующее ему наказаніе въ каждомъ данномъ случаѣ, слѣдовательно, это спеціальный законъ, да притомъ еще съ обратнымъ дѣйствіемъ. Этотъ ужасный способъ преслѣдованія былъ изобрѣтенъ не столько парламентомъ, сколько королевской властью. Мы находимъ его примѣненіе по отношенію къ герцогу Кларенскому по иниціативѣ его брата Эдуарда IV. Подобныя мѣры мы находимъ въ эпоху Тюдоровъ, но уже послѣ нихъ Стюарты считаются съ этимъ средствомъ, какъ способомъ устраненія нелюбимыхъ парламентомъ министровъ. Послѣдняя попытка примѣненія этого билля была сдѣлана Георгомъ IV по отношенію къ своей женѣ Каролинѣ, отъ которой онъ хотѣлъ отдѣлаться. Палата отказала королю послѣ энергической защиты королевы лордомъ Брумомъ. Остается, слѣдовательно, одна форма, именно билль обвиненія (of impeachment), но такъ какъ при этихъ условіяхъ палата нижняя возбуждаетъ преслѣдованіе, а судитъ палата лордовъ, то на глазахъ всѣхъ былъ процессъ съ Англіи генералъ-губернатора Индіи Гастингса; процессъ продолжался 8 лѣтъ и кончился полнымъ оправданіемъ, представители аристократіи воспользовались правомъ очистить своего собрата отъ всякихъ обвиненій. Особенно интересны положенія о преслѣдованіи министровъ въ Америкѣ. Всякое должностное лицо въ Америкѣ, не исключая президента, можетъ подвергнуться обвиненію со стороны палаты депутатовъ, которая представляетъ такое лицо суду американскаго сената. Сенатъ является высшимъ судебнымъ учрежденіемъ по политическимъ дѣламъ и по преступленіямъ по должности. Въ судебномъ засѣданіи сената предсѣдательствуетъ федеральный судья, тогда какъ обыкновенный предсѣдатель сената есть вице-президентъ Соединенныхъ Штатовъ. Американскій порядокъ имѣетъ то существенное значеніе, что предполагаетъ отдѣ-

леніе вопроса политическаго отъ вопроса уголовной отвѣтственности. Вопросъ политическій состоитъ въ томъ, насколько лицо, обвиненное въ такихъ то злоупотребленіяхъ по должности, можетъ оставаться на службѣ и въ правѣ вообще занимать должности. Вопросъ уголовный заключается въ томъ, какому наказанію должно подвергнуться лицо, въ дѣятельности котораго заключаются признаки уголовнаго преступленія. Эти области весьма точно проведены въ законахъ о судопроизводствѣ въ сенатѣ. Сенатъ можетъ въ крайнемъ случаѣ приговорить министровъ только къ смѣщенію съ должности и запретить впредь занимать какую либо должность, требующую общественнаго довѣрія. Этимъ приговоромъ политическая нравственность удовлетворена, и роль сената оканчивается. Если въ дѣятельности министра заключаются признаки уголовнаго преступленія, то сенатъ дѣлаетъ постановленіе о передачи дѣла въ федеральный судъ, т. е. въ высшую инстанцію обыкновенныхъ американскихъ судовъ. На континентѣ Европы всѣ означенные вопросы не могутъ быть разрѣшаемы на основаніи прецедентовъ, такъ какъ всѣ конституціонныя учрежденія новы. Въ Пруссіи до сихъ поръ закона о министерской отвѣтственности, которую обѣщала статья 6-я конституціонной хартіи, нѣтъ; такого же закона, спеціальнаго, объ отвѣтственности министровъ нѣтъ во Франціи. Спеціальный законъ о министерской отвѣтственности встрѣчаемъ въ Австріи, Румыніи, Греціи и довольно опредѣленное правило въ конституціяхъ шведской и норвежской. Для разсмотрѣнія вопроса о министерской отвѣтственности важно выяснить слѣдующіе пункты его: 1) какія дѣйствія влекутъ за собой обвиненіе министра? 2) какъ судить министра за вредъ и убытки государству: какъ министра, или какъ частное лицо? и 3) какіе судьи компетентны въ данномъ случаѣ? Очевидно, наиболѣе важный вопросъ есть вопросъ о тѣхъ поводахъ, въ силу которыхъ можетъ быть вчиняемо обвиненіе министра. Поводы исчислены эти въ законѣ 1867 года въ Австріи. Въ 3-й статьѣ этого закона министры отвѣчаютъ 1) за акты, исходящіе отъ правительства и ими присовѣтанные, контрассигнованные, 2) за мѣры, исходящія отъ нихъ, въ предѣлахъ ихъ вѣдомствъ и 3) за содѣйствіе или пособничество другому министру въ его противозаконныхъ распоряженіяхъ. Лица, занимающія самостоятельныя должности и не принадлежащія къ числу министровъ, подлежатъ одинаковой съ ними отвѣтственности. Тѣ же постановленія мы встрѣчаемъ въ Венгріи.

Греческій законъ 26-го декабря 1866 года говоритъ по этому поводу слѣдующее: министры отвѣтственны 1) за постановленія, которыя идутъ отъ короля, противорѣчатъ конституціи и законамъ и ими контрассигнованы; 2) отвѣтственность является, когда исполнено распоряженіе, нескрѣпленное компетентнымъ министромъ, до вѣдомства котораго относится это дѣло; 3) самостоятельное изданіе противозаконнаго распоряженія или приказаніе исполнить таковое является поводомъ къ отвѣтственности; 4) неисполненіе требованій конституціи и распоряженій, изданныхъ съ подписаніемъ всего министерства. Кромѣ того, этотъ законъ указываетъ еще нѣсколько категорій поводовъ отвѣтственности: подписаніе акта, обнародываемаго какъ законъ, хотя и не получившаго согласія палатъ, совершеніе министрами дѣйствія,

подлежащаго взысканію въ уголовномъ порядкѣ, или причиненіе вреда и убытковъ государству своимъ образомъ дѣйствій. Румынскій законъ 2-го мая 1879 года опредѣляетъ такимъ образомъ поводы отвѣтственности, причемъ каждой категоріи преступленій соотвѣтствуетъ и опредѣленная мѣра наказанія. Всѣ постановленія судебнаго кодекса касательно преступленій по должности примѣняются и къ министрамъ, но спеціально подвергаются заключенію или запрещенію занимать общественныя должности въ теченіи minimum 3-хъ лѣтъ и maximum—пожизненно: 1) министры, подписавшіе декретъ и издавшіе распоряженія противозаконно; 2) министры, которые намѣренно или обманомъ будутъ стремиться воспрепятствованію свободѣ выборовъ. Запрещенію занимать должности въ теченіи 3-хъ лѣтъ и болѣе подвергаются: 3) министры, подписавшіе декретъ противозаконный и намѣренно вводившіе въ заблужденіе палаты относительно положенія страны; 4) причинившіе матеріальный вредъ государству подчиняются отвѣтственности въ гражданскомъ порядкѣ: вознагражденію за вредъ и убытки. Такимъ образомъ, гражданская отвѣтственность отдѣляется отъ уголовной. Это же начало проведено и въ австрійскомъ законѣ. Послѣ указанія на поводы отвѣтственности важно указать на тотъ судъ и самый порядокъ судопроизводства, который примѣняется въ случаяхъ министерской отвѣтственности. Сообразно примѣру Англіи, обвинителемъ обыкновенно является нижняя палата, судомъ является верхняя палата. Привилось это положеніе вещей чисто исторически, и противъ него можно сдѣлать много возраженій, такъ какъ палата является органомъ политическаго законодательства; слѣдовательно, ея судъ не можетъ имѣть характера безпристрастнаго суда, а скорѣе является политическимъ средствомъ къ воздѣйствію на администрацію. Весьма любопытно стремленіе подчинить министровъ общему суду. Министры являются членами исполнительной власти, судъ, которому они должны быть преданы, іерархически долженъ занимать высшее положеніе въ государствѣ. Въ Бельгіи и Румыніи мы видимъ, что министры предаются высшему суду въ государствѣ; это имѣетъ тотъ смыслъ, что министры гарантированы отъ какого либо посягательства на ихъ свободу. Конституціонный судъ состоитъ изъ лицъ, независимыхъ по своему положенію, непричастныхъ къ политическимъ партіямъ, преобладающимъ въ данную минуту въ палатахъ, изъ лицъ, болѣе или менѣе основательно знакомыхъ съ началами уголовнаго правосудія и процессуальными формами. На континентѣ Европы эта идея преданія министровъ общему суду мало удавалась, стремились учреждать особые государственные суды для министровъ, совершившихъ преступленія по должности. Учрежденіе особыхъ государственныхъ судовъ выгодно прежде всего въ томъ отношеніи, что въ составъ ихъ входятъ какъ представители судебнаго вѣдомства, такъ и политическій элементъ, избираемый палатами. Такой порядокъ мы находимъ въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ и сверхъ того въ законодательствахъ австрійскомъ и венгерскомъ. Правда, нѣкоторыя изъ государствъ приняли бельгійскую систему; Пруссія установила правило, что министры должны быть судимы высшимъ государственнымъ судомъ. Примѣненіе самой отвѣтственности министровъ бываетъ очень рѣдко. Мы находимъ его примѣненнымъ лишь въ

Швеціи и Норвегіи. Въ Вюртембергѣ государственный или верховный судъ составляютъ: 1) президентъ, назначаемый королемъ изъ числа высшихъ судебныхъ должностныхъ лицъ и 2) 12 судей, изъ которыхъ половину назначаетъ король изъ членовъ высшихъ судебныхъ мѣстъ, а другую половину избираютъ палаты одновременно съ лицами, которыя должны поддерживать обвиненіе въ государственномъ судѣ. Въ Греціи предсѣдателемъ суда является президентъ ареопага (верховный кассаціонный судъ) и 12 лицъ избираемыхъ по жребію изъ всѣхъ членовъ ареопага и изъ всѣхъ аппеляціонныхъ судовъ. Порядокъ возбужденія отвѣтственности распредѣляется обыкновенно между палатами. Нѣкоторыя законодательства, какъ австрійское, допускаютъ равноправность палатъ въ этомъ отношеніи. Такъ какъ министры занимаютъ важныя должности въ государствѣ, то обвиненіе ихъ не можетъ быть возбуждаемо по какому либо пустому поводу. Посему конституціи часто гарантируютъ, что вопросъ о преданіи суду долженъ быть поддержанъ значительнымъ количествомъ голосовъ. Въ Австріи существуетъ правило, что для предложенія о преданіи суду необходимо собрать 20 подписей въ верхней палатѣ и 40 подписей въ нижней. Въ обвиненіи должны быть указаны факты, подавшіе поводъ къ такому предложенію. Этого мало, пренія по этому вопросу въ палатахъ допускаются только касательно двухъ предметовъ: желаетъ ли палата перейти къ очереднымъ дѣламъ, т. е. устранить вопросъ обвиненія, или назначить особую комиссію для производства дознанія. Когда дознаніе закончено, то палатѣ представляется докладъ, на основаніи котораго она и рѣшаетъ утвердить этотъ актъ дознанія и приступить къ обвиненію министра, или отклонить его на основаніи фактовъ прежде приведенія въ исполненіе перваго предложенія. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта на первый вопросъ палата избираетъ опредѣленное число членовъ, которые должны поддерживать обвиненіе. Новой гарантіей для серьезности принятія этой мѣры является то, что въ палатахъ требуется усиленное большинство голосовъ ($^2/_3$). Рѣшеніе суда вступаетъ въ законную силу и не подлежитъ обжалованью по существу, можно жаловаться только на неправильное производство слѣдствія. Судъ, разсмотрѣвъ эту жалобу, приступаетъ къ новому слѣдствію и пересмотру дѣла. Таковы въ сущности всѣ вопросы, касающіеся предѣловъ и значенія министерской отвѣтственности. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что вопросъ о министерской отвѣтственности является однимъ изъ главныхъ рычаговъ законности въ государствѣ. Только благодаря надлежащей постановкѣ исполнительной власти по отношенію къ парламенту можетъ быть ясно поставлена вся конституціонная жизнь; но этотъ вопросъ о министерской отвѣтственности играетъ весьма печальную роль въ палатахъ въ томъ отношеніи, что многія государства не въ состояніи имѣть ни устойчивое представительство, ни устойчивую администрацію. Министры, какъ главы администраціи, должны располагать извѣстнымъ устойчивымъ большинствомъ парламента. Вотъ почему въ большинствѣ государствъ вопросъ о министерской отвѣтственности стоитъ въ тѣсной зависимости отъ организаціи политическихъ партій, какъ это мы видѣли выше. Сверхъ того, необходимо выяснить внутреннюю структуру государства, т. е., остановиться

на основныхъ принципахъ суда и администраціи, которые даютъ возможность министрамъ устойчиво опираться на тѣ же конституціонныя учрежденія. Поэтому мы для полнаго выясненія организаціи конституціоннаго государства считаемъ необходимымъ изложить основные принципы его внутренняго устройства.

ГЛАВА V.

СУДЪ И МѢСТНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 1. Судъ.

Судоустройство въ большинствѣ государствъ конституціонныхъ предполагаетъ осуществленіе извѣстныхъ принциповъ, которые всѣ обыкновенно изложены въ дѣйствующей конституціи. Въ числѣ этихъ принциповъ первое мѣсто занимаетъ указаніе на различіе судебныхъ инстанцій государства. Въ государствѣ мы встрѣчаемъ ихъ нѣсколько, отъ низшихъ до высшихъ включительно; разница между этими судами заключается не только въ родѣ дѣлъ, ввѣренныхъ каждому изъ нихъ, по степени важности правонарушенія, но еще въ іерархической зависимости одного отъ другого. Большинство государствъ принимаетъ двоякую форму іерархической зависимости: аппеляціи и кассаціи. Аппеляціонный судъ предполагаетъ пересмотръ дѣлъ по существу, кассаціонный судъ—пересмотръ только въ случаѣ нарушенія формальной стороны судопроизводства. Такимъ образомъ эти основы входятъ въ самую организацію мѣстныхъ судебныхъ учрежденій. Далѣе, установивъ нѣсколько судовъ, важно установить самый принципъ замѣщенія судейской должности. Принципъ замѣщенія судейской должности можетъ быть двоякій: или назначеніе, или избраніе. Первый способъ примѣняется ко всѣмъ высшимъ судамъ, второй обыкновенно къ судамъ низшимъ, къ такъ называемымъ мировымъ учрежденіямъ. Назначеніе обыкновенно сопровождается другимъ признакомъ—несмѣняемостью судей, выборъ предполагаетъ срочность судейскихъ полномочій. Такимъ образомъ, несмѣняемые судьи или судьи выборные—вотъ тотъ элементъ, которому ввѣряется правосудіе въ государствѣ. Далѣе, важно установить еще участіе народнаго элемента на судѣ въ видѣ ли суда присяжныхъ, или коллегіи шефеновъ. Судъ присяжныхъ является политическимъ орудіемъ на континентѣ; съ его заимствованіемъ изъ Англіи мы видимъ, что онъ вездѣ игралъ роль не только какъ способъ улучшенія порядка суда, но и какъ орудіе извѣстныхъ политическихъ идей. Судъ присяжныхъ есть судъ народной совѣсти, вотъ почему нѣкоторыя дѣла спеціально должны быть поручены присяжнымъ. Въ числѣ такихъ дѣлъ признавались въ нѣкоторыхъ государствахъ государственныя преступленія, а въ особенности преступленія печати; преступленія печати суть преступленія такого щекотливаго характера, что они не могутъ быть

рѣшены никакимъ компетентнымъ судомъ, кромѣ суда присяжныхъ. Таковы важныя условія, касающіяся организаціи суда. Эти условія, слѣдовательно, суть слѣдующія три: 1) учрежденіе различныхъ инстанцій суда, аппеляціонныхъ и кассаціонныхъ, 2) несмѣняемость назначенныхъ судей или выборъ судей на срокъ и 3) судъ присяжныхъ. Послѣ указанія на основные принципы организаціи суда, важно установить тѣ принципы, которые касаются самаго судопроизводства.

Мы уже говорили выше, что при проведеніи въ область суда принциповъ конституціонализма необходимо считаться съ тѣмъ началомъ, что конституціонализмъ и свобода личности вездѣ требуютъ своего дальнѣйшаго примѣненія; только въ области нѣкоторыхъ особыхъ отношеній мы можемъ видѣть, что этотъ принципъ не примѣняется вполнѣ, но за то въ большинствѣ отношеній въ государствѣ мы непремѣнно должны наблюдать, чтобы начало человѣческой личности находило себѣ полнѣйшее примѣненіе. По всѣмъ этимъ основаніямъ самая форма процесса и порядокъ судебнаго разбирательства должны отражать на себѣ общія идеи конституціоннаго государства. Процессъ является состязательнымъ, а не слѣдственнымъ. Положеніе на судѣ обвиняемаго гарантируется законами: онъ есть обвиняемый, а не преступникъ, за нимъ признаются всѣ права свободнаго гражданина до полученія вердикта. Мало того, цѣлый рядъ гуманныхъ постановленій (неприводъ къ свидѣтельской присягѣ близкихъ родственниковъ, отказъ отъ дачи показаній со стороны самого обвиняемаго)—все это такія постановленія, которыя показываютъ, что власть хочетъ почеловѣчески отнестись къ личности впавшаго въ преступленіе гражданина. Если такія формы суда и процессы имѣютъ значеніе какъ гарантія свободы личности, то рядъ другихъ формъ процесса имѣетъ общественный и политическій характеръ; таковыми являются условія гласности и публичности суда; только благодаря имъ мы можемъ расчитывать на то, что судъ сдѣлается дѣйствительно органомъ величайшаго значенія. Само общество путемъ гласности и публичности суда можетъ слѣдить за тѣмъ, что происходитъ на этомъ судѣ. По всѣмъ этимъ соображеніямъ нельзя не остановиться на томъ фактѣ, что судъ долженъ быть такъ организованъ, и такъ установлены формы судопроизводства, чтобы они соотвѣтствовали всѣмъ новымъ идеямъ конституціоннаго государства, а эти основныя идеи суть тѣ, которыя обезпечиваютъ свободу личности и общества. Поэтому требованія свободы личности и контроль общества являются необходимыми условіями для примѣненія всѣхъ политическихъ отношеній.

§ 2. Самоуправленіе.

Для того, чтобы конституціонализмъ дѣйствительно былъ проведенъ во всѣ сферы жизни государства, для этого необходимо упрочить его въ области административныхъ отношеній. Въ числѣ этихъ важныхъ вопросовъ является прежде всего возможность устройства наиболѣе цѣлесообразнаго надзора надъ административными органами. Вопросъ объ отвѣтственности

этихъ органовъ и о закономѣрности постановленій администраціи разсмотрѣнъ нами выше въ ученіи о законѣ. Остается, слѣдовательно, установить общее понятіе, касающееся самой структуры организаціи административныхъ властей. Въ этомъ смыслѣ громадное значеніе имѣетъ вопросъ о самоуправленіи. Самоуправленіе есть новая форма администраціи, заключающаяся въ свободномъ участіи народа въ завѣдываніи дѣлами, ввѣренными мѣстнымъ административнымъ органамъ. Самоуправленіе можетъ быть организовано на самыхъ разнообразныхъ основаніяхъ. До сихъ поръ еще государства Европы значительно отстали въ этомъ важномъ вопросѣ управленія.

Въ спеціальной научной литературѣ вопросы управленія вообще и мѣстнаго управленія въ частности, сравнительно, въ недавнее время стали разсматриваться какъ предметъ особой вѣтви политическихъ наукъ, — науки объ управленіи.

Своимъ появленіемъ наука объ управленіи, также какъ ея предшественница — наука полиціи, обязана знаменательному повороту въ изученіи политическихъ явленій, повороту, получившему реальное осуществленіе въ 20-хъ годахъ нашего столѣтія.

Это зависѣло отъ 2 причинъ: отъ измѣненія самаго метода изслѣдованія общественныхъ явленій и отъ введенія новаго элемента въ область изслѣдованія.

Отвлеченный философскій методъ изученія, состоящій въ томъ, что понятіе государства выводилось дедуктивнымъ путемъ изъ какого-либо разъ взятаго философскаго начала,—этотъ методъ постепенно уступалъ мѣсто положительному изученію политическихъ явленій.

Вторая причина—введеніе новаго элемента въ изслѣдованіе: общества и его организаціи. До самаго послѣдняго времени предметомъ политической литературы были исключительно личность и государство. Ученые долго не замѣчали третьяго, не менѣе самостоятельнаго фактора политической жизни, —общества.

Оставляя въ сторонѣ, какое значеніе имѣли эти причины на выясненіе вопроса о государствѣ, о его задачахъ и цѣляхъ, мнѣ достаточно указать, что изслѣдованіе этого вновь открытаго явленія въ политической литературѣ имѣло самое рѣшительное вліяніе на изученіе условій административной дѣятельности въ государствѣ.

Общество и государство—вотъ тѣ двѣ силы, къ сочетанію которыхъ наиболѣе выгоднымъ для политическаго союза образомъ стремятся всѣ новѣйшія политическія теоріи. Государство имѣетъ дѣло не съ отдѣльными личностями, но и съ тѣми формами общественныхъ соединеній, тѣми группами, въ которыя естественно соединяются люди общностью ихъ экономическихъ, духовныхъ, національныхъ и профессіональныхъ интересовъ.

Изслѣдованіе условій дѣятельности государства, стало быть, значительно усложняется, такъ какъ приходится обращать вниманіе уже на всю совокупность только что указанныхъ интересовъ, указывать значеніе и вліяніе каждаго изъ нихъ въ политической жизни.

Съ теченіемъ времени нарождаются новыя требованія, измѣняется соот-

ношеніе общественныхъ классовъ, измѣняется группировка общественныхъ интересовъ, получаетъ новое содержаніе общественная жизнь,—а безъ уясненія этихъ сложныхъ и многообразныхъ явленій трудно понять процессъ историческаго развитія разныхъ системъ мѣстнаго управленія.

При изложеніи системъ мѣстныхъ учрежденій Англіи, Франціи и Германіи важно коснуться не только изложенія правительственныхъ мѣръ, касающихся организаціи мѣстнаго управленія, но и тѣхъ причинъ, которыми эти мѣры должны обусловливаться. Причины же эти двоякаго рода: политическія и общественныя.

Причины политическія отражаются прежде всего на установленіи централизаціи или децентрализаціи управленія, какъ основанія дѣятельности мѣстныхъ установленій.

Причины общественныя должны быть приняты во вниманіе при разсмотрѣніи самого выполненія государственныхъ функцій на мѣстахъ, будетъ ли то система административной опеки или система самоуправленія.

Изучая постепенный ростъ мѣстныхъ учрежденій Англіи, Франціи и Пруссіи, какъ съ политической, такъ и съ общественной стороны, нельзя не обратить вниманія на тотъ фактъ, что реформы этихъ учрежденій, произведенныя въ теченіи двухъ послѣднихъ десятилѣтій, являются результатомъ нѣкоторыхъ общихъ требованій.

Эти требованія суть требованія д е ц е н т р а л и з а ц і и и с а м о у п р а в л е н і я. Первое сводится къ требованію большей самостоятельности мѣстныхъ органовъ для завѣдыванія государственными дѣлами на мѣстахъ; требованія самоуправленія—къ возможно большему участію народа въ исполненіи государственныхъ функцій при управленіи мѣстностью.

Понятіе децентрализаціи едва-ли требуетъ разъясненія; иное представляетъ понятіе самоуправленія. Въ научной литературѣ существуетъ большое разнообразіе взглядовъ въ опредѣленіи этого понятія. Укажемъ на представителей двухъ главнѣйшихъ направленій: философскаго и историческаго.

Основатель науки объ управленіи, Л. Штейнъ, строитъ цѣльную систему управленія, которую онъ пытается всецѣло вывести дедуктивнымъ путемъ.

Подъ самоуправленіемъ разумѣетъ Штейнъ такую организацію исполнительной власти, которая является путемъ вступленія въ исполненіе свободнаго государственнаго гражданства. Это дедукція изъ основныхъ понятій Штейна о политическомъ устройствѣ: государство, учитъ Штейнъ, есть личность. Какъ у личности, у него должна быть воля и дѣятельность. Воля проявляется въ законодательствѣ, дѣятельность въ функціяхъ исполненія. Всѣ формы исполненія распадаются на 2 категоріи—правительство и свободное управленіе. Правительство воплощаетъ въ себѣ единство государственной личности,—слѣдовательно, дедукція изъ основного понятія: государство есть личность. Свободное управленіе вытекаетъ изъ понятія общества, какъ состоянія борьбы интересовъ, вслѣдствіе свободнаго самоопредѣленія индивида. Далѣе идетъ распаденіе свободнаго управленія на 1) самоуправленіе и 2) союзный строй. Подъ первое подходитъ управленіе территоріаль-

ныхъ союзовъ по управленію мѣстностью, подъ второе—организація всѣхъ другихъ соединеній. Всякій союзъ есть юридическая личность, ея основныя черты даны; отсюда вытекаетъ и необходимая организація мѣстнаго территоріальнаго союза: глава его,—воплощеніе воли въ собраніи, и воплощеніе дѣятельности въ управѣ. Изъ этого получается стройная система, не удовлетворяющая, однако, требованіямъ научной конструкціи.

Системой Штейна нельзя охватить всѣ виды мѣстнаго самоуправленія, какъ формы участія общества въ управленіи. Поэтому, при дальнѣйшемъ своемъ изложеніи, давая тѣ или иныя опредѣленія самоуправленія, онъ самъ впадаетъ въ противорѣчія, такъ какъ дедукція изъ его основного понятія—государство есть личность—не можетъ охватить всѣхъ условій жизни.

Далѣе, большинство современныхъ воззрѣній на самоуправленіе основано на положительномъ изученіи политическихъ явленій.

Поэтому мы встрѣчаемъ въ нихъ нѣкоторую односторонность; односторонность состоитъ въ томъ, что изслѣдователи особенностей данной страны стараются возвести ихъ въ общій принципъ самоуправленія.

Отъ этого упрека не можетъ быть свободенъ и самый видный представитель историческаго направленія въ изученіи вопросовъ администраціи, Гнейстъ. Заслуга его въ раскрытіи системы англійскаго самоуправленія, характерная особенность которой—въ томъ, что управленіе мѣстностью лежитъ на помѣстномъ классѣ, несущемъ государственную службу безвозмездно, на началѣ повинности, по законамъ страны, а не по распоряженію администраціи; но система эта не можетъ быть примѣнима къ общественнымъ условіямъ другихъ странъ, поэтому и не слѣдуетъ возводить ее въ общій принципъ самоуправленія.

Я указалъ на 2 наиболѣе видныхъ представителей современной науки: Штейна и Гнейста, какъ наиболѣе типичныхъ представителей основныхъ направленій — философскаго и историческаго въ объясненіи понятія самоуправленія.

Указанными недостатками страдаютъ и теоріи ихъ послѣдователей.

Наша цѣль указать на самый общій признакъ всѣмъ видамъ мѣстнаго самоуправленія, благодаря которому это явленіе рѣзко будетъ отличаться отъ другихъ однородныхъ или только сродныхъ явленій.

Такимъ общимъ признакомъ можетъ быть участіе мѣстныхъ жителей въ отправленіи государственныхъ функцій на мѣстахъ. Эта общая черта всѣхъ видовъ мѣстнаго самоуправленія противополагаетъ эту систему управленія мѣстностью системѣ непосредственнаго завѣдыванія мѣстностью агентами центральнаго правительства.

Но для того, чтобы опредѣлить типъ самоуправленія, необходимо обратить вниманіе на 3 момента: компетенцію самоуправленія, организацію и контроль надъ нимъ.

1) Какая доза государственныхъ функцій предоставлена органамъ самоуправленія: одно-ли право дать совѣтъ, или право постановки самостоятельныхъ рѣшеній безъ права приведенія ихъ въ исполненіе собственной властью или, наконецъ, это будетъ дѣйствительная власть, постановляющая рѣшенія и приводящая ихъ въ исполненіе? Эта — такъ называемая компетенція

органовъ самоуправленія — есть собственно политическая сторона вопроса: дѣло въ томъ, насколько государство по политическимъ условіямъ можетъ довѣрять органамъ самоуправленія. Въ объемѣ этой компетенціи должно сказаться довѣріе государства къ органамъ самоуправленія.

2) Какія общественныя группы должны быть призваны къ самоуправленію; далѣе, какимъ группамъ дается перевѣсъ надъ остальными или, наконецъ, какъ устроить равновѣсіе общественныхъ интересовъ,—это вопросъ общественный, который болѣе всего выражается въ организаціи самоуправленія.

3) Какія средства контроля должны существовать у отдѣльныхъ лицъ, общества и государства, для того, чтобы органы самоуправленія не могли отклоняться отъ возложенныхъ на нихъ задачъ и тѣмъ нарушать чьи-либо права и интересы. Правильно устроенная система контроля преслѣдуетъ какъ политическія, такъ и общественныя цѣли.

Три самыхъ большихъ, самыхъ вліятельныхъ государства Западной Европы: Англія, Франція и Пруссія, представляютъ три типа различныхъ мѣстныхъ учрежденій: типъ децентрализованнаго самоуправленія — Англія, типъ административной бюрократической централизаціи — Франція, типъ смѣшанный — Пруссія.

Нельзя не видѣть различія между типомъ мѣстныхъ учрежденій Англіи и типами другихъ континентальныхъ государствъ.

Во Франціи и Пруссіи мы видимъ единство основаній, въ Англіи этого нѣтъ.

Какъ государственное устройство континентальныхъ государствъ З. Европы построено на теоретическихъ основаніяхъ, такъ и система мѣстнаго управленія стремится къ наибольшей стройности. Духъ англійской конституціи есть духъ компромисса, и этотъ же духъ живетъ и въ мѣстномъ управленіи Англіи.

Политическій строй Англіи — продуктъ постепеннаго историческаго роста; немудрено, что одновременно въ англійскомъ государственномъ устройствѣ и въ мѣстномъ управленіи дѣйствуютъ совершенно разнородныя начала.

Англія предпочитаетъ рядъ постепенныхъ уступокъ новымъ требованіямъ коренной ломкѣ сложившихся порядковъ. Какія же начала находятъ себѣ выраженіе въ тѣхъ или иныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ Англіи? Можно указать на три рода учрежденій, совмѣстное сосуществованіе которыхъ указываетъ на дѣйствіе различныхъ принциповъ въ системѣ англійскаго мѣстнаго управленія. Самыми характерными институтами этихъ трехъ родовъ учрежденій являются: 1) институтъ мировыхъ судей, 2) управленіе приходовъ, городовъ и уній и, наконецъ, 3) бюро мѣстнаго управленія.

Институтъ мировыхъ судей есть одинъ изъ видовъ самоуправленія, какъ формы участія общества въ государственной власти на мѣстахъ.

Компетенція мирового института росла постепенно изъ первоначальной задачи, возложенной на него, — задачи охраненія мира. Отсюда являлась двоякаго рода власть: 1) собственно-полицейская — охраненіе безопасности и 2) судебно-полицейская, какъ видъ необходимой расправы при нарушеніи

порядка. Дальнѣйшее развитіе государственной и общественной жизни обусловливало и развитіе компетенціи мировыхъ судей: къ ихъ полицейскимъ функціямъ привходятъ постепенно обще-административныя, включая и функціи финансоваго управленія; судебно-полицейскія права развиваются въ права чисто судебныя. Такъ какъ мировые судьи назначались въ извѣстномъ количествѣ на цѣлое графство, то съѣздъ ихъ и являлся выразителемъ господствующихъ въ данное время общественныхъ интересовъ. Это были своего рода земскіе представители. Какіе же классы общества и какъ поставляли государству контингентъ охранителей мира?

Мировой судья Англіи есть коронный чиновникъ, назначенный королемъ для исполненія государственныхъ дѣлъ. Почему же онъ считается органомъ самоуправленія, а не агентомъ центральной власти? Потому что назначеніе есть фикція. Коронѣ представляются списки лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ быть мировымъ судьею; списки эти всегда утверждаются.

Мировыхъ судей требуется такое количество, что едва ли для англійскаго помѣстнаго дворянства, джентри, назначеніе это представляетъ какую либо невыгоду. Тѣ лица, которыя по ихъ зажиточности были бы выбраны населеніемъ, и безъ того будутъ назначены. Отправленіе обязанностей мирового судьи въ Англіи является при такихъ условіяхъ такою же повинностью помѣстнаго класса, какъ у насъ напр. повинность присяжнаго засѣдателя.

Такимъ образомъ, система назначенія не препятствуетъ зажиточному классу англійскихъ графствъ занимать эти важныя должности по мѣстному управленію.

Теперь интересно знать, можетъ ли этотъ институтъ обратиться въ безотвѣтственныхъ чиновниковъ центральнаго правительства? Отвѣтъ на это находимъ: 1) въ общихъ условіяхъ соціальной жизни джентри и 2) въ самой постановкѣ института мировыхъ судей.

Принимая на себя управленіе мѣстностью, джентри всегда сознаетъ солидарность своихъ помѣстныхъ интересовъ; эта солидарность джентри, какъ извѣстной общественной группы, дѣлаетъ ее не только распорядителемъ мѣстной жизни, но и важнымъ факторомъ жизни политической. Эта солидарность интересовъ никогда не въ состояніи сдѣлать изъ джентри простое орудіе центральной власти, а напротивъ того, даетъ ей возможность сдѣлаться истинно правящимъ классомъ въ государствѣ.

Вторая причина, обезпечивающая самостоятельность мировыхъ судей, заключается въ отношеніи ихъ къ центру, выражающемся: 1) въ способѣ ихъ дѣятельности по закону, а не по административному распоряженію и 2) въ характерѣ ихъ отвѣтственности передъ судомъ и въ способахъ контроля: контроль надъ ними—контроль парламента.

Такимъ образомъ, разсмотрѣвъ этотъ институтъ со всѣхъ трехъ сторонъ: 1) организаціи, 2) его компетенціи и 3) контроля надъ нимъ, мы должны придти къ заключенію, что этотъ институтъ есть дѣйствительно форма участія общества въ государственныхъ дѣлахъ на началѣ представительства, но только не всѣхъ вліятельныхъ группъ общества, а преимуще-

Типографія В. Безобразова и Ко (Вас. Остр., 8 л., № 45).

ственно одной, которую соединяетъ общность землевладѣльческихъ интересовъ. Мѣстное управленіе есть средство господства этого класса надъ остальными общественными группами. Гнейстъ называетъ это начальственнымъ видомъ самоуправленія, видя въ этомъ, что помѣстное дворянство становится мѣстнымъ начальствомъ на началѣ почетной и безвозмездной службы. Поэтому безвозмездная почетная должность есть, по Гнейсту, необходимый признакъ дѣйствительнаго самоуправленія. Трудно согласиться съ этимъ взглядомъ. Принимая на себя безвозмездно тягости управленія, мѣстное джентри извлекаетъ для себя весьма значительныя выгоды, стоя на стражѣ своихъ исключительныхъ землевладѣльческихъ интересовъ. Здѣсь, стало быть, дѣйствуетъ то же представительство соціальныхъ интересовъ, которое Гнейстъ считаетъ основаніемъ другого, худшаго вида самоуправленія,—самоуправленія хозяйственнаго, основаннаго на представительствѣ интересовъ. Этотъ видъ самоуправленія есть управленіе англійскихъ приходовъ, городовъ, уній и дистриктовъ.

Участіе въ управленіи въ приходахъ основано на платежѣ мѣстнаго налога.

Первоначально приходское управленіе возникло для цѣлей призрѣнія бѣдныхъ, впослѣдствіи къ нему было пріурочено дорожное и полицейское управленіе. Рядъ дѣлъ поручался уже выборной администраціи, и въ выборѣ заинтересованъ былъ не одинъ классъ, а всѣ платежныя силы мѣстности. Соединеніе приходовъ въ уніи влечетъ за собою организацію бюро уніи изъ выборныхъ отъ приходовъ и возложеніе функцій исполненія на платныхъ должностныхъ лицъ. Аристократическій принципъ безвозмездной службы уступаетъ мѣсто демократическому—матеріальному вознагражденію за услуги.

Духъ компромисса сказался въ томъ, что приходскія управленія сначала были поставлены въ зависимость отъ мировыхъ судей тѣмъ, что они назначали должностныхъ лицъ по представленію приходскаго собранія, vestry. Новый видъ самоуправленія, основанный на всесословномъ участіи всѣхъ заинтересованныхъ лицъ, не сразу получилъ прочную постановку.

Наконецъ, послѣдній родъ учрежденій, характеризующій систему англійскаго самоуправленія, это созданіе нѣкоторой централизаціи полицейскаго управленія (1830, 1856), главное же—созданіе бюро мѣстнаго управленія (1871) и централизація школьнаго дѣла въ тайномъ совѣтѣ. Эти учрежденія напоминаютъ намъ континентальную систему администраціи. Государственная власть измѣняетъ отчасти своему исконному началу децентрализаціи управленія и дѣлаетъ рѣшительный шагъ въ своихъ централизаціонныхъ стремленіяхъ.

Итакъ, вотъ какіе принципы одновременно сосуществуютъ въ англійскомъ мѣстномъ управленіи:

1) Принципъ аристократическаго самоуправленія, выражающійся въ господствѣ одного класса надъ другими путемъ безвозмезднаго исполненія на началѣ повинности государственныхъ дѣлъ на мѣстахъ.

2) Принципъ демократическаго самоуправленія, выражающійся въ участіи всѣхъ классовъ въ выборѣ должностныхъ лицъ.

3) Принципъ административной централизаціи, чуждый обоимъ по существу.

При этомъ нельзя не видѣть, что организація мѣстнаго управленія въ Англіи начинаетъ развиваться въ двухъ направленіяхъ:

1) безвозмездная служба одного класса постепенно вытѣсняется въ цѣломъ рядѣ дѣлъ (призрѣніе, дороги, образованіе, народное здравіе) службою по выбору всѣхъ классовъ и

2) государство дѣлаетъ попытки централизовать мѣстное управленіе.

На какую почву сталъ новый законъ 13 августа 1888 г.?

Относительно формы самоуправленія онъ рѣшительно идетъ по пути реформъ, создавшихъ управленіе приходовъ, городовъ и уній. Онъ создаетъ выборные совѣты въ графствахъ. Слѣдовательно, графства получаютъ впервые представительство интересовъ различныхъ общественныхъ группъ, а не одного лишь помѣстнаго класса. Совѣтамъ ввѣряются дѣла какъ административныя, такъ и судебныя. Духъ компромисса сказался главнымъ образомъ въ томъ, что исполнительный органъ графства (соединенный комитетъ) избирается совѣтомъ графства совмѣстно съ съѣздомъ мировыхъ судей (четвертнымъ).

Относительно централизаціи законъ 1888 г. знаменателенъ тѣмъ, что содержитъ въ себѣ постановленіе, что многія дѣла, вѣдомыя теперь центральными установленіями, могутъ быть на основаніи указанныхъ въ законѣ условій переданы совѣтамъ графствъ. Это уже рѣшительно поворотъ къ началу децентрализаціи.

Итакъ, вотъ какова нестройная система англійскаго мѣстнаго управленія, сильная однако тѣмъ, что представляетъ постепенное развитіе формъ управленія сообразно съ ростомъ общественныхъ силъ.

До 1832 г. Англія дѣйствительно представляла гармонію своего устройства и управленія, такъ какъ здѣсь и тамъ правилъ одинъ и тотъ же классъ — мѣстное джентри. Реформа 1832 г. допустила къ участію въ политическихъ дѣлахъ новые слои общества, и, сообразно съ этой демократизаціею политическаго устройства, не такъ быстро, но все же шла и идетъ демократизація мѣстнаго управленія. Знаменитые политическіе законы 1832, 1867, 1884 гг. нашли себѣ отголосокъ въ законахъ 1834 г., 1835, 1858, 1864, 1870 и 1888 гг.

Отъ нестройной системы англійскаго мѣстнаго управленія можно перейдти къ стройнымъ системамъ континента: мы остановимся лишь на системахъ Франціи и Пруссіи.

Французская система администраціи такъ стройна, что о ней можно сказать въ нѣсколькихъ словахъ.

Двумъ лицамъ, аббату Сіэсу, автору конституціи 1799 г., и докладчику закона о мѣстномъ устройствѣ того же года, Редереру, удалось двумя афоризмами опредѣлить руководящія начала французской администраціи въ теченіи этого вѣка.

Сіэсъ говорилъ: „Довѣріе должно идти снизу, а власть сверху“.

Редереръ: „Совѣщаться — дѣло многихъ, дѣйствовать — одного“.

Эти начала практически выразились въ бюрократической централизаціи управленія.

Единоличные органы: префекты, подпрефекты, мэры есть дѣйствительная власть. Совѣты изъ чиновниковъ и изъ представителей общества играютъ роль экспертовъ при агентѣ правительства.

Вся доза участія общества въ административной дѣятельности сводилась, главнымъ образомъ, къ двумъ функціямъ:

1) рекомендаціи должностныхъ лицъ по мѣстному управленію въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ.

2) подачѣ совѣтовъ.

Изъ этой роли экспертовъ какъ относительно предметовъ (avis), такъ и относительно лицъ (рекомендація) совѣты изъ представителей общества рѣдко когда выходили вплоть до 1871 года.

Законъ 1871 г. сдѣлалъ двѣ важныхъ попытки:

1) Дать совѣтамъ департамента самостоятельность въ рѣшеніи нѣкоторыхъ дѣлъ: изъ учрежденія чисто совѣщательнаго они становятся органомъ постановляющимъ рѣшеніе.

2) Кромѣ этой попытки дать власть выборнымъ органамъ, законъ 1871 г. создаетъ департаментскую комиссію, которая а) есть исполнитель земскаго управленія и самостоятельно вѣдаетъ нѣкоторые дѣла, и б) имѣетъ задачею контролировать и руководить префектомъ въ промежуткѣ засѣданій между двумя совѣтами.

Муниципальный законъ 1884 г. приноситъ всѣмъ общинамъ право избирать себѣ мэровъ.

Такимъ образомъ и классическая страна административной бюрократической централизаціи идетъ по пути не только децентрализаціи управленія, но и все бо́льшаго и бо́льшаго допущенія самостоятельнаго участія общества въ веденіи государственныхъ дѣлъ по мѣстному управленію.

Э́та образцовая французскаго централизація административной дѣятельности имѣетъ серьезныя политическія и общественныя обоснованія. Крушеніе стараго порядка и проведеніе новыхъ началъ государственнаго устройства требовали сильной власти въ центрѣ.

Это главная политическая причина французской системы. Не менѣе важны общественныя: на мѣстахъ не было класса, на который могло бы опереться правительство.

Классъ крупныхъ землевладѣльцевъ-дворянъ, въ силу всего своего прошлаго, былъ враждебенъ новымъ порядкамъ; классъ среднихъ землевладѣльцевъ не представлялся ни достаточно сплотившимся, ни достаточно сильнымъ. Оставалось среднее сословіе: представители либеральныхъ профессій, промышленники, торговцы—но оно было чуждо землѣ, а потому и не могло сдѣлаться правящимъ классомъ въ мѣстности. Сословіе это не имѣло ни традицій англійскаго дворянства, ни даже связи съ землей, чтобы имѣть какой-либо авторитетъ среди мѣстнаго сельскаго населенія, чтобы быть не только юридически, но и фактически правящимъ классомъ въ мѣстности. Только въ качествѣ непосредственныхъ агентовъ правительства, среднее сословіе могло править мѣстностью.

Такимъ образомъ и общественныя условія Франціи: крушеніе дворян-

ства, неразвитость массы крестьянства и отсутствіе авторитета на мѣстахъ среди людей средняго сословія, — все благопріятствовало образованію и возстановленію въ новой формѣ старыхъ административныхъ традицій.

Постепенное развитіе класса поземельныхъ собственниковъ съ одной стороны и политическое развитіе массы съ другой привело естественно къ большему развитію жизни мѣстныхъ союзовъ. Соотвѣтственно этому все болѣе и болѣе раздаются теперь во Франціи голоса въ пользу децентрализаціи и самоуправленія.

Намъ остается еще сказать о мѣстномъ управленіи Пруссіи.

Особенность отношеній, возникающихъ въ мѣстномъ устройствѣ Пруссіи, объясняется тѣмъ, что здѣсь, какъ вообще въ Германіи, сравнительно долгое время сохраняются слѣды феодальнаго строя.

Государственная власть въ Пруссіи охотно опиралась при управленіи мѣстностью на дворянъ-землевладѣльцевъ, которые служили ему на мѣстахъ не въ силу ихъ государственнаго значенія, какъ мировые судьи Англіи, а въ силу частнаго права, права землевладѣнія.

Извѣстныя государственныя функціи были прикрѣплены къ землѣ, и съ правомъ пріобрѣтенія даннаго земельнаго участка переходили на новаго собственника. На новаго владѣльца рыцарскаго имѣнія переходили и права судебныя и полицейскія надъ населеніемъ его округа. Это такъ-называемая вотчинная полиція и юстиція.

Въ знаменитыхъ реформахъ Штейна проведены были три главныхъ требованія: 1) Отмѣна крѣпостного права. 2) Призваніе къ управленію другихъ сословій, какъ въ городахъ (1803 г.), такъ и въ уѣздахъ. 3) Неограниченное право пріобрѣтать собственность. Этими тремя началами въ мѣстномъ устройствѣ измѣняется не только политическая, но главнымъ образомъ соціальная сторона управленія.

До 1807 г. въ уѣздахъ было лишь представительство изъ Rittergutsbesitzer'овъ, такъ называемый Kreiskonvente. Это представительство имѣло главнымъ образомъ двѣ функціи: 1) органа финансоваго управленія и 2) органа поставляющаго чиновника Landrath'а. Это земскій совѣтникъ короны, какъ защитникъ интересовъ земли, или, вѣрнѣе, дворянскихъ интересовъ передъ правительствомъ. Постепенно, не смотря на свой выборный характеръ, онъ все болѣе и болѣе превращался въ чиновника короны. Условія отвѣтственности и контроля, обезпечивающія самостоятельность англійскихъ мировыхъ судей, были совсѣмъ иного рода въ Пруссіи.

Послѣ 1807 г. съ отмѣною крѣпостного права измѣняется и характеръ мѣстнаго представительства. Земля имѣетъ депутатовъ не только отъ дворянства, но и отъ общинъ.

Такимъ образомъ, является сословное представительство въ уѣздѣ: крупныя имѣнія, города и сельскія общины. Законодатель полагаетъ, что, благодаря такому одновременному представительству трехъ интересовъ, уѣздное представительство явится дѣйствительнымъ выраженіемъ нуждъ мѣстности.

Но такъ какъ предоставленіе каждому интересу его законной доли вліянія въ представительномъ собраніи рѣдко достигаетъ цѣли, то то же

случилось и въ Пруссіи. Въ силу своей болѣе близкой связи съ землею, распорядителями уѣздныхъ дѣлъ явились все же землевладѣльцы.

Въ обезпеченіи землевладѣльческихъ интересовъ и состоитъ главнымъ образомъ программа консервативной партіи Пруссіи. Либерализмъ выросъ среди городскихъ условій и имѣетъ своимъ главнымъ выразителемъ такъ называемую буржуазію.

Борьба этихъ консервативныхъ и либеральныхъ партій не только за власть въ центрѣ, но и на мѣстахъ предопредѣляетъ весь ходъ развитія мѣстныхъ учрежденій Пруссіи и характеръ предпринимаемыхъ реформъ.

Чего добивались сравнительно скромные проекты уѣзднаго управленія, вносимые представителями либеральной партіи въ парламентъ, начиная съ 60-хъ годовъ? Уничтоженія послѣднихъ остатковъ крѣпостного права: вотчинной полиціи и наслѣдственности въ исполненіи должности сельскаго старосты.

Верхняя палата представила такую оппозицію, что пришлось назначить коронѣ новыхъ 25 членовъ для того, чтобы проектъ прошелъ.

Таково общее направленіе и характеръ мѣръ о мѣстномъ управленіи въ Пруссіи.

Задача реформъ, начавшихся съ 1872 г. и незаконченныхъ еще до сихъ поръ, шла гораздо далѣе.

Задача ихъ—провести въ мѣстномъ управленіи принципы новаго государственнаго устройства, а именно торжество правовыхъ началъ и участіе общества въ государственной власти.

Въ виду этихъ широкихъ цѣлей система мѣстнаго управленія Пруссіи, образованная на основаніи законовъ послѣднихъ 29-ти лѣтъ, представляетъ двѣ главнѣйшія черты:

1) Стремленіе соединять элементъ правительственный и элементъ общественный въ одной коллегіи для болѣе полной гармоніи интересовъ общества и государства и

2) Призвать общество къ участію не только въ управленіи, но и въ мѣстномъ контролѣ надъ нимъ. Послѣднее начало выражается въ организаціи прусской административной юстиціи.

Послѣ указанія на типическія стороны самоуправленія Англіи, Франціи и Пруссіи, мы можемъ сказать, что эти идеи имѣютъ большой успѣхъ и въ другихъ государствахъ. Въ германскихъ государствахъ, почти во всѣхъ, оно организуется по системѣ Пруссіи, и для нихъ имѣла громадное значеніе та борьба, которую пришлось выдержать прусскому государству въ области административныхъ отношеній. Далѣе, въ области самоуправленія весьма важно указать на ту господствующую доктрину, которую теперь оно пріобрѣтаетъ. Самоуправленію стремятся придать именно его юридическій характеръ; въ самоуправленіи видятъ не столько гарантію для самого общества, сколько гарантію для государства. Если мы пожелаемъ взглянуть на то, какое значеніе имѣютъ принципы самоуправленія, то мы можемъ сдѣлать слѣдующія общія заключенія: самоуправленіе можно разбить на 3 основныхъ вопроса,

его компетенцію, организацію и контроль. Компетенція самоуправленія должна обнимать всѣ дѣла мѣстной администраціи, которыя могутъ быть переданы въ мѣстное завѣдываніе. Вопросъ о томъ, какія дѣла могутъ подлежать центрамъ или мѣстному завѣдыванію, можетъ быть разрѣшенъ законодательной властью; только точный законъ можетъ постановить, что рядъ такихъ дѣлъ долженъ быть отнесенъ къ завѣдыванію центра и затѣмъ все остальное ввѣряется завѣдыванію мѣстной администраціи. Организація самоуправленія, вполнѣ соотвѣтствующая новымъ требованіямъ, предполагаетъ, что къ самоуправленію должно быть примѣнено то же начало, по которому народъ принимаетъ участіе въ законодательной власти, т. е. начало выборовъ. При этомъ сама избирательная система должна представляться въ такомъ видѣ, чтобы она была наиболѣе соотвѣтствующей дѣйствительнымъ потребностямъ народа, а таковой системой должна быть признана система территоріальнаго представительства, въ которой мѣстные союзы имѣютъ значеніе союзовъ, объединяющихъ населеніе, пріучающихъ его къ политической жизни. Выборная организація всего мѣстнаго самоуправленія предполагаетъ, что не только лица, составляющія совѣщательный органъ, но и лица, представляющія органы исполнительные, должны быть выборныя. Далѣе, необходимо установить то общее правило, чтобы контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ былъ ввѣренъ какому либо компетентному учрежденію. Для самостоятельности администраціи необходимо, чтобы контроль былъ надъ законностью, а не надъ цѣлесообразностью мѣстныхъ самоуправляющихся органовъ. Можно отмѣнять постановленія разныхъ мѣстныхъ органовъ, обжаловать постановленія выборной администраціи, но важно вездѣ наблюдать тотъ принципъ, чтобы контроль надъ самоуправленіемъ былъ не только въ интересахъ государства, но и въ интересахъ общества и отдѣльныхъ лицъ. Таковы общіе принципы, которые важны для того, чтобы конституціонное государство имѣло надлежащее примѣненіе своихъ началъ и въ области другихъ функцій государства, т. е. въ области суда и въ области администраціи.

14215.

М. И. СВѢШНИКОВЪ.

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

ТОМЪ I.

ВЫПУСКЪ II.

БИБЛІОТЕКА
УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

ОСНОВНЫЯ НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО СТРОЯ.

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ

(КОНСПЕКТЪ).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Книжный Магазинъ К. Л. Риккера.
Невскій просп. 14.

1895.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛІОТЕКА

Типографія В. Безобразова и К° (Вас. Остр., 8 л., д. 45).

БИБЛІОТЕКА
УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФИН.

КНИГА II.

ОСНОВНЫЯ НАЧАЛА РУССКАГО ГОСУДАРСТВЕННАГО СТРОЯ.

ОТДѢЛЪ I.

Власть.

ГЛАВА I.

СУЩЕСТВО ВЕРХОВНОЙ ВЛАСТИ ВЪ РОССІИ.

§ 1. Самодержавіе.

Существо верховной власти въ Россіи опредѣляется основными законами Россійской Имперіи. Основные законы стоятъ во главѣ всего Свода Законовъ Россійской Имперіи, съ нихъ и начинается такимъ образомъ изложеніе нашего государственнаго права. Первыя двѣ статьи основныхъ законовъ, входящія въ I томъ Свода Законовъ, соединены вмѣстѣ подъ общимъ названіемъ: „О существѣ верховной самодержавной власти“. Эти статьи въ числѣ 81 статьи основныхъ законовъ входятъ въ раздѣлъ первый „О священныхъ правахъ и преимуществахъ верховной и самодержавной власти“. Юридическому изслѣдованію подлежитъ, главнымъ образомъ, статья первая, ибо она только и опредѣляетъ существо верховной власти въ Имперіи. Вторая статья говоритъ о томъ, что та же власть, которая указана въ статьѣ первой, принадлежитъ императрицѣ, иначе, лицу женскаго пола, когда оно вступитъ на престолъ за неимѣніемъ лица мужского пола. Статья первая говоритъ слѣдующее: „Императоръ всероссійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный, повиноваться верховной его власти не токмо за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ. Цитаты, подведенныя подъ эту статью, суть слѣдующія: во-первыхъ, статья 20 Воинскаго Устава 1716 года, марта 30, статья Морского Устава 1720 года, января 13 (книга V) и, наконецъ манифестъ императрицы Анны Іоанновны, 28-го февраля 1730 года „О воспріятіи самодержавія и объ учиненіи вновь присяги“. Всѣ эти узаконенія вмѣстѣ съ основнымъ закономъ 5 апрѣля 1797 г.:

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 л., № 45).

„Объ учрежденіи императорской фамиліи“ взяты были Сперанскимъ для оправданія словъ: „императоръ всероссійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный“. Вторая часть статьи первой—„повиноваться верховной его власти не только за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“—взята изъ регламента Духовной коллегіи. Главнымъ источникомъ, такимъ образомъ, опредѣленія самодержавія являются документы царствованія Петра I, которые написаны имъ почти собственноручно (регламентъ Духовной коллегіи, воинскій артикулъ и морской артикулъ). Манифестъ императрицы Анны Іоанновны, какъ извѣстно, былъ изданъ тогда, когда она уничтожила свой договоръ съ верховниками, опредѣляющій ограниченіе ея самодержавной власти, и категорически заявила о принятіи ею самодержавія. Слѣдовательно, въ 1730 году понятіе самодержавія, какъ опредѣляющее существо верховной власти Россіи, было уже ясно и рельефно подтверждено. Это являлось вполнѣ незыблимымъ основаніемъ нашего государственнаго права и послѣдующіе царствующіе монархи никогда не подвергали этотъ вопросъ о самодержавіи новому подтвержденію, такъ какъ считали его совершенно твердо установившимся. Въ манифестахъ о восшествіяхъ на престолъ не было даже особой оговорки о поддержаніи самодержавія, только такая особая мотивировка необходимости поддержанія самодержавія была высказана въ манифестѣ покойнаго государя, изданномъ 29 апрѣля 1881 года, слѣдовательно, послѣдовавшемъ послѣ манифеста о восшествіи на престолъ, въ которомъ по примѣру прежнихъ манифестовъ также не оговорена была особая необходимость поддержки и защиты самодержавія. Поэтому манифестъ 29 апрѣля 1881 года долженъ быть отмѣченъ, какъ единственный по настоящее время манифестъ, подтвердившій съ высоты престола необходимость твердой защиты самодержавія. Статья первая основныхъ законовъ даетъ намъ право вывести слѣдующія черты, опредѣляющія форму правленія въ Россіи: во-первыхъ, Россійское государство есть монархія, во-вторыхъ, монархія самодержавная и неограниченная. Въ этой статьѣ не сказано о наслѣдственности монархіи, намекъ на наслѣдственность сдѣланъ только во второй статьѣ, о наслѣдованіи же престола говорятъ статьи 3 до 36. Поэтому къ тремъ указаннымъ чертамъ надо прибавить четвертую—наслѣдственность монархической власти. Черты эти не будутъ полны, если мы къ нимъ не прибавимъ весьма важную черту государственнаго права, именно законность управленія Имперіей, о чемъ говоритъ VIII отдѣлъ перваго раздѣла основныхъ законовъ, именно отдѣлъ о Законахъ (статьи 47 до 79). Такимъ образомъ, мы можемъ насчитать слѣдующія основныя черты формы правленія въ Россіи: во-первыхъ, монархія, во-вторыхъ, самодержавіе, въ-третьихъ, неограниченность, въ-четвертыхъ, наслѣдственность власти и въ-пятыхъ, законность управленія. Приэтомъ понятія—самодержавіе и неограниченность довольно трудно поддаются различенію. Въ своемъ руководствѣ „Къ познанію законовъ“ Сперанскій говоритъ, что понятіе наше о верховной власти выражается двумя терминами: самодержавіе и неограниченность. Слово „самодержавіе“, по его мнѣнію, имѣетъ два разныхъ смысла: когда оно прилагается къ государству, то обозначаетъ независимость государства отъ всякой по-

сторонней власти; когда оно прилагается къ государю, то оно обозначаетъ соединеніе всѣхъ стихій державнаго права во всей полнотѣ ихъ безъ всякаго участія раздѣленія ихъ. Слово „неограниченность“ власти обозначаетъ то, что никакая другая власть на землѣ, ни внѣ, ни внутри Имперіи, не можетъ положить предѣловъ верховной власти Россійскаго Самодержца. Профессоръ Градовскій пытался далѣе продолжить мысль Сперанскаго и терминамъ „неограниченный“ и „самодержавный“ давалъ совершенно своеобразное толкованіе: неограниченности власти Русскаго Государя онъ противополагалъ ограниченную извѣстными нормами власть конституціоннаго государя; слово „конституція“ и есть совокупность такихъ нормъ права, которыя стоятъ выше верховной власти государя. Слово „самодержавный“ онъ противополагалъ раздѣленію власти государя съ какими либо иными учрежденіями въ государствѣ, другими словами, онъ противополагалъ самодержавное государство государствамъ съ народнымъ представительствомъ. Подобное разграниченіе можетъ быть имѣетъ научное основаніе, но въ нашемъ правѣ, повторяемъ, провести различіе между терминами „самодержавный“ и „неограниченный“ довольно трудно; приэтомъ, если допустить толкованіе профессора Градовскаго, то это толкованіе не совсѣмъ будетъ правильно при разсмотрѣніи современнаго понятія о власти государя. Народное представительство не есть элементъ въ государствѣ, который борется съ верховною властью, а наоборотъ, въ современномъ конституціонномъ правѣ какъ институтъ королевской власти, такъ и институтъ народнаго представительства разсматриваются какъ извѣстные способы, обезпечивающіе порядокъ и свободу въ государствѣ. Происхожденіе этихъ элементовъ давно уже забыто. Современные парламенты не суть земскіе чины среднихъ вѣковъ, которые представляли собой дѣйствительно отличный элементъ отъ власти и съ которыми власть вступала въ договорныя отношенія. Во всѣхъ современныхъ государствахъ такъ или иначе допускается существованіе извѣстной сильной власти. Мы уже говорили выше, что самые основные законы могутъ быть подвержены пересмотру, значитъ юридически и конституціонное право допускаетъ существованіе такой верховной власти, которая является высшимъ регуляторомъ всей политической жизни. Слѣдовательно, говорить о самодержавіи какъ о противоположеніи такому строю, гдѣ державная власть раздѣляется между многими людьми, это теперь едва-ли является нужнымъ; такое толкованіе имѣло значеніе въ началѣ XIX вѣка, когда вопросъ о народномъ представительствѣ дѣйствительно сводился къ вопросу объ отнятіи у монархическаго элемента извѣстной доли его власти, монархическій элементъ былъ враждебенъ всякому расширенію свободы въ государствѣ и потому конституціонныя государства перваго десятилѣтія XIX вѣка представляютъ намъ государства, въ которыхъ монархическій и народный элементы стоятъ какъ два враждебныхъ лагеря. Слѣдовательно, понятіе самодержавія должно быть истолковано по его источникамъ лишь какъ указаніе на всю полноту верховной власти. Самый терминъ „самодержавіе“, который встрѣчается еще въ московскомъ періодѣ, явился несомнѣнно какъ переводъ греческаго слова „автократъ“ и перешелъ къ намъ

съ сильнымъ вліяніемъ образованности и политики Византіи. Профессоръ Энгельманъ объясняетъ слово „самодержавіе“ появленіемъ его послѣ сверженія татарскаго ига, потому что ханы Орды, требовавшіе дани съ русскихъ великихъ князей, являлись какъ бы сюзеренами русскаго государя, государь держалъ землю не отъ себя самого, а отъ нихъ; съ сверженіемъ же татарскаго ига государи держатъ землю сами по себѣ и такимъ образомъ составляется понятіе о самодержавіи. Подобное толкованіе имѣетъ за себя кромѣ этимологическаго смысла слова еще нѣкоторое историческое оправданіе. Эпоха возникновенія идей самодержавія дѣйствительно является послѣ сверженія татарскаго ига, но эта же эпоха, эпоха Іоанна III, является именно эпохой распространенія византійскихъ идей, поэтому самое слово „самодержавіе“ скорѣе можно объяснить тѣми идеями о верховной власти, которыя были принесены къ намъ изъ Византіи и для распространенія которыхъ почва являлась замѣчательно удобная. Изъ исторіи русскаго права извѣстно, что съ перенесеніемъ великокняжескаго престола на сѣверъ Россіи, сначала во Владиміръ, а потомъ въ Москву, монархическій элементъ значительно усилился, элементы же аристократическій и демократическій, выражавшіеся въ видѣ княжеской думы и вѣча, совершенно теряютъ свое значеніе; сначала исчезаетъ вѣче, а затѣмъ исчезаетъ постепенно и княжеская дума, какъ элементъ, ограничивающій власть государя. Поэтому понятіе самодержавія и могло развиться при наличности извѣстныхъ фактическихъ условій. Опредѣляя такимъ образомъ неограниченность и самодержавіе, какъ два понятія имѣющія въ виду оттѣнить полноту власти императора, мы должны опредѣлить ихъ юридическое значеніе. Юридическое значеніе этихъ понятій состоитъ въ томъ, что нѣтъ никакихъ нормъ, стоящихъ выше воли самодержца. Если эта воля самодержца является единственнымъ источникомъ правъ и обязанностей подданныхъ въ государствѣ, сама самодержавная власть установляетъ нѣсколько основныхъ положеній, которыя ограничиваютъ волю самодержца и это самоограниченіе верховной власти выражается въ видѣ положительнаго закона; положительный законъ имѣетъ и другія основныя черты верховной власти Имперіи: наслѣдственность и законность управленія. Наслѣдственность монархической власти въ Россіи представляется однимъ изъ важныхъ условій нашего государственнаго строя. Далѣе, законность предполагаетъ, что воля монарха должна быть выражена въ положительномъ законѣ, это есть единственный источникъ для всѣхъ подчиненныхъ властей и для всѣхъ подданныхъ въ государствѣ. Но какъ порядокъ наслѣдованія престола, такъ и вопросъ о законности управленія могутъ быть видоизмѣнены самой самодержавной властью. Самодержавная власть является юридически источникомъ всего правопорядка въ государствѣ.

§ 2. Наслѣдственность престола.

Статья третья Основныхъ законовъ говоритъ: „Императорскій всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ

Императорскомъ домѣ". Въ цитатахъ къ этой статьѣ подведены слѣдующіе законы: во-первыхъ, Основной законъ о престолонаслѣдіи, изданный по повелѣнію императора Павла I, затѣмъ манифестъ 12 декабря 1825 г. о восшествіи на престолъ императора Николая I, далѣе, манифестъ 22 августа 1826 г. о коронованіи императора Николая Павловича, далѣе, 2 манифеста императора Александра II о восшествіи на престолъ и о коронованіи и, наконецъ, манифестъ императора Александра III о вступленіи на престолъ. Статья 4 Основныхъ Законовъ установляетъ слѣдующее правило, что съ императорскимъ всероссійскимъ престоломъ нераздѣльны суть престолы Царства Польскаго и Великаго Княжества Финляндскаго. Въ цитатахъ къ этой статьѣ подводятся какъ законы о вступленіи на великокняжескій финляндскій престолъ 1808 года, марта 30, такъ и законы объ особой присягѣ, даваемой императорами какъ царями польскими. Начиная уже съ Александра II, съ уничтоженіемъ особаго устройства Царства Польскаго, такой присяги не дается, только въ Финляндіи дается особый манифестъ о вступленіи на престолъ императора. Выясняя далѣе значеніе этой формулы въ отдѣлѣ о территоріи, мы теперь обратимся къ интересующему насъ вопросу о наслѣдственности монархической власти. Порядокъ престолонаслѣдія можетъ быть различный. Монархія бываетъ или выборная или наслѣдственная. Избирательная монархія совершенно отжила свой вѣкъ и послѣднимъ типомъ этой монархіи была польская монархія. Нынѣ вопросъ объ избраніи монарха въ другихъ государствахъ мыслимъ только по совершенномъ прекращеніи династіи. Такія статьи заключаются въ конституціяхъ бельгійской, румынской, шведской и норвежской, но такое правило является въ этихъ конституціяхъ лишь необходимымъ подспоріемъ для признанія наслѣдственной монархіи. Наслѣдованіе престола можетъ быть или по завѣщанію, или по закону. Наслѣдованіе по завѣщанію предполагаетъ старый порядокъ политическихъ отношеній, когда престолъ считался какъ бы личнымъ достояніемъ царствующаго монарха; тогда являлось возможнымъ завѣщать престолъ тому или другому изъ нисходящаго поколѣнія, дѣлить эти престолы, какъ обыкновенную земельную собственность и такимъ образомъ получались весьма невыгодныя для страны отношенія, которыя объяснялись господствомъ частноправовыхъ взглядовъ на государственную власть. Завѣщательное начало защищалось у насъ императоромъ Петромъ I въ тѣхъ видахъ, чтобы устранить отъ наслѣдованія престола законнаго наслѣдника царевича Алексѣя и передать власть въ другія руки. Общепризнаннымъ началомъ во всѣхъ монархическихъ государствахъ считается наслѣдованіе по закону, но наслѣдованіе по закону можетъ различаться смотря по тому, въ какомъ порядкѣ восходитъ на него потомство царствующаго императора, или же смотря по тому, оба ли пола допускаются къ участію наслѣдованія престола. Первое различіе ведетъ къ установленію или майоратнаго или линеарнаго порядка наслѣдованія престола. Майоратный порядокъ предполагаетъ переходъ престола отъ отца къ сыну и вступленіе на престолъ не только по праву первородства, но и по праву представительства; линеарный порядокъ предполагаетъ переходъ престола не отъ отца къ сыну, а отъ брата къ брату. Послѣдній

порядокъ былъ принятъ „по обычаю“ въ нашемъ удѣльно-вѣчевомъ періодѣ и имѣетъ большое значеніе при господствѣ чисто патріархальныхъ отношеній. При простотѣ жизни первоначальныхъ общинъ, когда всѣ отношенія опредѣлялись исключительно извѣстнымъ возрастомъ, извѣстный возрастъ являлся доказательствомъ мудрости, знанія и опыта; въ то время представлялось страннымъ, чтобы наслѣдованіе въ домашнемъ хозяйствѣ, а также наслѣдованіе престола могло перейти къ несовершеннолѣтнему племяннику, когда на лицо является умудренный опытомъ и убѣленный сѣдинами дядя. Только подъ вліяніемъ идей римскаго права особенно сильной является мысль о необходимости передавать всю полноту власти какъ въ частномъ хозяйствѣ, такъ и въ государствѣ сыну. Система майоратовъ, принятая въ Западной Европѣ, была, такъ сказать, силой вещей установлена въ порядкѣ престолонаслѣдія въ московскомъ государствѣ. Московскіе государи, собирая землю, все болѣе и болѣе проникались вотчинными началами своей власти. Съ точки зрѣнія вотчинныхъ отношеній несомнѣнно въ хозяйствѣ долженъ быть установленъ переходъ престолонаслѣдія отъ отца къ сыну и такимъ образомъ мы видимъ, что въ московскій періодъ этотъ неопредѣленный порядокъ перехода престола, который мы видимъ въ кіевскій періодъ русской исторіи, совершенно устраняется твердымъ порядкомъ перехода отъ отца къ старшему сыну или къ старшему внуку. Императорскій періодъ, установивъ прочную самодержавную власть, отличался довольно шаткими взглядами на порядокъ наслѣдованія престола. Виновникомъ въ этомъ является императоръ Петръ I, защищавшій, какъ мы уже сказали, принципъ завѣщательнаго начала. Ѳеофанъ Прокоповичъ, написавшій по повелѣнію Петра I сочиненіе „Правда воли монаршей“, являлся сильнымъ защитникомъ свободы императора въ выборѣ наслѣдника престола. Петръ I не выполнилъ желаемаго имъ условія, онъ умеръ внезапно безъ завѣщанія, и престолъ занимается его женой въ сущности путемъ узурпаціи. Меньшиковъ объявилъ ее императрицей, сенатъ и генералитетъ присягнулъ, какъ бы признавъ ея власть. Такимъ образомъ, первая изъ императрицъ вступаетъ на престолъ путемъ узурпаціи. Всѣ четыре женщины, царствовавшія въ теченіи императорскаго періода такимъ же образомъ получали престолъ путемъ узурпаціи: Екатерина I, Анна Іоанновна, Елизавета и Екатерина II. Петръ II, Іоаннъ Антоновичъ Ульрихъ, иначе Іоаннъ VI и Петръ III получаютъ престолъ путемъ завѣщанія царствующихъ императрицъ. Анна Іоанновна вступаетъ на престолъ сначала по предложенію верховнаго тайнаго совѣта, такъ что юридически въ этотъ моментъ надо разсматривать Россію какъ извѣстную олигархію, ибо лица, могущія предлагать корону, несомнѣнно должны обладать полнотой верховной власти. Верховники, подобно баронамъ, диктовавшимъ великую хартію въ Англіи, желали ограничить верховную власть извѣстными выгодами въ свою пользу, но это ограниченіе повело именно къ тому, что верховная власть въ концѣ концовъ добилась своего самодержавія. Олигархія существовала у насъ только столько времени, сколько нужно было императрицѣ Аннѣ Іоанновнѣ на переѣздъ изъ Курляндіи въ Москву. Въ Москвѣ она увидѣла, что верховники не пользуются кредитомъ дворянства и войска и потому она разорвала подписан-

ное условіе и издала манифестъ 1730 года о воспринятіи самодержавія и объ учиненіи вновь присяги, другими словами, подобно первой императрицѣ вступила на престолъ путемъ узурпаціи. Въ манифестѣ императора Петра III заключается впервые нѣкоторый намекъ на наслѣдованіе по закону. Петръ III ссылается на завѣщаніе Елизаветы Петровны и въ то же время говоритъ, что онъ вступаетъ на престолъ: „аки ближайшій по крови агнатъ“. Въ этихъ словахъ звучитъ западно-европейская идея, что престолъ переходитъ къ ближайшему агнату по крови, такъ что вступленіе его на престолъ обусловливается не только волей прежде царствовавшаго монарха, но и нѣкоторымъ правомъ, ему лично принадлежащимъ. Черезъ полгода эта идея законнаго вступленія на престолъ была нарушена: переворотъ, совершенный императрицей Екатериной доказалъ, что вопросъ о порядкѣ престолонаслѣдованія все еще является не установленнымъ. Сама Екатерина вступила на престолъ вслѣдствіе отреченія Петра III, слѣдовательно, оправданіе является какъ бы въ видѣ завѣщательнаго начала, но въ манифестѣ о присягѣ указывается, что присягать должны ей и ея законному наслѣднику великому князю Павлу Петровичу. По этимъ соображеніямъ уже великій князь Павелъ Петровичъ явился у насъ первымъ законнымъ наслѣдникомъ по праву первородства. Видя такую неурядицу въ нашемъ порядкѣ наслѣдованія престола, Павелъ Петровичъ, еще будучи великимъ княземъ, составилъ вмѣстѣ со своей женой Маріей Ѳеодоровной извѣстный порядокъ престолонаслѣдованія, который являлся какъ бы договоромъ, заключеннымъ между мужемъ и женой, хранить извѣстный порядокъ наслѣдованія престола, когда этотъ престолъ достанется имъ. Вступивъ на престолъ, онъ опубликовалъ этотъ актъ, подписавъ на верху: „Вѣрно. Павелъ“. Этотъ актъ по его опубликованію и носитъ названіе: „Учрежденія Императорской фамиліи, апрѣля 5-го дня, 1797 года“.

Теперь, разсматривая этотъ актъ, мы должны опредѣлить, какой порядокъ наслѣдованія престола онъ установляетъ. Порядокъ наслѣдованія престола у насъ установляется не линеарный, а майоратный, при этомъ надо замѣтить, что у насъ является слово „заступленіе“, которое даетъ нѣкоторое основаніе для неточности. Въ гражданскихъ законахъ мы имѣемъ терминъ „право представительства“ и что̀ обозначаетъ слово, употребляемое въ статьѣ 5, что „за пресѣченіемъ послѣдняго мужского поколѣнія наслѣдованіе престола поступаетъ къ поколѣнію женскому по праву заступленія“, это подлежитъ разному толкованію. Очевидно, правильнѣе понимать здѣсь право заступленія въ томъ же видѣ, въ какомъ въ гражданскихъ законахъ встрѣчается право представительства, jus praesentationis, т. е. дочь замѣняетъ собой умершаго своего отца. Какъ мы увидимъ ниже, такое толкованіе не совсѣмъ согласуется съ общимъ порядкомъ нашего престолонаслѣдія. Порядокъ престолонаслѣдія различается по тому, въ какомъ видѣ допускается женскій полъ къ занятію престола. Мы различаемъ 3 системы: систему салическую, систему германоголландскую и систему англійскую. Наиболѣе строгая въ этомъ смыслѣ—салическая система, которая совершенно исключаетъ женщинъ изъ права наслѣдованія престола.

Слѣдующее мѣсто занимаетъ германоголландская система, въ которой женщина уступаетъ мужчинѣ во всѣхъ поколѣніяхъ. Только съ прекращеніемъ всего мужского поколѣнія можетъ быть допущенъ переходъ престола къ женщинѣ. Наконецъ менѣе строга — система англійская, въ которой женщина уступаетъ мужчинѣ только въ предѣлахъ одного поколѣнія. У насъ принята вторая система престолонаслѣдія и поэтому за прекращеніемъ всѣхъ линій мужского поколѣнія можетъ вступить женщина—дочь послѣдне царствующаго императора и затѣмъ уже, по прекращеніи всѣхъ этихъ линій, престолъ можетъ перейти въ женскую линію императора-родоначальника. Вопросъ о томъ, кого считать императоромъ-родоначальникомъ представляется теперь не яснымъ. По акту 1797 года таковымъ былъ императоръ Павелъ Петровичъ, но при разростаніи императорской фамиліи является вопросъ, возможно-ли считать нынѣ императоромъ-родоначальникомъ въ такомъ смыслѣ Павла Петровича и не представляется-ли возможность императоромъ-родоначальникомъ считать императора извѣстнаго царствующаго поколѣнія. Въ виду этого законы престолонаслѣдія требуютъ у насъ болѣе ясной формулировки. Престолъ, доставшійся одному изъ членовъ императорской фамиліи по собственному праву, долженъ быть занятъ съ соблюденіемъ извѣстныхъ формальностей, изданіемъ манифеста о своемъ вступленіи и о принятіи священнаго коронованія и мѵропомазанія. Но коронованіе можетъ быть послѣ вступленія на престолъ черезъ извѣстный промежутокъ времени, такъ какъ коронація покойнаго государя послѣдовала черезъ 2 года. Если таковы условія занятія престола, то очевидно является необходимымъ имѣть всегда налицо тотъ кругъ лицъ, который въ извѣстномъ порядкѣ можетъ занять престолъ. Этотъ кругъ лицъ и называется императорской фамиліей. Права членовъ этой фамиліи опредѣляются главнымъ образомъ тѣмъ, что они въ извѣстномъ порядкѣ могутъ вступить на всероссійскій престолъ; поэтому законъ очень строго опредѣляетъ условія принадлежности къ императорской фамиліи. Условіемъ принадлежности къ императорской фамиліи для лицъ мужского пола является одно только происхожденіе отъ законнаго брака члена императорской фамиліи. Для женщинъ кромѣ этого условія является еще другое: вступленіе въ бракъ съ членомъ императорской фамиліи. Законнымъ бракомъ члена императорской фамиліи является бракъ, заключенный имъ при соблюденіи нижеслѣдующихъ условій: во-первыхъ, бракъ долженъ быть заключенъ съ лицомъ равнороднымъ. Равнородность есть такое свойство нѣкоторыхъ дворянскихъ и всѣхъ царствующихъ родовъ, которое даетъ право лицамъ женскаго пола вступать въ бракъ съ особами царствующей династіи. Второе условіе есть необходимость согласія царствующаго императора. Третье условіе, обязательное для лицъ женскаго пола, — принятіе православія при вступленіи въ бракъ съ особой императорской фамиліи. Только при соблюденіи этихъ трехъ условій бракъ считается законнымъ. Въ царствованіе Александра II было сдѣлано исключеніе: Великая Княгиня Марія Павловна и Великая Княгиня Елизавета Феодоровна остались въ своей протестантской вѣрѣ. Елизавета Феодоровна впослѣдствіи приняла православіе, и уже въ 1891 году послѣдовало воз-

становленіе прежней редакціи статьи Основныхъ Законовъ, въ силу которой всякая великая княгиня обязана при вступленіи въ бракъ съ лицомъ русскаго царствующаго дома принять православіе. Затѣмъ, первое условіе, именно, условіе равнородности можетъ быть съ согласія царствующаго императора нарушено и тогда особа царствующаго дома можетъ вступить въ такъ называемый морганатическій бракъ. Такіе морганатическіе браки существовали у принцевъ Лейхтенбергскихъ. Юридическія послѣдствія морганатическаго брака заключаются въ томъ, что дѣти, происшедшія отъ этого брака, не пользуется никакими правами членовъ императорской фамиліи, равно какъ и супруга не пользуется также никакими правами, указанными для членовъ Императорскаго Дома. Ей и дѣтямъ обыкновенно по обычаю дается какой либо титулъ, которымъ они и пользуются, но не имѣя никакихъ правъ въ отношеніи престолонаслѣдія, такъ что главнымъ условіемъ является согласіе царствующаго Императора; бракъ, заключенный безъ этого согласія, считается недѣйствительнымъ. Такое значеніе имѣетъ бракъ Великаго Князя Михаила Михаиловича, заключенный съ принцессой Нассауской. Указавъ такія важныя права законности браковъ членовъ Императорской фамиліи, мы должны указать на тѣ права и преимущества, которыя и сообщаются всѣмъ членамъ царской фамиліи. Эти права и преимущества могутъ быть, во-первыхъ, чисто почетныя, соотвѣтствующія достоинству этого званія, во-вторыхъ, права на имущество и въ-третьихъ, права на извѣстное занятіе должностей или полученіе орденовъ и знаковъ отличія. Почетныя права выражаются, во-первыхъ, въ титулѣ, во-вторыхъ, въ гербѣ и въ-третьихъ, во флагѣ. Каждому члену Императорской фамиліи присвоивается извѣстный титулъ, затѣмъ ему дается спеціальный гербъ и флагъ, соотвѣтствующій его рангу. Титулы членовъ Императорской фамиліи бываютъ слѣдующіе:

1) Наслѣдникъ Цесаревичъ, Великій Князь и Императорское Высочество, 2) великій князь, великая княгиня, великая княжна, именуемые императорскими высочествами, 3) князь, княгиня, княжна императорской крови—именуемые высочествами и 4) князь, княгиня, княжна императорской крови—именуемые свѣтлостью. Титулъ Наслѣдника Цесаревича принадлежитъ только объявленному всенародно наслѣднику престола, его супруга можетъ носить титулъ Цесаревны. Титулъ великаго князя и великой княжны принадлежитъ сыновьямъ, дочерямъ, братьямъ, сестрамъ, а въ мужскомъ поколѣніи и всѣмъ внукамъ императоровъ. Далѣе титулъ высочества и князя и княжны императорской крови принадлежитъ правнукамъ императора, отъ мужскаго поколѣнія происшедшимъ, а въ родѣ каждаго правнука титулъ высочества присвоивается только старшему сыну и его старшимъ по праву первородства потомкамъ мужскаго пола и поколѣнія. Если лицо, носившее титулъ высочества, скончается не оставивъ потомства, то титулъ переходитъ въ боковыя линіи въ порядкѣ, установленномъ для наслѣдованія заповѣданными имуществами. Наконецъ титулъ свѣтлости, князя и княжны крови императорской присвоивается отъ младшихъ дѣтей правнука всѣмъ послѣдующимъ родамъ въ мужскомъ поколѣніи, отъ императорской крови проис-

шедшимъ. Гербы члены императорскаго дома имѣютъ по особому росписанію. Сверхъ того великіе князья при св. крещеніи получаютъ ордена: св. Апостола Андрея Первозваннаго, Александра Невскаго, Бѣлаго Орла, Анны первой степени и Станислава первой степени; великія княжны получаютъ орденъ св. великомученицы Екатерины. Князья и княжны крови императорской получаютъ ордена лишь по достиженіи совершеннолѣтія, а князья и княжны съ титуломъ свѣтлости жалуются орденами лишь по изволенію государя. За симъ императоръ, императрица, Наслѣдникъ престола и великіе князья имѣютъ свои опредѣленные флаги на основаніи морскихъ уставовъ. Всѣмъ лицамъ царскаго дома до великихъ князей включительно отдаются соотвѣтствѣнныя воинскія почести по правиламъ военнаго и морскаго устава, но рапорты по гражданской части при проѣздѣ чрезъ губерніи представляются только императору, императрицѣ и наслѣднику престола. Наконецъ въ видѣ почетнаго преимущества всѣ члены императорскаго дома имѣютъ особыя установленныя формы для служителей ихъ дворцовъ.

Это различіе титуловъ ведетъ къ различію гербовъ и флаговъ, а кромѣ того оно ведетъ къ важному различію имущественныхъ правъ членовъ Императорской фамиліи. Имущественныя права членовъ Императорской фамиліи выражаются въ томъ, что каждому изъ нихъ предоставляется возможность получать отъ государства извѣстное содержаніе, это содержаніе измѣняется смотря по достиженію ими извѣстнаго возраста. Кромѣ постояннаго ежегоднаго содержанія они получаютъ единовременное при заключеніи брака, которое для лицъ женскаго пола можетъ быть замѣнено извѣстной опредѣленной суммой, выданной сразу, послѣ которой прекращается уже ежегодная выдача изъ Государственнаго Казначейства. Кромѣ этого жалованья изъ Государственнаго Казначейства, члены Императорской фамиліи получаютъ извѣстныя суммы и имѣнія изъ Удѣльнаго вѣдомства. Удѣльное вѣдомство представляетъ изъ себя вѣдомство, управляющее имуществами, принадлежащими всей Императорской фамиліи, какъ совокупности лицъ, принадлежащихъ къ одному Царствующему дому. Удѣльныя имущества не суть собственность каждаго члена Императорской фамиліи, а являются ихъ пожизненнымъ владѣніемъ, которое со смертью даннаго лица по волѣ царствующаго императора можетъ быть передано другому члену Императорской фамиліи. Третій родъ имуществъ, которыми пользуются лица Императорской фамиліи, есть ихъ собственныя имущества, владѣемыя ими на частномъ правѣ. По этимъ соображеніямъ мы видимъ, что имущественныя права членовъ Императорской фамиліи обезпечиваются двоякимъ образомъ государствомъ въ силу того, что государству важно имѣть всегда подготовленными къ практической дѣятельности лицъ, могущихъ наслѣдовать престолъ. Третій родъ правъ членовъ Императорской фамиліи, вытекающій изъ ихъ положенія и обезпечивающій занятіе извѣстныхъ должностей, въ нашемъ правѣ очень мало разработанъ. Члены Императорскаго дома получаютъ всѣ россійскіе ордена или при рожденіи или по достиженіи совершеннолѣтія. Эти россійскіе ордена являются внѣшнимъ выразителемъ того достоинства, которое представляетъ Великій князь. Затѣмъ, въ прежнее

время при рожденіи они получали первый офицерскій чинъ, впослѣдствіи это замѣнено тѣмъ, что они чины получаютъ значительно позднѣе, по достиженіи 16—18 лѣтъ. Но затѣмъ въ нашемъ правѣ не указано никакихъ прирожденныхъ условій, въ силу которыхъ члены Императорской фамиліи могутъ по своей должности вліять на государственное управленіе; члены Императорскаго дома по праву не засѣдаютъ ни въ одномъ изъ высшихъ государственныхъ учрежденій, подобно тому, какъ мы видимъ, что члены королевской фамиліи въ западныхъ монархіяхъ принимаютъ участіе въ парламентѣ въ видѣ членовъ верхней палаты. Учрежденіе Императорской фамиліи установляетъ особый порядокъ отношеній членовъ этой фамиліи къ царствующему Императору. Порядокъ этотъ выражается въ томъ, что императоръ есть не только царствующій монархъ, но и глава фамиліи, члены обязаны ему двоякимъ повиновеніемъ—какъ императору и какъ главѣ фамиліи. Установляя такія условія, опредѣляющія принадлежность и права членовъ фамиліи, основной законъ 1797 года, изданный вновь въ 1886 году, является краеугольнымъ камнемъ нашего государственнаго строя, нарушать который монархи не считаютъ себя уполномоченными и потому эти основные законы суть тѣ юридическія ограниченія самодержавной власти, которыя она сама себѣ поставила. Существо самодержавной власти, выясненное нами выше, предполагаетъ занятіе престола при соблюденіи извѣстныхъ важныхъ юридическихъ условій. Эти юридическія условія суть: во-первыхъ, необходимость достиженія извѣстнаго возраста и, во-вторыхъ, коронація и мyропомазаніе, сопряженныя съ занятіемъ престола. Возрастъ царствующаго монарха по нашему праву признается въ 16 лѣтъ, для другихъ членовъ императорской фамиліи этотъ возрастъ приравнивается къ гражданскому совершеннолѣтію — 21 году. Лицо, достигшее въ качествѣ наслѣдника престола 16 лѣтъ, можетъ вступить на престолъ безъ всякой опеки или какого либо попечительства. Если наслѣдникъ престола лицо несовершеннолѣтнее, тогда царствующій монархъ обыкновенно сразу же опредѣляетъ порядокъ установленія опеки или попечительства на случай своей смерти. Въ такомъ видѣ былъ изданъ императоромъ Александромъ II манифестъ, въ коемъ было установлено въ случаѣ смерти Императора и занятія престола несовершеннолѣтнимъ наслѣдникомъ, правительство (регентство) и опека; правителемъ былъ назначенъ Великій Князь Константинъ Николаевичъ, опека ввѣрялась Императрицѣ Маріи Александровнѣ. При вступленіи на престолъ Императора Александра III такой же порядокъ былъ установленъ съ тѣмъ, что регентомъ могъ быть Великій Князь Владиміръ Александровичъ, опекуншей царствующая Императрица Марія Ѳеодоровна. Опека является учрежденіемъ, имѣющимъ въ виду заботу о воспитаніи молодого императора, регентство или правительство учреждается съ цѣлью управленія государствомъ. Основные законы обставляютъ регентство извѣстными условіями, а именно, регентъ правитъ съ помощью совѣта регентства, въ которомъ должно непремѣнно быть шесть особъ первыхъ двухъ классовъ. Лица Императорскаго дома могутъ быть приглашаемы въ совѣтъ регентства, но свыше указанныхъ шести особъ первыхъ двухъ классовъ; этимъ желалось нѣсколько парализовать

вліяніе личныхъ отношеній въ виду призванія къ власти высшихъ сановниковъ въ государствѣ. Но всѣ эти благія намѣренія уничтожаются тѣмъ постановленіемъ закона, что мнѣніе совѣта регентства не обязательно для правителя и регентъ можетъ постановить мѣру даже вопреки мнѣнію совѣта. Вотъ этимъ исчерпывается все, касающееся порядка занятія престола и такимъ образомъ всѣ условія, указанныя нами, имѣютъ въ виду юридически опредѣлить условія и порядокъ занятія. престола и тѣсно связанный съ нимъ порядокъ учрежденія императорской фамиліи. Царствующій императоръ, занявъ престолъ, пользуется важными преимущестзами и правами, на которыя мы и укажемъ въ слѣдующей главѣ.

ГЛАВА II.

ПРАВА И ПРЕИМУЩЕСТВА ВЕРХОВНОЙ ВЛАСТИ.

§ 1. Личныя преимущества монарха.

Преимуществами верховной власти называются особыя права, которыя принадлежатъ не верховной власти вообще, какой бы ни былъ ея составъ, а тому лицу, которое служитъ ея представителемъ; эти права и преимущества суть: 1) безотвѣтственность, 2) личная неприкосновенность, 3) право имѣть Дворъ и содержаніе отъ казны, 4) титулъ, 5) гербъ.

Безотвѣтственность состоитъ въ томъ, что лицо, состоящее представителемъ верховной власти, не подлежитъ никакому суду на землѣ. Эта безотвѣтственность, впрочемъ, не исключаетъ разбирательства въ судѣ различныхъ споровъ по имущественнымъ отношеніямъ между подданными и Монархомъ, но иски должны быть подаваемы не къ лицу самого Монарха, а къ тѣмъ учрежденіямъ, которыя завѣдываютъ его имуществомъ.

Личная неприкосновенность охраняется болѣе строгими уголовными законами, нежели личная неприкосновенность частныхъ лицъ.

Для своихъ услугъ Императоръ имѣетъ особый штатъ чиновниковъ. Лица, завѣдующія Императорскимъ имуществомъ или предназначенныя для его личныхъ услугъ, входятъ въ составъ Министерства Императорскаго Двора; они пользуются правами лицъ, состоящихъ на государственной службѣ.

Содержаніе Особы Императора и его фамиліи совершается отчасти изъ суммъ опредѣляемыхъ ежегодно въ государственномъ бюджетѣ на содержаніе Императорскаго Двора, отчасти изъ доходовъ имѣній, находящихся въ личномъ владѣніи и пользованіи самого Императора и носящихъ названіе дворцовыхъ. Дворцовыя имѣнія бываютъ двухъ родовъ. Имѣнія перваго рода, именуемыя Государевыми, всегда принадлежатъ царствующему Императору и не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія. Таковы: Царское Село, Петергофъ и нѣкоторыя другія.

Дворповыя имѣнія втораго рода составляютъ личную собственность особъ Императорскаго Дома и могутъ быть завѣщаемы и дѣлимы по частямъ. Таковы: Ливадія, купленная лично покойнымъ Государемъ, Павловскъ, Ораніенбаумъ и нѣкоторыя другія.

Титуломъ Государя или другаго представителя верховной власти называется тотъ предикатъ (предисловіе), который прилагается къ имени Государя во всѣхъ актахъ, отъ него исходящихъ.

Титулъ Государя состоитъ изъ нѣсколькихъ частей. Во-1-хъ, здѣсь обозначается тотъ первоначальный источникъ, изъ котораго проистекаетъ право извѣстнаго лица на верховную власть. Въ русской монархіи, какъ и вообще въ неограниченныхъ монархіяхъ, титулъ начинается словами: „Божіею милостью“. Этимъ имѣется въ виду показать, что монархъ имѣетъ самостоятельное право и ни отъ кого на землѣ свою власть не заимствуетъ, во-2-хъ, обозначается характеръ власти: князь, царь, императоръ. Московскіе государи носили сначала первое названіе, которое вообще обозначало верховнаго племеннаго начальника, затѣмъ второе, которое обозначало претензіи на господство надъ всѣмъ христіанскимъ міромъ; наконецъ, со времени Ништадтскаго мира (1721 г.), третье, которое, въ Западной Европѣ вначалѣ обозначало тоже, что и второе названіе—царя, но въ Россіи съ самаго начала его употребленія ничего больше не означало, кромѣ указанія на равенство Государя съ другими высшими коронованными особами Западной Европы, носящими тотъ же титулъ. „Самодержецъ“—указываетъ на неограниченную власть Государя во внутреннемъ управленіи. Въ-3-хъ, въ титулѣ содержится указаніе на территоріи, подлежащія верховной власти Государя. Различаются 3 формы титула Русскаго Государя: полная, средняя и краткая. Различіе это заключается въ болѣе или менѣе детальномъ обозначеніи территорій, входящихъ въ составъ русскаго государства. Въ полномъ титулѣ обозначаются всѣ земли, присоединенныя, съ теченіемъ времени, къ московскому государству.

Полный титулъ Всероссійскаго Императора есть слѣдующій:

„Божіею поспѣшествующею милостію, Мы, NN, Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Московскій, Кіевскій, Владимірскій, Новгородскій; Царь Казанскій, Царь Астраханскій, Царь Польскій, Царь Сибирскій, Царь Херсониса Таврическаго, Царь Грузинскій; Государь Псковскій и Великій Князь Смоленскій, Литовскій, Волынскій, Подольскій и Финляндскій; Князь Эстляндскій, Лифляндскій, Курляндскій и Семигальскій, Самогитскій, Бѣлостокскій, Корельскій, Тверскій, Югорскій, Пермскій, Вятскій, Болгарскій и иныхъ; Государь и Великій Князь Новагорода низовскія земли, Черниговскій, Рязанскій, Полотскій, Ростовскій, Ярославскій, Бѣлозерскій, Удорскій, Обдорскій, Кондійскій, Витебскій, Мстиславскій, и всея сѣверныя страны Повелитель; и Государь Иверскія, Карталинскія и Кабардинскія земли и области Арменскія; Черкасскихъ и Горскихъ Князей и иныхъ Наслѣдный Государь и Обладатель; Государь Туркестанскій; Наслѣдникъ Норвежскій, Герцогъ Шлезвигъ-Голстинскій, Стормарнскій, Дитмарсенскій и Ольденбургскій, и прочая, и прочая, и прочая.“

Въ среднемъ титулѣ обозначаются только поименно главныя земли. Краткій титулъ имѣетъ слѣдующую форму: „Божіею милостью мы NN Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, Царь Польскій, Великій Князь Финляндскій и пр. и прочая“.

До Іоанна III-го не было постоянства въ употребленіи того или другаго изображенія на государственныхъ печатяхъ и монетахъ. Князья на своихъ печатяхъ большею частью изображали того святаго, имя котораго они носили. На московскихъ печатяхъ часто встрѣчается изображеніе всадника. Со времени Іоанна III-го съ Софьею Палеологъ вошелъ въ употребленіе Византійскій гербъ, на которомъ изображался распластанный орелъ со скипетромъ въ одной лапѣ и державой въ другой. Это изображеніе часто комбинировалось съ изображеніемъ всадника. Такъ, на многихъ московскихъ монетахъ на одной сторонѣ находился орелъ, а на другой всадникъ. Впослѣдствіи, всадника, подъ которымъ стали разумѣть Георгія Побѣдоносца, помѣстили на груди у распластаннаго орла. Этотъ видъ имѣетъ государственный гербъ и теперь.

Россійскій государственный гербъ есть въ золотомъ щитѣ черный, двоеглавый орелъ, коронованный двумя Императорскими коронами, надъ которыми третія, такая жъ, въ большемъ видѣ, корона съ двумя развѣвающимися концами ленты ордена Святаго Апостола Андрея Первозваннаго. Государственный орелъ держитъ золотые скипетръ и державу. На груди орла гербъ Московскій: въ червленомъ щитѣ Святый Великомученикъ и Побѣдоносецъ Георгій, на конѣ, поражающій дракона золотымъ копьемъ.

Изображеніе герба находится на Государственной печати.

§ 2. О Государственной печати.

Государственная печать прилагается къ государственнымъ актамъ въ ознаменованіе окончательнаго ихъ Верховною Императорскою Властію утвержденія. Со вступленіемъ каждаго Императора на престолъ Государственная печать приготовляется въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ по Высочайше утвержденнымъ рисункамъ, въ трехъ разныхъ видахъ, и по пространству помѣщаемаго на оной титула Императорскаго Величества именуется *большою, среднею и малою*. На *большой* Государственной печати изображается Россійскій Государственный гербъ въ полномъ или большомъ его видѣ, со всѣми онаго принадлежностями. Вокругъ герба, на краяхъ печати, помѣщается полный титулъ Императорскаго Величества. Большая Государственная печать прилагается: 1) Къ государственнымъ Законамъ, Учрежденіямъ и Уставамъ. 2) Къ статутамъ орденовъ. 3) Къ манифестамъ. 4) Къ брачнымъ договорамъ членовъ Императорской Фамиліи. 5) Къ духовнымъ завѣщаніямъ членовъ Императорской Фамиліи, при утвержденіи сихъ завѣщаній Государемъ Императоромъ. 6) Къ грамотамъ на титулъ Императорскаго Высочества. 7) Къ дипломамъ на княжеское и графское достоинства. 8) Къ грамотамъ на возведеніе въ Патріаршій санъ Католикоса всѣхъ Армянъ.

9) Къ полномочіямъ и грамотамъ объ акредитованіи и отозваніи дипломатическихъ лицъ при Восточныхъ Дворахъ. 10) Къ патентамъ на званіе Консула. На *средней* Государственной печати изображается Россійскій Государственный гербъ въ среднемъ видѣ. Въ надписи на краяхъ ея помѣщается средній титулъ Императорскаго Величества. Средняя Государственная печать прилагается: 1) Къ грамотамъ городамъ и обществамъ о подтвержденіи правъ и преимуществъ. 2) Къ дипломамъ на баронское и дворянское достоинства. 3) Къ ратификаціямъ трактатовъ съ иностранными Державами и къ грамотамъ Восточнымъ Правителямъ. 4) Къ грамотамъ Хамъ Хивинскому и Бухарскому. На *малой* Государственной печати изображается Россійскій и Государственный гербъ въ маломъ видѣ, но въ щитѣ съ присоединеніемъ Императорской сѣни. На краяхъ ея, вокругъ герба, въ надписи помѣщается краткій титулъ Императорскаго Величества. Малая Государственная печать прилагается: 1) Къ грамотамъ на пожалованныя земли. 2) Къ благоволительнымъ грамотамъ за оказанныя какими либо сословіями заслуги и приношенія. 3) Къ грамотамъ монастырямъ на милостинную дачу. 4) Къ грамотамъ на потомственное почетное гражданство. 5) Къ грамотамъ на тарханское достоинство. 6) Къ листамъ изъ Правительствующаго Сената въ Китайскій Трибуналъ. 7) Къ отвѣтнымъ грамотамъ иностраннымъ Государямъ. 8) Къ конвертамъ съ разными кредитивными, извѣстительными и отвѣтными грамотамм къ Европейскимъ Дворамъ. 9) Къ полномочіямъ на утвержденіе договоровъ съ иностранными Правительствами. 10) Къ паспортамъ, выдаваемымъ Министерствомъ Иностранныхъ Дѣлъ. Большая, средняя и малая Государственныя печати царствующаго Императора хранятся въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ, за ключемъ Управляющаго Министерствомъ (Канцлера, Вице-Канцлера или Министра). Государственныя печати предшествовавшихъ царствованій сдаются для храненія въ Государственное Древлехранилище хартій, рукописей и печатней. Государственная печать прилагается къ актамъ только на основаніи существующихъ узаконеній и Высочайшихъ повелѣній; о семъ каждый разъ записывается въ особый протоколъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ. Относительно употребленія печатей съ Государственнымъ гербомъ, и особыми надписями, но безъ титула Императорскаго Величества, въ разныхъ судахъ и установленіяхъ высшихъ, среднихъ и низшихъ, а равно и о употребленіи печатей съ изображеніемъ гербовъ губернскихъ, областныхъ и городскихъ постановляется особо.

§ 3. Жалованіе титуловъ, орденовъ и другихъ знаковъ отличія.

I. Почетные титулы.

Въ западно-европейскомъ правѣ являются очень развитыми въ монархическихъ государствахъ постановленія о пожалованіи орденами, титулами и другими знаками отличія. Титулъ имѣлъ свое историческое происхожденіе, онъ

присвоивался извѣстнымъ лицамъ, которыя въ германскихъ государствахъ представляли изъ себя потомковъ старыхъ феодаловъ. Титулъ представлялъ не только особое внѣшнее отличіе, но извѣстное наименованіе сопровождалось гражданскими и политическими правами. Эти гражданскія права особенно сказывались въ области земельныхъ отношеній. Такъ въ Германіи лица, владѣвшія такъ называемыми рыцарскими имѣніями, имѣли право особой передачи этихъ имѣній на мойратномъ началѣ. Сверхъ того, въ Пруссіи до 1707 года существовало постановленіе, что только лица, принадлежащія къ дворянству, пользовались правомъ имѣть населенныя имѣнія. Такое же право о владѣніи населенными имѣніями находилось и у насъ въ эпоху крѣпостнаго состоянія. Различіе гражданскихъ правъ влекло за собой различіе въ правахъ политическихъ. Лица, принадлежащія къ дворянскому сословію, имѣли особыя права на поступленіе на государственную службу. Кромѣ того въ государствахъ западныхъ имъ предоставлялось право участія въ государственномъ управленіи. Въ Германіи въ мѣстномъ управленіи права дворянства были очень многочисленны, дворянство имѣло на своихъ земляхъ право вотчинной юстиціи и вотчинной полиціи, далѣе земскія представительства состояли исключительно изъ лицъ дворянскаго состоянія. Наконецъ, дворянство съ введеніемъ конституціонныхъ учрежденій получало особыя права на засѣданія въ парламентахъ, оно имѣло эти права въ качествѣ членовъ верховной палаты пожизненно или наслѣдственно, и такимъ образомъ внѣшнее отличіе не было только какимъ либо ничтожнымъ признакомъ, оно являлось основаніемъ для полученія цѣлаго ряда привилегій въ области гражданской и политической жизни. Къ тому же служило и понятіе объ орденахъ. Орденъ по своему историческому происхожденію являлся обществомъ лицъ, ставившихъ себѣ какую либо цѣль. Орденъ это своего рода религіозное или политическое общество, которому иногда можетъ быть присвоено названіе политической партіи. Исторія знаменитыхъ орденовъ меченосцевъ, затѣмъ монашествующихъ орденовъ бенедектинцевъ, францисканцевъ и наконецъ іезуитовъ достаточно извѣстна. Какое значеніе имѣлъ орденъ? Въ эпоху рыцарства ордена представляли собой болѣе тѣсное соединеніе рыцарей, которые преслѣдовали какую-либу особую цѣль. При раздробленіи государственнаго начала на разныя мелкія владѣнія самый институтъ рыцарства являлся идейнымъ объединеніемъ всѣхъ свободныхъ элементовъ тогдашняго общества. Общее понятіе о рыцарѣ являлось вспомогательнымъ средствомъ, для того чтобы наиболѣе выдающіеся элементы каждой націи могли узнать себя въ разныхъ странахъ; къ тому же объединенію служили и различные ордена. Съ появленіемъ большимъ государствъ понятіе ордена получило совершенно иное значеніе; до сихъ поръ орденъ состаяляетъ собой общество лицъ, къ нему принадлежащихъ; лицо, имѣющее этотъ орденъ, называется кавалеромъ этого ордена. Такимъ образомъ, два существенныхъ признака существованія рыцарскихъ орденовъ сохраняютъ по буквѣ закона до сихъ поръ свое значеніе во всѣхъ государствахъ. Когда государства сильно централизовались, тогда понятно ни о какомъ значеніи орденскаго общества не могло быть и рѣчи, орденъ наравнѣ съ разными титулами, герцоговъ, князей, графовъ,

бароновъ, получилъ значеніе знака отлнчія, съ каторымъ обыкновенно сопровождались тѣ или иныя привиллегіи. Такъ какъ главное различіе въ государствахъ стараго порядка получалось въ различіи состояній, то ордена обыкновенно сообщали своимъ пожалованіемъ рыцарское, иначе дворянское достоинство; сверхъ того цѣлый рядъ новыхъ преимуществъ влекъ за собой пожалованіе орденовъ. Въ нашемъ правѣ мы видимъ, что государственная власть можетъ жаловать различные почетные титулы, далѣе знаки отличія и наконецъ, въ третьихъ, различныя придворныя званія. Придворная служба считается службой государственной съ извѣстными должностями, но не всѣ изъ этихъ должностей дѣйствительно сопряжены съ извѣстнымъ исполненіемъ обязанностей; масса придворныхъ званій служитъ только для блеска двора монарха, вотъ почему эти званія и надо относить не столько къ государственной службѣ, сколько къ почетнымъ отличіямъ. Поэтому мы и разберемъ всѣ эти указанныя начала, и прежде всего мы коснемся тѣхъ титуловъ, которые существуютъ въ нашемъ правѣ. Въ нашемъ государственномъ правѣ изстари существовали именованіе князей, это было единственное выдающееся отличіе, которое имѣлъ московскій періодъ. Петръ Великій на подобіе западно-европейскихъ вводитъ у насъ новый титулъ графовъ; сверхъ того въ остзейскомъ краѣ существовали титулы бароновъ, графовъ, въ Польшѣ маркизовъ. При привлеченіи на службу въ царствованіи Екатерины иностранцевъ, эти иностранцы являлись какъ съ титулами князей, графовъ, бароновъ, такъ и съ титулами герцоговъ и банеретовъ. Государственная власть стала жаловать титулы бароновъ, баронетовъ, а также князей, графовъ и наконецъ титулы свѣтлѣйшихъ князей, имѣющихъ наименованіе свѣтлости. Это разнообразіе титуловъ не урегулировано никакимъ общимъ узаконеніемъ, можно только изъ буквы закона понять, что у насъ существуетъ пожалованіе трехъ титуловъ — княжескаго и графскаго и баронскаго, причемъ князь можетъ быть просто признанъ княземъ или свѣтлѣйшимъ князомъ. Свѣтлѣйшими князьями признавались тѣ князья, которые происходятъ отъ царствовавшихъ въ иностранныхъ государствахъ лицъ или же, наконецъ, которые получили эти титулы въ прежнія царствованія по особому повелѣнію. Титулы маркизовъ и герцоговъ, которые очень рѣдки у насъ, но всетаки означаютъ принадлежность къ россійскому дворянству, являются признанными титулами въ нашемъ правѣ и жалованы не нашими государями, а государями другцхъ странъ. Въ Учр. Государ. Сов. въ ст. 23 п. 16 сказано, что на уваженіе Государственнаго Совѣта поступаютъ „дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ (княжескомъ, графскомъ и баронскомъ)“.

Затѣмъ, въ Учр. Правит. Сената въ ст. 21 говорится, что къ вѣдомству Департамента Герольдіи принадлежитъ разсмотрѣніе правъ на дворянское достоинство, также на титулы князей, графовъ и бароновъ. Далѣе, ему же принадлежитъ разсмотрѣніе дѣлъ о почетныхъ титулахъ уроженцевъ губерній Царства Польскаго. Изъ этихъ статей закона мы видимъ, что вопросъ о пожалованіи титулами у насъ не поставленъ ни на какія основанія даже въ Учр. Госуд. Сов. Обыкновенно жалованіе титулами идетъ посред-

Типографія В. Безобразова и К° (Вас. Остр., 8 л., № 45).

ствомъ указовъ Правительствующаго Сената. Титулы даютъ право на особый гербъ, который утверждаетъ Сенатъ. Титулы не всѣ даютъ право на особое наименованіе ихъ. Бароны не пользуются никакимъ правомъ наименованія, а князья и графы пользуются титулами сіятельствъ, при чемъ свѣтлѣйшіе князья пользуются титуломъ свѣтлости. Такъ какъ пожалованіе титулами даетъ основаніе предполагать уже пожалованіе дворянскаго достоинства, то этимъ самымъ естественно пожалованные входятъ въ разрядъ всѣхъ дворянъ. Далѣе, никакихъ преимуществъ на государственной службѣ, ни даже помѣщенія дѣтей графовъ и князей въ привилегированныя заведенія пожалованіе титулами въ нашемъ правѣ не даетъ, въ привилегироканныя заведенія помѣщаются дѣти лицъ, внесенныхъ въ 6-ю книгу дворянства. Титулованныя особы, вновь жалованныя, не принадлежавшія раньше къ числу лицъ, входившихъ въ 6-ю книгу, не въ состояніи помѣстить своихъ дѣтей въ привилегированныя заведенія, въ Пажескій Корпусъ, Училище Правовѣдѣнія и Лицей.

П. Пожалованіе орденами.

Пожалованіе орденами излагается у насъ очень подробно въ Учр. орденовъ и другихъ знаковъ отличія. Этому Учр. орденовъ предшествуетъ опредѣленіе особаго Учрежд. Капитула Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ, о которомъ мы скажемъ ниже. Въ прошломъ году были изданы подробныя правила о пожалованіи орденами. Эти правила имѣли въ виду регулировать произволъ отдѣльныхъ министровъ и сдѣлать пожалованіе орденовъ болѣе почетнымъ. Въ нашемъ правѣ ордена подобно чину играли очень большую роль, такъ какъ ими сообщались права дворянскаго достоинства. Всѣ ордена, за исключеніемъ низшихъ степеней Станислава и Анны, сообщали у насъ дворянство, значитъ просторъ для лицъ не дворянскаго сословія былъ очень широкъ, такъ какъ случаи полученія орденовъ очень разнообразны. Это давалось правомъ пожалованіи за какія либо не только услуги государству, но даже за значительныя денежныя пожертвованія. Указанныя многія черты стараго понятія объ орденахъ, что это есть общество кавалеровъ, сохраняется въ постановленіяхъ о думахъ кавалерскихъ. Эти кавалерскія думы, дѣйствующія на основаніи Устава 1844 г. сентября 24, собираются для разсмотрѣнія представленій о наградѣ сими орденами за особыя отличія и за выслугу опредѣленныхъ сроковъ на основаніи статутовъ. Но не всѣ думы собираются по каждому ордену, и можно сказать, что порядокъ собранія думъ, за исключеніемъ думы ордена св. Георгія и св. Владиміра, не подчиненъ какимъ либо общимъ правиламъ. Дума составляется изъ опредѣленнаго статутомъ числа старшихъ кавалеровъ каждой степени ордена подъ предсѣдательствомъ старшаго изъ нихъ.

Кромѣ орденовъ у насъ еще существуетъ знакъ отличія безпорочной службы для военныхъ и гражданскихъ чиновъ. Дума для этого знака собирается изъ лицъ, состоящихъ во 2-мъ классѣ государственныхъ чиновъ, по Высочайшему назначенію Его Императорскаго Величества и собирается подъ

предсѣдательствомъ старшаго изъ нихъ. Наконецъ, дума для знака отличія св. Анны, который дается нижнимъ воинскимъ чинамъ, состоитъ изъ 6 генераловъ, назначаемыхъ по соглашенію между военнымъ и морскимъ министрами, и собирается также подъ предсѣдательствомъ старшаго изъ нихъ, Ст. 85 Учр. орденовъ говоритъ слѣдующее: „Ордена установлены въ честь и награду истинныхъ заслугъ на поприщѣ гражданскихъ и военныхъ доблестей и подвиговъ и въ поощреніе ревности ко благу и пользѣ отечества“. Ст. 80 говоритъ: „Верховный начальникъ и гросмейстеръ всѣхъ россійскихъ орденовъ есть Императоръ и Самодержецъ Всероссійскій, никто иной не можетъ онымъ быть или именоваться симъ названіемъ, которое со всѣми его правами нераздѣльно со священнымъ императорскимъ саномъ“. Ст. 86 перечисляетъ 8 орденовъ: 1) св. Апостола Андрея Первозваннаго, 2) св. Великомученицы Екатерины, 3) св. Александра Невскаго, 4) Бѣлаго Орла, 5) св. Георгія, 6) св. Владиміра, 7) св. Анны, 8) св. Станислава. Ст. 89 говоритъ: „Орденъ св. Велнкомученицы Екатерины, для лицъ женскаго пола установленный, зависитъ отъ Государя Императора Самодержца Всероссійскаго, но имѣетъ начальницу свою или орденмейстерину въ особѣ супруги Его Величества, Государыни Императрицы. Званіе начальницы ордена Ея Величество сохраняетъ по жизнь свою, даже если по судьбамъ Божіимъ, она осталась во вдовствѣ, супруга же царствующаго Императора не ранѣе чѣмъ по смерти ея вступаетъ въ помянутое званіе“. Въ ст. 90 перечислено 5 категорій лицъ, которымъ могутъ быть даруемы ордена: въ первой — стоятъ духовные, военные, гражданскіе и придворные чины, во второй — чужестранцы — государи и члены фамилій владѣтельныхъ князей, въ третьей — служащіе по выборамъ дворяне, въ четвертой — частныя лица изъ иностранцевъ и въ пятой — купцы и лица другихъ званій. Эта терминологіи показываетъ, что Государь Императоръ можетъ жаловать ордена какъ русскимъ, такъ и иностраннымъ подданнымъ, какъ служащимъ, такъ и не служащимъ. Все кавалерское общество почитается однимъ россійскимъ кавалерскимъ чиномъ или орденомъ, различныя же наименованія онаго суть только классы (ст. 91). Нѣкоторые ордена имѣютъ свое орденское одѣяніе, носимое когда Высочайше повелѣно будетъ (ст. 95). Кавалеры каждаго императорскаго ордена празднуютъ день его установленія, кромѣ того имѣется общій орденскій праздникъ 8-го Ноября въ день Архистратига Михаила и прочихъ безплотныхъ силъ небесныхъ. Всѣ ордена носятъ наименованіе императорскихъ, за исключеніемъ орденовъ Бѣлаго Орла и Станислава, которые именуются императорскими и царскими, такъ какъ они присоединены къ числу россійскихъ орденовъ послѣ присоединенія къ намъ Царства Польскаго и были царскими польскими орденами. Теперь очень стѣснено полученіе орденовъ и полученіе ихъ входитъ въ строгую постепенность, приэтомъ лица, не имѣющія никакихъ орденовъ, могутъ получить высшій орденъ помимо нисшихъ лишь тогда, когда они состоятъ въ болѣе высшемъ классѣ должности и болѣе высшемъ чинѣ. Орденъ Георгія жалуется только за военныя заслуги и находится очевидно внѣ очереди. Ордена вообще, за исключеніемъ Владиміра, Анны и Станислава, имѣютъ одну степень, которая состоитъ въ лентѣ

черезъ плечо и звѣздѣ носимой на груди. Владиміръ имѣетъ 4 степени, Станиславъ имѣетъ 3 степени, Анна имѣетъ 4, но четвертая жалуется только за военныя заслуги, значитъ въ общей лѣстницѣ орденовъ Анна имѣетъ только 3 степени. Самый младшій орденъ Станислава. Постепенность ихъ слѣдующая: нижшая степень Станислава, нижшая степень Анны, Станиславъ 2 степени, Анны 2 степени, Владиміръ 4 степени, Владиміръ 3 степени, Станиславъ 1 степени, Анна 1 степени, Владиміръ 2 степени, Бѣлаго Орла, Александра Невскаго, Александра Невскаго съ брилліантами, Владиміръ 1 степени, Андрея Первозваннаго и Андрея Первозваннаго съ брилліантами. Ордена постепенно могутъ жаловаться только черезъ извѣстные сроки, ордена первой степени въ слѣдующіе сроки: Станиславъ—черезъ 3 года, Анна и Владиміръ 2 степени—черезъ 4 года, для Бѣлаго Орла и Александра Невскаго—5 лѣтъ. Подчиняясь общему началу, всѣ министры должны очень осмотрительно представлять. Для этого существуетъ особый Комитетъ для разсмотрѣнія наградъ, который долженъ разсматривать всѣ указанныя Учр. орденовъ и права представляемыхъ къ наградамъ. Ордена жалуются посредствомъ грамотъ или рескриптовъ. Государь Императоръ по закону 1892 г. подписываетъ грамоты только на ордена св. Андрея, св. Александра, св. Екатерины, св. Георгія 1 и 2 степени и Владиміра 1 степени. Грамоты на остальные ордена контрассигнуются канцлеромъ орденовъ. Права и преимущества кавалеровъ очень не большія, имъ присвоивается именованіе кавалеровъ, за исключеніемъ лицъ духовныхъ, кои по приличію ихъ сана (ст. 138), не именуясь кавалерами, сопричисляются къ орденамъ. Далѣе кавалерамъ каждаго ордена, за исключеніемъ Бѣлаго Орла, присвоивается пенсія. Пенсія не производится иностраннымъ кавалерамъ. Сверхъ того при похоронахъ ордена несутся впереди гроба. Таковы общія преимущества, но есть нѣсколько и болѣе реальныхъ преимуществъ, касающихся попеченія о малолѣтнихъ дочеряхъ кавалеровъ. Капитулъ орденовъ содержитъ пансіонерокъ въ Училищѣ ордена Екатерины и въ Маріинскомъ Институтѣ, и въ этомъ отношеніи онъ можетъ помѣщать этихъ дѣвицъ туда безплатно, кромѣ того, по выходѣ изъ Института онѣ получаютъ еще денежныя награды. Таковы собственно говоря всѣ права, которыя имѣютъ кавалеры; кромѣ помѣщенія дочерей въ Институтъ, ни одно изъ этихъ правъ не имѣетъ существеннаго значенія. Обязанности кавалеровъ довольно большія. Общія ихъ обязанности указаны въ ст. 173: „Долгъ вообще и каждаго особенно члена кавалерскаго общества хранить и исполнять обязанности вѣры христіанской. Далѣе указываются правила, которыя не дѣйствуютъ на практикѣ. Въ ст. 174 на кавалеровъ возлагается попеченіе о разныхъ богоугодныхъ и обществу полезныхъ заведеніяхъ, которое возлагается на нихъ потому, что любовь къ ближнему есть одна изъ верховнѣйшихъ обязанностей, указанныхъ въ ст. 173. Эти заведенія, ввѣряемыя имъ, или переименованы, какъ воспитательные дома, Московскій Инвалидный Домъ, Екатерининская больница, или же только указаны: существующія въ обѣихъ столицахъ полезныя заведенія для призрѣнія немощныхъ и неимущихъ. Подъ этой статьей имѣется только одна цитата: 5-го апрѣля 1797 года, когда очевидно въ

столицахъ существовало очень немного заведеній, такъ что неизвѣстно, какое примѣненіе эта статья могла имѣть, если бы кавалеры дѣйствительно пожелали исполнять по совѣсти возложенныя на нихъ законамъ обязанности. Послѣдующая статья указываетъ даже способъ исполненія этихъ обязанностей. „Для исполненія сихъ обязанностей, говоритъ ст. 175, избирается общимъ собраніемъ всѣхъ вообще находящихся въ столицахъ кавалеровъ по 6 отъ каждаго наименованія, которые въ отправленіи ихъ должности остаются безъ перемѣны или же въ случаяхъ надобности перемѣняются установленнымъ порядкомъ, безъ опредѣленія на то времени. Далѣе указывается, какимъ образомъ эти кавалеры должны исполнять свои обязанности: „Они должны не нарушать закономъ каждому заведенію присвоенныхъ правъ и преимуществъ (ст. 182)“ и о безпорядкахъ они доносятъ Канцлеру орденовъ, въ свою очередь Канцлеръ слѣдитъ за кавалерами, надзирающими за богоугодными заведеніями, для того чтобы они ревностно исполняли свои обязанности. За ордена взыскивается опредѣленная въ Капитулъ сумма. Отъ этого взноса освобождаются лица, пожалованныя орденами, украшенными брилліантами. Ордена послѣ смерти нижнихъ воинскихъ чиновъ должны быть возвращаемы въ Капитулъ, точно также въ Капитулъ должны быть возвращаемы ордена лицъ, поступившихъ въ монашество, или также получившихъ ордена и умершихъ до того, какъ имъ эти ордена были вручены. Ордена имѣютъ своихъ особыхъ должностныхъ лицъ, которыя называются оффиціалами орденовъ (ст. 208). Оффиціалы орденовъ суть канцлеръ, оберъ-церемоніймейстеръ, церемоніймейстеръ, секретари и герольды орденовъ. Канцлеръ орденовъ есть главный начальникъ Капитула и кавалеръ ордена св. Апостола Андрея Первозваннаго; оберъ-церемоніймейстеръ Императорскаго Двора есть вмѣстѣ оберъ-церемоніймейстеръ орденовъ, онъ носитъ крестъ св. Андрея на голубой лентѣ на шеѣ. Если оберъ-церемоніймейстеровъ два, то оффиціальные знаки св. Андрея носитъ старшій, а второй носитъ оффиціальскій знакъ ордена св. Екатерины.

При орденахъ св. Екатерины, Александра Невскаго, Анны и Станислава состоитъ по одному церемоніймейстеру изъ церемоніймейстеровъ Императорскаго Двора, они носятъ знакъ своихъ орденовъ на шеѣ. Каждый орденъ имѣетъ своего секретаря, который носитъ орденъ свой въ петлицѣ; каждый орденъ имѣетъ двухъ герольдовъ, они носятъ крестъ онаго въ петлицѣ. Званія секретаря и герольдовъ суть званія почетныя. Всѣ означенныя лица въ день орденскихъ праздниковъ носятъ особыя еще одѣянія. Таковы общія постановленія, касающіяся пожалованія орденами. Затѣмъ каждый изъ орденовъ имѣетъ свой особый статутъ, причемъ въ этомъ статутѣ какъ опредѣляется самая форма ордена, такъ способъ его ношенія и нѣкоторыя важнія преимущества. Такъ пожалованіе ордена св. Апостола Андрея Первозваннаго сопровождается слѣдующимъ важнымъ преимуществомъ — это лицо получаетъ сразу кромѣ св. Андрея всѣ остальные ордена, за исключеніемъ св. Владиміра и Георгія. Далѣе, кавалеры св. Андрея по ст. 241: „Въ проѣздахъ обязаны посѣщать мѣста для народнаго ученія и просвѣщенія установленныя, также устроенныя для призрѣнія неимущихъ и болѣзнями

одержимыхъ, исключая военные госпитали, и потомъ доносить Императорскому Величеству, представляя примѣчанія, въ чемъ потребна помощь или исправленіе". Орденъ св. Екатерины имѣетъ 2 степени для дамъ большаго креста и для дамъ меньшаго крлста или кавалерскихъ. Послѣ начальницы орденсмейстерины ордена слѣдуетъ въ числѣ кавалеровъ этого ордена намѣстница или діаконисса. Діакониссой должна быть супруга Наслѣдника престола, а буде ее нѣтъ, то первѣйшая великая княгиня или великая княжна. Ст. 250 устанавливаетъ комплектъ для ордена Екатерины: 12 дамъ большаго креста и 94—меньшаго креста. Жалованье можетъ быть только дамамъ дворянскаго происхожданія. Для 6 дамъ большаго креста назначается пенсія. Обязанности дамъ указаны въ ст. 259: „Должность каждой дамы большаго креста и каждой дамы кавалерственной: 1) Благодарить Бога по вся дни за милостивыи освобожденія, дарованныя Императору Петру Великому. 2) Молить ежедневно Бога о соблюденіи священной особы царствующаго Государя Императора, о здравіи Его и многолѣтствѣ и о благополучіи Его оружія и дѣлъ, также о здравіи, благополучіи и многолѣтствѣ всей Императорской Фамиліи. 3) Въ томъ же намѣреніи, въ каждый воскресный день прочитывать трижды молитву: Отче нашъ, въ честь Святыя Троицы. 4) Трудиться, сколько возможно, о обращеніи нѣсколькихъ невѣрныхъ къ благочестивой Православной вѣрѣ, добродѣтельными способами и увѣщаніями, но отнюдь не какимъ-либо угроженіемъ или понужденіемъ. 5) Освобождать одного Христіанина изъ порабощенія варварскаго, выкупая на свои собственныя деньги.

Изъ статутовъ другихъ орденовъ особо должны быть упомянуты статуты св. Георгія и св. Владиміра. Св. Георгій давался прежде не только за награжденіе на полѣ брани, но и выслугу 25 лѣтъ, а также за совершеніе извѣстнаго числа морскихъ кампаній. Награжденіе св. Георгіемъ происходитъ чрезъ кавалерскую думу всегда, причемъ въ законѣ подробно указаны тѣ подвиги, за которые дума можетъ наградить орденомъ св. Георгія. Преимущества кавалеровъ св. Георгія слѣдующія: 1) орденъ этотъ никогда не снимается; 2) кавалеры носятъ военный мундиръ, когда они уволены отъ воинской должности; по новому закону лица, инѣющія св. Георгія, носятъ наплечные пагоны, хотя бы состояли въ оберъ-офицерскихъ чинахъ; 3) кавалеры не платятъ никакого денежнаго взноса. Кромѣ 4 степеней св. Георгія для лицъ не офицерскаго званія еще существуетъ награжденіе знакомъ отличія военнаго ордена для нижнихъ чиновъ. Орденъ св. равноапостольнаго Владиміра также имѣетъ опредѣленный статутъ и можетъ быть даваемъ за точно указанные случаи, за выслугу лѣтъ на службѣ по выборамъ или же за совершеніе 18—20 морскихъ кампаній. Случаи пожалованія ороена Владиміра 4 степени за морскія кампаніи и за выслугу лѣтъ совершаются посредствомъ приговора кавалерской думы. Пожалованіе ордена въ остальныхъ случаяхъ совершается по разсмотрѣніи въ Комитетѣ о наградахъ Государемъ Императоромъ.

Кромѣ 8 орденовъ существуетъ у насъ еще знакъ безпорочной службы, который дается за 40—50 и болѣе лѣтъ. Знаковъ отличія у насъ еще

авляется нѣсколько. Такіе знаки отличія установлены еще очень давно: въ 1827 году установленъ былъ знакъ отличія безпорочной службы для лицъ женскаго пола, исполняющихъ обязанности въ заведеніяхъ, состоящихъ подъ покровительствомъ почившей Императрицы Маріи Ѳеодоровны. Въ 1878 г. былъ установленъ знакъ отличія Краснаго Креста, также для награды особъ женскаго пола. Этотъ знакъ отличія имѣетъ 2 степени. Существовали еще временные знаки отличія, такъ называемый Кавказскій Крестъ, знакъ отличія за введеніе Положенія о крестьянахъ, которые, такъ сказать, утеряли свое значеніе, такъ какъ были установлены для лицъ участвовавшихъ въ этихъ дѣлахъ. Кромѣ знаковъ отличія лицамъ за воинскія заслуги дается награжденіе золотымъ оружіемъ съ надписью „за храбрость“. Золотое оружіе можетъ быть обыкновенное или же брилліантами украшеное.

Наконецъ послѣднимъ знакомъ отличія являются медали. Медали бываютъ 3 родовъ: 1) медали, которыя жалуются лицамъ, участвовавшимъ въ какой-нибудь войнѣ или ихъ даруютъ всѣмъ служащимъ въ воспоминаніе войны, каковы медали въ память войны Севастопольской; 2) медали, жалуемыя нижнимъ чинамъ за храбрость, и наконецъ 3) медали, даруемыя лицамъ, не имѣющимъ знаковъ отличія, почетнымъ гражданамъ, купцамъ и т. д. Такія медали могутъ быть 13 родовъ, на груди золотыя или серебрянныя на станиславской или анненской лентѣ (4 рода), на шеѣ серебряныя на станиславской, анненской, владимірской и александровской лентѣ и шейныя золотыя на станиславской, анненской, владимірской, александровской и андреевской лентѣ. Особый родъ медалей это медаль за спасеніе погибавшихъ. Медали еще могутъ быть усыпаны брилліантами. Въ Учр. орденовъ еще находятся статьи о награжденіи медалями лицъ, служащихъ въ полицейскихъ и пожарныхъ командахъ, а также для полицейскихъ урядниковъ. Эти медали могутъ быть на анненской лентѣ за безпорочную службу въ полиціи или же съ надписью „за усердіе“, которыя даются высшимъ чинамъ, служащимъ при полиціи (околодочные, брандмейстеры и т. д.). Медали „за усердіе“ носятся на шеѣ и бываютъ золотыя на владимірской лентѣ или серебряныя на анненской лентѣ. Кромѣ этого серебряныя медали съ надписью „за безпорочную въ тюремной стражѣ службу“ выдаются чинамъ этой стражи.

Сверхъ всѣхъ этихъ знаковъ отличія у насъ существуютъ еще такъ называемые жалованные кафтаны. Ст. 792 говоритъ: „Кафтаны, Всемилостивѣйше жалуемые, назначаются въ выдачу изъ Кабинета Его Императорскаго Величества. Кафтаны назначаются: 1) простые; 2) мастерскіе; 3) почетные и 4) народные. Они шьются изъ сукна и, по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, изъ бархата и парчи, украшаются по даннымъ образцамъ, и отсылаются къ мѣстному начальству лицъ пожалованныхъ, для выдачи имъ, совершенно готовыми, или же несшитыми, съ приложеніемъ всѣхъ опредѣленныхъ украшеній и денежной суммы на шитье, предоставляя сіе шитье попеченію мѣстнаго начальства.

Къ числу почетныхъ отличій надо отнести и нашу придворную службу. Право монарха имѣть свой дворъ и самое понятіе придворной службы яв-

ляется послѣдствіемъ смѣшенія частнаго правоваго хозяйства и государственной службы. Во времена, еще предшествующія феодализму, слуги короля являлись вмѣстѣ съ тѣмъ и государственными людьми. Такое государственное значеніе имѣли министры Византіи, затѣмъ майордомы у Франкскихъ королей и наконецъ, при развитіи государственныхъ отношеній, всѣ должности канцлеровъ, маршаловъ, сенешалей были должностями по частному хозяйству, изъ нихъ только впослѣдствіи вырабатывается понятіе о чисто государственныхъ должностяхъ. У насъ въ кіевскомъ періодѣ тіунъ княжескій, иначе ключникъ, являлся также органомъ государственнымъ. Придворная служба въ Московскій періодъ представляла цѣлый рядъ степеней, такъ какъ дворъ являлся очень пышно обставленнымъ. Начиная съ Петра мы уже видимъ перемѣну старыхъ должностей, окольничихъ, сокольничихъ, дворянскихъ дѣтей, спальниковъ, стольниковъ и проч., и встрѣчаемъ иностранныя наименованія камергеровъ, камеръ-юнкеровъ и т. д. Цѣльнаго Положенія о придворныхъ должностяхъ мы не имѣемъ. Въ табели о рангахъ придворныя должности также были расписаны по классамъ. Во 2 классѣ состоятъ такъ называемые первые чины двора, въ 3 классѣ состоятъ вторые чины двора, далѣе въ 5 классѣ состоятъ церемоніймейстеры и въ низщихъ классахъ гофъ и камеръ-фуръеры. Первые чины двора являются съ приставкой „оберъ“, за исключеніемъ оберъ церемонійиейстера, который считается въ 3 классѣ. Такъ что къ числу первыхъ чиновъ относятся: оберъ-гофъ-маршалъ, оберъ-гофъ-мейстеръ, оберъ-камергеръ, оберъ-форшнейдеръ, оберъ-егермейстеръ, оберъ-шталмейстеръ и оберъ-шенкъ. Къ числу вторыхъ чиновъ двора относятся гофъ-маршалъ, гофъ-мейстеръ, егермейстеръ, шталмейстеръ и оберъ-церемоніймейстеръ. Такое высокое служебное положеніе является болѣе почетнымъ, такъ какъ придворной службѣ, за исключеніемъ должностей гофъ-маршала и оберъ-гофъ-маршала, не присвоивается опредѣленнаго веденія дѣла, такъ лица могутъ состоять въ этихъ должностяхъ и не занимать никого опредѣленнаго положенія по вѣдомству Министерства Двора. Ихъ обязанность исполнять нѣкоторыя придворныя должности, присутствовать на придворныхъ церемоніяхъ во дворцѣ и затѣмъ они могутъ или не могутъ занимать и другія должности въ государствѣ. Всѣ эти чины, если бы не занимали никакой должности въ другихъ министерствахъ, числились бы по Министерству Двора и пользовались бы соотвѣтственнымъ ихъ званію почетнымъ положеніемъ, за исключеніемъ жалованія. Придворная служба очевидно расчитана на людей богатыхъ, которые могутъ нести всѣ эти почетныя преимущества. Церемоніймейстеры занимаютъ болѣе опредѣленныя функціи по вѣдомству Министерства Двора, они должны сопровождать Царскую Фамилію на всѣхъ церемоніяхъ и такимъ образомъ являются распорядителями всевозможныхъ торжественныхъ выходовъ и торжественныхъ пріемовъ. Кромѣ этихъ должностей придворными званіями, но не чинами, считаются камергеры и камеръ-юнкеры; различіе въ томъ, что тѣ считаются чинами двора, а эти придворными кавалерами. Придворные кавалеры могутъ занимать какую угодно должность, но они не состоятъ въ какомъ либо опредѣленномъ классѣ, однако при этомъ дѣлается такое указаніе, что

камеръ-юнкеромъ можетъ быть лицо до производства въ генеральскій чинъ, съ производствомъ въ генеральскій чинъ камеръ-юнкерство eo ipso снимается. За симъ камергеры могутъ быть лица не выше 4 класса, лица 4 класса должны при происводствѣ въ 3 классъ лишиться камергерскаго званія. Никакихъ особыхъ правъ эти должности не даютъ, тѣмъ не менѣе онѣ являются лишь въ видѣ особой почетной службы, въ видѣ особаго знака отличія, который имѣютъ нѣкоторые изъ чиновъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ; имъ дается одно важное отличіе, а именно, что при всякомъ увольненіи ихъ отъ должности необходимо согласіе Государя Императора. Это согласіе Государя Императора имѣется въ виду для выясненія общаго характера государственной службы, такъ какъ придворные кавалеры считаются состоящими на личной службѣ Государя Императора, поэтому о всякомъ измѣненіи въ ихъ судьбѣ Государь Императоръ долженъ быть точно освѣдомленъ. Не только мужчины, но и женщины могутъ имѣть придворныя званія, такими придворными званіями женщинъ являются званія статсъ-дамъ, камеръ-фрейлинъ и фрейлинъ. Всѣ онѣ получаютъ отъ двора особое содержаніе и пользуются особымъ почетомъ при торжественныхъ выходахъ, никакихъ другихъ особыхъ правъ онѣ не имѣютъ, и вообще придворная служба имѣетъ только значеніе увеличить блескъ двора и сама по себѣ должна быть отнесена къ разряду почетныхъ отличій, существующихъ въ государствѣ. Послѣ указанія на организацію учрежденій, на Уставъ о службѣ гражданской и на существующіе въ государствѣ особые знаки отличія по этой службѣ, мы перейдемъ уже къ выясненію самаго характера юридическихъ отношеній между властью и подданными государства и будемъ держаться приблизительно той же классификаціи, которую мы установили въ общей части, т. е. остановимся на тѣхъ видахъ обезпеченія личной, экономической и духовной, и общественной свободы, которые мы замѣчали выше. Послѣ этого мы также укажемъ на способы пріостановки законныхъ гарантій въ мѣстности и замѣну этихъ гарантій административнымъ распоряженіемъ, т. е. мы будемъ говорить о Положеніи объ усиленной и чрезвычайной охранѣ.

ГЛАВА III.

ФУНКЦІИ ВЛАСТИ.

§ 1. Законодательство.

Выяснивъ въ двухъ предыдущихъ главахъ сущность формы правленія въ Россіи, мы переходимъ къ выясненію организаціи функцій власти. Нашъ государственный строй такъ, какъ онъ исторически выработывался въ періодъ имперіи и затѣмъ былъ закрѣпленъ изданіемъ Свода Законовъ 1832 года,

представляется стройной организаціей учрежденій, которыя всѣ имѣютъ цѣлью выразить волю самодержавнаго монарха путемъ раздѣленія учрежденій, участвующихъ въ изданіи закона, участвующихъ въ судѣ и администраціи. Поэтому раздѣленіе властей въ томъ или иномъ видѣ являлось сопутствующимъ всѣмъ измѣненіямъ нашего государственнаго строя и поэтому въ Сводѣ Законовъ мы уже находимъ не только историческое наслѣдіе въ этомъ направленіи, но мы видимъ, что составитель Свода Законовъ, графъ Сперанскій, вполнѣ теоретически закрѣпилъ въ нашемъ правѣ начала раздѣленія властей. Всѣ тѣ общія основанія государства, о которыхъ мы говорили въ общей теоріи государственнаго права, имѣютъ примѣненіе съ извѣстными ограниченіями и къ нашему государству. Высшимъ регуляторомъ всей жизни въ политическомъ союзѣ является законъ. Законъ есть норма, исходящая отъ высшей власти въ государствѣ, которая опредѣляетъ права и обязанности какъ государственной власти, такъ и населенія. Изъ изслѣдованія конституціоннаго государства мы видимъ, что законы дѣлятся на основные и обыкновенные. Основные законы—это тѣ нормы, которыя по революціонному воззрѣнію на государство являются продуктомъ народной воли, тѣмъ общественнымъ договоромъ, который установляется всѣмъ народомъ; основные законы должна издать высшая власть, чѣмъ та, которая представляется данной совокупностью государственныхъ учрежденій. При изданіи основныхъ законовъ необходимо было придти къ понятію учредительной власти въ государствѣ. Обыкновенные законы издаются уже организованными на основаніи конституціи законодательными учрежденіями государства. По своему содержанію основные законы представляются болѣе общими нормами, чѣмъ законы обыкновенные. И въ нашемъ правѣ, въ изданіи Свода Законовъ, Сперанскій остановился на выдѣленіи въ особую рубрику названныхъ имъ Основныхъ Законовъ, въ которыхъ находится опредѣленіе существа власти въ Россіи, порядокъ престолонаслѣдія и обширная глава о законахъ. Сопоставляя такія постановленія другъ съ другомъ и ставя ихъ во главѣ всѣхъ законовъ Россійской Имперіи, Сперанскій, несомнѣнно, преслѣдовалъ цѣль выяснить въ Основныхъ Законахъ основныя черты нашего государственнаго строя. Самодержавіе, наслѣдственность монархической власти и законность управленія, эти черты и служатъ основаніемъ нашего государственнаго строя; все остальное должно быть такъ построено, чтобы отвѣчать этимъ тремъ основнымъ чертамъ нашего строя. Но разница отъ конституціоннаго государства заключается въ томъ, что наши Основные Законы могутъ быть измѣнены той властью въ государствѣ, которою издаются и обыкновенные законы. Въ Основныхъ Законахъ опредѣляется извѣстная форма изданія ихъ, которая, такъ сказать, составляетъ необходимое условіе для законности дѣйствій высшей государственной власти. Указавъ на такое выдѣленіе въ нашемъ правѣ группы основныхъ законовъ, мы можемъ перейти къ выясненію понятія „законъ“ въ нашемъ правѣ и къ изложенію тѣхъ началъ, которыя опредѣляютъ законность управленія. Законъ, какъ извѣстно, для того, чтобы быть изданнымъ, долженъ пройти извѣстные необходимые стадіи. Эти стадіи прохожденія закона являются необхо-

димымъ условіемъ, для того, чтобы придать ему силу и значеніе. У первоначальныхъ народовъ мы не видимъ, чтобы формѣ изданія закона придавалось особое важное значеніе, мы говоримъ о законахъ Ликурга, Солона, Альфреда Великаго, Карла Великаго и т. д. и для насъ представляется совершенно не яснымъ тотъ способъ, какимъ явились эти законы, какъ они были составлены, какія были приняты во вниманіе условія при ихъ составленіи; наоборотъ, въ современномъ государствѣ мы все болѣе и болѣе обращаемъ вниманіе на самый характеръ условій составленія, обсужденія и изданія закона. Когда будутъ соблюдены всѣ моменты изданія закона, когда имъ сообщенъ будетъ вполнѣ юридическій характеръ, тогда только мы можемъ говорить о томъ, что законъ изданъ вполнѣ правильно, съ соблюденіемъ всѣхъ необходимыхъ для того условій. Такой юридическій характеръ изданія закона, который требуется въ современномъ государствѣ, представляется необходимымъ примѣнять и къ нашему государственному строю. Сопоставляя различныя части Свода по изданію законовъ, мы можемъ выяснить слѣдующее: закономъ, какъ мы его можемъ понимать въ русскомъ государственномъ правѣ, является воля Государя Императора, выраженная въ положительной нормѣ права. Границы этого закона матеріальныя не опредѣлены никакой другой нормой, но за то опредѣлены формальныя условія изданія закона. Эти формальныя условія заключаются въ томъ, что закону, для того, чтобы быть изданнымъ, присвоется извѣстный законный порядокъ. Въ статьѣ Основныхъ Законовъ мы находимъ, что при начертаніи законы не иначе доходятъ до Государя Императора, какъ по предварительномъ обсужденіи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ (ст. 50). То же правило усматривается изъ статьи 1 учрежденія Государственнаго Совѣта, въ которой сказано, что Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и чрезъ него восходятъ къ верховной императорской власти Но подобное толкованіе является не вполнѣ правильнымъ въ виду ст. 53, въ которой сказано, что законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, граматъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія. Такимъ образомъ, если подъ этимъ докладомъ разумѣть докладъ Комитета министровъ или докладъ отдѣльныхъ министровъ, то законъ можетъ быть изданъ, не пройдя чрезъ Государственный Совѣтъ. Въ нашей литературѣ нѣсколько разъ высказывалось то мнѣніе, что наименованіе „законъ“ слѣдуетъ присвоить такому акту верховной власти, который изданъ съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій, а именно предварительно обсужденъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Наоборотъ, всѣ акты, удостоившіеся Высочайшаго утвержденія по обсужденіи ихъ въ другихъ мѣстахъ, являются не законами, а актами, имѣющими значеніе административныхъ распоряженій или, какъ называетъ ихъ профессоръ Коркуновъ, указовъ. Точно также большая неясность и противорѣчіе являются въ нашемъ правѣ относительно самой внѣшней формы изданія законовъ: является-ли законъ требующимъ подписи или эта подпись не обязательна. Если утвержденъ Высочайшій до-

кладъ, то подписи государя императора можетъ и не быть, а министръ пишетъ самъ, что утверждено государемъ императоромъ по его словесному докладу. По этимъ соображеніямъ можно вывести изъ нашихъ основныхъ законовъ тѣ необходимыя условія, которыя сообщаютъ юридическій характеръ той нормѣ права, которая должна получить силу и значеніе закона. Принимая во вниманіе указанные выше моменты изданія закона, мы по нимъ укажемъ рядъ поставленныхъ выше юридическихъ условій. Что касается иниціативы закона, то въ этомъ смыслѣ она исключительно принадлежитъ Государю Императору, т. е. Высочайшая воля необходима для того, чтобы данное предположеніе подчиненныхъ лицъ могло пройти необходимыя стадіи движенія закона. Ст. 49 и слѣдующія Основныхъ Законовъ, которыя говорятъ о составленіи, поясненіи и дополненіи законовъ, говоритъ довольно неясно объ иниціативѣ закона. Изъ нея можно вывести то предположеніе, что Правительствующему Сенату, Синоду и министерствамъ предоставляется возможность иниціативы закона, но въ концѣ этой статьи опредѣленно указано, что предположеніе въ означенномъ смыслѣ вносится установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе, такъ что, слѣдовательно, представленія Сената, Синода и министерствъ могутъ быть отвергнуты Высочайшей властью и такимъ образомъ юридически иниціативу имѣетъ только верховная власть. Во-вторыхъ, составленіе законопроекта не указано въ Основныхъ Законахъ, а объ немъ подробно говорится въ учрежденіи министерствъ. Въ ст. 160 и слѣдующихъ, составляющихъ одно отдѣленіе, озаглавленное „отношеніе министровъ къ Государственному Совѣту“, подробно выясняется, какъ долженъ составляться законопроектъ, ст. 161 обязываетъ министровъ не представлять помимо Государственнаго Совѣта никакого законопроекта. Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ министры входятъ въ Государственный Совѣтъ не иначе, какъ испросивъ предварительно Высочайшаго разрѣшенія. Затѣмъ въ ст. 163 подробно указаны условія, которымъ должно удовлетворять всякое представленіе министра. Далѣе ст. 164 и слѣдующія указываютъ тѣ способы, которые министръ долженъ избирать для того, чтобы составить законопроектъ, вполнѣ согласный съ общими требованіями закона, а именно, дается рядъ предписаній: министръ долженъ удостовѣриться въ недостаткѣ и неудобствѣ прежняго закона, сравнить всѣ послѣдствія новаго закона съ предыдущимъ порядкомъ, показать причины, на какихъ порядокъ сей былъ основанъ; ст. 164 предлагаетъ министру предложить дѣло предварительно на общее уваженіе Совѣта министра, при этомъ въ Сводѣ изданія 1892 г. говорится, что министръ долженъ былъ войти въ сношеніе съ Главноуправляющимъ кодификаціоннымъ отдѣломъ при Государственномъ Совѣтѣ *) въ тѣхъ случаяхъ, когда по связи даннаго вопроса съ разработкой Свода Законовъ признаетъ то нужнымъ; въ другихъ же случаяхъ ограничиться представленіемъ Главноуправляющему копіи съ вноси-

---

*) Должность Главноуправляющаго Кадификаціоннымъ Отдѣломъ при Государственномъ Совѣтѣ упразднена въ 1893 году и права его перешли къ Государственному Секретарю.

маго въ Государственный Совѣтъ представленія. Если данная мѣра имѣетъ связь съ другими министерствами, то должно быть сдѣлано сношеніе съ подлежащими министрами. Для того чтобы не затруднять Государственный Совѣтъ излишними постановленіями, для того, чтобы законы не измѣнялись часто, а представляли бы консервативный оплотъ въ государствѣ, ст. 166 предписываетъ, чтобы министръ ознакомился съ характеромъ и съ даваемой имъ мѣрой и только въ случаѣ крайней необходимости приступалъ къ изданію закона. При этомъ въ ст. 166 заключается у насъ любопытное правило, объясняющее фридредерскіе взгляды составителя Свода. По отношенію предметовъ, составляющихъ государственное хозяйство и общую промышленность, министру предоставляется мѣрами излишняго надзора и многосложностью правилъ не стѣснять частной предпріимчивости. Таковы всѣ установленія, которыя касаются самаго порядка составленія закона. Значитъ этотъ общій порядокъ составленія законопроекта заключается въ томъ, что министръ предположенія по данному департаменту обязанъ внести въ Совѣтъ, въ которомъ онъ и долженъ быть обсужденъ. Такое постановленіе не вездѣ соблюдается и оно въ силу особыхъ Высочайшихъ повелѣній замѣняется другими способами. Эти способы заключаются въ томъ, что предварительное составленіе законопроекта поручается какой либо особой комиссіи, образуемой по Высочайшему повелѣнію. Это одинъ изъ обыкновенныхъ способовъ составленія важныхъ законопроектовъ. Другой способъ заключается въ томъ, что комиссія образуется по повелѣнію того же министра. Затѣмъ, наше право предоставляетъ еще рядъ способовъ, пополняющихъ недостатки нашего канцелярскаго порядка въ составленіи законопроектовъ. Всѣ эти способы сводятся къ тому, чтобы законопроекту было дано какъ можно болѣе гласности: составляются часто мѣстныя комиссіи, которыя разрабатываютъ эти предположенія и затѣмъ уже съ ихъ заключеніемъ вся эта работа поступаетъ въ подлежащія министерства или подлежащія комиссіи, которыя и дѣлаютъ окончательную сводку, принимая во вниманіе эти соображенія и тогда уже окончательно редактируютъ законопроектъ. Однимъ изъ первыхъ законовъ, въ широкомъ смыслѣ употребившихъ это право обращенія къ гласности, было Положеніе 19 февраля 1861 г., которое при своей разработкѣ было обращено въ образованныя мѣстныя редакціонныя комиссіи, мнѣнія которыхъ и были приняты во вниманіе при обсужденіи въ особой центральной комиссіи, окончательно выработавшей Положенія 1861 г. Затѣмъ, начало 60-хъ годовъ было обильно такими обращеніями къ публикѣ. Въ 1862 году, когда были утверждены основныя положенія Судебныхъ Уставовъ, они были опубликованы установленнымъ порядкомъ и на нихъ предоставлено было дѣлать цѣлый рядъ замѣчаній. Насколько замѣчанія эти были плодотворны, доказываетъ то, что благодаря частному замѣчанію на эти основныя начала, сдѣланному московскимъ губернскимъ прокуроромъ Ровинскимъ, у насъ былъ учрежденъ судъ присяжныхъ. 20 марта 1862 г. такое же обращеніе съ опубликованіемъ основныхъ положеній, на которыхъ министерство полагаетъ разработать законопроектъ, было сдѣлано губернаторамъ для образованія мѣстныхъ комиссій по обсужденію мѣропріятій по

устройству городовъ. За симъ цѣлый рядъ мѣръ по комиссіи о налогахъ также является обращеніемъ къ публикѣ. Приэтомъ обращеніе бываетъ двоякое: или только правительство обращается къ извѣстнымъ учрежденіямъ какъ чисто правительственнымъ, такъ и общественнымъ: земствамъ, городамъ и др. и отъ нихъ проситъ представить заключеніе, или же правительство обращается не только къ учрежденіямъ, но и къ другимъ правительственнымъ и частнымъ лицамъ съ просьбой представить свои соображенія по данному законопроекту. Такой порядокъ вещей былъ предпринимаемъ въ царствованіе Александра II по цѣлому ряду законопроектовъ, въ особенно широкомъ смыслѣ онъ былъ предпринятъ вслѣдствіе обращенія Министра Внутреннихъ дѣлъ графа Лорисъ-Меликова по вопросу объ улучшеніи условій крестьянскаго благосостоянія. Земства и другія лица представили по этому вопросу весьма любопытныя соображенія. Наконецъ, комиссія по составленію Уголовнаго Уложенія обратилась также къ общественной иниціативѣ и, опубликовывая свои труды, разсылала ихъ по всѣмъ мѣстамъ для ознакомленія съ ними нашего общества. Кромѣ этихъ способовъ въ концѣ царствованія Александра II и въ началѣ царствованія Александра III, былъ способъ вызова свѣдущихъ людей, дабы эти свѣдущіе люди могли, такъ сказать, дать извѣстныя свѣдѣнія о дѣйствительномъ положеніи народнаго хозяйства. Таковы всѣ различныя мѣры, которыя принимало правительство кромѣ тѣхъ, которыя предписаны закономъ для лучшаго составленія законопроекта. Составленный законопроектъ вносится въ Государственный Совѣтъ и наступаетъ затѣмъ третій моментъ — моментъ обсужденія закона. Государственный Совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе, которому нашъ законъ присвоиваетъ наименованіе „сословія“ и представляется учрежденіемъ законосовѣщательнымъ, ибо его мнѣніе можетъ имѣть только юридическое значеніе совѣта, отнюдь не имѣя какой либо обязательной силы для монарха. При своемъ учрежденіи Государственный Совѣтъ могъ отвергать законопроекты большинствомъ голосовъ, но нынѣ всѣ мнѣнія Государственнаго Совѣта, какъ мнѣнія большинства, такъ и меньшинства, даже мнѣніе одного члена одинаково представляются Государю Императору и Государь Императоръ можетъ согласиться съ мнѣніемъ того или иного лица; обязательной силы для государя не имѣетъ мнѣніе большинства. Слѣдующій моментъ изданія закона есть моментъ утвержденія законопроекта. Санкція безусловно принадлежитъ государю безъ всякихъ ограничительныхъ условій. Утвердивъ законопроектъ, необходимо дать ему дѣйствіе; сообщеніе ему этой юридической силы происходитъ чрезъ Высочайшее повелѣніе, объявленное Сенату о приведеніи закона въ дѣйствіе, приэтомъ важный фактъ обнародованія законовъ представляется необходимымъ довольно точно и опредѣленно указать въ законѣ. Законъ въ ст. 50 вступаетъ не иначе какъ дѣйствіемъ самодержавной власти, причемъ это дѣйствіе выражается въ слѣдующемъ. Министръ объявляетъ Сенату, сообщая именной указъ или Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта и Сенатъ обнародуетъ его, предварительно заслушавъ въ первомъ департаментѣ Сената, такъ что съ момента обнародованія закона и начинается срокъ его дѣйствій.

Изъ учрежденія Сената видно, что законъ на мѣстахъ получаетъ дѣйствіе только тогда, когда онъ имѣетъ быть прочитаннымъ въ мѣстномъ присутственномъ установленіи, такъ что полученный ранѣе, но не заслушанный въ Губернскомъ Правленіи или иномъ присутственномъ мѣстѣ, законъ не имѣетъ обязательной силы. Понятно, такой устарѣлый способъ объявленія закона представляется не вполнѣ яснымъ, законъ считается объявленнымъ для населенія, когда онъ пропечатанъ въ губернскихъ вѣдомостяхъ или даже расклеенъ по улицамъ. Министръ Финансовъ при обсужденіи въ Государственномъ Совѣтѣ нѣкоторыхъ законовъ, касающихся таможенной части, ходатайствовалъ о томъ, чтобы ему было дозволено дать по телеграфу въ мѣстныя финансовыя учрежденія о немедленномъ вступленіи въ силу означеннаго закона, такъ что, очевидно, эти способы изданія законовъ представляется необходимымъ у насъ регулировать и выяснить тотъ моментъ, съ какого законъ вступаетъ въ силу. Этотъ моментъ представляетъ важное условіе, такъ какъ въ нашемъ правѣ, равно и въ другихъ государствахъ, свято соблюдается то правило, что законъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія; поэтому тотъ срокъ, съ котораго начинается дѣйствіе закона, долженъ быть строго соблюденъ для избѣжанія всякихъ нарушеній, могущихъ отъ этого послѣдовать. Таково, собственно говоря, все, что составляетъ сущность нашего права по выясненію значенія основныхъ моментовъ изданія законовъ. Такимъ образомъ, мы видимъ, что верховная самодержавная власть, представляемая личностью монарха, въ области изданія законовъ ставитъ сама себѣ рядъ необходимыхъ условій, которыя сообщаютъ юридическій характеръ изданнымъ ею нормамъ. Только та норма права, которая прошла всѣ указанныя выше юридическія условія, считается закономъ и является обязательной для всѣхъ мѣстъ и лицъ и для всего населенія, живущаго въ Россійской Имперіи. Въ нашихъ основныхъ законахъ имѣются 2 очень важныхъ отдѣла объ исполненіи и примѣненіи законовъ и объ отмѣнѣ законовъ. Въ этихъ двухъ отдѣлахъ заключаются разъясненія верховной власти, касающіяся упроченія законнаго порядка въ Россіи. Ст. 62 говоритъ, что никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона, когда онъ былъ обнародованъ установленнымъ порядкомъ. Далѣе, законъ требуетъ исполненія со стороны всѣхъ лицъ, составляющихъ населеніе Россіи, какъ временныхъ подданныхъ, такъ и постоянныхъ подданныхъ, т. е. какъ русскихъ, такъ и иностранцевъ. Законы, говоритъ ст. 64, должны быть исполняемы безпристрастно, не смотря на лица и не внимая ничьимъ требованіямъ и предложеніямъ; далѣе, ст. 65 говоритъ: „законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу оныхъ безъ всякаго измѣненія или распространенія“. Въ ст. 65 подробно выясняются требованія буквальнаго исполненія закона. Если уже такой буквальный смыслъ закона не можетъ быть выполненъ, тогда необходимо слѣдовать общему духу законодательства, но это, оговаривается въ этой же статьѣ, присвоено особеннымъ высшимъ мѣстамъ. Теперь мы оставимъ важный вопросъ объ указахъ и ихъ отношеніяхъ къ закону; его разберемъ далѣе, когда будемъ говорить объ организаціи административныхъ функцій власти, теперь же закончимъ статью о законѣ указаніемъ на то, какія условія поставлены для

необходимости отмѣнить законъ. Законъ долженъ быть отмѣненъ силой новаго закона, такъ что отмѣна закона должна совершаться тѣмъ же порядкомъ, какимъ онъ изданъ и составленъ. Далѣе, ст. 74 и слѣдующія установляютъ, какъ выразился проф. Градовскій, начало закономѣрнаго повиновенія въ томъ смыслѣ, что мѣста, получающія новый законъ, могутъ представлять высшему мѣсту о неудобствѣ его исполненія. Такое важное право, предоставленное правительственнымъ установленіямъ, показываетъ, насколько графъ Сперанскій высоко уважалъ составъ мѣстныхъ правительственныхъ мѣстъ, оказывая имъ такое важное довѣріе исполнять законъ не безпрекословно, а представляя на уваженіе верховной власти о тѣхъ неудобствахъ, которыя могутъ встрѣтиться на практикѣ. Въ такомъ видѣ мы можемъ исчерпать ученіе о законѣ въ русскомъ правѣ, насколько оно касается государственнаго права. Въ другихъ юридическихъ наукахъ, въ правѣ гражданскомъ, уголовномъ, въ общей теоріи права, а равно и въ международномъ правѣ болѣе подробно выяснено значеніе формъ составленія закона. Здѣсь мы можемъ только указать, что нашъ законъ подробно указываетъ условія его кодификаціи; кодификація закона составляетъ специфическую черту нашего государственнаго права; той кодификаціи, которая существуетъ у насъ, нигдѣ нѣтъ въ другомъ правѣ, въ этомъ смыслѣ нашъ Сводъ Законовъ при многихъ своихъ недостаткахъ имѣетъ важное достоинство, что всѣ законы собраны въ одномъ кодексѣ и въ этомъ смыслѣ могутъ быть доступны для ихъ изученія. Поэтому-то при слабости юридическаго образованія въ Россіи, при отсутствіи частной предпріимчивости въ изданіи важныхъ коментаріевъ къ нашему закону, Сводъ Законовъ является подчасъ единственнымъ источникомъ для пониманія всего нашего государственнаго строя и мы можемъ сказать, что къ сожалѣнію самое знакомство со Сводомъ не только у населенія, но даже и у юристовъ является крайне слабымъ и изученіе Свода Законовъ часто игнорируется и на университетскихъ кафедрахъ. Поэтому-то мысль графа Сперанскаго составить единый Сводъ и имѣть особенное учрежденіе для правильной его разработки предоставляется весьма основательной и заслуживаетъ полнаго вниманія. Очевидно, такое учрежденіе должно вести свою работу съ сознаніемъ великой важности дѣла, на него возложеннаго, и должно быть обставлено всѣми средствами для того, чтобы разработка Свода шла какъ согласно съ тѣми основами нашего государственнаго строя, на которыхъ зиждится весь Сводъ Законовъ, такъ и съ тѣми требованіями научной его разработки, которыя являются результатомъ научнаго движенія въ государственномъ правѣ и другихъ юридическихъ наукахъ.

§ 2. Судъ.

Въ качествѣ высшаго представителя власти въ Имперіи Государь Императоръ считается главой суда и судебнаго управленія: весь судъ отправляется именемъ Его Императорскаго Величества. Такая постановка вопроса не лишаетъ возможности учредить судъ самостоятельный и неза-

висимый. Государь по старымъ воззрѣніямъ есть судья и поэтому въ старомъ порядкѣ нашего судопроизводства всѣ дѣла могли восходить на утвержденіе Государя Императора. Это происходило отъ того, что Сенатъ — верховная инстанція суда — рѣшалъ всѣ дѣла по существу и изъ Сената дѣло, въ случаѣ разногласія между сенаторами, могло перейти въ Государственный Совѣтъ, слѣдовательно, быть перенесено на самостоятельное разрѣшеніе Императора. Новые Судебные Уставы установили совершенно иной порядокъ, по которому судъ организованъ на совершенно новыхъ началахъ. Основныя начала организаціи новаго суда заключаются въ томъ, что всякое дѣло проходитъ двѣ инстанціи, первую инстанцію и вторую или аппеляціонную и затѣмъ уже третья инстанція есть кассаціонная, гдѣ дѣло разсматривается не по существу, а лишь съ точки зрѣнія нарушенія формальностей его производства. При этомъ рѣшеніе второй инстанціи есть окончательное и кассаціонная инстанція имѣетъ право только отмѣнить рѣшеніе и передать дѣло въ другую такую же аппеляціонную инстанцію. Слѣдовательно, судъ прежде всего признаетъ принципъ невмѣшательства другихъ властей въ государствѣ въ область судебнаго производства, никакихъ жалобъ внѣ области суда Судебные Уставы не допускаютъ. Сенатъ, эта высшая судебная инстанція, и по новымъ Уставамъ въ лицѣ двухъ кассаціонныхъ департаментовъ, своими рѣшеніями даетъ извѣстное направленіе всей судебной дѣятельности въ Имперіи и является какъ бы довѣреннымъ учрежденіемъ Государя, который блюдетъ за всѣмъ правосудіемъ. На основаніи этого все наше устройство суда покоится на принципѣ независимости отъ другихъ учрежденій въ государствѣ, благодаря чему государственная власть съ одной стороны и подданные съ другой стороны одинаково довѣряютъ независимому и правильному суду. Такова основная постановка вопроса о судѣ въ нашемъ правѣ. Затѣмъ, самые принципы организаціи суда и принципы судопроизводства являются таковыми, которые обнаруживаютъ неуклонный поворотъ власти въ желаніи создать въ Имперіи прочный юридическій порядокъ. Въ отношеніи организаціи важно, что судъ долженъ состоять изъ людей, составъ которыхъ былъ бы ручательствомъ для власти и населенія въ томъ, что все будетъ происходить согласно требованіямъ правды и справедливости. Судъ состоитъ по нашему праву изъ людей юридически образованныхъ, прошедшихъ опредѣленный циклъ должностей и пользующихся важными служебными правами. Эти служебныя права сводятся къ принципу несмѣняемости судей и довольно почетному положенію въ смыслѣ класса должности и жалованія; при этомъ для лицъ судебнаго вѣдомства не представляется необходимымъ имѣть соотвѣтствующіе должностямъ чины, наоборотъ, лица самыхъ низшихъ чиновъ могутъ быть на основаніи Уставовъ назначены на самыя высокія должности. Принципъ несмѣняемости судей, одинъ изъ важныхъ принциповъ въ западно-европейскомъ правѣ, который былъ подтвержденъ въ Англіи въ 1688 году, вмѣстѣ съ другими конституціонными законами, наиболѣе подвергался нападкамъ, какъ принципъ судебной организаціи, несовмѣстимой съ прерогативами самодержавной власти; между тѣмъ, пониманіе самодержавія, какъ формы правленія, обезпечивающей юридическій порядокъ въ госу-

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 л., № 45).

дарствѣ, нисколько не противорѣчитъ тому, чтобы судъ, благодаря несмѣняемости, стоялъ на высотѣ своего призванія. Несмѣняемость судей является дѣйствительно извѣстнымъ политическимъ институтомъ въ томъ смыслѣ, что судья обязывается отвѣчать только по суду. Этотъ судебный характеръ отвѣтственности судей является важнымъ условіемъ независимости ихъ и слѣдовательно условіемъ свободнаго рѣшенія въ духѣ правды и справедливости. Мы противополагаемъ принципъ несмѣняемости принципу назначенія, при которомъ судья становится въ такія же отношенія къ высшему начальству, въ какихъ стоитъ обыкновенно органъ административный въ системѣ другихъ бюрократическихъ учрежденій. Наука показываетъ, что даже въ сферѣ администраціи, какъ это мы видимъ въ Англіи, встрѣчались случаи исключительно судебной отвѣтственности органовъ администраціи и такая администрація не только не уничтожала авторитетъ власти, а, наоборотъ, являлась поддерживающей и обезпечивающей значеніе этой власти. Поэтому-то и принципъ несмѣняемости судей, являющійся въ томъ видѣ, что судья можетъ быть смѣненъ только въ силу судебнаго преслѣдованія или въ силу извѣстныхъ естественныхъ причинъ, не обезпечиваетъ за судьями какого либо несовмѣстнаго съ достоинствомъ суда положенія, наоборотъ, онъ даетъ имъ извѣстное отличіе отъ бюрократическихъ органовъ администраціи, которые несомнѣнно должны стоять въ болѣе тѣсной зависимости съ постоянной смѣной извѣстныхъ политическихъ вѣяній и тенденцій высшей администраціи, чѣмъ судьи, всегда обязанные стоятъ исключительно на почвѣ закона и только закона.

Другимъ важнымъ учрежденіемъ въ организаціи суда является судъ присяжныхъ. Судъ присяжныхъ представляется также по отзывамъ нѣкоторыхъ газетъ учрежденіемъ, противорѣчащимъ понятію о самодержавіи. Но эта точка зрѣнія на судъ присяжныхъ такъ же ложна, какъ ложно признаніе несовмѣстимости: несмѣняемости судей и принципа самодержавія. Судъ присяжныхъ вмѣстѣ съ несмѣняемостью судей есть средство лучшей организаціи отправленія суда, поэтому онъ совмѣстимъ со всякимъ правленіемъ, будетъ ли это правленіе конституціонное или правленіе самодержавное; какъ бы не различались между собой самодержавіе отъ конституціоннаго правленія въ смыслѣ признанія извѣстныхъ общихъ нормъ и въ смыслѣ изданія законовъ съ помощью народныхъ представителей или безъ оныхъ, во всякомъ случаѣ для государства, желающаго установить законный порядокъ среди населенія, необходимо имѣть судъ, вполнѣ отвѣчающій своему назначенію. Нельзя отрицать, что судъ имѣетъ важное политическое значеніе и поэтому наши Судебные Уставы вмѣстѣ съ несмѣняемостью судей, съ гласностью и публичностью процесса, съ признаніемъ суда присяжныхъ, являются мѣрой чисто политическаго характера. Отъ этого ни одинъ юристъ не можетъ отказаться и твердо долженъ признавать, что только благодаря такому политическому характеру судебной организаціи можно государству удовлетворительно разрѣшать сложные судебные казусы. Политическое значеніе суда выражается въ томъ, что лишь благодаря надлежащему устройству суда обезпечивается законный порядокъ въ государствѣ, т. е. обезпечивается тотъ важный политическій догматъ, на которомъ строится весь нашъ государственный строй. Такимъ образомъ эти

два основныхъ начала судебной организаціи—несмѣняемость судей и судъ присяжныхъ—являются не только совмѣстимыми съ самодержавіемъ, но, наоборотъ, они главнымъ образомъ заставляютъ воочію утверждать, что самодержавная власть стремится какъ можно прочнѣе организовать законный юридическій характеръ отношеній, существующихъ какъ между отдѣльными подданными, такъ и между властью и подданными.

Указавъ на важное значеніе нѣкоторыхъ началъ судоустройства, мы укажемъ также на то, что начала судопроизводства представляются одинаково имѣющими важное политическое и общественное значеніе. Наши Судебные Уставы вполнѣ могутъ быть оцѣниваемы при ретроспективномъ взглядѣ на порядки, существовавшіе до нихъ. Вся система судопроизводства и судоустройства, существовавшая до 64 г., проникнута была сословнымъ характеромъ, чрезъ всѣ опредѣленія порядка производства суда красной нитью проходило раздѣленіе привилегированныхъ и непривилегированныхъ состояній. Это отражалось на всѣхъ моментахъ судопроизводства, начиная отъ факта первоначальнаго задержанія и производства слѣдствія до назначенія наказанія. Допросъ носилъ также чисто сословный характеръ. Существовалъ законъ, по которому крестьянину дозволялось вѣрить не болѣе, какъ на 3 рубля, опровергнуть свидѣтельство благороднаго или привилегированнаго можно было не менѣе, какъ тремя свидѣтельскими показаніями неблагородныхъ или непривилегировонныхъ лицъ. Самыя мѣста заключенія, какъ средства предварительныя, мѣшающія уклониться отъ суда, были раздѣлены на половину для привилегированныхъ и непривилегированныхъ сословій. Приговоръ, состоявшійся по судебному дѣлу, шелъ или на утвержденіе верховной власти, если сословія привилегированныя, или же утверждался подлежащими мѣстными учрежденіями. Сохранившійся и нынѣ порядокъ о представленіи на утвержденіе приговоровъ о лицахъ дворянскаго состоянія, имѣющихъ извѣстные чины или ордена, на Высочайшее усмотрѣніе, имѣетъ тотъ характеръ, что для лишенія даннаго лица чиновъ или орденовъ и дворянскаго состоянія необходимо согласіе Государя Императора, такъ какъ отъ него исходитъ пожалованіе этими титулами или другими знаками отличія. Этотъ ретроспективный взглядъ на сословный характеръ нашего суда можетъ быть пополненъ указаніемъ на то, что личность во всѣхъ своихъ отношеніяхъ была нисколько не обезпечена судомъ; того основного начала, которое нынѣ является догматомъ во всѣхъ благоустроенныхъ государствахъ, что преступникомъ считается человѣкъ только тогда, когда на немъ лежитъ приговоръ компетентнаго суда; до этого приговора есть только обвиняемый, а нѣтъ преступника. Насколько чуждо было такое постановленіе, доказывается тѣмъ, что судебныя мѣста могли постановлять рѣшенія весьма страннаго характера: кромѣ обыкновенныхъ терминовъ— „виновенъ“ или „невиновенъ“—судъ еще могъ постановить приговоръ: „оставленъ въ подозрѣніи“, т. е. другими словами, не имѣя достаточныхъ уликъ для произнесенія виновности, самъ судъ налагалъ пятно на человѣка, можетъ быть и невиннаго. Такой порядокъ вещей, показывающій полное игнорированіе личности человѣка, былъ всецѣло замѣненъ судебными уставами. Ст. 1 Уголов. Судопр. прямо постановляетъ,

что никто не можетъ быть лишенъ своихъ правъ или ограниченъ въ оныхъ иначе, какъ по суду за преступленія. Хотя къ этой статьѣ придѣлано примѣчаніе объ особыхъ административныхъ взысканіяхъ, налагаемыхъ безъ суда, тѣмъ не менѣе здѣсь важенъ принципъ, который обезпечиваетъ у насъ важное начало личной свободы. Но лицо охраняется въ своихъ правахъ не только въ моментъ преданія суду; всѣ остальные стадіи нашего уголовнаго судопроизводства проникнуты тѣмъ стремленіемъ, чтобы личность могла быть обезпечена въ своихъ правахъ. Конечно и въ нашихъ судебныхъ уставахъ и въ особенности въ послѣдовательныхъ къ нимъ наслоеніяхъ часто проскользываютъ такія вещи, которые значительно умаляютъ значеніе ихъ какъ законодательнаго памятника, водворяющаго у насъ понятіе личности даже среди обвиняемыхъ. Порядокъ преданія суду возможенъ очень часто такой, который не вполнѣ обезпечиваетъ свободу человѣка, но идея судебныхъ уставовъ, насколько она тогда понималась составителемъ, заключалась именно въ томъ, чтобы дать возможность человѣку всѣми средствами доказать свою невинность. Этому отвѣчаетъ особое учрежденіе защиты на судѣ. Состязательный процессъ, сроки вручения обвинительнаго акта, возможность возраженія на него, отводъ свидѣтелей, отводъ присяжныхъ засѣдателей, наконецъ отводъ судей,— словомъ, законодатель широко предоставляетъ самому обвиняемому всѣ средства, которыя, по мнѣнію послѣдняго, могутъ помѣшать правильному теченію процеса. Всѣ указанныя мѣры показываютъ, что личность обвиняемаго не является вполнѣ пассивной въ вопросѣ преданія суду, а, наоборотъ, и ему предоставляется возможность дѣйствовать въ свою пользу, дѣйствовать, какъ подобаетъ свободно развитой человѣческой личности. Точно также на самомъ судебномъ процессѣ ему предоставляются всѣ необходимыя средства къ защитѣ и также постановляется рядъ мѣръ, показывающій гуманное отношеніе законодателя къ личности обвиняемаго. Во все время процесса обвиняемый можетъ отказаться отъ дачи какихъ либо показаній; какъ странно звучитъ это правило для судей старой школы, свято вѣрующихъ, что запирательство обвиняемаго служитъ къ ухудшенію его вины и, наоборотъ, сознаніе обвиняемаго должно значительно облегчать его участь. Еще болѣе противорѣчатъ этому тѣ сравнительно недавніе способы вымогательства отъ обвиняемаго извѣстныхъ сообщеній. Судебные Уставы дѣйствительно представляются актомъ величайшей важности въ Имперіи, такъ какъ они проникнуты тѣмъ высокимъ уваженіемъ къ человѣческой личности, которое должно составлять сущность всякаго юридическаго порядка въ государствѣ.

Состоявшійся приговоръ надъ обвиняемымъ объявляетъ его преступникомъ; съ этого момента наступаетъ карательная власть государства, которая подъ вліяніемъ тѣхъ гуманныхъ требованій, на какихъ построены Судебные Уставы, заставляетъ отнестись къ преступнику значительно мягче, чѣмъ въ эпоху старыхъ судебныхъ порядковъ. Является какъ необходимое послѣдствіе суда пенитенціарная система, отвѣчающая самымъ послѣднимъ требованіямъ науки, имѣющей въ виду не столько устрашеніе человѣка, сколько его исправленіе, его возвращеніе на путь честнаго служенія государству. Такимъ образомъ, во всѣхъ моментахъ суда и наказанія, такъ ска-

зать, во всей области отклоненія человѣка отъ законнаго порядка, вездѣ государство стремится стоять исключительно на политической и общественной точкѣ зрѣнія въ оцѣнкѣ и выборѣ тѣхъ или иныхъ способовъ слѣдствія, суда и наказанія. Такимъ образомъ самая организація суда и порядокъ судопроизводства построены на тѣхъ началахъ, которыя обезпечивали бы законность и правомѣрность отношеній въ государствѣ. Верховная власть помощью суда дѣйствуетъ самымъ дѣйствительнымъ образомъ на водвореніе законнаго порядка въ государствѣ; самая конструкція судебныхъ учрежденій такова, чтобы государственная власть могла во всякое время направить къ законному порядку всякое нарушеніе личной и общественной безопасности. Въ этихъ видахъ существуетъ извѣстная сѣть судебныхъ учрежденій, обязанныхъ исключительно производить судъ на началахъ гласнаго и публичнаго судопроизводства; далѣе, существуетъ рядъ учрежденій, призванныхъ къ производству слѣдствій и пресѣченію способовъ обвиняемому уклоняться отъ суда и слѣдствія, эти учрежденія суть институтъ слѣдователей и прокуратура. Далѣе, необходимо то, что французы выражаютъ терминомъ—судебная полиція, т. е. извѣстный контингентъ лицъ, находящихся въ распоряженіи судебныхъ мѣстъ для приведенія въ исполненіе рѣшеній сихъ мѣстъ, а равно для совершенія извѣстныхъ исполнительныхъ дѣйствій при совершеніи суда: судебные пристава, судебные разсыльные и т. п. Наконецъ необходима цѣлая масса лицъ, составляющихъ такъ называемое судебное управленіе, другими словами то, что входитъ въ понятіе Министерства Юстиціи. Это рѣшеніе всѣхъ дѣлъ, которое обезпечиваетъ въ главѣ государства увѣренность, что всѣ лица, приставленныя къ отправленію правосудія, отправляютъ свои обязанности съ надлежащею точностью. Судебныя управленія такимъ образомъ имѣютъ возможность надзирать за общимъ формальнымъ ходомъ судебныхъ дѣлъ, они разрѣшаютъ всѣ тѣ дѣла, которыя вытекаютъ изъ необходимыхъ функцій надзора государства за судомъ; засимъ въ вѣдѣніи этого управленія сосредоточивается весь канцелярскій порядокъ завѣдыванія личнымъ составомъ судебнаго вѣдомства. Въ виду такой указанной классификаціи учрежденій мы имѣемъ существованіе цѣлой сѣти судовъ, во главѣ которыхъ стоитъ Сенатъ, а затѣмъ мы имѣемъ судебное управленіе, имѣющее во главѣ Министра Юстиціи, который является, во-первыхъ, главой этого управленія, а во-вторыхъ онъ является генералъ-прокуроромъ Сената и въ этомъ званіи онъ есть глава прокурорской власти на всемъ пространствѣ Имперіи. Что касается судебной полиціи, то ея чины распредѣляются между подходящими судебными учрежденіями. Такова общая организація судебныхъ мѣстъ, касающихся отправленія правосудія, какъ необходимаго элемента законнаго порядка. Наряду съ гражданскимъ судомъ мы имѣемъ еще военный судъ и морской, организованные аналогично судебному вѣдомству; и въ военномъ и военно-морскомъ вѣдомствѣ имѣется главный прокуроръ, который есть министръ юстиціи относительно судовъ того и другаго вѣдомства.

Роль Сената, кассаціонной инстанціи, играетъ главный военный судъ въ военномъ вѣдомствѣ и главный военно-морской судъ въ морскомъ вѣдомствѣ. Всѣ остальные суды входятъ въ общую сѣть судовъ гражданскихъ

и у нихъ главной инстанціей является Правительствующій Сенатъ, одинаково для судовъ стараго порядка (3, 4 и 5 Департаменты), такъ и для судовъ новыхъ (кассаціонные департаменты). Особую роль играютъ у насъ духовные суды, которые имѣютъ спеціально отмежованную для нихъ функцію и для обывателей они имѣютъ значеніе лишь по бракоразводнымъ дѣламъ. Духовный судъ есть учрежденіе вымирающее и его роль постепенно переходитъ къ общимъ судамъ. Таково общее положеніе и постановка функцій суда въ Россійссой Имперіи. По идеѣ своей глава государства имѣетъ всю власть судебную, но уже нашъ законъ опредѣленно говоритъ, что власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Сенату и мѣстамъ судебнымъ. Далѣе, законъ строго проводитъ это разграниченіе между судебной властью и властью административной. Къ указанію на основную постановку послѣдняго рода функцій, именно функцій администраціи, мы теперь и переходимъ.

§ 3. Администрація.

Администрація, эта третья отрасль функцій государства, въ нашемъ правѣ отдѣляется отъ функцій законодательства и суда не съ такой легкостью, какъ это можно сдѣлать въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ законодательство рѣзко отличается отъ административныхъ мѣръ, издаваемыхъ главой власти, тѣмъ, что законы необходимо издавать съ помощью парламента. Первое основное различіе, которое нужно сдѣлать, это различіе между актами главы государства, издаваемыми въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ административномъ. Глава государства, какъ глава всѣхъ властей, не только можетъ принимать участіе въ изданіи общихъ нормъ, но въ нашемъ правѣ онъ непрестанно участвуетъ въ сохраненіи законнаго порядка изданіемъ мѣръ въ обезпеченіе законовъ и въ развитіи ихъ, словомъ, мѣръ въ порядкѣ административномъ. Подобно тому, какъ въ области законодательства—Государственный Совѣтъ, въ области суда—судебные департаменты Сената, такъ въ области администраціи при рѣшеніи дѣлъ, лично ему подлежащихъ, глава государства, въ виду важности подлежащихъ его рѣшенію дѣлъ, дѣйствуетъ съ помощью различныхъ совѣтовъ, эти совѣты суть два: Совѣтъ Министровъ и Комитетъ Министровъ. Кромѣ того обсужденіе нѣкоторыхъ мѣръ въ порядкѣ управленія предоставлено другимъ совѣтамъ, имѣющимъ важное значеніе, а именно Адмиралтействъ Совѣту, Военному Совѣту, Опекунскому Совѣту и Александровскому Комитету о раненыхъ. Мнѣнія этихъ Совѣтовъ, удостоенныя Высочайшаго утвержденія, имѣютъ тотъ же характеръ, какъ Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ и даже иногда они замѣняютъ собой мнѣнія Государственнаго Совѣта. Приэтомъ надо замѣтить, что и Государственный Совѣтъ, подобно парламентамъ въ Западной Европѣ, не изъятъ вполнѣ отъ чисто административныхъ функцій и въ немъ важные вопросы въ порядкѣ административномъ разрѣшаются такъ же, какъ и въ другихъ административныхъ учрежденіяхъ, а именно вопросы о войнѣ и мирѣ,

вопросы о проведеніи новыхъ желѣзныхъ дорогъ и т. п., всѣ эти вопросы предварительно разрѣшенія ихъ Государемъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ. По этимъ соображеніямъ Государь Императоръ имѣетъ цѣлый рядъ совѣщательныхъ органовъ, которые помогаютъ ему въ исполненіи его административныхъ функцій. Наибольшее значеніе въ этомъ смыслѣ имѣетъ Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Совѣтъ Министровъ есть особый родъ учрежденія, который замѣняетъ у насъ кабинетъ и который поэтому долженъ объединять разнородную дѣятельность отдѣльныхъ министровъ. Въ учрежденіи Совѣта Министровъ, какъ это мы увидимъ ниже, всѣ министры должны представлять на обсужденіе Совѣта какъ свои виды, такъ и предположенія относительно улучшенія ввѣренной имъ части, требующей какъ законодательнаго, такъ и административнаго разрѣшенія. Они должны также представлять въ Совѣтъ свои отчеты.

Совѣтъ долженъ собираться подъ предсѣдательствомъ Государя и внѣ онаго не можетъ собраться. Но, не смотря на важное свое значеніе, Совѣтъ есть учрежденіе не постоянное; такъ, въ прошлое царствованіе онъ всего собирался 2 раза. Особое значеніе имѣетъ Комитетъ Министровъ. Комитетъ Министровъ въ порядкѣ государственныхъ учрежденій есть высшее учрежденіе въ томъ смыслѣ, что онъ непосредственно помогаетъ монарху въ области управленія государствомъ. Комитетъ Министровъ не имѣетъ никакой исполнительной власти, всѣ его постановленія или положенія имѣютъ силу лишь по утвержденіи ихъ Государемъ Императоромъ; Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ является такимъ образомъ актомъ главы государства въ области административныхъ функцій. Въ учрежденіи Комитета Министровъ указаны 2 категоріи дѣлъ, подлежащія его разсмотрѣнію, это во-первыхъ дѣла, требующія общаго содѣйствія разныхъ министерствъ и, во-вторыхъ, дѣла спеціально подлежащія разсмотрѣнію Комитета; и та и другая категорія дѣлъ является для Комитета Министровъ весьма важной. Кромѣ дѣлъ, идущихъ черезъ Комитетъ, административныя дѣла могутъ быть рѣшены Государемъ по всеподданнѣйшему докладу Министровъ въ случаяхъ, превышающихъ ихъ власть. Эти дѣла принадлежатъ къ самымъ неопредѣленнымъ по нашему праву, ибо всеподданнѣйшій докладъ министра обыкновенно предполагаетъ лишь представленіе о наградахъ и назначеніяхъ, но тѣмъ не менѣе можетъ быть цѣлый рядъ случаевъ, разрѣшенныхъ такимъ докладомъ министра; въ особенности по министерству финансовъ нѣкоторыя дѣла по традиціи разрѣшаются Высочайшей властью по докладу министра; такія дѣла суть дѣла о заключеніи внѣшнихъ займовъ, о конверсіяхъ, о выпускѣ новыхъ кредитныхъ билетовъ и т. п. Эти дѣла не проходятъ обыкновено чрезъ какое либо учрежденіе, а обсуждаются предварительно въ особомъ комитетѣ, такъ называемомъ комитетѣ финансовъ. Кромѣ того по всеподданнѣйшему докладу безъ предварительнаго разсмотрѣнія въ какомъ либо учрежденіи издается Высочайшее повелѣніе объ экспропріаціи частныхъ имуществъ на общественную пользу. Такимъ образомъ общій порядокъ, установленный въ нашемъ правѣ, состоитъ въ томъ, что Государь Императоръ въ области постановленія и рѣшенія по административнымъ дѣламъ дѣйствуетъ сообразно

съ важностью указанной задачи по предварительному обсужденію этого дѣла въ какомъ либо компетентномъ учрежденіи. Далѣе, непосредственное вліяніе главы администраціи заключается въ организаціи учрежденій, а именно всѣ должностныя лица назначаются имъ или непосредственно или посредствомъ лицъ, на то имъ уполномоченныхъ. По новому закону объ учрежденіи комитета о чинахъ и наградахъ, всѣ назначенія и всѣ награды должни идти чрезъ этотъ Комитетъ и издаваться въ общемъ приказѣ по Имперіи, и такимъ образомъ получается исторія такого рода, что всѣ назначенія совершаются по Высочайшему повелѣнію. Кромѣ того Государь Императоръ, имѣя власть въ назначеніи администраціи, тѣмъ самымъ установляетъ прочный порядокъ самой организаціи этихъ учрежденій обыкновенно въ порядкѣ законодательномъ. Лишь штаты временныхъ учрежденій учреждаются Комитетомъ Министровъ и только въ видѣ особаго исключенія, опять таки временно, предоставлено отдѣльнымъ министрамъ по всеподданѣйшему докладу учреждать нѣкоторыя должности. Въ такомъ исключительномъ положеніи находится Министерство Путей Сообщенія, штаты котораго временно были изданы въ 1870 году и до сего времени постоянно подтверждается временное дѣйствіе этого учрежденія. Поэтому и другія новыя должности по этому вѣдомству часто учреждаются по всеподданнѣйшему докладу Министра, а не по разсмотрѣнію ихъ въ извѣстномъ компетентномъ учрежденіи. Указавъ на значеніе компетенціи и организаціи нашей администраціи, мы должны указать на то, какую важную роль имѣетъ глава государства въ учрежденіи контроля надъ административными учрежденіями. Государь Императоръ осуществляетъ контроль надъ всей администраціей, во-первыхъ, въ видѣ особаго учрежденія административныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената, который блюдетъ за законностью исполненія всѣми мѣстами и лицами своихъ обязанностей и который вслѣдствіе этого, путемъ поступившихъ на его разсмотрѣніе жалобъ на высшихъ должностныхъ лицъ, можетъ совершать важныя функціи контроля. Кромѣ того, важная вещь—сбереженіе средствъ государства—вызвала въ 1861 году особое учрежденіе—Государственный контроль, который подчинилъ тщательному контролю всѣ учрежденія Имперіи, за исключеніемъ нѣкоторыхъ, имѣющихъ свои спеціальныя контрольныя установленія, какъ Министерство Императорскаго Двора, Вѣдомство Православнаго исповѣданія и Вѣдомство Императрицы Маріи. Эти два учрежденія являются такимъ образомъ выполняющими важныя обязанности по контролю за администраціей. Сенатъ является кромѣ того въ видѣ органа административной юстиціи, вслѣдствіе чего административныя учрежденія находятся подъ большимъ еще надзоромъ, чѣмъ при существованіи только чисто административнаго контроля. Но засимъ, нельзя забывать, что учрежденіе Совѣта Министровъ имѣетъ именно въ виду путемъ разсмотрѣнія отчетовъ отдѣльныхъ министровъ установить особую личную систему надзора Государя за исполненіемъ отдѣльными министрами своихъ обязанностей. При этомъ существуетъ въ законѣ цѣлая система отчетовъ какъ высшихъ, такъ и нисшихъ должностныхъ лицъ, которые поэтому даютъ возможность удостовѣриться въ правильности дѣйствій сихъ лицъ, не только въ смыслѣ закона, но и въ смыслѣ исполненія велѣній и

предначертаній главы государства. Указавъ на общее начало конструкціи администраціи въ нашемъ правѣ, намъ слѣдуетъ упомянуть еще о томъ особомъ видѣ административныхъ учрежденій, который значительно отличается по своей организаціи отъ чисто бюрократическихъ административныхъ учрежденій,—мы говоримъ о самоуправленіи. Подъ самоуправленіемъ надо разумѣть свободное участіе народа въ исполненіи извѣстныхъ административныхъ функцій. Самоуправленіе у насъ до 1864 г. было чисто сословное, это было дворянское самоуправленіе и отчасти городское самоуправленіе; съ весьма большими изъятіями можно говорить о самоуправленіи крестьянъ въ учрежденіи крестьянъ вѣдомства Палаты государственныхъ имуществъ. Во всѣхъ этихъ видахъ самоуправленіе разсматривалось, какъ право собственнаго завѣдыванія дѣлами, данное извѣстному сословію. Наряду съ такимъ основнымъ взглядомъ на задачу сословнаго, дворянскаго, городского и крестьянскаго самоуправленія, существовалъ и иной взглядъ, который выражался въ томъ, что каждому изъ этихъ видовъ самоуправленія предоставлялся выборъ или засѣдателя отъ сословія или прямо чиновниковъ въ извѣстныя правительственныя и судебныя установленія. Но эта вторая точка зрѣнія, указывающая на то, что сословное самоуправленіе привлекалось къ участію въ административныхъ и судебныхъ функціяхъ государства, затѣмняется указанной выше точкой зрѣнія, что самоуправленіе существуетъ исключительно для завѣдыванія своими дѣлами, это своего рода общество, корпорація, имѣющая ту же заботу, какую имѣетъ обыкновенное общество. Точка зрѣнія на самоуправленіе, какъ на административный органъ государства, отличающійся отъ правительственныхъ бюрократическихъ органовъ по своей организаціи и отвѣтственности, но не предметомъ вѣдомства, заставила и наше правительство встать на точку зрѣнія, ближе подходящую къ указанной задачѣ самоуправленія. Надо замѣтить, что всѣ попытки у насъ водворить самоуправленіе, какъ дѣйствительное подспорье государственной жизни, были очень плохи вплоть до 1861 года. Дворянское самоуправленіе, остающееся до сихъ поръ въ своей сословной организаціи, съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе падало и мы видимъ, что правительство энергично принималось къ упорядоченію самихъ дворянскихъ собраній и урегулированію порядка ихъ дѣйствій. Что касается городского самоуправленія, то оно болѣе всего обращало на себя вниманіе правительства и за весь періодъ XIX вѣка мы видимъ, что правительство въ неуклонныхъ своихъ заботахъ объ улучшеніи условія городского самоуправленія предпринимало рядъ мѣръ, не приведшихъ ни къ какимъ положительнымъ результатамъ. Суть дѣла заключалась въ томъ, что улучшенія самоуправленія искали въ улучшеніи организаціи онаго, между тѣмъ суть самоуправленія заключается не въ томъ, не въ организаціи, *суть его заключается въ правильной его постановкѣ по отношенію къ населенію и къ власти.* Самоуправленіе, какъ вѣрно опредѣлилъ Гнейстъ въ своемъ изслѣдованіи сущности англійской заключается въ исполненіи административныхъ обязанностей по закону, а не по распоряженію администраціи. Поэтому-то самоуправленіе наступаетъ только тогда, когда самый характеръ отношенія органовъ самоуправленія къ власти предполагаетъ самостоятельность органовъ самоуправленія, выражающуюся въ

томъ, что они дѣйствуютъ исключительно по закону. Слѣдовательно, весь контроль и надзоръ за ними сводится къ тому, чтобы предупреждать отклоненіе ихъ отъ законнаго пути. Органы самоуправленія должны въ этомъ отношеніи быть приравнены къ органамъ судебнаго вѣдомства, т. е. для нихъ возможно всякое вмѣшательство государства только въ случаѣ явнаго нарушенія закона. Только тогда государство, создавая извѣстные виды организаціи самоуправленія (путемъ или выбора, повинности, жеребья и т. п.) можетъ быть увѣрено, что новые органы дѣйствительно сослужатъ ему ту службу, которая ожидается отъ самоуправленія. Въ этомъ смыслѣ самоуправленіе представляетъ дѣйствительно важное удобство для государства, такъ какъ оно представляется болѣе дешевой и лучшей администраціей, лучшей въ томъ смыслѣ, что само населеніе очевидно ближе стоитъ къ выполненію мѣстныхъ функцій, чѣмъ пришлые элементы чиновничества; и кромѣ этой чисто технической, дѣловой стороны, въ самоуправленіи важна общественная и политическая сторона его. Приглашая общественный элементъ къ участію въ администраціи, правительство тѣмъ самымъ указываетъ на ту сплоченность его съ народомъ, высказываетъ то необходимое довѣріе къ народу, которое дѣлаетъ изъ государства союзъ, основанный не на сознаніи зависимости людей отъ власти, а на сознаніи людей въ пользѣ и необходимости союза государственнаго для проведенія въ жизнь всѣхъ необходимыхъ условій благосостоянія всего народа. Только такая постановка вопроса дѣлаетъ государственный союзъ дѣйствительно крѣпкимъ, дающимъ возможность широко развиваться и преодолѣвать всѣ трудности, встрѣчающіяся у него на пути. Государство, широко допускающее народъ къ участію во власти, не обрекается на гибель, а наоборотъ все болѣе и болѣе крѣпнетъ, примѣромъ чего служитъ то государство Западной Европы, которое болѣе всего допускало различные элементы населенія къ участію во всѣхъ функціяхъ власти, и законодательства, и суда и управленія, и это государство наиболѣе представляется прочнымъ по своей организаціи. Мы разумѣемъ, очевидно, Англію. Самоуправленіе, какъ необходимая форма административныхъ отношеній, часто подвергалось такимъ же нападкамъ, какимъ и наши судебныя установленія. Сущность этихъ нападокъ сводилось къ тому, что *самоуправленіе*, какъ *форма администраціи, дѣйствующая только по закону*, является несовмѣстимой съ самодержавіемъ, причемъ снова подъ самодержавіемъ защитники сильной власти разумѣли не форму правленія, обезпечивающую юридическій порядокъ, а форму правленія деспотическую, отличающуюся отсутствіемъ законнаго порядка въ государствѣ. Тѣ необходимыя идеи, которыя руководятъ государствомъ въ виду данныхъ обстоятельствъ, ведутъ къ той или иной установкѣ мѣстнаго самоуправленія и въ этомъ смыслѣ надо сказать, что наше самоуправленіе, начиная съ 1861 года до сихъ поръ, находится въ неустроенномъ состояніи. Въ 1861—4 г.г. составители положенія о крестьянскомъ, земскомъ и городскомъ самоуправленіи вѣрно разрѣшили вопросъ о надлежащемъ по закону отношеніи органовъ самоуправленія къ правительственной власти, но они недостаточно оттѣнили ту точку зрѣнія, что самоуправленіе есть такой же органъ государства и поэтому ему должны быть

сообщены всѣ функціи дѣйствительной власти. Въ этомъ смыслѣ новѣйшее положеніе о земскомъ и городскомъ самоуправленіи лучше разрѣшаетъ вопросъ о комбинаціи самоуправленія, но оставляетъ желать очень многаго, какъ мы увидимъ ниже, въ смыслѣ надлежащей юридической постановки самоуправленія къ органамъ власти. Исправляя недостатки, существующіе въ положеніи, новые законы впали въ свою очередь въ тотъ недостатокъ, который значительно умаляетъ съ другой стороны значеніе самоуправленія, ибо самоуправленіе, повторяю, мыслимо во всякомъ государствѣ, которое намѣрено сообщать юридическій характеръ своей власти; но тогда оно должно быть поставлено такъ, чтобы дѣйствительно соотвѣтствовать всѣмъ благимъ цѣлямъ, преслѣдуемымъ государствомъ, а для этого организація самоуправленія должна быть такова, дабы, принимая участіе въ извѣстныхъ административныхъ функціяхъ, само населеніе путемъ участія въ органахъ самоуправленія дѣйствовало по закону и отвѣтствовало исключительно, какъ судъ, за отклоненіе отъ законнаго порядка, иначе самоуправленіе теряетъ свой важный политическій и общественный характеръ и обращается въ учрежденіе, нисколько не помогающее администраціи, а, наоборотъ, по своей сложной коллегіальной организаціи, могущее значительно вредить быстротѣ и скорости проведенія административныхъ взглядовъ. Указавъ на основныя начала конструкціи административныхъ учрежденій, указавъ на самыя формы проявленія верховной власти въ средѣ высшей администраціи и указавъ на тотъ двоякій характеръ, въ которомъ проявляется конструкція нашихъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій: или въ роли бюрократической организаціи или въ роли органовъ самоуправленія, мы можемъ, такимъ образомъ, свести все къ общему положенію, что и въ области управленія, въ сферѣ администраціи, глава государства стремится одинаково сообщить всѣмъ своимъ дѣйствіямъ, а равно и дѣйствіямъ установляемыхъ имъ путемъ закона, подчиненныхъ органовъ вполнѣ юридическій характеръ. Выше, въ отдѣлѣ о законодательствѣ, мы говорили о томъ, что наше государство стремится сообщить закономѣрность повиновенія подчиненныхъ органовъ въ томъ, что мѣстныя губернскія мѣста могутъ представлять о неудобствѣ исполненія даннаго закона. Такой же характеръ предоставленъ и нашимъ подчиненнымъ мѣстамъ въ области административныхъ распоряженій, а именно по статьямъ Основныхъ Законовъ и по статьямъ II т. всякое подчиненное мѣсто, получивъ указъ Сената или распоряженіе министра, несогласное съ законами или съ прежними законодательными распоряженіями, можетъ объ этомъ представить на усмотрѣніе мѣста, издавшаго такое распоряженіе. Въ случаѣ подтвержденія со стороны этого мѣста, подчиненное мѣсто обязано его исполнить, но уже тогда отвѣтственность падаетъ на лицо, давшее такое приказаніе. Точно также учрежденіямъ чисто бюрократическимъ дано право представлять о невозможности исполнить распоряженіе высшей администраціи, по ихъ мнѣнію, незаконное. Такое право мы находимъ въ учрежденіяхъ министерствъ, предоставленное директорамъ департаментовъ по отношенію къ министру и начальникамъ отдѣленій по отношенію къ директорамъ департаментовъ. Этимъ

мы можемъ закончить указаніе на общую постановку вопроса объ административныхъ функціяхъ въ государствѣ и затѣмъ коснуться только вопроса государственной службы.

Государственная служба опредѣляется III т. нашего Св. Зак. и въ первомъ изданіи этотъ III т. представлялъ двѣ различныя части: уставъ о службѣ по опредѣленію правительства и уставъ о службѣ по выборамъ. Наше право широко допускало выборъ чиновниковъ со стороны признанныхъ сословій государства. Эти выборные чиновники принимали участіе въ исполненіи чисто государственной функціи. Какъ извѣстно, засѣдатели избирались въ судебныя, финансовыя и полицейскія управленія. За симъ сословія привлекались къ исполненію нѣкоторыхъ своихъ дѣлъ и въ этомъ смыслѣ органы, управляющіе ихъ дѣлами, также носили на себѣ отпечатокъ государственной службы. Съ этой точки зрѣнія самое понятіе должности представляется необходимымъ выяснить очень опредѣленно. Съ точки зрѣнія должностнаго права должность представляется такимъ свойствомъ лица, которое ставится въ особое положеніе какъ по отношенію къ власти, такъ и по отношенію къ населенію. Должностное лицо есть лицо, облеченное властью со стороны признанныхъ носителей этой власти въ государствѣ. Облеченіе властью даетъ возможность дѣйствовать по отношенію къ населенію съ полнымъ правомъ, и наоборотъ, облеченіе властью обязываетъ многія установленія совершенно иначе относиться къ самой верховной власти. Стоя въ такомъ двойственномъ положеніи, должностное лицо обязано безусловнымъ повиновеніемъ высшей власти съ одной стороны, и съ другой стороны оно имѣетъ право требовать отъ населенія исполненія своихъ требованій въ предѣлахъ закона. По этому необходимо выяснить, что значитъ понятіе „должность“. Нашъ уставъ страда́етъ тѣмъ, что совершенно не дѣлаетъ общихъ опредѣленій о должности государственной службы. Далѣе наше законодательство въ сущности касается этого вопроса лишь въ уложеніи о наказаніяхъ, ибо сама практика примѣненія закона показала необходимымъ выяснить такое теоретическое положеніе, когда нужно указать вопросъ нарушенія законныхъ полномочій должностнаго лица, или когда важно установить извѣстную кару за неповиновеніе населенія распоряженіемъ даннаго лица. Такимъ образомъ, только въ случаѣ нарушенія со стороны должностнаго лица и въ случаяхъ неповиновенія ему со стороны населенія, является необходимымъ считаться съ тѣми или иными теоретическими взглядами на понятіе о должности. До этого самое понятіе о государственной службѣ является совершенно невыясненнымъ. И такъ, что же такое является государственной службой? Подъ понятіемъ государственной службы надо разумѣть такое юридическое отношеніе между лицомъ, занимающимъ опредѣленную должность въ государствѣ, и между верховной властью, которое состоитъ въ установленіи извѣстныхъ обязательствъ этого лица по отношенію къ власти. Смыслъ этого общаго опредѣленія заключается въ слѣдующихъ двухъ основныхъ моментахъ: во-первыхъ, это есть юридическое отношеніе, которое налагаетъ извѣстную обязанность на должностное лицо, слѣдовательно должностное лицо получаетъ не выгоды, а извѣстныя обязанности, которыя на него нала-

гаются верховной властью въ государствѣ; такъ что опредѣляющимъ элементомъ юридическаго отношенія долженъ быть этотъ элементъ обязанности. Засимъ должностное лицо должно дѣйствовать въ сферѣ судебныхъ или административныхъ отношеній, ему необходима извѣстная правильная постановка его относительно населенія. Тогда вторымъ условіемъ службы является сообщеніе извѣстныхъ правъ и преимуществъ этому лицу, посредствомъ которыхъ онъ могъ бы воздѣйствовать на населеніе государства. Эти права и преимущества не столько важны для этого самаго лица, сколько они важны для государственной власти. Только ставя должностное лицо въ видимое положеніе почета, оно можетъ потребовать отъ подданныхъ повиновеніе велѣніямъ этого лица. Третьимъ моментомъ понятія службы является полученіе въ видѣ эквивалента за трудъ извѣстныхъ выгодъ со стороны государства, какъ матеріальныхъ (жалованье, пенсія и другіе способы вознагражденія), такъ и извѣстныхъ нравственныхъ удовлетвореній (награды, знаки отличія и т. п.). Эти три условія—*принятіе на себя обязанности, полученіе извѣстныхъ правъ и преимуществъ и вознагражденіе матеріальнаго и нравственнаго характера*, должны неминуемо входить, какъ опредѣляющіе моменты въ понятіе государственной службы. Должностное лицо, иначе лицо, состоящее на государственной службѣ, ставъ въ извѣстное юридическое отношеніе къ власти, именно въ отношеніе служащаго, ставится въ то же время и въ юридическое отношеніе съ населеніемъ. По отношенію къ государству смыслъ этого юридическаго отношенія надо искать въ понятіи „служба“, по отношенію къ населенію его надо искать въ понятіи „власть“. Здѣсь важно, что должностное лицо въ государствѣ какъ по отношенію къ центру, такъ и по отношенію къ населенію, одинаково стоитъ въ отношеніяхъ юридическихъ. Отъ населенія можетъ требовать, но только въ предѣлахъ положительныхъ законовъ; это важное право должностнаго лица, право, которое служитъ важной гарантіей для тѣхъ основныхъ началъ, которыя существуютъ въ государствѣ; другими словами для обезпеченія порядка и свободы въ государствѣ одинаково необходимо, чтобы должностныя лица исполняли свои обязанности не какъ послушныя орудія произвола, но какъ авторитетные исполнители закона; законъ же въ государствѣ, какъ мы видѣли, есть та норма права, которая имѣетъ въ виду регулировать въ государствѣ требованія порядка и требованія свободы. Теоретическій взглядъ на понятіе должности практически выражается у насъ въ слѣдующихъ конкретныхъ постановленіяхъ. Прежде всего обязанности служащихъ по отношенію къ власти и повиновеніе власти служащихъ выясняются въ Уложеніи. Уложеніе о наказаніяхъ довольно опредѣлительно указываетъ тѣ случаи, нарушеніе которыхъ ведетъ за собою преслѣдованіе должностнаго лица, и случаи, когда сопротивленіе и неповиновеніе власти вызываетъ строгую кару со стороны государства по отношенію къ населенію. При этомъ весьма любопытно, что въ уставѣ о службѣ гражданской совершенно нѣтъ тѣхъ взысканій, которыя налагаются на административныхъ лицъ при неисполненіи ихъ обязанностей. Эти взысканія надо искать въ 69 ст. и примѣчаніи къ ней Улож. о наказ. Только въ ней опредѣ-

ленно указаны тѣ кары, которыя могутъ быть наложены на должностное лицо при неисполненіи имъ своихъ законныхъ обязанностей. Нашъ Уставъ о службѣ въ ст. 712 даетъ перечисленіе общихъ качествъ каждаго лица, состоящаго на гражданской службѣ, и общихъ обязанностей, которыя должны быть зерцаломъ всѣхъ его поступковъ. Здѣсь перечисляется слѣдующее: 1) здравый разсудокъ, 2) добрая воля въ отправленіи порученнаго, 3) человѣколюбіе, 4) вѣрность службы Его Императорскаго Величества, 5) усердіе къ общему добру, 6) радѣніе о должности, 7) честность, безкорыстіе и воздержаніе отъ взятокъ, 8) правый и равный судъ всякому состоянію и 9) покровительство невинному и скорбящему. Далѣе, эти обязанности и права служащихъ подробно выясняются только изъ самаго Учрежденія разныхъ установленій Имперіи, многія изъ нихъ представляются лишь въ видѣ такъ сказать добрыхъ совѣтовъ. Странно, чтобы какое либо лицо могло стоять въ юридическихъ отношеніяхъ къ власти и подданнымъ, не имѣя здраваго разсудка, бодрой воли и человѣколюбія; юридическое значеніе здѣсь главное имѣетъ 4 пунктъ — вѣрность къ службѣ и 7 пунктъ — честность, безкорыстіе и воздержаніе отъ взятокъ, потому что всѣ остальные имѣютъ только историческое значеніе; въ настоящее время странно, чтобы должностному лицу прйписывался равный судъ всякому состоянію, когда судъ и безъ того учрежденъ по судебнымъ уставамъ равный для всѣхъ. Далѣе, государство существуетъ ради общаго блага, очевидно, что всякое должностное лицо, какъ органъ государства, существуетъ ради только той же цѣли. Поэтому важное условіе понятія должности заключается въ указанныхъ нами выше трехъ ея началахъ, и поэтому необходимо опредѣлить, въ чемъ является существо всѣхъ указанныхъ выше трехъ основныхъ условій понятія должности. Принятіе на ссбя извѣстной обязанности, которое сопровождается поступленіемъ на государственную службу, должно предполагать въ человѣкѣ необходимость сознательнаго отношенія къ дѣлу. Добросовѣстное принятіе на себя должности сопровождается присягой, даваемой лицомъ, поступающимъ на государственную службу. Затѣмъ человѣкъ знаетъ, что за всякое нарушеніе имъ обязанностей службы онъ подвергается Уложенію о наказаніяхъ. Профессоръ Коркуновъ указываетъ еще на необходимость со стороны должностнаго лица быть безукоризненнымъ и въ частной жизни. Онъ говоритъ слѣдующее: „Государство конечно не можетъ мириться съ тѣмъ, чтобы частная жизнь должностныхъ лицъ производила въ обществѣ впечатлѣніе скандала, служила бы матеріаломъ для скандальной хроники“. Въ нашемъ правѣ, въ Уставѣ о службѣ, есть ст. 723, которая обязываетъ начальниковъ наблюдать за поведеніемъ и обхожденіемъ своихъ подчиненныхъ и побуждать оныхъ къ добродѣтелямъ и похвальному любочестію, удерживая отъ безбожнаго житія, пьянства и обмана. Другая обязанность, налагаемая на должностное лицо, эта обязанность такъ сказать не только не нарушать закона, но и добросовѣстно исполнять извѣстныя его предписанія. Требованія такой добросовѣстности находитъ себѣ санкцію въ дисциплинарной власти, ввѣряемой высшему начальству по отношенію къ подчиненнымъ, съ одной стороны и въ правѣ награжденія и отличій съ другой стороны.

Этими двумя началами опредѣляется не только обязанность даннаго должностнаго лица не нарушать закона, но и обязанность его по возможности тщательно исполнять свою должность. Дисциплинарная власть предполагаетъ наложеніе нѣсколькихъ взысканій со стороны высшаго начальства, эти взысканія подробно перечислены въ примѣчаніи къ 69 ст. Улож. о наказаніяхъ, притомъ для обезпеченія служащихъ въ нашемъ правѣ находится очень важная, можно сказать, монументальная статья, охраняющая права служащихъ. Эта статья помѣщена къ сожалѣнію только во II т., который говоритъ о мѣстныхъ учрежденіяхъ, такъ что можно ее предполагать существующею лишь въ правѣ служебномъ для мѣстныхъ учрежденій, но никакого нѣтъ сомнѣнія, что эта статья (173) имѣетъ значеніе и для всѣхъ установленій; статья эта говоритъ слѣдующее: Въ наложеніи вообще взысканій, соразмѣрно степени вины или упущенія, наблюдаются нижеслѣдующія главныя правила: 1) Никакое взысканіе не можетъ быть наложено безъ истребованія предварительно отъ признаваемыхъ виновными объясненія. Губернскія начальства, при наложеніи на подвѣдомственныя имъ мѣста и лица взысканій, должны въ точности руководствоваться сими правилами. Они не должны ограничиваться неполными о сихъ случаяхъ свѣдѣніями и признавать достаточными объяснительныя донесенія новыхъ членовъ того мѣста, на прежній составъ коего падетъ взысканіе, но должны требовать объясненій отъ самихъ обвиняемыхъ или наслѣдниковъ ихъ, когда сіи послѣднія могутъ подвергаться денежному взысканію; ограничиваться же при разсмотрѣніи подобныхъ дѣлъ донесеніями тѣхъ мѣстъ, въ коихъ служили обвиняемые, позволяется тогда лишь, когда они, или наслѣдники ихъ, не будутъ отысканы или будутъ явно уклоняться отъ представленія требуемыхъ отвѣтовъ. Однако же Губернаторъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда онъ самъ лично усмотритъ въ подчиненныхъ ему полицейскихъ мѣстахъ и учрежденіяхъ по части распорядительной какія либо опущенія или безпорядки, и о причинѣ сихъ упущеній или безпорядковъ есть уже въ виду его достаточныя свѣдѣнія, подвергаетъ лица полицейскаго вѣдомства и выше означенныхъ учрежденій непосредственно отъ себя или чрезъ Губернское Правленіе установленнымъ въ законѣ взысканіямъ, безъ предварительнаго истребованія объясненій; относительно же цѣлыхъ присутствій слѣдуетъ обыкновенному порядку. 2). Каждое взысканіе обращается на тѣхъ единственно членовъ присутственнаго мѣста, которые, по истребованному объясненію окажутся дѣйствительно виновными; никто не отвѣчаетъ за вину или упущеніе другаго.

Въ самомъ Уставѣ о службѣ гражданской заключается какъ бы въ противовѣсъ этому правилу постановленіе, что лицо можетъ быть удалено отъ службы безъ объясненія причинъ; это есть въ просторѣчіи употребляемое увольненіе по 3 пункту. Это увольненіе по 3 пункту какъ бы противорѣчитъ основанію, на которомъ зиждится наше понятіе государственной службы. Слѣдовательно въ этихъ статьяхъ, нами разсмотрѣнныхъ, заключаются условія, которыя должно выполнять должностное лицо, принимая на себя важныя служебныя обязанности. Эти важныя служебныя обязанности

исполняются съ надлежащимъ рвеніемъ еще потому, что государство различными мѣрами стремится поощрить служащаго. Эти мѣры суть извѣстныя награды и другіе знаки отличія, которые государственная власть даруетъ служащему. О значеніи и существѣ почетныхъ отличій мы сказали выше въ предшедшей главѣ. Такими началами можетъ быть опредѣлено основное условіе, которое составляетъ понятіе государственной службы, именно добросовѣстное принятіе на себя извѣстнаго обязательства, входящаго въ самое существо понятія о гражданской службѣ. Къ этому надо сдѣлать одну небольшую прибавку. Должностное лицо, взявъ на себя важное обязательство, должно по возможности посвящать ему значительное количество времени; законъ желаетъ, чтобы это лицо исключительно состояло на службѣ государства, поэтому въ 1884 году явился очень важный законъ о несовмѣстности государственной службы съ занятіями службы общественной, по торговымъ и промышленнымъ предпріятіямъ, а равно и службы въ общественныхъ и частныхъ кредитныхъ установленіяхъ. Это постановленіе имѣетъ свою исторію. Экономическая горячка, охватившая наше общество въ концѣ 60 годовъ, создала цѣлый рядъ весьма большихъ частныхъ предпріятій, желѣзнодорожныя общества, наживавшіяся на счетъ государства, благодаря полученію различныхъ гарантій отъ правительства, далѣе частные банки, создававшіеся часто при очень подозрительныхъ условіяхъ, наконецъ, разныя товарищества и компаніи съ торговыми и промышленными цѣлями, все это представляло такое обиліе скопленія капиталовъ, что давало возможность лицамъ, засѣдающимъ въ разныхъ совѣтахъ и правленіяхъ банковъ и компаній, платить колоссальныя содержанія. Такимъ образомъ, частная и государственная служба по способу вознагражденія значительно разнились другъ отъ друга. Лица, занимающія важныя государственныя должности искали и добивались разныхъ мѣстъ въ частныхъ предпріятіяхъ, поэтому государственная служба не только терпѣла отъ того, что отнималось время у должностныхъ лицъ, занимавшихъ важныя мѣста сенаторовъ, директоровъ департаментовъ и т. п., но и само государство значительно было скандализовано тѣмъ, что его представители болѣе вознаграждались въ разныхъ сомнительныхъ предпріятіяхъ, чѣмъ со стороны самаго государства. Нѣсколько громкихъ процессовъ, доказывающихъ нечистоплотность большихъ промышленныхъ предпріятій, въ которыхъ засѣдали разные государственные сановники, какъ напр. дѣло общества Взаимнаго Кредита и т. п., все это приводило къ необходимости издать такой законъ, который бы окончательно воспретилъ лицамъ, занимающимъ высшія государственныя должности, принимать участіе въ этихъ предпріятіяхъ. Изданіе этого закона обусловливалось требованіями государственнаго достоинства, ибо государство не можетъ запретить своимъ должностнымъ лицамъ сочувствовать тому или иному промышленному предпріятію, но оно можетъ запретить своему должностному лицу брать на себя тѣ обязательства, которыя прямо скандализируютъ государственную власть. Этотъ важный законъ 1884 года, внесенный и проведенный бывшимъ главноуправляющимъ кодификаціоннымъ отдѣломъ статсъ-секретаремъ Фришемъ, является весьма интересной страницей въ нашемъ

государственномъ правѣ, такъ какъ здѣсь несомнѣнно высказалось желаніе государства облагородить свое чиновничество, выразилось желаніе поставить агентовъ власти, облеченныхъ довѣріемъ Императора, въ положеніе совершенно безупречное; банковые и другіе дѣльцы, усвоившіе себѣ различные коммерческіе пріемы, являются совершенно не желательными дѣятелями въ области чисто государственныхъ отношеній. Законъ 1884 года запрещаетъ всѣмъ лицамъ, занимающимъ должности не ниже IV класса, принимать какое-либо участіе въ коммерческихъ или промышленныхъ предпріятіяхъ. Затѣмъ составляется списокъ на нѣкоторыя должности и V класса и даже ниже, которыя правительство считаетъ необходимымъ изъять изъ участія въ промышленныхъ предпріятіяхъ. Этотъ списокъ утверждается верховной властью по предложенію Комитета Министровъ.

Послѣ обязанностей служащихъ необходимо указать на ихъ права и преимущества. Права и преимущества служащихъ состоятъ въ томъ, чтобы подданные дѣйствительно могли относиться къ нимъ, какъ къ извѣстному авторитету. Для наглядности этого служащимъ присвоиваются извѣстные внѣшніе знаки отличія. Лица служащія составляютъ опредѣленную лѣстницу, называемую у насъ табелью о рангахъ. Въ этой табели о рангахъ присвоены извѣстные чины каждому классу, эти классы суть слѣдующіе: 14-ый классъ — Коллежскій Регистраторъ, 12-ый—Губернскій Секретарь, 10-ый—Коллежскій Секретарь, 9-ый – Титулярный Совѣтникъ, 8-ой—Коллежскій Ассесоръ, 7-ой — Надворный Совѣтникъ, 6-ой — Коллежскій Совѣтникъ, 5-ій — Статскій Совѣтникъ, 4-ый — Дѣйствительный Статскій Совѣтникъ, 3-ій—Тайный Совѣтникъ, 2-ой—Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ, 1-ый—Государственный Канцлеръ. Каждой должности въ Министерствахъ и мѣстныхъ управленіяхъ присвоенъ тотъ или иной классъ, такъ что лицо, занимающее извѣстную должность, пользуется правами, присвоенными тому или иному классу. Табель о рангахъ, учрежденная Петромъ Великимъ, имѣла громадное значеніе, потому что по мѣрѣ передвиженія по лѣстницѣ чиновъ сообщались извѣстныя важныя права, такъ чинъ Коллежскаго Ассесора давалъ права личнаго дворянства, чинъ Дѣйствительнаго Статскаго Совѣтника даетъ права потомственнаго дворянства, поэтому табель о рангахъ не есть лишь условіе временнаго отличія даннаго лица отъ другихъ подданныхъ населенія, но она можетъ быть условіемъ даже перехода его въ другое состояніе въ государствѣ. Классъ, присвояемый должности, имѣетъ значеніе того внѣшняго почтенія, которое должны оказывать подданные данному должностному лицу. За симъ лица, облеченныя властью, имѣютъ право на особое повиновеніе со стороны населенія, а именно статьи Уложенія, равно какъ и Устава о наказаніяхъ, налагаемыхъ мировыми судьями, опредѣляютъ, что въ случаѣ неповиновенія законнымъ требованіямъ данное лицо можетъ быть привлечено къ судебной отвѣтственности; мало того, Уложеніе гарантируетъ неприкосновенность должностнаго лица при исполненіи имъ своихъ обязанностей. Наконецъ, важныя права и преимущества должностнаго лица заключаются въ томъ, что оно облечено правомъ не только приказанія, но и непосредственнаго воздѣйствія на населеніе; лица, спеціально къ тому назна-

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

ченныя, могутъ произвести арестъ даннаго лица. Далѣе, гражданскіе чины могутъ призывать на помощь войска для принятія мѣръ по усмиренію населенія. Такимъ образомъ лица, облеченныя властью и состоящія на гражданской службѣ, имѣютъ важное право непосредственно воздѣйствовать на населеніе путемъ его задержанія, ареста или призыва войскъ. Эти всѣ условія указываютъ на то, въ какое положеніе ставитъ государственная власть своихъ служащихъ, дабы обезпечить авторитетъ своихъ приказаній. Послѣ изложенія условій, составляющихъ существо понятія государственной службы, мы должны остановиться на послѣднемъ изъ указанныхъ нами основныхъ началъ службы гражданской, именно указать на тѣ эквиваленты, которые получаютъ служащіе, принимая на себя тяжелыя обязанности государственной службы. Эти эквиваленты, главнымъ образомъ, заключаются въ томъ матеріальномъ вознагражденіи, которое они получаютъ въ видѣ жалованья. Понятіе вознагражденія не составляетъ специфическаго условія государственной службы. Такъ напр. мы видимъ въ Англіи, что всѣ важныя обязанности по мѣстному управленію исполняются безвозмездно. Такое безвозмездное исполненіе обязанностей мы встрѣчаемъ и въ другихъ государствахъ, какъ напр. должности ландратовъ въ Пруссіи, какъ это есть въ нашемъ правѣ для нѣкоторыхъ должностей по выборамъ. Это безвозмездное исполненіе своихъ обязанностей обыкновенно сопровождается извѣстными особыми условіями государственнаго строя. Въ Англіи весь строй мѣстнаго управленія лежитъ на одномъ классѣ населенія, классѣ мѣстнаго дворянства (джентри); этотъ классъ беретъ на себя исполненіе всѣхъ трудныхъ обязанностей по суду, администраціи и финансовому управленію англійскихъ графствъ, но за это онъ является дѣйствительно правящимъ классомъ въ государствѣ. Только при тѣхъ условіяхъ, въ которыхъ стоитъ это мѣстное дворянство Англіи, и мыслимо такое возложеніе на него тягостей по мѣстному управленію. Точно также и въ Германскомъ государствѣ исполненіе должности ландратовъ было поручаемо лицамъ дворянскаго состоянія. Въ городахъ мы снова встрѣчаемся съ исполненіемъ нѣкоторыхъ городскихъ должностей безвозмездно, но и здѣсь въ основу такой безвозмездности должно быть положено то или иное соціальное различіе классовъ, говоря другими словами, безвозмездность службы предполагаетъ наличность матеріально обезпеченнаго класса, который только одинъ можетъ при этихъ условіяхъ отправлять должности. Поэтому выгодное для государства съ экономической точки зрѣнія условіе безвозмездности службы является для него не вполнѣ выгоднымъ съ точки зрѣнія борьбы соціальныхъ классовъ. Классъ государства, экономически обезпеченный и могущій взять на себя тягости по управленію государствомъ, очевидно потребуетъ какихъ либо себѣ важныхъ правъ и преимуществъ, умаляющихъ значеніе государственной власти или нарушающихъ интересы другихъ слоевъ общества. Современное государство, поставивши своимъ девизомъ поддержанія общественной солидарности въ государственномъ союзѣ, **обязано** поддерживать всѣ классы населенія, оно стремится къ тому, чтобы лица, облеченныя властью, безпристрастно относились бы ко всѣмъ сословіямъ государства. Съ этой точки зрѣнія сохраненіе тѣхъ условій

государственной службы, которыя показываютъ намъ ясно, что данное лицо будетъ дѣйствовать лишь въ интересахъ своего сословія, является крайне неудобнымъ съ государственной точки зрѣнія. Вотъ почему безвозмездность службы является аристократическимъ началомъ въ организаціи государственныхъ учрежденій, наоборотъ назначеніе вознагражденія за службу въ государствѣ является началомъ демократическимъ, ибо посредствомъ вознагражденія дается возможность лицу, матеріально не обезпеченному, отдавать свои силы на пользу государства. Развившаяся политическая жизнь выдвинула столько важныхъ сторонъ государственной дѣятельности, что государство не въ состояніи было довольствоваться услугами высшаго сословія въ государствѣ, ему представляется необходимымъ обращаться не столько къ лицу, принадлежащему по рожденію къ какому либо аристократическому дому, сколько къ лицу, обладающему необходимымъ знаніемъ для извѣстной отрасли государственной дѣятельности. На основаніе такихъ соображеній государства ставятъ вознагражденіе служащихъ, какъ основной принципъ добросовѣстнаго исполненія ими своихъ обязанностей. Это вознагражденіе пріобрѣтаетъ еще именно значеніе соціальнаго равенства, ибо государство, вознаграждая служащаго, даетъ возможность занимать государственныя должности лицамъ мало обезпеченнымъ. Разъ мы станемъ на такую точку зрѣнія, то намъ являются совершенно понятными такія установленія, какъ установленіе пенсіи за государственную службу, различныя денежныя награды и другія пособія, дающія возможность лицу, мало обезпеченному, существовать безбѣдно. Государство, опредѣляя человѣка на службу, очевидно не можетъ лишить его всѣхъ тѣхъ условій, которыя удовлетворяютъ благополучіе человѣка, оно не можетъ запретить человѣку имѣть свое семейство, наоборотъ именно это имѣется въ виду при постепенномъ повышеніи жалованія, при переходѣ человѣка съ нисшей должности на высшую; предполагая, что его расходы по мѣрѣ увеличенія семейства будутъ возрастать, государство стремится увеличить его содержаніе по мѣрѣ его возраста. Въ этомъ смыслѣ государство даже прибѣгаетъ къ такимъ мѣрамъ, что, занимающіе ту же должность, по мѣрѣ прослуженія въ ней, получаютъ прибавку. Такая идея принята была въ нашемъ мировомъ институтѣ, гдѣ лица, прослужившія мировыми судьями нѣсколько трехлѣтій, получали прибавку къ своему содержанію. Эти всѣ условія показываютъ, что государственная власть именно имѣетъ въ виду обезпечить нужный для нея элементъ служащихъ, который не пользуется другими источниками доходовъ. Прибавка къ жалованію существуетъ еще на службѣ въ нашихъ окраинахъ, это имѣетъ въ виду извѣстное поощреніе, такъ какъ служба на окраинахъ представляется службой тяжелой. Тяжесть этой службы обусловливается въ тѣхъ окраинахъ, которыя мало заселены, отсутствіемъ извѣстныхъ матеріальныхъ условій или выгодъ, какъ напр. Сибирь, Степное губернаторство, Закаспійская Область, или же обусловливается извѣстнымъ непріязненнымъ положеніемъ, въ которомъ стоитъ населеніе по отношенію къ власти (Западный край). Кромѣ того нѣкоторыя вѣдомства, какъ напр. морское вѣдомство, установляетъ особое вознагражденіе на воспитаніе дѣтей.

Недавно въ виду проекта по учрежденію штатовъ новаго Министерства Земледѣлія, возникалъ вопросъ о назначеніи прибавки содержанія въ случаѣ женитьбы чиновника или въ случаѣ увеличенія его семейства. Всѣ эти указанныя условія показываютъ ясно, что государство желаетъ обезпечить своихъ чиновниковъ, дабы они могли всецѣло посвящать себя государственной службѣ. Наконецъ, престарѣлость чиновника или невозможность его исполнять свои обязанности обусловливаетъ его отставку и дарованіе ему со стороны государства пожизненной пенсіи, причемъ эта пенсія въ случаѣ его смерти можетъ перейти его женѣ въ уменьшенномъ размѣрѣ, а также при извѣстныхъ условіяхъ и не замужнимъ и несовершеннолѣтнимъ дѣтямъ. Важно указать, что при опредѣленіи пенсіи болѣзнь и невозможность отправлять свои обязанности сокращаютъ срокъ выслуженной пенсіи, такъ что полная пенсія, даваемая обыкновенно за 35 лѣтъ, можетъ быть дана въ случаѣ болѣзни чиновника за гораздо меньшее количество лѣтъ. При этомъ важно, что государство, ставя указанныя выше ограниченія для чиновниковъ, запрещая имъ заниматься по торговопромышленнымъ предпріятіямъ, обязывая ихъ вести хорошій образъ жизни, установляетъ право на жалованье и право на пенсію, именно какъ бы въ видѣ особыхъ правъ. Чиновникъ можетъ, прослуживши извѣстное количество лѣтъ, прямо требовать выслуженную имъ пенсію, онъ можетъ искать съ государственной власти судебнымъ порядкомъ то, что не выдано ему какъ заслуженное по закону. Слѣдовательно жалованье является необходимымъ эквивалентомъ за тѣ тягости, которыя несетъ государственная служба. Жалованье въ нашемъ правѣ слагается обыкновенно изъ трехъ частей: собственно содержанія, столовыхъ и квартирныхъ денегъ, все это взятое въ совокупности и составляетъ понятіе жалованье. Сверхъ того, какъ эквивалентъ за тягости службы, наше право широко признаетъ вопросъ о наградахъ. Награды могутъ быть какъ матеріальныя, денежныя, такъ и награды чинами, орденами, поощреніемъ со стороны верховной власти или со стороны ближайшаго начальства, благоволеніемъ, благодарностью и т. п. Говоря ниже объ этихъ наградахъ, мы здѣсь указываемъ на нихъ, какъ на необходимый элементъ въ опредѣленіи того эквивалента, который получаетъ служащій за свою службу. За симъ также въ видѣ эквивалента за службу нужно признать тотъ рядъ преимуществъ, которыя даетъ эта служба въ смыслѣ положенія человѣка въ государствѣ, а именно, извѣстные чины и ордена, какъ мы уже говорили, имѣютъ право давать извѣстное высшее состояніе въ государствѣ. Вотъ всѣ условія, которыя входятъ въ существо понятія государственной службы. Несомнѣнно, что чѣмъ больше развивается государство, тѣмъ у него является больше задачъ, а слѣдовательно и большая необходимость въ хорошихъ исполнителяхъ. Въ силу этого государство стремится какъ можно больше улучшить составъ своего чиновничества. Улучшеніе этого состава именно происходитъ вслѣдствіе увеличенія тѣхъ выгодъ, которыя даетъ государственная служба, но, увеличивая свои выгоды, государство увеличиваетъ и требованія по отношенію къ чиновнику; эти требованія теперь все болѣе и болѣе сводятся къ требованію извѣстнаго

образовательнаго ценза отъ чиновниковъ. Образовательный цензъ и въ нашемъ правѣ дореформенномъ игралъ извѣстную роль: лица, окончившія курсъ въ заведеніяхъ среднихъ и высшихъ, получали извѣстныя права по должности. Какъ извѣстно, лица, кончающія курсъ въ Университетахъ и въ равныхъ имъ заведеніяхъ, поступаютъ на службу съ чиномъ 10 класса, а воспитанники Училища Правовѣдѣнія и Лицея—съ чиномъ 9 класса, значитъ, сразу занимаютъ на службѣ то положеніе, которое соотвѣтствуетъ ихъ чину. Поэтому мы видимъ, что государство все болѣе и болѣе считаетъ необходимымъ привлекать лицъ высшаго образованія на свою службу. Въ другихъ государствахъ это условіе достигается установленіемъ государственныхъ экзаменовъ. Не только лицо, вообще поступающее на государственную службу, обязано выдержать извѣстный экзаменъ, но и лицо, поступающее въ разныя спеціальныя вѣдомства, должно держать экзаменъ по этимъ спеціальнымъ обязанностямъ. У насъ желательно было бы именно развитіе втораго рода экзаменовъ, такъ какъ для поступленія на разные виды государственной службы, какъ то по лѣсному, таможенному, акцизному и другимъ вѣдомствамъ, необходимо признаніе извѣстныхъ спеціальныхъ требованій, которыя можетъ поставить государственная власть для тѣхъ или иныхъ органовъ, вѣдающихъ спеціальныя функціи администраціи. Нашъ государственный экзаменъ, который существуетъ при нашихъ Университетахъ въ силу Устава 1884 года, въ сущности не является тѣмъ, который имѣется за-границей. Въ государственныхъ комиссіяхъ Германіи главнымъ элементомъ являются чиновники, ибо они должны опредѣлить годность или не годность познаній даннаго лица для государственной службы; кромѣ того самый характеръ экзаменовъ, число предметовъ опредѣляется именно потребностями государства. Поэтому въ Германіи строго различаются тѣ права, которыя даетъ университетъ, и тѣ права, которыя даетъ государственный экзаменъ. Университетъ ручается только за лицо, получившее докторскую степень, этимъ онъ свидѣтельствуетъ, что лицо, получившее степень доктора той или иной науки, имѣетъ дѣйствительно тѣ или иныя въ этомъ познанія. Лицо, прослушавшее курсъ въ университетѣ и держащее государственный экзаменъ, оцѣнивается уже государствомъ, иными словами чиновниками, а не учеными, которые вовсе не могутъ дать ручательства, будетъ ли данное лицо хорошимъ чиновникомъ или нѣтъ. Это отдѣленіе науки отъ оцѣнки способностей даннаго чиновника представляется очень важнымъ именно въ интересахъ самаго просвѣщенія. Поэтому постановка нашихъ государственныхъ экзаменовъ является совершенно не удовлетворительной именно съ точки зрѣнія интересовъ государства.

ОТДѢЛЪ II.

Территорія.

Россійская Имперія представляетъ единое государство, Россія не есть федерація, ровныя части которой входили бы между собой въ соглашеніе. Исторически такой порядокъ вещей являлся несовсѣмъ въ такомъ же видѣ, какъ мы имѣемъ теперь. Мы имѣли различные престолы Царства Польскаго и Финляндскаго, далѣе было присоединеніе различныхъ частей Кавказа, государи котораго отдавали свои престолы или вслѣдствіе завоеванія или добровольно, по завѣщанію. Все это показывало, что Россія какъ бы составлялась изъ нѣсколькихъ отдѣльныхъ государствъ. Въ императорскій періодъ мы имѣли особое герцогство Курляндское, затѣмъ позднѣе Финляндія была завоевана и ей дана была особая конституція; точно также присоединено было Царство Польское по раздѣлу и оно получило особую конституцію отъ Императора Александра Павловича. Въ виду этого Россія, со времени Императора Александра Павловича представляется единымъ государствомъ, гдѣ самодержавная власть дѣйствовала вполнѣ самостоятельно за изъятіями, указанными въ Царствѣ Польскомъ и Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ. Въ обоихъ этихъ мѣстахъ дѣйствіе власти носило особый характеръ, она представлялась въ иной конструкціи, чѣмъ мы это видимъ въ Россіи, а именно въ этихъ частяхъ территоріи власть дѣйствовала, какъ власть конституціонная. Послѣ возстанія 1830 года конституція Царства Польскаго была уничтожена и постепенно шло сліяніе Царства Польскаго съ Имперіей и нынѣ Царство Польское является уже совершенно сравненнымъ съ Имперіей и въ немъ находятся только особыя административныя изъятія. До сего времени въ особомъ положеніи находится только Финляндія. Оставляя въ сторонѣ вопросъ, занимавшій публицистовъ о томъ, должна или не должна быть сохранена финляндская конституція, мы будемъ касаться только юридической стороны вопроса. Не подлежитъ сомнѣнію, какъ установленное историческими изслѣдованіями, что Финляндія была завоевана, и также не подлежитъ сомнѣнію, что русскій самодержавный государь далъ Финляндіи конституцію. Такимъ образомъ онъ, въ силу своего суверенитета, ограничилъ свою власть на извѣстной части территоріи извѣстными юридическими нормами, которыя онъ призналъ за конституціонные законы Финляндіи. Такимъ образомъ единство Имперіи не нарушено тѣмъ, что въ одной ея части существуетъ конституція, и курсу государствен-

наго права представляется совершенно излишнимъ заниматься вопросами о цѣлесообразности или нецѣлесообразности дѣйствія государственной власти по сохраненію или уничтоженію финляндской конституціи. Государственное право должно выяснить юридическій характеръ отношеній, существующихъ въ Россійской Имперіи и въ этомъ смыслѣ не подлежитъ сомнѣнію, что въ Финляндіи самодержавная власть дѣйствуетъ съ извѣстными ограниченіями, ею самой поставленными и ею самой признаваемыми.

Вопросъ о томъ, является ли престолъ Финляндскій отдѣльнымъ или единымъ, этотъ вопросъ довольно неудовлетворительно разрѣшается нашимъ правомъ.

По ст. 4 Основныхъ Законовъ является несомнѣннымъ, что престолъ финляндскій есть особый престолъ отъ Россійскаго Императорскаго престола. Въ манифестахъ Императора Александра II, Императора Александра III и Императора Николая II совершенно опредѣленно высказана мысль, что престолъ является одинъ и Россійская Имперія есть единое государство, Царство Польское и Великое Княжество Финляндское суть нераздѣльныя съ нею части.

Руководствуясь указаніями, почерпнуты изъ общей исторіи государственнаго права, мы такимъ образомъ совершенно достаточно можемъ утверждать, что единству русскаго гисударства существованіе на извѣстной территоріи конституціонныхъ формъ государственнаго устройства нисколько не противорѣчитъ. Верховная власть въ государствѣ, кому бы она не принадлежала, можетъ дать всякія ограниченія своей власти какъ по всей территоріи, такъ и на извѣстной ея части. Здѣсь мы ограничимся этими словами относительно Финляндіи. Что касается ея устройства, то объ этомъ мы будемъ мы будемъ говорить въ книгѣ V объ особенныхъ учрежденіяхъ. Теперь мы должны упомянуть о томъ, въ какомъ смыслѣ вся территорія подчиняется одинаковому дѣйствію властей въ государствѣ. Выдѣливъ Финляндію, какъ мѣстность, пользующуюся извѣстной автономіей, мы видимъ, затѣмъ, что вся Россійская Имперія раздѣляется на нѣсколько частей. II Т. Свода Законовъ проводитъ это различіе въ томъ, что существуетъ мѣстности, по общимъ учрежденіямъ и по особымъ учрежденіямъ управляемыя. По общимъ учрежденіямъ, управляемыя суть губерніи Европейской Россіи, за исключеніемъ Царства Польскаго, Кавказа и земель Казачьихъ Войскъ.

Вся Азіатская Россія управляется по особому учрежденію. Къ этому надо присоединить, что инородцы и ихъ территорія также подчиняются особымъ установленіямъ и управляются по особому порядку. Что же значатъ эти общіе и особенные порядки управленія, существующіе въ нашемъ правѣ.

Общій порядокъ управленія предполагаетъ, что всѣ дѣйствія какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ властей, общія для всѣхъ губерній Имперіи руководятся одинаковыми правилами во всѣхъ частяхъ государства. Особенность мѣстности, управляемой по особымъ учрежденіямъ, состоитъ въ томъ, что или создаются совершенно особыя учрежденія по завѣдыванію этой мѣстностью или же существуютъ только нѣкоторые посредствующіе органы между центральной и мѣстной администраціей въ видѣ главныхъ мѣстныхъ началь-

никовъ, которые должны быть спрошены при приведеніи закона объ этихъ учрежденіяхъ; или наконецъ въ-третьихъ, существуютъ только прямо въ законѣ указанныя особыя примѣненія къ мѣстности того или другаго общаго закона. Относительно перваго различія мы можемъ сказать, что рѣзкое различіе представляютъ изъ себя всѣ мѣстныя учрежденія съ одной стороны и казачьи войска, съ другой стороны, только въ этихъ двухъ нѣтъ ничего похожаго по своей организаціи. Затѣмъ каждое мѣстное учрежденіе какой либо мѣстности преставляетъмежду собой очень много общаго, имѣется нѣсколько общихъ должностей и разница получается только въ нѣкоторыхъ изъятіяхъ. Такъ губерніи Царства Польскаго отличаются отъ губерній Россіи лишь въ организаціи полицейской части, въ организаціи земскаго самоуправленія и городскаго самоуправленія. Всѣ спеціальныя учрежденія: военныя, финансовыя, судебныя и иныя, являются таковыми же, какъ и въ другихъ частяхъ Имперіи. Судъ дѣйствуетъ также на основаніи судебныхъ уставовъ, но лишь безъ участія присяжныхъ засѣдателей. Болѣе существенная разница уже проводится между учрежденіями общеимператорскими съ одмой стороны и учрежденіями Кавказа и Сибирскихъ губерній и областей съ другой. По этому между Имперіей и Царствомъ Польскимъ разница заключается лишь во власти генералъ-губернатора.

Генералъ-губернаторъ есть та посредствующая инстанція между центральнымъ управленіемъ и мѣстнымъ управленіемъ края, которая такъ сказать ведетъ дѣйствительную политику въ краѣ и поэтому съ ней обязаны считаться всѣ министры, его права значительно выше поставлены, чѣмъ права существующихъ генералъ-губернаторовъ Европейской Россіи, Московскаго, Виленскаго и Кіевскаго. Третье различіе мѣстности по примѣненію законовъ зависитъ отъ того, что многіе законы не могутъ быть примѣнены въ виду такъ сказать особыхъ мѣстныхъ условій. Такое различіе опредѣляется по разнымъ уставамъ и находится въ спеціальныхъ учрежденіяхъ и уставахъ по данной части, а именнно мы видимъ различіе въ преимуществахъ службы въ дальнихъ краяхъ Имперіи (т. III), мы видимъ различіе въ отбываніи воинской и земской повинности (т. IV), мы видимъ различіе въ платежѣ разныхъ налоговъ (т. V), далѣе различіе въ уплатѣ таможенныхъ пошлинъ (т. VI), различіе въ пользованіи государственными регаліями (соляная, горная, т. VII) и т. п. И въ самой Европейской Россіи мы можемъ найти различія въ дѣйствіяхъ общихъ законовъ. Такъ въ первой части X т. проводится различіе между всѣми губерніями и губерніями Черниговской и Полтавской. По уставу о питейномъ сборѣ проводится различіе между всей Россіей и столицами. Изъ этого обзора вытекаетъ, что отдѣльныя мѣстности Россійской Имперіи далеко не одинаково пользуются дѣйствіемъ всѣхъ законовъ и имѣютъ одинакія учрежденія. Но кромѣ этого надо замѣтить, что Россійская Имперія дѣлится на извѣстныя части и болѣе мелкія территоріальныя единицы не только подъ вліяніемъ желанія создать общія губернскія управленія, но она представляетъ изъ себя еше рядъ спеціальныхъ дѣленій, имѣющихъ свои особыя назначенія. Въ смыслѣ общаго дѣленія Рос-

сійская Имперія представляетъ изъ себя слѣдующія части: во-первыхъ, губерніи по общему учрежденію управляемыя. Наши общія губернскія учрежденія не проводятъ существеннаго различія между губерніями земскими и неземскими; до послѣдняго времени представлялось еще важное различіе между губерніями, гдѣ введены судебные уставы и гдѣ эти судебные уставы не введены. Нынѣ, за исключеніемъ Архангельской губерніи, судебные уставы введены повсемѣстно и тамъ это вопроса недалекаго будущаго, такъ что это различіе можно не ставить какъ особую специфическую черту. Съ другой стороны земскія губерніи суть тѣ, гдѣ введено городовое положеніе и гдѣ введено новое положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ. Такимъ образомъ первую группу губерній составятъ 34 губерніи, въ которыхъ находится общая губернская администрація съ губернаторомъ и губернскимъ правленіемъ во главѣ и гдѣ существуютъ судебные уставы и всѣ три вида самоуправленія: крестьянскаго, земскаго и городскаго, а также въ полной силѣ самоуправленіе дворянское. Такихъ губерній мы имѣемъ 34. Затѣмъ одна губернія отличается отъ предъидущихъ только тѣмъ, что въ ней нѣтъ земскаго самоуправленія, это губернія Астраханская. Въ третьихъ Архангельская губернія представляетъ изъ себя такую, въ которой нѣтъ земскаго самоуправленія и нѣтъ судебныхъ уставовъ, за то введено городское самоуправленіе и земскіе начальники. Такимъ образомъ 36 губерній, составляющія сѣверную и восточную Россію уже представляютъ изъ себя три разныхъ типа управленія. Четвертый типъ представляютъ изъ себя губерніи западнаго края, которыя должны быть раздѣлены на губерніи, входящія въ составъ Кіевскаго генералъ-губернаторства и губерній сѣверо-западнаго края, такъ что четвертую группу мы будемъ называть губерніями, входящими въ составъ Кіевскаго генералъ-губернаторства. Въ этихъ губерніяхъ нѣтъ земскихъ учрежденій и не введено положеніе о земскихъ начальникахъ, въ нихъ существуетъ организованное по закону 1874 г. присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ, но за то въ нихъ кромѣ общей губернской администраціи существуетъ дворянское самоуправленіе, существуетъ городское самоуправленіе, въ полномъ объемѣ судебные уставы. Пятую группу составляютъ губерніи сѣверозападнаго края, Виленская, Ковенская и Гродненская. Въ нихъ не существуетъ: ни земское семоуправленіе, ни дворянское самоуправленіе, крестьянское самоуправленіе организовано подъ надзоромъ мировыхъ посредниковъ и судебные уставы, какъ въ Польшѣ, дѣйствуетъ безъ присяжныхъ засѣдателей.

Шестую группу составляютъ губерніи Прибалтійскія, въ которыхъ есть большое различіе въ организаціи судебныхъ уставовъ и въ организаціи полиціи; засимъ, они имѣютъ особое отличное крестьянское учрежденіе; особые дворянскіе органы и не имѣютъ земскаго управленія. Такимъ образомъ въ чисто Европейской Россіи, въ числѣ тѣхъ пятидесяти-четырехъ губерній, которыя переименованы во 2-й статьѣ II т. изданія 1892 г., какъ губерніи, управляемыя по общимъ учрежденіямъ, мы находимъ 7 различныхъ порядковъ управленія. Восьмой порядокъ представляютъ изъ себя земли казачьихъ войскъ, именно земля Войска Донскаго, и девятый порядокъ, Уральская область.

Каждая изъ этихъ казачьихъ областей представляетъ изъ себя очень большія отличія, въ особенности область Войска Уральскаго, которая представляетъ не только отличіе въ административномъ отношеніи, но и большое отличіе въ соціальномъ отношеніи: Уральская область есть одна община, вся земля которой принадлежитъ казакамъ и распредѣленіе угодій, а также пользованіе всѣми статьями дохода опредѣляется войсковымъ кругомъ и такимъ образомъ эта община представляетъ изъ себя очень своеобразный видъ коллективизма. Эти девять особыхъ порядковъ, которые мы имѣемъ въ губерніяхъ чисто Европейской Россіи, представляютъ для насъ отличіе какъ въ самой организаціи учрежденій, такъ и въ особыхъ отношеніяхъ къ нимъ центральныхъ органовъ власти. Особую часть Имперіи составляютъ Великое Княжество Финляндское, мѣстныя учрежденія котораго организованы по одному образцу, и губерніи Царства Польскаго, организованныя по единообразному масштабу.

Четвертая часть Европейской Россіи—Кавказъ уже представляетъ различіе въ управленіи частей, входящихъ въ его составъ, а именно губернія Ставропольская пользуется всѣми тѣми учрежденіями, которыя имѣются въ Имперіи, за исключеніемъ земскаго самоуправленія. Область Терская и Кубанская находится въ чисто военной организаціи и представляетъ изъ себя совершенно особый порядокъ управленія. Наконецъ губерніи Закавказскаго края представляютъ собой значительное отличіе какъ по организаціи мѣстныхъ властей, такъ и по организаціи городскаго и крестьянскаго управленія. Такимъ образомъ на Кавказѣ имѣется три различныхъ порядка управленія. Наиболѣе значительное разнообразіе получается въ нашихъ азіатскихъ владѣніяхъ. Сибирь представляетъ для насъ различіе нѣсколькихъ порядковъ: во-первыхъ, губерніи Тобольская и Томская представляютъ изъ себя совершенно особые отличные признаки, похожіе на общія губернскія управленія нормальнаго типа, за исключеніемъ земскаго, дворянскаго и крестьянскаго самоуправленія. Второй порядокъ составляютъ губернія, входящіе въ Иркутское Генералъ-губернаторство отлично какъ въ организаціи губернскаго и уѣзднаго управленія, такъ и по организаціи центральной власти: Совѣтъ при генералъ-губернаторѣ. Третій порядокъ составляетъ Приамурское генералъ- губернаторство, четвертый порядокъ — Туркестанское генералъ-губернаторство, пятый — степное и шестой—Закаспійская Область. Такимъ образомъ мы имѣемъ въ Европейской Россіи 14 особыхъ порядковъ и въ Азіатской Россіи — 6, итого 20 различныхъ типовъ провинціальнаго устройства Россіи. Нѣкоторые изъ этихъ типовъ провинціальнаго устройства раздѣляются между различными генералъ-губернаторствами, которыхъ мы имѣемъ 6 въ Европейской Россіи, считая главноначальствующаго на Кавказѣ, и 5 въ Азіатскихъ владѣніяхъ, считая въ томъ числѣ начальника Закаспійской области.

Итакъ, въ Россіи, во первыхъ, власть самодержавная дѣйствуетъ на всѣ части территоріи. Во-вторыхъ, эта власть можетъ сама себѣ ставить ограниченія или въ смыслѣ политическомъ (Финляндія) или въ смыслѣ административномъ (другія мѣстности по особеннымъ учрежденіямъ управляемыя). Въ третьихъ, власть признаетъ земли, состоящія въ общемъ пользованіи и земли на правахъ частной собственности.

Земли въ общемъ пользованіи находятся въ завѣдываніи общихъ государственныхъ учрежденій и всякія измѣненія въ нихъ совершаются на точномъ основаніи закона; что касается частной собственности, то въ этомъ смыслѣ фискъ или казна является въ видѣ одного изъ таковыхъ собственниковъ, но уже владѣніе и распоряженіе этой собственностью подчиняются дѣйствію общихъ гражданскихъ законовъ.

Мы говорили здѣсь только о различныхъ типахъ провинціальнаго устройства. Въ каждой провинціи такимъ образомъ предполагается дѣйствіе извѣстныхъ провинціальныхъ властей и провинція является территоріальнымъ округомъ, который раздѣляется на болѣе мелкіе округа— уѣзды, станы и т. п. Но кромѣ этого, какъ мы уже говорили, Россія обладаетъ спеціальными дѣленіями, несовпадающими съ дѣленіями губерній. Эти спеціальныя дѣленія имѣютъ вѣдомства: судебное, распространяющееся на всю территорію Имперіи, во-вторыхъ, военное, въ-третьихъ, учебное, въ четвертыхъ, духовное вѣдомство православнаго исповѣданія и духовное вѣдомство другихъ исповѣданій, далѣе округа государственныхъ имуществъ и округа почтовые и телеграфные. Не на всю Имперію распространяются, а дѣйствуютъ въ нѣкоторыхъ частяхъ ея спеціальныя дѣленія вѣдомствъ таможеннаго, морскаго, горнаго и удѣльнаго. Каждое такое дѣленіе предполагаетъ, что всѣ спеціальные органы, находящіеся на данной территоріи, подчиняются какому либо высшему окружному начальству и чрезъ него становятся въ связь съ центральными мѣстными установленіями. Такое распредѣленіе показываетъ, что наша территорія находится въ очень пестромъ состояніи и такія дѣленія, соединяясь другъ съ другомъ, представляютъ изъ себя иногда очень много неудобства. Кромѣ этого указанія на пестроту нашей территоріи, нельзя еще не привести два очень важныхъ соображенія. Наши территоріальныя дѣленія часто являются не разультатомъ естественныхъ условій жизни, а желаніемъ администраціи. Это въ особенности сказывается на произвольномъ образованіи губерніи, а въ особенности на нашей политикѣ по обращенію селъ въ города. Города выростали очень часто по желанію самой администраціи. По этимъ соображеніямъ мы имѣемъ много городовъ. имѣющихъ чисто сельскій образъ жизни. Другое важное соображеніе, которое вытекаетъ изъ выясненія отношеній власти къ территоріи, заключается въ томъ, что у насъ ни одна территорія не имѣетъ какихъ либо особыхъ правъ и привиллегій изъятія получаются только для нѣкоторыхъ частей по отношенію къ законамъ гранжданскимъ, такъ особые гражданскіе законы дѣйствуютъ въ Остзейскомъ краѣ, Царствѣ Польскомъ, Бессарабіи, въ губерніяхъ Черниговской и Полтавской. Что касается соціальныхъ отношеній, установляемыхъ въ зависимости отъ отношенія населенія къ территоріи, то въ этомъ смыслѣ весьма важно упомянуть, что большинство территоріи находится во владѣніи земледѣльческаго населенія и такимъ образомъ Россія представляетъ для насъ не только страну подобно Англіи съ крупными земельными собственниками, но и страну, обладающую извѣстнымъ большимъ количествомъ мелкихъ собственниковъ. Эти мелкіе собственники распредѣляются какъ между частными собственниками, такъ и между общинными собственниками, такъ что тер-

риторія находится у насъ или состоящей въ общемъ пользованіи, т. е. во владѣніи государства какъ цѣлаго, къ этому относятся такія части территоріи, какъ дороги общаго ползованія, рѣки и т. п., или же территорія распредѣляется на правѣ собственности между казной (Государственныя имущества и земли различныхъ казенныхъ вѣдомствъ) между удѣлами, далѣе между земствами, городами и крестьянскими обществами и наконецъ состоитъ въ частной собственности у физическихъ или юридическихъ лицъ. Къ числу юридическихъ лицъ надо отнести и наше общинное землевладѣніе, которое представляетъ совершенно особое право собственности крестьянъ общинниковъ на землю, чѣмъ право собственности какой либо акціонерной компаніи, въ которой мы также должны видѣть участіе каждаго акціонера въ этомъ правѣ собственности на недвижимость, принадлежащую акціонерному обществу или товариществу.

ОТДѢЛЪ III.

Населеніе.

ГЛАВА I.

НАСЕЛЕНІЕ СЪ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТОЧКИ ЗРѢНІЯ.

§ 1. Подданство.

Въ предыдущихъ отдѣлахъ мы старались очертить организацію верховной власти и указать главные принципы устройства государственныхъ учрежденій и связаннаго съ ними понятія должности. Теперь мы перейдемъ къ опредѣленію юридическихъ условій, въ которыхъ находится населеніе въ государствѣ. Населеніе государства можетъ быть, какъ мы видѣли выше, разсматриваемо съ различныхъ точекъ зрѣнія. Юридическая точка зрѣнія на населеніе предполагаетъ его разсмотрѣніе какъ совокупность подданныхъ; далѣе, точка зрѣнія общественная предполагаетъ населеніе, раздѣленное на извѣстныя общественныя группы; наконецъ точка зрѣнія національная предполагаетъ существованіе извѣстныхъ національныхъ особенностей даннаго населенія, и съ этой точки зрѣнія можетъ быть также проведено различіе по отношенію власти къ другимъ національностямъ. Въ виду подобной классификаціи мы и разсмотримъ вопросы, опредѣляющіе положеніе населенія въ слѣдующемъ порядкѣ: прежде всего существо подданства, во-вторыхъ, права состоянія и въ связи съ этимъ, вопросъ объ инородцахъ и иностранцахъ на нашей почвѣ.

Подъ понятіе „подданство“ или „гражданство“ можно подводить совокупность юридическихъ отношеній, опредѣляющихъ принадлежность даннаго человѣка къ опредѣленной странѣ или государству. Современное государство рѣшительно отрицаетъ возможность быть подданнымъ нѣсколькихъ государствъ; подданство считается исключительнымъ состояніемъ человѣка и всякій человѣкъ долженъ непремѣнно быть подданнымъ какого-либо одного опредѣленнаго государства. Это начало опредѣляетъ, такъ сказать, всѣ особенности отношеній, возникающія между властью и индивидомъ. Вслѣдствіе того, что человѣкъ можетъ быть подданнымъ только одного государства, только это государство имѣетъ право требовать отъ него всѣхъ его услугъ и только на это государство человѣкъ можетъ расчитывать, требуя защиты своихъ правъ не только внутри страны, но и заграницей. Подданство не предполагаетъ еще признанія равенства за всѣми гражданами, гражданское равенство, какъ необходимый суррогатъ или послѣдствіе подданства, явилось

въ Европѣ, какъ принципъ государственнаго права, лишь со времени революціи. Революція, провозгласивъ права человѣка и гражданина, объявивъ людей равными между собой, этимъ самымъ установила принципъ гражданскаго равенства во всѣхъ его послѣдствіяхъ, а именно принципъ гражданскаго равенства приводитъ прежде всего къ признанію равенства въ сферѣ частнаго права или, точнѣе, гражданскаго права. Человѣкъ является субъектомъ извѣстныхъ правъ, эти права гражданскаго характера присвоены всѣмъ людямъ одинаково и одинаково всѣ люди имѣютъ право на защиту со стороны суда, въ случаѣ нарушенія ихъ частноправовыхъ интересовъ. Подобное провозглашеніе такого элементарнаго начала имѣетъ свои глубокія историческія основанія: пользованіе гражданскими правами до революціи вовсе не было предоставлено въ равной мѣрѣ всему населенію, а именно до сихъ поръ въ Германіи есть нѣкоторыя земли, владѣніе которыми можетъ быть лишь предоставлено лицамъ дворянскаго происхожденія. Точно также заключеніе нѣкоторыхъ договоровъ носило на себѣ чисто сословный характеръ; въ области опеки опекуномъ лица извѣстнаго состоянія (дворянскаго, купеческаго или мѣщанскаго) можетъ быть только лицо, принадлежащее къ тому же состоянію. Изъ этого слѣдуетъ, что самое обладаніе извѣстными гражданскими правами до революціи не было одинаково предоставлено всему населенію, а потому декларація и должна была провозгласить равенство всѣхъ гражданскоправовыхъ отношеній и въ виду этого гражданское равенство прежде всего признается въ области частноправовыхъ отношеній. Во вторыхъ, въ области публичнаго права также принципъ равенства получаетъ все болѣе и болѣе осязательный характеръ. Намъ извѣстно, что въ эпоху Рима занимать должность было правомъ, предоставленнымъ только извѣстнымъ классамъ населенія (jus honorum), поэтому и впослѣдствіи участіе въ государственной власти всегда являлось отличіемъ высшихъ классовъ населенія. Въ эпоху феодализма единственными полноправными элементами въ государствѣ были крупные земельные собственники, владѣющіе землей на ленномъ правѣ. Эти крупные собственники были единственными людьми, которые могли распоряжаться въ государствѣ, вся остальная масса, принадлежащая къ другимъ классамъ или сословіямъ населенія, не пользовалась этими политическими правами. Абсолютизмъ, уничтоживъ политическое значеніе феодаловъ, сохранилъ всѣ ихъ привилегіи, невредящія власти абсолютнаго государя. Въ числѣ этихъ привилегій, кромѣ привилегій чисто соціальнаго характера, находилась привилегія и политическаго характера, дающая возможность доступа высшему дворянскому сословію къ высшимъ должностямъ въ государствѣ. Это право сохраняетъ свою силу до сего времени во многихъ конституціонныхъ государствахъ Европы, оно выражается въ томъ, что нѣкоторыя должности по центральному или мѣстному управленію должны быть исключительно занимаемы лицами извѣстнаго происхожденія. Дворянскому элементу предоставляется участіе по праву, а не по выбору въ представительныхъ учрежденіяхъ въ числѣ членовъ верхней палаты въ тѣхъ государствахъ, гдѣ имѣется одно только представительное собраніе. Въ нашемъ правѣ политическое значеніе сословій выражается въ смыслѣ поступленія на государствен-

ную службу. Лица дворянскаго состоянія могутъ поступать на службу безъ полученія тѣхъ дипломовъ, которые обязательно требуются для лицъ другихъ состояній при опредѣленіи на службу. Таково различіе въ области государственнаго права и это различіе рѣзче выражается въ сферѣ тѣхъ отношеній, которыя служатъ санкціей для охраненія государственнаго порядка, а именно въ области нарушенія права государства, вслѣдствіе чего получается преслѣдованіе виновнаго публичнымъ характеромъ. Мы видимъ, что равенство состояній постепенно сглаживается и уже теперь въ области уголовнаго процесса никакого различія между привилегированнымъ и непривилегированнымъ человѣкомъ мы не видимъ. Такимъ образомъ, во всѣхъ сферахъ права гражданскаго, государственнаго, уголовнаго различіе въ правахъ совершенно исчезаетъ и государство разсматриваетъ населеніе исключительно, какъ совокупность индивидовъ, пользующихся одинаковыми правами въ государствѣ по отношенію къ гражданскому, уголовному и государственному праву. Различіе можетъ быть только по возрасту и по физическимъ или умственнымъ недостаткамъ. Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ лицо не теряетъ правъ, но оно осуществляетъ ихъ чрезъ особо назначаемое извѣстнымъ порядкомъ лицо (опекуна и попечителя), такимъ образомъ получается представительство не дѣеспособнаго лица, но его правоспособность не исчезаетъ и не уничтожается. Указавъ на значеніе народа въ юридическомъ отношеніи, мы можемъ указать на тѣ особыя условія, въ которыя наше право сводитъ вопросъ о подданствѣ и гражданскомъ равенствѣ. Въ нашемъ правѣ есть нѣсколько основательныхъ опредѣленій относительно условій пріобрѣтенія подданства, но зато наше право совершенно не имѣетъ никакихъ постановленій относительно возможности добровольнаго выхода и перемѣны отечества. На практикѣ встрѣчаются такого рода разрѣшенія лицу принять другое подданство, но эти разрѣшенія идутъ порядкомъ, для котораго не установленъ такой же точно юридическій путь, который установленъ для условія пріобрѣтенія подданства. Наши условія пріобрѣтенія подданства, касаются лицъ иностранцевъ, которые могутъ быть натурализированы у насъ въ Россіи.

Законъ 10 февраля 1854 года допустилъ почти тѣже начала натурализаціи, которые мы имѣемъ въ западномъ правѣ. Въ Европѣ проводится различіе между обыкновенной и чрезвычайной натурализаціей. Чрезвычайная натурализація предполагаетъ обыкновенно сокращеніе срока предварительнаго водворенія до принятія подданства. Условія обыкновеннаго принятія подданства у насъ слѣдующія: во-первыхъ, лицо, желающее принять русское подданство, должно водвориться въ предѣлахъ Имперіи. Прошеніе о водвореніи подается губернатору, губернаторъ выдаетъ просящему свидѣтельство, которое служитъ доказательствомъ его водворенія въ Россіи. Выдача свидѣтельства имѣетъ то юридическое значеніе, что съ момента его выдачи, считается 5-лѣтній срокъ водворенія. Во-вторыхъ, по истеченіи 5 лѣтъ иностранецъ подаетъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ прошеніе съ указаніемъ общества, въ которое онъ хочетъ или вправѣ приписаться. Къ этому должно быть приложено свидѣтельство объ образѣ жизни иностранца, свидѣтельство о его во-

дворенiи и актъ состоянiя просителя, составленный по формѣ, требуемой въ его отечествѣ. Въ-третьихъ, иностранецъ мужескаго пола долженъ представить свидѣтельство объ отбыванiи воинской повинности. Послѣднее требованiе относится для тѣхъ иностранцевъ, съ отечествомъ которыхъ заключена по сему предмету особая картельная конвенцiя. Подданный присягаетъ въ присутствiи губернскаго правленiя и при участiи духовнаго лица того вѣроисповѣданiя, къ которому онъ принадлежитъ. Если такого лица не окажется въ данной мѣстности, то присягу принимаетъ старшiй изъ членовъ губернскаго правленiя. Право подданства сообщается женѣ, несовершеннолѣтнiя дѣти остаются in suspenso, а именно по достиженiи совершеннолѣтiя они могутъ принять или не принять подданство. Совершеннолѣтнiя же дѣти могутъ сами заявить о своемъ желанiи вступить въ русское подданство. Таковы общiя условiя принятiя подданства или такъ называемыя условiя обыкновенной натурализацiи. Чрезвычайная натурализацiя, какъ мы говорили выше, состоитъ въ сокращенiи срока принятiя подданства. Это сокращенiе срока является для слѣдующихъ категорiй лицъ: во-первыхъ, иностранцы, отличающiеся особенными талантами, научными трудами или помѣстившiе большiе капиталы въ русскiя общеполезныя предпрiятiя, могутъ быть приняты въ русское подданство до истеченiя срока по усмотрѣнiю Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Во-вторыхъ, дѣти иностранцевъ, родившiяся въ Россiи и получившiя воспитанiе въ русскихъ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведенiяхъ. По окончанiи курса иностранецъ можетъ прямо принять присягу на подданство Россiи, если поступитъ на русскую службу въ теченiи года по совершеннолѣтiи. Если они потеряютъ этотъ льготный срокъ, то вступаютъ въ подданство на условiяхъ обыкновенной натурализацiи. Въ-третьихъ, такой же льготѣ, какъ предыдущiе, подлежатъ и дѣти русскихъ дѣвицъ, вышедшихъ замужъ за иностранцевъ, которыя потомъ овдовѣли или разведены съ мужемъ. Въ-четвертыхъ, иностранцы, состоящiе на русской службѣ, (что нынѣ является съ особыми ограниченiями) могутъ принимать подданство во всякое время. Наконецъ, въ-пятыхъ, особыя льготныя условiя для принятiя подданства существуютъ для женъ иностранцевъ, до замужества принадлежавшихъ къ русскому подданству. По прекращенiи брака вслѣдствiе смерти мужа (или развода), бывшiя русскiя подданныя могутъ вернуться въ Россiю и представить губернатору свидѣтельство о прекращенiи своего брака съ иностранцемъ. Губернаторъ выдаетъ свидѣтельство, что удостовѣренiе предъявлено и съ момента выдачи этого свидѣтельства лицо женскаго пола считается снова русской подданной. Этимъ исчерпывается у насъ все, что касается принятiя подданства. Затѣмъ мы совершенно не имѣемъ собранныхъ воедино всѣхъ обязанностей, прямо вытекающихъ изъ права подданнаго. Эти обязанности можно вывести лишь изъ формы всенародной присяги на вѣрность Государю, которая, приложена къ основнымъ государственнымъ законамъ (приложенiе V). Эта присяга, составленная впервые въ 1801 году, носящая на себѣ отпечатокъ духовнаго стиля, предполагаетъ прежде всего службу Императорскому Величеству, службу вѣрную и не лицемѣрную; во-вторыхъ, присяга предполагаетъ повиновенiе Императорскому Величеству, не

щадя живота своего до послѣдней капли крови. Далѣе является рядъ постановленій, служащихъ дальнѣйшимъ развитіемъ указанныхъ двухъ основныхъ обязанностей подданства въ указанной присягѣ. Подданные обязываются предостерегать и оборонять права и преимущества самодержавія, силы и власти государя и обязываются въ то же самое время споспѣшествовать всему, что можетъ касаться къ вѣрной службѣ и пользѣ государственной. Въ-четвертыхъ, на каждаго подданнаго возлагается доносить обо всемъ, что можетъ принести ущербъ интересамъ или вредъ или убытокъ государю и въ тоже самое время, въ-пятыхъ, надо хранить всякую довѣренную ему тайну. Наконецъ заключительное положеніе присяги касается прямо обязанностей служащихъ, гдѣ говорится, что положенный на меня чинъ обязанъ исправлять согласно законамъ и распоряженіямъ и не поступать для своей корысти, свойства, дружбы и вражды противъ должности сей и присяги. Вотъ все, что мы имѣемъ сконцентрированнымъ въ нашемъ законѣ, относительно основныхъ обязанностей гражданъ. Изъ этихъ обязанностей мы видимъ, что главнымъ образомъ подданные обязуются служить и повиноваться государю. Остальныя обязанности ихъ суть дальнѣйшія развитія вышеуказанныхъ. Подданные обязаны, такъ сказать, постоянно доносить о томъ, что по ихъ мнѣнію является вреднымъ; на такомъ опредѣленіи отношенія подданныхъ къ власти сказывается еще старый характеръ отношеній, когда за подданнымъ не признавалось никакихъ правъ, кромѣ права повиновенія. Отсюда выводятся правила о томъ, что подданные должны, такъ сказать, сами непосредственно пещись объ интересахъ государства, возстановлять эти нарушенные интересы не только путемъ доносовъ о вредѣ и ущербахъ власти, но и непосредственно, исправляя въ каждомъ данномъ случаѣ. Все это показываетъ, что тотъ документъ, изъ котораго мы можемъ черпать комплексъ юридическихъ отношеній, опредѣляющихъ существо подданства, является далеко недостаточнымъ. Мы видимъ, что наше право допускаетъ такія формы участія народа во власти, какъ судъ присяжныхъ или самоуправленіе, которыя нельзя отнести прямо къ службѣ Императорскаго Величества и которыя тѣмъ не менѣе обязываютъ нравственно всякаго подданнаго исполнять ихъ съ всевозможною рачительностью. При особыхъ должностяхъ являются особыя присяги. Такую особую присягу принимаютъ лица, отбывающія обязанность присяжныхъ засѣдателей и нѣкоторыя другія должностныя лица, какъ напр. члены Государственнаго Совѣта. Если мы попробуемъ обратиться къ Своду Законовъ, то увидимъ, что положеніе подданнаго значительнѣе усложняется, чѣмъ это видно изъ текста присяги. Подданный прежде всего является не только слѣпымъ исполнителемъ приказаній монарха, но онъ обязанъ прежде всего совершать рядъ дѣйствій необходимыхъ для поддержанія и значенія государства. Эти дѣйствія сводятся къ обязанности уплачивать налоги и обязанности исполнять воинскую повинность. Кромѣ того обязанности чисто юридическаго и полицейскаго характера заставляютъ государство возлагать на подданныхъ исполненіе различныхъ дѣлъ по судебной организаціи или по задержанію виновныхъ, иначе мѣръ чисто полицейскаго характера. Понятые при всевозможныхъ обыскахъ

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 л., № 45).

и выемкахъ и т. п. и участіе на судѣ въ видѣ коллегіи присяжныхъ или въ числѣ сословныхъ представителей, все это предполагаетъ, что государственная власть даетъ подданнымъ извѣстныя обязанности, не вытекающія прямо изъ понятія службы. Но собравъ ихъ вмѣстѣ, мы должны волей-неволей подвести ихъ подъ общее опредѣленіе службы, принятое текстомъ нашей присяги. Разсмотримъ теперь тѣ обязанности подданныхъ, которыя подводятся подъ понятія *повинностей*.

§ 2. Общее значеніе повинностей.

Кромѣ указанныхъ выше обязанностей повиновенія, требуемаго отъ каждаго русскаго подданнаго, является необходимымъ для государства установить извѣстныя опредѣленныя повинности, которыя бы давали возможность государству пользоваться личными и матеріальными услугами своихъ подданныхъ для осуществленія всѣхъ цѣлей государственныхъ союзовъ. Сперанскій очень удачно назвалъ тѣ части Св. Зак., гдѣ говорится о средствахъ, доставляемыхъ государству подданными, Законами о государственныхъ силахъ. Эти законы о государственныхъ силахъ обнимали т.т. IV, V, VI и VII. Въ IV т. заключались уставы о повинностяхъ, старые рекрутскіе уставы и уставы о земскихъ повинностяхъ, V т. содержалъ въ себѣ уставы о податяхъ и пошлинахъ, VI т. весь былъ наполненъ уставомъ таможеннымъ и, наконецъ, VII т. содержалъ такъ называемыя регаліи, уставъ горный, монетный, уставъ о соли и т. д. Исторія развитія нашего права показываетъ, что каждой изъ этихъ частей нашего Свода пришлось пережить весьма крупный переломъ. Повинности въ старомъ нашемъ правѣ ложились исключительно на такъ называемыя непривилегированныя сословія. Какъ извѣстно, все наше право было проникнуто раздѣленіемъ податныхъ и неподатныхъ классовъ, о которыхъ очень подробно говорилъ V т. въ уставѣ о податяхъ, кромѣ того въ IV т. въ уставѣ рекрутскомъ и уставѣ о земскихъ повинностяхъ это различіе разныхъ классовъ населенія сказывалось еще рѣзче. Рекрутскіе уставы касались исключительно податныхъ состояній, земскія повинности, въ особенности натуральныя, всецѣло ложились на податные классы. Такимъ образомъ въ вопросѣ о повинностяхъ очень осязательно и очень рѣзко проводилось различіе между разнообразными родами подданныхъ; можно сказать, что именно въ этихъ томахъ сказывалась вся суть крѣпостной Россіи, поэтому ихъ измѣненіе и показываетъ намъ измѣненіе тѣхъ юридическихъ отношеній, въ которыхъ стоитъ власть къ населенію и которыя опредѣляютъ существо современной законной формы правленія Россіи. Изъ этихъ всѣхъ повинностей наиболѣе тяжелой какъ во всѣ времена, такъ и у всѣхъ народовъ являлась повинность рекрутская; тяжесть ее обусловливалась самымъ положеніемъ, въ которое становился солдатъ, отнятый отъ своей семьи, своей общины и, можно сказать, отъ своей родины. Долгій срокъ службы, страшныя тѣлесныя наказанія, суровая дисциплина, все это крайне непривлекательно рисовало военную службу, военная служба являлась

однимъ изъ наиболѣе тяжелыхъ видовъ крѣпостнаго права у насъ въ Россіи. Солдатъ—это частица народа—попадалъ въ такую тяжелую атмосферу военнаго быта, что, выйдя изъ нея, онъ совершенно являлся непригоднымъ къ возвращенію въ первоначальное свое состояніе. Народъ совершенно правильно смотрѣлъ на сдачу въ рекруты почти такъ же, какъ на разрывъ совершенно всякихъ отношеній солдата съ родиной, иначе не могло быть при существующей системѣ отношеній, въ которыхъ находилась тогдашняя Россія. Одно отсутствіе правильныхъ путей сообщенія и правильныхъ почтовыхъ сообщеній могло служить основаніемъ подобной мысли; сдавая въ рекруты близкаго члена семьи, семья прощалась съ нимъ какъ съ покойникомъ и въ лучшемъ смыслѣ какъ съ человѣкомъ, идущимъ на очень долгую каторгу. Такъ же тяжело ложились на массу податнаго населенія разныя тяжелыя натуральныя земскія повинности. Если рекрутчина являлась самой тяжелой формой крѣпостнаго права, то натуральныя повинности были мягче ея лишь въ томъ, что люди не отрывались отъ своего дома, отъ своего очага. Однако вполнѣ нельзя сказать и этого: очень часто масса народа сгонялась для починки дороги изъ самыхъ отдаленныхъ мѣстъ, сгонялась безъ всякаго разбора, безъ соблюденія какихъ либо самыхъ элементарныхъ условій благосостоянія; результатъ такого порядка вещей былъ тотъ, что люди поголовно умирали и такимъ образомъ натуральныя повинности часто являлись страшнымъ бичемъ для податнаго населенія. Но если рекрутчина и натуральная повинности были способны выбивать извѣстныя услуги съ народа, то такими же тяжелыми для народа являлись различныя подати, которыя опять-таки собирались съ податныхъ состояній. Что было тяжелѣе—личныя-ли услуги, такъ называемыя повинности, или подати—сказать трудно: народная поговорка—„бей дубьемъ, а не бей рублемъ“—является такъ сказать показателемъ, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ выколачиваніе податей являлось болѣе тяжелымъ, чѣмъ требованіе самыхъ трудныхъ личныхъ услугъ. Податная система, лежавшая у насъ на душахъ, представлялась очень тяжелой во всѣхъ отношеніяхъ. Для крестьянъ помѣщичьихъ эта система являлась еще можетъ быть не такой чувствительной, какъ она являлась для крестьянъ другихъ наименованій. До 1869 г. такой же подушной подати подлежали мѣщане, и они дѣйствительно являлись податнымъ классомъ, порабощеннымъ въ пользу интересовъ высшихъ сословій. Подушная подать, этотъ прямой налогъ съ населенія, былъ самъ по себѣ несправедливъ, потому-что онъ безразлично облагалъ всякую душу; никакой хозяйственный принципъ, принципъ соразмѣрности количества платежей и платежныхъ средствъ не былъ принимаемъ здѣсь во вниманіе; подати должны быть собраны во что бы то ни стало, и однимъ изъ ужасныхъ способовъ, помогающихъ взиманію податей, была такъ называемая круговая порука. Круговая порука сдавливала всю общину, она заставляла членовъ общины относиться не съ доброжелательствомъ другъ къ другу; она скорѣе вызывала совершенно антигуманныя отношенія къ личности. Всякое обѣдненіе человѣка, приключеніе болѣзни и тому подобное несчастіе не могли вызвать сочувствія въ самой общинѣ, наоборотъ вызывали скорѣе озлобленіе на этого человѣка, ибо всѣ эти виды несчастія вели къ тому, что данное лицо, по-

терпѣвшее отъ нихъ, не въ состояніи быть исправнымъ плательщикомъ, значитъ за него должна отвѣчать община. Къ этимъ самымъ разнороднымъ принципамъ надо прибавить еще одну черту—подати тѣмъ и были ужасны, что онѣ взимались совершенно не поддающимся контролю государства образомъ, представлялась самая широкая сфера для злоупотребленій. Поэтому подушная подать является такимъ ужаснымъ зломъ, такимъ твердымъ камнемъ, который мѣшалъ дальнѣйшему развитію народнаго благосостоянія. Въ прошлое царствованіе сдѣланъ былъ величайшій для блага народа шагъ въ этомъ направленіи, подушная подать закономъ 1885 г. мая 28 отмѣнена повсемѣстно за исключеніемъ Сибири. Въ Сибири она оставлена потому, что не было возможности замѣнить ее какими либо другими налогами. Сообразно съ этимъ являются новые налоги, построенные уже отчасти на новыхъ принципахъ соразмѣрности платежей съ количествомъ платежныхъ силъ человѣка. Населеніе такимъ образомъ стонало отъ рекрутчины, стонало отъ натуральныхъ повинностей, стонало отъ податей и, кромѣ того, оно стонало и отъ различныхъ пошлинъ, въ числѣ этихъ пошлинъ являлся наиболѣе тяжелымъ налогъ на соль. Уничтоженіе налога на соль принадлежитъ исключительно иниціативѣ бывшаго Министра Финансовъ г. Абазы и останется вѣчной его заслугой въ интересахъ всего населенія. Всѣ эти системы отбыванія населеніемъ разныхъ повинностей и системы взысканія средствъ съ этого населенія ярко носили на себѣ чистый крѣпостническій характеръ. Реформы Александра II и непрерывно продолжающіяся въ этомъ направленіи мѣропріятія Александра III являются необходимыми мѣрами для раскрѣпощенія населенія Россіи, въ этомъ смыслѣ мы и укажемъ на рядъ мѣропріятій, касающихся воинской повинности, земскихъ повинностей и затѣмъ нѣсколько словъ скажемъ о системѣ налоговъ, вводимыхъ нынѣ взамѣнъ старой подушной системы.

§ 3. Воинская повинность.

Существо законовъ о воинской повинности заключается въ слѣдующемъ:

Всесословная воинская повинность была введена уставомъ 1874 года, 1-го января.

Участіе въ сухопутномъ или морскомъ войскѣ разсматривается, какъ священная обязанность каждаго подданнаго, безъ различія сословій. Эта обязанность есть личная, т. е. отбываніе воинской повинности не можетъ быть переносимо самовольно на другого. Денежный выкупъ и замѣна призываемаго къ ея отбыванію охотникомъ не допускается. Исключеніе дѣлается для братьевъ—родныхъ, единокровныхъ, единоутробныхъ, а равно и двоюродныхъ. При этомъ замѣнять себя можно только такимъ изъ братьевъ, который самъ не подлежитъ призыву и не числится въ запасѣ.

Вооруженныя силы русскаго государства состоятъ: 1) изъ постоянныхъ войскъ и 2) изъ ополченія. Постоянныя войска въ свою очередь раздѣляются на a) сухопутныя и b) морскія. Первыя состоятъ изъ α) дѣйствующей

арміи, β) запаса, γ) казачьихъ войскъ и δ) инородческихъ войскъ. Морскія военныя силы заключаютъ въ себѣ α) дѣйствующія команды и β) запасъ флота.

Число лицъ, необходимое для состава сухопутныхъ и морскихъ войскъ, опредѣляется ежегодно законодательнымъ порядкомъ, по представленію Военнаго Министра.

Число лицъ, призываемыхъ къ отбыванію повинности въ каждой губерніи или области, опредѣляется пропорціонально общему числу лицъ въ данной губерніи или въ данной области,—достигшихъ призывного возраста, т. е. 20 лѣтъ.

Лица, числящіяся въ запасѣ арміи, призываются къ отбыванію воинской повинности на случай необходимости привести военныя силы въ полный составъ; лица же, числящіяся въ ополченіи, какъ было уже сказано, призываются на службу только въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ во время войны.

Въ сухопутныхъ войскахъ общій срокъ всей военной службы 18 лѣтъ—5 лѣтъ на дѣйствительной службѣ и 13 лѣтъ въ запасѣ арміи; исключенія допускаются для отбыванія воинской повинности въ сухопутныхъ войскахъ Туркестанскаго военнаго округа, а равно и въ войскахъ, расположенныхъ въ областяхъ: Семирѣченской, Якутской и Приморской (на дѣйствительной—7 лѣтъ и въ запасѣ 3 года). Во флотѣ срокъ военной службы по общему правилу, изъ котораго существуютъ, однако, исключенія,—10 лѣтъ—7 лѣтъ на дѣйствительной службѣ и 3 года въ запасѣ. Эти сроки дѣйствительной службы и службы въ запасѣ имѣютъ значеніе только для мирнаго времени; во время же военныхъ дѣйствій лица, состоящія въ сухопутныхъ войскахъ и во флотѣ, обязаны оставатся на службѣ до тѣхъ поръ, пока того будетъ требовать государственная надобность.

Къ отбыванію воинской повинности призываются по жребію молодые люди, которымъ до 1 октября того года, въ который производится наборъ, минулъ 21 годъ отъ роду. Лица, не попавшія по вынутому ими жребію въ постоянныя войска, зачисляются въ ополченіе. Возрастъ призываемыхъ къ отбытію воинской повинности опредѣляется по метрическимъ книгамъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и по наружному виду. Большинство призываемыхъ лицъ зачисляется въ сухопутныя войска; для пополненія же морскихъ войскъ зачисляются во флотъ тѣ изъ призываемыхъ лицъ, которыя имѣютъ жительство въ опредѣленныхъ (прибрежныхъ) мѣстностяхъ. Кромѣ того во флотъ берутся лица: 1) служившія на корабляхъ матросами не менѣе, какъ въ продолженіи одной навигаціи; затѣмъ, 2) различныя, указанныя въ законѣ лица, служившія на парусныхъ и паровыхъ судахъ торговаго флота или на заводахъ, на которыхъ строятъ пароходныя машины, если въ такихъ лицахъ въ морскомъ вѣдомствѣ окажется надобность; 3) моряки по призванію, т. е. тѣ лица, которыя заявили желаніе свое служить во флотѣ, съ ограниченіемъ, однако, ихъ пріема на эту службу числомъ лицъ, ежегодно опредѣляемымъ морскимъ министерствомъ.

Не подлежатъ вовсе воинской повинности: 1) Лица, лишенныя правъ

состоянія; 2) Неспособные къ военной службѣ вслѣдствіе болѣзней, тѣлесныхъ и умственныхъ недостатковъ; 3) Священно-служители всѣхъ христіанскихъ исповѣданій, 4) Православные псаломщики, окончившіе курсъ въ духовныхъ семинаріяхъ или въ духовныхъ училищахъ, состоящіе на службѣ.

Отчисляются прямо въ запасъ: доктора медицины, лекаря, магистры ветеринарныхъ наукъ, нѣкоторые художники, преподаватели, воспитатели и надзиратели въ духовныхъ училищахъ, семинаріяхъ и въ свѣтскихъ учебныхъ заведеніяхъ и нѣкоторыя другія лица.

Лица, состоящія въ должностяхъ по государственному, общественному и желѣзнодорожному управленіямъ, указанныхъ въ особомъ росписаніи, не требуются на дѣйствительную службу изъ запаса.

Менониты, освобождаясь отъ ношенія оружія, отбываютъ военную службу въ мастерскихъ морского вѣдомства.

Льготы по воинской повинности могутъ быть по семейному положенію, по образованію и по инымъ причинамъ.

Льготы по семейному положенію раздѣляются на три разряда.

Льготы того или другого разряда даются смотря по тому, насколько оставленіе призываемаго лица дома важно для поддержанія семьи. Такъ, единственно способный къ труду сынъ при отцѣ, къ труду неспособномъ, или при матери вдовѣ пользуется льготой I разряда.

Имѣющіе право на льготу по семейному положенію назначаются на службу въ томъ случаѣ, если для выполненія набора недостаетъ прочихъ людей, призванныхъ къ вынутію жребія. Въ этомъ случаѣ призываются къ набору сначала лица, пользующіяся льготою III разряда, а затѣмъ уже лица со льготою II разряда. Лица же, имѣющія льготу I разряда по семейному положенію, призываются къ отбыванію воинской повинности только въ томъ случаѣ, если по представленію Военнаго Министра состоится о томъ Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта.

Лица, имѣющія право на льготу по семейному положенію I или II разряда, лишаются этого права, если они, по заявленію отца или матери, дѣда или бабки, не служатъ поддержкою семьи. Сила этой статьи не распространяется на лица, принявшія христіанство.

Сокращеніе дѣйствительной службы по образованію производится по тремъ разрядамъ, сообразно дѣленію на разряды всѣхъ учебныхъ заведеній: высшихъ, среднихъ и низшихъ, въ которыхъ молодые люди получаютъ образованіе.

Лица, окончившія курсъ въ высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, равно какъ и окончившія курсъ 6-ти классовъ классическихъ гимназій, или реальныхъ училищъ, или окончившія курсъ 2-го класса духовныхъ семинарій, а также выдержавшія соотвѣтствующее одному изъ этихъ курсовъ испытаніе. Означенныя лица служатъ 2 года на дѣйствительной службѣ и въ запасѣ арміи 16 лѣтъ.

Лица, окончившія курсъ учебныхъ заведеній 3-го разряда или выдержавшія соотвѣтствующее испытаніе въ знаніи курса одного изъ этихъ учеб-

ныхъ заведеній служатъ въ сухопутныхъ войскахъ на дѣйствительной службѣ 3 года и въ запасѣ 15 лѣтъ.

Лица, имѣющія свидѣтельство о знаніи курса начальныхъ народныхъ школъ или курса другихъ заведеній 4 разряда отбываютъ дѣйствительную военную службу—въ сухопутныхъ войскахъ 4 года и въ запасѣ 14 лѣтъ, во флотѣ—6 лѣтъ на дѣйствительной службѣ и 4 года въ запасѣ.

По болѣзни и по недостатку возмужалости дается на одинъ годъ отсрочка, а если лица, подлежащія отбыванію воинской повинности не поправятся въ своемъ здоровьѣ или не достигнутъ достаточной возмужалости, то могутъ получить отсрочку отъ отбыванія военной службы еще на одинъ годъ. Если послѣ двухлѣтней отсрочки эти лица снова будутъ признаны слабосильными, а потому и негодными къ военной службѣ, то зачисляются въ ополченіе, если окажутся способными носить оружіе; въ противномъ же случаѣ эти болѣзненныя лица освобождаются отъ службы навсегда.

Кромѣ того лица, которыя управляютъ лично своими недвижимыми имѣніями, торговыми или фабричными заведеніями, за исключеніемъ, однако, заведеній, производящихъ розничную продажу крѣпкихъ напитковъ получаютъ отсрочку не болѣе какъ на 2 года.

Для окончанія образованія дается отсрочка не далѣе какъ до 28-лѣтняго возраста.

Всѣ лица, за исключеніемъ лицъ податныхъ состояній, обязаны приписываться къ призывнымъ участкамъ по мѣсту жительства или по мѣсту нахожденія недвижимаго имущества—по достиженіи 16 лѣтъ и не позже 31-го декабря того года, въ которомъ имъ исполнится 20 лѣтъ. Лица податныхъ состояній не обязаны сами хлопотать о приписке ихъ къ призывнымъ участкамъ. Они числятся приписанными ex officio въ своихъ городахъ или волостяхъ.

Отбывать воинскую повинность можно и направахъ вольноопредѣляющихся.

Вольноопредѣляющіеся въ сухопутныя войска раздѣляются на два разряда. Первый разрядъ составляютъ лица, окончившія курсъ въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ или окончившіе по крайней мѣрѣ 6 классовъ гимназіи или реальныхъ училищъ или 2-й классъ духовныхъ семинарій. Второй разрядъ составляютъ лица, выдержавшія испытаніе по программѣ, установленной по соглашенію Министра Военнаго и Министра Народнаго Просвѣщенія. Вольноопредѣляющіеся 1-го разряда обязаны прослужить на дѣйствительной службѣ 1 годъ, вольноопредѣляющіеся 2-го разряда 2 года. Затѣмъ, тѣ и другіе отчисляются въ запасъ на 12 лѣтъ.

Лица, подлежащія призыву къ отбыванію воинской повинности, если они желаютъ отбыть ее вольноопредѣляющимися, должны подать объ этомъ заявленіе не позже, какъ за 2 мѣсяца до призыва. Нормальный срокъ для пріема вольноопредѣляющихся съ 15-го августа по 1-е декабря каждаго года. Вольноопредѣляющіеся принимаются только на строевыя должности. Вольноопредѣляющіеся поступаютъ на службу рядовыми. Для отличія отъ нижнихъ чиновъ они имѣютъ особый наружный знакъ на своей одеждѣ.

Вольноопредѣляющимся во флотъ принимаются только лица, окончившія курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ, а также въ морскомъ училищѣ или же въ техническомъ училищѣ морского вѣдомства. Срокъ службы для такихъ вольноопредѣляющихся 2 года на дѣйствительной службѣ и 5 лѣтъ въ запасѣ.

Лица, числящіяся въ запасѣ, призываются на дѣйствительную службу въ случаѣ необходимости привести всйска въ полный составъ. Призывъ ихъ совершается по Высочайшему указу Правительствующему Сенату. Лица изъ запаса, кромѣ того, могутъ быть призываемы въ учебные сборы по распоряженію военнаго или морского ммнистерствъ, но не болѣе двухъ разъ въ теченіе всего срока нахожденія въ запасѣ и каждый разъ не болѣе, какъ на 6 недѣль.

Теперь еще слѣдуетъ упомянуть о государственномъ ополченіи.

Государственное ополченіе составляется изъ всего нечислящагося въ постоянныхъ войскахъ, но способнаго носить оружіе, мужского населенія, начиная отъ призывного возраста до 43-лѣтняго включительно. Для лицъ, служившихъ въ постоянныхъ войскахъ въ оберъ-офицерскихъ чинахъ, признанныхъ по состоянію своего здоровья способными къ службѣ, срокъ продолжается до 50 лѣтъ; для лицъ, служившихъ въ штабъ-офицерскихъ и генеральскихъ чинахъ—до 55 лѣтъ.

Лицамъ, имѣющимъ болѣе 43 лѣтъ, не воспрещается вступать въ ополченіе, если они сами того пожелаютъ.

Отъ призыва въ государственное ополченіе не освобождаются лица, уволившіяся изъ запаса арміи и флота.

По окончаніи пріема людей на службу въ постоянныя войска, уѣздное, окружное, или городское присутствіе подвергаетъ освидѣтельствованію всѣхъ остальныхъ призываемыхъ къ вынутію жребья, за исключеніемъ пользующихся льготою I-го разряда по семейному положенію. Признанныхъ по освидѣтельствованію вполнѣ годными къ военной службѣ присутствіе зачисляетъ въ I разрядъ ополченія, а лицъ, пользующихся льготою I-го разряда по семейному положенію и всѣхъ остальныхъ, исключая оказавшихся по наружному виду совсѣмъ неспособными носить оружіе,—во 2-ой разрядъ ополченія.

Государственное ополченіе формируется въ пѣшія дружины, конныя сотни, артиллерійскія батареи, морскіе экипажи, полуэкипажи, роты и т. п. отдѣлы. По уставамъ о воинской повинности 1 января 1874 года начальники сухопутнаго ополченія опредѣлялись по выборамъ губернскихъ земскихъ собраній. Законъ 15 апрѣля 1891 года назначеніе сіе предоставилъ правительству.

На лицъ, уклонившихся отъ исполненія воинской повинности, сила давности не распространяется.

Семейство еврея, уклонившагося отъ исполненія воинской повинности, подвергается взысканію въ размѣрѣ 300 руб. Это взысканіе налагается уѣзднымъ, городскимъ или окружнымъ по воинской повинности присутствіемъ, а приводится въ исполненіе полиціей. Оно не подлежитъ замѣнѣ арестомъ

въ случаѣ, если это семейство окажется несостоятельнымъ. За поимку еврея, уклонившагося отъ отбыванія воинской повинности, выдается вознагражденіе въ размѣрѣ, опредѣленномъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, изъ особо назначенныхъ на этотъ предметъ суммъ.

§ 4. Воинскія присутствія.

Для надзора за отбываніемъ воинской повинности въ каждой губерніи и области, кромѣ областей войска Донского, Кубанскаго, Терскаго и Уральскаго, состоитъ губернское или областное по воинской повинности присутствіе, подъ предсѣдательствомъ начальника губерніи или области, изъ членовъ: вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы, одного члена этой управы, уѣзднаго воинскаго начальника (пребывающаго въ губернскомъ городѣ) или лица его замѣняющаго и прокурора окружного суда или его товарища (этотъ составъ нѣсколько измѣняется въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія и суды, образованные на основаніи судебныхъ уставовъ 1864 г.). Въ каждомъ уѣздѣ или округѣ состоитъ уѣздное или окружное по воинской повинности присутствіе, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ членовъ уѣзднаго воинскаго начальника или лица его замѣняющаго, уѣзднаго исправника и члена земской управы. Когда присутствіе дѣйствуетъ въ призывномъ участкѣ, имѣющемъ въ своемъ составѣ городское населеніе, оно дополняется членомъ отъ городской управы или членомъ по выбору городского общества. При дѣйствіи присутствія на мѣстахъ призыва составъ его дополняется однимъ изъ жителей призывнаго участка, избираемымъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ на три года. Городскія по воинской повинности присутствія учреждены въ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ, Ригѣ, Варшавѣ, Вильнѣ, Кіевѣ, Казани, Харьковѣ, Кишиневѣ, Саратовѣ, Кронштадтѣ, Николаевѣ, Севастополѣ и Тифлисѣ; они состоятъ подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ членовъ уѣзднаго воинскаго начальника, офицера по назначенію военнаго начальства, чиновника по назначенію полиціи и двухъ членовъ городского общественнаго управленія. Въ Варшавѣ въ городскомъ присутствіи предсѣдательствуетъ президентъ города, а мѣста членовъ городского общественнаго управленія заступаютъ два члена изъ мѣстныхъ жителей, по назначенію генералъ-губернатора. На губернское или областное присутствіе возлагается между прочимъ: 1) общее по всей губерніи или области наблюденіе за правильнымъ ходомъ призыва и пріема лицъ подлежащихъ В. повинности; 2) раскладка назначеннаго на губернію или область числа новобранцевъ между призывными участками; 3) переосвидѣтельствованіе подлежащихъ В. повинности лицъ, а равно тѣхъ новобранцевъ, которые были признаны негодными къ службѣ по прибытіи въ войска; 4) разсмотрѣніе жалобъ на уѣздныя, окружныя и городскія присутствія. Уѣздныя, окружныя и городскія присутствія: 1) составляютъ и повѣряютъ частные призывные списки; 2) производятъ самый призывъ;

3) опредѣляютъ права каждаго призываемаго; 4) опредѣляютъ, кто изъ призванныхъ и въ какомъ порядкѣ назначается на службу; 5) производятъ освидѣтельствованіе лицъ, подлежащихъ назначенію на службу; 6) принимаютъ новобранцевъ. Для освидѣтельствованія лицъ, подлежащихъ назначенію на службу, въ уѣздныя, и окружныя городскія присутствія назначаются съ правомъ совѣщательнаго голоса, два медика, одинъ отъ гражданскаго, а другой отъ военнаго управленія, и военный пріемщикъ (послѣдній — безъ права голоса), а въ присутствія губернскія или областныя, для переосвидѣтельствованія—также по два медика, на томъ же основаніи. Жалобы на рѣшенія уѣздныхъ, окружныхъ или городскихъ присутствій, какъ относительно неправильностей въ призывныхъ спискахъ, такъ и по назначенію льготъ, по опредѣленію возраста и годности къ службѣ и др., разсматриваются губернскими и областными присутствіями. Жалобы эти подаются въ то присутствіе, на которое онѣ приносятся въ четырехнедѣльный срокъ, со дня объявленія рѣшенія. Губернское и областное присутствіе обязано переосвидѣтельствовать каждое лицо, которымъ принесена будетъ жалоба, если не состоялось единогласнаго рѣшенія въ уѣздномъ, окружномъ или городскомъ присутствіи. По жалобамъ лицъ, о которыхъ состоялось единогласное рѣшеніе низшей инстанціи, а равно по жалобамъ другихъ лицъ, переосвидѣтельствованіе производится лишь тогда, когда губернское или областное присутствіе признаетъ это необходимымъ. Губернскимъ или областнымъ присутствіямъ предоставлено право, помимо жалобъ частныхъ лицъ, повѣрять дѣйствія уѣздныхъ и городскихъ присутствій относительно признанія неспособности къ военной службѣ и привлекать признанныхъ неспособными къ переосвидѣтельствованію, втеченіе двухъ лѣтъ со дня постановленія уѣзднымъ присутствіемъ опредѣленія по сему предмету. На рѣшенія губернскаго или областного присутствія по жалобамъ на неправильность по назначенію льготъ или по освидѣтельствованію относительно способности къ военной службѣ могутъ быть приносимы жалобы въ сенатъ (по 1-му департаменту), въ двухмѣсячный, со дня объявленія рѣшенія, срокъ; другія постановленія губернскаго или областнаго присутствія обжалованію не подлежатъ. Въ Финляндіи производство дѣлъ по В. повинности возлагается: на призывное присутствіе, въ качествѣ первой инстанціи, и на губернское присутствіе, составляющее по отношенію къ первому инстанцію распорядительную и контрольную.

§ 5. Земскія повинности.

Послѣ указанія на воинскую повинность мы должны сказать о значеніи земскихъ повинностей. Земскія повинности опредѣляются Уставомъ о земскихъ повинностяхъ, помѣщеннымъ въ IV т. Св. Зак. Этотъ Уст. о земск. пов. 13 іюля 1851 г. былъ изданъ вновь законодательнымъ порядкомъ. Законъ 1851 г. написанъ былъ лицемъ, далеко стоящимъ отъ дѣйствительныхъ условій жизни и представлялъ собой рядъ мѣропріятій, годныхъ скорѣе для какой либо другой европейской страны, чѣмъ для Россіи. Основныя черты

этого Устава заключались въ слѣдующемъ: 1) Уставъ полагалъ, что онъ можетъ перечислить всѣ земскія повинности, и это перечисленіе заключается въ 12 и 13 ст. Уст., затѣмъ Уст. прямо запрещаетъ налагать какую либо повинность, въ семъ Уст. неуказанную, и за такое положеніе грозитъ строгой уголовной карой (ст. 9). Подобное желаніе точно перечислить всѣ земскія повинности въ законѣ является несомнѣнно показателемъ стремленія законодателя водворить законность въ отправленіи сихъ повинностей. Далѣе 2) законъ 1851 г. установилъ рядъ учрежденій, которыя должны составлять предварительныя смѣты для земскихъ повинностей и исполнять утвержденныя смѣты сихъ повинностей. Эти особыя учрежденія были Комитеты и особенныя по земской повинности Присутствія. Смѣта составленная этими Комитетами шла на утвержденіе Государственнаго Совѣта. Такимъ образомъ земская смѣта была закономъ, она утверждалась законодательнымъ порядкомъ, т. е. Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта. Затѣмъ 3) въ Уст. о земск. повин. содержалось очень много постановленій, которыя указывали, что Уст. имѣетъ въ виду главнымъ образомъ податные классы населенія. Всѣ эти основныя начала Уст. о земск. повин. потерпѣли существенное измѣненіе отъ реформъ Императора Александра II. Реформы эти прежде всего нанесли всей системѣ ударъ, передавъ завѣдываніе благоустройствомъ и благосостояніемъ населенія вновь создаваемымъ земскимъ учрежденіямъ. Эти земскія учрежденія могли привлекать къ отбыванію земскихъ повинностей обывателя, но уже наложеніе этихъ земскихъ повинностей происходило не законодательнымъ порядкомъ, а помощью постановленій подлежащаго земскаго собранія, явился большій просторъ земскимъ органамъ въ опредѣленіи наложенія повинностей. Необходимо было пересмотрѣть Уст. о земск. повин., этотъ пересмотръ сдѣланъ не былъ, хотя одновременно съ работой по введенію земской повинности въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ также работала особая коммисія по земскимъ повинностямъ, и, когда въ Государственномъ Совѣтѣ нѣкоторые члены настаивали на необходимости точно опредѣлить для руководства новыхъ земскихъ учрежденій понятіе и объемъ земскихъ повинностей, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ заявлялъ, что Уст. о земск. повин. пересматривается и навѣрное выйдетъ раньше изданія земскихъ учрежденій. Обѣщаніе, сдѣланное статсъ-секретаремъ Валуевымъ, такъ и осталось обѣщаніемъ, земскія учрежденія просуществовали 25 лѣтъ, были преобразованы вновь въ 1890 г., а Уст. о земск. повинн. до сихъ поръ не изданъ въ законодательномъ порядкѣ. Земскія учрежденія тамъ, гдѣ они введены, само собой замѣнили старые Комитеты и особыя по земской повинности Присутствія. Въ 1874 г. явились особые губернскіе распорядительные комитеты, которые существуютъ повсемѣстно, но съ различной компетенціей въ земскихъ и не земскихъ губерніяхъ: въ земскихъ губерніяхъ Комитеты существуютъ лишь для исполненія нѣкоторыхъ обязанностей по квартирной части, въ неземскихъ губерніяхъ губернскіе распорядительные Комитеты являются очень важнымъ учрежденіемъ, на которое перешли всѣ обязанности какъ Комитетовъ о земской повинности, такъ и прежнихъ дорожныхъ и строительныхъ Коммисій. Такимъ образомъ, главный вопросъ въ

земской повинности былъ въ томъ, какія установленія и какъ вѣдаютъ этими повинностями. По старому земскому Положенію этотъ вопросъ разрѣшался въ томъ смыслѣ, что земскими повинностями вѣдали выборныя земскія учрежденія, которымъ довѣряло все населеніе; способъ завѣдыванія этими повинностями опредѣлялся такимъ образомъ, чтобы земство имѣло просторъ сообразно съ мѣстными условіями выискивать наилучшій способъ отбыванія повинностей населеніемъ. Къ чести нашего земства надо отнести то, что въ большинствѣ земствъ шла очень усиленная борьба по переложенію натуральныхъ повинностей на денежныя. Натуральная повинность – этотъ наиболѣе специфическій остатокъ крѣпостнаго права — подъ вліяніемъ дѣятельности земскихъ учрежденій все болѣе и болѣе уступалъ началу денежной повинности, приэтомъ денежная повинность налагалась не на души, она налагалась на различные классы населенія путемъ распредѣленія его платежной способности. Слѣдовательно земская повинность въ настоящемъ своемъ значеніи требуетъ еще окончательной формулировки съ точки зрѣнія новыхъ идей, на которыя встала воинская повинность. Воинская повинность, благодаря незабвенному графу Д. А. Милютину, подняла податные классы населенія, поставила священной обязанностью защиту родины одинаково для всѣхъ классовъ народа. Подобную коренную реформу еще ждетъ сфера земскихъ повинностей. Не входя подробно въ самую организацію земскихъ повинностей, такъ какъ это болѣе относится къ финансовому праву, мы отмѣчаемъ здѣсь лишь необходимую роль, которую онѣ играютъ въ государственномъ правѣ, такъ какъ благодаря принципіальной ихъ постановкѣ особо опредѣляется рядъ юридическихъ отношеній власти и населенія. Власть, провозгласивши какія угодно свободныя начала, должна провести эти начала во всѣхъ сферахъ своей жизни: вопросъ о повинностяхъ является однимъ изъ краеугольныхъ камней, на которыхъ испытывается дѣйствительное значеніе власти въ государствѣ. Выше мы говорили, что наше право все болѣе и болѣе желаетъ ввести равенство всѣхъ передъ закономъ, наше право желаетъ допустить извѣстную мѣру свободы въ достиженіи индивидуумомъ различныхъ духовныхъ, религіозныхъ, физическихъ и экономическихъ интересовъ; наше право все болѣе и болѣе стремится къ тому, чтобы юридическая сторона отношеній населенія къ власти и въ Уст. о земск. повин. сдѣлалась наиболѣе соотвѣтствующей дѣйствительнымъ воззрѣніямъ на государство. Послѣдняя реформа земскихъ учрежденій по этому вопросу нѣсколько расширила власть администраціи по завѣдыванію земскими повинностями. Это происходило потому, что наше населеніе, не любящее платить на пользу государства, очень энергично возставало противъ земскихъ учрежденій, которыя несомнѣнно значительно повысили земскіе сборы, но для преслѣдованія сложныхъ культурныхъ задачъ государство нуждается въ средствахъ и эти средства должны быть ему даны населеніемъ, ради интересовъ котораго существуетъ государственная власть. Кромѣ земскихъ повинностей государство пользуется услугами населенія, собирая съ него различные прямые и косвенные налоги. Дѣятельность бывшаго Министра Финансовъ Н. Х. Бунге останется на всегда памятной въ исторіи нашего права, такъ какъ блогодаря

ему получился рѣзкій поворотъ въ нашей экономической политикѣ, выразившійся въ несомнѣнномъ желаніи власти распредѣлить бремя налоговъ сообразно платежной способности населенія: вмѣсто отмѣненной подушной подати учреждался вновь цѣлый рядъ налоговъ, построенныхъ на принципѣ равномѣрности. Однимъ изъ первыхъ былъ налогъ на городскія недвижимыя имущества 1865 г., затѣмъ 1874 г. 10 декабря былъ установленъ государственный поземельный налогъ, былъ отмѣненъ такъ называемый государственный земскій сборъ, помѣщенный въ Уст. о земск. повин., и появился общій для всей Имперіи государственный поземельный налогъ. Оба эти налога: съ недвижимаго имущества въ городахъ и съ земли повсемѣстно являлись построенными на новыхъ началахъ равномѣрности платежной способности и платежей. Послѣ государственнаго поземельнаго налога явился очень важный налогъ на торговлю и промыселъ, подъ скромнымъ названіемъ дополнительнаго оцѣночнаго и раскладочнаго сбора съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Этотъ новый налогъ явился важнымъ подспоріемъ для государства, явился необходимымъ налогомъ для обложенія торговаго капитала. Что скромное названіе, даваемое этому закону, не вполнѣ выражаетъ его сущность заключается въ томъ, что новый налогъ распредѣляется путемъ особыхъ податныхъ Присутствій, слѣдовательно, создавались новыя учрежденія въ государственномъ организмѣ, которыя и вѣдаютъ раскладкой этого дополнительнаго сбора. Въ 1885 г. сборомъ обложенъ былъ и движимый капиталъ, процентныя бумаги и текущіе счеты одинаково подчинились общему обложенію. Такимъ образомъ вмѣсто подушной подати у насъ явилась цѣлая система налоговъ, которые послѣдовательно облагаютъ землю (государственный земельный налогъ), строенія (налогъ съ недвижимаго имущества въ городахъ), торговый капиталъ и денежный капиталъ. Наконецъ въ прошломъ году былъ учрежденъ новый важный налогъ, такъ называемый квартирный налогъ, который служитъ также необходимымъ подспоріемъ для государства и въ то же самое время взимается по извѣстной градаціи платежной способности, выразителемъ которой законодатель признаетъ квартиру. Итакъ мы можемъ смѣло сказать, что наше право еще не закончило свое дальнѣйшее развитіе по вопросу о повинностяхъ. Начиная съ воинской повинности и идя къ земской повинности и наконецъ къ системѣ нашихъ новыхъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, мы смѣло можемъ сказать, что наша власть давно отрѣшилась отъ желанія вводить какое либо неравенство среди членовъ населенія, наоборотъ она всячески стремится къ тому, что извѣстная пропасть, отдѣлявшая прежнія податные и неподатные классы все болѣе и болѣе сглаживалась, чтобы она совершенно испарилась изъ представленія современниковъ и только благодаря такому условію можетъ вполнѣ спокойно и прочно развиваться государственный организмъ. Указавъ на значеніе повинностей и налоговъ въ системѣ государственнаго права, мы можемъ закончить изложеніе основныхъ началъ русскаго государственнаго строя указаніемъ на то, что всѣ эти вышеприведенныя начала могутъ быть тѣсно соединены съ подобными же мѣропріятіями на западѣ Европы.

Указавъ такимъ образомъ, что въ нашемъ правѣ нѣтъ соединеннаго

вмѣстѣ опредѣленія всѣхъ обязанностей подданнаго, равно какъ нѣтъ въ немъ соединенныхъ вмѣстѣ опредѣленій всѣхъ правъ подданныхъ, наконецъ, въ-третьихъ, при присягѣ какъ подданныхъ, такъ и при манифестѣ монарха не имѣется вовсе указанія на основныя черты того государственнаго порядка, который обязаны охранять обѣ стороны—власть и нодданныхъ. Самое содержаніе этихъ юридическихъ отношеній, которыя возникаютъ между властью и подданными, является совершенно не обоснованнымъ и потому представляется крайне необходимымъ для вящшаго разумѣнія подданными своихъ правъ и обязанностей краткое и ясное начертаніе ихъ, хотя бы въ видѣ установленія присяжнаго листа или въ видѣ краткихъ и ясныхъ правилъ, помѣщенныхъ въ основныхъ законахъ. Если такимъ образомъ въ нашемъ русскомъ правѣ не является достаточно собраннымъ и юридически-обоснованнымъ положеніе населенія, какъ извѣстной совокупности индивидовъ, пользующихся равными гражданскими правами, то съ другой стороны у насъ является раздѣленіе гражданъ на особые классы или сословія, которыя имѣютъ въ своемъ образованіи извѣстную соціальную подкладку, но которыя уже нынѣ раздѣляются между собою цѣлымъ рядомъ особыхъ юридическихъ отличій. Такое разсмотрѣніе населенія въ соціальномъ отношеніи и дастъ намъ возможность опредѣлить тѣ классы или, какъ называетъ нашъ законъ, состоянія, на которыя дѣлится все коренное населеніе Россіи.

ГЛАВА II.

ПРАВА СОСТОЯНІЯ.

I. IX томъ нашего Свода Законовъ дѣлитъ все населеніе Имперіи на извѣстные классы или состоянія. Любопытно, что нашъ законъ очень игнорируетъ слово „сословіе“ и часто употребляетъ „сословіе“ въ видѣ особаго значенія, такъ напр. у насъ по Своду Законовъ есть особое сословіе членовъ Государственнаго Совѣта, ибо весь Государственный Совѣтъ признается какъ сословіе. По нашему праву каждый подданный Имперіи долженъ непремѣнно быть приписаннымъ къ одному изъ существующихъ сословій въ государствѣ, иначе къ одному изъ состояній въ государствѣ.

Лице, не принадлежащее ни къ одному изъ указанныхъ сословій, считается бродягой и съ нимъ поступаютъ на основаніи Устава о паспортахъ и бѣглыхъ. Такое сочетаніе понятія паспорта и понятія бѣглаго является вполнѣ понятнымъ, ибо раздѣленіе народа на состоянія прежде всего приводило къ опредѣленію ихъ правъ на основаніи даннаго каждому письменнаго документа, удостовѣряющаго его личность, иначе паспорта.

Паспортъ въ нашемъ правѣ является не только актомъ, дающимъ возможность отлучки съ мѣста жительства, но онъ является актомъ, удостовѣряющимъ состояніе даннаго лица. Для каждаго изъ указанныхъ состояній опредѣляется порядокъ выдачи паспортовъ.

Порядокъ этотъ для губерній Европейской Россіи значительно измѣненъ новымъ закономъ о паспортныхъ книжкахъ, сравнивающимъ въ отношеніи паспортныхъ условій гораздо болѣе все населеніе Имперіи, чѣмъ дѣйствующій до сего времени Паспортный Уставъ. Такимъ образомъ паспортъ опредѣлялъ у насъ положеніе каждаго лица, при этомъ это лице, принадлежа къ опредѣленному состоянію, уже тѣмъ самымъ опредѣлялось юридически въ строѣ всѣхъ нашихъ государственныхъ учрежденій. Т. IX раздѣляетъ все населеніе на слѣдующія 6 состояній: дворянство, духовенство, состояніе городскихъ обывателей, состояніе сельскихъ обывателей, иностранцы и инородцы. Эта классификація поражаетъ насъ своей нестройностью. На ряду съ сословіями, интересы которыхъ опредѣляются условіями ихъ жизни, каковы городскіе и сельскіе обыватели, стоятъ люди, принадлежащіе къ состоянію иностранцевъ. Иностранцы очевидно противополагаются всѣмъ туземнымъ подданнымъ, къ какому бы они состоянію не принадлежали. Затѣмъ туземные подданные могуть быть раздѣлены на тѣхъ, на которыхъ распространяются всѣ постановленія Свода Законовъ, или на тѣхъ, для которыхъ становятся особыя изъятія изъ дѣйствія этихъ законовъ; такимъ образомъ получается у насъ группа инородцевъ, противополагаемая всѣмъ остальнымъ классамъ населенія, и послѣдняя лишь группа дѣлится уже на состоянія, среди которыхъ опять-таки можно провести рѣзкое различіе между тѣми состояніями, существованіе которыхъ объясняется чисто соціальными условіями жизни городскихъ и сельскихъ состояній, съ одной стороны, и тѣми состояніями, существованіе которыхъ объясняется уже особыми присвоенными имъ политическими привилегіями, каковыми являются состоянія дворянства и духовенства. Такая группировка различныхъ группъ населенія даетъ намъ возможность опредѣлить юридическое положеніе каждой изъ нихъ болѣе обстоятельнымъ образомъ, чѣмъ мы это сдѣлали безъ указанія такой классификаціи. Только природные подданные, противополагаемые иностранцамъ или временнымъ подданнымъ, пользуются всѣми правами и имѣютъ всѣ обязанности, содержащіяся въ законѣ.

II. Иностранцы стаятъ по отношенію къ власти въ особыхъ юридическихъ отношеніяхъ, власть обязана оказывать имъ защиту постольку, поскольку она оказываетъ защиту всякому лицу въ смыслѣ нарушенія его безопасности. Обязанности иностранцевъ по отношенію къ власти сводятся къ необходимому повиновенію, выражающемуся въ обязанности иностранца подчиняться предписаніямъ власти во внѣшнихъ условіяхъ жизни и кромѣ того для иностранцевъ не дѣлается никакихъ илъятій, если они пользуются какими либо государственными учрежденіями, путями сообщенія, судами, нотаріусами и т. п. Выступая на судѣ иностранецъ тѣмъ самымъ долженъ признать весь порядокъ судопроизводства и весь складъ судоустройства. Въ такомъ видѣ и опредѣляется ихъ положеніе по дѣйствующему праву какъ въ Россіи, такъ и во всѣхъ другихъ государствахъ. Иностранцы освобождаются у насъ отъ налоговъ и податей, но они не изъяты отъ тѣхъ косвенныхъ и прямыхъ налоговъ, которые налагаются не на лицо, а на какой либо особый предметъ, такъ иностранцы не освобождаются ни отъ тѣхъ налоговъ, которыми облагается земля (государственный поземельный налогъ или

земскіе сборы), строенія (налоги съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ), торговля (сборы съ торговли и промысловъ), капиталъ (сборъ съ денежныхъ капиталовъ и текущихъ счетовъ); во всѣхъ этихъ случаяхъ, а равно и въ уплатѣ всѣхъ косвенныхъ налоговъ (акцизы, таможенныя пошлины и т. п.) иностранцы не имѣютъ никакихъ изъятій. По отношенію къ иностранцамъ иностранныя права гораздо строже, чѣмъ наше, такъ во многихъ германскихъ городахъ иностранецъ, прожившій въ городѣ болѣе 6 мѣсяцевъ подчиняется уплатѣ налоговъ въ пользу города наравнѣ съ туземными подданными. Наше право довольно льготно относилось къ иностранцамъ по многимъ соображеніямъ. Иностранцы, начиная съ московскаго періода, являлись желанными гостями въ Россіи, такъ какъ они приносили просвѣщеніе и усовершенствованіе въ извѣстныхъ искуствахъ и художествахъ, поэтому-то мы встрѣчаемся со многими постановленіями, допускающими льготы для иностранцевъ. Иностранцы у насъ являются въ видѣ особаго учрежденія колонистовъ, которые также пользовались особыми преимуществами и привилегіями передъ природными подданными и только послѣ освобожденія крестьянъ они были сравнены во всемъ съ туземными обывателями.

Въ послѣднее время подъ вліяніемъ общихъ воззрѣній государства на подданство наше право стало значительно строже относиться къ иностранцамъ. Въ прежнее время иностранцы широко принимались на государственную службу; по закону они могутъ служить въ тѣхъ должностяхъ, въ которыхъ требуются особо научныя или техническія познанія: по учебному, горному и другимъ вѣдомствамъ; но по особому Высочайшему повелѣнію принимались иностранцы и на военную службу, въ нашей гвардіи служило очень много лицъ, не пользующихся правами русскаго подданства. Въ прошлое царствованіе это было отмѣнено и иностранцы болѣе не принимаются на военную службу, какъ это и слѣдуетъ изъ самаго существа подданства и тѣхъ обязанностей, которыя несутъ на себѣ военные. Въ послѣднее время въ особенности было обращено вниманіе на наводненіе иностранцами нашихъ западныхъ окраинъ, чему старались помѣшать какъ запрещеніемъ иностраннымъ подданнымъ пріобрѣтать имѣнія въ западномъ краѣ, такъ и постановкой нѣкоторыхъ стѣснительныхъ мѣръ противъ наводненія иностранными рабочими фабрикъ на нашихъ окраинахъ.

III. Что касается туземнаго населенія, то оно раздѣляется на населеніе, пользующееся всѣми правами, предоставленными четыремъ сословіямъ — дворянству, духовенству, городскому и сельскому, и на инородцевъ. Инородцы это тотъ разрядъ людей, на которыхъ не можетъ быть распространено дѣйствіе общихъ законовъ. Къ инородцамъ могутъ быть отнесены и тѣ классы людей, которые по недостаточному своему развитію не могутъ воспріять всѣ условія гражданственности, существующей въ Россіи, къ таковымъ принадлежать всѣ восточные и сѣверные наши инородцы. Кромѣ того къ инородцамъ причисляются евреи, тотъ классъ людей, которые пользуются извѣстными ограниченіями ихъ правъ въ силу особыхъ условій ихъ быта, признаваемыхъ вредными со стороны государства. Отношеніе къ евреямъ въ нашемъ государственномъ правѣ оффиціально обусловливается особенностью ихъ вѣроисповѣ-

данія, ибо евреи, вступая въ одну изъ христіанскихъ религій, не терпятъ уже никакихъ ограниченій въ своихъ правахъ. Точка зрѣнія государства имѣетъ свое основаніе въ томъ смыслѣ, что религія является признакомъ обособленнаго положенія евреевъ; благодаря религіи евреи имѣютъ свои вѣроисповѣдныя общества, своихъ учителей, свои школы и наконецъ особыя подати, уплачиваемыя государству (коробочный сборъ въ городахъ западнаго края). Только оставаясь въ той же самой религіи, еврей подчиняется всѣмъ указаннымъ особенностямъ быта этого состоянія, поэтому переходъ изъ еврейства знаменуетъ собою освобожденіе его отъ этихъ особенныхъ условій. Если же мы вникнемъ въ существо тѣхъ отношеній, которыя возникаютъ между евреями, то мы убѣдимся, что вопросъ религіи является однимъ только второстепеннымъ признакомъ, выдѣляющимъ евреевъ въ особую группу людей. Государство не только у насъ, но и на западѣ Европы, предпринимая рядъ стѣснительныхъ мѣръ противъ евреевъ, въ сущности, само того не сознавая, желало нѣсколько регулировать соціальныя отношенія, возникающія въ виду особенностей занятій еврейскаго народа. Если мы прослѣдимъ положеніе евреевъ во всѣхъ западноевропейскихъ государствахъ, то мы увидимъ, что евреи съ самаго своего появленія, какъ расса, чуждая туземному населенію, принимаютъ на себя особую роль посредника между различными элементами населенія. Этотъ мелкій посредникъ, факторъ замѣняетъ собой первоначально тѣ учрежденія, которыя впослѣдствіе устраиваетъ само государство. Евреи одни изъ первыхъ, которые открываютъ кредитъ и научаютъ самихъ государей и различные классы населенія пользоваться кредитомъ. Впослѣдствіи этотъ кредитъ устраиваетъ само государство и тогда уже роль посредника значительно съуживается. Гдѣ бы мы не видѣли евреевъ въ европейскомъ государствѣ, вездѣ мы видимъ, что еврейское населеніе въ силу того, что оно является чуждымъ среди туземнаго населенія, должно силой вещей взять на себя эту указанную имъ роль. Поэтому то евреи являются вовсе не такимъ сословіемъ, которое приноситъ вредъ государству, наоборотъ ихъ историческая роль въ этомъ смыслѣ представляется очень важной, такъ какъ благодаря имъ значительно развивается самый торговый оборотъ и торгово-промышленныя отношенія въ государствѣ. Государи, относящіеся съ большимъ вниманіемъ къ нуждамъ своей страны, не могли обращаться безъ извѣстныхъ посредниковъ, большинство которыхъ выпадало на долю евреевъ. Указанія, нами сдѣланныя, не могутъ быть поставлены въ вину евреямъ, такъ какъ являясь среди чуждаго населенія они не могли приспособиться къ уже существующимъ соціальнымъ отношеніямъ въ иномъ видѣ, какъ въ видѣ посредниковъ въ торговыхъ сношеніяхъ. Дѣйствуя только въ области обмѣна, евреи не могли явиться главнымъ элементомъ въ области производства, такъ какъ производство первоначальныхъ продуктовъ принадлежало крѣпостному населенію, съ которымъ не могли конкурировать свободныя руки, а производство ремесленное сосредоточивалось въ туземномъ населеніи среди городскаго сословія, такъ что основныя отрасли народнаго хозяйства уже были заняты элементами, имѣвшими за собою вѣковую исторію.

Тому элементу, которому приходилось вновь являться въ Европу, ему

Типографія В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 линія, д. № 45).

приходилось избирать себѣ новыя функціи въ соціальной жизни и эти новыя функціи были функціи посредниковъ между различными соціальными элементами западноевропейскаго общества. Россія получила массу евреевъ благодаря тому, что къ ней присоединена была Польша, въ которой находилось болѣе половины евреевъ всего земнаго шара. Самое состояніе Польши вполнѣ, такъ сказать, соотвѣтствуетъ тому, что евреи могли въ ней получить громадное преобладаніе. Едва ли можно найти государство, гдѣ соціальный строй выражался въ такомъ уродливомъ состояніи, въ какомъ онъ былъ въ Польшѣ; такой инертности въ каждомъ классѣ, классѣ земледѣльцевъ, землевладѣльцевъ и промышленномъ нигдѣ не было такъ много, какъ мы видимъ въ губерніяхъ Царства Польскаго. Если въ большинствѣ государствъ евреи главнымъ образомъ являлись въ роли посредниковъ, то въ Царствѣ Польскомъ имъ приходилось брать на себя ту роль, которую въ другихъ государствахъ уже занимало туземное населеніе — роль ремесленниковъ и торговцевъ, только въ Царствѣ Польскомъ мы встрѣчали сплошь городскія поселенія, населенныя евреями, эти еврейскіе города и мѣстечки есть именно отличительная черта Польскаго Края; соціальному положенію евреевъ способствовало особое соціальное положеніе польскаго государства.

Если благодаря этому соціальному положенію евреи получили свое дальнѣйшее развитіе, то можно смѣло утверждать, что они были необходимымъ элементомъ въ исторіи соціальныхъ отношеній самой Польши. Съ момента присоединенія Польши, когда государство не брало еще на себя никакой роли въ распредѣленіи благъ, евреи не потеряли своего важнаго значенія. Что государство наше чувствовало ненормальность такого положенія евреевъ, доказываетъ то, что нѣсколько разъ предпринимало попытки дать другое направленіе ихъ дѣятельности. Эти попытки выражались въ рядѣ земледѣльческихъ колоній, которыя учреждало государство для того, чтобы пріурочить евреевъ къ землевладѣнію. Но разъ весь соціальный строй государства заставлялъ людей заниматься опредѣленной задачей, именно быть посредниками въ соціальныхъ отношеніяхъ, то очевидно всякіе такіе попытки являлись мертворожденными, ибо масса еврейства, исполняя свою соціальную функцію, притягивала несомнѣнно эти единицы, обращенныя въ евреевъ-земледѣльцевъ. Поэтому, если мы замѣчаемъ какое либо дурное вліяніе евреевъ на окружающую среду, то это дурное вліяніе выражается именно въ области соціальныхъ отношеній и поэтому борьба съ этимъ дурнымъ вліяніемъ можетъ развиться только на почвѣ этихъ же самыхъ отношеній. Между тѣмъ мы видимъ, что у насъ правительство сознаетъ какую-то ненормальность положенія еврейскаго населенія и эту ненормальность исключительно приписываетъ религіи, поэтому-то еврей, перемѣнившій религію, является вполнѣ полноправнымъ гражданиномъ, хотя бы перемѣна религіи была совершена исключительно ради самыхъ низменныхъ цѣлей. Наоборотъ, еврей, вѣрный преданію своей религіи, желающій сохранить свои убѣжденія, не желающій лицемѣрить въ видахъ матеріальной выгоды, терпитъ страшныя стѣсненія во имя религіозной нетерпимости. Это религіозная нетерпимость, которою объясняются всѣ стѣсненія евреевъ, дѣлаетъ то, что евреи

все болѣе и болѣе обособляются отъ остальныхъ сословій и что имъ волей неволей приходится вести тотъ родъ занятій, который исключительно относится къ области мѣновой торговли или же факторской дѣятельности. Въ особенности государство поступаетъ странно, запрещая евреямъ образованіе. Если оно довѣряетъ такъ сильно перемѣнѣ религіи, сдѣланной хотя бы вынужденно, то странно, что оно не довѣряетъ развитію образованія, которое изъ еврея дѣлаетъ человѣка вполнѣ культурнаго и освобождаетъ его отъ тѣхъ хищническихъ занятій, на которыя обрекаетъ его обособленное соціальное положеніе евреевъ. Мы не можемъ не видѣть того факта, что государство нынѣ беретъ на себя гораздо большее число задачъ, чѣмъ это было ранѣе; государство принимаетъ на себя заботу объ устройствѣ кредита для населенія, облегчаетъ борьбу мелкихъ производствъ съ крупными, стремится помочь мелкимъ капиталамъ путемъ разрѣшенія разныхъ ассоціацій, ссудосберегательныхъ товариществъ и т. п.

Всякія такія помощи, оказываемыя государствомъ въ борьбѣ различныхъ соціальныхъ элементовъ, дѣлаютъ все болѣе и болѣе меньшею роль посредниковъ, исполняемую разными элементами еврейскаго или чисто русскаго населенія въ видѣ кулачества. Несомнѣнно, никакая борьба съ еврействомъ и кулачествомъ не мыслима путемъ запрещенія, такъ какъ разъ кулакъ или еврей имѣетъ совершенно твердое жизненное основаніе, то никакія запретительныя мѣры не въ силахъ его уничтожить. Пока государство не устроило возможность мелкимъ собственникамъ имѣть необходимый кредитъ, до тѣхъ поръ кулаческій, еврейскій кредитъ съ самыми чудовищными процентами несомнѣнно будетъ существовать, какъ необходимое послѣдствіе пробѣла въ соціальномъ законодательствѣ. Если мы стѣснимъ запретительною мѣрою возможность его проявленія, то такой кредитъ будетъ являться въ замаскированномъ видѣ и имѣть еще худшее вліяніе, чѣмъ явное производство означенныхъ занятій. Когда вводилось у насъ городовое положеніе, то одинъ изъ губернаторовъ, начальникъ Черниговской губерніи князь Голицынъ очень горячо отстаивалъ необходимость допущенія раскольниковъ къ занятію городскихъ должностей по городскому самоуправленію. Кн. Голицынъ мотивировалъ это тѣмъ, что нынѣ устраненіе раскольниковъ отъ занятія городскихъ должностей имѣетъ то важное послѣдствіе, что на городскія должности выбираются лица весьма сомнительнаго достоинства, которыя являются ставленниками этихъ раскольниковъ, ибо раскольники, обладая значительнымъ капиталомъ и значительнымъ вліяніемъ на населеніе, всетаки могутъ провести своихъ кандидатовъ. Означенные ставленники являются какъ бы элементомъ, состоящимъ на службѣ у дѣйствительныхъ заправилъ городской жизни. Поэтому князь Голицынъ и ходатайствовалъ о разрѣшеніи льготы раскольникамъ, такъ какъ для государства гораздо лучше имѣть дѣло съ тѣми лицами, которыя прямо отвѣчаютъ за городское самоуправленіе, чѣмъ съ тѣми лицами, которымъ нечего терять и которыя являются только слѣпыми орудіями въ рукахъ силы, неизвѣстной государству. Тоже самое мы можемъ сказать и относительно евреевъ. Новыя законоположенія 1890 — 1892 г.г., земское и городовое, изъяли евреевъ

отъ участія въ самоуправленіи. Городовое положеніе 1892 г. допустило, въ видѣ особаго изъятія, назначеніе почетнѣйшихъ изъ евреевъ въ ряды избирателей и въ ряды гласныхъ думы. Этимъ, такъ сказать, правительство желало парализовать вредное вліяніе еврейскаго населенія на самоуправленіе. Но если о чемъ можно спорить, то только о вредномъ вліяніи богатыхъ или, какъ называетъ законъ. почетнѣйшихъ изъ евреевъ на остальную массу мелкаго еврейскаго населенія. Въ городахъ западнаго края благодаря коробочному сбору, который раскладывается этими важными евреями, они держатъ въ своихъ рукахъ все остальное низшее населеніе. Такимъ образомъ, они представляютъ изъ себя далеко не желательный элементъ, какъ среди самого еврейства, такъ и среди другихъ соціальныхъ элементовъ государства. Они-то и являются носителями того соціальнаго гнета, которымъ можно не безъ основанія упрекнуть евреевъ по отношенію ко всѣмъ не обезпеченнымъ элементамъ западнаго края. Съ другой стороны нельзя не отрицать, что въ такихъ городахъ западнаго края, гдѣ по свѣдѣніямъ Центральнаго Статистическаго Комитета выше 98% еврейскаго населенія, тамъ едва ли можетъ составиться дума безъ косвеннаго вліянія еврейскаго капитала; трудно предположить, чтобы городъ, гдѣ 2% русскаго населенія, могъ изъ себя дать рядъ вполнѣ независимыхъ людей, несущихъ высоко знамя самоуправленія; гораздо вѣроятнѣе то предположеніе, что этотъ элементъ будетъ находиться, благодаря соціальнымъ условіямъ, въ тѣсной зависимости отъ большинства зажиточнаго еврейскаго населенія. Такимъ образомъ самоуправленіе такихъ городовъ явится опять таки ширмой, скрывающей отъ глазъ правительства дѣйствительное соціальное вліяніе еврейскаго капитала.

Сопоставляя оба указанныя выше положенія, мы можемъ заключить, что болѣе неудачнаго разрѣшенія тѣхъ неудобствъ, которыя вызываетъ еврейскій вопросъ въ западномъ краѣ, какъ это сдѣлано въ городовомъ положеніи 1892 года, мы не можемъ себѣ представить. Правительство, несомнѣнно желая какъ бы то не было разрѣшить еврейскій вопросъ съ соціальной стороны, тѣмъ самымъ на долгое время закрѣпило невозможность какого либо удовлетворительнаго его разрѣшенія.

Въ виду всего нами сказаннаго для насъ не представляетъ никакого сомнѣнія, что всякія запретительныя мѣры по отношенію еврейства представляются совершенно не цѣлесообразными. Евреи нынѣ благодаря своему обособленному юридическому положенію невольно самимъ правительствомъ оставляются въ роли посредниковъ, факторовъ и обращаются къ непроизводительнымъ занятіямъ. Поэтому только широкія реформы экономическаго характера, дающія возможность различнымъ соціальнымъ элементамъ обходиться безъ помощи еврейства или кулачества, только такія реформы могутъ имѣть дѣйствительно важное практическое значеніе для разрѣшенія европейскаго вопроса, какъ одной изъ соціальныхъ несообразностей нашего государственнаго строя. Странно современному государству считать религію препятствіемъ какому либо иному занятію. Съ точки зрѣнія нравственности не подлежитъ сомнѣнію, что выше стоитъ убѣжденный еврей, не мѣняющій свою религію, чѣмъ еврей, перемѣнившій ее ради выгоды и въ

сущности не принадлежащій ни къ какой религіи. Поэтому для государства представляется важнымъ, не держась указанной точки зрѣнія на еврейство, какъ на родъ людей, связанныхъ вредной по мнѣнію государства религіей, а наоборотъ государству необходимо установить ту точку зрѣнія, что еврейство, нынѣ представляемое какъ особый классъ людей, имѣющій цѣлый рядъ юридическихъ ограниченій, слѣдуетъ разсматривать съ точки зрѣнія его соціальной структуры, его соціальныхъ отношеній. Эта указанная точка зрѣнія совершенно уничтожитъ предположеніе, вышедшее изъ антирелигіознаго свойства, и значительно измѣнитъ отношенія правительства къ еврейскому вопросу. Тамъ, гдѣ является помощь населенію со стороны государства, тамъ само еврейское населеніе обращается къ производительнымъ занятіямъ. Мы видимъ въ большихъ городахъ, гдѣ организація кредита является наиболѣе широкой, чѣмъ въ селахъ, тамъ большинство еврейскаго населенія обращается къ производительнымъ занятіямъ, къ торговлѣ, къ ремесламъ и труду и т. п. Слѣдовательно, чѣмъ шире государство будетъ развивать свою экономическую дѣятельность, чѣмъ болѣе оно будетъ давать возможность различнымъ мелкимъ соціальнымъ элементамъ бороться съ неблагопріятными послѣдствіями соціальнаго строя, тѣмъ больше есть шансовъ, что тѣ элементы еврейскаго населенія, которые обладаютъ возможностью хищнически эксплоатировать элементы, мало обезпеченные въ соціальномъ отношеніи, они волей не волей должны будутъ обратиться къ особымъ, болѣе производительнымъ занятіямъ. Такое соціальное разрѣшеніе еврейскаго вопроса въ особенности должно встать противъ всякихъ мѣръ, запрещающихъ евреямъ переходъ путемъ образованія въ другія сословія государства. Чѣмъ шире допускается въ государствѣ образованіе, чѣмъ болѣе требованій ставится отъ полученія той или другой должности, то въ этомъ смыслѣ всякое стѣсненіе сказаннаго еврейскаго состоянія является вполнѣ нецѣлесообразнымъ съ истинно государственной точки зрѣнія. Необходимо принципіально доказать, что еврей, воспитанный въ средѣ культурной, явится всегда склоннымъ къ хищническимъ продѣлкамъ, а не способнымъ, подобно другимъ національностямъ, проникнуться всѣми высшими стремленіями къ благосостоянію всего народа. Мы уже указывали, что отъ такого предположенія отказывается само правительство, разъ оно допускаетъ снятіе всѣхъ ограниченій съ того еврея, который принялъ христіанство. Мы полагаемъ, что проникновеніе извѣстными культурными и научными идеалами является равносильной средой и во всякомъ случаѣ является единственной необходимой подготовкой къ воспринятію чисто христіанскихъ началъ. Поэтому весь рядъ юридическихъ ограниченій еврейства является для насъ объяснимымъ только тогда, когда мы видимъ, какую цѣль преслѣдуетъ правительство и какія дѣйствительно фактическія основанія имѣются какъ основаніе указаннаго юридическаго ограниченія. Цѣль, которую преслѣдуетъ правительство, заключается въ томъ, чтобы евреи, исповѣдующіе свою религію, оставлялись въ обособленномъ состояніи и благодаря переходу евреевъ въ христіанство этимъ самымъ они выходили изъ особыхъ условій своего состоянія. Результаты, которые вытекаютъ изъ такого юридическаго отно-

шенія власти къ евреямъ, состоятъ въ томъ, что еврейство обособляется еще больше и тѣмъ самымъ остается въ большинствѣ случаевъ на той соціальной функціи, которая обусловливается ея вѣковой исторіей. Но эта соціальная функція все болѣе и болѣе представляется несостоятельной и государство путемъ своихъ реформъ можетъ значительно бороться противъ указанной основной дѣятельности еврейскаго населенія. Благодаря этому намъ приходится утверждать, что всѣ ограниченія, предпринимаемыя правительствомъ противъ евреевъ, еще болѣе закрѣпляютъ ненормальность ихъ какъ извѣстнаго соціальнаго элемента среди остальнаго населенія Имперіи. Только съ точки зрѣнія соціальной и можно возражать противъ ненормальнаго положенія евреевъ, слѣдовательно необходимо произвести, для установленія правильныхъ отношеній между властью и евреями, рядъ необходимыхъ соціальныхъ реформъ и вмѣстѣ съ тѣмъ озаботиться отмѣной тѣхъ ограниченій, которыя являются въ свою очередь одной изъ важныхъ причинъ сохраненія этихъ ненормальныхъ соціальныхъ отношеній. Выяснивъ точку зрѣнія на существо юридическихъ отношеній власти къ еврейскому населенію съ одной стороны и выяснивъ дѣйствительную соціальную причину этихъ юридическихъ отношеній власти къ населенію, мы можемъ перейти къ указанію на рядъ тѣхъ мѣръ, которыя опредѣляютъ, насколько государственная власть стѣсняетъ еврейство по тѣмъ или инымъ вопросамъ юридическаго быта.

Въ 1804 году было издано Положеніе о евреяхъ, въ которомъ евреи были раздѣлены на 4 класса: земледѣльцевъ, фабрикантовъ и ремесленниковъ, купцовъ и мѣщанъ. Поэтому проф. Градовскій въ своихъ началахъ русскаго государственнаго права говоритъ, что въ этомъ Положеніи заключались 2 существенныхъ элемента: стремленіе слить евреевъ съ остальнымъ населеніемъ путемъ распространенія на нихъ общихъ гражданскихъ правъ и, во-вторыхъ, желаніе привлечь евреевъ къ занятіямъ полезныхъ и отстранить отъ занятій вредныхъ для мѣстнаго хозяйства. Сверхъ того были употреблены всѣ мѣры къ поощренію евреевъ къ принятію христіанства, былъ созданъ особый комитетъ для всѣхъ обращающихся въ христіанство евреевъ. Но положеніе 1804 года положило основаніе знаменитой чертѣ еврейской осѣдлости. Въ 1835 году новое Положеніе о евреяхъ стоитъ на менѣе гуманной по отношенію къ нимъ точкѣ зрѣнія, оно старается признать еврейство болѣзненнымъ явленіемъ русскаго общества и ограничить по возможности распространеніе его на внутреннія губерніи Россіи. Евреи не только были стѣснены въ извѣстной чертѣ осѣдлости, но имъ было запрещено пребываніе въ нѣкоторыхъ городахъ, такъ напр. въ Кіевѣ, въ военныхъ городахъ Николаевѣ и Севастополѣ, а равно жить на нѣкоторыхъ улицахъ въ Вильно. Это положеніе 1835 года съ новыми ограниченіями для евреевъ дѣйствуетъ и до сего времени. Евреи должны быть приписаны къ одному изъ установленныхъ состояній въ Имперіи. Въ 1856 году покойный Государь Императоръ повелѣлъ пересмотрѣть всѣ существующія о евреяхъ постановленія для соглашенія ихъ съ общими видами сліянія сего народа съ коренными жителями, поколику нравственное состояніе Евреевъ можетъ сіе дозволить. Всѣ эти благія начинанія не по-

вели ни къ чему, и евреи находятся въ очень стѣснительномъ положеніи. Всѣ стѣсненія ихъ касаются самыхъ элементарныхъ правъ. Прежде всего стѣсняется свобода передвиженія. Въ т. XIV въ Уст. о паспортахъ точно опредѣлена черта еврейской осѣдлости, имъ предоставлено жительство въ 9 западныхъ губерніяхъ и въ губерніи Черниговской. Затѣмъ евреи пользуются изъятіями въ гражданскихъ правахъ, имъ запрещается покупка земли въ западномъ краѣ; получивъ землю по наслѣдству, еврей обязанъ ее продать. Что касается брака, то здѣсь важное условіе заключается въ томъ, что если одинъ изъ супруговъ евреевъ приметъ православіе, тогда онъ долженъ дать подписку, что будетъ стараться привести супругу еврейку въ христіанскую вѣру; а еврейка должна дать подписку, что не будетъ совращать мужа и дѣтей въ еврейство. Далѣе при вступленіи одного лица въ христіанство, бракъ еврея можетъ быть расторгнутъ. Сверхъ того евреямъ запрещено отличаться отъ христіанъ особой одеждой, а женщины еврейки лишены права брить, согласно ихъ обычаю, головы. До послѣдняго времени евреямъ запрещалось держать христіанскую прислугу, но нынѣ, съ выселеніемъ массы евреевъ изъ столицъ, подобное запрещеніе было отмѣнено, только евреи должны давать подписку, что не будутъ совращать христіанскую прислугу въ еврейство. Очень сильныя ограниченія были сдѣланы въ послѣднее время для евреевъ, какъ въ видѣ доступа ихъ въ учебныя заведенія, такъ и въ видѣ поступленія ихъ въ государственную службу и, наконецъ, въ видѣ участія ихъ въ общественныхъ собраніяхъ. Во всѣхъ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ былъ установленъ процентъ, выше котораго лица еврейскаго исповѣданія не могутъ быть въ означенныхъ учебныхъ заведеніяхъ. Такой процентъ очень незначителенъ: въ университетахъ, Военно-Медицинской Академіи и на женскихъ курсахъ онъ опредѣляется въ $2^0/_0$. Во-вторыхъ, евреи очень стѣснены при поступленіи на государственную службу, поступленіе евреевъ въ присяжные повѣренные теперь можетъ быть сдѣлано только на основаніи распоряженія Министра. Наконецъ новыя Положенія 1890 и 1892 годовъ принесли важное ограниченіе для евреевъ, они лишили ихъ возможности принимать участіе въ земскомъ и городскомъ представительствѣ. Городовое Положеніе, въ видѣ особой льготы, дозволяетъ Губернскому Присутствію назначать евреевъ въ составъ избирательныхъ собраній и въ думу, но евреи отнюдь не должны превышать $^1/_{10}$ части общаго состава думы или избирательнаго собранія. Таковъ общій характеръ постановленій нашего законодательства, касающихся евреевъ.

IV. Совершенно въ иномъ положеніи находятся у насъ инородцы сѣверные и восточные. Если евреи, благодаря ихъ большей интензивности и благодаря большему развитію дѣятельности и даже образованія, считаются вреднымъ элементомъ среди остальнаго населенія Имперіи и потому стѣсняются въ своихъ правахъ, то другіе инородцы, стоящіе на болѣе низкой степени культуры, чѣмъ остальное населеніе, не являются опасными съ точки зрѣнія государства и потому имъ предоставляются всѣ права природныхъ подданныхъ съ изъятіями, имѣющими характеръ не ограниченія, а привилегій, ибо инородцы пользуются правомъ судиться по своимъ обычаямъ, поль-

зуются широкой возможностью имѣть свой судъ и свое самоуправленіе. Фактически это положеніе выясняется изъ разсмотрѣнія различныхъ законоположеній, касающихся устройства тѣхъ или иныхъ нашихъ инородцевъ.

Положеніе объ инородцахъ, помѣщенное въ II т. Св. Зак., опредѣляетъ управленіе инородцевъ какъ Сибири, такъ и инородцевъ Архангельской, Астраханской, Ставропольской губерній и киргизовъ, кочующихъ между Каспіемъ и Ураломъ. Инородцы, находящіеся въ мѣстности, подчиненной Степному и Туркестанскому Генералъ-Губернатору, а также ордынцы Закаспійскаго края управляются на основаніи положеній о сихъ областяхъ. Сибирскіе инородцы „по степени ихъ гражданскаго образованія и образа жизни, а именно по качеству ихъ промысла, составляющаго главный предметъ ихъ пропитанія, раздѣляются на 3 разряда: осѣдлыхъ, кочевыхъ и бродячихъ“ (ст. 2). „Къ первому разряду принадлежатъ тѣ инородцы, которые имѣютъ постоянную осѣдлость, хлѣбопашество и живутъ деревнями или въ городахъ, занимаясь торговлей и промыслами городскихъ обывателей. Ко второму разряду принадлежатъ тѣ, кои имѣютъ осѣдлость хотя постоянную, но по временамъ года перемѣняемую и не живутъ деревнями. Къ третьему разряду принадлежатъ тѣ инородцы, кои, не имѣя никакой осѣдлости, переходятъ съ одного мѣста на другое по лѣсамъ и рѣкамъ или урочищамъ для звѣроловнаго и рыболовнаго ихъ промысла отдѣльными родами или семействами“ (ст. 3). Принадлежность къ тому или другому разряду опредѣляется переписью инородцевъ. Инородцы осѣдлые причисляются къ порядку волостному или городскому и управляются на основаніи общихъ законовъ. Ст. 8 Учр. объ инородцахъ говоритъ: „Управленіе кочевыхъ инородцевъ есть частное по каждому стойбищу, улусу или роду и общее по стойбищамъ, улусамъ, наслегамъ, волостямъ и родамъ соединеннымъ. Сверхъ сего для многихъ родовъ, соединенныхъ въ одну общую зависимость, учреждаются степныя думы“. Ст. 10 говоритъ: „Частное управленіе кочевыхъ инородцевъ составляютъ староста и одинъ или два помощника. Сіе управленіе именуется родовымъ управленіемъ.“ Ст. 11 говоритъ: „Общее управленіе кочевыхъ инородцевъ составляютъ голова, подъ именемъ тайши, князца, улуснаго головы, тоэна, два или болѣе выборныхъ и, если можно завести письмоводство, письмоводитель. Сія степень управленія именуется инородной управой“. Старшины и главные начальники избираются въ общемъ собраніи родовичей и утверждаются губернскимъ управленіемъ (ст. 12). Что касается бродячихъ инородцевъ, то о нихъ законъ говоритъ слѣдующее: „Хотя бродячіе инородцы по образу ихъ жизни не имѣютъ собственно никакого внутренняго управленія, кромѣ семейнаго, но когда они соединяются въ роды и имѣютъ нѣкоторую степень общежитія, тогда управляются старшинами, коимъ предоставляются права и власть инороднаго управленія, инородной управы совокупно“ (ст. 13). Относительно кочевыхъ и бродячихъ инородцевъ законъ указываетъ подробно ихъ права, какъ личныя, такъ и по имуществу. Подробно говорится о словесной расправѣ, о ярмаркахъ и вообще о торговли, существующей между ними, и затѣмъ существуетъ весьма подробный Наказъ управленію инородцевъ, гдѣ Сперанскій, въ своемъ положеніи 1822 года іюля 22, подробно указывалъ

на обязанности родовыхъ управленій, степныхъ думъ, полиціи, а также подробно указаны ихъ финансовыя тягости и повинности. Кромѣ сибирскихъ инородцевъ у насъ существуютъ еще инородцы, живущіе въ Европейской Россіи, къ числу такихъ относятся прежде всего самоѣды, которымъ присваиваются права кочевыхъ инородцевъ въ Сибири. Самоѣды подлежатъ вѣдѣнію Министерства Государственныхъ Имуществъ и въ каждой тундрѣ существуетъ родовое управленіе самоѣдовъ, которое избираетъ на 3 года старшину, именуемаго въ сношеніяхъ съ правительствомъ старостой (ст. 239). Староста также имѣетъ подробный Наказъ, который сдѣланъ былъ въ 1835 году апрѣля 17. Особенности инородческаго управленія Сибири, а также управленія самоѣдовъ заключаются въ томъ, что у нихъ есть свой собственный судъ, особая словесная расправа, причемъ эта словесная расправа простирается и на долговые иски у мезенскихъ самоѣдовъ. Эти долговые иски касаются 1) найма въ работу, 2) денежныхъ займовъ и 3) отдачи разныхъ промысловъ на оброчное содержаніе. При всѣхъ этихъ вопросахъ сначала происходитъ разборъ словеснымъ образомъ посредствомъ властей, завѣдующихъ самоѣдами. Самоѣды платятъ особый сборъ подъ именемъ ясака. Сборъ ясака представляется очень курьезнымъ, потому что ясакъ взимается не только деньгами, но и звѣриными шкурами. Въ старомъ правѣ у насъ существовало довольно подробное учрежденіе, которое свидѣтельствуетъ данный ясакъ. Въ Сводѣ 1857 года существовали опредѣленныя статьи, въ которыхъ указывались особыя присутствія, которыя завѣдывали этими дѣлами. Такъ напр. въ ст. 892 Учр. объ инородцахъ, которая нынѣ соотвѣтствуетъ ст. 358, было указано особое присутствіе въ городѣ Мезенѣ, которое должно было оцѣнивать и продавать рухлядь, поступившую въ счетъ податей. По справкѣ, наведенной бывшимъ кодификаціоннымъ отдѣломъ при Государственномъ Совѣтѣ оказалось, что этого присутствія не только не существуетъ теперь, но его не существовало, на сколько по крайней мѣрѣ могутъ запомнить старожилы; при этомъ ни одно изъ вѣдомствъ, которое могло завѣдывать инородцами, не могло дать никакого отвѣта относительно того, какимъ образомъ собирается и получается этотъ ясакъ. Кабинетъ Его Величества, который получалъ съ самоѣдовъ подати, далъ отвѣтъ, что этотъ сборъ получается черезъ губернское начальство, а какъ губернское начальство получаетъ эти деньги, это ему неизвѣстно. Такимъ образомъ наши инородцы находятся въ положеніи совершенно не устроенномъ, что даетъ возможность къ большимъ злоупотребленіямъ по управленію ими со стороны властей. Инородцы южныхъ губерній, Ставропольской и Астраханской, представляютъ изъ себя большую степень культурности, по этому ихъ управленіе представляется болѣе упорядоченнымъ, чѣмъ управленіе сибирскихъ или сѣверныхъ инородцевъ. Инородцы Ставропольской губерніи подчиняются одному главному приставу, при главномъ приставѣ состоятъ помощники въ видѣ частныхъ приставовъ, въ свою очередь при частныхъ приставахъ состоятъ помощникъ, письмоводитель, переводчики и писцы по штату. „Внутреннее управленіе инородцами, говоритъ ст. 391, составляется изъ нихъ самихъ по выборамъ и исполняетъ въ ихъ кочевьяхъ обязанности волостнаго правле-

нія.“ „Каждому аулу предоставляется имѣть аульнаго старосту и десятскаго, буде аулъ состоитъ не менѣе какъ изъ 10 кибитокъ.“ Относительно управленія, суда и изысканія податей ставропольскіе инородцы имѣютъ важныя преимущества, они пользуются очень широкимъ самоуправленіемъ посредствомъ ихъ старшинъ и головъ, въ отношеніи суда у нихъ есть важное право судиться въ мировыхъ и общихъ судахъ на основаніи своихъ степныхъ законовъ и обычаевъ инородцевъ. Лишь при недостаткѣ сихъ законовъ прилагаются общія постановленія“ (ст. 429). Затѣмъ по отношенію раскладки податей инородцы пользуются также большой самостоятельностью. Въ Астраханской губерніи существуетъ 2 важныхъ инородческихъ управленій, это управленіе калмыковъ и управленіе киргизовъ. Калмыцкій народъ по ст. 440 Учр. инородц. раздѣляется на 7 улусовъ, каждый улусъ состоитъ изъ нѣсколькихъ родовъ или аймановъ, а каждый айманъ дѣлится на хозоны, которые должны быть не менѣе 15 кибитокъ или семействъ. Калмыки пользуются важнымъ преимуществомъ, что земли, имъ отведенныя отъ казны, считаются состоящими у нихъ на правахъ общаго пользованія (ст. 443). Калмыки по своимъ улусамъ и айманамъ имѣютъ сходы по дѣламъ общественнымъ, частнымъ и для выбора на общественныя должности (ст. 450). Сверхъ того калмыки стоятъ въ болѣе привилегированномъ состояніи, чѣмъ чисто туземные обыватели. У нихъ есть особый общественный капиталъ, который составляется изъ суммъ за оброчныя статьи, съ земель отданныхъ въ пользованіе калмыковъ, штрафныхъ денегъ, взысканныхъ съ калмыковъ, и сборовъ за билеты за отлучку калмыковъ. Изъ этого капитала калмыцкій народъ можетъ издерживать ежегодно 300 руб., а большая сумма можетъ быть издержана только съ разрѣшенія Министра Государственныхъ Имуществъ; такимъ образомъ, если цѣль учрежденія капитала очень благая, то способъ пользованія имъ является крайне страннымъ. Главное управленіе калмыками принадлежитъ вѣдѣнію Министерства Государственныхъ Имуществъ и ввѣрено главному попечителю калмыцкаго народа, который есть вмѣстѣ съ тѣмъ управляющій Государственныхъ Имуществъ Астраханской губерніи. Калмыки имѣютъ свой собственный судъ въ каждомъ улусѣ, который называется зарго. Улусныя зарго составляютъ первую степень суда для разбора всѣхъ вообще дѣлъ по тяжбамъ, проступкамъ и уголовнымъ преступленіямъ калмыковъ, а также для дѣлъ по опекѣ надъ малолѣтними калмыками. Весь составъ зарго есть выборный. Калмыки выбираютъ цѣлый рядъ лицъ для исполненія различныхъ полицейскихъ обязанностей, необходимыхъ для внутренняго ихъ порядка. Послѣ общаго указанія на положеніе калмыцкаго народа намъ остается еще сказать о положеніе киргизовъ. Киргизы состоятъ въ вѣдѣніи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, въ административномъ отношеніи они подчиняются Астраханскому губернатору, а въ судебномъ —Астраханскому окружному суду.

Мы разсмотрѣли различіе населенія смотря потому, насколько человѣкъ связанъ съ государственной властью, поэтому мы указали на различіе временныхъ подданныхъ, иностранцевъ и природныхъ подданныхъ; выяснивъ положеніе первыхъ, мы перешли къ классификаціи природнаго населенія на

инородческое и на туземное. Выяснивъ затѣмъ значеніе инородческаго населенія, мы переходимъ къ указанію различія состояній среди чисто туземнаго населенія, которое представляетъ для насъ наиболѣе важный юридическій интересъ. Остающаяся масса населенія представляется одинаковой въ своихъ юридическихъ правахъ и поэтому раздѣленіе ея на извѣстныя сословія или состоянія имѣетъ уже чисто соціальное значеніе. Состояній, которыя знаетъ Сводъ Законовъ, является четыре: дворянство, духовенство, городское состояніе и сельское состояніе, поэтому-то намъ необходимо установить юридическое значеніе каждаго изъ указанныхъ нами сословій въ государствѣ.

V. Ст. 14 т. IX Св. Зак. опредѣляетъ дворянское состояніе слѣдующимъ образомъ: „Дворянское состояніе есть слѣдствіе, истекающее отъ качествъ и добродѣтелей начальствовавшихъ въ древности мужей, чѣмъ обращая самую службу въ заслугу, пріобрѣли потомству своему нарицаніе благородное“. Статья эта основана на двухъ ст. 1 и 91 жалованной грамоты Екатерины II 21 апрѣля 1785 г. Дворянство представляется въ двоякомъ видѣ: потомственное и личное. Потомственное сообщаетъ права дворянства своимъ дѣтямъ, личное даетъ право пользоваться состояніемъ дворянства только самому лицу, безъ права сообщенія потомству. Личное дворянство не имѣетъ степеней, потомственное подраздѣляется на 6 разрядовъ, которые вносятся въ особыя книги. Въ первую книгу вписываются лица, пожалованныя монархомъ въ дворяне (такъ называемое дѣйствительное дворянство); во вторую книгу вносятся лица, пріобрѣвшія дворянство военными чинами; въ третью — лица, пріобрѣвшія дворянство гражданскими чинами; въ четвертую книгу вносятся иностранные дворяне, признанные въ этомъ достоинствѣ русскими государями; въ пятую — титулами отличенные дворянскіе роды; въ шестую — благородные дворянскіе роды, а именно тѣ, которые за 100 лѣтъ до изданія жалованной грамоты могутъ доказать принадлежность своего рода къ дворянскому состоянію. Эти 6 разрядовъ не имѣютъ никакого различія въ правахъ, только одно есть различіе это по уставамъ привилегированныхъ заведеній — Пажескаго Корпуса, Лицея и Училища Правовѣдѣнія; дѣти лицъ, записанныхъ въ шестую родословную книгу, могутъ быть приняты въ эти заведенія какого бы чина ни были ихъ родители. Способы пріобрѣтенія дворянства могутъ быть слѣдующіе: 1) пожалованіе; 2) полученіе чина; 3) полученіе ордена; 4) рожденіе и 5) бракъ. Пожалованіе отъ монарха не можетъ быть опредѣлено никакими юридическими условіями, такъ какъ это есть актъ милости. Монархи возводятъ въ дворянство лицъ, оказавшихъ какія-либо услуги государству. Потомственное дворянство дается чиномъ Дѣйствительнаго Статскаго Совѣтника, на военной службѣ это достигается полученіемъ чина Полковника, а во флотѣ — Капитана 1-го ранга. Личное дворянство дается полученіемъ чина IX класса по гражданской службѣ и перваго военнаго чина на военной службѣ. Пожалованіе орденомъ даетъ личное и потомственное дворянство. Ордена Станислава и Анны 2-ой и 3-ей степени сообщаютъ личное дворянство, а всѣ остальные ордена даютъ потомственное дворянство. Иностранные дворяне могутъ просить быть признанными въ своемъ достоинствѣ въ случаѣ оказа-

нія какихъ либо услугъ Россіи и во всякомъ случаѣ по принятіи русскаго подданства. Далѣе дворянство пріобрѣтается рожденіемъ вслѣдствіе законнаго брака потомственнаго дворянина, при этомъ былъ въ нашей практикѣ вопросъ, сообщаетъ ли лицо дворянское состояніе дѣтямъ, которыя родились до полученія ими этого состоянія, и наконецъ, установилось то правило, что дѣти, происшедшія отъ потомственнаго дворянина, хотя бы это потомственное дворянство произошло послѣ ихъ рожденія, все-таки признаются дворянами. Дворянское состояніе наконецъ сообщается бракомъ женѣ. Что касается личныхъ дворянъ, то ихъ дѣти получаютъ потомственное почетное гражданство. Что касается дальше организаціи дворянскихъ учрежденій, то объ этомъ мы скажемъ ниже въ раздѣлѣ о мѣстныхъ учрежденіяхъ Россіи.

VI. Наше духовное сословіе раздѣлялось уже съ давнихъ временъ на черное или монашество, и бѣлое или приходское духовенство. Условія поступленія въ то и другое различны. Вступленіе въ монашество влечетъ за собой прекращеніе для монашествующаго всѣхъ его имущественныхъ отношеній къ частнымъ лицамъ и финансовыхъ обязанностей государству. Постриженіе въ монашество поставлено въ зависимость отъ епархіальнаго архіерея. (Ранѣе по Своду 1857 года требовалось согласіе Святѣйшаго Синода). Лица, желающія вступить въ монашество, должны имѣть—мужчины 30 лѣтъ, а женщины 40 лѣтъ. Наконецъ лицо, поступающее въ монашество, не должно тѣмъ наносить вреда ни своей семьѣ, ни государству. Нельзя постричься, когда бракъ не расторгнутъ; если мужъ и жена вмѣстѣ желаютъ постричься, то при дачѣ имъ разрѣшенія архіерей долженъ смотрѣть, всѣ ли дѣти достигли совершеннолѣтія. Что касается отношеній къ государству, то лицо, поступающее въ монастырь, должно исполнить всѣ лежащія на немъ повинности и сборы по отношенію къ государству. Въ монастыри запрещается принимать лицъ, обязанныхъ долгами, состоящихъ подъ судомъ, а также запрещено принимать малолѣтнихъ дѣтей, при этомъ наше законодательство даетъ епархіальнымъ архіереямъ право по собственному усмотрѣнію принимать въ монастырь извѣстныхъ лицъ, не подходящихъ подъ указанныя выше условія, въ качествѣ послушниковъ. Поступленіе въ бѣлое духовенство разрѣшается лицамъ всѣхъ вообще свободныхъ состояній. Духовное званіе пріобрѣтается посвященіемъ въ одну изъ степеней священства. По закону 1869 года къ духовнымъ должностямъ отнесена должность псаломщика. Духовное состояніе сообщается чрезъ бракъ женѣ. Что касается ихъ потомства, то потомство пріобрѣтаетъ все-таки привилегированное состояніе, именно дѣти священнослужителей по праву рожденія причисляются къ потомственнымъ почетнымъ гражданамъ; дѣти причетниковъ, имѣющихъ ученыя степени и званія, получаютъ права личнаго почетнаго гражданства.

VII. Третье состояніе въ государствѣ есть состояніе городскихъ обывателей. Жалованная грамота, какъ мы говорили, проводитъ различіе между городскими обывателями вообще и городскими обывателями въ особенности. Эта же двойственность отношеній перешла и въ нашъ т. IX Св. Зак.. Права городскихъ обывателей вообще пріобрѣтается: 1) давнею осѣдлостью, причемъ предполагается, что и предки даннаго лица принадлежали къ этому

разряду горожанъ; 2) рожденіемъ; 3) поселеніемъ въ городѣ; 4) обладаніемъ недвижимостью въ городѣ; 5) запискою въ гильдію и цехи и 6) отбываніемъ въ пользу города службы или повинностей. Изъ массы городскихъ обывателей выдѣляются городскіе обыватели въ особенности. Это и есть тотъ средній родъ людей, который желала создать Императрица своей грамотой. Эти разряды по дѣйствующему Своду суть слѣдующіе: 1) почетные граждане; 2) гильдейское купечество; 3) ремесленники или цеховые; 4) мѣщане или посадскіе и, наконецъ, 5) вольные люди (въ городахъ западнаго края) и рабочіе (въ столицахъ). О каждомъ изъ этихъ родовъ людей можно сказать слѣдующее. Почетное гражданство учреждено въ 1832 доду; Екатерина установила званіе именитаго гражданина. Именитое гражданство должно было выражать собой выдающихся своими достоинствами ученыхъ, торговопромышленныхъ людей, словомъ тѣхъ лицъ, которыхъ совершенно нельзя было найти въ большинствѣ городовъ Россіи. Потомственное почетное гражданство есть состояніе наслѣдственное, поэтому оно можетъ быть сообщено лицомъ своему потомству. Потомственное почетнее гражданство могутъ имѣть: 1) законные дѣти личныхъ дворянъ; 2) дѣти священнослужителей; 3) дѣти церковнослужителей, которые кончили курсъ въ академіяхъ и семинаріяхъ и наконецъ 4) дѣти потомственныхъ почетныхъ гражданъ. Сверхъ того потомственное почетное гражданство можетъ быть пріобрѣтено: 1) образованіемъ или какими либо заслугами; 2) ходатайствовать о причисленіи къ потомственному почетному гражданству могутъ коммерціи и мануфактуръ совѣтники, ихъ вдовы и дѣти; 3) купцы, пробывшіе 20 лѣтъ въ первой гильдіи и лица купеческаго званія, получившія внѣ порядка службы чинъ; 4) лица, имѣющія ученыя степени доктора или магистра; 5) артисты и художники и наконецъ 6) иностранные художники и ученые. Личное почетное гражданство пріобрѣтается: 1) образованіемъ (студенты университетовъ, коммерческихъ училищъ и т. п.); 2) рожденіемъ (дѣти церковнослужителей, не кончившихъ курсъ въ академіяхъ и семинаріяхъ); 3) чинами, полученными на государственной службѣ. Послѣ указанія на это привилегированное городское состояніе перейдемъ къ купечеству. Купечество съ изданіемъ Положенія о пошлинахъ за право торговли и промыслы совершенно потеряло свое значеніе. Теперь оно не можетъ разсматриваться какъ особое сословіе, права состоянія котораго опредѣляются родомъ занятія. Купцомъ можетъ быть всякій, который взялъ свидѣтельство на право торговли. Поэтому сохраненіе купеческаго сословія является извѣстнымъ анахронизмомъ, и между IX т. и V т., гдѣ говорится о сборѣ за право торговли и промысловъ, заключается существенное противорѣчіе въ нашемъ правѣ. Раньше это имѣло значеніе, такъ какъ купечество имѣло исключительныя права, кои не были распространены на другія состоянія. Лицо, внесенное въ купеческое свидѣтельство, имѣло не только купеческія права на право торговли, но извѣстныя личныя права. И нынѣ еще сохранилось правило, что права купеческаго состоянія сообщаются лицу, вписанному въ купеческое свидѣтельство, а въ этомъ свидѣтельствѣ могутъ числиться: 1) жена; 2) не отдѣленные сыновья; 3) не замужнія дочери; 4) усыновленные пріемыши до совершеннолѣтія; 5) внуки отъ

сыновей; 6) не замужнія сестры; 7) дѣти отъ перваго брака, сыновья до совершеннолѣтія, а дочери до замужества. Со смертью главы семьи свидѣтельство можетъ быть взято его сыномъ, тогда всѣ эти лица вписываются снова въ свидѣтельство, но счетъ родства идетъ отъ новаго главы семейства. Купеческое свидѣтельство можетъ взять и вдова покойнаго главы, тогда отношенія, описанныя въ этомъ свидѣтельствѣ остаются тѣ же. При этомъ важное ограниченіе дѣлается: купеческое свидѣтельство можетъ прекратиться каждую минуту въ случаѣ неуплаты пошлинъ за право торговли и промысловъ, тогда лица женскаго пола сохраняютъ права, присвоенныя купеческому сословію, лица же мужскаго пола переходятъ въ первобытное состояніе, причемъ лица женскаго пола сохраняютъ личныя права только когда онѣ остаются послѣ смерти главы семейства какъ вдовы и дочери. Купеческому состоянію предоставлено было широко пользоваться правомъ усыновленія еще до изданія новаго закона.

Потомственные и личные почетные граждане, а равно купцы суть привилегированные классы городскихъ обывателей, не привилегированными считаются мѣщане, цеховые и послѣдній классъ городскихъ обывателей, который существуетъ очень рѣдко и является часто совершенно анахронизмомъ, это вольные люди и рабочіе. Мѣщанство и ремесленники также въ настоящее время являются сословіями, совершенно отживающими свой вѣкъ. Мѣщанство въ сущности фактически было уничтожено 1 января 1869 года, когда было прекращено взиманіе подушной подати съ мѣщанъ. До этого мѣщане каждаго города составляли особое податное общество, связанное круговой порукой для обезпеченія исправнаго отбыванія въ пользу государства податей и повинностей. На мѣщанъ накладывались особые государственныя и земскія повинности, и они отбывали ихъ за круговой порукой. Въ связи съ этой круговой порукой существовало важное право у мѣщанъ ссылать въ Сибирь лицъ развратнаго поведенія по приговору общества. Эти правила о высылкѣ административнымъ порядкомъ порочныхъ членовъ мѣщанскаго общества существуютъ еще до сего времени въ т. XIV въ Уст. о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, до сихъ поръ мѣщане считаются обществомъ, хотя самаго основанія для этого — подушной подати и круговой поруки не существуетъ. Поэтому мѣщанство дѣйствительно отживаетъ свои послѣдніе дни, и желательно совершенно уничтожить это особое сословіе городскихъ обывателей. До сихъ поръ сохраняется лишь одно важное условіе мѣщанскаго общества это выдача паспортовъ. Лицо, желающее поступить въ мѣщане, должно представить увольнительный приговоръ отъ сельскаго общества и получить пріемный приговоръ. При полученіи пріемнаго приговора всегда платятся извѣстныя вступительныя деньги, далѣе при выдачѣ паспорта снова взимаются извѣстные сборы, и такимъ образомъ мѣщанское общество теперь является на практикѣ только такимъ собраніемъ людей, которые связаны общей выдачей паспортовъ отъ мѣщанскихъ властей.

Нашъ Сводъ Законовъ довольно неопредѣленно говоритъ о томъ, кто можетъ быть принятъ въ мѣщанство. Если мѣщанство есть общество, то очевидно принятіе въ него должно быть обусловлено согласіемъ общества,

но въ самомъ законѣ мы находимъ, что цѣлый рядъ лицъ можетъ приписаться къ мѣщанству безъ пріемнаго приговора отъ общества, таковы, во-первыхъ, женщины, во-вторыхъ, бывшіе ямщики, уволенные изъ этого званія, въ-третьихъ, питомцы воспитательныхъ домовъ, въ-четвертыхъ, незаконнорожденные, не приписанные ни къ какому состоянію, иновѣрцы, принявшіе православіе, получившіе отставку нижніе воинскіе чины, лица, исключенныя изъ придворнаго вѣдомства, и наконецъ всѣ лица, внесшія за годъ впередъ подати. Теперь это не имѣетъ никакого смысла, такъ какъ мѣщане никакой подати не платятъ, но для всѣхъ выше означенныхъ лицъ приписка и приговоръ также обусловливались уплатой подати впередъ, пока она существовала. Мѣщанское званіе наслѣдственно, оно сообщается женѣ, если она не принадлежала къ высшему состоянію, и дѣтямъ. Мѣщане могли усыновлять, слѣдовательно сообщать права своего состоянія простой припиской къ ихъ семейству. Если мѣщанство является нѣкоторымъ анахронизмомъ, то еще большимъ анахронизмомъ являются у насъ цехи. Цеховые причисляются къ мѣщанскому обществу. Цехи, хотя существуютъ и въ самомъ послѣднемъ изданіи 2 ч. XI т. въ Уст. о ремесленной промышленности, но уже является чѣмъ-то совсѣмъ не сообразнымъ. Еще въ 1869 году Московскій городской голова князь Черкасскій возбуждалъ ходатайство объ отмѣнѣ ремесленнаго сословія. Въ Уст. о промышленности въ ст. 287 по 488 заключаются наши правила о ремесленной промышленности. Сначала указывается раздѣленіе ремеслъ на цехи. Ст. 287 Уст. о промышл. говоритъ слѣдующее: „Мастерства, рукодѣлія и ремесла раздѣлялись на столько родовъ, сколько существуетъ различныхъ пропитаній оными способами“. Ст. 288: „Въ каждомъ такомъ промыслѣ для усовершенствованія онаго, для управленія имъ и соблюденія должного порядка учреждаются общества подъ названіемъ цеховъ“. Ст. 299 говоритъ: „Цехъ установляется изъ людей, производящихъ одинаковое ремесло“. Ст. 291: „Ремесленники, принадлежащіе къ цеху, раздѣляются на мастеровъ, подмастерій и учениковъ“. Ст. 269: „Въ столицахъ цехи раздѣляются на русскіе и иностранные“. Достаточно прочесть всѣ эти статьи, чтобы усмотрѣть, какой это страшный анахронизмъ. Ремесленники управляются общей Ремесленной Управой, которая состоитъ изъ ремесленнаго головы и изъ старшинъ цеховъ. Голова избирается всѣми цеховыми старшинами и 2 избираемыми для сего отъ каждаго цеха гласными. Каждый цехъ, говоритъ ст. 335, долженъ жить въ городѣ мирно и сохранять съ прочими цехами тишину и доброе поведеніе. Въ каждомъ цехѣ старшина и 2 старшинскихъ товарища составляютъ Цеховую Управу. Нашъ ремесленный Уставъ допускаетъ еще ремесленные сходы по цехамъ и общіе по дѣламъ, касающимся всего сословія (ст. 356). Не только цеховые мастера, но и подмастерьи имѣютъ нѣкоторое представительство. Въ этомъ отношеніи любопытна ст. 364, которая говоритъ: „Каждаго ремесла подмастерьи, собравшись вмѣстѣ, погодно выбираютъ по балламъ изъ числа наличныхъ подмастерій, къ цеху записанныхъ, подмастерскаго выборнаго и 2 повѣренныхъ и представляютъ Цеховой Управѣ, которая, буде за ними нѣтъ явнаго порока, дозволяетъ имъ доступъ и вы-

слушиваетъ ихъ во всѣхъ дѣлахъ и случаяхъ, касающихся подмастерій или учениковъ по ремеслу". Вступленіе въ цехъ бываетъ на неограниченное время или на нѣкоторое время съ сохраненіемъ прежняго званія. Временно могутъ записываться мѣщане, разночинцы, крестьяне и иностранцы (ст. 373). Далѣе Уставъ нашъ довольно подробно указываетъ обязанности мастеровъ, подмастерій и учениковъ. Въ главѣ V о ремесленной работѣ встрѣчается очень суровое постановленіе о 10 часовомъ рабочемъ днѣ. Ст. 431 говоритъ: „Ремесленные рабочіе часы въ сутки суть отъ 6 часовъ утра до 6 часовъ вечера, исключая $^1/_2$ часа на завтракъ и $1^1/_2$ часа на обѣдъ и отдыхъ". Всѣ эти подробныя правила совершенно парализуются изданнымъ Положеніемъ о правѣ торговли и промысловъ. Въ этомъ отношеніи представляется весьма любопытною редакція ст. 285, которая говоритъ: „Въ мѣстахъ, гдѣ существуетъ цеховое учрежденіе или обращенное ремесленное управленіе въ цехъ или ремесленное общество, долженъ быть записанъ всякій, желающій производить въ томъ мѣстѣ ремесло или рукодѣліе". Однако цехъ или ремесленное общество не можетъ никому запретить дневнаго пропитанія работой или промысломъ на основаніи правилъ, изложенныхъ въ Положеніи о пошлинахъ за право торговли и другихъ промысловъ. Равномѣрно отъ записи въ цехъ или же въ ремесленное общество освобождаются, за исключеніемъ однако же евреевъ, мостовщики, землекопы, камнетесы, плотники и штукатуры, а равно нанимающіеся въ услуженіе люди и тѣ, коимъ предоставлено сіе право на основаніи вышеизложенныхъ постановленій о ремесленной и заводской промышленности или же на основаніи уставовъ учебныхъ заведеній. Достаточно со вниманіемъ прочесть эту статью, чтобы считать, что все ремесленное устройство въ корнѣ подорвано. Ремесленное устройство, какъ особый видъ организиціи труда, который помогалъ въ средніе вѣка человѣку бороться съ окружающей его дѣйствительностью, это ремесленное устройство нынѣ совершенно отжило свой вѣкъ. Въ Германіи мы встрѣчаемъ особую партію, защищающую старое цеховое устройство, ибо въ немъ она видитъ гарантію лицу отъ произвола внѣшнихъ общественныхъ условій.

Цеховое устройство стараго порядка несомнѣнно имѣло преимущество въ томъ, что оно представляло сочетаніе труда и капитала въ однихъ и тѣхъ же рукахъ, и первоначально цехъ служилъ, правда, для упроченія человѣческаго достоинства, но эта эпоха окончательно канула въ вѣчность, и наши цехи представляютъ анахронизмъ. Тѣ стѣсненія свободы труда, которыя ведутъ свое происхожденіе отъ цеховаго устройства, теперь осуждены всѣми цивилизованными государствами.

VIII. До 19 февраля 1861 года мы имѣли цѣлый рядъ разрядовъ сельскихъ обывателей, нынѣ же все приравнивается къ одному общему сословію, хотя въ IX т. въ особомъ Приложеніи къ закону о состояніяхъ мы находимъ цѣлый рядъ особыхъ положеній для различнаго рода крестьянъ, вышедшихъ изъ той или иной зависимости. Такихъ положеній мы имѣемъ 25, первыя изъ нихъ это общія положенія для крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, затѣмъ идетъ цѣлый рядъ мѣстныхъ положеній

крестьянъ государственныхъ, удѣльныхъ, крестьянъ горнозаводскихъ, малороссійскихъ и т. п. Въ одномъ только является общее, что всѣ они одинаковымъ образомъ пріобрѣтаютъ права своего состоянія. Лицо, поступающее въ крестьянское сословіе, можетъ или поступить въ разрядъ сельскихъ обывателей, или быть причислено къ составу опредѣленнаго сельскаго общества, въ послѣднемъ случаѣ лицо должно получить извѣстный надѣлъ, сверхъ того могутъ быть у насъ приняты въ волостныя общества лица извѣстной категоріи, такъ напр. нижніе воинскіе чины, свободныхъ состояній, мѣщане и проч. могутъ приписаться прямо къ волостямъ, такимъ образомъ они будутъ считаться приписанными къ волости, получать оттуда паспорты, но не будутъ имѣть никакихъ правъ состояній.

Крестьянское сословіе, подобно мѣщанамъ, имѣло свое сильное значеніе, когда существовала круговая порука и подушная подать. Съ отмѣной въ 1885 г. подушной подати круговая порука является уже анахронизмомъ; какъ государственный, такъ и земскій сборъ обращаютъ преимущественно на землю, и такимъ образомъ личность крестьянина съ фискальной точки зрѣнія является совершенно свободной.

При освобожденіи крестьянъ, какъ мы уже говорили, составители Положенія стояли на той точкѣ зрѣнія, что почти всѣ крестьяне состоятъ въ общинномъ пользованіи землей. По этимъ соображеніямъ получалось довольно странное явленіе, что въ одной деревнѣ существовало нѣсколько сельскихъ обществъ. Объясняется эта аномалія тѣмъ, что составители Положенія полагали, что крестьяне каждаго помѣщика представляютъ изъ себя особое поземельное общество, а такъ какъ были деревни, гдѣ находилось 3—4 помѣщика, то при освобожденіи крестьянъ эти три или четыре разряда ихъ сбразовывались въ особыя сельскія общества. Крестьянское состояніе сообщатеся женѣ, всѣмъ законнымъ дѣтямъ, а также путемъ приписки пріемышамъ и дѣтямъ не законнорожденнымъ.

IX. Укажемъ нѣсколько общихъ положеній, которыя касаются всѣхъ состояній.

1) Относительно лишенія правъ состоянія въ ст. 9 т. IX Св. Зак. сказано: „никто не можетъ быть лишенъ правъ состоянія или ограниченъ въ сихъ правахъ иначе какъ по суду за преступленіе. 2) Возстановленіе правъ состоянія, утраченныхъ по суду за преступленіе, можетъ быть сдѣлано только актомъ помилованія. 3) Надо установить общее правило относительно правъ состоянія женщинъ. Женщина, пользующая правомъ состоянія по своему рожденію, при выходѣ замужъ за лицо нисшаго состоянія, не можетъ оное утерять, она всегда будетъ пользоваться тѣми привиллегіями, которыя даны ей и ея состоянію по ея рожденію. Но если при такихъ условіяхъ находится потеря и возстановленіе состоянія, то въ какихъ условіяхъ находится перемѣна состоянія? Перемѣна правъ состоянія можетъ быть сдѣлана всѣми указанными выше способами. Лица, достигшія опредѣленнаго званія, чина, образованія и т. д. естественно переходятъ въ другое состояніе. Лица крестьянскаго сословія, желающія выйти изъ своего общества, обязаны представить увольнительный приговоръ. Лица купеческаго состоянія

Типографія В. Безобразова и К°. (Вас. Остр., 8 л., № 45).

въ случаѣ неуплаты извѣстнаго свидѣтельства, превращаются въ первобытное состояніе. Особый вопросъ является по отношенію выхода изъ духовнаго званія. По нашему праву и монахъ, и лицо бѣлаго духовенства можетъ сложить съ себя духовное состояніе. Это сложеніе обставлено цѣлымъ рядомъ стѣснительныхъ условій, особенно большая процедура снятія духовнаго сана существуетъ для монаховъ. Сначало идетъ въ теченіи 6 мѣсяцевъ увѣщаніе; увѣщаніе это имѣетъ три степени: 1) просящій о снятіи монашескаго сана увѣщевается настоятелемъ монастыря со старшей братіей, 2) для его увѣщанія архіерей присылаетъ особое способное къ тому лицо и 3) его увѣщеваютъ въ полномъ присутствіи консисторіи. Послѣ снятія съ такого желающаго всетаки выйти изъ монашества лица его сана, онъ обращается въ первобытное состояніе, но получаетъ слѣдующія ограничительныя условія: 1) не можетъ жить въ обѣихъ столицахъ и въ той губерніи, гдѣ онъ былъ въ монастырѣ, въ теченіи 7 лѣтъ (время, которое онъ состоитъ по церковнымъ правиламъ подъ эпитиміей) и 2) онъ не можетъ быть опредѣленъ на государственную службу. Для священниковъ существуетъ та же самая процедура, только меньше 6 мѣсяцевъ, ихъ увѣщеваютъ въ теченіе 3 мѣсяцевъ, они не могутъ занимать общественныхъ и государственныхъ должностей не вѣчно, а лишь въ теченіи извѣстнаго срока, дьяконы въ теченіи 6 лѣтъ послѣ снятія сана и священники въ теченіи 10 лѣтъ. Для причетниковъ и церковныхъ служителей выходъ изъ духовнаго состоянія очень легокъ, они возвращаются къ первобытному состоянію, а если они не принадлежатъ по своему рожденію къ дворянству или почетному гражданству, то они должны приписаться къ какому либо изъ сословій. Но увольненіе изъ духовнаго званія для церковныхъ служителей можетъ быть и въ видѣ особой карательной мѣры. Такіе священнослужители, уволенные изъ духовнаго званія, подвергаются очень сильной карѣ. Срокъ поступленія на службу удвоивается, дьяконы только черезъ 12 лѣтъ послѣ исключенія изъ сана могутъ поступить на службу, а священники черезъ 20 лѣтъ; въѣздъ и жительство въ столицахъ запрещается въ теченіи 7 лѣтъ. Еще сильнѣе условіе заключается въ томъ, что, если мѣщанское или крестьянское общество не согласятся принять такихъ лицъ, тогда послѣднія водворяются въ Якутской области.

ГЛАВА III.

ОБЕЗПЕЧЕНІЕ ЛИЧНОЙ СВОБОДЫ.

Личная свобода въ государствѣ обезпечивается правилами о неприкосновенности даннаго лица, не иначе, какъ по суду, за преступленія. Въ нашемъ

правѣ это правило опредѣляется прежде всего Улож. о наказаніи. Ст. 65 Улож. говоритъ: „Никто не можетъ быть лишенъ своихъ правъ или ограниченъ иначе, какъ по суду за преступленія“. Такимъ образомъ еще Улож. 1845 г. у насъ былъ установленъ принципъ личной свободы, т. е. то основное начало, съ котораго можетъ быть начинаема политическая жизнь. Но личная свобода въ современномъ западно-европейскомъ правѣ являлась очевидно не совмѣстимой съ понятіемъ о крѣпостной зависимости, поэтому гуманное постановленіе Улож. о наказаніяхъ 1845 года находилось въ рѣзкомъ противорѣчіи съ нашимъ крѣпостнымъ состояніемъ. Только съ отмѣной крѣпостнаго права, этого особаго вида рабства, можно было говорить о томъ, что личная свобода у насъ признается. Только въ этомъ смыслѣ можно вполнѣ понять, что ограниченіе въ правахъ можетъ быть не иначе, какъ по суду. Крѣпостной въ силу своего состоянія не имѣлъ никакихъ правъ, и такимъ образомъ, ограниченіе было постоянное, хроническое; крѣпостной былъ вещью въ нѣкоторыхъ случаяхъ предъ лицомъ своего господина. Слѣдовательно только съ 19 февраля 1861 года значеніе указанной выше статьи Улож. имѣетъ общій характеръ. Но мы опять знаемъ изъ общей части, что вопросъ о постановкѣ личной свободы является еще мало обезпеченнымъ, разъ въ государствѣ самый судъ и судопроизводство не организованы въ такомъ видѣ, чтобы привлекаемый за нарушеніе законнаго порядка человѣкъ судимъ былъ согласно съ законами справедливости. Такимъ образомъ съ введеніемъ Судебныхъ Уставовъ 20 ноября 1864 года мы можемъ считать третій, такъ сказать историческій моментъ, опредѣляющій вполнѣ обезпеченность личности. Дѣйствующее право содержитъ слѣдующія относящіяся къ обезпеченію личности постановленія. Прежде всего ст. 9 т. IX опредѣлительно говоритъ, что никто не можетъ быть лишенъ принадлежащихъ ему правъ, или ограниченъ въ своихъ правахъ иначе какъ по суду за преступленіе. Ст. 90 Улож. о наказ. говоритъ: „Наказаніе за преступленіе и проступки опредѣляется не иначе какъ на точномъ основаніи положеній закона“. Далѣе ст. 1 Уст. уголов. судопр. говоритъ: „Никто не можетъ подлежать судебному преслѣдованію за преступленія или проступки, не бывъ привлеченъ къ отвѣтственности въ порядкѣ опредѣленномъ правилами сего Устава“. Къ этой статьѣ сдѣлано очень важное примѣчаніе, которое говоритъ: „Къ судебному преслѣдованію не относятся мѣры, принимаемыя полицейскими и другими административными властями для предупрежденія и пресѣченія преступленій и проступковъ, въ порядкѣ установленномъ закономъ“. Изъ опредѣленія личной свободы возникаютъ слѣдующіе пункты. Прежде всего судъ является единственнымъ компетентнымъ мѣстомъ для разсмотрѣнія всѣхъ дѣйствій, скрывающихъ въ себѣ признаки преступленія, при этомъ наряду съ карательной властью, предоставленной суду, существуетъ еще карательная власть, предоставленная администраціи. Эта карательная власть является въ видѣ власти дисциплинарной по отношенію къ должностнымъ лицамъ. Дисциплинарныя взысканія могутъ касаться какъ разныхъ видовъ нравственнаго порицанія, замѣчаній, выговоровъ и проч., такъ и нанесенія имущественнаго ущерба, вычета изъ жалованья и наконецъ

въ третьихъ лишенія свободы, ареста на извѣстный срокъ по распоряженію начальства. Далѣе карательная власть можетъ быть предоставлена разнымъ органамъ въ государствѣ по отношенію ко всѣмъ подданнымъ. Въ этомъ отношеніи мы встрѣчаемъ двоякаго рода порядокъ, есть цѣлый рядъ карательныхъ правилъ, содержащихся въ Уставѣ цензурномъ, въ Уст. таможенномъ, въ Уст. о паспортахъ, въ Уст. карантинномъ, въ Уст. о частной золотопромышленности, Уст. о содержащихся подъ стражей, въ силу которыхъ администраціи предоставлено вѣдать нарушеніе общественнаго благоустройства и благочинія. Въ ст. 1224 Уст. уголовн. судопроизв. говорится: „Нарушенія благоустройства и благочинія, означенныя въ приложеніи къ сей статьѣ, предоставляются непосредственному разбирательству административныхъ управленій въ порядкѣ, опредѣленномъ въ подлежащихъ уставахъ“. Въ приложеніи къ ст. 1224 перечислены слѣдующіе уставы, а именно: 1) нарушеніе Уст. врачебнаго (запрещеніе заниматься вольной практикой), 2) Уст. карантиннаго (тайное сообщеніе лицъ, находящихся въ карантинѣ, нарушеніе маловажныхъ карантинныхъ правилъ и т. п.), 3) нарушеніе постановленій торговли и мореплаванія (неповиновеніе корабельныхъ служителей корабельщику нѣкоторые проступки лоцмановъ и т. п.), 4) нарушеніе постановленій о биржахъ, посѣщеніе биржи безъ заявленія биржевому комитету (непристойное поведеніе на биржѣ), 5) нарушеніе постановленій о ремесленной промышленности (нарушеніе цеховыхъ правилъ и проступки ремесленниковъ противъ Управы), 6) нарушеніе правилъ о порядкѣ собраній, дворянскихъ, городскихъ и сельскихъ, а также земскихъ, и взысканія за неявку въ собранія, 7) нарушеніе устава о народной переписи, неподача ревизскихъ сказокъ прописныхъ душъ, 8) нарушеніе уставовъ о содержащихся подъ стражей, дисциплинарное наказаніе преступниковъ, 9) нарушеніе правилъ о надзорѣ за благоустройствомъ и порядкомъ въ заведеніяхъ частной и фабричной заводскихъ промышленностей, а также на частныхъ горныхъ заводахъ и промыслахъ (дѣла подлежащія вѣдѣнію губернскаго по фабричнымъ дѣламъ присутствія или присутствія по горнозаводскимъ дѣламъ), 10) нарушеніе правилъ о нефтяномъ промыслѣ и 11) нарушеніе правилъ о пресѣченіи тайнаго обученія (въ 9 западныхъ губерніяхъ). Послѣдніе 3 п. введены законами 1892 — 1893 гг. Второй родъ Учрежденій вводится у насъ сначала Акцизнымъ Уставомъ, по этому Акцизн. Уставу администраціи предоставляется право налагать извѣстныя административныя взысканія, затѣмъ лицо можетъ или подчиниться этому взысканію, или передать дѣло суду. Такимъ образомъ здѣсь вѣдомство казеннаго управленія является не имѣющимъ права исключительно рѣшать вопросъ, вопросъ во всякомъ случаѣ можетъ быть переданъ суду. Но сверхъ этихъ взысканій у насъ по Уст. о цензурѣ и печати можетъ быть наложенъ рядъ важныхъ взысканій чисто денежнаго характера на редактора и издателя журнала. Таковы, собственно говоря, изъятія, которыя можно сдѣлать изъ указанныхъ выше началъ. Кромѣ этихъ надо еще отнести сюда то, что могутъ приняты въ качествѣ мѣръ пресѣченія и предупрежденія преступленій необходимыя мѣропріятія, клонящіяся къ уменьшенію свободы. Это послѣдствіе нарушенія сво-

боды въ нашемъ правѣ не имѣетъ тѣхъ важныхъ юридическихъ ограниченій, которыя мы встрѣчаемъ въ Англіи. Въ англійскомъ правѣ наоборотъ мы встрѣчаемъ въ Habeas corpus act постановленія, что лицо должно быть чрезъ 24 часа представлено компетентному судьѣ. У насъ вопросъ этотъ совершенно не затронутъ, и исключительно отъ воли судебнаго управленія зависитъ медленность слѣдствія и представленіе обвиняемаго суду; вслѣдствіе этого задержаніе, какъ мѣра пресѣченія обвиняемому уклониться отъ суда и слѣдствія, можетъ имѣть чисто видъ наказанія и тянуться нѣсколько лѣтъ, такъ что представляется крайне желательнымъ, чтобы эта мѣра была поставлена въ законныя границы. Въ нашемъ правѣ есть постановленія, что прокуроръ обязанъ осматривать мѣста заключенія и результатъ этого осмотра долженъ вести къ пресѣченію случаевъ неправильнаго задержанія обвиняемаго; но это есть только видъ извѣстнаго добраго совѣта, тѣмъ не менѣе оно не имѣетъ никакой юридической силы. Кромѣ суда важно указать на самыя формы судопроизводства, въ этомъ отношеніи наши Судеб. Уст. представляются дѣйствительно рядомъ постановленій вполнѣ совершеннаго характера. Относительно ареста въ нашемъ законодательствѣ существуетъ слѣдующее правило. Постановленіе о взятіи подъ стражу представляется обвиняемому предъ самымъ отправленіемъ его въ мѣсто заключенія и во всякомъ случаѣ до истеченія сутокъ отъ времени его задержанія; копія сего постановленія представляется въ мѣсто заключенія обвиняемаго. Въ Уст. угол. судопр. говорится въ ст. 10: „Каждый судья и каждый прокуроръ, который въ предѣлахъ своего участка и округа удостовѣрится въ содержаніи кого либо подъ стражей безъ постановленія уполномоченныхъ на то мѣстъ и лицъ, обязанъ немедленно освободить неправильно лишеннаго свободы“. Другое важное условіе касается обысковъ и выемокъ. Мы говорили выше, какое значеніе имѣетъ вопросъ о неприкосновенности дома и жилища. Въ ст. 357 Уст. угол. судопр. сказано: „Обыски и выемки въ домахъ и въ другихъ жилыхъ помѣщеніяхъ производятся лишь въ случаѣ основательнаго подозрѣнія, что въ этихъ мѣстахъ скрыты: обвиняемый или предметъ преступленія или вещественныя доказательства, необходимыя для объясненія дѣла“. При этомъ точно опредѣляется самый порядокъ обыска: во-первыхъ, должно быть постановленіе объ обыскѣ, точно указано основаніе, на которомъ примѣняется эта мѣра; во-вторыхъ, домашній обыскъ производится въ присутствіи понятыхъ, приглашаемыхъ слѣдственной властью. При обыскѣ присутствуютъ хозяинъ дома и помѣщенія, его жена и кто либо изъ домашнихъ; онъ можетъ также пригласить другихъ лицъ, кого онъ найдетъ нужнымъ. Въ-третьихъ, запрещается безъ крайней необходимости производить обыскъ ночью. Въ числѣ особенно важныхъ значеній Судебныхъ Уставовъ заключается то, что при производствѣ слѣдствій они запретили стараться во что бы то ни стало добыть собственное сознаніе обвиняемаго, подсудимый можетъ молчать во все время слѣдствія. Для большей гарантіи подсудимаго указано, что судебный слѣдователь обязанъ снять съ обвиняемаго первоначальный допросъ немедленно и никакъ не позже сутокъ послѣ явки или привода его. Таковы всѣ важныя условія, касающіяся положенія у насъ

права личной неприкосновенности, а также права неприкосновенности дома или жилища.

ГЛАВА IV.

ОБЕЗПЕЧЕНІЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХЪ ИНТЕРЕСОВЪ НАСЕЛЕНІЯ.

Личность человѣка для обезпеченія своихъ экономическихъ интересовъ въ конституціонныхъ государствахъ Западной Европы стремится поставить въ качествѣ непреложныхъ принциповъ свободу передвиженія, свободу труда и свободу торговли. Свобода передвиженія состоитъ въ томъ, что всякое лицо можетъ свободно передвигаться въ предѣлахъ даннаго государства. Свобода труда заключается въ томъ, что всякое лицо можетъ свободно выбирать себѣ какое угодно занятіе. Свобода торговли заключается въ правѣ лица свободно торговать на территоріи своего государства. Къ этимъ видамъ экономической свободы надо присоединить еще имущественную свободу въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Право собственности является основаніемъ, однимъ изъ естественныхъ правъ человѣка по декларації 1789 г. Это право собственности явилось также непреложнымъ основаніемъ и для постановленій гражданскихъ кодексовъ другихъ государствъ. Право собственности исключаетъ понятіе конфискаціи имущества. Въ Россіи конфискація недвижимой собственности коренилась въ помѣстномъ правѣ. Помѣстья въ старину были тяглами, участками земли, съ которыхъ извѣстное лицо обязывалось отбывать въ пользу государства служебныя повинности. Конфискація выкинута теперь изъ сферы уголовныхъ наказаній. Въ IX т. Св. Зак. мы имѣемъ постановленіе, что въ случаѣ лишенія кого либо правъ состоянія его имущество переходитъ къ законнымъ его наслѣдникамъ, какъ бы послѣ его естественной смерти. У насъ конфискація является только, какъ особая мѣра и примѣняется въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ въ случаѣ совершенія здѣсь какихъ либо государственныхъ преступленій. Въ этомъ смыслѣ конфискація примѣнялась у насъ въ западномъ краѣ послѣ польскаго возстанія. Наше право отрицаетъ конфискацію подобно западноевропейскимъ правамъ и признаетъ экспропріацію имуществъ, иначе отчужденіе частныхъ имуществъ на общественное пользованіе. Правила объ экспропріаціи находятся въ 1-й ч. X т. въ ст. 575 и помѣщены въ раздѣлѣ, опредѣляющемъ порядокъ вознагражденія за вредъ и убытки, понесенные частнымъ лицомъ. Ст. 575 гласитъ: „Когда частное недвижимое имущество потребуется для какой либо государственной или общественной пользы или необходимаго употребленія, тогда владѣльцу онаго должно быть опредѣлено въ то же время приличное вознагражденіе“. Охрана права собственности идетъ въ самомъ порядкѣ экспропріацій. Здѣсь важно указать два момента, первый — самое признаніе, что имущество идетъ на общественное употребленіе, и второй — самое производ-

ство вознагражденія. Съ юридической точки зрѣнія важнымъ представляется первый моментъ, только законодательная власть можетъ признать необходимымъ отчужденіе даннаго частнаго имущества на общественное употребленіе. Въ ст. 576 т. X и въ ст. 23 Учр. Госуд. Сов. сказано, что всѣ акты объ отчужденіи поступаютъ къ Государю Императору чрезъ Государственный Совѣтъ. Законъ 1887 г. мая 19 измѣнилъ редакцію ст. 575 и 576 и поэтому эти статьи въ дѣйствующемъ правѣ излагаются слѣдующимъ образомъ: ст. 575: „Принудительное отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, равно какъ и временное занятіе ихъ, или же установленіе права участія въ пользованіи ими, когда сіе необходимо для какой либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, какъ за справедливое и приличное вознагражденіе“. Ст. 576: „Всѣ случаи, въ коихъ представится нужнымъ отчужденіе или временное занятіе недвижимаго имущества или же установленіе права участія въ пользованіи имъ, опредѣляются Именными Высочайшими указами. Проекты сихъ указовъ представляются на Высочайшее воззрѣніе подлежащими Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями чрезъ Государственный Совѣтъ. Въ представленіи излагаются данныя, указывающія на общеполезное значеніе предпріятія и на необходимость принудительнаго отчужденія или ограниченія права на недвижимое имущество, а если испрашивается отчужденіе съ отступленіемъ отъ общаго порядка (ст. 594 и слѣд.), то объясняется и необходимость подобнаго отступленія“. Самая оцѣнка необходимаго вознагражденія за отчужденіе имущество производится особой оцѣночной комиссіей. Эта комиссія составляется подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, изъ мѣстнаго судьи, уѣзднаго исправника, предсѣдателя Земской Управы, податнаго инспектора; въ городахъ вмѣсто предсѣдателя Управы приглашается членъ Городской Управы или гласный Думы. Особыя правила для экспропріаціи существуютъ для желѣзныхъ дорогъ, и они изложены въ ст. 594, которая говоритъ, что при утвержденіи даннаго пути желѣзной дороги всѣ имущества, отходящія къ ней, должны быть оцѣнены по распоряженію мѣстныхъ Губернаторовъ на общемъ основаніи. Таковы гарантіи, которыя имѣетъ въ нашемъ правѣ охрана права собственности.

Слѣдующій видъ экономической свободы, а именно свобода передвиженія, предполагаетъ слѣдующіе общіе случаи. Прежде всего по нашему праву свобода передвиженія стѣснена паспортной системой. Наше законодательство въ этомъ отношеніи значительно отстало отъ всѣхъ послѣдующихъ европейскихъ законодательствъ. Недавно въ Государственномъ Совѣтѣ былъ разсмотрѣнъ Законъ о новыхъ паспортныхъ правилахъ. Въ этомъ Законѣ о паспортныхъ правилахъ, внесенномъ Министромъ Финансовъ и Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ установляется система паспортныхъ книжекъ, и вмѣстѣ съ тѣмъ система особыхъ льготныхъ условій для передвиженія лицъ бывшаго податнаго состоянія. Но новыя правила не распространяется на Сибирь, на всѣ наши азіатскія владѣнія и на казацкія войска, такимъ образомъ болѣе половины Россіи будетъ руководствоваться временными правилами. Затѣмъ въ нашемъ Уст. о паспортахъ содержится

еще рядъ постановленій, касающихся не только паспортныхъ правилъ, въ немъ содержится ограниченіе свободы передвиженія для евреевъ. Это запрещается въ постановленіяхъ ст. 11, опредѣляющей черту еврейской осѣдлости. Затѣмъ самый Уставъ есть не только Уст. о паспортахъ, а Уст. о паспортахъ и бѣглыхъ, такъ что въ немъ содержится цѣлый рядъ постановленій, касающихся правъ администраціи по поимкѣ разнаго вида бѣглыхъ. Эти постановленія являются въ видѣ остатка крѣпостнаго права и многія изъ нихъ не согласованы съ вновь изданными по сему предмету постановленіями. Сущность паспортной системы заключается слѣдовательно въ томъ, что всякое лицо не можетъ отлучиться изъ мѣста безъ полученія извѣстнаго письменнаго вида. Въ Уст. о паспортахъ опредѣляются правила, общія для всѣхъ и затѣмъ для каждаго состоянія въ отдѣльности. Наше законодательство признавало раньше срочные паспорты, исключеніе дѣлалось только для чиновниковъ, уволенныхъ отъ службы, для ихъ женъ и дочерей и отставныхъ воинскихъ чиновъ и ихъ женъ. Лица купеческаго сословія вмѣсто паспортовъ имѣютъ годовыя свидѣтельства. Стѣсненіе для лицъ служащихъ свободы передвиженія на столько опредѣляется въ Уст. о паспортахъ, на сколько по ихъ служебному положенію они не могутъ отлучиться безъ разрѣшенія своего ближайшаго начальства. Крестьяне и мѣщане получаютъ паспорты болѣе стѣснительнымъ образомъ, и въ этомъ отношеніи дѣйствительно является зависимость ихъ отъ обществъ. Стѣсненіе передвиженія касается и нашего духовенства. Духовенство не имѣетъ права являться безъ особаго разрѣшенія въ обѣ столицы и если является въ столицу, то обязывается не проходить мимо дворцовъ и не встрѣчаться съ Особами Царской фамиліи. Наша паспортная система является слѣдствіемъ финансоваго и полицейскаго контроля, и для этой цѣли существуетъ явка паспортовъ. Эта явка паспортовъ сопровождается ихъ пропиской въ мѣстномъ полицейскомъ управленіи. Наше право совершенно не опредѣляетъ различія мѣста осѣдлости и мѣста его пребыванія, мы можемъ только говорить о переходѣ изъ одного общества въ другое, о перемѣнѣ общества. Въ этомъ отношеніи при перемѣнѣ общества требуется увольнительный приговоръ перваго и пріемный второго. Кромѣ того перемѣна мѣста жительства можетъ быть или по судебному приговору или вслѣдствіе исключенія изъ общества за явные пороки. Все это касалось перемѣны мѣста жительства въ предѣлахъ Россіи, но послѣ этого необходимо указать на паспорты при выѣздѣ за границу. Относительно выхода изъ подданства мы не имѣемъ никакихъ опредѣленныхъ указаній. На это указываетъ лишь ст. 3 Уст. о воин. повин., которая гласитъ: „Лица мужскаго пола, имѣющія отъ роду болѣе 15 лѣтъ, могутъ быть увольняемы изъ русскаго подданства лишь по совершенномъ отбытіи ими воинской повинности или по вынутіи жеребья, освобождающаго ихъ отъ службы въ постоянныхъ войскахъ“. Но какимъ образомъ происходитъ это увольненіе наше право не содержитъ никакихъ опредѣленныхъ указаній. Что касается временной отлучки, то такое лицо можетъ получить паспортъ, который дѣйствителенъ на 5 лѣтъ и облагается 10 рублевой пошлиной; при этомъ лицо, выбывшеее за-границу, обязано при первомъ требованіи вернуться на родину.

Что касается въѣзда иностранцевъ въ Россію, то ихъ паспорты, выданные мѣстнымъ правительствомъ, должны быть визированы русскимъ посольствомъ. Въ Россіи они разсматриваются какъ временные подданные, обязанные исполнять общія постановленія, касающіяся порядка и благоустройства въ государствѣ.

Вслѣдъ за свободой передвиженія важное значеніе имѣетъ право труда. Трудъ является такой сферой дѣятельности, для которой немыслима какая либо регламентація. Въ этомъ смыслѣ, подобно западно-европейскимъ, наше право въ сущности, не смотря на существованіе Устава ремесленнаго, не дѣлаетъ никакихъ стѣсненій въ выборѣ занятій; подобно всѣмъ государствамъ оно лишь ставитъ необходимымъ имѣть опредѣленный дипломъ или свидѣтельство для лицъ, занимающихся извѣстнымъ профессіональнымъ дѣломъ врача, инженера и т. п., и неимѣніе подобнаго диплома строго карается Улож. о наказаніяхъ. Затѣмъ свобода торговли поставлена у насъ лишь въ зависимость отъ уплаты гильдейскихъ пошлинъ. Гильдейскія пошлины даютъ право на производство различныхъ видовъ торговли. У насъ существуютъ двѣ гильдіи, первая и вторая, и затѣмъ свидѣтельства промысловыя на мелочной торгъ и на разносный торгъ. Каждое изъ этихъ свидѣтельствъ даетъ извѣстныя права на занятія торговымъ промысломъ. Кромѣ нихъ у насъ существуютъ еще приказчичьи свидѣтельства перваго и втораго разряда. Этими собственно постановленіями и можно исчерпать все, что касается у насъ обезпеченія экономической свободы. Надо прибавить, что экономическіе интересы государства въ нашемъ правѣ получаютъ совершенно особый оттѣнокъ, такъ какъ громадная масса населенія принадлежитъ къ крестьянскому сословію, которое имѣетъ совершенно особыя условія хозяйственной жизни, выражающіяся въ общинномъ землевладѣніи. Община представлялась съ государственной точки зрѣнія союзомъ людей, обезпечивающимъ правильное отбываніе посредствомъ круговой поруки своихъ повинностей. Отношеніе массы крестьянства къ землѣ вызываетъ другой важный вопросъ—необходимость увеличенія заботъ правительства по отношенію къ землѣ. Въ этомъ смыслѣ для обезпеченія экономическихъ интересовъ массы крестьянства правительство стремится принять мѣры, которыя гарантировали бы отъ возможности обращенія всего нашего земельнаго крестьянства въ безпріютный пролетаріатъ. Такія мѣры выразились недавно въ законѣ о неотчуждаемости крестьянскихъ земель. Сущность этого закона состоитъ въ слѣдующемъ: продажа земель цѣлыми сельскими обществами затруднена необходимостью имѣть на то согласіе не менѣе двухъ третей всѣхъ домохозяевъ, имѣющихъ право голоса на сходѣ, и также, если стоимость отчуждаемаго участка превышаетъ 500 рублей, необходимо разрѣшеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Продажа и залогъ отдѣльныхъ участковъ общиннаго надѣла не допускается даже тогда, когда выкупная ссуда уже уплачена. Исключеніе составляютъ участки, которыми крестьяне пользуются на правахъ частной собственности и которые, какъ таковые, подлежатъ общимъ условіямъ продажи какъ добровольной, такъ и по приговору, съ тѣмъ ограниченіемъ, что такія земли могутъ продаваться только крестьянамъ и крестьянскимъ обществамъ.

Принципомъ неотчуждаемости земель государство уже не столько охраняетъ свободу, сколько оно стремится путемъ вмѣшательства въ экономическую жизнь населенія положить предѣлъ обезземеленія крестьянства. Затѣмъ такое же нарушеніе частной собственности заключается въ существующемъ у насъ видѣ заповѣдныхъ имѣній. Подобно тому, какъ государству выгодно сохранить земельное крестьянское сословіе, ему представляется желательнымъ предотвратить обезземеленія дворянства. Дворянство является такимъ образомъ сословіемъ, на которое желала опираться государственная власть, и въ этомъ смыслѣ его интересы важно охранять, дабы можно было съ увѣренностью обезпечить порядокъ въ мѣстномъ управленіи. Вопросъ о заповѣдныхъ имѣніяхъ расширяется въ нашемъ правѣ, онъ ограничиваетъ права владѣльца на продажу этого имѣнія, а также обезпечиваетъ его отъ какихъ либо взысканій. Въ новѣйшее время поднятъ былъ вопросъ о необходимости ввести у насъ маіоратную систему, для того, чтобы предотвратить обѣдненіе и обезземеленіе дворянства. Была образована подъ предсѣдательствомъ члена Государственнаго Совѣта Абазы особенная комиссія, и литература высказала нѣсколько очень важныхъ и дѣльныхъ замѣчаній по вопросу о необходимости извѣстнаго ограниченія при дробленіи права собственности. Таковы мѣры, которыя государство принимаетъ въ области обезпеченія экономическихъ интересовъ землевладѣльческихъ сословій Имперіи.

ГЛАВА V.

ОБЕЗПЕЧЕНІЕ ДУХОВНЫХЪ ИНТЕРЕСОВЪ ПОДДАННЫХЪ.

§ 1. Свобода печати.

Въ общей теоріи государственнаго права мы излагали вопросъ о свободѣ печати. Говоря о судьбахъ русской печати, намъ придется говорить въ сущности объ исторіи цензуры. Понятіе цензуры очень древнее, ея основатель папа Александръ VI Борджія, издавшій Index librorum prohibetorum. Правительства Европы очень много сдѣлали для изобрѣтенія разныхъ стѣснительныхъ цензурныхъ правилъ. Наиболѣе тяжелое условіе для печати есть предварительная цензура; сверхъ того цензура можетъ еще различаться на духовную и свѣтскую. Цензура родилась сначала въ области церковныхъ отношеній, поэтому въ нихъ она исчезаетъ гораздо позднѣе, чѣмъ во всѣхъ другихъ областяхъ свѣтскихъ отношеній. Въ духовномъ регламентѣ Петра I явилось общее постановленіе, по которому Синодъ долженъ былъ разсматривать всѣ выходящія въ свѣтъ богословскія сочиненія. Въ царствованіе Екатерины II приводятся въ систему разнородныя мѣры правительства о печати, и въ ея время учреждаются вольныя типографіи (первая вольная типографія Гартунга 1771 года). Вольныя типографіи могли печатать только

книги на иностранныхъ языкахъ съ тѣмъ, чтобы въ нихъ не было ничего противнаго правиламъ вѣры, правительству и добрымъ нравомъ, и на всякой книгѣ должно быть въ заголовкѣ сказано, что печатано въ вольной Гартунговской типографіи. Особенно выгодное положеніе печати при Екатеринѣ было создано указомъ 1783 г. Указъ дозволялъ во всѣхъ городахъ и столицахъ заводить типографіи и печатать книги на русскомъ и иностранныхъ языкахъ. Открытіе типографій подведено подъ общее правило объ открытіи фабрикъ и ремесленныхъ заведеній. Управа Благочинія обязана была свидѣтельствовать книги прежде ихъ печатанія. До смерти Екатерины 16 сентября 1796 г. изданъ былъ временный указъ Сената ограничить свободу печати, частныя типографіи упразднены, въ Петербургѣ, Москвѣ, Ригѣ и Одессѣ и при Радзивилловской таможнѣ учреждено особое начальство изъ одного духовнаго и двухъ свѣтскихъ особъ. Павелъ I еще болѣе усилилъ эти мѣры. Императоръ Александръ I возстановилъ дѣйствіе указовъ 1783 г., причемъ обязанность цензоровъ возложена была на губернаторовъ. Съ 1803 г. возникаетъ мысль объ учрежденіи цензуры, которая и вводится вмѣстѣ съ университетскими уставами, она сосредоточивается въ университетахъ и такимъ образомъ пріурочивается къ вѣдомству Министерства Народнаго Просвѣщенія. Послѣ 1815 г. подъ вліяніемъ общей реакціи явился рядъ стѣснительныхъ мѣръ по отношенію къ цензурѣ. При вступленіи на престоль Императора Николая I вслѣдствіе особаго реакціоннаго положенія Европы и дѣла декабристовъ правительство не было расположено къ свободѣ печати. Эти стремленія выразились въ Цензурномъ Уставѣ 10 іюня 1826 г. Цѣль учрежденія цензуры, говоритъ этотъ Уставъ, состоитъ въ томъ, чтобы произведенія словесности, наукъ и искусствъ при изданіи ихъ въ свѣтъ посредствомъ книгопечатанія, гравированія и литографіи, дать полезное или по крайней мѣрѣ безвредное для блага отечества направленіе. Въ ст. 3 Уст. говорится: обязанность цензуры при разсмотрѣніи всѣхъ сихъ произведеній состоитъ въ огражденіи святыни престола, установленныхъ отъ него властей, законовъ отечественныхъ, нравовъ и чести народной и личной отъ всякаго не только злонамѣреннаго и преступнаго, но и не умышленнаго на нихъ покушенія. Былъ установленъ Верховный Цензурный Комитетъ изъ министровъ Народнаго Просвѣщенія, Внутреннихъ и Иностранныхъ Дѣлъ, потому что цензура, ввѣренная этому Комитету, имѣла троякую цѣль, попеченіе о наукѣ и воспитаніи юношества, о нравахъ и внутренней безопасности и о направленіи общественнаго мнѣнія согласно съ настоящими политическими обстоятельствами и видами правительства. Въ 1828 году вышелъ новый Уставъ о цензурѣ, при этомъ цѣль цензуры опредѣлялась слѣдующимъ образомъ: „Цензура имѣетъ обязанностью разсматривать произведенія словесности, науки и искусствъ, назначаемыя къ изданію въ свѣтъ внутри государства посредствомъ напечатанія, гравированія или литографированія, а равно привозимыя изъ-за границы, и дозволять изданіе или продажу тѣхъ только изъ оныхъ, которые въ цѣломъ составѣ или въ частяхъ своихъ не противны слѣдующимъ изложеннымъ въ § 3 общимъ правиламъ“. Въ § 3 сказано: „Произведенія словесности, науки и искусства подверга-

ются запрещенію цензуры во 1), когда въ оныхъ содержится что либо, клонящееся къ поколебанію православной грекороссійской церкви, ея преданій и обрядовъ или вообще истинъ и догматовъ христіанской вѣры, 2) когда въ оныхъ содержится что либо, нарушающее неприкосновенность верховной самодержавной власти или учрежденія Императорскаго дома или что либо противное кореннымъ государственнымъ постановленіямъ, 3) когда въ оныхъ оскорбляются добрые нравы и благопристойность и 4) когда въ оныхъ оскорбляется честь какого либо лица непристойными выраженіями или предосудительнымъ обнародованіемъ того, что относится къ его домашней жизни, а тѣмъ болѣе клеветой". Нынѣ дѣйствующее законодательство или иначе Уст. о цензурѣ и печати представляетъ изъ себя довольно сложную систему законодательства, во вторыхъ, въ немъ находятся какъ постановленія стараго Устава 1826 г., касающіяся духовной цензуры, такъ и нѣкоторыя старыя постановленія Устава 1828 года, и наконецъ новыя правила 6-го апрѣля 1865 г. Существенная черта закона 1863 года заключается въ томъ, что цензура перешла изъ вѣдомства Министерства Народнаго Просвѣщенія въ вѣдомство Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Къ этому являются уже въ видѣ послѣдующихъ наслоеній совершенно особыя узаконенія, такъ въ 1882 г. учрежденъ особый Комитетъ изъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Юстиціи, Народнаго Просвѣщенія съ присоединеніемъ къ нимъ Оберъ Прокурора Святѣйшаго Синода. Существо новаго закона 6 апрѣля 1865 г. временныхъ правилъ о печати состоитъ въ томъ, что явилась у насъ возможность издавать оригинальныя сочиненія и органы періодической печати безъ предварительной цензуры, при этомъ громадная разница зависитъ отъ того, къ какому роду произведеній относится то или другое печатное произведеніе. Отъ предварительной цензуры освобождаются въ обѣихъ столицахъ всѣ оригинальныя сочиненія объемомъ не менѣе 10 печатныхъ листовъ и всѣ переводы объемомъ не менѣе 20 печатныхъ листовъ. Выходъ книгъ въ свѣтъ обставленъ слѣдующими условіями: на сочиненіяхъ и переводахъ должны быть выставлены имя и адресъ типографіи, до выхода въ свѣтъ они представляются въ Цензурный Комитетъ за недѣлю. Послѣднее правило установлено съ тѣмъ, чтобы цензоры имѣли возможность остановить сочиненіе, признанное вреднымъ и не соотвѣтственнымъ цензурнымъ правиламъ. Отвѣтственность по правиламъ 1865 г. опредѣляется началомъ карательной цензуры, т. е. конфискаціей книги въ случаѣ усмотрѣннаго въ ней злоупотребленія, но это основное начало измѣнено Высочайше утвержденнымъ 7 іюня 1872 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта: „Если распространеніе освобожденной отъ предварительной цензуры книги или нумера повременнаго изданія, выходящаго безъ цензуры рѣже одного раза въ недѣлю, Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ будетъ признано особенно вреднымъ, то онъ можетъ, сдѣлавъ распоряженіе о предварительномъ задержаніи такого произведенія, представить о воспрещеніи выпуска онаго въ свѣтъ на окончательное разсмотрѣніе Комитета Министровъ". Заключеніе Комитета Министровъ по этому вопросу получаетъ силу безъ утвержденія его Императоромъ, экземпляры вреднаго сочиненія должны быть немедленно отобраны и уничто-

жены. Въ п. 4 этого закона сказано: „Если въ задержанномъ сочиненіи или нумерѣ повременнаго изданія усмотрѣно преступленіе, то независимо отъ задержанія экземпляра подобнаго изданія, можетъ быть возбуждено судебное преслѣдованіе въ общеустановленномъ закономъ порядкѣ“. Такимъ образомъ по закону 1872 г. отвѣтственность по суду является исключеніемъ изъ общаго правила, наше законодательство признаетъ послѣдовательную отвѣтственность злоупотребленія печати. Сочинитель отвѣчаетъ, если онъ не докажетъ, что книга его вышла въ свѣтъ безъ его вѣдома и согласія, иначе отвѣтственность падаетъ на издателя. Типографъ или литографъ подлежатъ отвѣтственности въ томъ случаѣ, когда ни издатель, ни сочинитель не могутъ быть привлечены къ суду по неизвѣстности ихъ именъ или мѣста пребыванія или отъѣзда за-границу. Наконецъ книгопродавцы призываются къ суду въ томъ случаѣ, если на книгѣ не выставлено имя и мѣсто жительства типографа или литографа. Кромѣ сочиненій и переводовъ указаннаго объема, отъ предварительной цензуры обождаются повсемѣстно всѣ правительственныя изданія Университетовъ, Академій и ученыхъ обществъ и установленій; точно также освобождаются отъ предварительной цензуры всѣ изданія на древнихъ классическихъ языкахъ и переводы съ сихъ языковъ, чертежи, планы или карты, если они не имѣютъ текста, музыкальныя произведенія при томъ же условіи, визитныя карточки, этикеты и т. п. Затѣмъ постановлены особыя условія у насъ для повременныхъ изданій: во первыхъ, газеты и журналы, выходящіе отдѣльными нумерами, листами или книжками, во вторыхъ сборники или собранія новыхъ оригинальныхъ или переводныхъ сочиненій разныхъ писателей, издаваемыя подъ общимъ заглавіемъ болѣе чѣмъ 2 раза въ годъ. Выходъ въ свѣтъ повременныхъ изданій обусловливается концессіей. Во первыхъ, ни одно изданіе не можетъ быть основано безъ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, который можетъ опредѣлить условія его изданія, т. е. безъ цензуры или съ предварительной цензурою; во вторыхъ, каждое повременное изданіе должно имѣть одного или нѣсколькихъ отвѣтственныхъ редакторовъ, которые должны быть утверждены Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Званіе редактора не можетъ быть возложено и затѣмъ сохранено въ случаѣ, если лицо, носящее или желающее его принять, подвергнется лишенію или ограниченію правъ состоянія или отдачѣ подъ надзоръ полиціи по судебному приговору, во-вторыхъ, если лишится общей гражданской правоспособности и, въ третьихъ, если выѣдетъ за-границу безъ увѣдомленія Главнаго Управленія, или не возвратится по приглашенію того же Управленія по дѣламъ печати или другой власти. Право, выданное Министромъ на изданіе, сохраняетъ свою силу въ теченіи годичнаго срока; послѣ пропуска этого времени выданное разрѣшеніе теряетъ свою силу. Въ случаѣ перехода повременнаго изданія отъ одного издателя къ другому, Главное Управленіе должно быть объ этомъ заблаговременно увѣдомлено за подписью прежняго и новаго издателей. Второе условіе для повременныхъ изданій, выходящихъ безъ цензуры, есть представленіе залога. Залогъ отвѣчаетъ за денежныя взысканія, налагаемыя на повременныя изданія. Размѣръ его такой: во первыхъ, для ежедневныхъ газетъ или выходящихъ въ свѣтъ не менѣе 6 разъ въ недѣлю — 5 тысячъ рублей,

для прочихъ повременныхъ изданій 2500 руб. Отъ залога освобождаются изданія, выходящія съ разрѣшенія цензуры, всѣ тѣ, содержаніе которыхъ будетъ чисто ученое, хозяйственное и техническое и, наконецъ, изданія правительственныя, Университетовъ, Академій и ученыхъ обществъ и установленій. На каждой книжкѣ и выпускѣ изданія должна быть подпись редактора и типографіи и подписная цѣна. Кромѣ того издатели повременныхъ изданій должны представлять въ Цензурный Комитетъ экземпляръ каждаго нумера ихъ газеты и вообще изданія, выходящаго не менѣе 1 раза въ недѣлю одновременно съ приступомъ къ окончательному печатанію того нумера, экземпляръ каждаго выпуска изданія, выходящаго въ свѣтъ не рѣже 1 раза въ недѣлю и позже какъ за 4 дня до разсылки подписчикамъ и выпуска въ продажу. Отвѣтственность нашей цензуры по новымъ правиламъ 1865 года болѣе административная, чѣмъ судебная. Суду подлежатъ тѣ произведенія печати, которыя содержатъ въ себѣ точные признаки преступленія, предусмотрѣннаго во временныхъ правилахъ 1865 года или въ Улож. о наказ. Самая главная административная кара по закону 1865 года есть временное закрытіе періодическаго изданія. Для того, чтобы этой карѣ сообщить нѣкоторую легальную форму, Министру предоставляется дѣлать предостереженіе этому изданію. Въ каждомъ изъ предостереженій должна быть указана статья, подавшая къ тому поводъ; третье предостереженіе ведетъ къ закрытію изданія на срокъ, указанный Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, но не свыше 6 мѣсяцевъ. Изданіе, подвергшееся предостереженію, обязано напечатать его въ ближайшемъ нумерѣ, вышедшимъ послѣ того, подъ страхомъ штрафа въ 25 руб. за каждый нумеръ, когда изданіе выходитъ болѣе одного раза въ мѣсяцъ, и 100 руб. въ томъ случаѣ, когда оно выходитъ разъ въ мѣсяцъ и рѣже. О прекращеніи изданія Министръ Внутреннихъ Дѣлъ можетъ войти въ 1-ый Департаментъ Сената. Эти правила значительно измѣнены закономъ 1882 г., установившимъ указанный выше Комитетъ изъ 4 Министровъ, который имѣетъ право закрывать изданія безъ соблюденія всякихъ только-что указанныхъ условій. Кромѣ того періодическія изданія подвергаются отдѣльнымъ ограничительнымъ условіямъ, а именно всякое повременное изданіе обязано помѣстить безотлагательно и безденежно, безъ всякаго примѣчанія въ текстѣ и безъ всякихъ въ томъ же самомъ нумерѣ возраженій сообщенное ему правительствомъ оффиціальное опроверженіе или исправленіе обнародованныхъ тѣмъ изданіемъ извѣстій. Возраженіе должно быть подписано защищающимся и напечатано безъ всякихъ замѣчаній и поправокъ. 16-го іюня 1873 г. періодическія изданія ограничены въ томъ отношеніи, что правительству дано право воспрещать обнародованіе извѣстныхъ слуховъ и обнародованіе извѣстныхъ вопросовъ въ какихъ либо чрезвычайныхъ обстоятельствахъ. Эта мѣра въ сущности окончательно подорвала положеніе безцензурной печати и является гораздо худшей, чѣмъ предварительная цензура. Кромѣ произведеній печати надзору правительства подчиняются еще различныя иныя установленія, какъ-то всѣ тѣ, которыя подготовляютъ матеріалъ для печати. Эти установленія, типографіи, литографіи, словолитни и т. п., подчинены общему надзору властей, и имѣется въ виду, дабы, благодаря имъ, не проскочило

въ публику какое-либо произведеніе печатнаго слово, не желательное съ точки зрѣнія правительства. Кромѣ общихъ условій цензуры у насъ есть еще цензура придворная и духовная, при этомъ духовной цензурѣ подлежатъ книги собственно духовнаго содержанія, въ которыхъ содержится изложеніе догматовъ вѣры, толкованіе священнаго писанія, проповѣди, житія святыхъ и т. п., а также книги, назначенныя къ употребленію въ духовныхъ училищахъ всѣхъ христіанскихъ исповѣданій и на всѣхъ языкахъ. Книги же, относящіяся къ нравственности вообще и даже тѣ, въ коихъ разсужденія будутъ подкрѣпляемы ссылками на священное писаніе или приведеніемъ словъ изъ онаго, подлежатъ свѣтской цензурѣ. Если же въ такомъ сочиненіи встрѣтятся мѣста совершенно духовнаго содержанія, то они отдѣльно отъ всего прочаго передаются духовной цензурѣ. Придворная цензура есть цензура Министра Императорскаго Двора, и она примѣняется ко всѣмъ печатнымъ произведеніямъ, въ которыхъ излагаются устныя выраженія Государя и членовъ Императорской Фамиліи, а также сообщаются свѣдѣнія, касающіяся ихъ личныхъ дѣйствій. Кромѣ этого среди свѣтской цензуры существуетъ у насъ Комитетъ иностранной цензуры. Произведенія иностранной печати допускаются въ Россію не иначе, какъ по предварительному разсмотрѣнію цензуры. Свободнымъ пропускомъ пользуются только: 1) книги напечатанныя за-границей съ предварительнаго одобренія русской цензуры, 2) книги привозимыя на имя иностранныхъ дипломатическихъ агентовъ, 3) книги, которыя могутъ выписывать лица, имѣющія на то право, а таковыя суть: всѣ высшія ученыя и учебныя заведенія и нѣкоторыя изъ среднихъ, различныя административныя учрежденія, губернаторы, попечители округовъ и т. п.

§ 2. Свобода вѣры.

Основные законы въ ст. 45 говорятъ: „Свобода вѣры присвояется не токмо христіанамъ иностранныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ, да всѣ народы, въ Россіи пребывающіе, славятъ Бога Всемогущаго разными языками по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе Россійскихъ Монарховъ и моля Царя вселенной объ умноженіи благоденствія и укрѣпленіи силы Имперіи“. Такимъ образомъ предполагается полное признаніе вѣротерпимости, но у насъ не допускается вмѣстѣ съ тѣмъ непринадлежность ни къ какому исповѣданію. Въ Улож. о наказ. (ст. 196) и въ Уст. о пред. прест. (ст. 53) запрещается основывать новыя секты, но косвенно это запрещеніе распространяется на всѣ не признанныя вѣроученія. Дѣло въ томъ, что веденіе акта гражданскаго состоянія у насъ предоставлено духовенству, и только для раскольниковъ у насъ введенъ институтъ гражданскаго брака; раскольничьи метрики по закону 1874 г. ведутся полиціей. Если такимъ образомъ другія секты допускаются, то важный вопросъ является въ различіи правъ тѣхъ или иныхъ лицъ. Въ этомъ смыслѣ несомнѣнно преимущество дается христіанской вѣрѣ и среди христіанскихъ исповѣданій — православію, а именно запрещается переходъ изъ православія въ другія исповѣданія безусловно

затѣмъ при смѣшанныхъ бракахъ дѣти являются православными, и наконецъ лицо православнаго исповѣданія можетъ вступить въ бракъ исключительно съ лицомъ исповѣданія христіанскаго. Далѣе относительно перехода въ другія исповѣданія ставится только одно условіе—разрѣшеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Послѣдній моментъ свободы исповѣданія, какъ мы видѣли въ общей части, заключается въ свободѣ проповѣди; этого вопроса касается ст. 70 Уст. пред. прест., въ которой сказано: „Одна господствующая церьковь имѣетъ право въ предѣлалъ государства убѣждать не принадлежащихъ къ ней подданныхъ къ принятію ея ученія о вѣрѣ“. Въ ст. 71 сказано: „Никто безъ вѣдома и благословенія епархіальнаго архіерея проповѣдовать иновѣрнымъ православіе да не дерзаетъ.“ Такимъ образомъ самое право проповѣди у насъ крайне стѣснено, дозволено только для православной религіи и притомъ поставлено подъ контроль епархіальнаго архіерея. Теперь укажемъ на то, что нашъ законъ говоритъ собственно объ устройствѣ церкви, т. е. о признаніи за церковью извѣстныхъ правъ вѣроисповѣдныхъ обществъ. Въ основныхъ законахъ въ ст. 40 говорится, что русскій законъ признаетъ христіанскую православную католическую восточнаго исповѣданія церковь первенствующей и господствующей. Первенство православной церкви выражается въ томъ, что русскій Императоръ по ст. 41 Осн. Зак. долженъ принадлежать къ православной вѣрѣ, Онъ является (ст. 42) защитникомъ и хранителемъ догматовъ господствующей вѣры и блюстителемъ правовѣрія и всякаго въ церкви святой благочинія. Управленіе церковью сосредоточивается въ Святѣйшемъ Правительствующемъ Синодѣ, какъ то указано въ ст. 43 Основ. Зак. Святѣйшій Правительствующій Синодъ представляетъ для насъ высшую коллегію, о которой мы будемъ говорить ниже. Далѣе самое вѣдомство православнаго исповѣданія, иначе управленіе нашимъ духовенствомъ, находящееся подъ главенствомъ Оберъ-Прокурора Синода, является у насъ въ видѣ особаго министерства. Хотя Оберъ-Прокуроръ Синода поставленъ всего въ 4 классѣ, т. е. какъ бы на правахъ съ другими оберъ-прокурорами Сената, тѣмъ не менѣе ему всегда присвоивается положеніе равное министру, и онъ является таковымъ и въ нашихъ высшихъ государственныхъ установленіяхъ, и въ другихъ административныхъ отношеніяхъ, такъ по надзору за печатью въ совѣщаніяхъ 4 министровъ Оберъ-Прокуроръ является на правахъ министра. Далѣе важно указать на одну черту, что вѣдомство православнаго исповѣданія имѣетъ огромные собственные доходы отъ свѣчныхъ заводовъ и другихъ капиталовъ и такимъ образомъ представляетъ для насъ весьма любопытную организацію учрежденія, существующаго на свой собственный счетъ. У насъ есть и другое такое же вѣдомство, именно Императрицы Маріи. Иностранныя исповѣданія управляются у насъ департаментомъ духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій, подчиненнымъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Признанными вѣроисповѣдными обществами у насъ являются слѣдующія: римско-католическое, евангелическо-лютеранское, евангелическо-реформатское, армяно-григоріанское, караимское, еврейское, магометанское (шіитское и суннитское), ломаитское, илц буддійское. Духовной организаціи для язычниковъ не имѣется. Относи-

тельно организаціи духовныхъ властей будетъ у насъ сказамо ниже. Въ видѣ дополненія необходимо указать на положеніе у насъ раскольниковъ. Раскольники долгое время не пользовались никакими правами и только благодаря закону 1883 г. ихъ права значительно расширены. Раскольники, не пріемлющіе священства, не могли даже имѣть законныхъ дѣтей. Поэтому законъ 1874 г., установившій для нихъ гражданскій бракъ, является благодѣтельнымъ актомъ для цѣлой массы раскольниковъ. Далѣе въ 1883 г. въ законѣ о льготахъ раскольниковъ было 1) разрѣшено открытіе различныхъ молеленъ и другихъ молитвенныхъ домовъ и 2) разрѣшено имъ занимать различныя общественныя должности, отъ которыхъ они устранялись ранѣе. Такимъ образомъ наше законодательство все болѣе и болѣе идетъ на пути смягченія раскола, и расколъ во многихъ случаяхъ считается вѣроисповѣднымъ обществомъ вполнѣ признаннымъ и терпимымъ, запрещаются только секты особенно вредныя; такими являются тѣ, которыя отличаются наибольшимъ изувѣрствомъ, какъ скопцы, хлысты и т. п. Ограниченіе является въ томъ, что раскольничьи церкви не дожны имѣть внѣшняго вида православныхъ храмовъ и имѣть наружные колокола. Раскольничьи монастыри открывать не допускается. Далѣе общее ихъ положеніе выясняется ст. 45 Уст. о пред. прест. въ которой сказано, что раскольники не преслѣдуются за мнѣнія ихъ о вѣрѣ. Таковы существующія у насъ постановленія, касающіяся духовной свободы.

§ 3. Общества и компаніи.

Устройство обществъ, имѣющихъ экономическое значеніе, опредѣляется или законами гражданскими или Уставомъ торговымъ, таковы суть различныя наши товарищества на вѣрѣ, командитныя общества и наконецъ акціонерныя компаніи. Утвержденіе ихъ обыкновенно является у насъ въ видѣ акта верховной власти, они идутъ чрезъ Комитетъ Министровъ, имѣютъ Высочайше утвержденные уставы, изъ которыхъ нѣкоторые восходили на утвержденіе Государя Императора чрезъ Государственный Совѣтъ; но мелкія ассоціаціи, ссуда сберегательныя товарищества, промышленные товарищества и т. п. могутъ открываться и по разрѣшенію подчиненной власти: министра или даже мѣстной власти губернатора. Такой же характеръ имѣютъ различныя общества благотворительныя, общества вспоможенія и наконецъ общества, имѣющія какую либо увеселительную цѣль, общественныя собранія и клубы, таковыя требуютъ утвержденія подлежащаго Министра, главнымъ образомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ по Департаменту Полиціи. Наконецъ ученыя общества утверждаются обыкновенно Министромъ Народнаго Просвѣщенія, и въ случаѣ необходимости получить какія либо особыя привилегіи и преимущества, такой уставъ идетъ на Высочайшее утвержденіе, такимъ образомъ прошло утвержденіе Общества Охраненія Народнаго Здравія. Слѣдовательно каждый разрядъ общества у насъ предполагаетъ предварительное испрошеніе на утвержденіе его подлежащей высшей или подчиненной властью. Надо прибавить, что въ самомъ проше-

Типографія В. Безобразова и К° (Вас. Остр., 8 л., № 45).

ніи объ утвержденіи общества долженъ быть точно указанъ уставъ и составъ учредителей. Правитеьлственная власть имѣетъ полное право отказать въ утвержденіи этого общества, и такое ея рѣшеніе не подлежитъ ни чьему обжалованію. За симъ по вопросу о нашихъ ассоціаціяхъ надо замѣтить, что ассоціаціи, имѣющія чисто политическое значеніе, совершенно не допускаются въ нашемъ правѣ. Мы имѣемъ слѣдовательно или общества, преслѣдующія какую либо экономическую цѣль (торговыя компаніи, банки, биржевыя общества, сберегательныя товарищества, кассы вспоможенія и т. п.), или мы имѣемъ общества, преслѣдующія чисто научную цѣль (юридическія общества, физико-химическое, математическое, геологическое и т. п.), или въ третьихъ мы имѣемъ рядъ обществъ, которыя занимаются разработкой вопросовъ какъ научнаго, такъ и прикладнаго характера, къ такимъ обществамъ надо отнести Вольно-экономическое Общество, Общество сельскихъ хозяевъ въ Москвѣ, Общество Географическое, Охраненія Народнаго здравія, техническія общества, Общество содѣйствія промышленности и торговли и т. п., всѣ они нѣсколько отличаются отъ чисто научныхъ обществъ тѣмъ, что у каждаго изъ нихъ имѣется какая либо опредѣленная практическая функція. Императорское Вольно-экономическое общество, учрежденное при Екатеринѣ, могло имѣть у насъ несомнѣнно важное и политическое значеніе, оно является такимъ образомъ обществомъ, исполняющимъ извѣстную административную функцію въ государствѣ. Такъ напр. Вольно-экономическое Общество завѣдывало у насъ почти всѣмъ дѣломъ оспопрививанія, оно рассылало оспенную лимфу во всѣ мѣста Имперіи, оно же устраивало различныя выставки, собранія, съѣзды разныхъ сельскихъ хозяевъ и такимъ образомъ содѣйствовало распространенію полезныхъ сельско-хозяйственныхъ свѣдѣній въ государствѣ, слѣдовательно исполняло рядъ обязанностей, лежащихъ на органахъ администраціи. Въ этомъ смыслѣ такія общества, которыя отнесены мною къ послѣдней категоріи, могутъ быть разсматриваемы въ числѣ таковыхъ, которыя ставятъ цѣлью своей дѣятельности извѣстное общественное улучшеніе, поэтому и должны быть отнесены къ таковымъ, которыя стремятся удовлетворить извѣстные культурные интересы народа. Такимъ образомъ различныя общества у насъ могутъ преслѣдовать или чисто экономическія выгоды, клонящіяся къ обогащенію своихъ членовъ, или на оборотъ преслѣдовать иныя цѣли, которыя не могутъ приносить не только никакихъ матеріальныхъ выгодъ членамъ, а на оборотъ требовать отъ нихъ извѣстный рядъ жертвъ, хотя бы въ видѣ членскаго взноса. Такія общества наиболѣе желательны въ государствѣ, такъ какъ они служатъ необходимымъ подспорьемъ для государственной власти при преслѣдованіи задачъ общественнаго благосостоянія. Всякія такія общества могутъ имѣть или чисто теоретическую научную цѣль или наконецъ цѣль практическую—поддержанія въ обществѣ тѣхъ или иныхъ культурныхъ интересовъ. Такія общества слѣдовательно могутъ быть всѣ тѣ, которыя указаны нами подъ второй и третьей рубрикой. Очевидно, что всѣ эти виды нашихъ ассоціацій не суть какіе либо виды политическихъ ассоціацій, которыя совершенно запрещены нашимъ закономъ, какъ явныя, такъ и тайныя. Собственно политическими ассоціа-

ціями у насъ должны бы считаться дворянскія, земскія и городскія собранія, которыя по нашему праву суть скорѣе органы государственной власти, нѣкоторое исключеніе и натяжку можно сдѣлать только по отношенію къ дворянскимъ собраніямъ. Что касается указанныхъ выше трехъ видовъ собранія (земскихъ, городскихъ и крестьянскихъ), то всѣ они несомнѣнно имѣютъ значеніе органовъ государственной власти. Если право ассоціацій допускается у насъ въ нѣкоторомъ видѣ, то относительно правъ собраній въ западноевропейскомъ смыслѣ мы совершенно не имѣемъ никакого постановленія въ законодательствѣ. Нѣкоторый намекъ на это мы имѣемъ отчасти въ религіозныхъ собесѣдованіяхъ, которыя въ нѣкоторыхъ церквахъ, преимущественно столичныхъ, ввели священнослужители со своей паствой. Далѣе, нѣчто напоминающее митингъ или сходку мы имѣемъ въ собесѣдованіяхъ, которыя велись между раскольниками и христіанскими миссіонерами, сходства обоихъ этихъ случаевъ съ западноевропейскими собраніями и митингами заключалось именно въ томъ, что составъ лицъ, собравшихся на сходку, былъ совершенно случайный. Еще для собесѣдованій раскольниковъ иногда требовалась плата за входъ, для входа же въ церьковь для религіознаго собесѣдованія таковой платы не требовалось, слѣдовательно это всего болѣе подходитъ къ типу общественныхъ собраній континента, но это является въ нѣкоторомъ зародышѣ и о немъ можно упомянуть какъ о томъ шагѣ, развитіе котораго зависитъ еще отъ дальнѣйшаго успѣха нашей цивилизаціи и развитія политической жизни. Относительно третьяго вида общественной свободы — права петицій — мы уже говорили выше, опредѣляя такъ сказать право петицій, какъ право законодательнаго почина. И такъ мы указали на тѣ виды личной, экономической, духовной и общественной свободы, которые мы замѣчаемъ въ нашемъ правѣ. Что касается свободы политической, которую мы разумѣли выше какъ участіе народа въ одной изъ функцій государственной власти, то въ этомъ смыслѣ мы должны сказать, что наше право допускаетъ участіе народа въ судѣ и управленіи, въ судѣ это выражается въ видѣ должности присяжнаго засѣдателя, въ управленіи — въ видѣ органовъ земскаго, городскаго, крестьянскаго и дворянскаго самоуправленія. Подробная организація каждаго изъ этихъ видовъ будетъ указана въ организаціи учрежденій. Этимъ мы можемъ закончить обзоръ различныхъ законоположеній, касающихся опредѣленія правъ свободы въ нашемъ законодательствѣ и согласно указанной выше системѣ мы остановимся еще на условіяхъ временнаго ограниченія свободы.

ГЛАВА VI.

Пріостановка гарантій свободы.

§ 1. Положенія объ усиленной и чрезвычайной охранѣ.

Въ 1881 г. было издано положеніе объ усиленной чрезвычайной охранѣ, такъ какъ различныя волненія въ нашемъ обществѣ требовали съ точки зрѣнія

правительства сосредоточенія власти въ рукахъ администраціи, и въ этомъ отношеніи наше Положеніе объ усиленной охранѣ является очень похожимъ на то, которое въ Германіи издано подъ видомъ закона противъ общеопасныхъ стремленій соціалъ-демократіи, а во многихъ параграфахъ наше Положеніе является прямо списаннымъ съ положенія французскаго. Высшее направленіе дѣйствій по охранѣ государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ; требованія его, къ симъ предметамъ относящіяся, подлежатъ немедленному исполненію всѣми мѣстными начальствами. Всѣ вѣдомства обязаны оказывать полное содѣйствіе установленіямъ и лицамъ, коимъ ввѣрено охраненіе государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Таково содержаніе 1 ст. Зак. 1881 г. августа 14, носящаго названіе—Положеніе о мѣрахъ для охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Оно раздѣляется на 5 частей, эти слѣдующія: 1) общія правила, 2) правила о положеніи усиленной охраны, 3) правила о положеніи чрезвычайной охраны, 4) правила для мѣстностей, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи и 5) правила объ административной высылкѣ. Такимъ образомъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ въ силу этого Положенія является главнымъ начальникомъ полиціи Имперіи. Если генералъ-губернаторъ или главноначальствующій издастъ какое-либо распоряженіе, которое по мнѣнію Министра должно быть отмѣнено, то онъ можетъ испросить Высочайшее соизволеніе на отмѣну такого распоряженія или чрезъ Комитетъ Министровъ, или же прямо всеподданнѣйшимъ докладомъ, смотря по спѣшности дѣла. Изъ этого видно (ст. 2 Пол.), какую громадную власть даетъ этотъ законъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, всеподданнѣйшій докладъ Министра можетъ отмѣнить распоряженіе генералъ-губернатора, лица, ему не подчиненнаго. Въ видѣ гарантіи генералъ-губернаторской власти есть постановленіе, что о всякихъ такихъ всеподданнѣйшихъ докладахъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ долженъ довести до свѣдѣнія Комитета Министровъ Далѣе (ст. 3 Пол.) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ можетъ прямо испросить тѣмъ же порядкомъ или чрезъ Комитетъ Министровъ или всеподданнѣйшимъ докладомъ Высочайшее одобреніе по поводу какой либо экстренной мѣры. Слѣдовательно его власть можетъ быть распространена на отмѣну такихъ гарантій свободы въ государствѣ, которыя установлены актомъ верховной власти. Опять въ этихъ случаяхъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, испрося такое Высочайшее повелѣніе, долженъ довести только о семъ до свѣдѣнія Комитета Министровъ. Ст. 4 Пол. говоритъ о томъ, что тѣ или иныя мѣстности могутъ быть объявлены въ исключительномъ положеніи въ тѣхъ случаяхъ, „когда проявленіе преступной дѣятельности лицъ, злоумышляющихъ противъ государственнаго порядка и общественной безопасности, принимаетъ въ отдѣльной мѣстности столь угрожающій характеръ“. Кому же принадлежитъ установленіе такого исключительнаго порядка въ мѣстности? Право таковаго принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, а въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ генералъ-губернатору, сему послѣднему, но съ утвержденія того же Министра. Объявивъ мѣстность на положеніи усиленной охраны, Министръ доноситъ Правительствующему Сенату для распубликованія, а о

поводахъ къ оному представляетъ на Высочайшее благоусмотрѣніе чрезъ Комитетъ Министровъ. Положеніе чрезвычаиной охраны (ст. 9 Пол.) вводится не иначе, какъ Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ по докладу Министра Внутреннихъ Дѣлъ; тѣмъ же порядкомъ и прекращается дѣйствіе Положенія усиленной и чрезвычайной охраны, при этомъ въ ст. 12 указанъ срокъ—1 годъ для усиленной охраны и 6 мѣсяцевъ для чрезвычайной охраны, по истеченію котораго Министръ Внутреннихъ Дѣлъ снова долженъ входить въ Комитетъ Министровъ о продолженіи этого срока. Каково же юридическое положеніе мѣстностей, объявленныхъ на исключительномъ положеніи? Ст. 5 Пол. говоритъ: „Объявленіе мѣстности въ исключительномъ положеніи влечетъ за собой расширеніе круга обязанностей и предѣловъ власти существующихъ административныхъ установленій по охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности или возложеніе сихъ чрезвычайныхъ обязанностей или предоставленіе сей власти временно для сего учреждаемымъ правительственнымъ органамъ и, во-вторыхъ, усиленіе отвѣтственности какъ частныхъ, такъ и административныхъ властей за неисполненіе обязанностей, которыя будутъ на нихъ возложены при исключительномъ положеніи“. Смотря по степени опасности для общественнаго спокойствія, мѣстность можетъ быть объявлена въ положеніи усиленной или чрезвычайной охраны. Таково общее опредѣленіе того юридическаго положенія, въ которомъ находится мѣстность, объявленная въ положеніи той или иной охраны. Совершенное прекращеніе исключительнаго положенія въ данной мѣстности (ст. 13) влечетъ за собой немедленное возстановленіе полной силы дѣйствующихъ въ обыкновеннол время законовъ и отмѣну всѣхъ временныхъ постановленій, принятыхъ въ виду сего положенія. Теперь укажемъ болѣе частнымъ образомъ, въ чемъ состоитъ Полож. объ усиленной и чрезвычайной охранѣ. Когда мѣстность объявлена на положеніи усиленной охраны, то генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ или градоначальникамъ присвоиваются важныя права по изданію обязательныхъ постановленій по предметамъ, относящимся къ нарушенію общественнаго порядка и государственной безопасности и также имъ дается право налагать весьма большія наказанія за нарушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій, арестъ не свыше 3 мѣсяцевъ и денежный штрафъ до 500 руб. Генералъ-губернаторы, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, губернаторы и градоначальники имѣютъ право 1) разрѣшать административнымъ порядкомъ дѣла о нарушеніи изданныхъ ими обязательныхъ постановленій, 2) воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія, 3) дѣлать распоряженіе о закрытіи всякихъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній какъ срочно, такъ и на все время объявленнаго положенія усиленной охраны, и 4) воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны. Эта высылка опредѣляется правилами, указанными въ 5 раздѣлѣ закона 1881 г., а именно: „Подлежащая власть (ст. 33), убѣдившись въ необходимости высылки частнаго лица, представляетъ объ этомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, съ подробнымъ объясненіемъ основаній къ принятію этой мѣры“. Предварительный арестъ лица, предназначеннаго къ

высылкѣ по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, можетъ быть продолженъ впредь до разрѣшенія вопроса о высылкѣ. Такое представленіе разбирается въ особомъ совѣщаніи при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, состоящемъ подъ предсѣдательствомъ Товарища Министра, завѣдующаго полиціей, изъ двухъ членовъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и двухъ членовъ отъ Министерства Юстиціи. Постановленія совѣщанія утверждаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Совѣщаніе можетъ потребовать необходимыхъ дополненій и разъясненій и даже вызвать для личнаго объясненія предназначенное къ высылкѣ лицо. Лицо можетъ быть выслано въ опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи съ обязательствомъ безотлучнаго пребыванія на срокъ отъ 1 — 5 лѣтъ. Таковы права мѣстной власти по непосредственному охраненію общественнаго спокойствія. Но за симъ ст. 17 Зак. даетъ генералъ-губернаторамъ, гдѣ они существуютъ, или Министру Внутреннихъ Дѣлъ въ другихъ мѣстностяхъ право направлять дѣла по политическимъ преступленіямъ особымъ судебнымъ порядкомъ. Генералъ-губернаторъ въ предѣлахъ губерніи, ему подчиненной, и Министръ Внутреннихъ Дѣлъ во всѣхъ другихъ мѣстахъ могутъ: 1) передавать на разсмотрѣніе военнаго суда, когда они признаютъ это необходимымъ въ видахъ огражденія общественнаго порядка и спокойствія, всѣ дѣла, предусмотрѣнныя общими уголовными законами, для сужденія ихъ по закону военнаго времени, 2) требовать разсмотрѣнія при закрытыхъ дверяхъ всѣхъ тѣхъ судебныхъ дѣлъ, публичное разсмотрѣніе которыхъ можетъ подать поводъ къ возбужденію умовъ и нарушенію порядка; 3) они могутъ требовать разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ или при закрытыхъ дверяхъ или же даже при недопущеніи въ залу засѣданія никакого посторонняго лица, за исключеніемъ должностныхъ лицъ и лицъ, о допущеніи которыхъ будутъ просить подсудимые и потерпѣвшіе отъ преступленія; по желанію послѣднихъ допускаются въ семъ случаѣ только ихъ супруги и родственники въ прямой линіи, восходящей или нисходящей, не болѣе однако же однако лица со стороны каждаго изъ подсудимыхъ или потерпѣвшихъ. Лица, преданныя военному суду, судятся по законамъ военнаго времени и утвержденіе всѣхъ приговоровъ военнаго суда принадлежитъ генералъ губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ имъ не подчиненныхъ, командующему войсками военнаго округа. Кромѣ высшихъ властей и мѣстные начальники полиціи, а также начальники жандармскаго управленія и ихъ помощники имѣютъ право дѣлать слѣдующія распоряженія: 1) предварительно задерживать не дальше 2 недѣль всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, и 2) производить во всякое время обыска во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ, фабрикахъ, заводахъ и т. п. и налагать арестъ на всякаго рода имущество, указывающее на преступность дѣйствій или намѣреній заподозрѣннаго лица. Ст. 22 означеннаго Полож. въ видѣ страха для администраціи указываетъ, что наказанія за непринятіе мѣръ по охраненію спокойствія могутъ быть наложены на провинившихся должностныхъ лицъ не только одной, но даже и

двумя степенями выше. Когда мѣстность объявлена въ положеніи чрезвычайной охраны, то сохраняются всѣ указанные выше права администраціи, но со слѣдующими важными ограниченіями. Генералъ-губернаторамъ присвоиваются права Главноначальствующихъ и права Главнокомандующихъ арміею въ военное время. Права Главноначальствующихъ могутъ быть опредѣлены каждый разъ особо Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ. Въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ генералъ-губернаторовъ, указывается Высочайшею властью особое лицо, которому присвоиваются означенныя права Главноначальствующаго. Права эти суть слѣдующія: Ст. 26: „Главноначальствующему, независимо отъ правъ, указанныхъ въ статьяхъ 14 — 22 Пол. усил. охр., предоставляется въ предѣлахъ подвѣдомственной ему мѣстности: 1) право подчинять нѣкоторыя изъ мѣстностей ввѣреннаго ему края особо для сего назначеннымъ лицамъ и относить къ предметамъ вѣдомства сихъ послѣднихъ не только гражданское управленіе, на основаніяхъ, опредѣленныхъ спеціальною инструкціею, но и командованіе войсками въ томъ случаѣ, если упомянутыя лица принадлежатъ къ военному званію; 2) право учреждать для содѣйствія существующимъ органамъ полиціи особыя военно-полицейскія команды, съ кругомъ правъ и обязанностей, указываемыхъ при самомъ ихъ учрежденіи; 3) право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ, съ передачею оныхъ къ производству военнаго суда въ порядкѣ, установленномъ статьями 17 и 18 сего приложенія, или съ подчиненіемъ ихъ администуативному разрѣшенію, въ предѣлаыъ карательной власти, предоставленной ему на основаніи пункта 5 сей статьи; 4) право налагать на срокъ объявленнаго положенія чрезвычайной охраны секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда путемъ распоряженія такими имуществами или доходами съ оныхъ достигаются преступныя цѣли, или когда упущенія по управленію таковыми влекутъ за собою опасныя для общественнаго порядка послѣдствія. Управленія имуществомъ, на которое наложенъ секвестръ, поручается мѣстнымъ учрежденіямъ вѣдомства государственныхъ имуществъ; при чемъ издержки по управленію покрываются изъ доходовъ съ этого имущества; остающійся же чистый доходъ съ секвестрованнаго имущества возвращается владѣльцу не ранѣе освобожденія имушества отъ секвестра; 5) право подвергать въ административномъ порядкѣ лицъ заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости на три мѣсяца, или аресту на тотъ же срокъ, или денежному штрафу до трехъ тысячъ рублей какъ за нарушеніе обязательныхъ постановленій, такъ и за проступки, объ изъятіи коихъ изъ вѣдомства судовъ будетъ заранѣе объявлено; 6) право устранять отъ должности на время объявленнаго положенія чрезвычайной охраны чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, а также лицъ, служащихъ по выборамъ въ сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ; изъ сего исключаются только лица, занимающія должности первыхъ трехъ классовъ; 7) право разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собра-

ній; 8) право пріостановлять періодическія изданія на все время объявленнаго чрезвычайнаго положенія, и 9) право закрывать учебныя заведенія на срокъ не долѣе однаго мѣсяца. О причинахъ принятія этой мѣры Главноначальствующій обязывается сообщить подлежащему начальству учебнаго заведенія, а также Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который, если бы признавалъ настоятельно необходимымъ продлить срокъ закрытія учебнаго заведенія, вноситъ о томъ представленій въ Комитетъ Министровъ.“ Таково Положеніе усиленной и чрезвычайной охраны. Въ ст. 28 Полож. говорится, что кромѣ указанныхъ объясненій мѣстности въ исключительномъ положеніи, можетъ быть сдѣлано, по указанію Комитета Министровъ, введеніе въ той или иной мѣстности особыхъ правилъ, усиливающихъ дѣйствіе администраціи по надзору за общественнымъ спокойствіемъ. Эти правила суть слѣдующія: 1) Мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется: подвергать лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противоположнымъ сообществамъ, предварительному аресту на срокъ не болѣе 7 дней и производить у такихъ лицъ обыски и выемки. Далѣе губернаторамъ и градоначальникамъ могутъ быть предоставлены права; 2) губернаторы и градоначальники могутъ получить тѣ же права, которыя даются имъ въ Полож. объ усиленной охранѣ, именно требовать увольненія по неблагонадежности всѣхъ лицъ, служащихъ въ мѣстности. 3) Министръ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министромъ юстиціи можетъ предавать военному суду лицъ, виновныхъ въ государственномъ преступленіи, а также обвиняемыхъ за вооруженное сопротивленіе властямъ, коль скоро таковое сопротивленіе сопровождалось убійствомъ или нанесеніемъ ранъ, увѣчьемъ, побоями и т. п. Этими правилами опредѣляется у насъ пріостановка законнаго порядка мѣстности, въ случаѣ какого либо внутренняго безпорядка.

§ 2. Объявленіе военнаго положенія.

Мѣстности, входящія въ раіонъ театра военныхъ дѣйствій и имѣющія особо важное значеніе для интересовъ государственныхъ и спеціально военныхъ, могутъ быть объявляемы состоящими на военномъ положеніи, и притомъ или одновременно съ объявленіемъ мобилизаціи, или впослѣдствіи. Въ первомъ случаѣ военное положеніе объявляется не иначе, какъ по Высочайшему повелѣнію, во второмъ — оно можетъ быть объявлено также властью главнокомандующаго и командующихъ арміями, которые тогда сообщаютъ объ этомъ министру внутреннихъ дѣлъ для распубликованія чрезъ Сенатъ во всеобщее свѣдѣніе.

Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи, генералъ-губернатору или главноначальствующему предоставляются всѣ тѣ права, коими главноначальствующій пользуется при чрезвычайной охранѣ, и кромѣ того имъ предоставляется право высылать иностранцевъ за границу (ст. 18—24).

Но вмѣстѣ съ тѣмъ генералъ-губернаторъ или главноначальствующій подчиняется командующему арміей, причемъ командующій можетъ отмѣнять распоряженія гражданскаго начальства, касающіяся охраненія государственнаго порядка и давать ему по этому предмету предписанія (ст. 13). Командующій арміей имѣетъ право: 1) воспрещать удаляться изъ мѣста ихъ жительства такимъ лицамъ, которыхъ по ихъ званію, ремеслу или занятію предполагается привлечь къ работамъ для достиженія цѣлей войны; 2) назначать общія и частныя реквизиціи; 3) воспрещать вывозъ необходимыхъ для работъ орудій и матеріаловъ, а также продовольственныхъ и перевозочныхъ средствъ, фуража, дровъ и тому подобныхъ предметовъ, могущихъ потребоваться для войскъ, и 4) уполномочивать къ принятію такихъ мѣръ подчиненныхъ начальниковъ (ст. 10). Независимо отъ этого каждый военный начальникъ въ правѣ, подъ личною отвѣтственностью, распорядиться уничтоженіемъ строеній и истребленіемъ всего, что по военнымъ соображеніямъ можетъ затруднить движеніе нашихъ войскъ или благопріятствовать непріятелю. Но за все уничтоженное производится вознагражденіе, опредѣляемое особой комиссіей, состоящей подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя (ст. 11). Если будетъ признано необходимымъ для охраненія государственнаго порядка или успѣха веденія войны принять не предусмотрѣнную закономъ чрезвычайную мѣру, то она можетъ быть принята властью главнокомандующаго съ доведеніемъ о томъ до свѣдѣнія Государя (ст. 12).

Съ введеніемъ военнаго положенія силою закона передаются вѣдѣнію военнаго суда и подлежатъ наказанію по законамъ военнаго времени всѣ дѣла: 1) о бунтѣ и государственной измѣнѣ; 2) объ умышленныхъ поджогахъ или иномъ истребленіи, либо приведеніи въ негодность предметовъ воинскаго снаряженія и вооруженія и вообще всего, принадлежащаго къ средствамъ нападенія или защиты, а также запасовъ продовольствія и фуража; 3) о поврежденіи средствъ и сооруженій, назначенныхъ для передвиженія, переправы, передачи извѣстій, судоходства, предупрежденія наводненій и водоснабженія, и 4) о нападеніи на часоваго или военный караулъ (ст. 17).

14215.

М. И. СВѢШНИКОВЪ.

БИБЛІОТЕКА
УЧЕНАГО КОМИТЕТА МИН. ФН.

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

ТОМЪ II.

ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ

(КОНСПЕКТЪ).

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Книжный Магазинъ К. Л. Риккера.
Невскій просп. 14.

1895.

Типографія В. Безобразова и Комп.
(Вас. Остр., 8 л., № 45).

КНИГА III.

ВЫСШІЯ И ЦЕНТРАЛЬНЫЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ.

ГЛАВА I.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.

Государственный Совѣтъ, говоритъ пр. Градовскій, есть вообще установленіе, признанное подавать свои мнѣнія по вопросамъ, подлежащимъ непосредственному разрѣшенію верховной власти. „Поэтому совѣтъ по самой природѣ своей является учрежденіемъ совѣщательнымъ и никакого рѣшающаго голоса не имѣетъ. На это-же указываетъ и ст. 1-я Учрежд. Госуд. Совѣта, которая прямо говоритъ, что Государственный Совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія, въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству, соображаются, и чрезъ него восходятъ къ Верховной Императорской Власти". Изъ исторіи русскаго права извѣстно, что составитель проекта Государственнаго Совѣта — Сперанскій думалъ первоначально отвести ему въ ряду государственныхъ учрежденій мѣсто французскаго „conseil d'état", т. е. правительственнаго совѣта, но, благодаря тому, что проектъ Сперанскаго о преобразованіи всего русскаго государственнаго строя въ цѣломъ видѣ не прошелъ, Государственный Совѣтъ отчасти замѣнилъ собою предполагаемую Государственную Думу и сталъ учрежденіемъ, по преимуществу законодательнымъ. Пр. Коркуновъ, опредѣляя природу Государственнаго Совѣта, прямо говоритъ, что Г. С. есть органъ, „содѣйствующій монарху въ осуществленіи его законодательныхъ функцій".

Государственный Совѣтъ составляется изъ особъ, назначаемыхъ Высочайшею властью (ст. 2). Министры суть члены Государственнаго Совѣта по ихъ званію (ст. 4). Предсѣдательствуетъ въ Государственномъ Совѣтѣ Государь Императоръ (Ст. 5) или лицо, имъ ежегодно назначаемое (ст. 6 и 7). Цѣль Государственнаго Совѣта — служить обезпеченіемъ законности въ государственномъ управленіи. Эту цѣль въ особенности подчеркиваетъ манифестъ объ Учрежденіи Г. С. и ст. 50 Осн. Зак. Росс. Имп., которая гласитъ, что „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государствен-

номъ Совѣтѣ и потомъ уже восходятъ на Высочайшее разсмотрѣніе“. Государственный Совѣтъ, смотря по предметамъ разсмотрѣнія, представляется или въ цѣломъ видѣ, въ видѣ Общаго Собранія, или-же въ видѣ отдѣльныхъ департаментовъ. Такихъ департаментовъ четыре, а именно: 1) Законовъ; 2) Дѣлъ Военныхъ; 3) Дѣлъ Гражданскихъ и Духовныхъ; 4) Государственной экономіи. Кромѣ того при Государственномъ Совѣтѣ состоятъ: 1) Особое присутствіе для разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія Департаментовъ Правительствующаго Сената и 2) Государственная Канцелярія. Кромѣ того до 1893 г. существовалъ т. н. Кодификаціонный Отдѣлъ. Разсматривая далѣе учрежденіе Государственнаго Совѣта, мы должны остановиться на слѣдующихъ вопросахъ. Во-первыхъ, мы опредѣлимъ компетенцію Государственнаго Совѣта, раздѣляя ее на 4 основныя группы, а именно: дѣла законодательныя, административныя, финансовыя и судебныя. Затѣмъ, намъ необходимо будетъ опредѣлить распредѣленіе этихъ дѣлъ по департаментамъ и, наконецъ, порядокъ дѣлопроизводства въ Государственномъ Совѣтѣ, какъ обыкновенный, такъ и особенный. И такъ, приступимъ къ первому вопросу.

§ 1. Компетенція Государственнаго Совѣта.

Опредѣленіемъ компетенціи Государственнаго Совѣта занимается 23 ст. Учр. Г. С., которая разбивается на 24 пункта. Но мы, согласно принятому заранѣе плану, распредѣлимъ всѣ предметы вѣдомства по четыремъ основнымъ группамъ. Раньше всего мы разсмотримъ группу законодательную. На основаніи вышеприведенной нами статьи 50-й Осн. Зак. и также 198 ст. Учрежд. Мин. всѣ законопроекты предварительно обсуждаются въ Государственномъ Совѣтѣ и не могутъ иначе какъ черезъ Совѣтъ быть представляемы на Высочайшее Утвержденіе, причемъ компетенція Госуд. Совѣта захватываетъ собою не только интегральную часть законодательства, т. е. образованіе новыхъ законовъ, или полную отмѣну старыхъ, но его разсмотрѣнію подлежатъ также частичныя отмѣны и измѣненія. Изъ этого общаго правила существуютъ нѣкоторыя изъятія, опредѣленныя въ 24 ст. Учрежд. Г. С. и 55 ст. Осн. Зак. Эти изъятія касаются 1) словесныхъ повелѣній Государя Императора (ст. 55); 2) дѣлъ, представляемыхъ на Высочайшее разсмотрѣніе непосредственно Военнымъ или Адмиралтействъ-Совѣтомъ; 3) дѣлъ, предоставляемыхъ непосредственному докладу Министровъ (ст. 161 и 170 Учр. Мин.) и 4) соображеній Комитета Министровъ и Правительствующаго Сената.

Изъ всего вышесказаннаго ясно, что наше законодательство стремилось создать въ лицѣ Государственнаго Совѣта такое учрежденіе, въ которомъ была-бы сконцентрирована вся та часть законодательной дѣятельности, которая охватываетъ собою предварительное разсмотрѣніе и разработку представленнаго законопроекта. Его роль подходитъ къ роли парламентскихъ комиссій въ конституціонныхъ государствахъ, съ тою только разницею, что

тамъ участіе комиссіи въ обсужденіи законопроекта необязательно, между тѣмъ, какъ обсужденіе такового въ Государственномъ Совѣтѣ у насъ за исключеніемъ вышеприведенныхъ изъятій обязательно. Къ тому-же иниціатива этихъ изъятій принадлежитъ исключительно Государю.

Группу административную составляютъ предметы по высшимъ административнымъ вопросамъ, насколько они требуютъ утвержденія со стороны Верховной Власти. Въ этой области, въ виду существованія наряду съ Государственнымъ Совѣтомъ еще высшаго административнаго органа— Комитета Министровъ, роль перваго является какъ-бы конкурирующею съ послѣднимъ. И дѣйствительно, по ст. 23 Учр. Госуд. Сов. ему въ области высшей администраціи принадлежитъ право разсмотрѣнія по слѣдующимъ вопросамъ:

Пунктъ 4-й *). Мѣры и распоряженія общія, пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ, уставовъ и учрежденій.

Пунктъ 5. Общія внутреннія мѣры, въ чрезвычайныхъ случаяхъ пріемлемыя.

Пунктъ 6. Объявленіе войны, заключеніе мира и другія важныя мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію.

Пунктъ 16. Дѣла объ утвержденіи въ почетныхъ достоинствахъ.

Пунктъ 24. Дѣла, по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносимыя.

Наряду съ этимъ, разсматривая компетенцію Комитета Министровъ, мы въ 26 ст. Учр. Ком. Мин. видимъ, что ему принадлежитъ право разсмотрѣнія по дѣламъ, относящимся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія народнаго и ко всякому чрезвычайному происшествію. (Пунктъ 1-й, а). Такимъ образомъ, объявленіе мѣстности въ положеніи усиленной или чрезвычайной охраны, долженствующее по общему смыслу пункта 5-го 23 ст. Учр. Гос. Сов. принадлежать послѣднему, принадлежитъ на самомъ дѣлѣ Комитету Министровъ. Затѣмъ дословно повторяются въ Учрежденіи Ком. Мин. пункты 22 и 23 ст. Учр. Госуд. Совѣта, гдѣ они входятъ подъ пункты 18 и 19—26 ст. Учр. Ком. Мин. объ отмѣнѣ или измѣненіяхъ земскихъ собраній и городскихъ думъ.

Такимъ образомъ, въ сферѣ административной разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта подлежитъ цѣлый рядъ вопросовъ, касающихся болѣе или менѣе важныхъ сторонъ нашего управленія и вносимыхъ туда часто наряду съ другими административными учрежденіями.

Область финансовая. Высшая финансовая власть составляетъ одну изъ существеннѣйшихъ сторонъ государственнаго самодержавія. Въ странахъ, гдѣ высшая верховная власть принадлежитъ народу, область высшаго финансоваго управленія является самымъ надежнымъ средствомъ для сохраненія и дальнѣйшаго проведенія важнѣйшихъ правъ. Поэтому всѣ конституціи предоставляютъ финансовое верховенство, какъ лучшую гарантію независимости народнаго представительства, законодательнымъ учрежденіямъ. Наше

---

*) Ст. 23 Учр. Госуд. Сов.

право пошло въ этомъ отношеніи по слѣдамъ Западной Европы и передало обсужденіе вопросовъ по высшему финансовому управленію государственному совѣту.

Въ область его компетенціи по этой группѣ входятъ:

1) Государственная роспись доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты Министерствъ и главныхъ управленій, сверхсмѣтные кредиты, дополненіе росписанія существующихъ по разнымъ управленіямъ сборовъ и доходовъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ управленій, способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры (Пунктъ 7).

2) Дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частныя руки (Пунктъ 8).

3) Дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчужденныя для нуждъ государства (Пунктъ 9).

4) Смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія (Пунктъ 10).

5) Введеніе въ пользу городскихъ поселеній новыхъ сборовъ и налоговъ, требующихъ законодательнаго учрежденія (Пунктъ 11).

6) Утвержденіе различныхъ штатовъ, хотя-бы и временныхъ (Пунктъ 12).

7) Разсмотрѣніе отчетовъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ (Пунктъ 13).

8) Сложеніе казенныхъ недоимокъ и казенныхъ взысканій (Пунктъ 14).

Кромѣ того къ области финансовой также отчасти относятся и вышеупомянутые пункты 22 и 23, трактующіе объ отмѣнѣ рѣшеній земскихъ собраній и Городскихъ думъ, когда таковыя рѣшенія клонятся къ вреду мѣстнаго населенія и когда отмѣна или измѣненіе таковыхъ вызываетъ возвышеніе земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго этими органами размѣра.

Представленія эти разсматриваются въ порядкѣ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ.

Четвертую и послѣднюю группу вопросовъ, подлежащихъ обсужденію Государственнаго Совѣта, составляетъ область судебная. Какъ-бы ни была отдѣлена судебная власть отъ исполнительной, Власти Верховной всегда принадлежатъ нѣкоторыя судебныя функціи, составляющія неотъемлемую часть ея прерогативъ. Таково право помилованія, осуществляемое у насъ черезъ представленіе Министра Юстиціи Государемъ Императоромъ.—Кромѣ того, нѣкоторыя дѣла изъ области судебной проходятъ на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Государственный Совѣтъ. Къ числу такихъ дѣлъ принадлежатъ:

1) дѣла по обжалованію рѣшенія департаментовъ Прав. Сената, кромѣ кассаціонныхъ.

Но законъ оговариваетъ, что подобное обжалованіе не есть апелляція, такъ-какъ рѣшенія, постановленныя по правиламъ о дѣлопроизводствѣ въ Сенатѣ и по которымъ не послѣдовало протеста оберъ-прокурора, считаются окончательными. Но, предвидя возможность крайнихъ случаевъ, „въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было-бы от-

нять избавленіе у страждущаго“, законъ дозволяетъ приносить жалобы на Высочайшее имя съ просьбою о перенесеніи дѣла въ общее собраніе Сената. Подобныя дѣла подлежатъ сначала разсмотрѣнію Особаго Присутствія, составляемаго изъ предсѣдателя и 4 членовъ, назначаемыхъ Государемъ изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта, и сенаторовъ, которое разсматриваетъ основательность жалобы и передаетъ затѣмъ уже дѣло съ своими заключеніями на обсужденіе Госуд. Совѣта.

2) Затѣмъ Государственному Совѣту принадлежитъ „производство слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами, въ случаѣ обвиненій, удостоенныхъ предварительнаго Высочайшаго уваженія.

Распредѣленіе дѣлъ по департаментамъ Госуд. Совѣта происходитъ на слѣдующихъ основаніяхъ (ст. 25, Учр. Гос. Сов.).

1) Въ Департаментъ законовъ входитъ все то, что по существу своему составляетъ предметъ закона.

2) Въ Департаментъ Военныхъ дѣлъ входятъ предметы Министерствъ Военнаго и Морского.

3) Въ Департаментъ Гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ входятъ дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи.

4) Къ Департаменту государственной экономіи принадлежатъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ.

Однако, такое распредѣленіе компетенціи между департаментами не безусловно; предсѣдатель Гос. Совѣта можетъ, въ случаѣ обремененія одного департамента, передать дѣло въ другой, менѣе обремененный.

§ 2. Дѣлопроизводство Гос. Совѣта.

Относительно дѣлопроизводства Гос. Совѣта существуютъ: 1) общія правила, 2) особыя правила, установленныя для внесенія и разсмотрѣнія ежегоднаго государственнаго бюджета.

Общія правила разбиваются 1) на порядокъ засѣданія и 2) на порядокъ постепеннаго движенія и обсужденія дѣла въ Совѣтѣ и поднесенія его на Высочайшее усмотрѣніе. Засѣданіе департамента считается законнымъ, если въ немъ присутствуетъ не менѣе трехъ членовъ, считая предсѣдателя. Министры, являющіеся въ департаментъ, не принимаются въ разсчетъ. Сверхъ членовъ департамента и министровъ могутъ на засѣданіяхъ присутствовать особо приглашенныя постороннія лица, мнѣнія которыхъ выслушать считаетъ департаментъ полезнымъ. Министры могутъ вмѣсто себя посылать своихъ товарищей, и для дачи объясненій директоровъ департамента по роду дѣлъ.

Кромѣ засѣданій отдѣльныхъ департаментовъ могутъ быть засѣданія соединенныхъ департаментовъ. Предсѣдательство принадлежитъ въ такомъ случаѣ предсѣдателю департамента, гдѣ возникло дѣло.

Въ общемъ собраніи должны присутствовать всѣ члены. Неприбывшіе должны увѣдомить государственную канцелярію о причинахъ неявки; эти

право пошло въ этомъ отношеніи по слѣдамъ Западной Европы и передало обсужденіе вопросовъ по высшему финансовому управленію государственному совѣту.

Въ область его компетенціи по этой группѣ входятъ:

1) Государственная роспись доходовъ и расходовъ и финансовыя смѣты Министерствъ и главныхъ управленій, сверхсмѣтные кредиты, дополненіе росписанія существующихъ по разнымъ управленіямъ сборовъ и доходовъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ управленій, способы уравненія государственныхъ доходовъ и расходовъ и чрезвычайныя финансовыя мѣры (Пунктъ 7).

2) Дѣла объ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имуществъ въ частныя руки (Пунктъ 8).

3) Дѣла о вознагражденіи частныхъ лицъ за имущества, отчужденныя для нуждъ государства (Пунктъ 9).

4) Смѣты и раскладки земскихъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія (Пунктъ 10).

5) Введеніе въ пользу городскихъ поселеній новыхъ сборовъ и налоговъ, требующихъ законодательнаго учрежденія (Пунктъ 11).

6) Утвержденіе различныхъ штатовъ, хотя-бы и временныхъ (Пунктъ 12).

7) Разсмотрѣніе отчетовъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ (Пунктъ 13).

8) Сложеніе казенныхъ недоимокъ и казенныхъ взысканій (Пунктъ 14).

Кромѣ того къ области финансовой также отчасти относятся и вышеупомянутые пункты 22 и 23, трактующіе объ отмѣнѣ рѣшеній земскихъ собраній и Городскихъ думъ, когда таковыя рѣшенія клонятся къ вреду мѣстнаго населенія и когда отмѣна или измѣненіе таковыхъ вызываетъ возвышеніе земскаго или городского обложенія противъ опредѣленнаго этими органами размѣра.

Представленія эти разсматриваются въ порядкѣ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ.

Четвертую и послѣднюю группу вопросовъ, подлежащихъ обсужденію Государственнаго Совѣта, составляетъ область с у д е б н а я. Какъ-бы ни была отдѣлена судебная власть отъ исполнительной, Власти Верховной всегда принадлежатъ нѣкоторыя судебныя функціи, составляющія неотъемлемую часть ея прерогативъ. Таково право помилованія, осуществляемое у насъ черезъ представленіе Министра Юстиціи Государемъ Императоромъ.—Кромѣ того, нѣкоторыя дѣла изъ области судебной проходятъ на Высочайшее усмотрѣніе черезъ Государственный Совѣтъ. Къ числу такихъ дѣлъ принадлежатъ:

1) дѣла по обжалованію рѣшенія департаментовъ Прав. Сената, кромѣ кассаціонныхъ.

Но законъ оговариваетъ, что подобное обжалованіе не есть апелляція, такъ-какъ рѣшенія, постановленныя по правиламъ о дѣлопроизводствѣ въ Сенатѣ и по которымъ не послѣдовало протеста оберъ-прокурора, считаются окончательными. Но, предвидя возможность крайнихъ случаевъ, „въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было-бы от-

нять избавленіе у страждущаго“, законъ дозволяетъ приносить жалобы на Высочайшее имя съ просьбою о перенесеніи дѣла въ общее собраніе Сената. Подобныя дѣла подлежатъ сначала разсмотрѣнію Особаго Присутствія, составляемаго изъ предсѣдателя и 4 членовъ, назначаемыхъ Государемъ изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта, и сенаторовъ, которое разсматриваетъ основательность жалобы и передаетъ затѣмъ уже дѣло съ своими заключеніями на обсужденіе Госуд. Совѣта.

2) Затѣмъ Государственному Совѣту принадлежитъ „производство слѣдствія надъ министрами и генералъ-губернаторами, въ случаѣ обвиненій, удостоенныхъ предварительнаго Высочайшаго уваженія.

Распредѣленіе дѣлъ по департаментамъ Госуд. Совѣта происходитъ на слѣдующихъ основаніяхъ (ст. 25, Учр. Гос. Сов.).

1) Въ Департаментъ законовъ входитъ все то, что по существу своему составляетъ предметъ закона.

2) Въ Департаментъ Военныхъ дѣлъ входятъ предметы Министерствъ Военнаго и Морского.

3) Въ Департаментъ Гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ входятъ дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи.

4) Къ Департаменту государственной экономіи принадлежатъ предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ.

Однако, такое распредѣленіе компетенціи между департаментами не безусловно; предсѣдатель Гос. Совѣта можетъ, въ случаѣ обремененія одного департамента, передать дѣло въ другой, менѣе обремененный.

§ 2. Дѣлопроизводство Гос. Совѣта.

Относительно дѣлопроизводства Гос. Совѣта существуютъ: 1) общія правила, 2) особыя правила, установленныя для внесенія и разсмотрѣнія ежегоднаго государственнаго бюджета.

Общія правила разбиваются 1) на порядокъ засѣданія и 2) на порядокъ постепеннаго движенія и обсужденія дѣла въ Совѣтѣ и поднесенія его на Высочайшее усмотрѣніе. Засѣданіе департамента считается законнымъ, если въ немъ присутствуетъ не менѣе трехъ членовъ, считая предсѣдателя. Министры, являющіеся въ департаментъ, не принимаются въ разсчетъ. Сверхъ членовъ департамента и министровъ могутъ на засѣданіяхъ присутствовать особо приглашенныя постороннія лица, мнѣнія которыхъ выслушать считаетъ департаментъ полезнымъ. Министры могутъ вмѣсто себя посылать своихъ товарищей, и для дачи объясненій директоровъ департамента по роду дѣлъ.

Кромѣ засѣданій отдѣльныхъ департаментовъ могутъ быть засѣданія соединенныхъ департаментовъ. Предсѣдательство принадлежитъ въ такомъ случаѣ предсѣдателю департамента, гдѣ возникло дѣло.

Въ общемъ собраніи должны присутствовать всѣ члены. Неприбывшіе должны увѣдомить государственную канцелярію о причинахъ неявки; эти

увѣдомленія вносятся въ меморіи и представляются Государю Императору. Министры должны присутствовать на всѣхъ общихъ собраніяхъ, или посылать по соглашенію съ предсѣдателемъ Совѣта своихъ товарищей, которые въ такомъ случаѣ имѣютъ право совѣщательнаго голоса. Товарищи министровъ и директоры департаментовъ, приглашенные для дачи объясненій, права голоса не имѣютъ и послѣ дачи объясненій оставляютъ залъ засѣданія.

Если министръ не можетъ присутствовать по дѣлу, касающемуся его министерства, то по желанію его можетъ быть дѣло отложено. Но если онъ не явится въ засѣданіе безъ предупрежденія, то дѣло слушается безъ него.

Порядокъ движенія дѣла опредѣляется четырьмя моментами, а именно: 1) изготовленіемъ дѣла къ докладу; 2) разсмотрѣніемъ его въ департаментѣ; 3) обсужденіемъ въ общемъ собраніи; 4) представленіемъ на Высочайшее усмотрѣніе.

1) Докладъ составляется въ государственной канцеляріи, куда вносятся всѣ дѣла на имя государственнаго секретаря. Его обязанность при пріемѣ заключается въ наблюденіи за исполненіемъ законныхъ требованій при пріемѣ дѣлъ: затѣмъ, въ собираніи всѣхъ свѣдѣній, необходимыхъ для полнаго составленія законопроекта, и, наконецъ, въ распредѣленіи дѣлъ по департаментамъ.

2) Всѣ дѣла поступаютъ сначала на обсужденіе департаментовъ, за сключеніемъ нѣкоторыхъ, поступающихъ прямо въ общее собраніе, или благодаря своему характеру чрезвычайныхъ мѣръ, или по особому Высочайшему повелѣнію.

Разсужденія департамента основываются главнымъ образомъ 1) на существѣ дѣлъ, 2) на объясненіяхъ министра или замѣняющаго его лица. Послѣднія играютъ очень важную роль въ рѣшеніяхъ департамента, ибо въ случаѣ состоявшагося въ отсутствіи министра рѣшенія, послѣдній всегда можетъ подать особое мнѣніе, и тогда дѣло должно разсматриваться снова.

Изъ департамента дѣло переходитъ въ общее собраніе.

Однако существуютъ слѣдующія изъятія, когда дѣло изъ департамента 1) прямо переходитъ на Высочайшее усмотрѣніе; 2) разрѣшается собственной властью департамента.

Къ первой группѣ этихъ изъятій принадлежатъ всѣ постановленія департаментовъ, заключающія въ себѣ только изъясненіе смысла существующихъ законовъ. Но это правило не примѣняется: а) если произойдетъ въ департаментѣ разногласіе; в) если постановленіе департамента отмѣняетъ рѣшеніе Сената, или мнѣніе большинства его общаго собранія; с) къ дѣламъ, по которымъ мнѣніе министра расходится съ заключеніемъ департамента.

Собственной властью департамента разрѣшаются слѣдующія дѣла: а) о возвращеніи дѣла министру по соглашенію съ нимъ, или въ качествѣ несостоявшагося (non avenu), или для дополненія его новыми справками; в) о сообщеніи дѣламъ, независимо отъ разрѣшенія ихъ по существу, законнаго направленія; с) дѣла, присылаемыя въ Госуд. Совѣтъ только для свѣдѣнія (ст. 50. Учр. Г. Сов.).

3) За исключеніемъ вышеприведенныхъ дѣлъ всѣ остальныя перехо-

дятъ изъ департаментовъ въ общія собранія. Правила о засѣданіяхъ въ общихъ собраніяхъ распадаются 1) на правила о размѣщеніи присутствующихъ, 2) правила о порядкѣ слушанія дѣла, 3) правила о постановкѣ заключенія.

Присутствующіе въ общемъ собраніи размѣщаются слѣд. образомъ. По срединѣ стола сидитъ предсѣдатель, направо отъ него члены императорской фамиліи и министры; налѣво—предсѣдатели департаментовъ и члены совѣта по старшинству. По срединѣ залы находится столъ государственнаго секретаря.

Слушаніе дѣла начинается съ чтенія журнала департамента по данному дѣлу. Затѣмъ начинаются пренія. Общихъ преній по закону не допускается. Можно только обсуждать отдѣльные пункты, выставляемые предсѣдателемъ. Затѣмъ происходитъ голосованіе. Въ журналъ вносятся мнѣнія большинства и меньшинства. Кромѣ того, членами, несогласными ни съ большинствомъ, ни съ меньшинствомъ, могутъ быть въ теченіе недѣли подаваемы особыя мнѣнія въ письменной формѣ на имя государственнаго секретаря. Совѣтъ можетъ послѣ полученія таковыхъ мнѣній или снова назначить дѣло къ обсужденію, или-же отказать въ этомъ. Тогда подавшій особое мнѣніе имѣетъ право взять его обратно.

4) Затѣмъ всѣ дѣла изъ общаго собранія поступаютъ на Высочайшее усмотрѣніе въ видѣ меморій, т. е. краткихъ отчетовъ о засѣданіяхъ. Порядокъ утвержденія новыхъ законовъ и постановленій былъ уже изложенъ въ главѣ о законности.

§ 3. Особыя правила дѣлопроизводства.

Особыя правила составленія смѣты введены положеніемъ 22 мая 1862 г.

Общая роспись составляется изъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Эти отдѣльныя смѣты разсылаются не позже 1 сентября въ печатныхъ экземплярахъ въ министерство финансовъ, въ госуд. контроль и госуд. совѣтъ.

На обсужденіе Госуд. Совѣта поступаетъ уже общая роспись съ замѣчаніями контроля и министерства финансовъ. Совѣтъ разсматриваетъ сначала по департаменту экономіи частныя смѣты при участіи тѣхъ министровъ, смѣты которыхъ возбудили вопросы. Затѣмъ заключенія департамента экономіи вносятся въ общее собраніе и обсуждаются общимъ порядкомъ. Роспись и смѣты, обнародованныя министромъ финансовъ, имѣютъ силу закона на весь смѣтный годъ. Однако, сверхъ того могутъ быть въ теченіе года утверждены сверхсмѣтные кредиты, какъ дополнительные, такъ и экстраординарные.

ГЛАВА II.

СОВѢТЪ И КОМИТЕТЪ МИНИСТРОВЪ.

Государственный Совѣтъ есть высшее установленіе, главнѣйшая обязанность котораго помогать Самодержцу въ исполненіи законодательныхъ функцій, Совѣтъ и Комитетъ Министровъ суть высшія установленія въ государствѣ, задача которыхъ помогать Самодержцу въ исполненіи Его высшихъ административныхъ обязанностей. Оба эти установленія: Совѣтъ и Комитетъ Министровъ являются далеко не однородными по принципамъ своей организаціи. Наиболѣе раннее изъ нихъ есть Комитетъ Министровъ, существующій съ самаго образованія Министерствъ. Сперанскій считалъ его однимъ изъ видовъ коллективнаго доклада. Нынѣ издаваемые журналы Комитета Министровъ показываютъ, что Комитетъ въ началѣ XIX вѣка былъ уже какъ бы особое учрежденіе, а не только способъ коллективнаго доклада Министровъ. Это особое учрежденіе заключалось въ томъ, что Министры, вмѣстѣ взятые, представляли собой всю совокупность административной власти въ государствѣ; вотъ почему въ самодержавномъ государствѣ подобное учрежденіе являлось вовсе не лишнимъ, наоборотъ государство считало необходимымъ установить извѣстный modus vivendi между различными лицами, засѣдающими въ Комитетѣ Министровъ. Комитетъ Министровъ въ 1836 г. получилъ свою особую организацію, которая съ небольшими измѣненіями существуетъ до послѣдняго времени. Наибольшую оригинальность образуетъ другое установленіе, именно Совѣтъ Министровъ. Разница между этими двумя учрежденіями, часто одинаковыми по составу, заключается въ томъ, что Совѣтъ Министровъ не мыслимъ безъ личнаго присутствія Государя; затѣмъ, существенная разница обнаруживается въ разсмотрѣніи компетенціи того и другого учрежденія. Это разсмотрѣніе компетенціи приводитъ насъ къ мысли, что Совѣтъ Министровъ есть учрежденіе, благодаря которому монархъ можетъ вводить единство между различными подчиненными ему Министрами. 2 ст. Учр. Совѣта Министровъ установляетъ слѣдующіе предметы, подлежащіе предварительному разсмотрѣнію Совѣта въ Высочайшемъ присутствіи Государя Императора, которые поступаютъ изъ Министерствъ и Главныхъ Управленій; изъ 7 пунктовъ этой статьи 3 имѣютъ исключительно законодательное значеніе, а именно: виды и предположенія по каждому отдѣльному вѣдомству, иначе говоря, законодательная иниціатива подчиняется контролю другихъ Министровъ, 2) въ Совѣтѣ Министровъ разсматриваются свѣдѣнія о самомъ производствѣ этихъ усовершенствованій, и наконецъ 3) въ Совѣтѣ Министровъ разсматриваются вопросы объ отмѣнѣ или измѣненіи какого либо закона. Такимъ образомъ иниціатива закона, затѣмъ свѣдѣнія объ усовершенствованіи законодательнымъ порядкомъ извѣстнаго Министерства и, наконецъ, отмѣна закона, относящагося къ Министерству, все это должно предварительно пройти чрезъ Совѣтъ Министровъ. Далѣе, 4 и 5 пункты касаются уже административныхъ дѣлъ, 4 пунктъ говоритъ о тѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя не касаются дру-

гихъ учрежденій, а 5 пунктъ говоритъ, что въ Совѣтѣ должны разсматриваться свѣдѣнія о важнѣйшихъ распоряженіяхъ по отдѣльнымъ Министерствамъ, требующихъ общаго соображенія; другими словами, пункты 4 и 5 предполагаютъ не только объединеніе въ Совѣтѣ Министровъ вопросовъ, касающихся законодательства, но и объединеніе вопросовъ, касающихся высшей администраціи. 6 пунктъ гласитъ: „Заключенія особыхъ Коммисій, учреждаемыхъ по Высочайшимъ Его Императорскаго Величества повелѣніямъ, для разсмотрѣнія отчетовъ Министерствъ и Главныхъ Управленій". По этому пункту слѣдуетъ, что Совѣтъ Министровъ есть та инстанція, которой Министры обязаны отчетностью. Наконецъ, послѣдній пунктъ 7—это тѣ дѣла, которыя благоугодно передать на разсмотрѣніе и обсужденіе въ Совѣтѣ Министровъ Государю Императору. Изъ этихъ 4 родовъ дѣлъ мы видимъ, что въ Совѣтѣ Министровъ законодатель желалъ сосредоточить все то, что необходимо для объединенія дѣятельности разныхъ Министерствъ. Это объединеніе необходимо какъ при самомъ возникновеніи по отдѣльнымъ вѣдомствамъ извѣстныхъ законодательныхъ вопросовъ, такъ и далѣе при приведеніи въ дѣйствіе извѣстныхъ мѣропріятій того или другого характера и, наконецъ, по прошествіи извѣстнаго періода, всякій Министръ обязанъ представить форменный отчетъ, который, такъ сказать, былъ бы провѣркой его дѣятельности. Слѣдовательно, Совѣтъ Министровъ представляется очень важнымъ установленіемъ въ системѣ самодержавнаго государства. Совѣтъ Министровъ собирается очень рѣдко; такъ, въ нынѣшнее царствованіе онъ не собирался съ 1883 г. Всѣ дѣла, указанныя въ ст. 2, вносятся каждый разъ по особому Высочайшему разрѣшенію. Въ составѣ Совѣта Министровъ присутствуютъ: Министры и лица, пользующіяся ихъ правами (ст. 4), а также и другія лица по непосредственному назначенію Императора (5); въ Совѣтѣ Министровъ присутствуетъ Государственный Секретарь, который обязанъ представлять свѣдѣнія изъ дѣлъ Государственнаго Совѣта. Завѣдываніе дѣлами Совѣта Министровъ возлагается на Управляющаго дѣлами Комитета Министровъ (ст. 7). Дѣло, назначенное къ докладу, должно быть препровождено къ Завѣдывающему дѣлами за 3 дня до засѣданія. Если Министръ будетъ дѣлать устный докладъ, то онъ обязанъ препроводить къ Завѣдывающему дѣлами справку о предметѣ доклада (ст. 8) Членамъ Совѣта разсылается печатный реестръ дѣламъ назначеннымъ къ докладу. Если Министръ не пожелаетъ докладывать лично, то дѣло докладывается Завѣдывающимъ дѣлами Совѣта Министровъ. Резолюція по дѣлу можетъ быть написана самимъ Министромъ, или же, въ случаѣ сложности предмета, проектъ резолюціи изготовляетъ Завѣдывающій дѣлами по соглашенію съ подлежащимъ Министромъ, и затѣмъ онъ представляется на Высочайшее утвержденіе. По законодательнымъ вопросамъ проектъ резолюціи долженъ быть сообщенъ Государственному Секретарю. Подлинная резолюція остается въ дѣлахъ Совѣта Министровъ, а копія сообщается подлежащему Министру. Высочайшія повелѣнія, такимъ образомъ состоявшіяся, исполняются подлежащимъ Министромъ тѣмъ самымъ порядкомъ, какимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ. Если же

Государь Императоръ пожелаетъ обратить къ разсмотрѣнію подлежащія обсужденію Совѣта дѣла внѣ Высочайшаго присутствія, то для этого составляется особое Совѣщательное Собраніе или Комиссія изъ членовъ Совѣта и лицъ спеціально для того назначенныхъ Государемъ Императоромъ. Въ этомъ Учрежденіи предсѣдательствуетъ старшій изъ членовъ. Ст. 13 и послѣдняя Учр. Сов. Мин. заботливо прибавляетъ, что правилами выше указанными нисколько не измѣняется порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ Государственномъ Совѣтѣ, Комитетѣ Министровъ и другихъ высшихъ установленіяхъ, которыя, такъ сказать, не оставляютъ своего законнаго теченія дѣлъ. Эта оговорка еще яснѣе показываетъ намъ, что Совѣтъ Министровъ является необходимымъ подспоріемъ для Самодержца объединить дѣятельность различныхъ Министерствъ какъ въ области законодательныхъ предначертаній, такъ и въ области принятія различныхъ высшихъ административныхъ мѣръ; такая функція Совѣта Министровъ можетъ очень долго не вызывать необходимости его собранія. Если Императоръ увѣренъ изъ близкаго знакомства съ отдѣльными Министрами, что они всѣ безъ исключенія исполняютъ Его предначертанія, то надобность Совѣта Министровъ не является настоятельной. Другое дѣло Комитетъ Министровъ. Комитетъ Министровъ уже является установленіемъ постояннымъ, имѣющимъ чисто опредѣленный кругъ его дѣлъ. Назначеніе Комитета Министровъ опредѣляется 23 ст. Учр. Сов. и Ком. Мин., гдѣ говорится, что Комитету Министровъ принадлежатъ 2 рода предметовъ: 1) текущія дѣла по всѣмъ частямъ министерскаго управленія и 2) дѣла, которыя закономъ въ особенности присвоены его разсмотрѣнію. Первый родъ дѣлъ подробно выясняется въ слѣдующей 24 ст.: текущія дѣла подлежатъ разсмотрѣнію Комитета Министровъ въ слѣдующихъ 3 случаяхъ: 1) когда необходимо общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ вѣдомствъ, 2) когда для подлежащаго Министра есть сомнѣніе и 3) когда разрѣшеніе превышаетъ предѣлы власти каждаго Министра. Въ этихъ собственно 3 случаяхъ общаго соображенія, сомнѣнія и превышенія власти, Министры должны представлять дѣло на благоусмотрѣніе Комитета Министровъ. Въ ст. 25 и въ особенности въ ст. 26 излагаются уже дѣла, такъ сказать, особенно ввѣренныя Комитету Министровъ.

Совершенно невозможна редакція ст. 25, а именно въ ст. 25 говорится, что по военной части въ Комитетъ Министровъ вносятся троякаго рода дѣла: дѣла, требующія общаго содѣйствія; затѣмъ, дѣла о росписаніяхъ, о размѣрѣ вознагражденія за лошадей, поставляемыхъ для комплектованія войскъ на случай войны, и, наконецъ, дѣла, предполагающія новый распорядокъ и дополненіе правилъ, по гражданскому управленію дѣйствующихъ, т. е., значитъ, тѣхъ правилъ, которыя имѣютъ значеніе для военнаго вѣдомства. Это постановленіе имѣется въ тѣхъ видахъ, что военное вѣдомство стремилось всегда быть самодовлѣющей единицей, оно имѣло не только свою особую администрацію и судъ, оно имѣло нѣкоторое подобіе своихъ собственныхъ законодательныхъ органовъ, какъ Военный Совѣтъ, который принимаетъ различныя мѣры по устройству военной части, постановленія котораго идутъ на утвержденія Государя Императора. Затѣмъ, ст. 26 Учр. Ком. Мин.

опредѣляетъ въ 20 пунктахъ предметы вѣдомства Комитета, въ особенности подлежащіе его разсмотрѣнію. Эти 20 пунктовъ можно разбить на слѣдующія главныя рубрики: прежде всего Комитетъ есть высшее административное установленіе, вотъ почему вопросы высшей полиціи играютъ первенствующее значеніе въ опредѣленіи его компетенціи. Въ этомъ смыслѣ болѣе подробно опредѣляютъ эту обязанность Комитета пункты 1, 7, 11, 12 и 17. П. 1 относитъ къ обязанностямъ Комитета дѣла, относящіяся до общаго спокойствія и безопасности, до продовольствія и ко всякому чрезвычайному происшествію, затѣмъ дѣла о воспрещеніи сообществъ (п. 12), дѣла о выпускѣ книгъ, освобожденныхъ отъ предварительной цензуры и повременнаго изданія безцензурнаго, которыя разсматриваются по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ (п. 11), высшія административныя по расколу дѣла (п. 7) и наконецъ установленіе на трехлѣтіе нормальной оцѣнки гуртового рогатаго скота для выдачи вознагражденія за убитый зачумленный скотъ (п. 17). Эти 5 пунктовъ одинаково относятся къ предметамъ вѣдомства высшей полиціи, къ нимъ же можно присоединить еще п. 13, касающійся утвержденія Комитетомъ постановленій Центральнаго Съѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ, которыя Министръ Путей Сообщенія признаетъ нужнымъ сдѣлать обязательными. Остающіеся 14 пунктовъ могутъ быть разбиты по слѣдующимъ общимъ рубрикамъ: 1) Дѣла, касающіяся личнаго состава подчиненныхъ должностныхъ лицъ; въ числѣ этихъ пунктовъ долженъ быть поставленъ п. 6, который говоритъ о выговорахъ Губернаторамъ и Губернскимъ Правленіямъ по представленіямъ Министровъ и опредѣленіямъ Правительствующаго Сената. Далѣе, къ обязанностямъ Комитета относится утвержденіе особаго списка должностей по государственной или общественной службѣ, занятіе которыхъ освобождаетъ отъ призыва на дѣйствительную службу изъ запасовъ арміи и флота. Сверхъ этихъ двухъ пунктовъ, третій пунктъ также можетъ быть сюда отнесенъ, а именно п. 16: установленіе порядка и срока представленія, а равно и формы ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ губернаторскихъ отчетовъ. Остающіеся предметы вѣдомства представляютъ слѣдующій важный интересъ; 2) Комитетъ Министровъ принимаетъ важное участіе въ нѣкоторыхъ финансовыхъ дѣлахъ государства; къ таковымъ надо отнести пп. 2, 3, 4, 8, 9 и 15. За симъ 3) Комитетъ Министровъ является установленіемъ, имѣющимъ отношеніе какъ органъ надзора за нашимъ земскимъ и городскимъ самоуправленіемъ (пп. 14, 18 и 19). Наконецъ 4) одинъ пунктъ долженъ быть поставленъ совершенно особо, это п. 20, который говоритъ о предположеніяхъ о разъясненіи и развитіи Устава Православнаго Миссіонерскаго Общества. Въ качествѣ участника въ финансовомъ управленіи, Комитетъ Министровъ прежде всего имѣетъ право учреждать временные штаты; далѣе, онъ назначаетъ пенсіи и единовременныя пособія, когда сіе назначеніе превышаетъ власть отдѣльныхъ Министровъ (п. 5), онъ утверждаетъ компаніи на акціяхъ, онъ имѣетъ важныя обязанности по желѣзнымъ дорогамъ. Комитетъ разсматриваетъ предположенія и представленія Министра Путей Сообщенія по разрѣшенію постройки желѣзныхъ дорогъ, а также главныя мѣроположенія по частнымъ желѣзнымъ до-

рогамъ. Въ 1891 г. въ видѣ опыта по дѣламъ желѣзнодорожнымъ были установлены слѣдующія временныя правила: 1) Дѣла о сооруженіи и эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ Казны, или чрезъ отдачу оныхъ частнымъ предпринимателямъ или обществамъ безъ всякаго со стороны Казны пособія, пожертвованія или гарантіи; сохраняется нынѣ существующій порядокъ разсмотрѣнія и разрѣшенія. 2) Всѣ желѣзнодорожныя дѣла, возникающія отъ отдачи желѣзныхъ дорогъ частнымъ предпринимателямъ или обществамъ, съ правительственною гарантіею, субсидіею или инымъ пожертвованіемъ изъ средствъ казны, разсматриваются въ Соединенномъ Присутствіи изъ Комитета Министровъ и Департамента Государственной Экономіи подъ предсѣдательствомъ Предсѣдателя Комитета Министровъ. 3) Сужденіе названнаго Соединеннаго Присутствія и окончательныя заключенія, вмѣстѣ съ проектами условій, уставовъ и т. п., представляются на Высочайшее Его Императорскаго Величества благоусмотрѣніе и утвержденіе; и 4) Завѣдываніе дѣлами Соединеннаго Присутствія возлагается на Управляющаго дѣлами Комитета Министровъ, а дѣлопроизводство оныхъ сосредоточивается въ Канцеляріи Комитета Министровъ, на основаніяхъ, опредѣленныхъ Учрежденіи Комитета. Наконецъ, въ качествѣ участника въ финансовомъ управленіи, Комитетъ разсматриваетъ дѣла объ употребленіи имущества и капиталовъ, пожертвованныхъ на какую либо цѣль, разъ необходимо измѣнить волю жертвователя, такъ какъ невозможно точно ее выполнить (п. 8). Въ числѣ таковыхъ же дѣлъ надо отнести къ финансовому управленію представленія о передачѣ казенныхъ зданій, земель и оброчныхъ статей, когда онѣ исключаются изъ оклада; сверхъ того сюда надо отнести представленія Министровъ о пожертвованіяхъ частныхъ лицъ, заслуживающихъ особаго Высочайшаго вниманія по значительной суммѣ или по цѣли самаго пожертвованія. Что касается надзора за земскими учрежденіями, то до реформированія земскихъ и городскихъ управленій Комитетъ Министровъ имѣлъ только одинъ пунктъ (п. 14), основанный на законѣ 1867 года іюля 7, по которому всѣ представленія Министровъ объ оставленіи ходатайствъ земскихъ собраній безъ послѣдствій должны быть представляемы въ Комитетъ Министровъ. Это было сдѣлано въ тѣхъ видахъ, чтобы Министры не очень пользовались своимъ правомъ оставлять безъ послѣдствій ходатайства того или иного земскаго собранія. Въ 1890 г. съ реформой земскихъ учрежденій явилось важное постановленіе, по которому отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній, не соотвѣтствующія общимъ государственнымъ пользамъ или нуждамъ, или явно нарушающія интересы мѣстнаго населенія, разрѣшаются Комитетомъ Министровъ. Аналогичное постановленіе сдѣлано было въ Городовомъ Положеніи для Городскихъ Думъ обѣихъ столицъ, а также для губернскихъ и областныхъ городовъ и, сверхъ того, для нѣкоторыхъ уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городовъ, поименованныхъ въ особомъ росписаніи. Комитетъ Министровъ, такимъ образомъ, по новому Земскому и Городовому Положенію явился органомъ надзора за цѣлесообразностью Земскихъ Собраній и Городскихъ Думъ. Такова компетенція Комитета Министровъ; къ этой компетенціи надо еще приба-

вить постановленія ст. 27, которая указываетъ, что въ Комитетъ поступаютъ записки Финляндскаго Генералъ-Губернатора, съ его заключеніями о дѣлахъ, которыя имѣютъ близкое отношеніе какъ къ управленію Финляндіей, такъ и къ управленію другихъ частей Имперіи. Но эта статья дѣлаетъ оговорку, что по этимъ вопросамъ не должно быть измѣненія дѣйствующихъ въ Финляндіи узаконеній. Указавъ на предметы вѣдомства Комитета Министровъ, обратимся къ его составу. Комитетъ Министровъ отличается тѣмъ отъ Совѣта Министровъ, что въ Комитетѣ предсѣдательствуетъ особое лицо, назначаемое Государемъ Императоромъ, затѣмъ въ немъ сидятъ Министры и равныя по должности лица, Главноуправляющіе отдѣльными частями и кромѣ того Предсѣдатели Департаментовъ Государственнаго Совѣта и, по послѣднему закону, Государственный Секретарь. Государственный Секретарь по преобразованіи Кодификаціоннаго Отдѣла при Государственномъ Совѣтѣ получилъ права Главноуправляющаго и, благодаря этому, онъ, такъ сказать, явился членомъ Комитета Министровъ, хотя присутствіе Государственнаго Секретаря и въ прежнее время въ Комитетѣ Министровъ было бы также полезно, какъ это призналъ законъ 1861 г. для Совѣта Министровъ. Подобный составъ является не вполнѣ желательнымъ; Комитетъ Министровъ, разсматривая рядъ весьма важныхъ, только что указанныхъ дѣлъ, долженъ представлять изъ себя установленіе болѣе устойчивое, чѣмъ только собраніе Министровъ, т. е. лицъ, стоящихъ у кормила политики дня. Предсѣдатели Департаментовъ Государственнаго Совѣта есть тотъ элементъ, который желательно видѣть въ Комитетѣ Министровъ. Въ нашей литературѣ былъ поднятъ вопросъ о дополненіи состава Комитета еще предсѣдателями Департаментовъ Сената; это было бы крайне желательно, дабы въ Комитетѣ наряду съ элементомъ Государственнаго Совѣта былъ элементъ Сената, этого хранителя закона и высшаго надзирающаго учрежденія за нашей администраціей.

Въ случаѣ отсутствія или болѣзни Предсѣдателя Комитета мѣсто его занимаетъ одинъ изъ членовъ по особому Высочайшему назначенію, или кто либо изъ наличныхъ членовъ, старшій въ чинѣ. Кромѣ указанныхъ лицъ въ Комитетъ Министровъ могутъ быть назначаемы и постороннія лица; такое назначеніе рѣдко бываетъ для лицъ не Царской Фамиліи, обыкновенно только изъ Царской Фамиліи являются лица особо къ тому назначенныя; Членами Комитета были Великіе Князья Константинъ и Николай Николаевичъ, нынѣ состоятъ членами Михаилъ Николаевичъ и Наслѣдникъ Цесаревичъ и Членомъ Комитета состоитъ Дѣйствительный Тайный Совѣтникъ Побѣдоносцевъ; въ качествѣ Оберъ-Прокурора Святѣйшаго Синода онъ бы имѣлъ право по ст. 17 только приглашаться по дѣламъ вѣдомства Святѣйшаго Синода. Дѣлами Комитета завѣдуетъ Управляющій дѣлами онаго, который вмѣстѣ съ тѣмъ есть и начальникъ Канцеляріи Комитета. Комитетъ собирается въ назначенные дни, если не потребуется особенныхъ засѣданій (ст. 19). Члены Комитета засѣдаютъ по старшинству чиновъ. Всѣ члены Комитета обязаны въ немъ присутствовать. Когда Министръ не можетъ присутствовать въ Комитетѣ, то онъ оповѣщаетъ объ этомъ Управляющаго дѣлами. Вмѣсто Ми-

нистровъ въ Комитетѣ, какъ и въ Государственномъ Совѣтѣ, могутъ засѣдать ихъ Товарищи. Существенная черта Комитета та же, какъ и Государственнаго Совѣта и заключается въ томъ, что онъ есть учрежденіе совѣщательное при Монархѣ. Всѣ сужденія Комитета восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе. „Никакое заключеніе Комитета, говоритъ ст. 59, не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія". Комитетъ самъ по себѣ никакой исполнительной власти по приведенію въ исполненіе положеній своихъ не имѣетъ, но есть нѣкоторыя дѣла, какъ напр. дѣла, касающіяся принятія къ свѣдѣнію и дѣла по оставленію ходатайствъ земскихъ собраній безъ послѣдствій разсматриваются Комитетомъ безъ представленія на Высочайшее усмотрѣніе. Порядокъ дѣлопроизводства Комитета Министровъ выясняется въ томъ, что Министры обязаны внести свое представленіе въ видѣ особой записки (ст. 32). Сужденія въ Комитетѣ идутъ подъ руководствомъ Предсѣдателя, который сохраняетъ надлежащій порядокъ и единство предмета. Въ рѣшеніи дѣлъ участвуютъ только тѣ члены Комитета, которые при слушаніи оныхъ и сужденіи находились. Заключеніе единогласно или большинствомъ голосовъ принятое вносится въ журналъ Комитета, при этомъ могутъ быть представлены и особыя мнѣнія. Эта статья даетъ основаніе предполагать, что Комитетъ Министровъ имѣетъ большее значеніе, чѣмъ значеніе Государственнаго Совѣта, ибо мнѣніе, не удостоившееся большинства въ Комитетѣ Министровъ, не будетъ, такъ сказать, внесено въ журналъ, слѣдовательно не будетъ представлено Государю Императору, тогда какъ въ Государственномъ Совѣтѣ мнѣніе, по которому большинство не состоялось, всетаки будетъ представлено Государю Императору и Онъ можетъ согласиться съ меньшинствомъ или хотя бы съ однимъ членомъ. Журналы по дѣламъ Комитета бываютъ 2 родовъ: общіе и особые. Общіе составляются по дѣламъ, о коихъ представляется Его Императорскому Величеству, а особые суть двоякіе: 1) по дѣламъ, по коимъ представляется Императору и 2) по дѣламъ, разрѣшеннымъ Комитетомъ для дополненія или на заключеніе Министровъ передаваемымъ и принимаемымъ имъ къ свѣдѣнію. Для тѣхъ и другихъ журналовъ учреждена особая форма. Журналы подписываются всѣми членами и скрѣпляются Управляющимъ. Комитетъ Министровъ имѣетъ очень обширную Канцелярію, которая состоитъ подъ начальствомъ Управляющаго дѣлами Комитета, изъ помощника Управляющаго и Начальниковъ Отдѣленія, старшихъ и младшихъ ихъ помощниковъ. Помощникъ Управляющаго опредѣляется и увольняется по представленію Управляющаго дѣлами Комитета указами, собственноручно Его Величествомъ подписанными. Начальники отдѣленія назначаются также Высочайшими приказами по представленію Управляющаго дѣлами Комитета. Сверхъ Отдѣленій въ Канцеляріи Комитета Министровъ состоитъ Общая Экспедиція и Архивъ. Въ Св. Зак. имѣются опредѣленныя правила, касающіяся поступленія дѣлъ, приготовленія къ докладу, составленія журналовъ по доложеннымъ дѣламъ и исполненія по журналамъ, а также точно установляется порядокъ отчетности Канцеляріи и порядокъ содержанія и храненія дѣлъ до поступленія въ Архивъ и

въ Архивѣ. Отвѣтственность чиновъ Канцеляріи Комитета Министровъ является нѣсколько большею, чѣмъ отвѣтственность другихъ чиновниковъ Министерствъ. Управляющій дѣлами Комитета не имѣетъ права позволить другимъ чиновникамъ принимать какія либо справки, отвѣчать на нихъ или выдавать приватно какія либо бумаги, въ производствѣ состоящія. Управляющій дѣлами отвѣтствуетъ лично за подписаніе и сообщеніе бумагъ, не сходныхъ съ журналами Комитета. Помощникъ Управляющаго есть его ближайшій сотрудникъ и, сверхъ того, онъ наблюдаетъ, такъ сказать, за безостановочностью канцелярскаго дѣлопроизводства. Отвѣтственность Помощника Управляющаго приравнивается къ отвѣтственности Директоровъ Департаментовъ. Въ этихъ видахъ чиновники Комитета Министровъ пользуются нѣкоторыми привилегіями, такъ, напр., привилегіями отпуска. Въ такихъ чертахъ опредѣляется дѣятельность нашихъ двухъ высшихъ административныхъ установленій—Совѣта и Комитета Министровъ.

ГЛАВА III.

КОМИТЕТЪ СИБИРСКОЙ ЖЕЛѢЗНОЙ ДОРОГИ.

Наряду съ Комитетомъ Министровъ въ прежнее время состояло нѣсколько Комитетовъ, Комитетъ Сибирскій, Комитетъ Кавказскій, Комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго. Эти особые Комитеты имѣли въ виду выполнять рядъ высшихъ государственныхъ задачъ по отношенію къ мѣстностямъ, по особымъ Учрежденіямъ управляемымъ. Мы унаслѣдовали эти Учрежденія отъ старыхъ Областныхъ Приказовъ Московскаго Государства. Каждая такая вновь пріобщенная мѣстность проявляла въ себѣ настолько рѣзкія различія, что необходимо было всѣ части управленія оной сосредоточить въ какомъ либо одномъ высшемъ установленіи. Всѣ указанные выше Комитеты потеряли свое значеніе, они совершенно закрыты, но зато вновь въ прошломъ году явилось Учрежденіе Комитета Сибирской желѣзной дороги. Это установленіе по своему составу и по своему предмету вѣдомства очевидно должно быть отнесено къ нашимъ высшимъ государственнымъ установленіямъ. Комитетъ Сибирской желѣзной дороги составляютъ Предсѣдатель и Вице-Предсѣдатель, особо назначаемые Государемъ Императоромъ, и въ качествѣ членовъ слѣдующіе Министры: Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Финансовъ, Путей Сообщенія и Военный, Управляющій Морскимъ Министерствомъ и Государственный Контролеръ. Въ случаѣ невозможности ихъ присутствія, ихъ замѣняютъ на общемъ основаніи Товарищи или лица, пользующіяся правами Товарищей Министровъ. Предсѣдатель Комитета можетъ пригласить и другихъ лицъ въ Присутствіе Комитета, которыя могутъ дать какія либо полезныя указанія. Примѣчаніе къ этой 2 ст. довольно оригинально ограничиваетъ, что правомъ голоса могутъ пользоваться

только приглашенные члены Государственнаго Совѣта, а также Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями или замѣняющія ихъ лица. Вице-Предсѣдатель замѣняетъ во всѣхъ случаяхъ Предсѣдателя. Управленіе дѣлами Комитета Сибирской желѣзной дороги возлагается на Управляющаго дѣлами Комитета Министровъ. Предметы вѣдомства Комитета Сибирской желѣзной дороги заключаются въ слѣдующемъ: 1) общее руководительство дѣломъ осуществленія Сибирской желѣзной дороги и связанныхъ съ нею вспомогательныхъ предпріятій; 2) разрѣшеніе тѣхъ вопросовъ, касающихся сооруженія Сибирской желѣзной дороги, которые подлежащіе Министры сочтутъ полезнымъ внести въ сей Комитетъ; 3) разрѣшеніе вопроса о вспомогательныхъ предпріятіяхъ, связанныхъ съ постройкою Сибирской желѣзной дороги, а также и другихъ, могущихъ возникнуть въ связи съ осуществленіемъ означенныхъ предпріятій, и 4) распоряженіе суммами, которыя, на основаніи Высочайше утвержденнаго, 10 декабря 1892 г. (собр. узак. 1893) журнала Особаго Совѣщанія, будутъ назначены на осуществленіе названныхъ вспомогательныхъ предпріятій. (Ст. 6). По дѣламъ законодательнымъ, подлежащимъ представленію на Высочайшее усмотрѣніе, чрезъ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта, составляется каждый разъ, съ особаго Высочайшаго разрѣшенія, подъ предсѣдательствомъ Предсѣдателя Комитета Сибирской желѣзной дороги, Соединенное Присутствіе изъ Членовъ означеннаго Комитета и Департаментовъ Государственнаго Совѣта, по принадлежности. Относительно порядка разсмотрѣнія прочихъ дѣлъ, не принадлежащихъ къ разряду дѣлъ въ особенности разрѣшенію Комитета предоставленныхъ (ст. 6), Комитетъ испрашиваетъ отдѣльныя Его Величества указанія (ст. 7). По вопросамъ о распоряженіи суммами, назначенными на основаніи Высочайше утвержденнаго, 10 декабря 1892 г. (собр. узак. 1893 г.), журнала Особаго Совѣщанія, на вспомогательныя предпріятія, связанныя съ сооруженіемъ Сибирской желѣзной дороги и включенными въ роспись, постановленія Комитета Сибирской желѣзной дороги представляются на Высочайшее утвержденіе непосредственно. (Ст. 8). По вносимымъ въ Комитетъ Сибирской желѣзной дороги вопросамъ, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому Министру, и требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, постановленія Комитета представляются на Высочайшее утвержденіе также непосредственно (ст. 9). По всѣмъ прочимъ, вносимымъ на разсмотрѣніе Комитета Сибирской желѣзной дороги, вопросамъ единогласныя постановленія Комитета приводятся въ исполненіе безъ испрошенія на то Высочайшаго утвержденія; въ тѣхъ же случаяхъ, когда по какому либо вопросу въ Комитетѣ произойдетъ разномысліе, то таковое повергается на Высочайшее усмотрѣніе непосредственно. (Ст. 10). Въ рѣшеніи дѣлъ участвуютъ тѣ только Члены Комитета, а изъ числа приглашенныхъ Члены Государственнаго Совѣта, а равно Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями (ст. 2, прим.), кои при слушаніи означенныхъ дѣлъ и сужденіи находились (ст. 11). Комитетъ Сибирской желѣзной дороги самъ по себѣ не имѣетъ исполнительной власти. Приведеніе положеній Комитета въ исполненіе предоставляется тѣмъ Министрамъ, отъ которыхъ дѣла представлены и къ

вѣдомству коихъ они по роду своему принадлежатъ (ст. 12). Когда потребуется, Комитетъ можетъ образовать для подробнаго изученія того или другого предмета Подкоммисіи (ст. 13). Дѣла вносятся въ Комитетъ Сибирской желѣзной дороги, по представленіямъ Министровъ, записками за ихъ подписями (ст. 14). Всѣ представленія, слѣдующія въ Комитетъ, вмѣстѣ съ приложеніями, буде таковыя есть, доставляются отъ Министровъ къ Управляющему дѣлами Комитета (ст. 15). Въ отношеніи дѣлопроизводства по Комитету Сибирской желѣзной дороги, порядка изготовленія дѣлъ къ докладу, составленія журналовъ Комитета, формы журналовъ, представленія оныхъ на Высочайшее усмотрѣніе, исполненія по журналамъ—примѣняются правила, установленныя на сей предметъ по Комитету Министровъ, согласно учрежденію сего Комитета (ст. 16).

ГЛАВА IV.

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ.

Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости. Таково опредѣленіе Сената, какъ гласитъ ст. 1 его Учрежденія. Правительствующему Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія. Посему онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія, надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными, печется о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины, и къ прекращенію всякихъ противузаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ (ст. 2). Безпристрастному и нелицемѣрному Сената правосудію принадлежитъ верховная ревизія суда по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ. Равнымъ образомъ Правительствующему Сенату принадлежитъ завѣдываніе судебною частью въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда (ст. 3). Эти три первыя статьи Учр. Сената довольно полно опредѣляютъ его, какъ установленіе, стоящее во главѣ суда и администраціи. По ст. 2 Сенатъ является верховной инстанціей по надзору за администраціей, но въ той же статьѣ его дѣятельность значительно расширяется, такъ какъ ему присвоены чисто опредѣленныя обязанности заботиться о средствахъ облегченія народныхъ нуждъ, объ общественномъ спокойствіи и т. п. Что касается суда Сената, то ст. 3 указываетъ на двѣ совершенно разнородныхъ стороны дѣятельности Сената въ качествѣ судебнаго мѣста. По старымъ Судебнымъ Уставамъ Сенатъ былъ высшей ревизіонной инстанціей всѣхъ уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ; новые судебные Уставы, которые ввели аппеляціонную и кассаціонную инстан-

ціи, предоставили Сенату только быть верховнымъ кассаціоннымъ судомъ, а лишь по старымъ Департаментамъ Сената онъ является установленіемъ исключительно вѣдающимъ судебныя дѣла. Сдѣлавъ такую общую характеристику Сената, мы перейдемъ сначала къ его организаціи. Сенатъ состоитъ изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, опредѣляемыхъ по непосредственному избранію Его Императорскаго Величества (ст. 5). Сенаторы могутъ быть какъ изъ членовъ гражданскихъ, такъ и изъ чиновъ военныхъ, причемъ военные чины по Высочайшему усмотрѣнію могутъ быть переименованы въ чины гражданскіе (ст. 6). Сенаторы могутъ занимать должности въ другихъ установленіяхъ (ст. 7). Кромѣ лицъ особо назначенныхъ въ Сенатѣ есть члены по самому своему званію, эти члены суть Министры и Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода, затѣмъ Товарищи Министровъ, которые могутъ быть въ Сенатѣ, какъ и въ Государственномъ Совѣтѣ и Комитетѣ Министровъ, лишь какъ замѣстители Министровъ и наконецъ Главные Начальники губерній, во время пребыванія своего въ С.-Петербургѣ (ст. 8). Въ Сенатѣ могутъ приглашаться другія лица, но съ правомъ лишь совѣщательнаго голоса и только для тѣхъ дѣлъ, для которыхъ они призываются (ст. 9). Составленный такимъ образомъ Сенатъ по идеѣ представляетъ какъ бы одно цѣлое, это выясняется изъ ст. 4, гдѣ говорится: „Единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ“. Но такого собранія всѣхъ сенаторовъ in corpore подъ предсѣдательствомъ Государя Императора само Учр. Сената не знаетъ; Сенатъ по нашему праву является наименованіемъ сложнаго установленія, въ которомъ находится цѣлый рядъ особыхъ коллегій, составленныхъ изъ сенаторовъ; эти коллегіи имѣютъ троякое наименованіе: или Департаментовъ, или Общихъ Собраній, или Присутствій (Соединенное, Особое и Дисциплинарное). Въ настоящее время въ Сенатѣ всего 8 Департаментовъ: Первый, Второй, Герольдіи, Третій (бывшій Межевой), Четвертый, Пятый и 2 Кассаціонныхъ: Уголовный и Гражданскій. Общія собранія суть соединенія нѣсколькихъ Департаментовъ, такихъ общихъ Собраній 4 въ Сенатѣ: одно изъ нихъ называется — Первое, которое составляется изъ слѣдующихъ Департаментовъ — Перваго, Втораго и Герольдіи, другое Собраніе называется — Второе, которое составляется изъ Департаментовъ Третьяго, Четвертаго, Пятаго, третье Общее Собраніе есть Общее Собраніе Кассаціонныхъ Департаментовъ и, наконецъ, четвертый видъ Общаго Собранія есть Общее Собраніе Перваго и Кассаціоннаго Департаментовъ. Присутствій въ Сенатѣ пять, изъ нихъ три носятъ наименованіе Соединенныхъ Присутствій; въ этихъ Соединенныхъ Присутствіяхъ Первый Департаментъ соединяется съ каждымъ изъ Кассаціонныхъ въ отдѣльности или же съ Общимъ Собраніемъ Кассаціонныхъ. Затѣмъ существуетъ Особое Присутствіе для суда по государственнымъ преступленіямъ и Высшее Дисциплинарное Присутствіе для наложенія дисциплинарныхъ мѣръ для лицъ судебнаго вѣдомства. Такова общая организація Сената, и чтобы выяснить намъ вполнѣ его значеніе, мы раньше перехода къ обозрѣнію разныхъ предметовъ вѣдомства Департаментовъ остановимся сперва на личномъ составѣ Сената и затѣмъ укажемъ его положеніе среди другихъ государственныхъ установленій; послѣ этого

обзора мы уже приступимъ къ обзору различныхъ Департаментовъ Сената, а также учрежденій при Сенатѣ состоящихъ. Глава VIII Учрежденія Правительствующаго Сената говоритъ о правахъ, обязанностяхъ и отвѣтственности Сенаторовъ. Сенатъ основанъ на самыхъ разнообразныхъ узаконеніяхъ, наиболѣе вѣскія права сенаторовъ основаны на законахъ XVIII вѣка, это выясняется изъ слѣдующихъ статей, а именно ст. 237 говоритъ: Каждый сенаторъ, какъ истинный сынъ отечества, имѣя всегда въ виду долгъ свой къ Богу, государству и законамъ, долженствуетъ памятовать, что обязанность судьи, которая на него возложена, есть: почитать свое отечество родствомъ, а честность дружбою, представленія уважать, исправлять заблужденія, смѣнять и слѣдовать подозрительныхъ судій, и болѣе всего изыскивать средства къ достиженію правды, а не къ продолженію времени". Права сенаторовъ ставятся еще выше въ ст. 239: „Каждый сенаторъ имѣетъ право объявлять словесные Высочайшіе указы по дѣламъ всякаго рода, кромѣ лишенія жизни, чести и имѣнія, и вообще всякаго наказанія, также раздачи денежныхъ суммъ выше трехъ тысячъ рублей, награжденія имѣніями и чинами выше седьмого класса, или въ отмѣну конфирмацій и указовъ за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ". Большинство другихъ статей этой главы о правахъ, обязанностяхъ и отвѣтственности сенаторовъ касается ихъ положенія, какъ судей при разсмотрѣніи судебныхъ дѣлъ. На сенаторовъ, по ст. 245, могутъ быть возлагаемы сверхъ присутствія въ Сенатѣ временныя обозрѣнія губерній во всѣхъ отношеніяхъ государственнаго управленія и порученія по взысканію недоимокъ. Сенаторы, за преступленіе должности, судятся въ Кассаціонныхъ Департаментахъ Сената, въ судебномъ ихъ присутствіи. Законъ, такимъ образомъ, очень высоко поставилъ сенаторовъ, но такое высокое положеніе не вполнѣ соотвѣтствуетъ практикѣ. Въ той же самой главѣ, гдѣ столько говорится о правахъ сенаторовъ, является очень любопытная ст. 244, въ силу которой Канцелярія Сената находится въ непосредственномъ вѣдѣніи Оберъ-Прокуроровъ и Министра Юстиціи, такъ что сенаторы могутъ только докладывать о замѣченныхъ ими безпорядкахъ, а Первоприсутствующій въ этихъ случаяхъ можетъ непосредственно сноситься съ Министромъ Юстиціи.

Такое особое положеніе Канцеляріи Сената указываетъ, что Министерство Юстиціи очень желало подчинить своему дѣйствію это высшее установленіе въ государствѣ. Опредѣливъ общій составъ Сената, мы перейдемъ къ опредѣленію его положенія, какъ цѣлаго, среди другихъ органовъ въ государствѣ. Это мы можемъ усмотрѣть изъ главы VI Учр. Прав. Сен., которая озаглавлена: „Степень и пространство власти Правительствующаго Сената". „Власть Правительствующаго Сената ограничивается единою властью Императорскаго Величества, иной же высшей власти онъ надъ собою не имѣетъ". Указы Сената (ст. 198) исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами какъ собственные Императорскаго Величества, и одинъ Государь или именной Его указъ можетъ остановить сенатское повелѣніе. Сенатъ (ст. 200) основываетъ опредѣленія свои вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ, уставахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣ-

няя въ оныхъ, безъ доклада Императорскому Величеству, ни единой буквы. Сенатъ, по ст. 201, не можетъ рѣшить дѣла за неимѣніемъ закона, но онъ имѣетъ право, въ случаѣ необходимости, издать, дополнить или перемѣнить дѣйствующій законъ, составить проектъ разрѣшенія и внести все дѣло, по истребованіи заключенія Министра Юстиціи, къ Императорскому Величеству, чрезъ Государственный Совѣтъ. Изъ этого параграфа вытекаетъ, что Сенатъ имѣетъ возможность иниціативы закона, хотя эта иниціатива представляется теперь довольно призрачной, при этомъ въ Учр. Сен. довольно много говорится о немъ какъ объ охранителѣ закона. Кромѣ того Сенатъ значительно больше имѣетъ свою власть, если мы разберемъ ст. 203 и 204 учр. Сен. Сенатъ является по своему Учрежденію дѣйствительнымъ начальникомъ всѣхъ мѣстныхъ установленій, а также и начальникомъ Министровъ. По ст. 203 Сенатъ имѣетъ право усмотрѣть недостатки по управленію того или иного Министра и онъ имѣетъ право объ этомъ представить на Высочайшее благоусмотрѣніе; предварительно онъ можетъ истребовать объясненіе отъ подлежащаго Министра. Ст. 204 говоритъ о власти Сената по отношенію къ высшимъ установленіямъ, Сенатъ имѣетъ право дѣлать поставленіе на видъ и замѣчанія безъ внесенія въ послужные списки и безъ опубликованія Губернскимъ Правленіямъ или губернаторамъ; при этомъ подобная мѣра можетъ вызвать еще новыя дѣйствія со стороны Сената. Сенатъ можетъ печатными указами отъ себя сдѣлать общее предписаніе или подтвержденіе того, что было неясно въ законѣ. Если же мѣстное начальство попадется въ какомъ-либо очень важномъ проступкѣ, что ему необходимо внести въ формуляръ извѣстное замѣчаніе губернатору, то такое замѣчаніе можетъ быть сдѣлано только Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ. Къ этой статьѣ находится нѣсколько примѣчаній, изъ этихъ примѣчаній особеннаго вниманія заслуживаетъ одно, именно 3, въ которомъ сказано, что эти замѣчанія Сената должны быть непремѣнно исполнены Министромъ Юстиціи. Кромѣ этихъ важныхъ правъ по отношенію къ мѣстнымъ установленіямъ, Сенатъ имѣетъ право интерпретаціи закона. Эта интерпретація закона является нѣсколько сомнительнымъ правомъ Сената, потому что по нашему законодательству интерпретировать законъ можетъ только то установленіе, которое его установляетъ, слѣдовательно только Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта является настоящимъ интерпретаторомъ закона, но въ виду невозможности провести рѣзкую грань между высшими установленіями у насъ въ Имперіи и, такъ сказать, другими низшими органами, Сенатъ, имѣя право дѣлать общее подтвержденіе и предписаніе, несомнѣнно волей-неволей является интерпретаторомъ у насъ законовъ. Такимъ образомъ, весь вопросъ заключается въ той мѣрѣ, въ какой Сенатъ, посредствомъ своихъ указовъ, можетъ коснуться интерпретаціи закона.

Таково опредѣленіе степени власти Сената какъ цѣлаго; къ этому надо прибавить еще постановленіе ст. 217, по которой на рѣшеніе Сената нѣтъ апелляцій. Но какъ могутъ быть крайности, говоритъ эта статья, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы от-

нять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія исчисленныхъ въ ст. 10 Учр. сен., Департаментовъ Сената съ соблюденіемъ условій, означенныхъ въ статьяхъ 5—9 Правилъ о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ, на Высочайшее Имя приносимыхъ. Слѣдовательно, только въ путяхъ Монаршаго милосердія чрезъ Канцелярію Прошеній можетъ быть сдѣлано обжалованіе рѣшенія Сената, при этомъ это касается исключительно старыхъ Судебныхъ Департаментовъ Сената, такъ какъ на другіе Департаменты жалобы почти не принимаются. За симъ Сенатъ является, какъ мы уже сказали, коллективнымъ установленіемъ, въ которомъ каждая его часть дѣйствуетъ именемъ всего Сената. Каждый департаментъ, говоритъ ст. 210, въ частности имѣетъ ту же власть, какая правилами, выше изложенными, вообще Сенату присвоена, и можетъ посылать предписанія свои не только въ тѣ губерніи, которыя причислены къ его вѣдомству, но и во всѣ другія. Далѣе, важно указать, что въ этомъ существенное различіе между Сенатомъ и Государственнымъ Совѣтомъ. Департаментъ Государственнаго Совѣта есть только комиссія для общаго собранія, департаментъ Сената есть часть его, дѣйствующая именемъ всего цѣлаго. Послѣ такихъ указаній на составъ и степень власти Сената, мы перейдемъ къ обозрѣнію организаціи и предметовъ вѣдомства различныхъ частей его. Прежде всего посвятимъ время обозрѣнію компетенціи различныхъ Департаментовъ Сената. Въ главѣ о Составѣ и предметахъ вѣдомства Департаментовъ и Общихъ Собраній Правительствующаго Сената сдѣланы слѣдующія общія для всѣхъ Департаментовъ постановленія. „Каждый Департаментъ Сената (ст. 13) составляется изъ тѣхъ сенаторовъ, которые по Высочайшему усмотрѣнію назначены въ немъ присутствовать“. Во всѣ Департаменты, за исключеніемъ Перваго, назначается Первоприсутствующій, въ Первый Департаментъ не назначается Первоприсутствующій, а предсѣдательствуетъ старшій въ чинѣ, и такое исключеніе Перваго Департамента оправдывается лишь тѣмъ, что онъ является административнымъ установленіемъ, хранителемъ закона и какъ бы Особа Государя Императора есть первоприсутствующій въ этомъ Департаментѣ. Такая фикція является совершенно не нужной для опредѣленія значенія и достоинства Сената, но тѣмъ не менѣе до сихъ поръ переживается такая традиція, чтобы Сенатъ значительно возвысить. По ст. 15 опредѣленнаго числа сенаторовъ въ каждомъ Департаментѣ не полагается, хотя Сенату присвоивается общее коллегіальное начало, что онъ не можетъ быть собраніемъ Департаментовъ, если нѣтъ налицо трехъ лицъ. Кромѣ сенаторовъ каждый Департаментъ составляетъ еще Канцелярія. Канцелярія находится подъ вѣдѣніемъ Оберъ-Прокурора Департамента. Въ новѣйшее время почти всѣ Канцеляріи Департаментовъ Сената сравнены въ своихъ правахъ, раньше же было рѣзкое различіе между Канцеляріей новыхъ Кассаціонныхъ Департаментовъ и старыхъ Департаментовъ Сената. Въ одномъ Департаментѣ Герольдіи вмѣсто Оберъ-Прокурора находится Герольдмейстеръ.

Теперь займемся обзоромъ компетенціи каждаго Департамента въ отдѣльности. Наиболѣе важной по количеству пунктовъ является ком-

петенція Перваго Департамента Сената; этихъ пунктовъ 7, но тѣмъ не менѣе каждый изъ нихъ можетъ быть разбитъ по крайней мѣрѣ на пять или на шесть пунктовъ. Первый Департаментъ по ст. 19 Учр. Сен. является прежде всего установленіемъ, обнародовающимъ законы. Далѣе идетъ слѣдующая классификація различныхъ дѣлъ: кромѣ обнародованія законовъ Первый Департаментъ является хранителемъ правъ и преимуществъ разныхъ сословій въ Имперіи. Въ 3) Первый Департаментъ является верховнымъ административнымъ мѣстомъ, которое надзираетъ за всѣми мѣстными управленіями. 4) Первый Департаментъ можетъ начать судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія. 5) Первый Департаментъ долженъ разсматривать начеты казны и на казну. Въ 6 пунктѣ говорится, какъ я уже указалъ, о томъ, что поясненіе и подтвержденіе законовъ относится къ первому Департаменту Сената. 7 пунктъ говоритъ о томъ, что всѣ сомнѣнія низшихъ мѣстъ въ разрѣшеніи закона могутъ быть подробно разработаны самимъ Сенатомъ. Второй Департаментъ Сената, такъ называемый Крестьянскій Департаментъ, вѣдаетъ слѣдующія дѣла: 1) разсмотрѣніе представленій губернскихъ присутствій и Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а равно и жалобъ на неокончательныя постановленія Губернскихъ Присутствій; 2) разсмотрѣніе представленій Губернскихъ по Крестьянскимъ дѣламъ Присутствій; 3) разрѣшеніе жалобъ на губернскія присутствія по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ; 4) разрѣшеніе жалобъ, приносимыхъ на Губернскія по Крестьянскимъ дѣламъ Присутствія и 5) разъясненіе, въ потребныхъ случаяхъ, истиннаго смысла узаконеній по крестьянскому дѣлу, по представленіямъ какъ Губернскихъ по Крестьянскимъ дѣламъ Присутствій, такъ и подлежащихъ Министровъ. Эти два административныхъ Департамента рѣзко отличаются отъ другихъ.

Къ нимъ ближе всего можно подвести Департаментъ Герольдіи. Департаментъ Герольдіи имѣетъ слѣдующія важныя функціи: 1) Ему принадлежатъ дѣла о дворянствѣ и родословныхъ книгахъ; 2) дѣла о перемѣнѣ фамилій; 3) дѣла о сочиненіи гербовъ; 4) дѣла о производствѣ въ гражданскіе чины до пятаго класса включительно; 5) пересмотръ рѣшеній бывшей Герольдіи Имперіи; 6) поясненіе и подтвержденіе законовъ, относящихся до дѣлъ, Департаменту Герольдіи предоставленныхъ; 7) изданіе Адресъ-Календаря. Послѣ Департамента Герольдіи перейдемъ къ опредѣленію компетенціи чисто судебныхъ Департаментовъ Сената. Судебныхъ Департаментовъ Сената нынѣ всего 2: Четвертый и Пятый, Четвертый — вмѣстѣ съ Третьимъ (бывшимъ Межевымъ) для гражданскихъ дѣлъ, а Пятый для уголовныхъ дѣлъ. Этимъ мы можемъ закончить перечень Департаментовъ Сената указаніемъ на то, что 2 судебныхъ Департамента, Кассаціонный Гражданскій и Уголовный Кассаціонный Департаменты являются совершенно особымъ судомъ чѣмъ тотъ, о которомъ говоритъ ст. Учр. Сен. Кромѣ Департаментовъ въ Сенатѣ имѣется еще 3 Общихъ Собранія, эти Общія Собранія разсматриваютъ тѣ дѣла, которыя не могутъ быть рѣшены властью самаго Департамента.

ДѢЛОПРОИЗВОДСТВО ВЪ СЕНАТѢ.

I. Вступленіе дѣлъ. Дѣла вступаютъ въ Сенатъ или черезъ Министерство Юстиціи или непосредственно черезъ канцелярію Сената. 1) Черезъ Министерство Юстиціи вступаютъ всѣ именныя Высочайшія повелѣнія, а также мнѣнія Государственнаго Совѣта, положенія Комитета Министровъ и объявляемыя Сенату Высочайшія повелѣнія; 2) черезъ канцелярію соотвѣтствующихъ департаментовъ—всѣ остальныя дѣла. Оберъ-прокуроръ, какъ начальникъ департаментской канцеляріи, отмѣчаетъ на реестрѣ время поступленія бумагъ и передаетъ ихъ въ регистратуру (Учр. Сената 47—49).

II. Изготовленіе дѣлъ къ докладу. Изготовленіе дѣлъ къ докладу происходитъ въ канцеляріи департамента. Получивъ бумагу изъ регистратуры, помощникъ секретаря, внеся ее въ свою вѣдомость, составляетъ записку и передаетъ ее секретарю, который, въ свою очередь, передаетъ ее оберъ-секретарю.

Дѣла изготовляются къ докладу и назначаются къ слушанію оберъ-прокуроромъ, который руководствуется при этомъ установленной закономъ очередью (Учр. Сен. ст. 51—74).

III. Сужденіе о дѣлахъ. Сужденіе о дѣлахъ и рѣшеніе ихъ производятся въ присутствіи департаментовъ. Для рѣшенія дѣла должно быть въ присутствіи не менѣе трехъ сенаторовъ (Учр. Сен. 75—76).

Дѣло докладывается канцеляріей, которая, въ случаѣ неясности или недоумѣнія, представляетъ всѣ нужныя для объясненія дѣла свѣдѣнія. Первоприсутствующій слѣдитъ за порядкомъ доклада дѣлъ и наблюдаетъ за охраненіемъ законнаго порядка въ засѣданіяхъ. Но голосъ имѣетъ онъ совершенно равный съ прочими сенаторами, какъ того требуетъ коллегіальное начало (Учр. Сен. ст. 82, 85).

По принятіи доклада сенаторы подаютъ свои мнѣнія. Если мнѣнія эти окажутся единогласными, то данная ими резолюція вносится въ журналъ. Если же мнѣнія ихъ разойдутся, то производится диспутъ и голоса отъ сенаторовъ отбираются, начиная съ младшаго (Учр. Сен. 87—88).

IV. Рѣшеніе дѣлъ. Для постановленія рѣшенія въ департаментахъ требуется единогласіе, за исключеніемъ слѣдующихъ дѣлъ: (ст. 94 Учр. Сен.). 1) Дѣла, производящіяся въ Правительствующемъ Сенатѣ въ частномъ порядкѣ, а равно дѣла какъ по жалобамъ на присутственныя мѣста и на должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства, такъ и по представленіямъ сихъ мѣстъ и лицъ рѣшаются въ департаментахъ Сената окончательно большинствомъ $^2/_3$ голосовъ (ст. 95). 2) Дѣла по представленіямъ о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ и по дѣламъ о сообществахъ, предусмотрѣнныхъ въ ст. 318—324. Уложенія о наказаніяхъ, по изд. 1883 г., рѣшаются въ Первомъ Департаментѣ Правительств. Сената по большинству голосовъ (ст. 97). 3) Дѣла по донесеніямъ и сообщеніямъ о преступленіяхъ по должности въ административныхъ вѣдомствахъ

и по просьбамъ о вознагражденіяхъ за вредъ и убытки, причиненные сими преступленіями, а равно дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ означенныхъ вѣдомствъ за такія преступленія разрѣшаются въ Первомъ департаментѣ простымъ большинствомъ (ст. 96).

Въ общихъ собраніяхъ дѣла рѣшаются окончательно большинствомъ голосовъ. Исключеніе составляютъ дѣла, поступающія изъ перваго департамента въ Первое и Второе общія собранія, которыя здѣсь рѣшаются не простымъ большинствомъ, а большинствомъ $^2/_3$ голосовъ (ст. 108).

Въ случаяхъ разногласія въ департаментѣ (т. е. когда не состоится единогласнаго рѣшенія или рѣшенія, принятаго $^2/_3$ гол.) Оберъ-Прокуроръ обязанъ въ теченіе 8 дней дать департаменту письменно согласительное предложеніе, которое имѣетъ цѣлью склонить сенаторовъ къ единогласному рѣшенію или къ принятію резолюціи $^2/_3$ голосовъ. Если сенаторы не согласятся съ предложеніемъ, то оберъ-прокуроръ переноситъ дѣло въ общее собраніе (Учр. Сен. 99 и 100). Въ случаѣ разногласія въ Общихъ Собраніяхъ, согласительное предложеніе исходитъ отъ Генералъ-Прокурора, т. е. министра юстиціи. Предложеніе это составляется юрисконсультомъ на основаніи предварительнаго обсужденія въ консультаціи, состоящей при Министерствѣ Юстиціи. Въ случаѣ новаго несогласія съ предложеніемъ, дѣло вносится Министромъ Юстиціи черезъ Государственный Совѣтъ на Высочайшее усмотрѣніе (ст. 111).

Оберъ-прокуроръ имѣетъ право протеста по отношенію къ рѣшеніямъ департамента. Этотъ протестъ онъ обязанъ представить не позже 8 дней. Когда сонаторы не согласятся съ протестомъ оберъ-прокурора, то послѣдній доноситъ о томъ Министру Юстиціи. Въ случаѣ согласія послѣдняго, дѣло переносится въ Общее Собраніе (ст. 165). Генералъ-прокуроръ (Министръ Юстиціи) имѣетъ право протеста по отношенію къ мнѣніямъ Общаго Собранія. Когда сенаторы остаются при своемъ мнѣніи, то дѣло вносится Министромъ Юстиціи черезъ Государственный Совѣтъ къ Императорскому Величеству (ст. 113).

Состоявшаяся резолюція (въ деп. или въ общ. собр.) составляется въ письменной формѣ въ канцеляріи. Не позже, какъ черезъ 3 дня она представляется сенаторамъ (ст. 146); по одобреніи ими вносится въ журналъ, который не далѣе, какъ на другой день, подписывается сенаторами (ст. 151). На основаніи этихъ журналовъ составляются опредѣленія (ст. 67, 152). Исполненіе по опредѣленіямъ Сената бываетъ или въ видѣ указовъ, или въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ и рапортовъ (ст. 164).

ГЛАВА V.

МИНИСТЕРСТВА *).

§ 1. Общее значеніе министерствъ.

Опредѣленіе министерствъ выражено въ ст. 152-й, гдѣ сказано: „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства суть установленія, чрезъ которыя верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія". Что такое верховная исполнительная власть? Трощинскій, въ своей запискѣ, нападаетъ на это выраженіе, слишкомъ, по его мнѣнію, неопредѣленное. Онъ говоритъ: „я знаю одну верховную власть—Императора, въ которомъ соединены и законы, и исполненіе". Дѣйствительно, 152-я ст., принимая въ соображеніе существо нашего образа правленія, должна быть понимаема такъ, что министерства суть учрежденія, чрезъ которыя верховная власть дѣйствуетъ въ исполнительномъ порядкѣ. Съ этой точки зрѣнія министры являются органами власти верховной. Это подтверждается 155-й ст., гдѣ говорится, что министры въ дѣйствіяхъ своихъ подчинены непосредственно верховной власти. Власть министровъ имѣетъ опредѣленное и самостоятельное содержаніе. Она, по ст. 153-й, опредѣляется тѣмъ, что министры могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ установленія къ исполненію законовъ и распоряженій. Цѣль министерствъ въ ст. 190 опредѣляется такъ: „министерства учреждены на тотъ конецъ, чтобы доставить законамъ скорое и точное исполненіе". Положеніе министровъ на самомъ дѣлѣ двойственно. Какъ представители высшей административной власти, они имѣютъ постоянное соприкосновеніе съ политическими интересами страны. Чрезъ нихъ верховная власть даетъ направленіе всей административной машинѣ; они обязаны вести всѣ части управленія въ духѣ высшаго правительства. Въ этомъ качествѣ политическаго элемента администраціи, министры являются непосредственными органами верховной власти. Но, затѣмъ, учрежденіе министерствъ указываетъ имъ кругъ самостоятельныхъ задачъ, осуществляемыхъ ими подъ своею отвѣтственностію. Ближайшимъ образомъ, законъ смотритъ на нихъ какъ на власть надзирающую, въ обширномъ смыслѣ этого слова. Для осуществленія этой надзирающей власти министры, по ст. 157, вооружены слѣдующими средствами: 1) въ ихъ рукахъ находится опредѣленіе на должности и увольненіе чиновниковъ административнаго вѣдомства. Это положеніе надо понимать въ ограничительномъ смыслѣ: а) нѣкоторыя должности замѣщаются по непосредственному усмотрѣнію Императора: таковы должности первыхъ трехъ классовъ; б) нѣкоторыя должности замѣщаются губернскимъ начальствомъ; таковы должности до VII класса включительно. Слѣдовательно, ст. 194-я

---

*) Начало этой главы составлено по курсу проф. Градовскаго Т. II, изд. 1887 г.

не касается всѣхъ этихъ должностей. Отсюда видно, что министры могутъ назначать и увольнять чиновниковъ VI и V классовъ (за нѣкоторыми исключеніями въ ту и другую сторону, о которыхъ сдѣлано указаніе въ ученіи о службѣ гражданской) и представляютъ кандидатовъ на должности IV класса, потому что должности IV класса замѣщаются Государемъ по представленію министровъ. 2) Министрамъ принадлежитъ надзоръ за дѣйствіями всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, съ правомъ удаленія отъ должности и преданія суду въ случаѣ важныхъ преступленій. 3) Разрѣшеніе силою существующихъ законовъ всѣхъ затрудненій и сомнѣній, возникающихъ въ администраціи при исполненіи законовъ и распоряженія. Указанныя права министра касаются его какъ должностного лица, назначеннаго къ тому, чтобы дать законамъ скорое и точное исполненіе. Отсюда вытекаетъ, что въ тѣхъ случаяхъ, когда средства закона недостаточны, когда нуженъ чрезвычайный способъ дѣйствія, превышающій власть министра, послѣдній долженъ докладывать Государю, испрашивая его разрѣшенія на принятіе чрезвычайныхъ мѣръ. Но ст. 158-я облекаетъ министровъ: 4) дискреціонною властью, т.-е. неограничиваемою законодательными постановленіями. Эта власть даетъ министру право принимать чрезвычайныя мѣры, слѣдовательно, переступать за предѣлы своихъ законныхъ полномочій въ случаяхъ чрезвычайной важности. Но въ этихъ случаяхъ министръ обязанъ доказать: во-1-хъ, настоятельность самой нужды чрезвычайной мѣры и, во-2-хъ, невозможность ожидать разрѣшенія высшей власти въ виду настоятельности этой нужды. Независимо отъ этой дискреціонной власти, права министровъ, въ настоящее время de facto и отчасти по закону, усилены нѣкоторыми полномочіями. Мы говоримъ о правѣ министровъ издавать распоряженія, въ развитіе дѣйствующихъ законовъ. Общаго постановленія объ этомъ предметѣ въ сводѣ законовъ не имѣется. Но полномочія эти указываются каждый разъ въ отдѣльныхъ узаконеніяхъ, какъ, напримѣръ, въ положеніи о пошлинахъ за право торговли и другихъ пошлинахъ, о почтовой части и т. д.

Отношеніе министровъ къ власти законодательной опредѣляется статьею 160 учр. м., которая гласитъ, что „отношенія министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости новаго закона или учрежденія, или объ отмѣнѣ прежняго“. Другими словами, законъ предоставляетъ министрамъ право законодательнаго почина, въ предѣлахъ, указанныхъ выше. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, министры участвуютъ и въ разсмотрѣніи законопроектовъ. Они суть члены государственнаго совѣта по самому ихъ званію. Наравнѣ съ прочими сановниками, министры облечены правомъ объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія.

Отношеніе министерствъ къ власти судебной опредѣляется въ 178 и 179 ст. учр. минист., которыя говорятъ, что а) судебная власть во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ и б) министерства никого судить и наказывать не могутъ. Но тѣмъ не менѣе разграниченіе между судебною и высшею исполнительными

властями довольно трудно провести, потому что исполнительная власть облечена нѣкоторыми функціями, напоминающими функціи судебной власти.

Въ вѣдомствѣ министерствъ сосредоточиваются разные виды карательной власти. Кромѣ карательной власти, администраціи принадлежитъ нѣкоторое участіе въ гражданской юрисдикціи, въ отправленіи гражданскаго правосудія.

Судебные уставы не устранили окончательно участія администраціи въ отправленіи гражданскаго правосудія въ дѣлахъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ. Эти дѣла производятся особымъ порядкомъ, причемъ министрамъ и главноуправляющимъ дается право „независимо отъ участвующихъ въ дѣлѣ сторонъ входить въ кассаціонные департаменты сената съ представленіями объ отмѣнѣ рѣшеній судебныхъ палатъ“. Затѣмъ судебные уставы предоставляютъ взаимному соглашенію министерствъ возникающіе между ними споры о казенномъ имуществѣ. Вѣдѣнію администраціи подчиняется разсмотрѣніе жалобъ и различныхъ неисправностей по подрядамъ и поставкамъ, заключаемымъ частными лицами съ казенными управленіями. Такимъ образомъ, уже изъ этихъ общихъ указаній видно, что министерства облекаются нѣкоторою долею карательной власти и правами административной юстиціи.

Что касается отношенія министерствъ къ власти исполнительной, то мы знаемъ, что они считаются органами власти верховной, дѣйствующей въ исполнительномъ порядкѣ. Но, кромѣ этого, верховная власть въ томъ же порядкѣ проявляется и дѣйствуетъ чрезъ комитетъ министровъ, а высшимъ установленіемъ управленія подчиненнаго является сенатъ. Такимъ образомъ, существо власти, предоставленной министрамъ, приводитъ ихъ въ соприкосновеніе, съ одной стороны, съ сенатомъ, съ другой—съ комитетомъ министровъ. Отношенія эти, естественно, вращаются въ кругѣ исполнительныхъ дѣлъ. По ст. 177 учр. мин. подъ исполнительными дѣлами разумѣются такія, которыя не требуютъ изданія новаго закона или отмѣны стараго. Но законъ отказывается опредѣлить, какіе предметы должны быть отнесены къ этому кругу дѣлъ. Ст. 177 говоритъ, что „предметы сіи опредѣляются не особеннымъ существомъ сихъ дѣлъ, но степенью власти, потребной для разрѣшенія ихъ или исполненія“.

Общій наказъ опредѣляетъ и отношеніе министерствъ между собою. Мы видѣли, что законъ 1802 г. говорилъ о намѣреніи законодателя учредить министерство, т. е. одно цѣльное установленіе. Эта мысль не оставлена и учрежденіемъ 1811 г., которое вошло въ дѣйствующій сводъ законовъ. Ст. 182-я учр. мин. говоритъ слѣдующее: „поелику всѣ министерства составляютъ одно управленіе, то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣлиться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли: раздѣленіе частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самого управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино“. Ст. же 183 говоритъ, что министръ не можетъ входить въ управленіе дѣлами, находящимися въ вѣдѣніи другого министра. Слѣдовательно, каждое министерство пред-

ставляетъ самостоятельное управленіе, подчиненное министру, который, въ свою очередь, подчиненъ верховной власти; слѣдовательно, каждый изъ министровъ имѣетъ непосредственное отношеніе къ власти верховной. Самъ законъ ограждаетъ отъ вторженія въ его распоряженія стороннія вѣдомства. Тѣмъ не менѣе, эта отдѣльность министерствъ имѣетъ свои предѣлы, и ст. 182 не есть выраженіе безплоднаго теоретическаго правила. Признавая полную самостоятельность министровъ въ управленіи ихъ частями, законъ долженъ былъ, съ другой стороны, потребовать, чтобы они не расходились въ общихъ цѣляхъ управленія, не уклонялись бы отъ нѣкоторыхъ общихъ началъ политики, принятой верховною властью. Это единство въ общемъ направленіи министровъ поддерживается верховною властью, и ближайшимъ средствомъ для такой цѣли является учрежденіе совѣта министровъ, значеніе котораго разсмотрѣно выше.

Если министерства построены на началѣ бюрократическомъ, приказномъ, то отсюда вытекаетъ, что каждому министру ввѣрена извѣстная часть управленія, и потому онъ можетъ требовать отъ подчиненнаго управленія исполненія своихъ предписаній. На этомъ основаніи ст. 188 говоритъ, что подчиненныя мѣста и лица обязаны безпрекословно и съ точностію исполнять предписанія министровъ. Спрашивается: не установляетъ ли эта статья закона обязанности пассивнаго повиновенія для подчиненныхъ лицъ? Въ этомъ случаѣ она разрушала бы нѣкоторыя постановленія основныхъ законовъ (напр. ст. 77 — о различіи между административнымъ распоряженіемъ и закономъ), слѣдовательно отмѣняла бы обязанность всякаго подчиненнаго лица не чинить исполненія по такимъ распоряженіямъ министра, которыя отмѣняютъ существующіе законы или противорѣчатъ послѣднимъ. Но эти начала не только не колеблются, а напротивъ, подтверждаются ст. 190, 191 и 195 учрежденія министерствъ, гдѣ сказано, что: 1) всякое начальство, получившее Высочайшее повелѣніе, несогласное съ закономъ, не чиня исполненія, обязано представить о томъ сначала министру, а затѣмъ въ правительствующій сенатъ; что 2) всякое начальство не обязано чинить исполненія по непосредственнымъ распоряженіямъ министерства, которыя отмѣняютъ какіе-либо законы, а обязано представить о томъ министру, причемъ, въ случаѣ подтвержденія ихъ со стороны министра, оно обязано представить объ этомъ первому департаменту сената; что 3) начальство не обязано исполнять предписаній министерства, если они выходятъ за предѣлы его компетенціи, напр. министръ финансовъ сдѣлалъ распоряженіе по предметамъ, относящимся до министерства внутр. дѣлъ; въ этомъ случаѣ, подчиненныя мѣста, не чиня исполненія, обязаны представить объ этомъ послѣднему и ожидать его разрѣшенія. Всѣ эти постановленія даютъ намъ право комментировать ст. 188-ю въ томъ смыслѣ, что всякое начальство обязано исполнять законныя предписанія министровъ; слѣдовательно, эта статья устанавливаетъ принципъ закономѣрнаго повиновенія. Для полнаго объясненія этихъ статей должно обратить вниманіе на терминъ, который неоднократно повторяется въ приведенныхъ статьяхъ; именно, въ нихъ говорится: „всякое начальство“... Подходятъ ли подъ это понятіе начальства лица,

непосредственно входящія въ составъ министерствъ, слѣдовательно, директора департаментовъ, начальники отдѣленій, столоначальники и т. п.? Подъ „всякимъ начальствомъ“ слѣдуетъ, конечно, разумѣть лица и установленія, облеченныя извѣстною долею самостоятельной власти; главнымъ образомъ, означенныя статьи имѣютъ въ виду мѣстныя установленія, которыя имѣютъ долю самостоятельной власти.

§ 2. Общее образованіе министерствъ.

Устройство министерствъ опредѣляется однимъ общимъ принципомъ, выраженнымъ въ 1-й ст. учр., именно, что „управленіе каждымъ министерствомъ ввѣряется одному лицу, понепосредственому избранію Императорскаго Величества“. Слѣдовательно, всѣ учрежденія министерствъ проникнуты началомъ единоличнымъ, т.-е. такимъ, при которомъ рѣшительный голосъ принадлежитъ одному лицу. Товарищъ министра, въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ существуетъ это званіе, не раздѣляетъ съ министромъ его власти. Въ бытность министра онъ не имѣетъ даже никакихъ самостоятельныхъ правъ. Товарищъ министра получаетъ самостоятельное значеніе во время отсутствія послѣдняго или болѣзни его, когда онъ вступаетъ во всѣ права своего министра. Но на замѣну министра его товарищемъ всякій разъ требуется особое Высочайшее повелѣніе, объявляемое сенату и обнародоваемое во всеобщее свѣдѣніе. Въ обыкновенное время товарищъ министра не имѣетъ никакой исполнительной власти. Законъ разсматриваетъ его, какъ одного изъ членовъ совѣта министра. Затѣмъ, послѣдній можетъ возлагать на него присутствованіе вмѣсто себя въ государственномъ совѣтѣ и другихъ высшихъ установленіяхъ, причемъ онъ вступаетъ во всѣ права и обязанности министра. Наконецъ, министру предоставляется поручать своему товарищу въ управленіе ту или другую часть (не иначе, впрочемъ, какъ съ Высочайшаго разрѣшенія). Въ этомъ случаѣ товарищъ завѣдуетъ своею частью на правахъ директора департамента, если въ его инструкціи не будутъ указаны другія правила. Такимъ образомъ, министръ остается единственнымъ распорядителемъ своего вѣдомства.

Министерское управленіе должно быть обставлено нѣкоторыми установленіями, содѣйствующими большей обдуманности, зрѣлости всѣхъ рѣшеній министерства. Такими установленіями являются: части министерства, предназначенныя для доклада, и совѣтъ, состоящій при министрѣ. Къ этимъ двумъ кореннымъ установленіямъ приравниваются всѣ другія. Установленіями докладывающими, по общему правилу, являются департаменты и канцелярія министра. Департаментовъ при каждомъ министерствѣ нѣсколько, соотвѣтственно отраслямъ управленія, входящимъ въ составъ каждаго изъ министерствъ. Канцелярія министра назначена для личной его переписки по особенно важнымъ дѣламъ. Департаменты состоятъ изъ директоровъ, вице-директоровъ, начальниковъ отдѣленій (такъ какъ департаменты раздѣляются на отдѣленія), столоначальниковъ и т. д. Составъ канцеляріи установленъ

на подобномъ же основаніи. Директора департаментовъ опредѣляются Высочайшимъ приказомъ, по представленію министра; начальники отдѣленій назначаются самими министрами. Департаменты и канцелярія министра суть установленія, конкурирующія между собою, потому что дѣятельность ихъ однородна. Въ чемъ же заключается различіе между департаментами и канцеляріей министра? Въ канцелярію министра поступаютъ дѣла особенно важныя, каковы: а) Высочайшія повелѣнія и указы; б) сношенія министра съ генералъ-губернаторами и другими министрами; в) дѣла особенной важности по текущему управленію; г) жалобы на распоряженія начальства, подвѣдомственнаго министру; д) отзывы на распоряженія министра; наконецъ е) дѣла секретныя. Изъ всей этой массы дѣлъ доклады подготовляются канцеляріей только по дѣламъ секретнымъ; прочія же дѣла должны быть распредѣлены между департаментами, причемъ это распредѣленіе предоставляется директору канцеляріи.

Дѣла, производящіяся въ департаментахъ, раздѣляются на три разряда: на текущія, чрезвычайныя и нетерпящія времени. Дѣла текущія разрѣшаются въ самомъ департаментѣ подъ дирекціей и подписью директора, а исполненіе по нимъ чинится въ соотвѣтствующемъ отдѣленія. Только нѣкоторыя изъ дѣлъ текущихъ представляются министру; именно, сюда относятся: 1) „дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами, равными министру“, и 2) дѣла, которыя онъ самъ велитъ себѣ представить. Подъ именемъ дѣлъ чрезвычайныхъ разумѣются: 1) дѣла, которыя не могли быть разрѣшены силою существующихъ законовъ и правилъ; 2) особенно важныя дѣла, требующія особенныхъ мѣръ или преслѣдованія виновныхъ. Эти дѣла представляются на разрѣшеніе министра. По всѣмъ дѣламъ, представляемымъ на разрѣшеніе министра, доклады совершаются въ двухъ видахъ: 1) въ видѣ записокъ, изготовленныхъ въ департаментѣ съ проектомъ заключенія. Эти записки изготовляются только по дѣламъ особенно важнымъ и сложнымъ; 2) дѣла не столь важныя представляются министру въ подлинникѣ, со справками департамента.

Дѣла, нетерпящія времени, не составляютъ отдѣльнаго рода дѣлъ, требующихъ особой власти для ихъ разрѣшенія. Они подлежатъ только скорѣйшему разрѣшенію и разсматриваются въ департаментахъ.

Совѣщательными учрежденіями въ министерствахъ являются: а) совѣтъ министра; б) общія присутствія въ департаментахъ; в) спеціальные совѣты, состоящіе при нѣкоторыхъ департаментахъ.

Совѣтъ министра есть высшее установленіе въ министерствѣ, поставленное выше всѣхъ департаментовъ. По ст. 12 учр. мин., онъ имѣетъ слѣдующее значеніе. Въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ имѣется много департаментовъ, изъ всѣхъ директоровъ деп-товъ составляется общее собраніе. Но эта 12-я ст. не имѣетъ практическаго значенія, потому что и въ тѣхъ министерствахъ, гдѣ немного деп-товъ, существуетъ совѣтъ министра (напримѣръ, въ министерствѣ народнаго просвѣщенія). Совѣтъ министра составляется изъ всѣхъ директоровъ департаментовъ и изъ лицъ особо назначаемыхъ по Высочайшему повелѣнію; кромѣ того, въ совѣтъ могутъ быть при-

глашаемы постороннія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній. Компетенція совѣта опредѣляется ст. 83, на основаніи которой въ совѣтъ министра поступаютъ: 1) дѣла законодательнаго характера, т.-е. каждый законопроектъ, выработанный въ министерствѣ, прежде чѣмъ онъ поступитъ въ законодательное учрежденіе, долженъ предварительно поступить на разсмотрѣніе совѣта министра; 2) совѣту принадлежитъ предварительное разсмотрѣніе годовой смѣты министерства; 3) важнѣйшія распоряженія по хозяйственному управленію, составленіе условій на подряды, производство подрядовъ и т. д.; 4) дѣла административной юстиціи — по притязаніямъ частныхъ людей на казну и по иску казны съ частныхъ лицъ; 5) дѣла по надзору за дѣйствіями мѣстъ и лицъ, подчиненныхъ министерству, и по жалобамъ на нихъ; 6) дѣла по упущеніямъ разныхъ чиновниковъ и о предаціи ихъ суду; 7) дѣла по производству въ чины и опредѣленіямъ наградъ по департаментамъ и предположенія объ особыхъ испытаніяхъ по должности, для отправленія коихъ требуются спеціальныя познанія; 8) всѣ другія дѣла, какія министръ сочтетъ нужнымъ предложить на обсужденіе совѣта. Такимъ образомъ, компетенція совѣта министра слагается изъ компетенціи легальной, такъ какъ нѣкоторыя дѣла силою самого закона должны быть представляемы на разсмотрѣніе совѣта, и изъ компетенціи факультативной, дающей министру право передавать тѣ или другія дѣла на разсмотрѣніе совѣта.

Постановленіе совѣта не имѣетъ для министра обязательной силы, такъ что онъ можетъ принять рѣшеніе, несогласное съ мнѣніемъ совѣта; но въ такомъ случаѣ, при представленіи дѣла высшему правительству, напр. въ государственный совѣтъ, мнѣніе совѣта кратко прописывается, для того, чтобы высшее государственное учрежденіе могло видѣть, въ чемъ заключалось разногласіе министра съ совѣтомъ. Особое самостоятельное положеніе занимаетъ Совѣтъ Государственнаго Контроля. Исполненіе постановленія совѣта поручается одному изъ департаментовъ, по принадлежности, т.-е. тому, въ которомъ дѣло первоначально возникло.

Учреждая совѣтъ при министрѣ, законъ рекомендуетъ совѣщательный порядокъ и для отдѣльныхъ департаментовъ, т.-е., чтобы важныя дѣла разсматривались въ общемъ присутствіи департамента, состоящемъ изъ директора, вице-директора и начальниковъ отдѣленій. Порядокъ разсматриванія дѣлъ здѣсь одинаковъ съ разсмотрѣніемъ дѣлъ въ совѣтѣ министра.

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ есть еще спеціальные совѣты, напримѣръ: медицинскій, совѣтъ главнаго управленія по дѣламъ печати и другія спеціальныя установленія.

Для того чтобы контроль надъ министерствами могъ быть осуществленъ, необходимо, во-первыхъ, чтобы главноначальствующее лицо, т.-е. министръ, могло удостовѣриться въ правильности дѣлопроизводства въ каждомъ установленіи, находящемся въ его вѣдомствѣ. Эта цѣль достигается посредствомъ такъ-называемыхъ ревизій, производство которыхъ рекомендуется закономъ по каждому департаменту и по всему

министерству. Директоръ обязанъ производить ревизію дѣлъ во всѣхъ отдѣленіяхъ департаментовъ и столовъ; независимо отъ этого министръ производитъ ревизію всѣхъ департаментовъ черезъ особо избранныхъ лицъ. Но ревизія есть актъ, исходящій отъ самого министра, и составляетъ, такъ сказать, домашнее средство министерства.

Болѣе важнымъ средствомъ является отчетность. Подъ именемъ отчетности министерствъ разумѣется обязанность представленія извѣстныхъ свѣдѣній о положеніи дѣлъ въ каждомъ министерствѣ. Эти свѣдѣнія касаются, во-первыхъ, денежныхъ вопросовъ—исполненіе смѣты каждаго министерства. По государственной росписи ежегодно отпускаются на каждое министерство опредѣленныя суммы и въ самой росписи распредѣляются по отдѣльнымъ статьямъ въ каждомъ министерствѣ, такъ что каждое министерство имѣетъ спеціальный бюджетъ. Отсюда возникаетъ необходимость провѣрки употребленія назначенныхъ суммъ на каждый предметъ, съ провѣркою, притомъ, необходимости произведенныхъ суммъ и правильности траты. Во-2-хъ, министръ представляетъ годовой отчетъ о состояніи управленія ввѣренной ему части. Отчеты о дѣлахъ по каждой части управленія представляются на усмотрѣніе Государя. Предварительное составленіе ихъ поручается отдѣльнымъ департаментамъ, и уже изъ департаментскихъ отчетовъ составляется общій министерскій отчетъ. Въ отчетѣ должны быть указаны: состояніе дѣлъ за предшествующій годъ, успѣхи, сдѣланные министерствомъ въ теченіе прошлаго года, причины, замедляющія исполненіе бумагъ, результаты новыхъ законоположеній, изданныхъ правительствомъ, и вліяніе ихъ на ту или другую часть и т. д. Разсмотрѣніе этихъ отчетовъ, по учрежденію 1802 г., сосредоточивалось въ правительствующемъ сенатѣ, но сенатъ не имѣлъ средствъ провѣрять отчеты и требовать объясненій отъ министровъ. Съ учрежденіемъ государственнаго совѣта, разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ отчетовъ поручалось этому установленію. Въ настоящее время отчеты представляются на Высочайшее усмотрѣніе и разсматриваются предварительно особой коммисіей по Высочайшему избранію; окончательное же разсмотрѣніе ихъ должно происходить въ совѣтѣ министровъ. Наконецъ, въ-третьихъ, отъ министровъ требуются отчеты о видахъ и предположеніяхъ касательно улучшенія въ различныхъ частяхъ управленія. Значеніе этого вида отчетовъ довольно неопредѣленно. Законъ говоритъ такъ: „успѣшное управленіе каждой части предполагаетъ твердый и постоянный планъ ея усовершенія“. Это постановленіе должно понимать въ томъ смыслѣ, что для улучшенія каждой части управленія необходимъ предварительный планъ ея усовершенствованія; на этомъ основаніи на каждаго министра возлагается обязанность составить планъ будущаго управленія и представить на Высочайшее усмотрѣніе. На министра возлагается обязанность отъ времени до времени докладывать о томъ, до какой степени представленный планъ приведенъ въ исполненіе. Отчеты этого рода являются, слѣдовательно, средствомъ наблюденія, насколько каждое министерство, независимо отъ исполненія текущихъ дѣлъ, совершенствуетъ ввѣренную ему часть, по плану, имъ составленному и одобренному верховною властью.

Отъ отчетности, которая является только средствомъ надзора за министерствами, должно отличать ответственность министровъ, какъ средство пресѣченія злоупотребленій, совершающихся въ министерствѣ. Вопросъ объ отвѣтственности министровъ имѣетъ спеціальную, особенную постановку въ отдѣльныхъ государствахъ, вслѣдствіе чего невозможно провести параллели между отвѣтственностью министровъ въ неограниченныхъ монархіяхъ.

Наше законодательство обращаетъ вниманіе на юридическую отвѣтственность министровъ, и прежде всего на предметы отвѣтственности.

Юридическая отвѣтственность министровъ, по ст. 208, является въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда министръ превышаетъ предѣлы своей власти, слѣдовательно когда онъ а) издаетъ распоряженіе въ отмѣну существующихъ законовъ, и б) когда онъ, миновавъ установленный порядокъ, издаетъ распоряженіе, требующее разсмотрѣнія его въ законодательномъ порядкѣ; 2) министръ отвѣтстуетъ за бездѣйствіе власти, или, какъ говоритъ законъ: „когда министръ, оставивъ власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попуститъ важное злоупотребленіе или государственный ущербъ“. Изъ 208 ст. вытекаютъ слѣдующія весьма важныя послѣдствія. Поводы къ отвѣтственности по бездѣйствію власти могутъ возникнуть изъ разсмотрѣнія дѣйствій подчиненнаго управленія, когда окажется, что это управленіе дѣйствуетъ неправильно по винѣ министра; слѣдовательно этого рода поводы, сами по себѣ взятые, не имѣютъ непосредственнаго отношенія къ дѣятельности министра. Поводы самостоятельные могутъ возникнуть изъ превышенія власти. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ непосредственными актами министра. Этимъ объясняется, почему отдѣлъ объ отвѣтственности министровъ занимается почти исключительно опредѣленіемъ того, что̀ должно считаться превышеніемъ власти. Законъ, въ данномъ случаѣ, идетъ путемъ отрицательнымъ. Высказавъ общее положеніе, что министръ превышаетъ свою власть, присвоивая себѣ законодательныя права, законъ обращается къ исчисленію случаевъ, когда министръ не можетъ считаться превысившимъ власть. На остнованіи ст. 209, 210 и 211 и слѣд. не считается превышеніемъ власти: а) когда министръ дѣйствовалъ по уполномочію верховной власти; б) когда принялъ чрезвычайную мѣру и можетъ объяснить ея нестоятельность и невозможность дожидаться предварительнаго разрѣшенія въ установленномъ порядкѣ; наконецъ, в) когда министръ издалъ распоряженіе, служащее къ подтвержденію законовъ существующихъ или къ исполненію ихъ.

Указанныя постановленія имѣютъ въ виду, такъ сказать, формальное опредѣленіе превышенія власти. Другія постановленія закона касаются матеріальной стороны дѣла — вреда, происходящаго отъ неправильныхъ дѣйствій министровъ. Но въ данномъ случаѣ законъ уклоняется отъ всякаго положительнаго опредѣленія. Напротивъ, онъ и здѣсь останавливается на случаяхъ неотвѣтственности министровъ больше, чѣмъ на случаяхъ отвѣтственности. Ст. 212—214 гласятъ, что а) вредный законъ, хотя бы и предложенный министромъ, но принятый и утвержденный законодательнымъ порядкомъ, не влечетъ за собою отвѣтственности министра, потому

что утвержденіе само собою снимаетъ такую отвѣтственность; б) распорядительная мѣра, предложенная министромъ, но принятая сенатомъ или Высочайше одобренная, также не влечетъ для министра отвѣтственности. Но здѣсь законъ дѣлаетъ оговорку: „развѣ по обстоятельствамъ дѣла было бы сдѣлано умышленное и важное упущеніе“. Смыслъ этого постановленія — тотъ, что министръ подвергается отвѣтственности въ томъ случаѣ, если умышленно ввелъ въ заблужденіе сенатъ или верховную власть. Наконецъ в) министръ не отвѣчаетъ за такія распоряженія, которыя прямо присланы ему къ исполненію и имъ не скрѣплены.

Затѣмъ законъ говоритъ о порядкѣ возбужденія отвѣтственности. Отвѣтственность министра можетъ быть возбуждена: 1) жалобами частныхъ лицъ, приносимыми непосредственно Государю; 2) донесеніями мѣстныхъ начальствъ о томъ, что министръ своими распоряженіями побуждаетъ ихъ отступать отъ законовъ; 3) производствомъ суда надъ должностными лицами министерства, когда окажется, что злоупотребленія этихъ лицъ были вызваны распоряженіями министра; 4) обозрѣніемъ губерній, когда окажется, что злоупотребленія въ губерніи зависѣли отъ дѣйствій министра; 5) разсмотрѣніемъ отчетовъ, поступающихъ на разсмотрѣніе Императора; наконецъ, 6) если откроютъ въ подчиненныхъ ему мѣстахъ какія-либо злоупотребленія, которыя находятся въ связи съ распоряженіями министра. Какое же движеніе могутъ получить всѣ эти жалобы и заявленія? На это даетъ отвѣтъ законъ 15 февраля 1889 года объ опредѣленіи порядка отвѣтственности членовъ Государственнаго Совѣта, Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями. Вслѣдствіе правила эти закона распространены были на генералъ-губернаторовъ и главно-начальствующаго гражданской частью на Кавказѣ.

Донесенія и жалобы, содержащія обвиненія министровъ въ нарушеніи долга службы представляются на усмотрѣніе Государя. Удостоенныя Государемъ уваженія жалобы и донесенія обращаются въ Департаментъ Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ Государственнаго Совѣта, который приступаетъ къ обсужденію въ составѣ не менѣе 7 членовъ. Департаментъ сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ, какъ о предметахъ обвиненія, такъ и объ имѣющихся доказательствахъ, и требуетъ отъ нихъ объясненій. По разсмотрѣніи представленныхъ объясненій и собраніи свѣдѣній, какія для разъясненія дѣла окажутся необходимыми, Департаментъ полагаетъ заключеніе о дальнѣйшемъ направленіи дѣла. Если окажется необходимымъ произвести предварительное слѣдствіе по дѣлу, то таковое возлагается по особому Высочайшему назначенію на одного изъ сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ; прокурорскія обязанности по сему слѣдствію исполняетъ Министръ Юстиціи, который не представляетъ въ Департаментъ Гражд. и Дух. дѣлъ свое заключеніе и дальнѣйшему направленію дѣла. Департаментъ дѣлаетъ постановленіе или о прекращеніи дѣла, или о наложеніи взысканія безъ суда или о преданіи суду. Всѣ эти постановленія представляются на Высочайшее усмотрѣніе.

Удостоенное Высочайшаго утвержденія постановленіе Департамента о преданіи суду министра служитъ основаніемъ для обвинительнаго акта, ко-

торый составляется Министромъ Юстиціи и вносится въ Верховный Уголовный Судъ.

При разсмотрѣніи отдѣльныхъ министерствъ мы должны имѣть въ виду два вопроса: о кругѣ вѣдомства каждаго изъ нихъ, или о раздѣленіи задачъ между высшими административными установленіями, и о классификаціи министерствъ, или о тѣхъ группахъ, въ которыя могутъ быть собраны по общности ихъ цѣли всѣ отдѣльныя отрасли управленія.

Вопросъ о задачахъ каждаго министерства, о кругѣ ихъ вѣдомства, принципіально долженъ быть разрѣшенъ тѣмъ, что министерства соотвѣтствуютъ одной изъ общихъ и основныхъ цѣлей, преслѣдуемыхъ государствомъ. Отсюда понятно, что развитіе отдѣльныхъ управленій находится въ тѣснѣйшей связи съ процессомъ уясненія этихъ цѣлей въ самомъ государствѣ. Самыми элементарными задачами государства являются: 1) внѣшнія его сношенія съ другими державами, съ цѣлью обезпеченія взаимныхъ выгодъ, обезпеченія своей безопасности и благосостоянія путемъ мирнымъ, посредствомъ переговоровъ, слѣдовательно задача внѣшнихъ сношеній, или такъ называемыхъ иностранныхъ дѣлъ; 2) организація внѣшней и внутренней безопасности — организація военныхъ силъ, которая, согласно средствамъ войны, распадается на морскую и сухопутную, слѣдовательно задача организаціи военно-сухопутныхъ и военно-морскихъ силъ; 3) задача финансовыхъ средствъ, которыми должно располагать государство для своего существованія, также составляетъ элементарную задачу государственнаго управленія; сюда относятся: изысканіе, упорядоченіе и употребленіе всѣхъ источниковъ государственныхъ доходовъ; наконецъ 4) государство, съ самаго момента своего появленія, по отношенію къ обществу исполняетъ также элементарную задачу, вытекающую изъ общей идеи охраненія мира внутри — правосудіе, первоначально являющееся въ видѣ самосуда. Эти четыре задачи уясняются сами собой, при разсмотрѣніи коренныхъ цѣлей государства; онѣ опредѣляются условіями внѣшней и внутренней безопасности и внутренняго мира. И дѣйствительно, эти части управленія издавна получили опредѣленную организацію. Если имѣть въ виду только указанныя задачи, то можно сказать, что государственная администрація имѣетъ цѣлію обезпеченіе существованія государства, поддержаніе внутренняго мира и доставленіе правительству матеріальныхъ средствъ. Но затѣмъ, съ бо̀льшимъ развитіемъ государства, оно беретъ на себя рядъ задачъ, которыя касаются внутренняго благосостоянія, развитія умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія цѣлаго общества. Эта совокупность обширныхъ задачъ получаетъ названіе внутренняго управленія. Подъ внутреннимъ управленіемъ разумѣютъ совокупность тѣхъ мѣръ, которыми государство содѣйствуетъ осуществленію цѣлей умственнаго, нравственнаго и экономическаго благосостоянія общества; таковы предметы: народнаго просвѣщенія, управленія путей сообщенія, содѣйствія земледѣлію, торговлѣ, промышленности и т. д. Эти задачи получаютъ осуществленіе свое въ новѣйшее время, когда государство поняло свою задачу въ отношеніи къ обществу гораздо шире, чѣмъ оно понимало ее въ прежнее время.

Несмотря на внесеніе бо̀льшаго порядка въ раздѣленіи министерствъ въ настоящее время, нельзя провести строго теоретическихъ началъ въ учрежденіи отдѣльныхъ министерствъ. Задачи, преслѣдуемыя отдѣльными министерствами, носятъ довольно смѣшанный характеръ, почему раздѣленіе ихъ на группы представляется крайне затруднительнымъ.

§ 3. Министерство Иностранныхъ Дѣлъ.

Министерство Иностранныхъ Дѣлъ по ст. 786 Учр. Мин. имѣетъ предметами: „1) политическія сношенія съ иностранными правительствами, 2) покровительство въ чужихъ краяхъ русской торговлѣ и вообще русскимъ интересамъ, 3) хозяйство о законной защитѣ русскимъ подданнымъ по дѣламъ ихъ за-границею и 4) содѣйствіе къ удовлетворенію законныхъ требованій иностранцевъ по дѣламъ ихъ въ Россіи“. Слѣдовательно означенное Министерство удовлетворяетъ не только цѣлямъ внѣшнихъ сношеній, оно желаетъ быть органомъ, помогающимъ русскимъ подданнымъ за-границею, а равно и иностраннымъ въ Россіи при преслѣдованіи ихъ законныхъ интересовъ. По старымъ традиціямъ Министерство Иностранныхъ Дѣлъ является однимъ изъ важныхъ Министерствъ и лицо, стоящее во главѣ его, можетъ носить званіе Канцлера или Вице-Канцлера и является, по ст. 787, хранителемъ государственной печати. Министерство Иностранныхъ Дѣлъ составляетъ (ст. 788): Министръ, его Товарищъ, центральныя установленія и за-граничныя установленія. Мѣстныхъ установленій въ Россіи Министерство Иностранныхъ Дѣлъ вообще не имѣетъ, существуетъ только агентъ этого Министерства въ Одессѣ и за симъ чиновникъ сего Министерства при Главноначальствующемъ гражданскою частью на Кавказѣ. Центральныя установленія суть такія же, какъ и въ другихъ Министерствахъ, т.-е. Совѣтъ, Канцелярія и Департаменты, въ видѣ особыхъ установленій существуетъ Государственный и С.-Петербургскій Главный Архивы Министерства и Московскій Главный Архивъ. Тотъ и другой Архивы въ виду особыхъ дѣлъ, ввѣряемыхъ Министерству Иностранныхъ Дѣлъ, получаютъ особое значеніе, документы въ нихъ хранящіеся имѣютъ характеръ не только важныхъ бумагъ для внѣшнихъ сношеній Имперіи, но и вообще очень важны съ точки зрѣнія общихъ политическихъ интересовъ. Департаментовъ въ Министерствѣ 3: Департаментъ Азіятскій, Департаментъ Внутреннихъ Сношеній и Департаментъ Личнаго Состава и Хозяйственныхъ Дѣлъ (ст. 789). Заграничныя установленія Министерства Иностранныхъ Дѣлъ суть: 1) Посольства и Миссіи, какъ установленія, вѣдающія преимущественно политическія сношенія съ иностранными правительствами, и 2) Генеральныя Консульства, Консульство, Вице-Консульства и Агентства, являющіяся преимущественно защитниками коммерческихъ интересовъ Россіи. При Министрѣ состоятъ чиновники особыхъ порученій и, сверхъ того такъ-называемые Совѣтники Министерства, терминъ, сохранившійся только въ Министерствѣ Иностранныхъ дѣлъ. Совѣтники представляютъ изъ себя особый видъ чиновниковъ особыхъ порученій, причемъ

старшіе изъ нихъ засѣдаютъ въ Совѣтѣ Министерства. Совѣтъ Министерства составляется подъ предсѣдательствомъ Министра и слѣдующихъ лицъ: его Товарища, Директоровъ Канцеляріи, Департаментовъ и Государственнаго и С.-Петербургскаго Главнаго Архивовъ, за симъ изъ Старшихъ Совѣтниковъ Министерства; элементъ не должностной представляется двумя штатными членами и другими, назначаемыми по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Компетенція Совѣта по закону 1868 года Мая 22 опредѣляется довольно странно. Ст. 798 говоритъ: „Разсмотрѣнію Совѣта подлежатъ всѣ дѣла, которыя Министръ признаетъ нужнымъ предложить его обсужденію“. Такимъ образомъ эта статья предполагаетъ какъ бы не дѣйствующими общія постановленія Учр. Мин., касающіяся вообще Совѣта Министровъ; сверхъ того имѣется спеціальная ст. 799, которая говоритъ, что въ Совѣтѣ производится испытаніе желающихъ поступить на службу по дипломатической части. Канцелярія вѣдаетъ политическую переписку (ст. 801). При Канцеляріи состоитъ особая литографія Министерства. 3 Департамента, входящіе въ составъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, носятъ названія: 1) Азіятскій, 2) Внутреннихъ Сношеній и 3) Личнаго состава и Хозяйственныхъ Дѣлъ. Азіятскій Департаментъ наиболѣе важный въ виду такъ сказать интереса, представляемаго восточной политикой; его вѣдомству принадлежатъ дѣла политическія, касающіяся Востока (ст. 804), слѣдовательно Азіятскій Департаментъ вѣдаетъ дѣлами, относящимися до русскихъ подданныхъ, пребывающихъ на Востокѣ, а равно и подданныхъ восточныхъ странъ, пребывающихъ въ Россіи. Въ вѣдѣніи Азіятскаго Департамента состоитъ Учебное Отдѣленіе восточныхъ языковъ, которое имѣетъ въ виду образованіе Драгомановъ для россійскихъ Миссій и Консульствъ на Востокѣ (ст. 807). Два другихъ Департамента раздѣляютъ между собой дѣла не столько по какому-либо теоретическому масштабу, сколько такъ сказать по установившемуся обычаю. Такъ Департаменту Личнаго Состава и Хозяйственныхъ Дѣлъ сверхъ дѣлъ вполнѣ подходящихъ по названію Департамента (завѣдываніе личнымъ составомъ, имуществомъ Министерства, составленіе финансовыхъ смѣтъ, производство расходовъ и т. п.) подлежатъ еще дѣла по приложенію государственной печати къ различнымъ актамъ и дѣла о состоящихъ въ вѣдомствѣ Министерства за-граничныхъ церквахъ православнаго исповѣданія и объ ихъ причтахъ. Всѣ остальныя дѣла, подвѣдомственныя Министерству Иностранныхъ Дѣлъ, сосредоточиваются въ Департаментѣ, носящемъ странное названіе Департамента Внутреннихъ Сношеній. Ст. 808, перечисляющая предметы вѣдомства этого Департамента, указываетъ на разнообразную компетенцію этого учрежденія, кромѣ составленія формальныхъ грамотъ и кабинетныхъ писемъ къ иностраннымъ владѣтельнымъ особамъ, Департаментъ вѣдаетъ дѣла о признаніи въ Россіи иностранныхъ Генеральныхъ Консуловъ, Консуловъ и другихъ Агентовъ, сверхъ того ему подлежитъ охрана правъ русскихъ подданныхъ за-границей во всѣхъ странахъ, за исключеніемъ Востока, и вообще дѣла объ охраненіи правъ и пользъ въ чужихъ краяхъ русской торговли и мореплаванія. Тотъ же Департаментъ обязанъ вѣдать дѣла о наградахъ и орденахъ, жалуемыхъ россійскимъ пра-

вительствомъ иностранцамъ и на оборотъ объ орденахъ, жалуемыхъ иностранными государями русскимъ подданнымъ. Сверхъ того, какъ Департаментъ Внутреннихъ Сношеній, такъ и Департаментъ Азіятскій являются установленіями, удостовѣряющими вѣрность русскаго перевода съ иностранныхъ актовъ, а также ему принадлежитъ свидѣтельствованіе разныхъ документовъ, явленныхъ въ россійскихъ Посольствахъ, Миссіяхъ и Консульствахъ. Архивы Министерства Иностранныхъ Дѣлъ не исчерпываются, какъ мы говорили, дѣлами этого министерства. С.-Петербургскій Главный Архивъ и Государственный Архивъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ соединены подъ управленіемъ одного Директора (ст. 315). Въ Государственномъ Архивѣ хранятся акты и бумаги, относящіеся до особенныхъ внутреннихъ дѣлъ и важнѣйшихъ происшествій Имперіи. Въ С.-Петербургскомъ Главномъ Архивѣ хранятся акты и дѣла Министерства Иностранныхъ Дѣлъ начиная съ 1801 г., бумаги до этого года хранятся въ Московскомъ Главномъ Архивѣ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ. При Московскомъ Главномъ Архивѣ состоитъ Комиссія печатанія государственныхъ грамотъ и договоровъ. Таковы всѣ установленія Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, находящіяся въ Россіи. Заграничныя установленія суть Посольства и Миссіи или Консульства. Начальники Посольствъ и Миссій раздѣляются по ст. 826 на 4 класса: 1) Послы, 2) Посланники, Министры и другіе уполномоченные при государяхъ, 3) Министры-резиденты, 4) Повѣренные въ дѣлахъ. Одни послы почитаются представителями Особы Его Императорскаго Величества, говоритъ ст. 827. Обязанности Консуловъ опредѣляются Консульскимъ Уставомъ.

§ 4. Министерства военное и морское.

Въ числѣ вѣдомствъ, вѣдающихъ интересы внѣшней безопасности Имперіи, послѣ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ необходимо поставить Военное Министерство, которое представляетъ нѣкоторое самодовлѣющее цѣлое; зачатокъ этого воззрѣнія на военную часть мы находимъ еще въ эпоху московскаго періода. Военное вѣдомство всегда стремилось обособиться отъ другихъ установленій и поэтому мы видимъ, что въ военномъ вѣдомствѣ находится не только свой судъ, но и свое учебное вѣдомство, свое медицинское вѣдомство и т. п., такимъ образомъ все, что касается удовлетворенія интересовъ какъ матеріальныхъ, такъ и духовныхъ военнаго сословія, имѣетъ своимъ выразителемъ то или иное установленіе Военнаго Министерства. Такъ военное духовенство представляетъ совершенно особое вѣдомство, не подчиненное непосредственно вѣдомству православнаго исповѣданія. Положеніе Военнаго Министра является нѣсколько инымъ, чѣмъ положеніе другихъ Министровъ, выясняется это изъ того, что въ Военномъ Министерствѣ, равно какъ и въ Морскомъ Министерствѣ, Совѣтъ Министра имѣетъ значеніе законодательное по нѣкоторымъ вопросамъ, чего не имѣетъ ни одинъ изъ Совѣтовъ другихъ Министерствъ. Ст. 839 Учр. Мин. опредѣляетъ значеніе Военнаго Министерства слѣдующимъ образомъ: „Военное

Министерство, въ общемъ составѣ государственнаго управленія, есть высшій органъ, чрезъ который объявляется и приводится въ исполненіе Высочайшая воля по предметамъ, до военно-сухопутныхъ силъ относящихся". Ст. 840 перечисляетъ предметы вѣдомства этого Министерства. „Въ Военномъ Министерствѣ, говоритъ она, сосредоточивается, какъ въ военной инстанціи, завѣдываніе всѣми отраслями военнаго управленія". 14 пунктовъ этой статьи показываютъ намъ, что Военному Министерству подчинены войска во всѣхъ отношеніяхъ, оно вѣдаетъ не только строевой частью войскъ, но также всей хозяйственной частью военнаго вѣдомства, а равно и всѣмъ тѣмъ, что необходимо для образованія войскъ. Поэтому на Военное Министерство выпадаютъ такія задачи, какъ задачи по образованію офицеровъ и нижнихъ чиновъ, задача по санитарной и медицинской части, задача нравственнаго характера поддержанія въ войскахъ дисциплины и особые военные суды, далѣе изданіе необходимыхъ военно-топографическихъ и геодезическихъ картъ и работъ, наконецъ даже усовершенствованіе военнаго законодательства (ст. 840 п. 14). Поэтому здоровье, образованіе, размѣщеніе войскъ, все это одинаково лежитъ на заботѣ Министерства, какъ и строевая часть и принятіе мѣръ по техническимъ вопросамъ, необходимымъ для поддержанія защиты страны. Для каждой изъ этихъ обширныхъ задачъ Военное Министерство располагаетъ разными установленіями. Сверхъ Военнаго Совѣта, этого особаго установленія, и Канцеляріи Военнаго Министерства, въ составъ сего Министерства входятъ: Главный Штабъ, Главный Военный Судъ и затѣмъ различныя Главныя Управленія по предметамъ, ввѣреннымъ Военному Министерству. Эти Главныя Управленія суть слѣдующія: Интендантское, Артиллерійское, Инженерное, Военно-Медицинское, Военно-Судное, Военно-Учебныхъ Заведеній и Казачьихъ войскъ. Сверхъ того имѣются еще два особыхъ установленія, которыя состоятъ при Военномъ Совѣтѣ, это Главный Военно-Санитарный Комитетъ и Кодификаціонный Отдѣлъ. Кромѣ того къ составу Министерства относятся еще 2 очень важныхъ установленія, это Императорская Главная Квартира и Александровскій Комитетъ о раненыхъ. Императорская Главная Квартира представляется скорѣе совершенно особымъ самостоятельнымъ установленіемъ, особенно послѣ того, какъ Начальнику Главной Императорской Квартиры подчинена особая Канцелярія по принятію прошеній на Высочайшее Имя приносимыхъ. Нынѣ эта канцелярія изъята изъ вѣдѣнія Командующаго Главною Квартирою и поставлена подъ начальство особаго Главноуправляющаго, при которомъ состоитъ Товарищъ. Она именуется Канцелярія Его Имп. Вел. по принятію прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ (Указъ 26 февр. 95 г.). Точно также Александровскій Комитетъ о раненыхъ является установленіемъ, подчиняющимся исключительно верховной власти; члены этого Комитета назначаются Высочайшей властью изъ особо заслуженныхъ военныхъ сановниковъ и доклады Комитета, утвержденные Государемъ, имѣютъ характеръ Высочайшихъ повелѣній. Слѣдовательно Александровскій Комитетъ о раненыхъ представляется установленіемъ, стоящимъ по отношенію къ Монарху почти въ такомъ же положеніи, въ какомъ Комитетъ Министровъ, или Опекунскій Совѣтъ. Въ Учр. Мин. являются

только введенными тѣ статьи, которыя имѣютъ общее значеніе для всей Имперіи, самый же составъ, права и обязанности различныхъ установленій Военнаго Министерства опредѣляются въ Сводѣ Военныхъ постановленій. Въ Св. Зак. опредѣляются общія права Военнаго Министра, а также права Военнаго Совѣта. Военный Министръ не имѣетъ Товарища, но всѣ Начальники Главныхъ Управленій являются такъ сказать на правахъ Товарищей Министра. Ст. 861 говоритъ: „Начальники Главныхъ Управленій и Начальникъ Главнаго Штаба, вмѣстѣ съ Начальникомъ Канцеляріи Военнаго Министерства, суть ближайшіе сотрудники Военнаго Министра по завѣдыванію ввѣренными имъ частями Министерства и подчиняются непосредственно Министру“. Что касается самаго учрежденія Министерства, то оно представляется въ слѣдующемъ видѣ. Военный Совѣтъ есть высшее коллегіальное учрежденіе для дѣлъ военнозаконодательныхъ и военнохозяйственныхъ. Въ Государственномъ Совѣтѣ нѣтъ de facto Департамента Военныхъ Дѣлъ, вотъ почему нѣкоторыя дѣла разрѣшаются Военнымъ Совѣтомъ помимо Государственнаго Совѣта. Правда, послѣднее время число такихъ дѣлъ является очень не велико и Государь Императоръ всѣ дѣла, сопряженныя съ матеріальными расходами изъ Государственнаго Казначейства, повелѣваетъ вносить въ Государственный Совѣтъ, такъ что компетенція Военнаго Совѣта простирается преимущественно на дѣла, касающіяся военной дисциплины и вообще завѣдыванія строевой частью. Военный Совѣтъ разсматриваетъ дѣла или въ Общемъ Собраніи или въ частныхъ присутствіяхъ. Въ Общемъ Собраніи разсматриваются всѣ дѣла законодательныя и болѣе важныя хозяйственныя, менѣе важныя хозяйственныя дѣла разсматриваются въ частномъ присутствіи, составляемомъ изъ пяти лицъ, ежегодно особо назначаемыхъ. Изъ частнаго присутствія дѣла переносятся въ Общее Собраніе въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда не состоится большинства голосовъ, 2) когда Военный Министръ не согласится съ мнѣніемъ большинства и 3) когда самое присутствіе признаетъ это нужнымъ. Изъ Военнаго Совѣта переходятъ въ Государственный Совѣтъ 1) дѣла военнозаконодательныя, имѣющія связь съ другими частями государственнаго управленія, и 2) дѣла по испрошенію кредитовъ. Въ Комитетъ Министровъ изъ Военнаго Совѣта переходятъ тѣ исполнительныя дѣла, по которымъ требуется совмѣстное разсмотрѣніе съ другими Министерствами. Въ Правительствующій Сенатъ изъ Военнаго Совѣта поступаютъ дѣла по жалобамъ частныхъ лицъ на рѣшеніе Военнаго Совѣта. При Военномъ Совѣтѣ состоятъ слѣдующія установленія: 1) Кодификаціонный Отдѣлъ, обязанность котораго состоитъ въ изданіи Свода Военныхъ Постановленій, Продолженій къ оному и Сборника Общихъ для всѣхъ частей военнаго вѣдомства Инструкцій. Отдѣлъ составляютъ Управляющій, его Помощники, старшій и младшій редакторъ и секретарь. 2) При Военномъ Совѣтѣ состоитъ Главный Военно-Санитарный Комитетъ, на Комитетѣ лежитъ обязанность устройства мобилизаціи военно-врачебныхъ заведеній и обсужденіе всѣхъ мѣръ къ усовершенствованію сихъ заведеній и ихъ администраціи. Въ Комитетъ входятъ члены по должности и лица, по особому Высочайшему повелѣнію назначаемыя. Предсѣдатель назначается особо. По должности вхо-

дятъ туда Начальникъ Главнаго Штаба, Главный Интендантъ, Главный Начальникъ Инженеровъ и Главный Военно-Медицинскій Инспекторъ. Послѣ Военнаго Совѣта слѣдуетъ упомянуть о Канцеляріи Военнаго Министерства, такъ какъ эти два установленія являются общими съ другими Министерствами. Въ Канцелярію Военнаго Министра поступаютъ бумаги на Высочайшее Имя по Военному Министерству, затѣмъ всѣ дѣла на имя Военнаго Министра и наконецъ представленія Главныхъ Управленій въ Военный Совѣтъ. Въ Канцеляріи существуютъ 2 особыхъ отдѣла: законодательный и эмеритальный, оба они находятся въ вѣдѣніи особыхъ Завѣдывающихъ, пользующихся правами Помощниковъ Начальниковъ Главныхъ Управленій. Эмеритальный Отдѣлъ вѣдаетъ дѣла по эмеритурѣ военнаго вѣдомства, а законодательный Отдѣлъ имѣетъ предметомъ предварительное разсмотрѣніе всѣхъ законодательныхъ дѣлъ Военнаго Министерства, кромѣ того ему же подлежитъ переписка по вопросамъ о недоразумѣніяхъ, встрѣчаемыхъ Главными Управленіями въ примѣненіи существующихъ постановленій. При Канцеляріи сосредоточивается и юрисконсульская часть. Изъ другихъ высшихъ установленій Военнаго Министерства особаго вниманія заслуживаетъ организація судебной части. Судебная часть Военнаго Министерства состоитъ изъ цѣлой сѣти судовъ и затѣмъ Главнаго Военно-Суднаго Управленія. Главное Военно-Судное Управленіе есть Министерство Юстиціи военнаго вѣдомства. Военные суды организованы на подобіе Судебныхъ Уставовъ 1864 г., а именно имѣется въ каждомъ округѣ Военно-Окружной Судъ, а въ Петербургѣ, въ качествѣ кассаціонной инстанціи, Главный Военный Судъ. Компетенція Главнаго Военнаго Суда по дѣламъ касающимся военнаго вѣдомства опредѣляется въ той же мѣрѣ, въ какой опредѣляется компетенція Кассаціонныхъ Департаментовъ Сената. Главный Военный Судъ составляютъ Предсѣдатель, постоянные члены, 2 временныхъ и 1 запасный членъ. Учрежденіе, вѣдающее строевой частью, есть Главный Штабъ, ему подлежитъ дѣлопроизводство по высшему управленію военно-сухопутными силами по строевой и инспекторской части. Въ Главномъ Штабѣ состоитъ особая азіятская часть, касающаяся военныхъ округовъ нашего Востока. Въ составъ Главнаго Штаба входитъ нѣсколько отдѣловъ, а именно Военно-Топографическій Отдѣлъ, гдѣ сосредоточены всѣ геодезическія, топографическія и картографическія съемки и завѣдываніе Корпусомъ топографовъ; этому Отдѣлу подчинено и Военно-Топографическое Училище. Затѣмъ Отдѣлъ по передвиженію войскъ и военныхъ грузовъ и наконецъ Комитетъ по мобилизаціи войскъ. Въ этотъ Комитетъ входятъ членами Начальникъ Канцеляріи Военнаго Министерства, Начальники Главныхъ Управленій, Помощникъ Начальника Штаба, а Предсѣдателемъ является Начальникъ Главнаго Штаба; такимъ образомъ благодаря этому Комитету всѣ остальные Главные Начальники Военнаго Министерства являются какъ бы ниже стоящими Начальника Главнаго Штаба. Комитетъ занимается разработкой вопросовъ, относящихся до приведенія войскъ на военное положеніе. При Главномъ Штабѣ находится Военно-Ученый Комитетъ, который обязанъ направлять ученую дѣятельность Генеральнаго Штаба, издавать военныя сочиненія, собирать статистическія свѣдѣнія о Россіи объ ино-

странныхъ государствахъ. Въ вѣдѣніи Главнаго Штаба состоитъ Николаевская Академія Генеральнаго Штаба, сверхъ того при Главномъ Штабѣ состоятъ Общій Архивъ, Военная Типографія, Редакція журнала Военнаго Сборника и газеты Русскій Инвалидъ, а также для особыхъ порученій Фельдъегерскій Корпусъ. Любопытно, что почти каждое изъ Главныхъ Управленій имѣетъ свое особое высшее учебное заведеніе, Главный Штабъ—Академію Генеральнаго Штаба, Артиллерійское Управленіе—Артиллерійскую Академію, Инженерное—Инженерную Академію, Военно-Судное—Юридическую Академію, Военно-Медицинское—Императорскую Военно-Медицинскую Академію. Каждое изъ Главныхъ Управленій организовано на бюрократическомъ началѣ, во главѣ его стоитъ Начальникъ, его Помощники и затѣмъ различные Начальники Отдѣленій. Предметы вѣдомства каждаго изъ этихъ управленій опредѣляются самымъ его названіемъ. Мѣстныя управленія военнаго вѣдомства представляютъ собой копію организаціи Военнаго Министерства. Вся Россія дѣлится на военные Округа, военный Округъ находится подъ начальствомъ Командующаго войсками Округа, и затѣмъ въ составѣ Округа имѣются почти всѣ тѣ различные начальники, которые имѣются и въ центральномъ управленіи, такъ Военно-Окружной Совѣтъ соотвѣтствуетъ по своему значенію Военному Совѣту Министерства, Окружной Штабъ, Окружное Интендантское, Окружное Артиллерійское, Инженерное, Военно-Медицинское Управленія все это въ миніатюрѣ тѣ же части, которыя мы находимъ въ центральномъ вѣдомствѣ. Система мѣстнаго управленія, введенная бывшимъ Военнымъ Министромъ Милютинымъ, имѣла въ виду, такъ сказать, децентрализировать завѣдываніе военными силами Имперіи. Во время войны дивизіи были соединены въ Корпуса и такимъ образомъ явились особыя еще Управленія Корпусовъ, которыя стоятъ въ нѣкоторомъ противорѣчіи съ Военно-Окружнымъ Управленіемъ, ибо вся задача введенной системы военныхъ Округовъ была въ томъ, чтобы болѣе мелкія части поставить въ непосредственное отношеніе съ Командующимъ войсками, Управленіе же Корпуса сосредоточиваетъ въ себѣ также завѣдываніе различными строевыми и казачьими войсками, до войскъ относящимися, поэтому является какъ бы между Окружнымъ Управленіемъ и Дивизіоннымъ Управленіемъ особая инстанція. Таковъ строй военной администраціи. Строевая часть образуется изъ корпусовъ, дивизій, пѣхотныхъ и кавалерійскихъ, и артиллерійскихъ бригадъ, кромѣ того въ особомъ положеніи стоятъ инженерныя и казачьи войска. Казачьи войска заслуживаютъ тѣмъ большаго вниманія, что во многихъ изъ нихъ воинская часть соединена съ общимъ гражданскимъ управленіемъ, такъ въ областяхъ казачьихъ войскъ Военный Министръ играетъ ту же роль, что Министръ Внутреннихъ Дѣлъ для всѣхъ частей Имперіи, а нѣкоторыя области интересны въ смыслѣ земельнаго устройства. Такъ Уральская Область составляетъ одну земельную общину, и все казачье населеніе представляется собственникомъ этой земли; каждый уральскій казакъ на вопросъ, сколько у него десятинъ, отвѣчаетъ—$7^1/_2$ милліоновъ десятинъ, такъ какъ онъ является одинаково имѣющимъ право на всю землю. Казачьихъ войскъ у насъ 9, въ Европейской Россіи 4: Донское, Астраханское, Ураль-

ское и Оренбургское, 2 — на Кавказѣ: Терское и Кубанское и 3 въ Сибири: Сибирское, Забайкальское и Амурское. Къ числу мѣстныхъ военныхъ управленій Министерства принадлежитъ и отдѣльный корпусъ Жандармовъ, но въ 1880 г. шефомъ жандармовъ по должности является Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, такъ что Корпусъ Жандармовъ является въ смыслѣ военной дисциплины подчиненнымъ Военному Министерству и всѣмъ Главнымъ Военнымъ Управленіямъ. На подобіе Корпуса Жандармовъ недавно образованъ Корпусъ Пограничной Стражи. Пограничная Стража подчинена на правахъ шефа Министру Финансовъ и стоитъ въ отношеніи Военнаго Министра въ такихъ же отношеніяхъ, въ какихъ Корпусъ Жандармовъ. Въ двойственномъ подчиненіи Военному Министру и Министру Внутреннихъ Дѣлъ состоитъ еще Конвойная Стража, учрежденная для сопровожденія арестантскихъ партій. Въ числѣ особыхъ Управленій, подчиненныхъ Военному Министерству, состоятъ Крѣпостныя Управленія. Коменданты крѣпостей являются лицами, въ лицѣ которыхъ соединяется начальствованіе надъ всѣми инженерными сооруженіями, вооруженіями, гарнизонами, всѣми складами и запасами крѣпостей. Права Коменданта представляются особенно значительными въ случаѣ объявленія мѣстности на военномъ положеніи. Во II т. Св. Зак. въ Прилож. къ ст. 22 находятся подробно изложенныя права Коменданта по отношенію къ мѣстностямъ, лежащимъ въ крѣпостномъ районѣ, эти права постепенно ростутъ по мѣрѣ возникновенія опасности войны. Этотъ краткій обзоръ даетъ намъ указанія, что въ военномъ вѣдомствѣ какъ центральныя, такъ и мѣстныя управленія являются представителями всѣхъ учрежденій, имѣющихъ назначеніе удовлетворять интересамъ войскъ во всѣхъ отношеніяхъ. Военное вѣдомство такимъ образомъ имѣетъ особыя законодательства по военнымъ дѣламъ, имѣетъ особое судебное вѣдомство, далѣе особое свое духовное вѣдомство, свое собственное Министерство Народнаго Просвѣщенія и наконецъ цѣлый рядъ Главныхъ Управленій, вѣдающихъ различныя отрасли военнаго дѣла и воинской администраціи. По аналогіи съ военнымъ вѣдомствомъ организовано и морское вѣдомство.

Управленіе морскаго вѣдомства издано вновь въ 1885 году іюня 3-го. „Непосредственное завѣдываніе Морскимъ Министерствомъ (ст. 864), подъ руководствомъ Главнаго Начальника флота и Морскаго вѣдомства, возлагается на Управляющаго симъ Министерствомъ“. Къ ст. 865 перечисляется 11 установленій, принадлежащихъ къ составу Морскаго Министерства, въ числѣ этихъ установленій мы встрѣчаемся съ Совѣтомъ Морскаго вѣдомства, который носитъ техническое названіе Адмиралтействъ-Совѣта и имѣетъ почти ту самую компетенцію, которую имѣетъ Военный Совѣтъ, за тѣмъ мы встрѣчаемся съ Канцеляріей Морскаго Министерства, которая вѣдаетъ юрисконсульской частью и сверхъ того на ней лежитъ кодификація Морскихъ узаконеній. Далѣе, подобно Военному Министерству, существуетъ Главный Морской Штабъ и 4 Главныхъ Управленія: Гидрографическое, Кораблестроенія и Снабженій, Военно-Морское Судное и Управленіе Главнаго Медицинскаго Инспектора флота. Въ видѣ особеннаго установленія, не имѣющагося въ Военномъ вѣдомствѣ, существуетъ Морской Технической Коми-

тетъ, который дѣлится на нѣсколько отдѣленій, вѣдающихъ всѣми техническими вопросами, относящимися до морскаго дѣла. Главный Военно-Морской Судъ и Типографія Морскаго Министерства существуютъ на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ они существуютъ въ военномъ вѣдомствѣ. Подобно Начальникамъ Главныхъ Управленій Военнаго Министерства всѣ Начальники Главныхъ Управленій Военнаго Министерства являются такимъ образомъ должностными лицами, замѣняющими Управляющаго Министерствомъ по дѣламъ касающихся ихъ вѣдомства. По ст. 874 всѣ эти должностныя лица суть ближайшіе помощники Управляющаго Морскимъ Министерствомъ и подчиняются ему непосредственно. Относительно замѣщенія Управляющаго Морскимъ Министерствомъ въ Морскомъ Вѣдомствѣ имѣется весьма любопытный указъ о томъ, что въ случаѣ отсутствія Управляющаго Морскимъ Министерствомъ во временное управленіе вступаетъ Генералъ-Адъютантъ Кремеръ, а въ случаѣ его болѣзни одинъ изъ Начальниковъ Главныхъ Управленій по Высочайшему повелѣнію. Въ числѣ мѣстныхъ установленій морскаго вѣдомства существуютъ Управленія портовъ, причемъ порты бываютъ главные и второстепенные. Въ каждомъ изъ портовъ получается организація сильно напоминающая организацію Морскаго Министерства, т. е. имѣется представитель каждой изъ частей, находящихся въ центральномъ управленіи. Сверхъ того особо существуютъ военно-морскіе суды, морское духовенство и т. п. Въ морскомъ вѣдомствѣ имѣются особо Морская Академія и Морской Корпусъ и др. учебныя заведенія.

Указанными тремя Министерствами: Иностранныхъ Дѣлъ, Военнымъ и Морскимъ, исчерпываются тѣ установленія, которыя имѣютъ въ виду удовлетворенія основной цѣли государства — охраны внѣшней безопасности, въ виду такой важной цѣли существуютъ особыя положенія указанныхъ учрежденій. Теперь перейдемъ къ установленіямъ, имѣющимъ въ виду удовлетвореніе другихъ цѣлей государственнаго союза. Въ числѣ таковыхъ прежде всего надо остановиться на томъ вѣдомствѣ, которое имѣетъ въ виду доставленіе средствъ для существованія государства, такимъ вѣдомствомъ является у насъ главнымъ образомъ Министерство Финансовъ.

§ 5. Министерство Финансовъ.

„Предметы Министерства Финансовъ, по ст. 643, заключаются вообще въ управленіи государственными доходами и расходами. Къ вѣдомству сего Министерства принадлежатъ источники государственныхъ доходовъ, не состоящіе въ завѣдываніи другихъ вѣдомствъ, и разныя части, въ связи съ ними находящіяся, а равно и самое движеніе суммъ, въ доходъ поступившихъ“. Редакція этой статьи даетъ понять, что Министерство Финансовъ у насъ завѣдуетъ собственно такъ называемыми финансами, т. е. источниками доходовъ и расходованіемъ суммъ, но въ трехъ примѣчаніяхъ къ ст. 463 выясняется, что задача Министерства Финансовъ является гораздо шире.

Примѣч. 1-е говоритъ: „На Министерство Финансовъ возложена также обязанность по завѣдыванію торговлею и промышленностью“, слѣдовательно наше Министерство Финансовъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ Министерство Торговли и Промышленности. Примѣч. 2-е указываетъ на новую задачу Министерства Финансовъ, возложенную на него закономъ 1889 года марта 8, а именно, что „въ Министерствѣ Финансовъ сосредоточивается завѣдываніе дѣлами, касающимися руководительства дѣйствіями частныхъ желѣзныхъ дорогъ по установленію тарифовъ, а равно направленіе тарифнаго дѣла казенныхъ желѣзныхъ дорогъ“, по этому закону Министерство Финансовъ получаетъ новую задачу важную для народнаго благосостоянія—быть руководителемъ тарифной части желѣзныхъ дорогъ. Въ Примѣч. 3-мъ выясняется, что Министерство Финансовъ выдаетъ денежныя земскія повинности въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Въ слѣдующей 464 ст. обязанности Министерства Финансовъ увеличиваются тѣмъ, что ему „сверхъ управленія доходами и расходами, ввѣрены дѣла государственнаго кредита“. Изъ этого вытекаетъ, что не только предметы вѣдомства, но и самый характеръ Министерства Финансовъ не исчерпывается исключительно чисто финансовой частью. По нашему праву Министерство Финансовъ является вѣдомствомъ, вліяющимъ непосредственно на весь ходъ внутренней и внѣшней политики Имперіи, значеніе его для народнаго благосостоянія является громаднымъ, такъ какъ въ его владѣніи находятся не только самые источники доходовъ, но и въ значительной мѣрѣ ему подчинено все, что касается торговли и промышленности Имперіи, а также въ его рукахъ находится важная часть, регулирующая обмѣнъ народнаго богатства. Учрежденія, входящія въ составъ Министерства Финансовъ, очень многочислены. Министерство составляютъ кромѣ общаго Совѣта и Канцеляріи еще нѣсколько Департаментовъ и одна Особенная Канцелярія по кредитной части, сверхъ того въ составѣ его находится особый совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, и также цѣлый рядъ установленій, образующихъ нашу систему государственнаго кредита. Департаментовъ въ Министерствѣ Финансовъ 6: 1) Департаментъ Окладныхъ Сборовъ, 2) Департаментъ Неокладныхъ Сборовъ, 3) Департаментъ Таможенныхъ Сборовъ, 4) Департаментъ Торговли и Мануфактуръ, 5) Департаментъ Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ и 6) Департаментъ Государственнаго Казначейства. Съ 1885 г. при Министерствѣ Финансовъ состоитъ особое Присутствіе по вопросамъ и примѣненіи таможеннаго тарифа и по жалобамъ на рѣшенія Департамента Таможенныхъ Сборовъ (ст. 466). Права Министра Финансовъ опредѣляются какъ общимъ Учр. Мин., такъ и особыми спеціальными узаконеніями. Ни одинъ изъ Министровъ не имѣетъ такую массу полномочій по разнымъ частямъ управленія, какъ имѣетъ Министръ Финансовъ. По одному Таможенному Уставу онъ можетъ своими циркулярами измѣнять почти всѣ постановленія этого Устава. Затѣмъ по всѣмъ другимъ частямъ финансоваго управленія его право административныхъ распоряженій поставлено очень широко, не только порядокъ дѣятельности мѣстныхъ органовъ, но и цѣлый рядъ правилъ, касающихся примѣненія даннаго закона къ мѣсту предоставлено дѣлать ему по соглаше-

нію съ другими вѣдомствами, слѣдовательно Министръ Финансовъ имѣетъ самую обширную компетенцію, вотъ почему Товарищъ Министра Финансовъ получаетъ какъ бы болѣе привилегированное положеніе, чѣмъ другіе Товарищи Министровъ. Ст. 486 говоритъ: „Къ обязанностямъ Товарища Министра Финансовъ относятся завѣдываніе текущими дѣлами Министерства и переписка по нимъ. Онъ подписываетъ за Министра исходящія бумаги, но отвѣты по его сношеніямъ обращаются къ лицу самаго Министра". Организація Департаментовъ такая же, какая во всѣхъ другихъ Министерствахъ, предметы вѣдомства каждаго изъ нихъ опредѣляются самымъ ихъ названіемъ. Особаго вниманія заслуживаютъ новыя тарифныя установленія, введенныя закономъ 1889 года. Кромѣ Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ, которому ввѣрена такъ сказать тарифная часть желѣзныхъ дорогъ, существуютъ два коллегіальныхъ учрежденія: Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ и Тарифный Комитетъ. И то и другое установленіе имѣетъ кромѣ представителей Министерства Финансовъ въ своемъ составѣ членовъ отъ другихъ вѣдомствъ. Въ Тарифномъ Комитетѣ, кромѣ 2 членовъ отъ Министерства Финансовъ, засѣдаютъ еще по 1 члену отъ Министерства Государственныхъ Имуществъ, Внутреннихъ Дѣлъ, Путей Сообщенія и Государственнаго Контроля. Предсѣдателемъ Тарифнаго Комитета состоитъ Директоръ Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ. Совѣтъ по Тарифнымъ Дѣламъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ Министра Финансовъ, изъ его Товарища, изъ 2 Директоровъ Департаментовъ Министерства Финансовъ (Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ и Торговли и Мануфактуръ), 2 членовъ отъ Министерства Путей Сообщенія и членовъ по одному отъ Министерствъ: Финансовъ, Государственныхъ имуществъ, Внутреннихъ Дѣлъ, Императорскаго Двора и Государственнаго Контроля; кромѣ того въ видѣ общественнаго элемента въ Совѣтъ допускаются 3 предсѣдателя земледѣльческой промышленности, 2 представителя торговли и мануфактуръ, 1 представитель горнозаводской промышленности и 3 представителя частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Компетенція Совѣта и Комитета разрѣшается въ томъ смыслѣ, что всѣ общіе тарифные вопросы—рѣшенію Комитета, причемъ разногласіе по такимъ частнымъ вопросамъ въ Тарифномъ Комитетѣ ведетъ къ разсмотрѣнію дѣла въ Совѣтѣ по тарифнымъ дѣламъ, Министръ Финансовъ можетъ всегда остановить рѣшеніе Тарифнаго Комитета и перенести дѣло на разсмотрѣніе Совѣта по тарифнымъ дѣламъ. Каждый изъ Департаментовъ Министерства Финансовъ представляетъ весьма большое цѣлое и часто при каждомъ изъ Департаментовъ находится цѣлая сѣть совершенно особыхъ установленій, такъ при Департаментѣ Неокладныхъ Сборовъ находится особый Техническій Комитетъ и Гербовое Казначейство, при Департаментѣ Государственнаго Казначейства состоитъ особое Главное Казначейство, при Департаментѣ Торговли и Мануфактуръ существуетъ особое совѣщательное учрежденіе по торговой и мануфактурной части, сверхъ того при Департаментѣ Торговли и Мануфактуръ находится особое Присутствіе по разсмотрѣнію жалобъ на фабричную инспекцію. Въ числѣ весьма любопытныхъ установленій Министерства Финансовъ находится Ученый Комитетъ, который составляетъ часть Общей Канцеляріи Министерства. Обязанности

Комитета состоятъ въ разсмотрѣніи финансовыхъ проектовъ и учрежденій, онъ долженъ собирать нужныя справки, дѣлать потребныя извлеченія, слѣдовать вообще ходъ финансовой части въ Европѣ и доводить до свѣдѣнія Министра все то, что ему по ходу сему знать необходимо. Въ такомъ видѣ характеризовалъ дѣятельность Ученаго Комитета Министръ Финансовъ въ своей запискѣ отъ 21 ноября 1824 года.; содержаніе этой записки и вошло въ текстъ ст. 586. Комитетъ имѣетъ свою библіотеку. Мѣстныя установленія Министерства Финансовъ крайне многочислены, имѣется одно общее установленіе— Казенная Палата и сверхъ того цѣлый рядъ присутствій и другихъ установленій надо отнести, какъ мы уже говорили, учрежденія по системѣ кредита, такихъ у насъ очень много: 3 Государственныхъ Банка, а именно: 1) Государственный Банкъ, 2) Государственный Дворянскій Земельный Банкъ и 3) Крестьянскій Поземельный Банкъ; дальше 2 учрежденія, имѣющія по задачѣ временное значеніе, а именно Главное Выкупное Учрежденіе и Комиссія Погашенія Долговъ. Въ виду задачъ Министерства Финансовъ создавать монетные и кредитные знаки, въ его вѣдѣніи находятся Монетный Дворъ и Экспедиція Заготовленія Государственныхъ Бумагъ. Разнообразныя задачи Министерства Финансовъ не исключали порученія различныхъ задачъ по промышленности другимъ высшимъ установленіямъ, такъ одна изъ важнѣйшихъ отраслей нашего хозяйства—земледѣліе находилось въ совершенномъ пренебреженіи и въ сущностине было вѣдомства, которое бы ставило своей задачей общее руководство нашей земледѣльческою промышленностью. Толки о такомъ положеніи земледѣлія появлялись очень давно въ нашей печати и наконецъ вся печать единодушно привѣтствовала появленіе у насъ особаго Министерства Земледѣлія, которое только что утверждено 21 Марта 1894 г. подъ названіемъ Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.

§ 6. Министерство Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ.

„Министерству Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, говоритъ ст. 1 его Учрежденія, ввѣряется завѣдываніе сельско-хозяйственною, лѣсною и горною промышленностью, а также Государственными Имуществами“. Ст. 2 говоритъ: „Къ предметамъ вѣдомства Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, въ частности принадлежатъ: 1) попеченіе о распространеніи и усовершенствованіи земледѣлія, скотоводства и другихъ отраслей сельскаго хозяйства; 2) попеченіе о развитіи кустарныхъ промысловъ сельскаго населенія; 3) распоряженіе капиталами для поощренія сельской промышленности; 4) завѣдываніе рыбными и звѣриными промыслами; 5) общій надзоръ за исполненіемъ правилъ о сбереженіи лѣсовъ, а равно поощреніе лѣсоразведенія и устройства лѣсовъ на земляхъ частныхъ владѣльцевъ; 6) завѣдываніе горною частью и нѣкоторыми минеральными водами, а также охраненіе всѣхъ вообще минеральныхъ источниковъ; 7) содѣйствіе торговлѣ сельскохозяйственными, лѣсными и горнозаводскими произведеніями; 8) завѣдываніе состоящими въ вѣдѣніи министерства учебными заведеніями по

сельскохозяйственной, лѣсной и горной частямъ, а также казенными образцовыми фермами, опытными станціями и т. п. заведеніями; 9) собираніе и разработка статистическихъ свѣдѣній по сельско-хозяйственной, лѣсной и горной промышленности; 10) управленіе государственными имуществами: землями, имѣніями, оброчными статьями и лѣсами; 11) поземельное устройство нѣкоторыхъ разрядовъ сельскихъ обывателей и 12) участіе въ переселенческомъ дѣлѣ". Въ виду такой разнообразной задачи составъ Министерства очень большой, кромѣ Министра и Товарища, Совѣта и Канцеляріи, Министерство имѣетъ нѣсколько Департаментовъ, нѣсколько Комитетовъ и Совѣтовъ. Департаментовъ въ Министерствѣ Земледѣлія 4: 1) Департаментъ Земледѣлія, 2) Департаментъ Государственныхъ Земельныхъ Имуществъ, 3) Лѣсной Департаментъ и 4) Горный Департаментъ. Всѣ эти Департаменты являются въ Министерствѣ Земледѣлія по наслѣдству отъ Министерства Государственныхъ Имуществъ, въ видѣ новыхъ установленій являются 2 особыхъ Отдѣла и 1 Совѣтъ, а именно: 1) Отдѣлъ Сельской Экономіи и Сельскохозяйственной Статистики съ Кустарнымъ Комитетомъ и 2) Отдѣлъ Земельныхъ улучшеній; новый Совѣтъ, вводимый въ Министерствѣ земледѣлія есть Сельскохозяйственный Совѣтъ. Далѣе имѣется Общій Ученый Комитетъ, затѣмъ Лѣсной Спеціальный Комитетъ, Горный Ученый Комитетъ, Геологическій Комитетъ при Горномъ Департаментѣ и особое Присутствіе по горнозаводскимъ дѣламъ при томъ же Департаментѣ. Таковы всѣ установленія центральнаго Вѣдомства Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, мы остановимся на тѣхъ учрежденіяхъ, которыя имѣютъ въ виду выставить на видъ новую задачу Министерства, именно заботы о земледѣліи. Въ числѣ установленій Министерства Земледѣлія, имѣющихъ въ виду интересы сельскаго хозяйства, долженъ быть прежде всего поставленъ Сельскохозяйственный Совѣтъ. „Сельскохозяйственный Совѣтъ, по ст. 25 Учр. Мин. Земл., учреждается для обсужденія мѣръ, имѣющихъ цѣлью развитіе и усовершенствованіе сельскаго хозяйства вообще и отдѣльныхъ его отраслей въ частности". Составъ этого Совѣта весьма любопытенъ, такъ какъ въ немъ засѣдаютъ не только чиновники Министерства Земледѣлія, но и депутаты отъ другихъ вѣдомствъ, а также общественный элементъ въ видѣ 15 членовъ изъ числа сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ, близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства (ст. 26). Отъ Министерства Земледѣлія въ Совѣтѣ засѣдаютъ Товарищъ Министра, Директора Департаментовъ Земледѣлія, Лѣснаго, Управляющіе Отдѣлами Земельныхъ Улучшеній и Сельской Экономіи, Предсѣдатель Ученаго Комитета, Предсѣдатель Лѣснаго Комитета и 2 члена отъ Министерства Земледѣлія, Депутаты по одному члену посылаются отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ, Народнаго Просвѣщенія, Путей Сообщенія и Императорскаго Двора. Такое многолюдное собраніе, составленное изъ представителей различныхъ вѣдомствъ, а также изъ лицъ, знакомыхъ съ сельскимъ хозяйствомъ, даетъ ручательство, что дѣла, подлежащія его вѣдѣнію, будутъ обсуждаемы съ возможнымъ безпристрастіемъ; Совѣтъ по своему собранію является чѣмъ-то въ родѣ земскаго собранія. По ст. 31 Совѣтъ собирается ежегодно по рас-

поряженію Министра, преимущественно въ зимніе мѣсяцы, на одну сессію продолжительностью не свыше 6 недѣль. Въ исключительныхъ случаяхъ Министръ можетъ созвать Совѣтъ на другую сессію. Въ собранія Совѣта могутъ приглашаться съ правомъ совѣщательнаго голоса лица, обладающія спеціальными познаніями по вопросамъ, разсматриваемымъ въ Совѣтѣ. Члены Совѣта отъ различныхъ вѣдомствъ назначаются Высочайшей властью по представленію подлежащихъ Министровъ. Члены Совѣта изъ числа сельскихъ хозяевъ приглашаются Министромъ срокомъ на 1 годъ и утверждаются Высочайшей властью. „На разсмотрѣніе Совѣта вносятся, по ст. 33: 1) предположенія объ изданіи новыхъ законовъ, относящихся до сельскаго хозяйства, а также о дополненіи, измѣненіи и отмѣнѣ дѣйствующихъ по этой части узаконеній; 2) заявленія и ходатайства сельскохозяйственныхъ обществъ и съѣздовъ, земскихъ и иныхъ учрежденій, а также частныхъ лицъ, касающіяся общихъ правительственныхъ мѣръ въ отношеніи сельскаго хозяйства, и 3) всѣ вообще вопросы и дѣла, къ сельскому хозяйству относящіяся, по коимъ Министръ признаетъ необходимымъ выслушать мнѣніе совѣта. „Вопросы, подлежащіе обсужденію въ Совѣтѣ, опредѣляются программою, составляемою Министерствомъ Земледѣлія, но члены Совѣта могутъ имѣть инціативу по этимъ дѣламъ, только они обязаны за мѣсяцъ до сессіи представить о томъ вопросъ, который они желаютъ разсматривать въ Совѣтѣ. Для болѣе сложныхъ вопросовъ могутъ быть учреждаемы въ составѣ Совѣта особыя временныя Комиссіи. Дѣлопроизводство въ Совѣтѣ возлагается или на Департаментъ Земледѣлія или на Отдѣлъ Сельской Экономіи и Сельскохозяйственной Статистики или на Отдѣлъ Земельныхъ Улучшеній. Журналы Совѣта представляются Министру, который даетъ указанія относительно дальнѣйшаго направленія дѣлъ, по которымъ журналы состоялись. По ст. 40 Учр., „по всѣмъ дѣламъ, по которымъ требовалось заключеніе Совѣта, журналы послѣдняго прилагаются въ спискахъ къ представленіямъ, вносимымъ въ Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Весьма симпатично постановленіе ст. 41 Учр.: „О дѣятельности Совѣта ежегодно составляется отчетъ, который публикуется во все общее свѣдѣніе“. Глава 6 Учр. Мин. Земл. озаглавлена: „Установленія по сельскохозяйственной части“. Эти установленія суть Департаментъ Земледѣлія, Отдѣлъ Сельской Экономіи и Сельскохозяйственной статистики съ Кустарнымъ Комитетомъ и Отдѣлъ Земельныхъ Улучшеній. По ст. 70. „Департаментъ Земледѣлія вѣдаетъ дѣла: 1) о развитіи и усовершенствованіи земледѣлія, скотоводства, спеціальныхъ культуръ и сельскохозяйственныхъ техническихъ производствъ; 2) о рыболовствѣ, охотѣ и звѣриныхъ промыслахъ; 3) о состоящихъ въ вѣдѣніи Министерства учебныхъ, учебнопрактическихъ и опытныхъ сельскохозяйственныхъ учрежденіяхъ, съѣздахъ и выставкахъ; 5) о наградахъ, преміяхъ и привилегіяхъ по сельскохозяйственной части, и 6) по управленію казенными рыбными и тюленьими промыслами“. Къ предметамъ вѣдомства отдѣла сельской экономіи и сельскохозяйственной статистики относятся: 1) вопросы торгово-промышленные и экономическіе, касающіеся сельскаго хозяйства; 2) вопросы о крестьянскомъ хозяйствѣ и содѣйствіи сельской кустарной про-

мышленности; 3) собираніе, разработка и изданіе статистическихъ свѣдѣній, касающихся сельскохозяйственной промышленности, и 4) изслѣдованіе состоянія какъ сельскаго хозяйства вообще, такъ и отдѣльныхъ его отраслей (ст. 71)“. При отдѣлѣ Сельской Экономіи состоитъ особый Кустарный Комитетъ подъ предсѣдательствомъ особо назначаемаго Министромъ лица. Въ составъ этого Комитета входятъ представители отъ Департаментовъ Земледѣлія, Лѣснаго и Горнаго, Директоръ Императорскаго Сельскохозяйственнаго Музея, хранителя кустарнаго Отдѣла сего Музея, дѣлопроизводитель по кустарной промышленности въ Отдѣлѣ сельской экономіи и сельскохозяйственной статистики и особо назначаемыя Министромъ лица. Сверхъ того въ составъ Комитета допускаются лица обоего пола, приглашаемыя Министромъ по отдѣльнымъ отраслямъ кустарной промышленности. „Отдѣлъ Земельныхъ Улучшеній вѣдаетъ дѣла: 1) по орошенію и обводненію земель; 2) по осушенію болота и торфодобыванію; 3) по относящимся къ симъ предметамъ законодательнымъ вопросамъ, и 4) по геодезической и чертежной частямъ (ст. 77)“.

Въ Отдѣлѣ Земельныхъ Улучшеній сосредоточивается управленіе водными учрежденіями, экспедиціями по обводненію и орошенію земель и осушенію болотъ, а также торфмейстерскою частью. Значительно широкую организацію получаетъ Ученый Комитетъ Министерства Земледѣлія. Разсматривая его компетенцію нельзя не придти къ убѣжденію, что новое Министерство ставитъ себѣ очень широкія задачи и можетъ оставить далеко позади себя старые бюрократическіе пріемы управленія. Кругъ дѣятельности Комитета опредѣляетъ ст. 61 его Учр. Въ кругъ дѣятельности Комитета входитъ: 1) обсужденіе основаній производства научныхъ изысканій и опытовъ въ области селскаго хозяйства, устройства сельскохозяйственныхъ опытныхъ станцій, лабораторій, опытныхъ полей и т. п. заведеній; 2) составленіе программъ работъ и инструкцій для сихъ заведеній, а также исчисленіе потребныхъ на ихъ устройство расходовъ; 3) изысканіе мѣръ противъ фальсификаціи питательныхъ и кормовыхъ продуктовъ, сѣмянъ и удобрительныхъ веществъ; 4) разработка положеній, уставовъ, учебныхъ плановъ и программъ для учебнохозяйственныхъ заведеній и для курсовъ по отдѣльнымъ отраслямъ сельскаго хозяйства; 5) разсмотрѣніе отчетовъ о дѣятельности опытныхъ и метеорологическихъ станцій и т. п. установленій; 6) составленіе и обнародованіе задачъ для публичныхъ конкурсовъ, разсмотрѣніе отвѣтовъ и присужденіе установленныхъ за рѣшеніе сихъ задачъ наградъ; 7) разсмотрѣніе сочиненій по части сельскаго хозяйства и учебниковъ по спеціальнымъ предметамъ вѣдѣнія Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ, представляемыхъ въ оное для полученія одобренія или рекомендаціи къ употребленію въ сельскохозяйственныхъ учебныхъ заведеніяхъ; 8) разсмотрѣніе вопросовъ о выдачѣ привилегій на изобрѣтенія въ области сельскаго хозяйства; 9) обсужденіе и разрѣшеніе заявленій частныхъ лицъ по вопросамъ, до сельскаго хозяйства относящимся; 10) обсужденіе заслугъ по сельскому хозяйству и опредѣленіе наградъ за оныя; 11) присужденіе наградъ за усовершенствованія и изобрѣтенія въ области сельскаго хозяйства; 12) разсмотрѣніе годоваго отчета Ко-

митета, а равно отчетовъ членовъ Комитета по ревизіи и осмотру ими спеціальныхъ учрежденій, а также представленіе заключеній по этимъ отчетамъ, и 13) разсмотрѣніе всѣхъ вообще вопросовъ, которые Министръ признаетъ нужнымъ внести на обсужденіе Комитета.

Ученый Комитетъ составляютъ особо назначенный Предсѣдатель, Директоръ Департамента Земледѣлія, Императорскаго Сельскохозяйственнаго Музея, Императорскаго Ботаническаго Сада, Управляющіе Отдѣлами Сельской Экономіи и Сельскохозяйственной Статистики и Земельныхъ Улучшеній, Инспекторы по сельскохозяйственной и рыбной частямъ и представитель отъ Императорскаго Института Экспериментальной Медицины, по назначенію попечителя онаго. Въ засѣданія Комитета, по ст. 57, могутъ приглашаться пребывающіе въ С.-Петербургѣ члены-корреспонденты Министерства. Надо замѣтить, что Департаментъ Земледѣлія уже давно прибѣгаетъ къ очень остроумной мѣрѣ—имѣть по всюду членовъ-корреспондентовъ. Эти корреспонденты имѣютъ весьма полезное назначеніе, такъ какъ благодаря имъ составляются очень важныя данныя по сельскохозяйственной статистикѣ.

Таковы широкія задачи Министерства Земледѣлія, которое является ни чѣмъ инымъ, какъ бывшимъ Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ, въ которомъ расширены отдѣлы по сельскому хозяйству, при этомъ въ этихъ отдѣлахъ мы встрѣчаемъ какъ рядъ Ученыхъ Совѣтовъ и Комитетовъ, имѣющихъ въ виду выяснить интересы и нужды сельскаго хозяйства, такъ и рядъ установленій, непосредственно направляющихъ вопросы нашей земледѣльческой промышленности.

Министерство Финансовъ и Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ являются установленіями, непосредственно вѣдающими вопросами народнаго благосостоянія. Рядъ другихъ вопросовъ народнаго благосостоянія ввѣренъ особымъ установленіямъ и въ числѣ другихъ Министерствъ всего ближе надо поставить Министерство Путей Сообщенія, которое является необходимымъ подспоріемъ для улучшенія торговли и промышленности, такъ какъ обезпечиваетъ лучшіе пути сношеній и сообщеній между различными частями Имперіи.

Министерство Земледѣлія имѣетъ прямо ему подчиненныя ученыя заведенія, приготовляющія спеціалистовъ по частямъ, ввѣреннымъ его вѣдѣнію. Заведенія эти бываютъ всякихъ разрядовъ, начиная въ высшихъ—Горный Институтъ, Лѣсной Институтъ, Институтъ сельскаго хозяйства, и кончая низшими сельскохозяйственными школами, школой садоводства и пр.

§ 7. Министерство Путей Сообщенія.

Министерство Путей сообщенія преобразовано въ 1865 году изъ Главнаго Управленія Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій и до 1873 года оно и носило это названіе Министерства Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій. Въ 1870 году 31 декабря издано было временное Учрежденіе Министерства Путей Сообщенія въ видѣ опыта на 3 года и это Учрежденіе

подтверждалось каждые 3 года особыми Высочайшими повелѣніями. 24 ноября 1891 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе впредь до утвержденія въ законодательномъ порядкѣ Учрежденія Министерства Путей Сообщенія и штата сего вѣдомства продлить дѣйствіе Высочайше одобреннаго 31 декабря 1870 года Учрежденія сего Министерства съ введенными въ оное измѣненіями. Такимъ образомъ это Министерство не имѣетъ цѣльнаго Учрежденія и въ основѣ своей покоится на такомъ временномъ штатѣ; этотъ временной штатъ не введенъ въ Сводъ Законовъ, а въ Сводѣ Законовъ мы имѣемъ ссылку и затѣмъ Учрежденіе Министерства Путей Сообщенія, основанное на позднѣйшихъ законахъ. Такіе позднѣйшіе законы послѣдовали для организаціи Совѣта Министерства и особаго Инженернаго Совѣта, затѣмъ Совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, для Управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и для различныхъ инспекцій, существующихъ въ Министерствѣ Путей Сообщенія. По штату 1873 года Министерство Путей Сообщенія состоитъ изъ двухъ Главныхъ Управленій, Управленія Шоссейныхъ и Водяныхъ Сообщеній и Управленія Желѣзныхъ Дорогъ. Во главѣ каждаго Управленія стоитъ Начальникъ Управленія; Управленіе составляютъ, кромѣ Начальника, Департаменты и Техническій Комитетъ. Изъ этого плана въ настоящее время уцѣлѣли только Департаменты, а вмѣсто Техническихъ Комитетовъ существуетъ особый Инженерный Совѣтъ, введенный закономъ 1892 года, такъ что въ Министерствѣ Путей Сообщенія имѣется два Совѣта, одинъ, подъ названіемъ Совѣта Министерства Путей Сообщенія, дѣйствуетъ на основаніи общаго Учр. Мин., а другой—Инженерный Совѣтъ – учрежденъ для разработки и обсужденія техническихъ вопросовъ общаго значенія и проектовъ, смѣтъ и техническихъ условій важныхъ работъ, сопряженныхъ съ значительными продолжительными расходами (ст. 720). Кромѣ чиновъ Министерства Путей Сообщенія въ этомъ Совѣтѣ могутъ участвовать представители Министерства Финансовъ и Государственнаго Контроля. Ст. 722 Учр. Мин. говоритъ: „Министру Финансовъ и Государственному Контролеру предоставляется назначать въ Инженерный Совѣтъ по одному представителю названныхъ вѣдомствъ для участія въ обсужденіи разсматриваемыхъ въ Совѣтѣ смѣтъ и техническихъ условій сооруженій, требующихъ для своего осуществленія значительныхъ финансовыхъ средствъ, а равно вопросовъ, имѣющихъ особое финансовое значеніе“. Совѣтъ составляютъ особо назначенный Предсѣдатель, Директора Департаментовъ Министерства Путей Сообщенія, Предсѣдатель Управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и 8 членовъ. Сверхъ того Министръ можетъ назначать членами Инженернаго Совѣта инженеровъ Путей Сообщенія, уволенныхъ въ частныя предпріятія. Такимъ образомъ, совѣщательная часть Министерства Путей Сообщенія видоизмѣнена сравнительно съ Положеніемъ 1873 года, вмѣсто одного Совѣта съ Отдѣленіями, какъ было, имѣется уже два Совѣта, одинъ—рѣшающій общія дѣла управленія, а другой—рѣшающій спеціальные технические вопросы. Сверхъ того Управленіе желѣзныхъ дорогъ преобразовано на основаніи законовъ 1882, 1885 и 1892 годовъ. Департаментъ желѣзныхъ дорогъ является инстанціей вѣдающей все, что касается желѣзнодорожнаго дѣла, но съ очень

большими изъятіями. Въ 1882 году было учреждено Временное Управленіе казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, которое вначалѣ 80 годовъ не имѣло такого широкаго развитія, какое оно имѣетъ теперь съ переходомъ почти всѣхъ главныхъ линій въ казну. Въ 1892 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе объ именованіи этого учрежденія не Временнымъ Управленіемъ, а просто Управленіемъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ 1885 году послѣдовало изданіе общаго Устава россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, а также этимъ закономъ было организовано особое установленіе — Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, гдѣ предполагалось сосредоточить разрѣшеніе всѣхъ дѣлъ, относящихся до желѣзныхъ дорогъ вообще. Далѣе въ 1891 г. была учреждена особая Главная Заводская Инспекція для надзора за правильнымъ изготовленіемъ желѣзнодорожныхъ принадлежностей для казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Въ 1892 г. послѣдовало новое учрежденіе Инспекціи желѣзныхъ дорогъ, состоящихъ въ вѣдѣніи Министерства Путей Сообщенія. Этотъ законъ послѣдовалъ вмѣстѣ съ изданіемъ другаго закона, въ корнѣ измѣнившаго отношенія всѣхъ желѣзныхъ дорогъ Министерства Путей Сообщенія. Прежняя (мѣстная) Инспекція желѣзныхъ дорогъ была уничтожена и обязанности Инспекторовъ дорогъ возложены были на Управляющихъ частными дорогами и на Начальниковъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Такое увеличеніе обязанностей Управляющихъ частными дорогами повлекло за собой предоставленіе имъ правъ государственной службы и утвержденіе ихъ Министромъ Путей Сообщенія. Кромѣ этого было издано Высочайшее повелѣніе по вѣдомству Министерства Путей Сообщенія, въ силу котораго всѣ Главные Начальники службъ также утверждались Министромъ Путей Сообщенія. Слѣдовательно мы видимъ, что послѣднее время правительство старается установить очень строгій надзоръ за всѣми желѣзными дорогами, поэтому та Инспекція, которая существовала раньше, оказалась не достаточной, и учреждена была новая Желѣзнодорожная Инспекція, которая поставлена въ независимое положеніе отъ Департамента Желѣзныхъ дорогъ. Главный Инспекторъ желѣзныхъ дорогъ стоитъ въ непосредственномъ подчиненіи Министру Путей Сообщенія. Такова весьма сложная организація нашего желѣзнодорожнаго дѣла. Къ этому надо прибавить, что тарифная часть желѣзныхъ дорогъ, какъ мы уже видѣли, сосредоточивается въ Министерствѣ Финансовъ. Какъ Управленіе казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, такъ и Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, хотя и состоятъ въ составѣ Министерства Путей Сообщенія, тѣмъ не менѣе въ нихъ входятъ въ качествѣ членовъ не одни только чиновники этого Министерства. Управленіе казенныхъ желѣзныхъ дорогъ составляютъ Предсѣдатель, 7 членовъ отъ Министерства Путей Сообщенія, 2 члена отъ Министерства Финансовъ и 1 членъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Обязанности этого Управленія опредѣляетъ ст. 740 Учр. Мин.: „Высшее, подъ главнымъ руководствомъ Министра Путей Сообщенія, завѣдываніе постройкою и эксплоатаціею собственно казенныхъ желѣзныхъ дорогъ“. „Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ учрежденъ въ составѣ Министерства Путей Сообщенія для обсужденія и, въ извѣстныхъ случаяхъ, установленія мѣръ, относящихся до сооруженія, эксплоатаціи и хо-

зяйства желѣзныхъ дорогъ въ Имперіи (ст. 724)“. Совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ Министра Путей Сообщенія, изъ его Товарища, Директора Департамента Желѣзныхъ Дорогъ, Предсѣдателя Управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, и затѣмъ уже идутъ представители отъ разныхъ Министерствъ. Министръ Путей Сообщенія имѣетъ право назначать 2 членовъ, а затѣмъ по 1 члену могутъ назначать Министры Финансовъ, Юстиціи, Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ, Военный и Государственный Контролеръ. Отъ Министерства Финансовъ присутствуетъ еще 1 членъ ex officio Директоръ Департамента Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ. Общественный элементъ въ Совѣтѣ составляютъ 2 представителя частныхъ желѣзныхъ дорогъ, 2 представителя торговли и мануфактуръ и 2 представителя земледѣльческой и горнозаводской промышленности. Всѣ эти представители утверждаются Высочайшей властью, причемъ представители частныхъ желѣзныхъ дорогъ представляются Министромъ Путей Сообщенія, представители торговли и мануфактуръ—Министромъ Финансовъ, а представители земледѣльческой и горнозаводской промышленностей —Министромъ земледѣлія, и Государственныхъ Имуществъ. „При разсмотрѣніи дѣлъ касающихся частей: почтовой, телеграфной, медицинской и таможенной, желѣзнодорожной полиціи и перевозки войскъ, въ засѣданія Совѣта приглашаются, на одинаковомъ основаніи съ прочими Членами: Начальникъ Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ, Директоры Департаментовъ Медицинскаго и Таможенныхъ Сборовъ, Начальникъ Штаба Отдѣльнаго корпуса Жандармовъ и Завѣдывающій передвиженіемъ войскъ по желѣзнымъ дорогамъ, каждый по предметамъ подвѣдомственной ему части“. Компетенція Совѣта опредѣляется ст. 732. Изъ разсмотрѣнія этой статьи вытекаетъ, что въ Совѣтѣ разсматриваются проекты новыхъ законовъ и предположенія объ измѣненіи прежнихъ, касающихся устройства, эксплоатаціи и хозяйства желѣзныхъ дорогъ. Такимъ образомъ Совѣтъ играетъ роль особаго технического бюро, дающаго свои заключенія передъ внесеніемъ вопроса по желѣзнодорожному дѣлу въ Государственный Совѣтъ. Затѣмъ Совѣтъ разсматриваетъ правила и инструкціи, издаваемыя административнымъ порядкомъ въ развитіе дѣйствующихъ относительно желѣзныхъ дорогъ узаконеній, и затѣмъ Совѣтъ разсматриваетъ дѣла, которыя будутъ ему переданы Министромъ Путей Сообщенія или начальниками другихъ частей по предметамъ, сюда относящимся. Кромѣ того Совѣту подлежатъ дѣла, прямо отнесенныя къ его вѣдѣнію общимъ Уставомъ россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, какъ напр. установленіе разныхъ сроковъ, утвержденіе списковъ предметовъ, подвергающихся скорой порчѣ и т. п. Дѣла въ Совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ, въ случаѣ несогласія съ постановленіемъ Совѣта члена отъ какого либо Министерства, журналъ Совѣта, въ теченіе 2 недѣль со дня выслушанія дѣла, отправляется ко всѣмъ Главнымъ начальникамъ отдѣльныхъ частей и Управленій, члены отъ которыхъ засѣдаютъ въ Совѣтѣ. Рѣшеніе Совѣта, не подлежащее внесенію въ высшее государственное установленіе, признается окончательнымъ, если нѣтъ протеста со стороны Министра Путей Сообщенія или кого либо изъ членовъ отъ Министерствъ. Если же

протестъ послѣдовалъ со стороны Министра Путей Сообщенія на рѣшеніе Совѣта или одного изъ Главныхъ Начальниковъ, члены отъ котораго засѣдаютъ въ Совѣтѣ, тогда вопросъ, возбудившій разномысліе, если онъ не подлежитъ разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ, вносится Министромъ Путей Сообщенія въ Комитетъ Министровъ. Такимъ образомъ верховной инстанціей по желѣзнодорожнымъ дѣламъ является у насъ въ сущности Комитетъ Министровъ, ибо каждому изъ Министровъ предоставлено разрѣшеніе вопроса, съ которымъ онъ не соглашается въ Совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, перенести его на разсмотрѣніе Комитета Министровъ. Сверхъ того при Министерствѣ Путей Сообщенія существуетъ особый Учебный Отдѣлъ и Инспекція по завѣдыванію состоящими въ вѣдѣніи Министерства училищами. Мѣстныя установленія въ Министерствѣ Путей Сообщенія представляются очень обширными, такъ называемые Округа Путей Сообщенія, которые существуютъ для завѣдыванія шоссейными и водяными сообщеніями, находящимися въ вѣдѣніи Министерства Путей Сообщенія и за симъ Управленія желѣзныхъ дорогъ, подчиненныхъ вѣдомству Министерства Путей Сообщенія. Въ 1893 г. введена была особая Главная Инспекція шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній, которая подобно Инспекціи желѣзныхъ дорогъ была поставлена въ непосредственное отношеніе къ Министру, такимъ образомъ Главный Инспекторъ получилъ власть равную Директорамъ Департаментовъ и отношеніе его къ Округамъ поставлено въ совершенно неопредѣленное положеніе. Округа Путей Сообщенія нынѣ подлежатъ новой реформѣ. Министерство Путей Сообщенія, какъ почти всѣ остальные Министерства, имѣетъ особыя учебныя заведенія, такъ у него находится Институтъ Инженеровъ Путей Сообщенія и много техническихъ желѣзнодорожныхъ училищъ.

§ 8. Министерство Юстиціи.

Указавъ на установленія, вѣдающія какъ доходами и расходами государства, такъ и вопросами матеріальнаго благосостоянія населенія, намъ можно перейти къ характеристикѣ тѣхъ Министерствъ, главная задача которыхъ состоитъ въ охраненіи внутренней безопасности государства и въ содѣйствіи духовному благосостоянію населенія. Внутренняя безопасность охраняется или судебнымъ порядкомъ или же мѣрами предупрежденія преступленій. Юстиція и полиція—таковы отрасли необходимыя для охраны общественнаго порядка. На этомъ основаніи Министерство Юстиціи представляетъ статью установленія, на обязанности котораго лежитъ забота о повсемѣстномъ наблюденіи за правосудіемъ, вотъ почему въ его организаціи мы встрѣчаемъ не только установленія чисто судебнаго характера, т. е. судъ въ томъ или иномъ видѣ, но и такія учрежденія какъ прокуратора, которая облечена властью по принятію мѣръ по охраненію порядка вообще.

Министерство Юстиціи имѣетъ своимъ предметомъ завѣдываніе судебной частью въ Имперіи, за исключеніемъ судовъ духовныхъ, военныхъ и морскихъ. Министръ Юстиціи въ то же самое время есть Генералъ-Прокуроръ Сената; такимъ образомъ благодаря его личности является тѣсная связь Министерства съ Сенатомъ. При каждомъ Департаментѣ Сената состоитъ, какъ извѣстно, Оберъ-Прокуроръ, который непосредственно подчиненъ Генералъ-Прокурору, т. е. Министру Юстиціи, такимъ образомъ значеніе Министра Юстиціи усиливается его генералъ-прокурорскими обязанностями. Подробная организація судебныхъ властей указана въ судоустройствѣ уголовномъ и гражданскомъ, въ Государственномъ правѣ необходимо только указать на общую организацію Министерства Юстиціи и на общее его значеніе. Въ Министерствѣ Юстиціи, какъ во всякомъ другомъ, имѣется Товарищъ, затѣмъ Совѣтъ Министра носитъ особое наименованіе — Консультаціи, при Министерствѣ Юстиціи учрежденной. Составъ Консультаціи опредѣляется какъ членами по званію, такъ и лицами, особо назначенными по Высочайшему повелѣнію. По званію состоятъ членами Директора Департаментовъ Министерства Юстиціи и Оберъ-Прокуроры Сената. Консультація Министра вѣдаетъ дѣла по протесту Министерства Юстиціи на рѣшеніе общихъ собраній Департамента Сената. Такимъ образомъ оно является Совѣтомъ Министра для обсужденія сложнаго вопроса, съ которымъ Министръ не соглашается въ Сенатѣ. Далѣе особенностью Министерства считается то, что Товарищъ Министра Юстиціи имѣетъ нѣсколько дѣлъ, подлежащихъ его окончательному разрѣшенію, такъ онъ вѣдаетъ дѣла по наблюденію за судебными учрежденіями прежняго устройства, наблюденія за арестантскими дѣлами, разсматриваетъ дѣла уголовныя, поступившія въ Сенатъ на Высочайшее усмотрѣніе, и наконецъ дѣла уголовныя, гражданскія и распорядительныя, поступающія на окончательное разрѣшеніе Сената по предварительному разсмотрѣнію Министерства Путей Сообщенія. Въ Министерствѣ Юстиціи нѣтъ Канцеляріи, а имѣется 2 Департамента, изъ которыхъ одинъ можетъ быть названъ законодательнымъ, а второй чисто судебнымъ, такъ что въ первомъ Департаментѣ заключаются дѣла, требующія измѣненія, дополненія, поясненія закона, переписка по принятію какой либо общей мѣры по Министерству Юстиціи, производство по дѣламъ, поступившимъ изъ административныхъ Департаментовъ Сената, перваго и втораго, составленіе всеподданнѣйшихъ отчетовъ и завѣдываніе статистическою частью. Всѣ остальныя дѣла, разрѣшаемыя Министерствомъ Юстиціи, сосредоточены во второмъ Департаментѣ. Особаго вниманія заслуживаетъ Статистическая Часть Министерства Юстиціи и такъ называемый Архивъ справокъ о судимости, организованный по иниціативѣ проф. Фойницкаго, о чемъ болѣе подробно изложено въ лекціяхъ по уголовному Судопроизводству. Министерство Юстиціи имѣетъ богатый Архивъ, который находится въ Москвѣ. Въ этомъ Архивѣ сосредоточиваются дѣла бывшихъ Московскихъ Департаментовъ Сената, затѣмъ дѣла губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій по 1800 г. и наконецъ дѣла Польско-Литовской метрики. Мѣстными установленіями Министерства Юстиціи являются какъ чисто судебныя установленія, такъ и особыя межевыя уста-

новленія. При Министерствѣ Юстиціи находится Управленіе межевой частью, причемъ Управляющій этой частью состоитъ на правахъ Товарища Министра: Управленіе Межевой частью сосредоточено въ Петербургѣ, а учрежденіе, собственно завѣдующее распоряженіемъ по межеванію — Межевая Канцелярія находится въ Москвѣ. Такимъ образомъ всѣ межевые чины подчинены Министерству Юстиціи чрезъ Управленіе Межевой частью.

§ 9. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ является сосредоточіемъ цѣлаго ряда самыхъ разнообразныхъ предметовъ, подлежащихъ его вѣдѣнію. Главная его задача—завѣдывать внутренней безопасностью, т. е. въ сущности быть ни чѣмъ инымъ, какъ Министерствомъ Полиціи. Значеніе свое Министерство Внутреннихъ Дѣлъ получаетъ потому, что почти всѣ важнѣйшія установленія по мѣстному управленію находятся въ его непосредственномъ подчиненіи, за исключеніемъ Губернаторовъ и губернскихъ правленій, которые по буквѣ закона не суть установленія Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, а являются установленіями, непосредственно подчиненными Государю Императору и Сенату. Когда были созданы новые органы самоуправленія, земскія и городскія учрежденія, то они у насъ, какъ и въ другихъ государствахъ, были такъ сказать подчинены вѣдѣнію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Органы самоуправленія вѣдаютъ почти всѣми дѣлами по улучшенію матеріальныхъ и духовныхъ интересовъ населенія: жизни, здоровья, образованія, строительной части, благоустройства, все это одинаково ввѣрено самоуправляющимся союзамъ. Въ качествѣ верховнаго руководителя органовъ самоуправленія Министръ Внутреннихъ Дѣлъ такимъ образомъ является не только высшимъ лицомъ по охраненію внутренней безопасности въ Имперіи, онъ является лицомъ, заинтересованнымъ въ направленіи благосостоянія населенія. Далѣе идутъ у насъ дѣла, касающіяся самоуправленія сословнаго; такъ дворянское и крестьянское самоуправленія всѣ свои представленія должны дѣлать чрезъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ; поэтому Министръ Внутреннихъ Дѣлъ является у насъ однимъ изъ важныхъ Министровъ, такъ какъ въ его рукахъ сосредоточивается общее руководство мѣстной жизни; каждый изъ мѣстныхъ органовъ по спеціальной части подчиненъ общему завѣдыванію того или другаго подлежащаго Министра, но общее руководство всѣмъ земскимъ, городскимъ, дворянскимъ и крестьянскимъ дѣломъ находится въ рукахъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Это одна важная сторона дѣла Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, другая важная сторона касается его чисто полицейскихъ функцій, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ является главой всей полиціи Имперіи какъ общей, такъ и политической, ибо ему непосредственно подчинены всѣ полицейскія установленія Имперіи, а также онъ есть по званію шефъ жандармовъ. Таковы основныя функціи Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, затѣмъ у него является цѣлый рядъ особыхъ обязанностей, которыя не совсѣмъ свойственны тѣмъ двумъ цѣлямъ, которыя указаны мною здѣсь.

Въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ сосредоточивается завѣдываніе тюремной частью, завѣдываніе почтово телеграфной частью, завѣдываніе строительной частью, завѣдываніе иностранными исповѣданіями и завѣдываніе общей статистикой. Правда, каждую изъ этихъ функцій можно такъ или иначе подвести подъ понятіе полицейской безопасности, въ особенности завѣдываніе иностранными исповѣданіями у насъ часто принимало чисто политическій оттѣнокъ, въ особенности это можно сказать про всѣ дѣла, касающія Римско-Католической церкви, дѣла, принимавшія очень обостренный характеръ въ виду польскихъ мятежей, въ которыхъ религія играла не маловажную роль, какъ орудіе политической пропаганды; но при нормальномъ теченіи дѣлъ дѣла культа слѣдовало бы относить къ завѣдыванію совершенно особаго Министерства, каковое и было у насъ временно, именно Министерства Духовныхъ Дѣлъ. Въ другихъ государствахъ подобныя задачи соединяются обыкновенно съ должностью Министра Народнаго Просвѣщенія, такъ какъ вообще гораздо удобнѣе сосредоточить завѣдываніе духовными интересами народа въ томъ вѣдомствѣ, которое вѣдаетъ ихъ совершенно независимо отъ полицейскихъ соображеній. Точно также завѣдываніе почтово-телеграфной частью могло быть съ большимъ удобствомъ отнесено къ какому либо другому Министерству, хотя бы къ Министерству Путей Сообщенія, такъ какъ тогда пути сношеній и сообщеній, тѣсно соединяемые другъ съ другомъ на практикѣ, вѣдались бы въ одномъ установленіи. Тюремныя управленія опять же можно было отнести скорѣе къ вѣдомству Министерства Юстиціи, такъ какъ тюрьма уже не есть мѣра предупрежденія преступленія, а наоборотъ одинъ изъ видовъ кары, надлежащее устройство и управленіе которой гораздо удобнѣе сосредоточить въ томъ вѣдомствѣ, которое непосредственно завѣдуетъ лицами, впавшими въ преступленіе. Такимъ образомъ мы видимъ, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ, кромѣ основныхъ своихъ задачъ, имѣетъ еще нѣсколько побочныхъ, нисколько не помогающихъ ему, а только осложняющихъ дѣятельность Министра Внутреннихъ Дѣлъ. У насъ были попытки передачи почтъ и телеграфовъ и Департамента Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій въ вѣдѣніе особыхъ установленій, но затѣмъ снова это переходило въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Послѣ указанія на такой довольно разношерстный составъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, мы укажемъ на то, изъ чего состоитъ это учрежденіе. Кромѣ общихъ всѣмъ Министерствамъ установленій Министра, Товарища его, Совѣта и Канцеляріи, образованныхъ на общихъ основаніяхъ, въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ находится 5 Департаментовъ, 3 Главныхъ Управленія, 1 Земскій Отдѣлъ, 3 Особыхъ Спеціальныхъ Комитета и 1 Статистическій Совѣтъ. Департаменты суть слѣдующіе: Департаментъ Общихъ Дѣлъ, Хозяйственный, Полиціи, Медицинскій и Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій. Главныя Управленія слѣдующія: Главное Управленіе Почтъ и Телеграфовъ, Главное Тюремное Управленіе и Главное Управленіе по дѣламъ печати. Комитеты имѣются: Центральный Статистическій, Техническостроительный и Совѣщательный Ветеринарный. Въ видѣ особаго учрежденія состоитъ при Министерствѣ Земскій Отдѣлъ на правахъ Департамента и особо Статисти-

ческій Совѣтъ. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ имѣетъ 2 Товарищей. Одинъ изъ нихъ является Завѣдывающимъ Полиціей и Командующимъ Отдѣльнымъ Корпусомъ Жандармовъ. Всѣ Департаменты организованы на общихъ основаніяхъ, только въ Департаментѣ Полиціи вмѣсто Начальниковъ Отдѣленій существуютъ Дѣлопроизводители и Директоръ Департамента Полиціи не въ 4, а въ 3 классѣ. Вѣдомство Департамента Полиціи слагается какъ изъ прежняго Департамента Полиціи исполнительной, т. е. завѣдываніе общей полиціей, такъ и тѣми дѣлами, которыя перешли къ нему отъ упраздненнаго III Отдѣленія. Въ числѣ таковыхъ дѣлъ вѣдѣнію Департамента подлежатъ: утвержденіе уставовъ клубовъ и разныхъ обществъ, разрѣшеніе публичныхъ чтеній, лекцій, выставокъ и съѣздовъ, наблюденіе за соблюденіемъ правилъ о паспортахъ и о правахъ на мѣсто жительства евреевъ, объ учрежденіи опекъ въ особыхъ случаяхъ и о пограничныхъ сообщеніяхъ. Департаментъ хозяйственный вѣдаетъ дѣла по народному продовольствію и общественному призрѣнію, по благоустройству городовъ, по земскому хозяйству, по удаленію порочныхъ членовъ изъ мѣщанскихъ обществъ, по разрѣшенію съѣздовъ сельскихъ хозяевъ и по утвержденію уставовъ обществъ, гдѣ имѣется какая либо вспомогательная касса, или вообще обществъ, имѣющихъ экономическій характеръ. Департаментъ Общихъ Дѣлъ есть въ сущности особый видъ Канцеляріи Министра, такъ какъ цѣлый рядъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ ему, касается именно личнаго состава высшихъ чиновъ центральнаго и мѣстнаго управленія вѣдомства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ; кромѣ того ему подлежатъ дѣла по дворянскимъ выборамъ, дѣла о правахъ состоянія, дѣла по составленію финансовыхъ смѣтъ Министерства, завѣдываніе архивной частью, дѣла по разсмотрѣнію уставовъ музыкальныхъ и пѣвческихъ обществъ любителей искусствъ и дѣлопроизводство по Институту Гражданскихъ Инженеровъ Императора Николая I; въ вѣдомствѣ Департамента состоитъ и типографія Министерства. Департаментъ Духовныхъ Дѣлъ Иностранныхъ Исповѣданій и Департаментъ Медицинскій вѣдаютъ дѣла, опредѣляемыя самымъ ихъ названіемъ. Въ Департаментѣ Духовныхъ Дѣлъ сосредоточено завѣдываніе дѣлами римско-католическаго, армяно-католическаго, армяно-грегоріанскаго и протестантскаго исповѣданія, а также духовныя дѣла магометанъ, евреевъ и ламаитовъ.

Земскій Отдѣлъ вѣдаетъ дѣла по общественному управленію, по хозяйственному устройству сельскихъ обывателей, и равно дѣла по вопросамъ, касающимся воинской повинности. Съ введеніемъ земскихъ начальниковъ Земскій Отдѣлъ получилъ еще большее значеніе, такъ какъ надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ значительно усиленъ и всѣ новыя органы являются въ сущности подчиненными Земскому Отдѣлу. При Земскомъ Отдѣлѣ образовано присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ губерній Царства Польскаго, подъ предсѣдательствомъ Управляющаго Отдѣломъ изъ Помощника его и особо назначеннаго члена. Главныя Управленія организованы различно. Главное Управленіе по дѣламъ печати организовано на коллегіальномъ началѣ, оно состоитъ изъ Начальника и Совѣта Главнаго Управленія. Совѣтъ Главнаго Управленія является по ст. 337 съ правами вообще Совѣта Министра,

такъ что подчиняется непосредственно Министру. Наоборотъ Главное Управленіе Почтъ и Телеграфовъ организовано на чисто бюрократическомъ началѣ и состоитъ изъ Начальника, его Помощниковъ и другихъ чиновъ по штату. Общее присутствіе Главнаго Управленія Почтъ и Телеграфовъ собирается только для производства торговъ и для разсмотрѣнія вопросовъ особенной важности, но не имѣетъ значенія Совѣта Министра. Главное Тюремное Управленіе организовано также на бюрократическомъ началѣ, Начальникъ Главнаго Управленія имѣетъ Помощника, затѣмъ идутъ Тюремные Инспекторы ему непосредственно подчиненные и Канцелярія. За симъ въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ имѣются въ качествѣ совершенно особыхъ установленій спеціальные Совѣты: Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ, Медицинскій Совѣтъ и Статистическій Совѣтъ. Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ не имѣетъ исполнительной власти (ст. 358), въ него поступаютъ всѣ новыя предположенія, касающіяся тюремнаго устройства, порядка пересылки арестантовъ, организаціи частныхъ тюремныхъ учрежденій и обществъ, нравственнаго исправленія заключенныхъ, улучшенія тюремнаго хозяйства, порядка управленія и отчетности, а также проекты общихъ смѣтъ доходовъ и расходовъ по тюремной части, годовые отчеты о дѣятельности Тюремнаго Управленія и другія дѣла, которыя передастъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ на его предварительное обсужденіе (ст. 357). Журналы Совѣта представляются Начальникомъ Главнаго Тюремнаго Управленія на усмотрѣніе и разрѣшеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ и затѣмъ о резолюціи Министра онъ снова доводитъ до свѣдѣнія Совѣта, и слѣдовательно Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ есть установленіе, которое играетъ роль особой спеціальной Комиссіи по тюремнымъ дѣламъ, которая отчасти помогаетъ Министру при разрѣшеніи вопросовъ, до тюремнаго дѣла относящихся, отчасти является подготовительной Комиссіей для разсмотрѣнія дѣлъ въ высшихъ судебныхъ установленіяхъ.

Медицинскій Совѣтъ есть высшее въ государствѣ врачебно-ученое, врачебно-полицейское и врачебно-судебное мѣсто. Его составляютъ Предсѣдатель, непремѣнные члены и неопредѣленное число членовъ совѣщательныхъ. Непремѣнные члены суть Главные Начальники медицинской части въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ, а именно Директоръ Медицинскаго Департамента Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, Начальникъ Главнаго Военно-Медицинскаго Управленія, Главный Медицинскій Инспекторъ флота, Инспекторъ по медицинской части учрежденій Императрицы Маріи и Инспекторъ врачебной части Министерства Императорскаго Двора, сверхъ того непремѣнными членами назначаются 1 чиновникъ отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія и 1 — отъ Министерства Финансовъ. Предсѣдатель долженъ быть непремѣнно изъ числа врачей. Совѣщательные члены избираются самимъ Совѣтомъ и утверждаются въ этихъ званіяхъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Изъ числа совѣщательныхъ членовъ избирается по большинству голосовъ Ученый Секретарь, онъ утверждается Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Собранія Совѣта назначаются 2 раза въ недѣлю. Предметы вѣдомства Совѣта крайне многочисленны, ст. 396 дѣлитъ ихъ на 2 категоріи; часть ученая и часть судная, къ послѣдней относятся двоякаго рода

дѣла: 1) разсмотрѣніе слѣдствій о скоропостижно умершихъ и ревизія свидѣтельствъ въ сомнительныхъ случаяхъ по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, когда требуется заключеніе медицинскаго вѣдомства, и 2) химическое испытаніе разныхъ составовъ при судебныхъ слѣдствіяхъ. По части ученой обязанности его изложены въ 19 пунктахъ, сюда относится какъ цензура медицинскихъ сочиненій, такъ всевозможныхъ издаваемыхъ наставленій на случай болѣзней, испытаніе новыхъ открытій, испытаніе минеральныхъ водъ, разныхъ инструментовъ, разсмотрѣніе правъ на врачебную практику иностранныхъ врачей, разсмотрѣніе статутовъ учено-врачебныхъ обществъ и т. п.

Статистическій Совѣтъ имѣетъ цѣлью содѣйствовать Министерствамъ и другимъ Главнымъ Управленіямъ въ работахъ по административной статистикѣ, опредѣленіемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработкѣ статистическихъ свѣдѣній, и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части. Совѣтъ имѣетъ смѣшанный составъ. Предсѣдатель назначается особо Высочайшимъ указомъ по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, члены суть члены по званію и лица, назначенныя въ составъ Совѣта отъ Министерствъ. По званію состоятъ членами Совѣта слѣдующія должностныя лица; по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ: Директоръ Центральнаго Статистическаго Комитета и 1 изъ Старшихъ Редакторовъ этого Комитета, далѣе академикъ Императорской Академіи Наукъ по каѳедрѣ статистики, профессоръ статистики въ Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ и Предсѣдательствующій въ Отдѣленіи Статистики Императорскаго Русскаго Географическаго Общества. Въ члены Статистическаго Совѣта назначаются затѣмъ лица отъ слѣдующихъ Министерствъ: Военнаго, Морскаго, Финансовъ, Государственныхъ Имуществъ, Народнаго Просвѣщенія, Юстиціи, Путей Сообщенія, Императорскаго Двора, Государственнаго Контроля, вѣдомства Православнаго Исповѣданія, Государственной Канцеляріи и Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи по учрежденіямъ Императрицы Маріи. Совѣтъ долженъ руководить всей статистической дѣятельностью, поэтому ему подлежитъ обсужденіе способовъ производства періодическихъ переписей и разсмотрѣніе тѣхъ записей, которыя составляются текущей статистикой, а также установленіе порядка и формъ разработки и изданія статистическихъ свѣдѣній, и обсужденіе мѣръ къ лучшему устройству статистической части въ губерніяхъ. Собственно статистическимъ органомъ является Центральный Статистическій Комитетъ, который вѣдаетъ всѣ работы, предпринимаемыя Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ области статистики. Центральный Комитетъ организованъ на бюрократическомъ началѣ и состоитъ изъ Директора и Редакторовъ.

Кромѣ того, въ Министерствѣ состоитъ Техническо-Строительный Комитетъ, который учрежденъ по ст. 421 для завѣдыванія вообще технической частью разныхъ гражданскихъ сооруженій. Онъ состоитъ изъ особаго Предсѣдателя и чиновъ, назначаемыхъ Министромъ. Наконецъ Совѣщательный Ветеринарный Комитетъ состоитъ изъ Предсѣдателя, непремѣнныхъ и совѣщательныхъ членовъ, непремѣнные члены назначаются отъ Хозяйственнаго и Медицинскаго Департаментовъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и

отъ Министерствъ: Военнаго, Финансовъ и Путей Сообщенія и вѣдомства Государственнаго Коннозаводства. Совѣщательные члены избираются самимъ Комитетомъ. Кромѣ того въ Комитетѣ присутствуютъ (ст. 429) два депутата со стороны скотопромышленниковъ. Къ обязанностямъ Комитета относятся: изысканіе мѣръ къ лучшему устройству ветеринарной части и предотвращеніе скотскихъ падежей.

§ 10. Министерство Народнаго Просвѣщенія.

Для завѣдыванія просвѣщеніемъ народа образовано Министерство Народнаго Просвѣщенія, которое центральныхъ установленій имѣетъ очень не много, а болѣе всего у него развиты мѣстныя установленія. Министерство составляютъ Министръ, Товарищъ его и Совѣтъ, одинъ Департаментъ, въ которомъ образованъ особый отдѣлъ по завѣдыванію техническими училищами. Управленіе этимъ отдѣломъ на правахъ Директора Департамента возлагается на одного изъ членовъ Совѣта Министра по Высочайшему повелѣнію. Тотъ же членъ Совѣта Министра предсѣдательствуетъ въ Отдѣлѣ Ученаго Комитета Министерства Народнаго Просвѣщенія по техническому и профессіональному образованію.

Совѣтъ Министра состоитъ изъ лицъ по должности и по назначенію. По должности членами Совѣта состоятъ: Товарищъ Министра, Директоръ Департамента, Предсѣдатель Ученаго Комитета и Попечители учебныхъ округовъ, во время нахожденія ихъ въ Петербургѣ. Кромѣ того въ Совѣтъ могутъ приглашаться (ст. 436) Предсѣдатель Археографической Комиссіи, Непремѣнный Секретарь Академіи Наукъ, Ректоръ С.-Петербургскаго Университета и Директоръ Николаевской Обсерваторіи, а также Ректоры другихъ Университетовъ, когда они находятся въ г. С.-Петербургѣ. Компетенція Совѣта Министра та же, что и компетенція другихъ такихъ Совѣтовъ.

Въ числѣ особыхъ установленій Министерства надо отмѣтить Ученый Комитетъ, который состоитъ изъ особо назначеннаго Предсѣдателя по Высочайшему повелѣнію и членовъ по назначенію Министра. Ученый Комитетъ имѣетъ назначеніе (ст.448) разсматривать по порученію Министра всѣ педагогическіе вопросы и предположенія, поступающія въ Министерство, затѣмъ учебныя руководства и программы преподаванія, а также книги, сочиненія и періодическія изданія, поступающія въ учебныя заведенія. Кромѣ того, Комитетъ долженъ разсматривать сочиненія, предназначаемыя для поднесенія Государю Императору и Особамъ Императорской фамиліи; ему подлежитъ разсмотрѣніе проектовъ учрежденія ученыхъ обществъ, онъ разсматриваетъ предположенія объ ученыхъ экспедиціяхъ, командировкахъ и разныхъ ученыхъ предпріятіяхъ, а также разсматриваетъ отчеты профессоровъ и другихъ лицъ, командированныхъ отъ Министерства. Сверхъ того, онъ назначаетъ конкурсы на составленіе лучшихъ учебныхъ руководствъ и присуждаетъ преміи. Въ числѣ также ученыхъ учрежденій существуетъ Археографиче-

ская комиссія, которая состоитъ изъ Предсѣдателя, назначаемаго по Высочайшему повелѣнію, и неопредѣленнаго числа членовъ, сотрудниковъ, корреспондентовъ и художниковъ. Ея назначеніе опредѣляется ст. 453 и составляетъ систематическое изданіе въ свѣтъ источниковъ отечественной исторіи. При Министерствѣ Народнаго Просвѣщенія состоятъ Редакція Журнала Министерства Народнаго Просвѣщенія и Архивъ.

Учрежденія, подчиненныя Министерству, очень многочисленны. Въ видѣ мѣстныхъ установленій существуютъ учебные округа, подчиненные особымъ Попечителямъ, которые имѣютъ Помощниковъ, затѣмъ въ каждомъ округѣ Попечителю подчинены всѣ находящіеся въ вѣдѣніи Министерства Народнаго Просвѣщенія высшія, среднія и низшія учебныя заведенія. Высшія учебныя заведенія находятся въ вѣдѣніи подлежащаго ихъ начальства, среднія учебныя заведенія находятся въ вѣдѣніи директоровъ, народныя учебныя заведенія находятся въ вѣдѣніи особыхъ директоровъ и инспекторовъ народныхъ училищъ. Сверхъ того, въ видѣ установленій по вѣдомству Министерства Народнаго Просвѣщенія существуютъ особые губернскіе и уѣздные училищные Совѣты, которые составляются слѣдующимъ образомъ: губернскій училищный Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства, изъ директора народныхъ училищъ, 2 членовъ, избираемыхъ губернскимъ земскимъ собраніемъ и по одному отъ Министерства Народнаго Просвѣщенія, Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и епархіальнаго начальства, всего 5 членовъ. Уѣздный училищный Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводительства дворянства, инспектора народныхъ училищъ, 2 членовъ по выбору отъ уѣзднаго земскаго собранія, отъ городскаго общества, въ случаѣ, если оно несетъ по казеннымъ училищамъ расходы, и 3 членовъ отъ упомянутыхъ выше вѣдомствъ. Дѣлопроизводство въ Совѣтахъ возложено на директоровъ и инспекторовъ.

§ 11. Главное управленіе коннозаводства.

Къ нашимъ высшимъ установленіямъ надо прибавить еще одно особое Главное Управленіе, именно Управленіе Государственнаго Коннозаводства. Это Главное Управленіе состоитъ изъ Главноуправляющаго, Совѣта, Канцеляріи, чиновниковъ особыхъ порученій и Главнаго Ветеринаръ-Консультата. Вѣдомству Главнаго Управленія подлежитъ обязанность поддержанія и улучшенія породъ лошадей. Для этой цѣли Управленію подчинены государственные конскіе заводы и заводскія конюшни и сверхъ того различныя общества для улучшенія породъ лошадей. Главноуправляющій пользуется властью и правами Министра. Совѣтъ Главнаго Управленія состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Главно-управляющаго, изъ 5 членовъ, особо къ тому назначенныхъ, Директора Канцеляріи и Главнаго Ветеринаръ-Консультанта. Главное Управленіе Государственнаго Коннозаводства имѣетъ во всѣхъ концахъ Россіи своихъ корреспондентовъ, которые пользуются правами государственной службы. Главное Управленіе имѣетъ свой Журналъ, ко-

торый состоитъ изъ неоффиціальной и оффиціальной частей, въ неоффиціальной части помѣщаются статьи, касающіяся Коннозаводскаго дѣла.

§ 12. Государственный контроль.

До 1811 г. въ Россіи не существовало самостоятельнаго учрежденія, на обязанности котораго лежало бы наблюденіе за правильностью и законностью поступленія государственныхъ доходовъ и производства расходовъ. Высочайшимъ манифестомъ 28 янв. 1811 г. утверждено было главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ, состоявшее изъ двухъ департаментовъ: 1) ревизіи счетовъ по гражданской части и 2) ревизіи счетовъ по части военной. Въ 1836 г. это главное управленіе было переименовано въ государственный контроль, въ составъ котораго вошли три департамента: 1) гражданскихъ, 2) военныхъ и 3) морскихъ отчетовъ. На эти департаменты возложено было производство ревизіи, а утвержденіе ея—на тогда же учрежденный совѣтъ контроля. Ревизіонная дѣятельность контроля заключалась въ то время единственно въ разсмотрѣніи генеральныхъ отчетовъ, доставлявшихся подотчетными министерствами, и въ составленіи, на основаніи этихъ отчетовъ, соображеній и замѣчаній о причинахъ увеличенія расходовъ и уменьшенія доходовъ. *Генеральные отчеты* имѣли слѣдующее происхожденіе: въ составъ казенныхъ палатъ входили контрольныя отдѣленія, которыя занимались ревизіей отчетности этихъ мѣстъ по подлиннымъ книгамъ и документамъ.

Составленные на основаніи такой ревизіи отчеты вновь повѣрялись въ подлежащихъ министерскихъ департаментахъ; послѣ чего каждое министерство составляло своды доходовъ и расходовъ, распредѣляло ихъ по разрядамъ, и своды эти, подъ именемъ генеральныхъ отчетовъ, доставлялись въ контроль. Ревизія контроля была чисто внѣшняя, заключаясь въ подчитываніи и счисленіи цифровыхъ данныхъ. Понятно, что и замѣчанія его не могли имѣть большаго значенія. Въ 1856 г. командированъ былъ за границу В. А. Татариновъ для изученія организаціи и дѣятельности государственнаго контроля въ главнѣйшихъ государствахъ Европы. Матеріалы, добытые трудами Татаринова, легли на основу совершенныхъ въ 1863—66 гг. преобразованій, какъ въ кассовомъ устройствѣ (введеніе единства кассы), такъ и въ организаціи, задачахъ и правахъ государственнаго контроля въ Россіи. Въ настоящее время государственный контроль представляетъ собою самостоятельное государственное установленіе, во всемъ равное съ другими министерствами. Дѣятельность его заключается въ слѣдующемъ:

I. Г. контроль повѣряетъ доставляемыя ему къ опредѣленному сроку финансовыя смѣты всѣхъ подотчетныхъ министерствъ и главныхъ управленій. При разсмотрѣніи смѣты Г. контроль: а) наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы смѣтныя предположенія согласовались съ дѣйствующими законоположеніями, и б) повѣряетъ смѣтныя предположенія, путемъ сравненія ихъ съ дѣйствительнымъ исполненіемъ смѣтъ за прежніе годы. Замѣчанія Г. контроля на смѣты со-

общаются одновременно Государственному Совѣту и тѣмъ министрамъ и главноуправляющимъ, которыхъ они касаются. Въ случаѣ несогласія министровъ и главноуправляющихъ съ замѣчаніями Г. контроля, смѣта разсматривается въ Государств. Совѣтѣ въ присутствіи Г. контролера. Г. контроль даетъ заключеніе относительно всѣхъ сверхсмѣтныхъ дополнительныхъ кредитовъ. По предмету ассигнованія сврехсмѣтныхъ экстраординарныхъ кредитовъ, т. е. такихъ, надобность въ которыхъ не могла быть предвидѣна при составленіи и утвержденіи смѣтъ, Г. контроль дастъ свое заключеніе въ тѣхъ лишь случаяхъ, когда имѣющіяся въ рукахъ его данныя могутъ послужить основаніями для опредѣлѣнія размѣра кредита и степени его надобности.

II. Въ видахъ надзора за правильностью и законностью поступленія государственныхъ доходовъ, и производства государственныхъ расходовъ, ревизіи Г. контроля подлежатъ: а) всѣ правительственныя установленія, за исключеніемъ: 1) Министерства Императорскаго Двора, съ принадлежащими къ составу его учрежденіями; 2) Собственной Е. И. В. канцеляріи по учрежденіямъ императрицы Маріи, съ принадлежащими къ ея вѣдѣнію учрежденіями; 3) государственныхъ кредитныхъ установленій и особенной канцеляріи министра финансовъ по кредитной части, въ оборотахъ ея по кредитнымъ операціямъ; 4) хозяйственнаго управленія при святѣйшемъ синодѣ, относительно спеціальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства и суммъ, опускаемыхъ изъ казны на духовно-учебныя учрежденія; 5) мин-ва иностр. дѣлъ— въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству; 6) министерствъ и главныхъ управленій— относительно суммъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Е. И. В. употребленіе; 7) департамента духовныхъ дѣлъ иностр. испов.—относительно суммъ, означенныхъ въ счетномъ уставѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. б) Въ опредѣленныхъ законами случаяхъ—земскія, городскія, сословныя установленія и частныя предпріятія, въ сферѣ ихъ соприкосновенія съ казенными интересами. Надзоръ Г. контроля выражается: а) въ документальной повѣркѣ отчетовъ государственныхъ установленій о поступившихъ доходахъ и произведенныхъ расходахъ (ревизія послѣдующая); б) въ предварительной ревизіи и в) въ фактической ревизіи.

Г. контролеръ представляетъ Государственному Совѣту ежегодно, не позднѣе 1 октября, общій, по исполненію финансовыхъ смѣтъ, отчетъ за минувшій смѣтный періодъ, а къ 1 ноября—объяснительную записку и приложенія къ отчету. Въ отчетѣ своемъ Г. контролеръ, придерживаясь смѣтныхъ подраздѣленій, показываетъ, сколько по росписи и финансовымъ смѣтамъ отчетнаго года назначалось доходовъ и расходовъ, сколько въ дѣйствительности поступило въ доходъ казны и сколько израсходовано; въ примѣчаніяхъ къ доходамъ и расходамъ каждаго рода указываются вкратцѣ причины, которыми увеличеніе ихъ обусловливается. Затѣмъ въ отчетѣ показываются: свѣдѣнія о поступившихъ расходахъ въ отчетномъ году суммъ Г. казначейства; свѣдѣнія о свободной наличности Г. казначейства, какъ бывшей къ 1 января отчетнаго года, такъ и остающейся къ 1 января года слѣдующаго за отчетомъ, и наконецъ свѣдѣнія о долговыхъ счетахъ Г.

казначейства въ отчетномъ году. Объяснительная записка къ отчету Г. контролера содержитъ въ себѣ обозрѣніе важнѣйшихъ группъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, съ указаніемъ причинъ, отъ которыхъ зависѣло уклоненіе ихъ въ стороны увеличенія или уменьшенія. Въ составъ Г. контроля входятъ: 1) Г. контролеръ; 2) товарищъ Г. контролера; 3) совѣтъ Г. контроля; 4) департаментъ гражданской отчетности; 5) департаментъ военной и морской отчетности; 6) департаментъ желѣзнодорожной отчетности; 7) канцелярія Г. контроля и состоящій при ней архивъ центральныхъ учрежденій Г. контроля; 8) центральная бухгалтерія; 9) комиссія для провѣрки денежной и матеріальной отчетности установленій Г. контроля; 10) комиссіи для провѣрки годовыхъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при которыхъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля. Всѣ эти учрежденія помѣщаются въ Петербургѣ и составляютъ центральное управленіе Г. контроля. Мѣстныя учрежденія Г. контроля: 1) контрольныя палаты и 2) мѣстныя контрольныя части на казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогахъ.

§ 13. Министерство Императорскаго Двора и Канцелярiи Е. Имп. Вел.

Всѣ указанныя вѣдомства находятся, такъ сказать, въ общемъ порядкѣ образованія Министерствъ, они всѣ подчинены одинаково Сенату и всѣ подлежатъ ревизіи Государственнаго Контроля; остается еще сказать о нѣсколькихъ вѣдомствахъ, которыя находятся въ непосредственномъ отношеніи къ Монарху или же управляются совершенно на особомъ положеніи. Въ числѣ такихъ вѣдомствъ первое мѣсто занимаетъ Министерство Императорскаго Двора. Министерство Императорскаго Двора получило новое учрежденіе 16 апрѣля 1893 г. Это новое учрежденіе въ сущности воспроизводитъ главныя черты прежняго учрежденія.

Основныя положенія упомянутаго учрежденія заключаются въ слѣдующемъ: Министръ Императорскаго Двора,—онъ же Министръ Удѣловъ и Канцлеръ Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ,—состоитъ подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора, въ виду чего онъ во всѣхъ своихъ дѣлахъ даетъ отчетъ только Его Императорскому Величеству и всѣ повелѣнія получаетъ исключительно отъ Его Величества. Всѣ именные указы и словесныя повелѣнія Государя Императора объявляются установленіямъ Министерства только Министромъ Императорскаго Двора и ни отъ кого другого ими не принимаются. О всѣхъ дѣлахъ своего Министерства, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія, Министръ Императорскаго Двора входитъ съ докладомъ къ Его Императорскому Величеству, а прочія дѣла разрѣшаетъ самъ, по данной ему власти. Министръ Императорскаго Двора является главнымъ начальникомъ всѣхъ установленій, входящихъ въ составъ подвѣдомственнаго ему Министерства. Установленія эти слѣдующія: 1) Совѣтъ при Министрѣ, 2) общія установленія, 3) особенныя установленія, 4) Капитулъ Императорскихъ и царскихъ орденовъ и 5) главное управленіе

удѣловъ. Къ общимъ установленіямъ Министерства Императорскаго Двора относятся: 1) Канцелярія Министра Императорскаго Двора и удѣловъ, 2) Кабинетъ Его Императорскаго Величества, 3) Контроль Министерства Императорскаго Двора, 4) Касса Министерства, 5) Инспекція врачебной части Министерства и 6) общій архивъ Министерства. Особенныя установленія Министерства Императорскаго Двора составляютъ: 1) Управленіе гофмаршалской части, 2) экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ, 3) придворная конюшенная часть, 4) Императорская охота, 5) придворное духовенство, 6) придворная пѣвческая капелла, 7) придворный музыкальный хоръ, 8) собственныя Его Императорскаго Вечичества библіотеки, 9) Императорскій Эрмитажъ, 10) дирекція Императорскихъ театровъ, 11) управленіе собственнымъ Его Императорскаго Величества Дворцомъ, 12) дворцовыя управленія с.-петербургское, московское, царскосельское, петергофское, гатчинское, варшавское, 13) управленіе городомъ Павловскомъ, 14) Императорская академія художествъ, 15) Императорская археологическая комиссія, 16) Канцелярія Ея Императорскаго Величества Государыни Императрицы, 17) дворы Ихъ Императорскихъ Высочествъ Великихъ Князей и Великихъ Княгинь, 18) Княжество Ловичское, 19) электротехническая часть при Министерствѣ Императорскаго Двора и 20) рота дворцовыхъ гренадеръ.

Въ непосредственномъ отношеніи къ Государю Императору стоитъ собственная Его Величества Канцелярія. Находясь подъ вѣдѣніемъ особаго Управляющаго, эта Канцелярія сосредоточиваетъ въ себѣ различныя дѣла, подлежащія непосредственному Высочайшему усмотрѣнію. Собственная Его Величества Канцелярія не имѣетъ никакихъ установленій ей подчиненныхъ. Гораздо болѣе сложную организацію имѣетъ Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія по Учрежденіямъ Императрицы Маріи, это бывшее IV Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи, которое представляетъ весьма любопытное установленіе, такъ какъ оно представляетъ такое же обособленное вѣдомство, какими являются военное и морское; у этого установленія имѣется даже свой законодательный органъ — Опекунскій Совѣтъ. Организація Канцеляріи слѣдующая: Во главѣ стоитъ Опекунскій Совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ Главноуправляющаго Канцеляріей, который состоитъ изъ 2 Присутствій С.-Петербургскаго и Московскаго; члены Совѣта, именующіеся Почетными Опекунами, пользуются преимуществами служебнаго положенія и состоятъ въ 3 классѣ. Постановленія Опекунскаго Совѣта по дѣламъ, касающимся вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи, могутъ идти прямо на Высочайшее усмотрѣніе. Сверхъ того Совѣтъ разрѣшаетъ всѣ дѣла, касающіяся организаціи вѣдомства учрежденій Императрицы Маріи. Главноуправляющій имѣетъ своего Товарища, который является непремѣннымъ членомъ Опекунскаго Совѣта. Кромѣ того вѣдомство имѣетъ собственную Канцелярію, въ которую поступаютъ всѣ дѣла, вѣдѣнію Главноуправляющаго представленныя, а также подлежащія разсмотрѣнію Опекунскаго Совѣта. При Канцеляріи состоитъ Ученый Комитетъ, Строительный Комитетъ, Юрисконсультъ и Инспекторъ медицинской части вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи, подъ предсѣдательствомъ котораго

находится Врачебное Совѣщаніе. Интересную особенность этого вѣдомства составляетъ то, что оно имѣетъ собственный контроль, который находится подъ непосредственнымъ подчиненіемъ Главноуправляющему и который повѣряетъ правильность денежнаго и матеріальнаго имущества всѣхъ учрежденій, а равно и состоящихъ въ ихъ распоряженіи депозитовъ. Вѣдомство Императрицы Маріи имѣетъ свыше 400 подчиненныхъ ему установленій. Таковы всѣ учрежденія, находящіяся подъ непосредственнымъ покровительствомъ Монарха. Теперь намъ предстоитъ указать на одно вѣдомство, также пользующееся особыми Положеніями, это вѣдомство Православнаго Исповѣданія.

§ 14. Вѣдомство Православнаго Исповѣданія.

Въ дѣлахъ управленія духовнаго Сунодъ облеченъ правами, равными правамъ Сената, въ области управленія гражданскаго.

Составъ: члены Святѣйшаго Сунода по ВЫСОЧАЙШЕМУ назначенію изъ митрополитовъ, архіепископовъ и епископовъ. Предсѣдатель именуется Первенствующимъ членомъ Сунода (Митрополитъ Новгородскій и С.-Петербургскій).

Кромѣ постоянныхъ членовъ, по ВЫСОЧАЙШИМЪ повелѣніямъ вызываются изъ епархій епископы для временнаго присутствованія въ Сунодѣ.

Суноду подлежатъ всѣ духовныя дѣла Всероссійской церкви.

Охраненіе Православной вѣры, попеченіе о церковномъ благочиніи и благоустройствѣ, мѣропріятія противъ раскола и сектанства, руководственное наблюденіе за епархіальнымъ управленіемъ, избраніе архіереевъ и другихъ духовныхъ властей, высшій надзоръ за направленіемъ духовной письменности, духовный судъ, духовное просвѣщеніе и заботы о матеріальномъ обезпеченіи духовенства и всѣхъ учрежденій православнаго вѣдомства.

Для производства по дѣламъ, разсматриваемымъ въ Святѣйшемъ Сунодѣ, учреждена Канцелярія Святѣйшаго Сунода, состоящая въ завѣдываніи Управляющаго Канцеляріею.

Для ближайшаго завѣдыванія дѣлами по частямъ: а) духовно-учебной и б) хозяйственной учреждены при Святѣйшемъ Сунодѣ:

Учебный Комитетъ духовно-учебныхъ заведеній. Комитетъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ духовныхъ (по непосредственному избранію Сунода) и свѣтскихъ, назначаемыхъ Сунодомъ по предложеніямъ Оберъ-Прокурора.

Училищный Совѣтъ. Ему подлежатъ дѣла по устройству, развитію и поддержанію церковно-приходскихъ школъ въ Имперіи. Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ одного изъ присутствующихъ въ Сунодѣ архіереевъ, изъ членовъ духовныхъ и свѣтскихъ, назначаемыхъ Святѣйшимъ Сунодомъ.

Хозяйственное Управленіе. Завѣдываніе всѣми суммами и имуществами, состоящими въ распоряженіи Святѣйшаго Сунода, хозяйственная часть духовно-учебныхъ заведеній, счетоводство по суммамъ, отпускаемымъ изъ Государственнаго Казначейства.

Контроль. Производитъ ревизію книгъ и отчетовъ по оборотамъ де-

нежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, состоящихъ въ завѣдываніи Святѣйшаго Сунода.

При Сунодѣ состоитъ Оберъ-Прокуроръ, съ правами Министра по законодательнымъ и высшимъ распорядительнымъ дѣламъ духовнаго управленія, представляетъ Государю Императору доклады отъ имени Святѣйшаго Сунода и объявляетъ Суноду Высочайшія повелѣнія по дѣламъ духовнаго вѣдомства; по тѣмъ же дѣламъ присутствуетъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Комитетѣ Министровъ. Черезъ него Сунодъ сносится съ Министерствами.

При Оберъ-Прокурорѣ:—Товарищъ его, Юрисконсультъ и Канцелярія Оберъ-Прокурора.

Въ числѣ мѣстныхъ установленій вѣдомства православнаго исповѣданія состоятъ 2 синодальныя конторы: Московская и Грузино-Имеретинская и епархіальныя управленія (епископы, ихъ викаріи и консисторіи).

КНИГА IV.

МѢСТНЫЯ УЧРЕЖДЕНІЯ РОССІИ.

ГЛАВА I.

ОБЩЕЕ УПРАВЛЕНІЕ ГУБЕРНІЕЮ.

Генералъ-Губернаторъ.

Въ дѣйствующихъ русскихъ законахъ Ген.-губернаторъ — должностное лицо, которому ввѣряется главное завѣдываніе одною или нѣсколькими губерніями. Въ настоящее время въ Имперіи имѣются слѣдующія генералъ-губернаторства: Московское, Кіевское, Виленское, Варшавское, Иркутское, Приамурское, Туркестанское и Степное. Въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ есть особый Г.-губернаторъ, дѣйствующій по законамъ Финляндіи. Въ 1853 году (П. С. З. № 27293) издана общая инструкція Г.-губернаторамъ, которая сохраняетъ силу и въ настоящее время (Св. Зак. томъ II, ч. I, Общ. Учр. Губ., ст. 408—462). По смыслу этой инструкціи Г.-губерн. есть блюститель неприкосновенности верховныхъ правъ Самодержавія, пользы государства и точнаго исполненія законовъ и распоряженій высшаго правительства по всѣмъ частямъ управленія во ввѣренномъ ему краѣ. Онъ преслѣдуетъ всѣми зависящими отъ него средствами излишнюю роскошь, расточительность, безпутство, мотовство. При чрезвычайныхъ бѣдствіяхъ народныхъ онъ вникаетъ со всею подробностью въ нужды пострадавшихъ, для немедленнаго облегченія ихъ положенія. Онъ наблюдаетъ, чтобы дворяне вели жизнь приличную ихъ происхожденію и служили примѣромъ прочимъ сосло-

віямъ; чтобы юношество получало воспитаніе въ правилахъ чистой вѣры, доброй нравственности и въ чувствахъ преданности къ престолу и отечеству; чтобы молодые дворяне не находились во вредной праздности; чтобы каждый во всѣхъ сословіяхъ снискивалъ себѣ пропитаніе трудомъ честнымъ и полезнымъ. Онъ пользуется всякимъ случаемъ для указанія истинныхъ и прямыхъ способовъ къ развитію и улучшенію сельскаго хозяйства; онъ не оставляетъ безъ вниманія фабричную, заводскую и ремесленную промышленность, направляя ее къ предметамъ необходимыхъ нуждъ и потребностей и къ выгодамъ какъ производителей, такъ и потребителей. Онъ прилагаетъ попеченіе къ правильной разработкѣ и пользованію естественными богатствами природы, безъ напраснаго и несвоевременнаго ихъ истощенія. Онъ долженъ поощрять всѣ частныя общеполезныя предпріятія торговыя и промышленныя, вредныя во всѣхъ отношеніяхъ для государства дѣйствія монополистовъ преслѣдуются имъ со всею строгостью. Всѣ эти правила и другія, имъ аналогичныя, имѣютъ, очевидно, скорѣе характеръ наставленія, чѣмъ обязательнаго предписанія.—Начальникъ губерніи (т. е. губернаторъ) и всѣ прочія мѣста и лица, составляющія губернское правленіе, исполняютъ всѣ законныя требованія предложенія и предписанія Г.-губернатора. Въ мѣстностяхъ, въ которыхъ введены въ дѣйствіе судебные уставы императора Александра II, въ дѣлахъ судебныхъ Г.-губернаторъ вообще участія не принимаетъ; въ остальныхъ же мѣстностяхъ по всѣмъ дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію и рѣшенію судебныхъ мѣстъ прежняго устройства, онъ руководствуется правиломъ, что онъ не судья, но только блюститель правосудія и установленнаго порядка. Посему онъ отнюдь не вмѣшивается въ обсужденіе дѣла, когда по закону къ нему не уполномоченъ. Никакая новая мѣра или особое распоряженіе, относящееся до благоустройства, общей пользы и казеннаго интереса въ краѣ, не предпринимается иначе, какъ по предварительному истребованію соображеній и заключеній Г.-губернатора. Распоряженія министровъ и главноуправляющихъ по всѣмъ вообще предметамъ губернскаго управленія передаются къ исполненію въ губерніи не иначе какъ черезъ Г.-губернатора. Имѣя право представлять непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе о всемъ, что признаетъ нужнымъ и необходимымъ, Г.-губернаторъ обязанъ пользоваться этимъ правомъ съ должною осмотрительностью, дѣлая представленія только о дѣлахъ особенной важности и въ чрезвычайныхъ случаяхъ. Г.-губернаторы опредѣляются по непосредственному избранію и особому личному къ нимъ довѣрію Его Императорскаго Величества. По Высочайше утвержденному положенію комитета министровъ 1876 г. іюля 13 (56203), Г.-губернаторы получили право издавать обязательныя постановленія, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности. Они имѣютъ право измѣнять и отмѣнять подобныя постановленія, изданныя подчиненными имъ губернаторами. Высочайшій указъ 5 апрѣля 1879 г., учреждая нѣсколько должностей временныхъ Г.-губернаторовъ (въ Петербургѣ, Харьковѣ, Одессѣ), предоставилъ какъ имъ, такъ и постояннымъ Г.-губернаторамъ обширныя, чрезвычайныя права, точнѣе опредѣлен-

ныя закономъ 14 августа 1881 г. (т. XIV, Уст. пред. Пресѣч. Преступ., изд. 1890 г. ст. 1, прим. 2 прил. 1). На основаніи этого закона, въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ Г.-губернаторамъ, послѣднимъ, съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ, принадлежитъ право первоначальнаго объявленія какой-либо мѣстности въ положеніи усиленной охраны, послѣ чего Г.-губернаторамъ предоставляется воспрещать всякія народныя общественныя и даже частныя собранія; дѣлать распоряженія о закрытіи всякихъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній; воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ данной мѣстности; передавать на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныя дѣла о преступленіяхъ, общими уголовными законами предусмотрѣнныхъ; требовать разсмотрѣнія при закрытыхъ дверяхъ всѣхъ тѣхъ судебныхъ дѣлъ, публичное разсмотрѣніе которыхъ можетъ послужить поводомъ къ возбужденію умовъ и нарушенію порядка; требовать разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ въ томъ же порядкѣ или съ особыми, сверхъ того, ограниченіями. Утвержденіе всѣхъ приговоровъ военнаго суда принадлежитъ Г.-губернатору. Всѣ означенныя правила сохраняютъ свою силу и въ томъ же случаѣ, когда мѣстности, ввѣренныя Г.-губернатору, будутъ объявлены особымъ Высочайше утвержденнымъ положеніемъ комитета министровъ на положеніи чрезвычайной охраны. По закону 18 іюня 1892 г., при объявленіи какой-либо губерніи, области, уѣзда, округа или отдѣльныхъ населенныхъ мѣстъ, входящихъ въ районы театра военныхъ дѣйствій и имѣющихъ особо важное значеніе для интересовъ государственныхъ или спеціально военныхъ, состоящими на военномъ положеніи, высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія переходитъ къ главнокомандующему и командующимъ арміями. Въ районѣ дѣйствій арміи командующему ею подчиняется мѣстный Г.-губернаторъ или лицо, которому присвоиваются права послѣдняго. Въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи, права и обязанности по охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности возлагаются на мѣстнаго Г.-губернатора (или главноначальствующаго), который имѣетъ право: издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности; установлять за нарушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій взысканія, не превышающія штрафа до трехъ тысячъ рублей; передавать на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныя дѣла о всякихъ преступленіяхъ, общими уголовными законами предусмотрѣнныхъ; исключать изъ общей подсудности цѣлыя категоріи дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ; окончательно утверждать приговоры военныхъ судовъ по вышеозначеннымъ дѣламъ. Равнымъ образомъ Г.-губернаторъ имѣетъ право воспрещать всякія собранія; закрывать всякія вообще торговыя и промышленныя заведенія; закрывать и пріостанавливать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій; закрывать учебныя заведенія на срокъ до одного мѣсяца; пріостанавливать періодическія изданія на все время объявленнаго военнаго положенія; воспрещать отдѣльнымъ лицамъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи; высылать изъ этихъ

мѣстъ отдѣльныхъ лицъ во внутреннія губерніи, съ учрежденіемъ надъ ними полицейскаго надзора; налагать секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ, когда путемъ распоряженія такими имуществами или доходами владѣльцемъ достигаются преступныя цѣли; устранять отъ должности, на время объявленнаго военнаго положенія, чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, не занимающихъ должностей первыхъ трехъ классовъ, а также лицъ, служащихъ по выборамъ въ сословныхъ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ. До послѣдняго времени отвѣтственность Г.-губернатора точно была опредѣлена только для Сибири (Св. Зак. т. II, ст. 428—334, Учр. Спб.). 9 марта 1892 г. постановлено распространить на Г.-губернаторовъ правила объ отвѣтственности членовъ государственнаго совѣта и министровъ, Высочайше утвержденныя 15 февраля 1889 г.

Губернаторъ.

По дѣйствующему праву Губернаторъ — непосредственный начальникъ ввѣренной ему губерніи (или области), первый въ ней блюститель неприкосновенности правъ верховной власти, пользъ государства и повсемѣстнаго, точнаго исполненія законовъ, уставовъ, Высочайшихъ повелѣній, указовъ правительствующаго сената и предписаній начальства. Въ портовыхъ городахъ (Николаевѣ и Кронштадтѣ) и нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, населенныхъ казачьими войсками или находящихся на окраинахъ государства, существуетъ должность воен. Губернаторовъ. Объемъ власти Г. зависитъ отъ того, введены ли въ ихъ губерніи судебные уставы, земскія учрежденія и судебно-административная реформа 1889 г. Судебные уставы вовсе устраняютъ Г. отъ участія въ отправленіи правосудія. Земское положеніе 1864 г. предоставляло Г. надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ; земское положеніе 1890 г. присоединило къ надзору значительную долю вмѣшательства въ земскія дѣла; но оба положенія устраняютъ Г. отъ роли непосредственнаго хозяина, которою онъ облеченъ въ не-земскихъ губ. Положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ 1889 г., увеличивая вліяніе Г. на уѣздное управленіе, вновь предоставляетъ ему роль судьи, въ качествѣ предсѣдателя губернскаго присутствія. Власть Г. значительно усилена тремя законоположеніями. 1) Положеніе комитета министровъ 22 іюля 1866 г. предоставило Г.: а) право общей и внезапной ревизіи во всѣхъ административныхъ мѣстахъ гражданскаго вѣдомства (кромѣ изъятыхъ отъ сего особыми правилами); б) право изъявлять несогласіе на опредѣленіе на службу, перемѣщеніе или переводъ чиновниковъ гражданскаго вѣдомства, если онъ признаетъ ихъ неблагонадежными, а также аттестовать ихъ при представленіи къ наградамъ; в) право приглашать и вызывать всѣхъ служащихъ въ губерніи, даже не смотря на сравнительное ихъ, по классу должности или чину, старшинство, и г) право прекращенія всѣми мѣрами чего-либо противнаго общественному порядку (закрытіе клубовъ, собраній, артелей и т. п.). 2) Положеніе комитета министровъ 13 іюля 1876 г. дало Г. право издавать, въ предѣлахъ своего вѣ-

домства постановленія, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности. 3) Положеніе 1881 г. объ усиленной охранѣ облекло Г., въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ охрана введена, обширною карательной властью (см. Охрана). Съ другой стороны, правила 27 марта и 11 мая 1890 г. о взаимныхъ отношеніяхъ гражданскихъ и военныхъ властей ставятъ Г. значительно ниже начальника дивизіи; даже бригадный командиръ, если онъ старше Г. въ чинѣ, не представляется ему, а лишь дѣлаетъ визитъ. Комиссія для переустройства мѣстнаго управленія, подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова, полагала возвести должность Г. въ III кл. и этимъ самымъ поставить его выше всѣхъ мѣстныхъ гражданскихъ и военныхъ властей.

Г. является предсѣдателемъ слѣдующихъ мѣстныхъ установленій: губернскаго правленія, губ. статистич. комитета, губернскаго присутствія (или губ. по крестьян. дѣламъ присутствія), губерн. присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ, по питейнымъ дѣламъ, по фабричнымъ дѣламъ и по воинской повинности. Онъ предсѣдательствуетъ также въ губернскихъ распорядительномъ и лѣсоохранительномъ комитетахъ, равно какъ и въ приказахъ общественнаго призрѣнія и комиссіяхъ народнаго продовольствія, гдѣ эти учрежденія сохранились. Г. предсѣдательствуетъ въ особомъ присутствіи по портовымъ дѣламъ, если оно образовано въ портовомъ городѣ, гдѣ имѣетъ мѣстопребываніе Г.

Градоначальникъ.

Градоначальникъ по дѣйствующему русскому праву должностное лицо, управляющее, на правахъ губернатора, опредѣленнымъ территоріальнымъ округомъ, состоящимъ изъ города и прилегающихъ къ нему мѣстностей, входящихъ въ составъ градоначальства. Нынѣ существуютъ всего 4 градоначальства: С.-Петербургское, Одесское, Керчь-Еникальское и Севастопольское. Наиболѣе сложную организацію представляетъ СПб. градоначальство. Въ составъ управленія градоначальства съ СПб. входятъ, на основаніи закона 8 іюня 1889 г., Г., помощникъ его, чиновники особыхъ порученій, секретарь, канцелярія, врачебное управленіе градоначальства, техническая часть, адресный столъ, общій полицейскій архивъ и отдѣленіе по охраненію общественной безопасности и порядка въ СПб. Сверхъ того, при Г. состоятъ совѣщательное присутствіе, совѣщательное по врачебно-санитарной части присутствіе и врачебно-полицейскій комитетъ. Въ вѣдѣніи Г. находятся полицейскій телеграфъ, редакція Вѣдомостей СПб. градоначальства и спб. городской полиціи, помѣщеніе для содержанія неисправныхъ должниковъ, арестантскія помѣщенія при полицейскихъ домахъ и инспекторы литографій, типографій и книжной торговли въ СПб. Г. предсѣдательствуетъ въ особомъ по городскимъ дѣламъ присутствіи и въ губернскомъ распорядительномъ комитетѣ, при разсмотрѣніи дѣлъ, относящихся до хозяйствен-

ныхъ распоряженій въ столицѣ. Г. Одесскій, керчь-еникальскій и севастопольскій вѣдаютъ дѣла, касающіяся мѣстной полиціи, торговли и судоходства. Въ составъ управленія градоначальства входятъ здѣсь: 1) канцелярія и 2) чиновники особыхъ порученій. При одесскомъ Г. состоитъ еще ученый еврей. Въ Севастополѣ и Керчъ-Еникалѣ должности Г. поручаются адмиралам. Въ Севастополѣ Г. — въ то же время командиръ севастопольскаго порта и комендантъ. Градоначальства с.-петербургское и одесское образуютъ особые земскіе округа, такъ какъ спб. и одесская городскія думы пользуются правами уѣзднаго земскаго собранія и избираютъ гласныхъ въ соотвѣтствующія губернскія земскія собранія. Севастопольское и керчь-еникальское градоначальства входятъ въ составъ уѣздныхъ земствъ ялтинскаго и ѳеодосійскаго. По отношенію къ городамъ, входящимъ въ составъ градоначальствъ, Г. пользуются всѣми правами губернаторовъ по надзору за городскимъ самоуправленіемъ.

Губернское правленіе.

Губернское правленіе есть „высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Имп. Вел.“. Такое юридическое положеніе Г. правленія не вполнѣ соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Изъ обширнаго круга дѣлъ, предоставленныхъ Г. правленію закономъ отъ 2 янв. 1845 г., можно отмѣтить лишь слѣдующія функціи, понынѣ сохранившія свое значеніе: 1) Г. правленіе обнародываетъ законы, указы сената и распоряженія правительства; 2) предаетъ суду лицъ служащихъ въ губерніи; 3) является высшимъ полицейскимъ мѣстомъ въ губерніи, и 4) разрѣшаетъ вопросы о пререканіяхъ между уѣздными и городскими присутственными мѣстами и лицами. Въ составъ Г. правленія входятъ общее присутствіе и канцелярія. Общее присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, составляютъ вице-губернаторъ, совѣтники, Г. врачебный инспекторъ, Г. инженеръ (и, съ правомъ совѣщательнаго голоса — его помощникъ, Г. архитекторъ), Г. землемѣръ, Г. тюремный инспекторъ (гдѣ введена тюремная инспекція) и асессоръ. При Г. правленіи состоятъ типографія, архивъ, регистратура и чиновникъ по счетной и экзекуторской частямъ. Одинъ изъ совѣтниковъ правленія, по представленію губернатора, утверждается министромъ внутреннихъ дѣлъ въ званіи старшаго совѣтника. Должности асесора и Г. архитектора могутъ, по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, не быть замѣщаемы. Дѣла, рѣшаемыя въ Г. правленіи, дѣлятся на судныя (дисциплинарныя производства надъ чиновниками и отдача ихъ подъ судъ, сомнѣнія въ примѣненіи законовъ и жалобы на медленность въ дѣлопроизводствѣ) и административныя. Судныя дѣла рѣшаются не иначе, какъ по большинству голосовъ. Административныя дѣла раздѣляются на два разряда. Къ первому принадлежатъ тѣ, по которымъ возможно разногласіе; дѣла эти рѣшаются коллегіально, съ утвержденія губернатора. Ко второму разряду относятся тѣ дѣла, рѣшеніе которыхъ состоитъ въ одномъ только исполненіи

законныхъ предписаній или требованій разныхъ мѣстъ и лицъ опредѣленнымъ порядкомъ; они рѣшаются или властью губернатора, или вице-губернатора, или начальствующихъ въ отдѣленіяхъ. Канцелярія Г. правленія раздѣляется на отдѣленія, состоящія въ завѣдываніи совѣтниковъ и другихъ членовъ присутствія, подъ общимъ наблюденіемъ вице-губернатора. Губернскому правленію принадлежитъ право представлять сенату о тѣхъ его указахъ, въ которыхъ оно усмотритъ „что-либо противное законамъ и пользамъ Имп. Вел.“. Въ случаѣ подтвержденія указа сената Г. правленіе должно его исполнить безпрекословно. Если Г. правленіе усмотритъ „что-либо противное законамъ или пользамъ Имп. Вел.“ въ предписаніи министра, то представляетъ ему объ этомъ черезъ губернатора, а въ случаѣ подтвержденія—правительствующему сенату. Высокое, de jure, положеніе Г. правленія выражается еще въ томъ, что оно „ни отъ кого, кромѣ Имп. Вел. и сената, указовъ и предписаній не принимаетъ“. Въ случаяхъ важныхъ и чрезвычайныхъ, встрѣтивъ сомнѣніе и недоразумѣніе въ смыслѣ законовъ, правленіе приглашаетъ въ свое присутствіе, по дѣйствующему праву, лишь казенную палату и управленіе госуд. имуществъ (въ дореформенное время приглашались „палаты“, т. е. всѣ высшія судебныя и административныя учрежденія губерніи). По дѣламъ, требующимъ общихъ единообразныхъ мѣръ къ прекращенію эпидемическихъ и эпизоотическихъ болѣзней, въ общее присутствіе Г. правленія приглашаются всѣ лица, пекущіяся о благосостояніи населенія губерніи (управляющіе казенною палатою, государственными имуществами и удѣльнымъ округомъ, предсѣдатель Г. земской управы, гор. голова, полицеймейстеръ и др.). Г. правленію подчинена полиція.

Начальникъ уѣзднаго полицейскаго управленія есть уѣздный исправникъ. По учрежденію о губерніяхъ начальникомъ уѣздной полиціи былъ земскій исправникъ, назначавшійся по выборамъ дворянства. Но въ 1862 г. выборный земскій исправникъ замѣненъ уѣзднымъ исправникомъ по назначенію правительственной власти, именно губернатора. До 1889 г. при исправникѣ сохранялось общее присутствіе уѣзднаго полицейскаго управленія, состоявшее изъ выборныхъ отъ сословныхъ обществъ засѣдателей. Но теперь всѣ дѣла уѣзднаго полицейскаго управленія разрѣшаются единоличною властью исправника. Ему подчиняются исполнительные полицейскіе чиновники, становые пристава. Они назначаются губернскимъ правленіемъ преимущественно изъ мѣстныхъ, имѣющихъ недвижимую собственность, дворянъ и губернское дворянское собраніе, при общихъ выборахъ, составляетъ списокъ дворянамъ и чиновникамъ, которые могутъ съ пользою занять мѣста становыхъ приставовъ.

Нижніе полицейскіе чины суть: 1) урядники, 2) сотскіе, въ завѣдываніи которыхъ находятся опредѣленные участки, станы и 3) десятскіе въ селеніяхъ, и кромѣ того волостныя правленія и другія сельскія начальства, состоя по дѣламъ полиціи въ зависимости отъ уѣзднаго полицейскаго управленія, исполняютъ всѣ приказанія исправниковъ и урядниковъ. Въ губернскихъ и нѣкоторыхъ уѣздныхъ городахъ состоятъ особыя городскія полицейскія управленія; начальникъ ихъ полицеймейстеръ.

ГЛАВА II.

СПЕЦІАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

Губернскія мѣста казеннаго управленія суть слѣдующія:

I. Казенная палата. Она является органомъ министерства финансовъ въ губерніи. Ея вѣдѣнію подлежатъ: 1) счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомыхъ палатѣ кассахъ; 2) дѣла по народной переписи, о перечисленіи лицъ какого либо состоянія въ другіе классы; 3) дѣла по производству торговъ; 4) нѣкоторыя дѣла административной юстиціи, какъ, напримѣръ: наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія (до 300 р.) и правилъ о пошлинахъ за право торговли и промысловъ.

Казенная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника (впрочемъ только въ столичныхъ палатахъ) и начальниковъ отдѣленій; отдѣленій 3: 1) казначейство, 2) ревизское, 3) канцелярія. Управляющій не завѣдуетъ никакимъ отдѣленіемъ въ частности, а имѣетъ главное управленіе по всѣмъ дѣламъ палаты. Сверхъ прямыхъ своихъ обязанностей онъ присутствуетъ въ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ и по городскимъ дѣламъ присутствіяхъ. Дѣла въ казенной палатѣ рѣшаются 1) въ общемъ присутствіи и 2) по отдѣленіямъ.

Общее присутствіе казенной палаты составляется подъ предсѣдательствомъ управляющаго палатою, изъ его помощника (гдѣ есть) и изъ начальниковъ отдѣленій. Въ общемъ присутствіи разсматриваются дѣла, которыя поступаютъ въ него или непосредственно, или же изъ отдѣленій. Къ первымъ принадлежатъ: 1) торги на подряды, поставки и тому подобное, 2) уничтоженіе контрамарокъ за обывательскія подводы, 2) уничтоженіе вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги и т. д. 4) свидѣтельствованіе Губернскаго казначейства. Ко вторымъ принадлежатъ: 1) наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, 2) назначеніе слѣдствій и преданіе суду лицъ, служащихъ въ казенной палатѣ, 3) сложеніе недоимокъ и возвратъ денегъ, неправильно въ казну поступившихъ, 4) перечисленіе платежей не надлежаще или ошибочно зачисленныхъ изъ одного сбора въ другой, 5) дѣла, обсужденіе коихъ въ общемъ присутствіи будетъ признано необходимымъ самимъ управляющимъ.

II. Управленіе Государственныхъ Имуществъ. На Управленіе Государственныхъ имуществъ возложено завѣдываніе государственными имуществами въ губерніи. Управленіе состоитъ изъ управляющаго государственными имуществами, губернскихъ лѣсничихъ, начальниковъ хозяйственныхъ отдѣленій, лѣсныхъ ревизоровъ, чиновниковъ особыхъ порученій, секретарей, землемѣровъ. Такъ опредѣляетъ составъ управленія нынѣ дѣйствующее законодательство, воспроизводящее временныя правила, изданныя въ 1866 г. Эти правила должны были быть замѣнены общимъ учрежде-

ніемъ, которое должно было подробно опредѣлить составъ, организацію и дѣлопроизводство управленія. Но это общее учрежденіе не издано по сіе время, и въ Сводъ Законовъ вошли временныя правила 1866 г., которыя представляютъ собою распоряженія министра, которому предоставлено было опредѣлить права членовъ управленія и дѣлопроизводство. Здѣсь мы имѣемъ одинъ изъ примѣровъ тому, какія широкія права предоставляются у насъ министрамъ и какое важное значеніе имѣютъ у насъ министерскія административныя распоряженія.

III. Акцизное Управленіе. Оно является органомъ министерства финансовъ, по департаменту неокладныхъ сборовъ. Оно завѣдуетъ акцизнымъ сборомъ, питейнымъ, съ табаку и сахарнаго песку туземнаго приготовленія.

Акцизное управленіе наблюдаетъ за исполненіемъ всѣхъ правилъ, установленныхъ по производству и торговлѣ напитками, ревизуетъ заводы и торговыя мѣста и преслѣдуетъ лицъ, нарушающихъ уставъ питейный. Акцизное управленіе организовано бюрократически. Оно сосредоточивается въ лицѣ управляющаго, при которомъ состоятъ помощники и ревизоры. Управляющій назначаетъ должностныхъ лицъ окружного управленія, т. е. надзирателей акцизными сборами и контролеровъ за табачными фабриками. Акцизными чиновниками могутъ быть и лица, которыя не имѣютъ права поступать на государственную службу.

Акцизное управленіе, хотя и считается непосредственнымъ органомъ министерства финансовъ, оно тѣмъ не менѣе подчинено надзору губернатора, которому поручено имѣть наблюденіе за исполненіемъ уставовъ казеннаго управленія и за дѣйствіями акцизнаго управленія.

IV. Контрольная Палата. Она провѣряетъ счетоводство по доходамъ и расходамъ губернскихъ правительственныхъ учрежденій; она наблюдаетъ не только за законностью и формальной правильностью денежныхъ оборотовъ, но и за ихъ хозяйственной цѣлесообразностью.

Контрольная палата состоитъ изъ управляющаго, его помощника (гдѣ онъ полагается), старшихъ и младшихъ ревизоровъ, ихъ помощниковъ, секретаря, журналиста и счетныхъ чиновниковъ.

Контрольная палата, по предметамъ своего вѣдомства, хотя и дѣйствуетъ во всей губерніи подобно казенной палатѣ и другимъ губернскимъ учрежденіямъ, но къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляется, а принадлежитъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства Государственнаго контроля. Она независима по отношенію къ губернскимъ властямъ. Состоя въ зависимости отъ Государственнаго контроля и отдавая ему одному отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, она производитъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно.

Правила, по которымъ производятъ ревизію контрольныя палаты, не опредѣлены закономъ. Ихъ урегулированіе предоставляется инструкціямъ государственнаго контролера.

V. Кромѣ такихъ чисто правительственныхъ органовъ въ губерніяхъ и областяхъ существуетъ цѣлый рядъ присутствій смѣшаннаго состава, состоящихъ въ большинствѣ случаевъ подъ предсѣдательствомъ Губернатора

изъ чиновъ мѣстной администраціи и суда и изъ представителей дворянства, земства и городовъ. Дѣятельность такихъ присутствій главнымъ образомъ надзирающая. Присутствія эти суть: Губернское присутствіе, Губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, присутствія по воинской повинности, по фабричнымъ дѣламъ, по питейнымъ дѣламъ, по портовымъ дѣламъ, распорядительные комитеты, лѣсоохранительные комитеты и статистическіе комитеты.

ГЛАВА III.

ДВОРЯНСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

Дворянства, какъ общей государственной корпораціи, не существуетъ, а существуютъ только отдѣльныя дворянскія общества по губерніямъ.

Чтобы принадлежать къ дворянству данной губерніи, нужно быть записаннымъ въ дворянскую родословную книгу этой губерніи.

Въ эту родословную книгу вносятся только потомственные дворяне. Дворяне же личные въ эту книгу вносимы быть не должны.

Дворянскому обществу каждой губерніи усвояется характеръ юридическаго лица. Оно имѣетъ свое организованное представительство—Дворянское Собраніе, на которое возлагается попеченіе объ его сословныхъ интересахъ. Дворянскія собранія бываютъ губернскія и уѣздныя. Настоящія собранія, на которыхъ происходятъ совѣщанія по общественнымъ дѣламъ дворянства, суть губернскія дворянскія собранія, уѣздныя же собранія суть только приготовительныя къ губернскимъ. Затѣмъ и тѣ и другія дѣлятся на обыкновенныя и чрезвычайныя. Обыкновенныя губернскія собранія бываютъ черезъ каждые три года въ опредѣленное время съ разрѣшеніемъ и по распоряженію губернатора. Чрезвычайныя губернскія собранія составляются по созыву губернскаго предводителя дворянства съ разрѣшенія губернатора (ст. 80—88).

Дворянскія Собранія составляются изъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ (т. е. достигшихъ 21 года) потомственныхъ дворянъ той или другой губерніи, или уѣзда. Не всѣ члены этого собранія пользуются въ нихъ одинаковыми правами. По степени участія въ дѣлахъ дворянскихъ собраній члены раздѣляются на три разряда: 1) на членовъ, имѣющихъ право лишь присутствовать въ собраніяхъ, не принимая участія въ совѣщаніи и рѣшеніяхъ; 2) на такихъ, которые имѣютъ право участвовать въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ собранія, за исключеніемъ выборовъ и 3) на такихъ, которые имѣютъ право участвовать во всѣхъ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ собранія, не исключая и выборовъ.

Къ первому разряду принадлежатъ потомственные дворяне, не владѣющіе никакимъ недвижимымъ имуществомъ, не имѣющіе никакого чина и не служившіе по выборамъ (ст. 99).

Чтобы принадлежать ко второму разряду членовъ Дворянскихъ Собраній, т. е. имѣть право голоса въ нихъ (исключая выборовъ), должно удовлетворять слѣдующимъ условіямъ: 1) владѣть недвижимымъ имуществомъ на правѣ собственности, 2) удовлетворять извѣстному служебному или образовательному цензу, а именно или а) имѣть чинъ четырнадцатаго класса или орденъ, или б) прослужить три года по выборамъ дворянства или въ должностяхъ — мироваго посредника, непремѣннаго члена по крестьянскимъ дѣламъ присутствія (губернскаго или уѣзднаго), мирового судьи, предсѣдателя или члена Земской Управы, Городского Головы или члена Городской Управы или в) имѣть аттестатъ объ окончаніи курса наукъ въ высшемъ или въ среднемъ учебномъ заведеніи.

Не допускаются къ участію въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса: а) находящіеся подъ слѣдствіемъ или подвергшіеся суду за преступленія и проступки, имѣющіе послѣдствіемъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, или же исключеніе изъ службы; б) отрѣшенные отъ должности (въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія); в) подвергшіеся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, о которыхъ дѣла подобнаго рода приведены къ окончанію, всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными (ст. 136). Кромѣ того, не допускаются къ участію въ дворянскихъ собраніяхъ съ правомъ голоса и тѣ, которые лишаются этого права по приговорамъ самихъ дворянскихъ собраній. „Дворянство“, какъ сказано въ статьѣ 158, имѣетъ право исключить изъ Собраній своихъ дворянина, который опороченъ судомъ или, хотя бы судимъ и не былъ, но котораго явный и безчестный поступокъ всѣмъ извѣстенъ, пока не оправдается. Такое исключеніе можетъ послѣдовать однако не иначе, какъ по общему постановленію Дворянскаго Собранія, принятому или единогласно или не менѣе, какъ двумя третями всего Собранія. Это постановленіе не подлежитъ пересмотру судебныхъ мѣстъ и исполняется немедленно. Жалоба на такое постановленіе можетъ быть принесена только Правительствующему Сенату и то лишь въ случаѣ не сохраненія порядка, постановленнаго для собранія голосовъ и подписанія приговоровъ.

Для принадлежности къ третьему разряду членовъ Дворянскаго Собранія, т. е. такихъ, которые пользуются въ собраніяхъ правомъ голоса, не исключая и права выбора, требуется, кромѣ наличности общихъ для перваго и второго разряда установленныхъ условій еще спеціальное условіе, а именно: владѣніе недвижимымъ имуществомъ въ опредѣленномъ размѣрѣ или: 1) количествомъ земли, дающимъ непосредственное право на избраніе гласныхъ въ уѣздныя земскія собранія или 2) другимъ недвижимымъ имуществомъ цѣною не ниже 15,000 р.

Изъ общаго правила, по которому необходимо владѣть недвижимымъ имуществомъ въ указанномъ размѣрѣ для участія въ собраніяхъ съ правомъ голоса, не исключая выборовъ, законъ дѣлаетъ исключеніе: а) для дворянъ, которые пріобрѣли во время дѣйствительной службы, а не при отставкѣ, чинъ полковника, или дѣйствительнаго статскаго совѣтника, б) для дворянъ, прослужившихъ по выбору своего сословія полное трехлѣтіе въ званіи пред-

водителя дворянства. Для первыхъ обязательно лишь владѣніе землею, въ какомъ бы то ни было количествѣ, для вторыхъ вовсе необязательно.

Владѣніе недвижимой собственностью, какъ необходимое условіе для полноправнаго участія въ дворянскихъ выборахъ было установлено въ виду той политической роли, которую въ мѣстности играло дворянство до послѣдняго времени. До преобразованій прошлаго царствованія число должностей, замѣщавшихся выборомъ дворянства по разнымъ частямъ управленія было очень велико: предсѣдатель и дворянскіе засѣдатели въ палатахъ гражданскаго и уголовнаго суда, совѣстный судья, судья и дворянскіе засѣдатели уѣзднаго суда, земскій исправникъ и т. п. Въ виду такого правительственнаго значенія дворянства въ мѣстности, правительство естественно желало допускать къ выборамъ на всѣ эти важныя должности по мѣстной полиціи, суду и администраціи лишь помѣстное дворянство, устраняя безземельность, и съ этой цѣлью ограничило доступъ въ дворянскія собранія съ правомъ выбора лишь лицами, владѣющими недвижимой собственностью въ опредѣленномъ размѣрѣ. Но если за дворянствомъ сохранилось еще по сіе время нѣкоторое правительственное значеніе, то оно основывается не на выборѣ этихъ должностей, не играющихъ никакой выдающейся роли въ губернскомъ правленіи, а на выборѣ предводителя дворянства, на котораго возложены очень важныя и вліятельныя должности по дѣламъ общаго губернскаго и земскаго управленія.

Право участія въ дворянскихъ собраніяхъ обусловливается обладаніемъ недвижимымъ имуществомъ только на правѣ частной собственности; ни наемъ недвижимаго имущества, ни аренда и т. д. не даютъ этого права, а только собственность. Но изъ этого правила допускаются слѣдующія три исключенія: 1) Отецъ можетъ пользоваться правомъ участія въ собраніяхъ по имѣнію, принадлежащему его малолѣтнимъ дѣтямъ, если онъ управляетъ этимъ имѣніемъ въ качествѣ опекуна и удовлетворяетъ всѣмъ остальнымъ условіямъ установленнымъ для участія въ дворянскихъ выборахъ (ст. 116). 2) Это же право принадлежитъ законному и единственному наслѣднику недвижимаго имущества, составляющаго полный участокъ, если онъ управляетъ этимъ имуществомъ въ качествѣ опекуна по распоряженію правительства и сверхъ того соединяетъ всѣ остальныя условія, требуемыя закономъ для участія въ дворянскихъ собраніяхъ. 3) Пожизненное владѣніе недвижимымъ имуществомъ даетъ право голоса наравнѣ съ полной собственностью.

Нижеслѣдующія лица участвуютъ въ дворянскихъ собраніяхъ, посредственно чрезъ своихъ уполномоченныхъ: 1) Дворяне, которые, не имѣя полнаго участка, владѣютъ въ одной губерніи не менѣе 20-й части того количества земли, которое даетъ право лично избирать въ должности. Такія лица выбираютъ уполномоченныхъ въ особыхъ уѣздныхъ собраніяхъ мелкопомѣстныхъ дворянъ. Число этихъ уполномоченныхъ должно соотвѣтствовать тому числу полныхъ участковъ, которое находится во владѣніи прибывшихъ на эти уѣздныя собранія мелкопомѣстныхъ дворянъ, причемъ одинъ полный участокъ даетъ право на одинъ голосъ (ст. 119 и 120); 2) Дворянки, владѣющія полнымъ участкомъ земли, участвуютъ въ дворянскихъ собраніяхъ

чрезъ уполномоченныхъ, которые могутъ быть или а) родственники ея, мужъ, сынъ или зять, если послѣдніе удовлетворяютъ остальнымъ требуемымъ закономъ условіямъ для участія въ выборахъ, б) или, въ случаѣ отсутствія таковыхъ или невозможности по законнымъ причинамъ участвовать въ выборахъ, постороннія лица, которыя также должны удовлетворять общимъ условіямъ для участія въ выборахъ; 3) Совладѣтели имѣнья, составляющаго не болѣе одного полнаго участка, посылаютъ также своихъ уполномоченныхъ въ дворянскія собранія. Если совладѣтели—братья, то право быть уполномоченнымъ принадлежитъ старшему брату. Если же этотъ старшій братъ не удовлетворяетъ общимъ условіямъ, требуемымъ закономъ для участія въ дворянскихъ собраніяхъ, то право быть уполномоченнымъ принадлежитъ второму брату и т. д.

Всѣ лица, удовлетворяющія вышеозначеннымъ условіямъ, имѣютъ не только право, но и обязанность участвовать въ дворянскихъ собраніяхъ; уклоняться отъ этого участія они могутъ только при существованіи какихъ-либо уважительныхъ причинъ. Эти причины перечислены въ нашемъ Сводѣ; сюда отнесены государственная служба, болѣзнь и т. д. (ст. 202 и 205). Изъ этого видно, что государственная служба не составляетъ препятствія для участія въ дворянскомъ собраніи; она служитъ только извиняющимъ обстоятельствомъ въ случаѣ неявки дворянина въ собраніе по служебнымъ обязанностямъ. Впрочемъ, въ двухъ случаяхъ государственная служба составляетъ и препятствіе для участія въ дворянскомъ собраніи: 1) губернаторъ, хотя бы былъ и помѣщикъ той губерніи, которою управляетъ, ни въ какомъ случаѣ не долженъ входить въ собраніе дворянства и участвовать въ разсужденіи по дѣламъ собранія.

Важнѣйшимъ правомъ и существеннѣйшимъ предметомъ занятій дворянскихъ собраній былъ выборъ разныхъ чиновъ для мѣстныхъ судебныхъ, полицейскихъ и административныхъ учрежденій. Это право въ настоящее время значительно ограничено: крестьянская реформа, новая организація полиціи и введеніе земскихъ учрежденій лишили дворянство того правительственнаго значенія, которое оно имѣло въ мѣстности до преобразованій прошлаго царствованія. Дворянство въ настоящее время почти устранено отъ выбора должностей по общему губернскому управленію,—оно выбираетъ лишь засѣдателя въ уѣздное полицейское управленіе (ст. 167), да еще посредника для полюбовнаго спеціальнаго межеванія общихъ и чрезполосныхъ дачъ впредь до окончанія его (ст. 183). За дворянскими собраніями сохранилось теперь только избраніе должностей по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ. Они избираютъ: 1) губернскаго предводителя, 2) уѣздныхъ предводителей, 3) депутатовъ дворянскихъ собраній, 4) секретаря дворянскаго собранія, 5) двухъ засѣдателей въ дворянскую опеку (см. 167).

Законъ предоставляетъ дворянскимъ собраніямъ право совѣщаться о своихъ нуждахъ и пользахъ, приводить же въ исполненіе свои рѣшенія относительно нихъ они не могутъ, имъ предоставлено только дѣлать представленія о нихъ черезъ губернскаго предводителя дворянства губернаторамъ и министру внутреннихъ дѣлъ, а въ случаяхъ важныхъ приносить и все-

поддаинѣйшія прошенія Императорскому Величеству. Это право имѣетъ важное значеніе. Представленія дворянства могутъ касаться не только нуждъ чисто сословныхъ, но и общихъ по мѣстному управленію. Такъ, имъ предоставлено: а) право представлять высшему начальству о злоупотребленіяхъ мѣстной администраціи, б) еще большее право — представлять объ устраненіи неудобствъ въ мѣстномъ управленіи, хотя бы они происходили отъ общаго какого-либо постановленія.

Дворянское собраніе имѣетъ право добровольными складками дворянъ составлять общественную казну на общественныя нужды. Дворянскія добровольныя складки могутъ быть двухъ родовъ: 1) на надобности, необходимыя для дворянства всей губерніи, или общеполезныя; 2) на предметы, общей надобности не составляющіе, или на издержки частныя. Если въ пользу составленія казны на общеполезныя надобности выскажутся всѣ члены дворянскаго собранія или, по крайней мѣрѣ, двѣ трети ихъ, то постановленіе идетъ на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ, но это только въ томъ случаѣ, если ни одинъ изъ членовъ собранія не заявитъ протеста. Въ случаѣ же такого протеста, министръ представляетъ дѣло черезъ Комитетъ Министровъ на утвержденіе Государя. Но зато въ обоихъ этихъ случаяхъ, т. е. когда постановленіе утверждено, какъ министромъ, такъ и Государемъ, оно дѣлается обязательнымъ уже для всѣхъ членовъ собранія, какъ для подписавшихся къ нему, такъ и для протестовавшихъ. Если же складка имѣетъ въ виду какую-нибудь частную цѣль или пожертвованіе, а не потребность цѣлаго сословія, то здѣсь требуется уже утвержденіе не министра, а начальника губерніи, который лишь доводитъ о ней до свѣдѣнія министра внутреннихъ дѣлъ, и складка этого рода уже совершенно добровольная, т. е. въ ней участвуетъ только тотъ, кто хочетъ.

Въ каждой губерніи, гдѣ есть дворянство, полагается губернскій и въ каждомъ уѣздѣ — уѣздный предводитель дворянства. Значеніе предводителя дворянства двоякое: онъ, во-первыхъ, представитель своего сословія, во-вторыхъ, органъ правительства въ мѣстности. Въ качествѣ перваго онъ имѣетъ чисто сословныя права, завѣдуя внутренними дѣлами дворянства, въ качествѣ второго онъ имѣетъ права не сословныя, занимая важное мѣсто въ разныхъ отрасляхъ мѣстнаго управленія.

Сословныя функціи предводителя дворянства сводятся къ попеченію о пользахъ дворянства и охраненію въ немъ благоустройства и порядка. На него возлагаются въ этомъ отношеніи слѣдующія обязанности: 1) Онъ открываетъ (съ дозволенія губернскаго начальства) дворянскія собранія, предсѣдательствуетъ въ нихъ, охраняетъ въ нихъ должный порядокъ и закрываетъ ихъ. 2) Онъ является посредникомъ между своимъ сословіемъ и правительствомъ, и какъ таковой а) представительствуетъ по полномочію дворянства передъ правительствомъ о нуждахъ и пользахъ дворянства, б) дѣлаетъ предложенія по этому предмету дворянскому обществу и объявляетъ ему отзывы и повелѣнія начальства. 3) Какъ довѣренное лицо своего сословія онъ а) хранитъ и употребляетъ въ расходахъ дворянскія суммы, б) сообщаетъ свѣдѣнія о поведеніи, образѣ жизни и состояніи дворянъ и выдаетъ

о томъ въ нужныхъ случаяхъ свидѣтельства, в) собираетъ свѣдѣнія о вновь рождающихся дворянскихъ дѣтяхъ и увѣдомляетъ дворянскія опеки о сиротахъ. 4) Какъ представитель дворянства, онъ участвуетъ во всѣхъ важнѣйшихъ дѣлахъ, разрѣшаемыхъ коллегіально въ дворянскихъ учрежденіяхъ какъ въ дворянскихъ опекахъ, такъ и въ депутатскихъ собраніяхъ. Онъ поэтому участвуетъ а) въ распоряженіяхъ по наложенію опекъ за расточительство и отступленіе отъ православія и въ освидѣтельствованіи сумасшедшихъ дворянскаго сословія, б) въ составленіи дворянской родословной книги.

Какъ органу правительства въ мѣстности, предводителю дворянства указаны не менѣе многосложныя и во всякомъ случаѣ болѣе вліятельныя обязанности: 1) онъ предсѣдательствуетъ въ земскихъ собраніяхъ; 2) засѣдаетъ въ губернскомъ присутствіи и съѣздѣ земскихъ начальниковъ; 3) состоитъ членомъ училищнаго совѣта, гдѣ ему указано особенно вліятельное положеніе; 4) засѣдаетъ въ губернскомъ областномъ или уѣздномъ по воинской повинности присутствіи (ст. 293).

Вотъ тѣ обязанности, которыя общи губернскимъ и уѣзднымъ предводителямъ дворянства. Но, кромѣ того, законъ возлагаетъ на каждаго изъ нихъ еще спеціальныя функціи. По дѣламъ сословнымъ губернскій предводитель 1) разсматриваетъ просьбы объ отставкѣ чиновниковъ, служащихъ по выбору дворянства, и выдаетъ свидѣтельства о поведеніи служившимъ дворянамъ, нуждающимся въ нихъ; 2) предсѣдательствуетъ въ посредническої комиссіи для полюбовнаго размежеванія дачъ, состоящихъ въ чрезполосномъ владѣніи.

Уѣздный предводитель дворянства: 1) содержитъ узаконенные списки всѣмъ дворянскимъ родамъ своего уѣзда; 2) предсѣдательствуетъ въ дворянской опекѣ; 3) выдаетъ свидѣтельства о бѣдности и поведеніи имущихъ покровительства опекунскихъ совѣтовъ вдовъ и сиротъ дворянскаго происхожденія, проживающихъ въ уѣздѣ; 4) надзираетъ за полюбовнымъ размежеваніемъ земель, принадлежащихъ опекунамъ и лицамъ, состоящимъ подъ ихъ опекой.

Если уѣздный предводитель дворянства сравнительно съ губернскимъ имѣетъ болѣе разнообразныя обязанности по внутреннему управленію дворянства, то еще многосложнѣе его функціи въ сферѣ общей мѣстной администраціи. 1) Оба они суть предсѣдатели земскихъ собраній, губернскій—губернскаго, уѣздный—уѣзднаго земскаго собранія; 2) оба они участвуютъ во вновь созданныхъ закономъ 12 Іюля 1889 г. органахъ: но губернскій предводитель участвуетъ въ губернскомъ присутствіи лишь въ качествѣ члена, уѣздный же въ уѣздномъ съѣздѣ земскихъ начальниковъ—въ качествѣ предсѣдателя; 3) оба они участвуютъ въ Присутствіяхъ по воинской повинности, но губернскій предводитель лишь присутствуетъ въ губернскомъ или областномъ присутствіи въ качествѣ члена, между тѣмъ какъ уѣздному принадлежитъ предсѣдательство въ уѣздныхъ или окружныхъ по воинской повинности присутствіяхъ; 4) оба они участвуютъ далѣе въ посредническихъ комиссіяхъ для полюбовнаго размежеванія земли, но такъ какъ эти комиссіи утверждаются лишь въ губернскихъ городахъ, то губернскій предводитель

и состоитъ въ нихъ предсѣдателемъ, а уѣздный лишь засѣдаетъ въ нихъ; 5) оба они предсѣдательствуютъ въ училищныхъ совѣтахъ, губернскій—въ губернскомъ, уѣздный—въ уѣздномъ.

Во всѣхъ учрежденіяхъ, въ которыхъ въ губерніи предсѣдательствуетъ губернаторъ, а губернскій предводитель лишь засѣдаетъ, это предсѣдательство въ уѣздѣ возлагается на уѣзднаго предводителя дворянства, такъ что послѣдній играетъ въ уѣздѣ болѣе вліятельную роль, чѣмъ губернскій въ губерніи, являясь предсѣдателемъ, а слѣдовательно и руководителемъ дѣйствій всѣхъ важнѣйшихъ мѣстныхъ учрежденій.

Уѣздные предводители не стоятъ въ подчиненіи губернскимъ; какъ тѣ, такъ и другіе назначаются по выбору одного и того же дворянства и съ присвоеніемъ отъ него извѣстной мѣры власти и отвѣтственности на одинаковомъ уваженіи и довѣренности основанныхъ; поэтому и взаимныя ихъ между собою сношенія поставляются въ одинаковой степени. Уѣздные предводители по обязанностямъ своимъ дѣйствуютъ каждый по своему уѣзду наравнѣ съ губернскимъ; исполняютъ порученія начальства и отвѣтствуютъ за себя безъ посредства губернскаго предводителя. Они обязаны доставлять ему свѣдѣнія касательно общаго по губерніи о дворянахъ и о ихъ имѣніяхъ положенія и содѣйствовать ему въ особенности въ томъ случаѣ, когда отъ правительства возложенъ будетъ на него особый какой либо по дворянскимъ дѣламъ разборъ. Но губернскій предводитель не въ правѣ принимать отъ дворянъ жалобы на предводителей уѣздныхъ. Въ случаѣ упущеній или преступленій по должности, губернскій и уѣздный предводители одинаково предаются суду опредѣленіемъ 1 Деп. Сената (ст. 303). Въ отношеніи къ губернскимъ властямъ уѣздные предводители также уравнены съ губернскими; какъ тѣ, такъ и другіе не стоятъ въ отношеніяхъ подчиненныхъ мѣстъ. Губернскія Правленія и Палаты не могутъ ни предлагать предводителямъ указовъ, ни требовать отъ нихъ рапортовъ, но должны сноситься, какъ съ губернскимъ, такъ и съ уѣзднымъ предводителемъ, или посредствомъ депутатскаго собранія, или черезъ губернатора. Взаимныя же сношенія между губернаторомъ и предводителями, какъ губернскими, такъ и уѣздными, производятся по формѣ сношеній.

Дворянское Депутатское Собраніе есть коллегіальное учрежденіе, состоящее изъ губернскаго Предводителя Дворянства и Депутатовъ, избираемыхъ дворянствомъ на три года отъ каждаго уѣзда.

Главная его обязанность заключается: 1) въ составленіи дворянскихъ родословныхъ въ губерніяхъ книгъ, разсмотрѣніи предъявляемыхъ на дворянство доказательствъ и выдачѣ дворянамъ свидѣтельствъ о дворянствѣ. 2) Дв. Деп. Соб., кромѣ того, принимаетъ участіе въ распоряженіяхъ о наложеніи опекъ на имѣнія дворянъ за безмѣрную и раззорительную роскошь или вслѣдствіе отступленія дворянъ отъ православія. 3) Оно наконецъ ведетъ формулярные списки чиновникамъ, служащимъ по выбору дворянства.

Депутатское собраніе подчиняется единственно Правительствующему Сенату, и жалобы на него приносятся послѣднему (Департаменту Герольдіи). Оно не подчинено губернскому правленію, которое въ случаѣ замѣченныхъ

упущеній или медленности въ дѣлахъ депутатскаго собранія имѣетъ право дѣлать ему только напоминанія и требовать надлежащихъ объясненій.

ГЛАВА IV.

КРЕСТЬЯНСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

Крестьяне, вышедшіе изъ крѣпостной зависимости, составляютъ по дѣламъ хозяйственнымъ сельскія общества, а для ближайшаго управленія и суда соединены въ волости. Въ каждомъ сельскомъ обществѣ и въ каждой волости завѣдываніе общественными дѣлами предоставлено міру и его избраннымъ: въ сельскомъ обществѣ—сельскому сходу и сельскому старостѣ, въ волости—волостному сходу и волостному правленію, и всѣ эти крестьянскія выборныя власти дѣйствовали подъ надзоромъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Сельское общество составлено изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика. Такъ гласитъ ст. 40 Общаго положенія о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, но будетъ точнѣе, если мы скажемъ, что сельское общество должно состоять изъ крестьянъ, пользующихся однимъ же земельнымъ надѣломъ въ предѣлахъ одного и того же участка, отведеннаго на основаніи уставныхъ грамотъ.

Сельское общество организовано, главнымъ образомъ, съ цѣлью вѣдать хозяйственныя нужды и пользы крестьянъ. Ст. 3 Положенія о крестьянахъ гласитъ: „Помѣщики, сохраняя право собственности на всѣ принадлежащія имъ земли, представляютъ за установленныя повинности въ постоянное пользованіе крестьянъ усадебную ихъ осѣдлость, и, сверхъ того, для обезпеченія ихъ быта и для выполненія ихъ обязанностей предъ правительствомъ и помѣщикомъ, то количество полевой земли и угодій, которое опредѣляется на основаніяхъ указанныхъ въ мѣстныхъ положеніяхъ“.

По дѣламъ хозяйственнымъ вѣдѣнію сельскаго схода принадлежатъ: 1) дѣла, относящіяся до общественнаго пользованія мірскою землею, какъ-то: передѣлъ земель, накладка и скидка тяголъ, окончательный раздѣлъ общественныхъ земель на постоянные участки и т. п.; 2) при участковомъ или подворномъ (наслѣдственномъ) пользованіи землею—распоряженіе участками мірской земли, по какому-либо случаю остающимися праздными или не состоящими въ подворномъ пользованіи.

По дѣламъ финансовымъ сельскому сходу подлежатъ: 1) раскладка всѣхъ лежащихъ на крестьянахъ податей, казенныхъ, земскихъ и мірскихъ денежныхъ сборовъ, равно какъ земскихъ и мірскихъ натуральныхъ повинностей и порядокъ веденія счета по означеннымъ сборамъ и податямъ; 2) принятіе мѣръ къ предупрежденію и взысканію недоимокъ.

По дѣламъ о составѣ сельскаго общества сельскому сходу подлежатъ:

1) приговоры объ удаленіи изъ общества вредныхъ и порочныхъ членовъ его, временное устраненіе крестьянъ отъ участія въ сходахъ (не долѣе какъ на 3 года); 2) увольненіе изъ общества членовъ его и пріемъ новыхъ.

Сельское общество является не только поземельной и финансовой единицей, но и органомъ самоуправленія, которому предоставлены извѣстныя административныя функціи. Отсюда вѣдѣнію сельскаго схода (пр. 7, 8 и 9 п. ст. 51 Положенія) подлежатъ: 1) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ, благоустройствѣ, призрѣніи и обученіи грамотѣ; 2) принесеніе, куда слѣдуетъ, жалобъ и просьбъ по дѣламъ общества черезъ особыхъ выборныхъ; 3) назначеніе сборовъ на мірскіе расходы.

Сельское общество, являясь юридической личностью, имѣетъ свое имущество и свои органы. Отсюда на ней лежатъ обязанности вѣдать это имущество и установлять эти органы.

Сельскій сходъ состоитъ изъ крестьянъ домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго общества, и кромѣ того, изъ всѣхъ назначенныхъ по выбору сельскихъ должностныхъ лицъ. Не воспрещается домохозяину, въ случаѣ отлучки, болѣзни или вообще невозможности явиться на сходъ, присылать вмѣсто себя кого либо изъ членовъ своего семейства; съ дворовъ же многотягольныхъ дозволяется присылать на сходъ двухъ или болѣе крестьянъ, если это согласно съ мѣстнымъ обычаемъ. Сельскій сходъ не является, такимъ образомъ, представительнымъ учрежденіемъ, составляющимся изъ выборныхъ представителей общины, а является формою непосредственнаго участія всѣхъ полноправныхъ членовъ общества. Этими членами являются всѣ тѣ, которые участвуютъ самостоятельно въ хозяйствѣ общины и несутъ лежащія на ней тяготы, т. е. всѣ тѣ, которые надѣлены земельными участками. Всякій крестьянинъ, имѣющій надѣлъ, принимаетъ участіе въ сходѣ, если даже онъ не достигъ гражданскаго совершеннолѣтія (ст. 47). Первое мѣсто на сельскомъ сходѣ и охраненіе на немъ должнаго порядка принадлежатъ старостѣ. Изъ этого общаго правила исключаются только тѣ случаи, когда сходы собираются: 1) для учета должностныхъ лицъ и 2) для разсмотрѣнія принесенныхъ на этихъ лицъ жалобъ. Въ этихъ случаяхъ первое мѣсто на сельскихъ сходахъ предоставляется волостному старшинѣ. Сельскій сходъ созывается по мѣрѣ надобности старостою преимущественно въ дни воскресные или праздничные (ст. 48—49). Всѣ дѣла въ сельскомъ сходѣ рѣшаются: или съ общаго согласія или большинствомъ голосовъ. Только для дѣлъ, наиболѣе важныхъ, требуется большинство двухъ третей голосовъ. Къ этимъ дѣламъ 54 ст. относитъ: 1) замѣну общиннаго пользованія землею участковымъ или подворнымъ (наслѣдственнымъ); 2) раздѣлъ мірскихъ земель на постоянные наслѣдственные участки; 3) передѣлы мірской земли; 4) установленіе мірскихъ добровольныхъ складокъ и употребленіе мірскихъ капиталовъ; 5) удаленіе порочныхъ крестьянъ изъ общества и предоставленіе ихъ въ распоряженіе правительства; 6) замѣна хлѣбныхъ запасовъ денежнымъ капиталомъ.

Кругъ дѣятельности сельскаго старосты вытекаетъ, во-первыхъ, изъ его отношеній къ сельскому сходу, во-вторыхъ, изъ значенія его, какъ

исполнительнаго органа сельскаго общества, въ-третьихъ, изъ его положенія, какъ низшаго полицейскаго органа.

а) Староста предсѣдательствуетъ на сходѣ. Онъ 1) созываетъ и распускаетъ сельскій сходъ и охраняетъ должный на немъ порядокъ, 2) предлагаетъ на разсмотрѣніе схода всѣ дѣла, касающіяся нуждъ и пользъ сельскаго общества.

б) Староста — исполнительный и распорядительный органъ сельскаго общества. Отсюда онъ 1) приводитъ въ исполненіе приговоры сельскаго схода; 2) наблюдаетъ за исправнымъ содержаніемъ дорогъ, мостовъ, гатей, перевозовъ и проч. на земляхъ, отведенныхъ сельскому обществу въ надѣлѣ и пріобрѣтенныхъ крестьянами въ собственность; 3) надзираетъ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и другихъ общественныхъ заведеніяхъ, если они учреждены сельскимъ обществомъ на свой собственный счетъ; 4) завѣдываетъ въ порядкѣ, установленномъ обществомъ, мірскимъ хозяйствомъ и мірскими суммами, надзираетъ за цѣлостію запаснаго общественнаго хлѣба и за правильнымъ распоряженіемъ онымъ.

в) Староста—органъ, на который правительство возлагаетъ извѣстныя функціи финансовой администраціи. На немъ лежитъ 1) наблюденіе за исправнымъ отбываніемъ крестьянами податей и повинностей и собираніе этихъ податей, гдѣ нѣтъ особыхъ сборщиковъ; 2) наблюденіе за своевременнымъ составленіемъ ревизскихъ сказокъ и подача ихъ, куда слѣдуетъ; 3) охрана отъ растраты тѣхъ имуществъ неисправныхъ плательщиковъ, которыми обезпечивается взысканіе недоимокъ.

г) Староста—представитель полицейской власти въ сельскомъ обществѣ. На немъ лежатъ слѣдующія обязанности: 1) онъ принимаетъ необходимыя мѣры для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій, а также предупреждаетъ, чтобы не было потравъ хлѣба, побоя травы, лѣсныхъ пожаровъ и порубокъ въ лѣсахъ; 2) задерживаетъ бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ и препровождаетъ ихъ мѣстной полиціи для дальнѣйшаго распоряженія; 3) распоряжается подачею помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ, какъ напр., при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ, падежѣ скота и другихъ общественныхъ бѣдствіяхъ; 4) въ случаѣ совершенія преступленія дѣлаетъ предварительное дознаніе, задерживаетъ виновныхъ и охраняетъ слѣды преступленія до прибытія мѣстной полиціи или судебнаго слѣдователя; 5) понуждаетъ къ исполненію условій и договоровъ крестьянъ между собою, а равно заключенныхъ съ помѣщиками и посторонними лицами, когда такіе договоры не оспариваются самими крестьянами; 6) исполняетъ распоряженія волостнаго управленія и мировыхъ учрежденій.

Если по дѣламъ, входящимъ въ компетенцію сельскаго схода, староста обязанъ подчиняться рѣшеніямъ этого схода и исполнять его распоряженія, то, какъ органъ полицейской власти, онъ обязанъ безпрекословно исполнять всѣ законныя требованія мѣстной полиціи и судебнаго слѣдователя и всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства.

д) Староста является, наконецъ, низшей судебной инстанціей, которой

предоставлена извѣстная степень карательной власти, а именно: сельскому старостѣ предоставлено право за маловажные проступки, совершенные лицами, ему подвѣдомственными, подвергать виновныхъ назначенію на общественныя работы до 20-ти дней, или денежному въ пользу мірскихъ суммъ взысканію до 1 р., или аресту не долѣе 2-хъ дней.

Волость составляется изъ смежныхъ сельскихъ обществъ, состоящихъ въ одномъ уѣздѣ. Для волости полагается наименьшее число жителей въ 300 ревизскихъ мужскаго пола душъ, а наибольшее около 2000. При образованіи волостей принимается во вниманіе раздѣленіе на приходы, т. е. изъ каждаго прихода образуется волость, если этотъ приходъ обнимаетъ не меньше 300 и не больше 2000 душъ. При малочисленности прихода въ одну волость соединяются два или нѣсколько приходовъ, но приходы при этомъ во всякомъ случаѣ не раздробляются. Большое селеніе, если оно и обнимаетъ болѣе 2000 душъ и состоитъ изъ нѣсколькихъ приходовъ, составляетъ во всякомъ случаѣ одну волость (ст. 42—45).

Органами волости являются волостной сходъ, волостной старшина, волостное правленіе.

Если сельскій сходъ является формой непосредственнаго участія всѣхъ членовъ сельскаго общества въ общественныхъ дѣлахъ, то волостной сходъ является установленіемъ, построеннымъ на представительныхъ началахъ. Онъ составляется: 1) изъ крестьянъ, избираемыхъ отъ каждаго селенія и поселка, принадлежащихъ къ волости, по одному отъ каждыхъ 10 дворовъ; 2) изъ должностныхъ лицъ какъ волости, такъ и сельскихъ обществъ, т. е. изъ волостнаго старшины, сельскихъ старостъ, засѣдателей волостныхъ правленій, судей волостныхъ судовъ и т. д. Кругъ его дѣятельности опредѣляется закономъ точнѣе слѣдующимъ образомъ: 1) его вѣдѣнію подлежатъ мѣры общественнаго призрѣнія, учрежденіе волостныхъ училищъ, распоряженія по волостнымъ запаснымъ магазинамъ; 2) онъ назначаетъ и раскладываетъ мірскіе сборы и повинности, относящіеся до цѣлой волости; 3) выбираетъ должностныхъ лицъ волости, провѣряетъ ихъ дѣйствія, учитываетъ ихъ, и 4) приноситъ жалобы и просьбы по дѣламъ волости чрезъ особыхъ выборныхъ и выдаетъ довѣренности на хожденіе по дѣламъ волости.

Если волостной сходъ является совѣщательнымъ учрежденіемъ въ волости, то волостной старшина является его исполнительнымъ и распорядительнымъ органомъ. Какъ таковой, онъ 1) приводитъ въ исполненіе приговоры волостного схода; 2) завѣдуетъ волостными мірскими суммами и волостными мірскими имуществами, отвѣчаетъ за ихъ цѣлость и правильное употребленіе и 3) надзираетъ за исправнымъ содержаніемъ въ волости дорогъ, мостовъ, наблюдаетъ за порядкомъ въ училищахъ, больницахъ, богадѣльняхъ и всякаго рода общественныхъ заведеніяхъ, если они учреждены волостнымъ обществомъ на свой собственный счетъ.

Волостной старшина, во-вторыхъ, предсѣдатель волостного схода и какъ таковой созываетъ и распускаетъ волостной сходъ, охраняетъ на немъ должный порядокъ, предлагаетъ на разсмотрѣніе схода всѣ дѣла, касающіяся нуждъ и пользъ волостного общества.

Волостной старшина—полицейскій органъ въ волости и какъ таковой 1) принимаетъ мѣры къ предупрежденію безпорядковъ, къ охраненію общественной тишины и безопасности въ волости; 2) задерживаетъ бродягъ, бѣглыхъ и военныхъ дезертировъ и представляетъ ихъ полицейскому начальству; 3) принимаетъ мѣры въ чрезвычайныхъ случаяхъ, т. е. при пожарахъ, наводненіяхъ, повальныхъ болѣзняхъ; 4) принимаетъ мѣры къ предотвращенію скрытія слѣдовъ преступленія; 5) выдаетъ крестьянамъ свидѣтельства, какъ для полученія паспортовъ и билетовъ для отлучки, такъ и для перехода ихъ въ другія общества и 6) объявляетъ законы и распоряженія правительства.

Волостной старшина, въ-четвертыхъ, облеченъ извѣстной степенью карательной власти: за маловажные полицейскіе проступки онъ имѣетъ право подвергать виновныхъ взысканіямъ въ тѣхъ размѣрахъ, въ какихъ это предоставлено сельскому старостѣ, т. е. назначать на общественныя работы до 20-ти дней, или денежному взысканію до 1-го рубля, или аресту не долѣе 2-хъ дней (ст. 83, 84, 86).

Кромѣ волостного схода и волостного старшины, у каждой волости есть свое постоянное учрежденіе, завѣдующее ея дѣлами, — волостное правленіе. Оно составляется изъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія подъ предсѣдательствомъ старшины, т. е. изъ всѣхъ сельскихъ старостъ или помощниковъ старшины (и изъ сборщиковъ податей тамъ, гдѣ есть особые сборщики). Кромѣ того, волостному сходу предоставляется по собственному усмотрѣнію избирать для присутствія въ волостномъ правленіи одного или двухъ особыхъ засѣдателей, если сходъ найдетъ это необходимымъ, съ тѣмъ, чтобы эти засѣдатели могли замѣнять въ правленіи сельскихъ старостъ. Коллегіально рѣшаются въ правленіи только слѣдующія дѣла: 1) производство изъ волостныхъ суммъ всякаго рода денежныхъ расходовъ, утвержденныхъ уже волостнымъ сходомъ; 2) продажа частнаго крестьянскаго имущества по взысканію казны или частнаго лица и 3) опредѣленіе и увольненіе должностныхъ лицъ, служащихъ по найму. Эти дѣла только и подлежатъ рѣшенію правленія единогласному или по большинству голосовъ. По всѣмъ же другимъ дѣламъ волости старшина только совѣтуется съ правленіемъ, но распоряжается по собственному усмотрѣнію подъ личной отвѣтственностью (ст. 87—92).

Учрежденія, которымъ былъ ввѣренъ надзоръ за крестьянскимъ самоуправленіемъ, были преобразованы закономъ о земскихъ начальникахъ 12-го іюля 1889 г.

Цѣль этого новаго закона ясно высказывается въ указѣ Правительствующему Сенату. „Въ постоянномъ попеченіи о благѣ нашего отечества, Мы обратили вниманіе на затрудненія, представляющіяся правильному развитію благосостоянія въ средѣ сельскихъ жителей Имперіи. Одна изъ главныхъ причинъ этого неблагопріятнаго явленія заключается въ отсутствіи близкой къ народу твердой правительственной власти, которая соединяла бы въ себѣ попечительство надъ сельскими обывателями съ заботами по завершенію крестьянскаго дѣла и съ обязанностями по охраненію благочинія,

общественнаго порядка, безопасности и правъ частныхъ лицъ въ сельскихъ мѣстностяхъ". Этой „твердой правительственной властью" и долженъ явиться земскій начальникъ. Онъ долженъ сосредоточивать тѣ различныя функціи власти, которыя раздроблялись между прежними органами, упраздненными новымъ закономъ, мировымъ судьею и непремѣннымъ членомъ по крестьянскимъ дѣламъ, и объединять дѣятельность тѣхъ, которые остались въ силѣ; объединять и направлять дѣятельность судебныхъ, административныхъ и полицейскихъ органовъ подвѣдомственнаго ему участка. Отличительной чертой этой новой должности является то, что, между тѣмъ, какъ другіе органы отправляютъ извѣстныя спеціальныя функціи власти, земскій начальникъ является представителемъ правительственной власти вообще и соединяетъ въ своихъ рукахъ и административныя, и полицейскія, и судебныя функціи.

Главнѣйшими условіями для избранія въ земскіе начальники являются: 1) извѣстный возрастъ (25 лѣтъ), 2) нравственная неопороченность, 3) принадлежность къ мѣстному дворянству, 4) имущественный цензъ, 5) образовательный цензъ.

Размѣръ имущественнаго ценза мѣняется и зависитъ отъ высоты ценза образовательнаго. Эти два условія должны уравновѣшивать другъ друга. Лицо, которое не имѣетъ полнаго размѣра имущественнаго ценза, должно удовлетворять высшей степени образовательнаго ценза, и наоборотъ—лицо, которое не имѣетъ высшаго образовательнаго ценза, должно обладать имущественнымъ цензомъ въ высшемъ размѣрѣ. Высшій размѣръ имущественнаго ценза—обладаніе на правѣ собственности (лично или за женою, при ея согласіи, или за родителями, если сынъ не отдѣленъ) пространствомъ земли не менѣе того, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе. Высшій размѣръ образовательнаго ценза—окончаніе курса въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній имперіи или выдержаніе соотвѣтственнаго испытанія. Лицо, владѣющее пространствомъ земли, равняющимся половинѣ того, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ уѣздное земское собраніе, должно за то удовлетворять высшему образовательному цензу, т. е. окончить курсъ въ одномъ изъ высшихъ учебныхъ заведеній; и наоборотъ, лицо которое окончило курсъ лишь въ одномъ изъ среднихъ учебныхъ заведеній, должно обладать высшимъ имущественнымъ цензомъ, т. е. владѣть пространствомъ земли, которое опредѣлено для непосредственнаго участія въ избраніи гласныхъ въ земское собраніе. Лицо, получившее только среднее образованіе, должно, такимъ образомъ, обладать землею вдвое большею сравнительно съ лицемъ, получившимъ высшее образованіе. Образовательному цензу придается при назначеніи на должность земскаго начальника вообще большее значеніе, чѣмъ цензу имущественному. Всѣ назначаемые на эту должность должны окончить курсъ по крайней мѣрѣ средняго учебнаго заведенія. Обладаніе имущественнаго ценза не является такимъ непремѣннымъ условіемъ. Лицо, и не обладающее же имущественнымъ цензомъ, можетъ быть назначено земскимъ начальникомъ, если только оно окончило курсъ высшаго учебнаго заведенія и сохранило свою усадьбу въ предѣлахъ подлежащаго уѣзда. Образователь-

ный цензъ не понимается, однако, новымъ закономъ въ узко формальномъ смыслѣ. Человѣкомъ, по своему образованію подготовленнымъ къ занятію должности земскаго начальника, считается не только тотъ, кто прошелъ среднее или высшее учебное заведеніе, но и тотъ, кто прошелъ искусъ общественной службы. Прослужившій въ теченіе трехъ лѣтъ въ должности мироваго посредника, мирового судьи, непремѣннаго члена присутствія по крестьянскимъ дѣламъ приравнивается лицу, имѣющему дипломъ высшаго учебнаго заведенія.

Условіе принадлежности къ мѣстному дворянству также не является необходимымъ. Лица, назначаемыя на должность земскихъ начальниковъ, должны принадлежать къ мѣстному дворянству (потомственному), но за недостаткомъ мѣстныхъ потомственныхъ дворянъ—министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется назначать лицъ съ высшимъ или среднимъ образованіемъ не изъ дворянъ.

Мѣстный предводитель дворянства ведетъ списокъ лицамъ, удовлетворяющимъ указаннымъ требованіямъ. На каждую вакантную должность земскаго начальника губернаторъ, по совѣщанію съ предводителемъ дворянства, назначаетъ по одному кандидату. Кандидаты эти утверждаются въ должности министромъ внутреннихъ дѣлъ. Земскій начальникъ имѣетъ надзоръ надъ дѣятельностью органовъ крестьянскаго самоуправленія. Надзоръ за дѣятельностью волостныхъ сельскихъ сходовъ выражается въ слѣдующемъ: а) Земскій начальникъ разсматриваетъ списокъ дѣлъ, назначенныхъ къ обсужденію на волостномъ сходѣ, и имѣетъ право дополнить этотъ списокъ (ст. 25). б) Онъ разсматриваетъ всѣ приговоры, постановляемые волостными сельскими сходами; и если онъ удостовѣрится, что приговоръ волостного или сельскаго схода постановленъ несогласно съ законами, либо клонится къ явному ущербу сельскаго общества, либо нарушаетъ законныя права отдѣльныхъ его членовъ или приписанныхъ къ волости лицъ, то онъ, остановивъ исполненіе сего приговора, представляетъ его вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе уѣзднаго съѣзда. Если земскій начальникъ разсматриваетъ всѣ приговоры сходовъ, то нѣкоторые нуждаются въ его особомъ утвержденіи (таковы приговоры сельскихъ сходовъ о производствѣ расходовъ изъ мірскихъ капиталовъ; приговоры объ отдачѣ недоимщика въ заработки въ другія губерніи). Другіе приговоры сходовъ земскій начальникъ обязанъ представлять на утвержденіе уѣзднаго съѣзда, а именно, касающіеся 1) установленія или измѣненія порядка взиманія и храненія сборовъ съ крестьянъ и порядка учета должностныхъ лицъ и 2) соединеніе мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими, или на утвержденіе губернскаго присутствія (а именно, по вопросамъ объ имуществѣ малолѣтнихъ, объ удаленіи и непринятіи порочныхъ членовъ) (ст. 30—33).

Надзоръ за дѣятельностью должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія отправляется земскими начальниками силою слѣдующихъ полномочій. а) Земскій начальникъ утверждаетъ въ должности волостныхъ старшинъ. б) Онъ принимаетъ жалобы на должностныхъ лицъ волостного и сельскаго управленія и разрѣшаетъ ихъ собственной властью (ст. 28). Вслѣдствіе

разсмотрѣнія этихъ жалобъ, а также въ случаѣ непосредственно усмотрѣнныхъ имъ самимъ маловажныхъ проступковъ означенныхъ лицъ по должности, онъ имѣетъ право подвергать ихъ безъ формальнаго производства или замѣчанію, выговору, денежному взысканію не свыше пяти рублей, или аресту на время не свыше семи дней. За болѣе важныя нарушенія земскому начальнику предоставляется: временно устранить всѣхъ означенныхъ должностныхъ лицъ (въ томъ числѣ и волостныхъ судей) отъ должности и входить съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о совершенномъ увольненіи ихъ отъ службы или о преданіи ихъ суду (ст. 62). Въ случаѣ обнаруженія растраты общественныхъ суммъ должностными лицами крестьянскаго общественнаго управленія земскій начальникъ принимаетъ немедленно мѣры къ обезпеченію взысканія растраченной суммы посредствомъ наложенія запрещенія на недвижимое или ареста на движимое имущество обвиняемаго въ растратѣ (ст. 63 Пол. о губ. и уѣзд. по крест. дѣл. учрежд. Ст. 143, п. 3). в) Земскому начальнику принадлежитъ право удалять отъ должностей неблагонадежныхъ и сельскихъ писарей.

Земскій начальникъ имѣетъ надзоръ за состояніемъ мірскихъ капиталовъ и за всѣми сельскими кредитными установленіями (ссудо-сберегательными кассами и товариществами, вспомогательными кассами, сельскими банками).

Земскій начальникъ—не только власть надзирающая, но и управляющая. Онъ не только контролируетъ дѣятельность органовъ крестьянскаго самоуправленія, но и принимаетъ въ ней участіе. На него возлагается попеченіе о хозяйственномъ благоустройствѣ и нравственномъ преуспѣяніи крестьянъ ввѣреннаго ему участка — по предметамъ вѣдомства сельскихъ и волостныхъ сходовъ (ст. 39).

Полицейскія функціи земскаго начальника сводятся къ тому, что на него, во время отсутствія на мѣстѣ уѣзднаго исправника, возлагается надзоръ за дѣйствіями волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ по охраненію благочинія, безопасности и общественнаго порядка, равно какъ по предупрежденію и пресѣченію преступленій и проступковъ. До прибытія означенныхъ полицейскихъ чиновъ земскому начальнику предоставляется также руководительство въ сихъ отношеніяхъ какъ волостныхъ старшинъ, такъ и сельскихъ старостъ.

Земскій начальникъ облеченъ административной карательной властью. Въ случаѣ неисполненія законныхъ требованій или распоряженій земскаго начальника лицами, подвѣдомственными крестьянскому общественному управленію, онъ имѣетъ право подвергать виновнаго безъ всякаго форменнаго производства аресту не далѣе 3 дней и денежному взысканію не свыше 6 руб. (ст. 61).

Уѣздный съѣздъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства и распадается на двѣ части: 1) административное присутствіе и 2) судебное присутствіе.

Административное присутствіе съѣзда состоитъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ всѣхъ земскихъ начальниковъ уѣзда,

исправника и предсѣдателя уѣздной земской управы. При разсмотрѣніи административныхъ дѣлъ, относящихся до казенныхъ сборовъ и денежныхъ повинностей, участвуетъ и податной инспекторъ.

Вѣдѣнію административнаго присутствія подлежатъ слѣдующія дѣла. а) Всѣ приговоры сельскихъ и волостныхъ сходовъ, какъ мы видѣли, разсматриваются земскимъ начальникомъ. Одни изъ нихъ онъ утверждаетъ окончательно, собственной властью, другіе онъ обязанъ представлять на утвержденіе уѣзднаго съѣзда. Къ этимъ послѣднимъ принадлежатъ: 1) относящіеся до порядка взиманія и храненія казенныхъ земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ и до порядка учета должностныхъ лицъ въ означенныхъ суммахъ; 2) о соединеніи мелкихъ сельскихъ обществъ съ другими сельскими обществами и 3) о производствѣ изъ мірскихъ капиталовъ расходовъ на потребности крестьянскихъ обществъ, если земскій начальникъ не согласенъ съ этими приговорами (ст. 36). б) Въ уѣздный съѣздъ земскій начальникъ вноситъ представленія о совершенномъ удаленіи отъ должности должностныхъ лицъ сельскаго и волостного управленій или о преданіи ихъ суду (ст. 62). в) Уѣздный съѣздъ разсматриваетъ жалобы на неокончательныя постановленія земскихъ начальниковъ (сюда относятся распоряженія земскихъ начальниковъ въ порядкѣ надзора за опекунствами, учрежденными надъ личностью и имуществомъ малолѣтнихъ сиротъ сельскаго состоянія) (ст. 64, 84, 98). г) Уѣздный съѣздъ составляетъ и представляетъ въ губернское присутствіе на утвержденіе инструкціи сельскимъ и волостнымъ обществамъ и должностнымъ лицамъ крестьянскаго общественнаго управленія относительно порядка исполненія возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей.

Губернское присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, прокурора окружного суда и двухъ непремѣнныхъ членовъ. При разсмотрѣніи судебныхъ дѣлъ приглашаются предсѣдатель и членъ окружного суда, а по дѣламъ административнымъ — управляющій казенной палатой и государственными имуществами, а также предсѣдатель губернской земской управы (ст. 105). Непремѣнные члены губернскихъ присутствій избираются тѣмъ же порядкомъ какъ и земскіе начальники, и должны удовлетворять тѣмъ же требованіямъ (ст. 107).

Что касается до круга вѣдомства губернскаго присутствія, то губернское присутствіе утверждаетъ нѣкоторые мірскіе приговоры (по вопросамъ объ имуществѣ малолѣтнихъ и объ удаленіи и непринятіи порочныхъ членовъ и разрѣшеніи жалобъ приносимыхъ на такіе приговоры) (ст. 114).

Оно руководитъ дѣятельностью уѣздныхъ съѣздовъ: а) оно утверждаетъ составленныя уѣздными съѣздами инструкціи сельскимъ и волостнымъ обществамъ и должностнымъ лицамъ крестьянскаго самоуправленія относительно порядка исполненія возложенныхъ на нихъ по закону обязанностей (ст. 117); б) оно разсматриваетъ и исправляетъ, въ чемъ нужно, составленныя уѣздными съѣздами предположенія о дѣлопроизводствѣ и внутреннемъ распорядкѣ въ этихъ учрежденіяхъ (ст. 118).

Оно имѣетъ надзоръ за успѣшнымъ исполненіемъ земскими начальни-

ками губерніи и уѣздными съѣздами возложенныхъ на нихъ обязанностей (ст. 113). а) Оно разрѣшаетъ жалобы, приносимыя на неокончательныя постановленія земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 120). б) Оно имѣетъ право назначать ревизіи дѣлопроизводства земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 113). в) Его вѣдѣнію подлежатъ дѣла о служебной отвѣтственности земскихъ начальниковъ (ст. 121). Оно налагаетъ взысканіе въ порядкѣ дисциплинарномъ на земскихъ начальниковъ (замѣчанія и выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ). Въ случаяхъ возбужденія противъ земскаго начальника судебнаго или дисциплинарнаго преслѣдованія — губернское присутствіе можетъ постановить о временномъ устраненіи его отъ должности (ст. 14). Губернское присутствіе дѣлаетъ представленіе объ удаленіи земскаго начальника черезъ губернатора министру внутреннихъ дѣлъ (ст. 140). г) Губернское присутствіе имѣетъ право входить въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ окончательныхъ постановленій земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ по дѣламъ административнымъ: 1) когда ими принято на разсмотрѣніе дѣло, не подлежащее ихъ вѣдомству; и 2) когда постановленіе состоялось съ превышеніемъ власти или съ явнымъ нарушеніемъ закона (ст. 127).

Вѣдѣнію губернскаго присутствія подлежатъ дѣла: а) объ измѣненіи границъ земскихъ участковъ и б) объ увеличеніи или уменьшеніи числа земскихъ участковъ. Послѣднія дѣла окончательно разбираются министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 119, 122).

ГЛАВА V.

ЗЕМСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

Всѣ подвѣдомственныя земству дѣла можно раздѣлить на двѣ категоріи.

Къ первой категоріи относятся дѣла, которыми земство, по выраженію закона, завѣдуетъ, т. е. которыми оно управляетъ съ полной самостоятельностью, не допускающей конкуренціи правительственныхъ органовъ. Эти дѣла въ свою очередь можно раздѣлить на три группы: 1) дѣла по исполненію различныхъ повинностей передъ государствомъ, т. е. дѣла, предоставленныя земству ради облегченія мѣстнаго населенія и ради удобства самого правительства; сюда относятся: удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій (п. 12 ст. 2); 2) дѣла по завѣдыванію земскимъ имуществомъ и назначеніе, раскладка и употребленіе доходовъ и сборовъ, принадлежащихъ земству: а) завѣдываніе мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями, денежными и натуральными; б) завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства (п. 1 и 2. ст. 2); 3) дѣла мѣстнаго управленія (администрація въ собственномъ смыслѣ), предполагающія однѣ хозяйственныя опера-

ціи: а) завѣдываніе дѣлами по обезпеченію народнаго продовольствія; б) содержаніе въ неисправности состоящихъ въ вѣдѣніи земствъ дорогъ, дорожныхъ сооруженій и бечевниковъ; в) завѣдываніе земскими лѣчебными и благотворительными заведеніями; г) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ.

Ко второй категоріи дѣлъ, принадлежащихъ земству, нужно отнести тѣ, которыя лишь въ извѣстной ограниченной степени принадлежатъ земству, и по которымъ дѣятельность земскихъ учрежденій совмѣщается съ дѣятельностью правительственныхъ органовъ. Сюда относятся: а) попеченіе о призрѣніи больныхъ и умалишенныхъ, а также сирыхъ и увѣчныхъ; б) участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія и предупрежденію и пресѣченію падежей скота, развитіе средствъ врачебной помощи населенію и взысканіе способовъ по обезпеченію мѣстности въ санитарномъ отношеніи; в) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ и попеченіе о лучшемъ устройствѣ селеній; г) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями; д) воспособленіе зависящими отъ земства средствами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, заботы объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленіи вредными насѣкомыми и животными.

Земскія учрежденія имѣютъ право пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства съ соблюденіемъ правилъ установленныхъ для казенныхъ управленій. Статьей 4-й закона 1890 г. земскія учрежденія вводятся въ число правительственныхъ установленій въ томъ отношеніи, что къ ихъ имущественнымъ дѣламъ и процессамъ примѣняются правила, установленныя для казенныхъ управленій.

Губернскія земскія собранія имѣютъ право составлять обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей какъ цѣлой губерніи, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстностей. Эти постановленія предоставляются губернатору. Если онъ утвердитъ ихъ, то они публикуются во всеобщее свѣдѣніе, если же онъ не признаетъ возможнымъ утвердить ихъ, то предлагаетъ ихъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, и постановленія считаются отмѣненными; если присутствіе согласится съ нимъ, то дѣло восходитъ на окончательное разрѣшеніе министра внутреннихъ дѣлъ.

Земскія собранія имѣютъ право предоставлять правительству черезъ губернатора ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ (ст. 63. п. 13, ст. 64 п. 3). Земскія учрежденія распадаются на губернскія и уѣздныя. Какъ тѣ, такъ и другія состоятъ, во-1-хъ, изъ земскаго собранія—органа совѣщательнаго, и во-2-хъ, изъ земской управы—органа исполнительнаго. Эти органы состоятъ изъ выборныхъ лицъ, избираемыхъ земствомъ, и притомъ такъ, что земство уѣзда избираетъ членовъ уѣзднаго земскаго собранія, которое, въ свою очередь, избираетъ не только членовъ уѣздной управы, но и гласныхъ губернскаго земскаго собранія, избирающихъ уже изъ своей среды членовъ губернской управы. Земство уѣзда является такимъ образомъ,

той первоначальной единицей, изъ которой рождаются всѣ земскія учрежденія какъ уѣзда, такъ и губерніи. Чтобы выяснить себѣ составъ земскихъ учрежденій, мы должны, поэтому, прежде всего опредѣлить, изъ кого состоитъ земство уѣзда, т. е. совокупность тѣхъ лицъ каждаго уѣзда, которымъ законъ представляетъ право выбирать изъ своей среды земскихъ гласныхъ, образующихъ представительство какъ уѣзда, такъ и губерніи.

Основаніемъ для принадлежности къ земству является владѣніе недвижимой собственностью. Обладаніе недвижимымъ имуществомъ въ извѣстномъ размѣрѣ является положительнымъ условіемъ принадлежности, но право избирать гласныхъ обставлено, кромѣ того, и отрицательными условіями, т. е. такими, наличность которыхъ препятствуетъ участію въ выборѣ гласныхъ. Не могутъ участвовать въ выборѣ гласныхъ: 1) лица, служебное или общественное положеніе которыхъ, по воззрѣнію законодателя, несовмѣстимы съ участіемъ въ земскихъ выборахъ, а именно: а) предсѣдатель и члены мѣстнаго губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (за исключеніемъ, впрочемъ, губернскаго предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы и члена отъ губернскаго земскаго собранія), б) священно- и церковно-служители христіанскихъ вѣроисповѣданій, в) мѣстные члены прокурорскаго надзора, г) лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи; 2) лица, не обладающія тѣмъ нравственнымъ цензомъ, который является необходимымъ условіемъ общественной дѣятельности: а) лица, подвергавшіяся суду за преступленія и проступки, имѣющіе послѣдствіемъ лишеніе или ограниченіе правъ состоянія или исключенныя изъ службы за преступленія или проступки, предусмотрѣнные 169—177 ст. мир. уст. (кража), б) отрѣшенныя отъ службы въ теченіи трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, в) состоящія подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣйствіяхъ, означенныхъ выше (а), или влекущихъ за собою отрѣшеніе отъ должности, г) подвергшіяся несостоятельности впредь до опредѣленія свойства ея и всѣ несостоятельныя, кромѣ признанныхъ несчастными, д) лишенныя духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенныя изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они подлежатъ, е) состоящія подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 24).

Непосредственно участвуютъ въ выборахъ гласныхъ русскіе подданные, достигшіе 25-лѣтняго возраста и владѣющіе обложенною сборами на земскія повинности землю въ высшемъ размѣрѣ, опредѣленномъ особо для каждаго уѣзда, или другимъ недвижимымъ имуществомъ (не исключая состоящаго на городской чертѣ), оцѣненномъ для взиманія земскаго сбора не ниже пятнадцати тысячъ рублей. Высшій размѣръ земли, владѣніе которымъ необходимо для посредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, опредѣленъ различно въ различныхъ уѣздахъ.

Посредственно, черезъ повѣренныхъ, принимаютъ участіе въ земскихъ выборахъ мужчины, не достигшіе 25 лѣтъ, и женщины, обладающія полнымъ имущественнымъ цензомъ, причемъ уполномоченнымъ совершеннолѣтняго мужчины, недостигшаго 25 лѣтъ, можетъ быть всякое лицо, снабженное отъ него на то довѣренностью, между тѣмъ какъ уполномоченными ма-

лолѣтняго и несовершеннолѣтняго — лишь ихъ опекуны и попечители, а уполномоченными женщинъ — только ихъ отцы, мужья, братья, племянники. Эти послѣдніе уполномоченные (несовершеннолѣтнихъ женщинъ) могутъ и не обладать имущественнымъ цензомъ, между тѣмъ какъ онъ требуется для постороннихъ лицъ, состоящихъ уполномоченными несовершеннолѣтнихъ (ст. 18—21).

Посредственно, черезъ выбранныхъ на избирательныхъ съѣздахъ представителей, участвуютъ въ земскихъ выборахъ гласныхъ лица мужскаго пола, достигшія 25 лѣтъ и владѣющія въ предѣлахъ уѣзда или обложенной сборомъ на земскія повинности землею въ количествѣ не менѣе одной десятой части числа десятинъ опредѣленнаго для каждаго уѣзда ценза непосредственнаго участія въ земскихъ выборахъ, или же другимъ недвижимымъ имуществомъ (не исключая состоящаго въ городской чертѣ), оцѣненнымъ для взиманія земскаго сбора не ниже 1,500 руб.

Законъ установляетъ три группы избирателей: къ первой принадлежатъ дворяне, какъ потомственные, такъ и личные; ко второй лица остальныхъ сословій, за исключеніемъ крестьянъ, а также представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, торговыхъ и промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній; къ третьей группѣ принадлежатъ крестьяне. Первая группа избираетъ такое количество гласныхъ, что за ея представителями во всѣхъ земскихъ собраніяхъ обезпечено большинство, и гласные второй и третьей группы, взятые вмѣстѣ, образуютъ меньшинство. Въ 355-ти уѣздахъ 34-хъ губерній, въ которыхъ введены земскія учрежденія, всѣхъ уѣздныхъ гласныхъ 10,228, изъ нихъ 5,629 избираются дворянами, 1,426 — второй группой и 3,173 — сельскими обществами; дворяне выставляютъ 5,629, остальныя сословія всего 4,599.

Лица, имѣющія право участвовать въ выборахъ, участвуютъ въ нихъ или непосредственно, или посредственно — черезъ уполномоченныхъ. Послѣднія суть: 1) имѣющія установленный закономъ имущественный цензъ: а) женщины и б) лица мужскаго пола, не достигшія 25-лѣтняго возраста; 2) лица, владѣющія неполнымъ имущественнымъ цензомъ. Первая группа лицъ участвуетъ черезъ своихъ повѣренныхъ, опекуновъ и попечителей, а вторая черезъ избираемыхъ на избирательныхъ съѣздахъ представителей.

Выборы земскаго представительства начинаются съ созыва этихъ избирательныхъ съѣздовъ мелкихъ собственниковъ (ст. 39). Такіе съѣзды созываются въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію земской управы. Ихъ составляется два. Въ первомъ съѣздѣ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства участвуютъ дворяне потомственные и личные; во-второмъ съѣздѣ, подъ предсѣдательствомъ головы губернскаго или уѣзднаго города,—всѣ прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ черезъ уполномоченныхъ. Число уполномоченныхъ, подлежащихъ избранію на избирательныхъ съѣздахъ, опредѣляется количествомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, числящейся за лицами, явившимися на съѣздъ, и итогомъ оцѣночной стоимости другого принадлежащаго имъ недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на пол-

ный избирательный цензъ, установленный для участія въ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 31, 33). Въ уполномоченные могутъ быть избираемы только присутствующіе члены съѣзда (ст. 39).

Отъ избирательныхъ съѣздовъ, на которыхъ происходитъ выборъ уполномоченныхъ отъ мелкихъ собственниковъ, отличаются избирательныя собранія, созываемыя для избранія уѣздныхъ гласныхъ изъ дворянъ и лицъ другихъ сословій, кромѣ крестьянъ. На этихъ собраніяхъ участвуютъ: 1) лица мужскаго пола, достигшія 25 лѣтъ и обладающія полнымъ имущественнымъ цензомъ; 2) повѣренные, попечители и опекуны женщинъ и лицъ мужскаго пола, недостигшихъ 25 лѣтъ и обладающихъ полнымъ имущественнымъ цензомъ; 3) представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, торговыхъ и промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній, обладающихъ имущественнымъ цензомъ; 4) избранные на избирательныхъ съѣздахъ мелкихъ земледѣльцевъ уполномоченные.

Такихъ избирательныхъ собраній составляется по каждому уѣзду два. Въ первомъ собраніи участвуютъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства дворяне потомственные и личные, во второмъ подъ предсѣдательствомъ головы губернскаго или уѣзднаго города—прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ, производныхъ на избирательныхъ собраніяхъ, а также представители учрежденій и обществъ. Созываются они въ губернскомъ или уѣздномъ городѣ по принадлежности въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію уѣздной земской управы.

Избирательныя собранія приступаютъ къ производству выборовъ въ такомъ лишь случаѣ, когда избиратели прибудутъ въ числѣ, превышающемъ $^2/_3$ числа гласныхъ подлежащихъ избранію. Если же такого числа не соберется, то всѣ прибывшіе признаются гласными. Выборы производятся закрытой баллотировкой. Подлежатъ избранію только лица, имѣющія право голоса въ томъ собраніи, коимъ выборы производятся, причемъ баллотировкѣ въ гласные могутъ быть подвергаемы и отсутствующіе члены собранія, не заявившіе отказа отъ принятія званія гласнаго. Списокъ избранныхъ гласныхъ передается предсѣдателемъ земской управѣ, которая въ свою очередь представляетъ его губернатору. Губернаторъ, въ случаѣ если усмотритъ изъ представленнаго ему выборнаго производства нарушеніе законнаго порядка, предлагаетъ о томъ губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію, которое, въ случаѣ если согласится съ протестомъ губернатора, назначаетъ новые выборы. Жалобы частныхъ лицъ на неправильность выборовъ обращаются также черезъ губернатора въ губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, постановленія котораго могутъ быть обжалованы Правительствующему Сенату (ст. 47, 131). Гласные отъ сельскихъ обществъ избираются волостными сходами, причемъ соблюдается слѣдующій порядокъ: каждый сходъ избираетъ одно лицо, изъ числа избранныхъ губернаторъ утверждаетъ положенный росписаніемъ комплектъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ и опредѣляетъ очередь, на основаніи которой остальныя избранныя лица заступаютъ утвержденныхъ въ случаяхъ выбытія послѣднихъ до окончанія трехъ-лѣтняго срока.

Изъ земскихъ гласныхъ, выбираемыхъ указаннымъ порядкомъ, соста-

вляются различныя земскія учрежденія для земскихъ дѣлъ каждаго изъ уѣздовъ и цѣлой губерніи.

Прежде всего изъ земскихъ гласныхъ уѣзда составляется уѣздное земское собраніе; въ немъ, кромѣ этихъ гласныхъ на одинаковыхъ съ ними правахъ участвуютъ: 1) представители вѣдомствъ государственныхъ имуществъ и удѣльнаго (по одному отъ каждаго изъ этихъ вѣдомствъ), 2) депутатъ отъ духовнаго званія, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить, 3) городской голова губернскаго или уѣзднаго города по принадлежности (ст. 57).

Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель дворянства (ст. 54). Очередныя уѣздныя земскія собранія созываются земскими управами съ разрѣшенія губернатора разъ въ годъ не позднѣе октября (ст. 65) и продолжаются десять дней, но, по ходатайствамъ собранія, срокъ этотъ можетъ быть продолженъ губернаторомъ.

Уѣздныя земскія собранія избираютъ членовъ уѣздной земской управы порядкомъ, о которомъ скажемъ ниже. Она составляется изъ предсѣдателя и 2 членовъ; но уѣздныя собранія могутъ, если пожелаютъ, увеличить число членовъ управы до 4, съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 96).

Уѣздная земская управа является исполнительнымъ органомъ уѣзднаго земскаго собранія и завѣдываетъ дѣлами земскаго хозяйства и управленія.

Подобно тому какъ для каждаго уѣзда имѣется уѣздное земское собраніе, такъ точно для каждой губерніи имѣется губернское земское собраніе. Оно составляется изъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями на 3 года изъ гласныхъ этихъ собраній въ числѣ, опредѣленномъ закономъ для каждаго собранія.

Сверхъ положеннаго по росписанію числа гласныхъ въ губернскомъ земскомъ собраніи участвуютъ: 1) уѣздные предводители дворянства, 2) мѣстные управляющіе государственными имуществами и удѣльнымъ округомъ, 3) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить (ст. 56). Въ губернскомъ земскомъ собраніи предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства, если Государь Императоръ не пожелаетъ назначить особаго предсѣдателя (ст. 54).

Очередныя губернскія земскія собранія созываются одинъ разъ въ годъ не позднѣе декабря и продолжаются 20 дней. Распоряженія о созывѣ и открытіи собраній дѣлаются земскими управами съ разрѣшенія губернатора (ст. 65).

Чрезвычайныя губернскія земскія собранія (какъ и уѣздныя) назначаются или разрѣшаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 68).

Губернское собраніе избираетъ порядкомъ, о которомъ мы сейчасъ скажемъ, губернскую земскую управу, состоящую изъ предсѣдателя и 2 членовъ. Число членовъ управы можетъ быть съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ увеличено до 6 (ст. 96).

Предсѣдатели и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ. Даже тѣ члены управы, которые не имѣютъ права поступленія на государственную службу, по прослуженіи трехлѣтія въ должности члена

управы могутъ быть представляемы губернаторомъ къ производству въ первый классный чинъ (ст. 124).

Предсѣдатели и члены управъ избираются подлежащими земскими собраніями на 3 года, причемъ соблюдается слѣдующій порядокъ:

Земскія собранія выбираютъ одного или нѣсколько лицъ на каждую должность. Избираемые на должность предсѣдателя управы утверждаются въ должности Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ; избранные въ должность членовъ управы утверждаются губернаторомъ. Если на одну должность избраны нѣсколько лицъ, то утверждается одинъ, а остальныя считаются кандидатами. Если не получаетъ утвержденія ни одинъ изъ кандидатовъ, то назначаются новые выборы. Если вновь избранныя лица не будутъ утверждены или выборы не состоятся, то должности замѣщаются по назначенію министра (ст. 118, 119).

На должность предсѣдателя и членовъ управы могутъ избираться не только гласные, но и лица, имѣющія право голоса на земскихъ избирательныхъ съѣздахъ. Но въ предсѣдатели земскихъ управъ и въ члены губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія могуть быть избраны лишь лица, имѣющія право на поступленіе въ государственную службу (ст. 116, 117).

Если въ предсѣдатели или члены управы избираются лица, не состоящія въ гласныхъ, то назначеніе ихъ на эти должности обусловливается ихъ поступленіемъ въ число гласныхъ (ст. 121).

Земскія собранія открываются и закрываются: губернскія—губернаторомъ, а уѣздныя—предсѣдателемъ собранія. Дѣлопроизводствомъ завѣдуетъ секретарь, избираемый собраніемъ изъ своей среды. Для законнаго состава засѣданій земскаго собранія требуется присутствіе не менѣе половины числа гласныхъ. Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, а въ случаѣ равенства голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

Губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учрежденій. Осуществляетъ онъ этотъ надзоръ при содѣйствіи губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, состоящаго подъ его предсѣдательствомъ изъ губернскаго предводителя дворянства, вице-губернатора, управляющаго казенной палатой, прокурора окружного суда, предсѣдателя губернской земской управы и одного члена отъ губернскаго земскаго собранія.

Губернаторъ имѣетъ прежде всего ближайшій надзоръ за дѣятельностью земской управы. Онъ производитъ ревизію въ ней, и если усмотритъ неправильныя дѣйствія, то по истребованіи объясненій предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Управа, однако, если встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого предложенія, представляетъ объ этомъ губернатору, который передаетъ дѣло на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе присутствія по этимъ дѣламъ подлежитъ обжалованію въ Сенатъ со стороны земскихъ собраній (ст. 103, 89).

Разсматривая постановленія земскихъ собраній въ ихъ отношеніи къ правительственной власти, можно раздѣлить ихъ на 3 группы: 1) Постановленія, подлежащія утвержденію Министра Вн. Дѣлъ; 2) постановленія,

подлежащія утвержденію губернатора; 3) постановленія, утвержденію правительственной власти не подлежащія.

Постановленія, подлежащія утвержденію губернатора, суть слѣдующія: 1) о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскія и уѣздныя, 2) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ, 3) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній, 4) о переводѣ изъ одной мѣстности въ другую, объ измѣненіи сроковъ и закрытіи существующихъ торговъ и базаровъ и т. п., 5) о таксахъ вознагражденія за убытки, причиняемые потравами за лѣсныя порубки, тушеніе пожаровъ и т. п., 6) о цѣнахъ, по коимъ судохозяева должны производить судорабочимъ плату за сверхсрочный постой на внутреннихъ водяныхъ путяхъ сообщенія (ст. 83). Если губернаторъ не утвердитъ одного изъ такихъ постановленій, то передаетъ его на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Результатомъ этого разсмотрѣнія можетъ быть или принятіе присутствіемъ мнѣнія губернатора или непринятіе его. Если наступаетъ первый случай (т. е. присутствіе соглашается съ мнѣніемъ губернатора), то вопросъ этимъ рѣшается окончательно и безповоротно, и постановленіе земскаго собранія анулируется; другими словами, неутвержденіе губернаторомъ одного изъ постановленій земскихъ собраній, перечисленныхъ въ ст. 82, неутвержденіе, съ которымъ соглашается губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, имѣетъ своимъ послѣдствіемъ отмѣну постановленія и притомъ окончательную, на которую апелляціи нѣтъ. Если же присутствіе не согласится съ мнѣніемъ губернатора, то дѣло восходитъ къ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который и рѣшаетъ его окончательно.

Постановленія земскихъ собраній, подлежащія утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, суть слѣдующія: 1) объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя, 2) о сборахъ съ проѣзжающихъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, содержимымъ частными лицами, 3) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя, 4) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя, 5) объ установленіи натуральной и денежной повинности по истребленію вредныхъ для полей и луговъ насѣкомыхъ и животныхъ, 6) объ открытіи новыхъ и перенесеніи существующихъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ, 7) объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о закрытіи, перенесеніи въ другія мѣстности или измѣненіи сроковъ существующихъ ярмарокъ и 8) о займахъ (ст. 83). Постановленія эти представляются съ заключеніемъ по нимъ Губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Въ случаѣ если министръ не утвердитъ постановленія, оно считается отмѣненнымъ и притомъ окончательно и безповоротно: на рѣшеніе министра нѣтъ апелляціи.

Остальныя постановленія земскихъ собраній (т. е. перечисленныя въ ст. 82 и 83) не подлежатъ утвержденію правительственной власти. Но губернаторъ имѣетъ право остановить эти постановленія въ двухъ случаяхъ: 1) когда они несогласны съ закономъ, или превышаютъ компетенцію земскихъ учрежденій, или состоялись съ нарушеніемъ установленнаго для земскихъ учрежденій порядка, 2) когда они не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явно нарушаютъ интересы населенія (ст. 87).

Протестъ губернатора долженъ быть представленъ въ двухъ-недѣльный срокъ; если, по истеченіи этого срока, протеста со стороны губернатора не было, то постановленіе земскаго собранія входитъ въ законную силу. Послѣдствія протеста губернатора въ двухъ указанныхъ въ ст. 87 случаяхъ неодинаковы, поэтому, каждый изъ этихъ случаевъ долженъ быть разсмотрѣнъ въ отдѣльности: 1) Постановленіе земскаго собранія, опротестованное губернаторомъ, какъ нарушающее законъ, восходитъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Рѣшеніе губернскаго присутствія можетъ быть опротестовано Сенату какъ губернаторомъ, такъ и земскимъ собраніемъ. Такимъ образомъ, послѣдней инстанціей въ спорѣ о правѣ между губернаторомъ и земскими собраніями является Сенатъ. 2) Постановленія земскаго собранія, опротестованныя губернаторомъ, какъ несогласныя съ общегосударственными или мѣстными интересами, предлагаются имъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго земскаго собранія (ст. 90). Если губернаторъ не согласится и съ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія, то, заручившись заключеніемъ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, представляетъ дѣло, вмѣстѣ съ этимъ заключеніемъ, на разсмотрѣніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 91, 92). Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія земскаго собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ или измѣненіи его или въ Государственный Совѣтъ (если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія), или въ Комитетъ Министровъ (во всѣхъ остальныхъ случаяхъ) (ст. 93, 94). Если, такимъ образомъ, въ спорѣ о правѣ между земскимъ собраніемъ и губернаторомъ послѣдней инстанціей является Сенатъ, то такой инстанціей въ спорѣ объ интересѣ является Комитетъ Министровъ (за исключеніемъ немногихъ случаевъ, входящихъ въ компетенцію Государственнаго Совѣта).

ГЛАВА V.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

Ст. 2 Городового Положенія 11 іюня 1892 г., перечисляющая предметы вѣдѣнія городского управленія, какъ бы повторяетъ ст. 2 Земскаго Положенія съ весьма небольшими отступленіями. Городскому самоуправленію не предоставлено, конечно, попеченія о земледѣліи и кромѣ того содержанія почтъ. Съ другой стороны, города вѣдаютъ нѣкоторыя дѣла, не отнесенныя къ компетенціи земскихъ учрежденій. Сюда относится попеченіе объ устройствѣ библіотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій (ст. 2, п. 10), водоснабженіе и освѣщеніе города (п. 4), а также объ устройствѣ православныхъ храмовъ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, и объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія (ст. 4). Городскія думы, какъ и земскія собранія, могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ

жителей постановленія. Кругъ предметовъ, къ которымъ могутъ относиться эти постановленія, нѣсколько шире, нежели у земствъ. Такъ думы могутъ издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ къ охраненію цѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго управленія сооруженій и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи (ст. 108, п. 3), о мѣрахъ безопасности противъ животныхъ (п. 10), о порядкѣ движенія по улицамъ, каналамъ и о мѣрахъ противъ наводненій (п. 12) и о принятіи для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ (п. 13). Впрочемъ, перечисленіе этихъ предметовъ и въ Городскомъ положеніи, также какъ и въ Земскомъ, не имѣетъ рѣшающаго значенія. Въ п. 14 оговорено, что думы могутъ издавать постановленія и по всѣмъ другимъ предметамъ, относительно которыхъ это постановлено въ особыхъ узаконеніяхъ. Съ другой стороны законъ прямо указываетъ, что постановленія думъ не могутъ касаться: 1) торговли крѣпкими напитками, такъ какъ постановленія о ней издаются питейными присутствіями; 2) предупрежденія и прекращенія чумы рогатаго скота, что относится къ вѣдѣнію губернскихъ и земскихъ собраній.

Городскія учрежденія слагаются изъ представительнаго собранія—городской думы и исполнительнаго органа—городской управы.

Дума составляется подъ предсѣдательствомъ головы, изъ гласныхъ избираемыхъ на четыре года и предсѣдателя уѣздной земской управы. Кромѣ того, епархіальное начальство можетъ назначить въ думу депутата отъ духовнаго вѣдомства (ст. 57). Число гласныхъ зависитъ отъ числа избирателей. Въ городахъ, имѣющихъ не болѣе 100 избирателей, дума составляется изъ 20 гласныхъ. Затѣмъ на каждыхъ 50 избирателей свыше 100 прибавляются по три гласныхъ, пока число гласныхъ не достигнетъ 40. Впрочемъ для болѣе крупныхъ городовъ этотъ максимумъ значительно повышается. Для городовъ губернскихъ, областныхъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ онъ установленъ въ 60 гласныхъ; для города Одессы и губернскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 100,000 жителей—въ 80 гласныхъ, и наконецъ для столицъ—въ 160 гласныхъ (ст. 56).

Опредѣленный такимъ образомъ численный составъ думы представляетъ значительное сокращеніе сравнительно съ Положеніемъ 1870 г., установлявшимъ минимумъ въ 30 гласныхъ и максимумъ, для Петербурга, въ 252.

Въ отличіе отъ земскихъ собраній городскія думы не суть періодически въ опредѣленные сроки созываемыя собранія. Думы засѣдаютъ постоянно, ихъ засѣданія назначаются по мѣрѣ надобности. Очередныя засѣданія думы должны происходить не рѣже четырехъ разъ въ годъ и не чаще двухъ разъ въ мѣсяцъ, причемъ росписаніе очередныхъ засѣданій составляется сразу на весь годъ, въ декабрѣ (ст. 64). Такъ какъ продолжительность отдѣльнаго очереднаго собранія ничѣмъ не ограничена, то фактически засѣданія думы могутъ превратиться въ постоянныя, непрерывныя. Кромѣ того, законъ предусматриваетъ возможность назначенія и чрезвычайныхъ собраній съ разрѣшенія губернатора, за исключеніемъ Петербурга, гдѣ они разрѣшаются министромъ, и Москвы, гдѣ требуется разрѣшеніе генералъ-губернатора (ст. 66).

Quorum думы опредѣляется различно, смотря по числу гласныхъ. Если гласныхъ не болѣе 40, требуется присутствіе не менѣе $^1/_2$ всѣхъ гласныхъ; если болѣе 40—не менѣе $^1/_3$ (ст. 70). Дѣла рѣшаются вообще по большинству голосовъ (ст. 72), но для нѣкоторыхъ дѣлъ, спеціально перечисленныхъ въ ст. 72 Положенія: (пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимостей, за исключеніемъ указанныхъ въ п. 2; займы, поручительство и гарантіи отъ имени города; переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя и принятіе на средства города повинностей домовладѣльцевъ, возбужденіе отвѣтственности должностныхъ лицъ и т. п.) требуется большинство $^2/_3$ и присутствіе въ думахъ, имѣющихъ не болѣе 40 гласныхъ,—не менѣе $^2/_3$, а въ другихъ—не менѣе $^1/_2$ полнаго состава. Для земскихъ собраній не установлено подобнаго правила: тамъ всѣ дѣла безразлично рѣшаются простымъ большинствомъ.

Городская управа составляется подъ предсѣдательствомъ городского головы и изъ двухъ членовъ; но число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо по постановленію думы въ болѣе значительныхъ городахъ до трехъ, въ городахъ съ населеніемъ свыше 100,000—до четырехъ, а въ столицахъ—и до шести.

Увеличеніе числа членовъ управы свыше этой нормы допускается только съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 90). Въ столицахъ, въ Одессѣ и въ Ригѣ въ составъ управы входитъ еще товарищъ городского головы (ст. 91), а въ другихъ городахъ дума избираетъ одного изъ членовъ управы заступающихъ мѣсто головы (ст. 93).

Всѣ члены управы избираются думою (ст. 115) какъ изъ гласныхъ, такъ и вообще изъ лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ (ст. 116); только столичныя головы назначаются Высочайшею властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, причемъ думѣ предоставляется избирать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ (стр. 114). Товарищи городскихъ головъ и головы губернскихъ, областныхъ и городовъ, образующихъ градоначальства, утверждаются министромъ, головы другихъ городовъ—губернаторомъ (ст. 118). Послѣдствія неутвержденія тѣ же, что и по земскому положенію (ст. 119). Городской голова и членъ управы считаются состоящими на государственной службѣ, но въ отличіе отъ членовъ земскихъ управъ тѣ изъ нихъ, которые не имѣютъ права поступать на государственную службу, въ чины не производятся (ст. 121).

Городскія управы пользуются въ отношеніи къ думѣ большею самостоятельностью, чѣмъ земскія управы въ отношеніи къ земскому собранію. Это обусловливается двумя особенностями въ организаціи городскихъ управъ: во-первыхъ тѣмъ, что городской голова предсѣдательствуетъ одинаково и въ управѣ, и въ думѣ; во-вторыхъ тѣмъ, что члены управы хотя и избираются также, какъ и гласные, на четыре года, но выбываютъ не сразу, а по очереди: черезъ каждые два года выбываетъ половина членовъ (ст. 124). Поэтому по избранію новой думы половина членовъ управы является избранными прежнимъ составомъ думы.

Для большаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управле-

нія могутъ быть назначаемы думою особыя лица и исполнительныя комиссіи, дѣйствующія въ подчиненіи управѣ (ст. 103). Городовое положеніе не установляетъ, въ отличіе отъ земскаго положенія, никакихъ ограничительныхъ условій относительно выбора этихъ лицъ и членовъ комиссій, но за-то требуетъ, чтобы предсѣдателями комиссій были члены управы. Если же, по представленію управы, дума избираетъ въ предсѣдатели особое лицо, то оно вмѣстѣ съ тѣмъ получаетъ право голоса въ управѣ по разрѣшенію тѣхъ дѣлъ, которыя относятся къ вѣдѣнію его комиссіи (ст. 104).

По этимъ соображеніямъ въ ст. 101 Город. полож. постановлено, что управа, встрѣтивъ затрудненіе къ исполненію предложенія губернатора, представляетъ о томъ думѣ, и только въ случаѣ согласія думы съ управою дѣло представляется губернатору и передается имъ на разрѣшеніе губернскаго присутствія. Такой порядокъ, безъ сомнѣнія, болѣе правиленъ, и было бы желательно примѣненіе его и къ земскимъ управамъ.

Такъ какъ многіе изъ нашихъ городовъ крайне малолюдны, то на этотъ счетъ приняты слѣдующія мѣры. Во-первыхъ, въ незначительныхъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городахъ обязанности управѣ могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, единолично на голову, съ назначеніемъ ему по избранію думы помощника (ст. 42). Во-вторыхъ, въ городскихъ поселеніяхъ, перечисленныхъ въ особомъ спискѣ, утверждаемомъ по разсмотрѣніи въ комитетѣ министровъ, Высочайшею властью вводится упрощенное городское общественное управленіе (ст. 22).

При упрощенномъ управленіи вмѣсто думы учреждается собраніе городскихъ уполномоченныхъ въ числѣ отъ 12 до 15 (правила упр. гор. общ. упр., § 1), избираемыхъ сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ изъ лицъ, владѣющихъ недвижимостью не менѣе 100 р. (§ 2). Собраніе уполномоченныхъ избираетъ старосту съ однимъ или, съ разрѣшенія губернатора, съ двумя помощниками (§ 7). Староста предсѣдательствуетъ въ собраніи уполномоченныхъ и есть вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительный органъ (§ 8). Какъ уполномоченные, такъ и староста, и его помощники избираются на четырехлѣтній срокъ (§ 9).

§ 3. Надзоръ за городскимъ самоуправленіемъ.

Всѣ постановленія думъ, какъ и земскихъ собраній, представляются губернатору (ст. 76), который можетъ въ двухнедѣльный срокъ остановить исполненіе, если найдетъ ихъ незаконными или нецѣлесообразными (ст. 83). Вопросы о незаконности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и по земскому управленію — губернскимъ присутствіемъ и сенатомъ. При этомъ надо замѣтить, что мѣстный коллегіальный органъ надзора за самоуправленіемъ былъ установленъ первоначально въ 1870 г. и только для городского самоуправленія, и только земское положеніе 1890 г. установило и губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія. Теперь мѣстнымъ органомъ надзора какъ за земскимъ, такъ и за городскимъ самоуправле-

ніемъ служитъ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. При обсужденіи въ присутствіи дѣлъ городского общественнаго управленія въ составъ присутствія, взамѣнъ члена по выбору губернскаго земскаго собранія, входитъ членъ по выбору думы губернскаго города, избираемый изъ числа ея гласныхъ (ст. 12). Въ Москвѣ, въ случаѣ особенной важности, въ присутствіи по городскимъ дѣламъ можетъ предсѣдательствовать генералъ-губернаторъ; въ такомъ случаѣ губернаторъ присутствуетъ на правахъ члена вмѣсто вице-губернатора (ст. 12, прим.); въ случаяхъ разсмотрѣнія дѣлъ до благоустройства города Москвы относящихся въ означенномъ присутствіи засѣдаетъ на правахъ члена Московскій оберъ-полицеймейстеръ. Въ городахъ же Петербургѣ, Одессѣ, Кронштадтѣ, Николаевѣ, Керчи и Севастополѣ, а также въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, организуются особыя по городскимъ дѣламъ присутствія.

Вопросы о цѣлесообразности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и для земскихъ, только въ томъ случаѣ, если дѣло идетъ о возвышеніи городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра. Въ другихъ случаяхъ установленный для отмѣны нецѣлесообразныхъ постановленій земскихъ собраній порядокъ примѣняется только для столицъ, губернскихъ и областныхъ городовъ, городовъ, составляющихъ градоначальство, и для тѣхъ уѣздныхъ городовъ, которые внесены въ особое росписаніе, составляемое министромъ внутреннихъ дѣлъ и утверждаемое Высочайшею властью по положеніямъ Комитета Министровъ. Для всѣхъ другихъ городскихъ поселеній эти вопросы разрѣшаются собственною властью министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 88).

Нѣкоторыя постановленія думъ требуютъ утвержденія, однѣ—губернатора, другія—министра внутреннихъ дѣлъ. И въ этомъ отношеніи не всѣ города поставлены въ одинаковыя условія, а проводится различіе между столицами, губернскими, областными и градоначальственными и остальными городами такъ, что кругъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ министерскаго утвержденія, шире для губернскихъ городовъ, чѣмъ для остальныхъ и еще шире—для столицъ (ст. 78 и 79).

Опредѣленіе отношенія городского общественнаго управленія къ правительственной власти дополняется еще спеціальнымъ постановленіемъ, какого нѣтъ въ земскомъ положеніи и которое сохранено въ дѣйствующемъ городовомъ положеніи по настоянію государственнаго совѣта. Въ ст. 10 постановляется именно, что въ „случаѣ наложенія на городъ неустановленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ относящихся до города неправильныхъ распоряженій правительственныхъ, земскихъ и сословныхъ установленій, городское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка; если же ходатайство симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора или высшихъ административныхъ властей, городскому управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ сенатъ. Срокъ для принесенія такихъ жалобъ полагается трехмѣсячный“.

КНИГА V.

МѢСТНОСТИ ПО ОСОБОМУ УЧРЕЖДЕНІЮ УПРАВЛЯЕМЫЯ.

ГЛАВА I.

ФИНЛЯНДІЯ.

Государственное устройство Финляндіи основывается частью на законахъ, существовавшихъ до соединенія страны съ Россіей и утвержденныхъ императоромъ Александромъ I на сеймѣ въ Борго (1809 г.), частью на законахъ, изданныхъ въ теченіи этого столѣтія.

Къ законамъ перваго рода относится:

1) т. наз. „общій законъ“ 1733 г., состоящій главнымъ образомъ изъ узаконеній, относящихся къ области гражданскаго и уголовнаго права, но содержащій и рядъ постановленій, касающихся государственнаго строя.
2) „Форма правленія“ (Regierungs-Formen) 1772 г.; это — конституціонная грамота страны.
3) „акты соединенія и безопасности“ 1789 г.
4) привилегіи сословій.

Къ основнымъ законамъ, изданнымъ въ теченіи этого столѣтія, принадлежитъ сеймовое устройство“ 1869 г., измѣнившее устарѣлыя постановленія по этому предмету.

Особаго закона о престолонаслѣдіи для Финляндіи не существуетъ: лицо, наслѣдующее престолъ имперіи по русскимъ законамъ, наслѣдуетъ его и во Финляндіи. При восшествіи на престолъ, государь и великій князь издаетъ манифестъ, въ которомъ обѣщаетъ охранять основные законы страны и привилегіи и права населенія, принадлежащія ему по закону.

Власть государя является въ Финляндіи не абсолютной, ибо главная норма основныхъ законовъ гласитъ, что страна должна управляться согласно со всѣми существующими законами; при выполненіи же главныхъ правительственныхъ функцій государственной власти, законодательства и управленія госуд. хозяйствомъ, требуется содѣйствіе финляндскаго сейма въ качествѣ непремѣннаго органа.

Главное управленіе великаго княжества распадается на три степени: генералъ-губернаторъ, сенатъ и сеймъ.

I. Генералъ-губернаторъ, назначаемый государемъ, является: a) предсѣдателемъ сената; b) главнымъ начальникомъ гражданской части управленія и c) начальникомъ финляндской арміи (но и русскихъ войскъ, находящихся въ предѣлахъ Финляндіи).

II. Сенатъ, получившій это названіе *) въ 1816 г., есть высшій правительственный органъ страны, и состоитъ изъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью. Общая задача его — содѣйствіе государю и вел. князю при управленіи Финляндіи, частью въ качествѣ органа совѣщательнаго, частью органа съ рѣшающимъ голосомъ.

Кругъ дѣятельности его захватываетъ какъ вопросы законодательства, такъ и административные и судебные. Соотвѣтственно этому характеру онъ распадается на два департамента:

1) департаментъ юстиціи, въ который допускаются исключительно лица съ юридическимъ образованіемъ, ибо онъ является высшимъ судебнымъ органомъ страны. Рѣшенія его суть окончательныя и лишь приговоры къ смертной казни требуютъ утвержденія императора. Для выполненія своихъ судебныхъ обязанностей департаментъ этотъ обыкновенно раздѣляется на двѣ „дивизіи“.
2) департаментъ хозяйственный, завѣдывающій всѣми отраслями управленія, за исключеніемъ дѣлъ судебныхъ и военнаго управленія.

Въ вѣдѣніи хозяйственнаго департамента состоитъ восемь т. наз. „экспедицій“ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ. Во главѣ каждой экспедиціи находится сенаторъ.

Кромѣ отдѣльныхъ для каждаго департамента засѣданій въ сенатѣ имѣютъ мѣсто и общія собранія всѣхъ его членовъ для обсужденія вопросовъ законодательныхъ: т. е. составленія законопроектовъ, предлагаемыхъ сейму, обсужденія сеймовскихъ рѣшеній до передачи ихъ государю и т. д.

Надзоръ за законностью при сенатѣ ввѣренъ прокурору.

III. Финляндскій сеймъ построенъ на строго сословныхъ началахъ. Состоитъ онъ изъ представителей:

1) дворянства; 2) духовенства, въ числѣ которыхъ числятся и депутаты отъ университета и учебныхъ заведеній; 3) горожанъ и 4) крестьянъ.

Члены сейма избираются на прямыхъ выборахъ у духовенства и горожанъ, а для крестьянъ существуютъ косвенные и притомъ двухстепенные выборы. Представители дворянства не избираются, а глава каждой семьи ipso iure участвуетъ въ сеймѣ; изъ этого вытекало то обстоятельство, что численность представителей дворянства далеко превышала численность представителей остальныхъ сословій и не только каждаго въ отдѣльности, но часто всѣхъ вмѣстѣ.

Впрочемъ, нельзя сказать, чтобы это имѣло въ Финляндіи большое значеніе, ибо обыкновенно каждое сословіе засѣдаетъ отдѣльно отъ другихъ и засѣданія, въ которыхъ обсуждается какой-либо вопросъ, происходитъ одновременно, такъ-что вліянія одного сословія на рѣшеніе другого существовать не можетъ.

На общихъ-же собраніяхъ сейма, которыя могутъ имѣть мѣсто по тре-

---

*) Съ 1809—1816 г. онъ существовалъ подъ названіемъ «правительствующій совѣтъ».

бованію по крайней мѣрѣ двухъ сословій, допускается лишь обсужденіе, а не рѣшеніе вопросовъ.

Содержаніе депутатовъ сейма получаютъ не изъ казенныхъ средствъ, а каждый отъ избирателей своего округа. Нельзя однако сказать, чтобы это обстоятельство устанавливало особую зависимость депутатовъ отъ избирателей, потому что размѣръ содержанія опредѣляется до выборовъ, а конечно, въ продолженіи одной сессіи не можетъ быть измѣненъ.

Личныя преимущества члена сейма состоятъ въ томъ, что при обвиненіи въ какомъ-либо преступленіи онъ не можетъ быть арестованъ, исключая случаевъ захвата in flagranti или особаго приговора суда на основаніи слѣдствія. Что-же касается обиды нанесенной чину, то она карается строже нанесенной частному лицу.

За поведеніе въ засѣданіяхъ чины не иначе могутъ быть привлечены къ судебной отвѣтственности, какъ по приговору большинства по крайней мѣрѣ $^5/_6$ наличныхъ членовъ своего сословія.

Не смотря на сословный строй сейма, всетаки въ 1869 г. формулированы закономъ правила западно-европейскихъ конституціонныхъ государствъ, 1) что члены сейма представляютъ интересы всего народа, а не отдѣльныхъ сословій, и 2) что чины общины руководятся исключительно предписаніями основныхъ законовъ страны и не должны принимать приказаній отъ избирателей.

Созывается сеймъ государемъ обязательно каждые три года или и чаще по Высочайшему усмотрѣнію. Открывается и закрывается онъ также государемъ или его уполномоченнымъ.

Право санкціи и иниціативы законовъ предоставлено верховной власти; послѣднимъ правомъ она пользуется наряду съ сеймомъ, исключая извѣстныхъ предметовъ *), перечисленныхъ въ законѣ, относительно которыхъ право иниціативы предоставлено исключительно правительству.

Сейму предоставлены слѣдующія права:

a) участіе въ законодательствѣ: безъ его согласія не допускается ни изданіе закона, ни отмѣна, ни измѣненіе такового. Это правило, само-собою разумѣется, распространяется и на основные законы, о чемъ впрочемъ еще особо упоминается.

b) участіе въ управленіи государственнымъ хозяйствомъ. Относительно бюджета слѣдуетъ замѣтить, что лишь одна часть его подлежитъ утвержденію сейма.

c) управленіе государственнымъ банкомъ.

d) право сноситься непосредственно съ государемъ.

Кромѣ разсмотрѣнныхъ трехъ правительственныхъ органовъ, находящихся въ самой Финляндіи, въ Петербургѣ существуетъ еще одно вѣдомство, учрежденное въ 1826 г., для непосредственнаго доклада дѣлъ, касающихся Финляндіи, государю и великому князю. Оно носитъ названіе

---

*) Иниціатива проектовъ, затрагивающихъ основные законы, принадлежитъ, напр., исключительно государю.

„статсъ-секретаріата по финляндскимъ дѣламъ“ и завѣдывается министромъ—статсъ-секретаремъ. Всѣ дѣла, исходящія отъ генералъ-губернатора или сената и требующія личнаго рѣшенія императора, а также и всѣ сообщенія и рѣшенія послѣдняго, касающіяся Финляндіи, проходятъ черезъ статсъ-секретаріатъ.

Во главѣ мѣстнаго управленія каждый изъ восьми губерній Финляндіи стоитъ губернаторъ и губернское правленіе. Губернаторъ завѣдываетъ главнымъ образомъ полицейскою (въ широкомъ смыслѣ слова) частью управленія.

Каждая губернія распадается на уѣзды; уѣзды—на округа, состоящіе изъ нѣсколькихъ общинъ.

Какъ въ городскихъ, такъ и въ сельскихъ общинахъ проведены начала самоуправленія.

ГЛАВА II.

ГУБЕРНІИ ЦАРСТВА ПОЛЬСКАГО.

Съ 1874 г. намѣстникъ, находившійся до этого времени во главѣ управленія губерніями привислянскаго края, замѣненъ Варшавскимъ генералъ-губернаторомъ, при которомъ съ 1892 г. учреждена должность помощника. Кромѣ общихъ правъ, предоставленныхъ Варшавскому генералъ-губернатору наравнѣ съ остальными генералъ-губернаторами имперіи, за нимъ сохранена въ видѣ временной мѣры власть по наложенію взысканій за проступки, указанные въ особыхъ правилахъ (Выс. утв. полож. кап. Царства Польскаго 20 сент. 1876 г.).

Къ такимъ проступкамъ между прочимъ относятся: нарушеніе правилъ о выдачѣ разрѣшеній на содержаніе оружія и на покупку пороха; неотправленіе вовсе или отправленіе не во время богослуженія въ табельные дни; нарушеніе правилъ о съѣздахъ римско-католическаго духовенства, и вымогательство имъ десятинъ; сооруженіе какихъ-либо памятниковъ въ воспоминаніе событій, имѣющихъ политическое значеніе, ношеніе безъ законно оправданной причины и разрѣшенія надлежащаго начальства траурнаго платья; наконецъ, вообще нарушеніе распоряженій, установленныхъ во время существованія военнаго положенія.

Кромѣ того по закону 1879 г. Варшавскій генералъ-губернаторъ имѣетъ право собственною властью: 1) передавать военнымъ судамъ дѣла объ общихъ преступленіяхъ; 2) высылать лицъ, пребываніе которыхъ въ краѣ будетъ имъ признано вреднымъ; 3) воспрещать изданія, признанныя имъ вредными.

Управленіе каждой изъ десяти губерній, входящихъ въ составъ прежняго Царства Польскаго, ввѣрено губернатору и состоящему подъ его предсѣдательствомъ губернскому правленію (1866).

Устройство этихъ органовъ почти тоже, что и въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію; лишь за губернаторами, подобно тому какъ за генералъ-губернаторомъ, въ видѣ временной мѣры сохранена власть по наложенію взысканій за извѣстные проступки. Компетенція губернаторовъ, вице-губернаторовъ и губернскихъ правленій точно опредѣляется въ томъ смыслѣ, что перечисляются всѣ дѣла, подлежащія: a) личному распоряженію губернатора, b) личному распоряженію вице-губернатора, c) распоряженію губернскаго правленія подъ предсѣдательствомъ или губернатора или вице-губернатора, наконецъ d) самостоятельному распоряженію губернскаго правленія.

Дѣлами казеннаго управленія въ губерніяхъ завѣдываютъ казенныя палаты, на основаніяхъ общаго губернскаго учрежденія.

Губерніи дѣлятся на уѣзды. Управленіе уѣздомъ поручается, подъ непосредственнымъ начальствомъ губернатора и губернскаго правленія, уѣздному начальнику и состоящему при немъ уѣздному управленію. Уѣздный начальникъ въ то-же время является ближайшимъ начальникомъ особой полицейской команды въ своемъ уѣздѣ, состоящей подъ названіемъ „земской стражи“ въ городахъ и уѣздахъ для мѣстнаго надзора и охраненія порядка и общей безопасности.

Въ основаніи самоуправленія, предоставленнаго населенію привислянскаго края, лежитъ именной указъ объ устройствѣ сельскихъ гминъ въ Царствѣ Польскомъ 19 февраля 1864 г., которому предшествовалъ извѣстный, непринятый проектъ Вѣлепольскаго.

По указу этому каждая сельская гмина слагается: 1) изъ деревень и колоній, крестьянами разныхъ наименованій населенныхъ; 2) изъ фольварковъ или мызъ помѣщиковъ и прочихъ землевладѣльцевъ и 3) изъ посадовъ. Завѣдываніе общественными дѣлами въ гминахъ и сельскихъ обществахъ поручается общественнымъ сходамъ и лицамъ, сими сходами избираемымъ: гминнымъ войтамъ и солтысамъ. Право участвовать въ гминномъ сходѣ имѣетъ каждый совершеннолѣтній домохозяинъ, владѣющій въ предѣлахъ гмины, на правахъ личной собственности, не менѣе какъ тремя моргами земли.

Вѣдѣнію гминнаго схода, рѣшенія котораго считаются дѣйствительными, если на немъ присутствовали войтъ или заступающій его мѣсто солтысъ и не менѣе половины домохозяевъ, имѣющихъ голосъ, принадлежатъ между прочимъ: избраніе войта; постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, касающихся хозяйственныхъ или общественныхъ интересовъ цѣлой гмины; назначеніе и раскладка гминныхъ сборовъ и повинностей; распоряженіе общественнымъ недвижимымъ имуществомъ и т. д.

Вѣдомству гминнаго войта подлежатъ всѣ безъ исключенія лица, проживающія въ предѣлахъ гмины; съ другой стороны онъ самъ долженъ безпрекословно исполнять всѣ законныя требованія уѣзднаго начальника, судебныхъ мѣстъ, а равно всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства.

Обязанности его носятъ характеръ какъ полицейскій (объявлять законы и распоряженія правительства, заботиться о соблюденіи порядка, предотвра-

щать пожары и т. д.), такъ и общественный и административный (созывать и распускать гминный сходъ, предлагать на его разсмотрѣніе дѣла, выдавать жителямъ паспорты и т. п.). Притомъ войтъ обязанъ по всѣмъ вопросамъ испрашивать мнѣнія уполномоченныхъ, назначаемыхъ сходомъ, и солтысовъ. При маловажныхъ полицейскихъ проступкахъ онъ пользуется извѣстной карательной властью, въ томъ смыслѣ, что можетъ подвергать виновныхъ аресту и назначать небольшіе штрафы.

Войтъ избирается на три года и не въ правѣ не принять выбора, исключая извѣстныхъ, закономъ указанныхъ, случаевъ.

Упомянутые уже нѣсколько разъ „солтысы“ суть помощники войта и занимаютъ относительно сельскаго схода и сельскаго общества, которое образуютъ крестьяне одной деревни или колоніи, владѣющіе въ ней недвижимою собственностью, почти то же положеніе, что войты относительно гминнаго схода и гмины. Избираются они на сельскихъ сходахъ, компетенція которыхъ также соотвѣтствуетъ компетенціи гминныхъ сходовъ въ меньшихъ размѣрахъ.

Для надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ состоятъ Комиссары по крестьянскимъ дѣламъ; комиссары въ отличіе отъ земскихъ начальниковъ имѣютъ только административныя функціи. Они назначаются Министромъ Вн. Д. по 1 на уѣздъ. Кромѣ надзора за крестьянскимъ управленіемъ, комиссары разрѣшаютъ споры по сервитутамъ: Инстанція, надзирающая за комиссарами, Губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе.

ГЛАВА III.

КАВКАЗСКІЙ КРАЙ И ЗАКАСПІЙСКАЯ ОБЛАСТЬ.

Кавказскій край, получившій свое окончательное устройство учрежденіями 1889 г., состоитъ изъ двухъ частей: 1) сѣвернаго Кавказа и 2) Закавказья, которые въ свою очередь распадаются на губерніи и области. Губерніи дѣлятся на уѣзды, а области—на отдѣлы и округи.

Управленіе Кавказскаго края составляютъ: 1) главноначальствующій гражданскою частью (онъ же командующій войсками Кавказскаго военнаго округа) и его помощникъ; 2) Совѣтъ главноначальствующаго; 3) управленія отдѣльныхъ частей разныхъ вѣдомствъ; 4) мѣстныя учрежденія административныя; 5) установленія судебныя.

Особыя полномочія, которыми кавказскій главноначальствующій отличается отъ остальныхъ генералъ-губернаторовъ имперіи весьма обширны. Важнѣйшимъ изъ нихъ можно назвать его право, формулированное 9 ой ст. учрежденія, въ которой говорится, что въ тѣхъ случаяхъ, когда въ указахъ правительствующаго сената объ исполненіи общихъ по государству мѣръ, предписанныхъ порядкомъ законодательнымъ или исполнительнымъ, не будетъ

особо сказано, что онѣ распространяются также на Закавказье и на тѣ части Кубанской и Терской области, которыя заняты туземнымъ населеніемъ, главноначальствующему предоставляется, буде онъ, по обстоятельствамъ, найдетъ примѣненіе которой либо изъ означенныхъ мѣръ въ указанныхъ мѣстностяхъ неудобнымъ, сообщить подлежащему министерству въ теченіи двухъ мѣсяцевъ со времени полученія указа, причины, по которымъ онъ полагаетъ не распространить его на упомянутыя мѣстности. Кромѣ того, главноначальствующій въ правѣ въ особо важныхъ случаяхъ пріостанавливать, подъ личною своею отвѣтственностью, общія распоряженія министровъ и главноуправляющихъ о порядкѣ исполненія мѣстными учрежденіями законовъ и мѣръ.

За исключеніемъ установленій и чиновъ контрольнаго вѣдомства, всѣ вообще находящіяся въ предѣлахъ края административныя и общественныя учрежденія и должностныя оныхъ лица подлежатъ надзору главноначальствующаго.

Въ извѣстныхъ случаяхъ главноначальствующему предоставляется право удалить лицъ туземнаго населенія, оказавшихся вредными для общественнаго порядка и безопасности, въ особо имъ избранную мѣстность кавказскаго края или мѣстность, назначаемую министромъ внутреннихъ дѣлъ; высылать иностранныхъ подданныхъ и т. д.

Управленіе Кутаисской губерніей и области Дагестанской и Карсской ввѣряется военнымъ губернаторамъ. Кромѣ того, еще нѣкоторыя губерніи и области Кавказскаго края управляются по особымъ правиламъ.

Исключительныя постановленія существуютъ еще относительно горскаго населенія: начальникамъ областей, атаманамъ отдѣловъ и окружнымъ начальникамъ предоставляется въ случаяхъ, когда мѣры, указанныя положеніемъ о сельскомъ (аульномъ) управленіи, окажутся недостаточными для охраненія въ той или другой мѣстности общественнаго порядка, подвергать виновныхъ туземцевъ, не состоящихъ на государственной службѣ и неимѣющихъ военныхъ или гражданскихъ чиновъ, аресту или денежному взысканію.

Закаспійская область, соединенная прежде съ кавказскимъ краемъ, съ 1890 г. въ порядкѣ общаго управленія состоитъ на основаніи временнаго положенія въ непосредственномъ вѣдѣніи военнаго министерства, а мѣстное областное управленіе возлагается на начальника области, съ подчиненіемъ ему и расположенныхъ въ области войскъ.

Начальнику области предоставляются всѣ права и обязанности губернаторовъ по общему учрежденію губернскому, а кромѣ того онъ пользуется еще рядомъ особыхъ правъ, главнымъ образомъ съ цѣлью сохраненія внутренняго порядка и спокойствія, а также огражденія неприкосновенности нашихъ границъ отъ вторженія непріятеля и разбойничьихъ шаекъ сосѣднихъ народовъ. При начальникѣ состоитъ военно-областной совѣтъ.

Область дѣлится на пять уѣздовъ, управленіе которыми сосредоточивается въ лицѣ уѣздныхъ начальниковъ, назначаемыхъ изъ военныхъ чиновъ.

Туземное населеніе, для управленія онымъ, раздѣляется на волости и аулы. Распредѣленіе туземцевъ по волостямъ и ауламъ соображается съ мѣстными удобствами для завѣдыванія населеніемъ, съ порядкомъ кочеванія на-

селенія или пользованія имъ поземельными угодьями, а гдѣ необходимо — и съ родовымъ его раздѣленіемъ. Волостью завѣдываетъ волостной управитель, ауломъ — аульный старшина.

ГЛАВА IV.

СИБИРЬ.

На основаніи правилъ учрежденія сибирскаго 1822 г., и различныхъ, послѣдовавшихъ впослѣдствіи, продолженій къ нему, управляются теперь:

1) Иркутское генералъ-губернаторство; 2) Приамурское генералъ-губернаторство; 3) губерніи Тобольская и Томская.

Правила, формулированныя въ этомъ учрежденіи, относятся главнымъ образомъ къ иркутскому генералъ-губернаторству съ той оговоркой, что они примѣняются и къ остальнымъ названнымъ частямъ Сибири во всѣхъ случаяхъ, на кои въ ихъ особыхъ учрежденіяхъ не содержится изъятій.

Управленіе иркутскаго ген.-губернаторства имѣетъ четыре степени: 1) управленіе главное; 2) управленіе губернское; 3) управленіе окружное и городское; 4) управленіе волостное и инородное.

Главное управленіе сосредоточивается въ лицѣ генералъ-губернатора, къ непосредственному дѣйствію котораго принадлежатъ предметы, относящіеся: 1) къ надзору за движеніемъ дѣлъ, 2) къ разрѣшенію сомнѣній въ исполненіи законовъ, 3) къ управленію госуд. хозяйствомъ. Всѣ учрежденія, какъ губернскія, такъ и особенныя, подчиняются генералъ-губернатору, исключая судебныхъ мѣстъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда, по полученію новаго узаконенія возникнутъ неудобства при его исполненіи, генералъ-губернатору предоставляется подобное право, что и кавказскому главноначальствующему: именно, выслушавъ мнѣнія губернскихъ вѣдомствъ, пріостановить исполненія и предоставить заключенія свои на уваженіе сенату. Но въ такомъ однако случаѣ его представленія не останавливаютъ: a) сборъ податей и налоговъ и b) движеніе войскъ. Общее губернское управленіе составляютъ губернаторъ и губернскій совѣтъ. Изъ числа дѣлъ общаго управленія одно зависитъ непосредственно отъ рѣшенія губернатора, другія должны быть предварительно соображены и уважены въ совѣтѣ.

Губерніи и области дѣлятся на округи, а округи на волости и инородныя управы. Въ округахъ состоятъ окружные суды, окружныя полицейскія управленія и казначейства.

ГЛАВА V.

ТУРКЕСТАНЪ И СТЕПНЫЯ ОБЛАСТИ.

Управленіе Туркестанскаго края, состоящаго изъ трехъ областей (Сыръ-Дарьинской, Ферганской и Самаркандской), составляютъ 1) главное упра-

вленіе, 2) управленіе отдѣльными частями разныхъ вѣдомствъ, 3) мѣстныя административныя управленія.

Главное управленіе ввѣряется генералъ-губернатору подъ высшимъ завѣдываніемъ военнаго министра. Подобно и другимъ генералъ-губернаторамъ окраинъ и туркестанскій, наряду съ общими генералъ-губернаторскими правами, пользуется еще нѣкоторыми особыми полномочіями, каково напр. то, что ему предоставляется высылка вредныхъ, по политической неблагонадежности, туземцевъ въ назначенныя, по соглашенію съ министромъ Внутр. Д., мѣстности имперіи, на срокъ не свыше пяти лѣтъ.

При генералъ-губернаторѣ состоитъ совѣтъ, заключенія котораго имѣютъ значеніе частью лишь совѣщательное, частью-же рѣшающее, съ тѣмъ однако, что генералъ-губернатору, въ случаѣ несогласія его съ мнѣніемъ большинства, предоставляется право, не приводя состоявшееся постановленіе въ исполненіе, передать вопросъ на разрѣшеніе надлежащаго министерства.

Областное управленіе образуютъ: военный губернаторъ и областное правленіе. Области дѣлятся на уѣзды, административно-полицейское завѣдываніе которыми сосредоточивается въ лицѣ уѣзднаго начальника. Осѣдлое туземное населеніе въ каждомъ уѣздѣ раздѣляется на волости, а послѣднія— на сельскія общества (аксекальства). Волости завѣдываются волостными управителями, избираемыми на волостномъ съѣздѣ выборныхъ отъ сельскаго схода, а сельскія общества—сельскими старшинами, избираемымы сельскимъ сходомъ. У осѣдлыхъ туземцевъ, а также и у кочевниковъ Туркестанскаго края имѣются особые народные суды, разрѣшающіе подсудныя имъ дѣла на основаніи существующихъ въ каждой части населенія обычаевъ; его составляютъ: 1) единоличные судьи, 2) съѣзды судей и 3) чрезвычайные съѣзды. Судъ этотъ совершается гласно и публично.

Почти тождественное устройство, что Туркестанскій край, включая даже и народные суды, имѣютъ: 1) Степное генералъ-губернаторство, состоящее изъ областей Акмолинской, Семипалатинской и Семирѣченской; и 2) области Уральская и Тургайская, управляемыя военными губернаторами.

Обеликов

Русское

государственн

право

1 2

М Ф