

Н. М. Коркунов
Русское государственное право¹
(извлечение)

Начало законности в нашем государственном быту не явилось результатом какого-нибудь одного законодательного постановления, а сложилось как плод постепенного развития государственной жизни. Самоограничение власти правом составляет необходимое условие каждого сколько-нибудь развитого государственного быта. Прежде всего самое могущество государственной власти может окрепнуть и утвердиться только под условием подчинения власти началам права, так как только тогда в гражданах может развиваться чувство законности, делающее для них повиновение власти долгом. Деспотическая власть, при всей суровости внешнего проявления, никогда не может быть достаточно сильной и твердой именно потому, что она опирается только на физическую силу, а не на сознание нравственного долга ей повиноваться.

Сознание долга действует всегда и постоянно, а физическое принуждение не может быть непрерывным. Мало того, чтобы не сделаться совершенно невыносимым для населения, и не вызвать взрыва народного гнева, оно должно по необходимости ограничиваться в своем приложении лишь более важными случаями. Маловажные случаи нарушения установленного порядка оставляются без противодействия. Посему государственный порядок в деспотических государствах, при всей жестокости мер, направленных к его поддержанию, никогда не бывает прочен. Итак, вот первое основание, побуждающее власть подчиняться началам права: чувство законности, лояльности составляет одно из надежнейших обеспечений силы и прочности государственной власти, а чувство это может развиваться в гражданах только при том условии, если сама власть в своей деятельности будет им являть пример строгого уважения к праву.

Но к этому присоединяется еще и другое основание. При сколько-нибудь широком развитии государственной деятельности нельзя обойтись без целой системы подчиненных учреждений. Невозможно им всем предоставить полную свободу действовать по собственному усмотрению. Это значило бы установить полную анархию. Но почти так же невозможно подчинить их деятельность непосредственному личному контролю главы государства. Патриархальное личное управление осуществимо лишь в весьма небольших государствах и притом с слабо развитой правительственной деятельностью. С расширением задач государственного управления поэтому становится решительно необходимым строгое подчинение деятельности всех органов власти определенным законам. Только при сем условии государственные учреждения будут органами власти, исполнителями ее велений, а не самостоятельными властителями, действующими каждое в своем особом интересе и потому деятельностью своею не упрочивающими целостность и единство государства, а разрушающими его.

¹ См.: Русское государственное право : пособие к лекциям. СПб. : Книжный магазин А. Ф. Цинзерлинга, бывший Мелье и Ко, 1892. Т. 1 : Введение и общая часть. С. 157—164.



Итак, развитие государственной жизни само собою приводит к тому, что осуществление государственной власти получает правомерный характер. Но это может совершиться двумя путями, в двух различных формах. Государственной власти может быть противопоставлено субъективное право отдельных сословий, отдельных местностей, отдельных граждан. Тогда правомерность получит характер ограничения власти. Государственная власть как бы раздробится. Монарх перестанет сосредоточивать в своих руках всю полноту верховной власти, словом — получится монархия ограниченная. Государственный строй будет тогда основываться на соглашении различных субъективных прав, получит как бы договорный характер. Но может быть и так, что власти будет противопоставлено не субъективное, а объективное право, — не чужое право, а норма, закон. В таком случае власть подчинится праву, не будучи, однако, ограничена сама каким-нибудь правом. Власть останется во всей своей полноте в руках монарха и в основании государственного строя окажется не субъективное начало договора, а объективное — закона.

Первым путем шло развитие государственной жизни на Западе, где и получила представительная монархия; вторым — у нас, в России, выработавшей правомерную, но самодержавную монархию. В чем же заключаются причины такого сугубо своеобразного развития русской государственной жизни? Причины эти заключаются частью в особенных условиях развития у нас монархической власти, частью — в особенных условиях нашей общественной жизни. На Западе королевская власть развилась из власти местных князей, являвшихся прежде всего вотчинниками определенной области, и потому представителями местных и сословных, а не национальных интересов. Чтобы возвыситься до положения представителей государственной власти, они нуждались в занесенных извне формулах римского права, в фикции преемства римской императорской власти. Но все это не могло заслонить их местного, вотчинного и сословного происхождения. В своем стремлении присвоить себе всю полноту власти государственной, они встречались с правами других землевладельцев, с ними приходилось считаться, вступать с ними в компромиссы, противопоставлять им поддержку городского сословия, приобретенную опять ценой выговоренных уступок. Таким образом, королевская власть встречалась на каждом шагу с противопоставляемыми ей правами. Будучи сама местного, сословного происхождения, она не могла стать выше местного и сословного противодействия, а вынуждена была идти на уступки, ограничения.

Совершенно в ином положении находились наши князья: они не были вотчинниками отдельных областей. Князья наши не оседали в отдельных княжениях, а, являясь членами одного общерусского княжеского рода, в силу сего самого были с самого начала представителями идеи национального единства. Представители отдельных волостей не могли бы поэтому противопоставить князю своих прав как равносильных. Национальная идея, которую олицетворял собою князь, была выше всяких местных интересов или прав. Правда, позднее и у нас князья оседают и обнаруживают на севере стремление превратиться в вотчинников своих волостей, и это стремление сказалось именно в той части русской земли, где сложилась и развилась царская власть, объединившая русские земли в одно могущественное государство.

И любопытно, что московским князьям XV и XVI веков для обоснования своих притязаний быть не только местными князьями-вотчинниками, но и царями всей Руси, понадобились, подобно западным королям, римские формулы и фикция византийского наследия. Но со смертью Федора Иоанновича пресекается династия московских царей-вотчинников. «Богом избранный» царь Михаил Федорович правит, конечно, не как московский вотчинник, а как представитель народного единства, сказавшегося с такою силою в самом акте его избрания. В тяжелом деле строения разоренного долгой смутою государства он опирается не на какие-либо отдельные чины Московского государства, а на исконную хранительницу русского единства — церковь. И вместе с установлением новой династии совершенно выходит из моды теория византийского наследия. В ней не было уже более надобности.

К этой особенности в положении представителей власти присоединялись и своеобразные условия нашего общественного быта. На Западе сравнительно густое население, не имевшее, куда уйти от теснившей его правительственной власти, по необходимости вынуждалось к борьбе, к отстаиванию своей свободы, своих прав и, под влиянием борьбы, складывалось в определенные, резко обособленные сословия, противопоставлявшие государственной организации свою сословную организацию. Государственная власть тут на каждом шагу в своем развитии сталкивалась с ограничивающими ее сословными или индивидуальными правами, и потому установление правомерности государственного управления неизбежно принимало характер ограничения власти субъективными правами подданных.

Не то было на Руси. Широкий простор нашей земли, бесконечные степи, окружавшие ее окраины, давали возможность недовольным элементам общества избегать борьбы с властью, уходя от ее стеснений в безлюдные степи, колонизируя их и тем подготавливая будущее разрастание Русского государства. Недовольные у нас не брались за оружие, а разбегались. При такой подвижности населения государству не приходилось бороться за власть, не приходилось отстаивать свои права против враждебных притязаний. Главная задача государственной власти сводилась к тому, чтобы собрать полуоседлое население и как-нибудь устроить его. При таких условиях вопрос ставился естественно уже не о субъективных правах, а о порядке, о законе.

Отсутствие скученности и простой оседлости населения делало невозможным и образование сколько-нибудь организованных сословий. Государственной организации у нас не противопоставлялась никакая другая общественная организация. Самые сословные разницы являлись у нас созданием государственной власти, а не ее ограничением.

В силу всех этих условий начало правомерности получило в нашем государственном устройстве строго объективную форму.

Осуществление государственной власти регулируется у нас не субъективными правами отдельных сословий и личностей, а объективными правами, обычаями и законом. Правомерность установилась у нас не как продукт борьбы сословий и общественных классов за свои права, а как объективное требование порядка. Законность является в нашей государственной жизни не ограничением, извне навязанным власти, а собственным ее созданием. Посему развитие законности



не обуславливалось у нас развитием политических прав. Мы имеем полную обеспеченность собственности, независимый суд, самоуправление — и вовсе лишены политических прав. Между тем на Западе именно развитие политических прав, ограничивающих власть, являлось основой и обеспеченной частной собственностью, и независимости суда, и развития местного самоуправления.

Итак, наше государственное устройство характеризуется тем, что правомерность выразилась у нас в объективной форме законности. Но в чем практические гарантии законности? В самодержавной монархии обеспечение законности управления мыслимо в двух различных формах, двумя различными путями.

Мыслим, во-первых, такой порядок вещей, что самодержавная власть ограничит свою деятельность, по крайней мере в делах внутреннего управления, исключительно одной только законодательной функцией. Неограниченный монарх станет только издавать законы: управление государством на основании изданных им законов будет всецело предоставлено подчиненным органам власти. При таких условиях власть монарха останется вполне неограниченной, так как ему будет принадлежать высшая, все определяющая функция власти — функция законодательная, и вместе с тем между законами и другими актами власти будет проведена резкая и вполне определенная грань. Этот путь обеспечения начала законности к действительности являлся у нас господствующим политическим идеалом в XVIII веке: монарх — законодатель, а под ним определенная система подчиненных властей, действующих на основании исходящих от монарха законов. Идеал этот, однако, не осуществился на деле и едва ли он осуществим. Выработка законов, т.е. общих правил, — функция мало подходящая к единоличной власти. Составление законопроектов требует таких обширных и разносторонних сведений, часто совершенно специального, технического характера, что совмещение их в одном лице дело совершенно невозможное.

И в неограниченной монархии фактически законопроекты вырабатываются коллегиями. Единоличная власть, напротив, всего пригоднее к разрешению частных вопросов текущей государственной жизни, в особенности вопросов, не допускающих общей нормировки абстрактными правилами, а требующих каждый раз специального решения, соображенного со всеми индивидуальными особенностями данного конкретного случая. Тут именно, а не в законодательстве, могут сказаться вполне все преимущества сосредоточения всей государственной власти в одном лице: энергия, быстрота и, что особенно важно, безраздельная нравственная ответственность за каждое принятое решение. Не в выработке общих абстрактных правил, а в решении конкретных вопросов, выдвигаемых текущей государственной жизнью, особенно пригодна единоличная власть как живое олицетворение государственной идеи. Посему, конечно, всякий сколь-нибудь деятельный монарх никогда не ограничивает своей деятельности только законодательством, а всегда стремится к непосредственному руководству текущей государственной жизни.

Но возможно ли при осуществлении монархом законодательной правительственной функции провести грань между законом и другими актами монарха и тем обеспечить законность управления? Достигнуть сего можно чрез установление для законодательных актов особых отличительных форм, и сим путем идет наше действующее законодательство.

Уже с самого начала настоящего столетия, с царствования Александра I, законодательство наше намечает сей новый путь к упрочению законности в государственном управлении. Сферу непосредственного действия монарха не стремятся уже более ограничивать одной функцией законодательства, но стараются установить различные формы для изъявления Высочайшей воли в порядке законодательном и в порядке исполнительном, разграничить, следовательно, и в области верховного управления законодательство и исполнение, законы и указы. Сие обособление законодательных постановлений верховной власти от других Высочайших повелений, не имеющих законодательного характера, выразилось в учреждении Государственного совета как установления, нарочито приуроченного к осуществлению законодательной функции.

Такое значение Государственного совета сложилось на деле, так сказать, силою вещей. Сперанский, по плану которого выработано было образование Совета в 1810 г., видел в Совете лишь первое начало задуманного им государственного преобразования. Если бы весь план Сперанского осуществился, Государственный совет не мог бы стать органом законодательным. Эта функция перешла бы тогда к Государственной думе, а Государственный совет, подобно французскому Conseil d'état, стал бы только правительственным советом. Но предположение об учреждении Государственной думы как законодательного собрания не осуществилось.

Законодательная функция сосредоточилась в Государственном совете, а учреждением, содействующим государю в осуществлении его собственно правительственных функций, стал Комитет министров, к которому и перешли все административные дела, отнесенные Сперанским к ведению Совета.

Ввиду того, что разграничение законодательства и исполнения не осуществилось в той форме, какую имел в виду Сперанский, он игнорировал установившееся на деле разграничение в форме обособления Совета и Комитета, и в своих беседах о законах утверждает, что «различие между законами и повелениями неприметно в образе их исполнения»². В силу того авторитета, какой естественно имеет мнение Сперанского как составителя Свода законов, высказанное им отрицание различия между законами и повелениями сделалось господствующим в нашей юридической литературе. Однако в Основных законах совершенно ясно высказалось стремление провести различие между законами и другими Высочайшими повелениями. Посему нельзя не согласиться с мнением проф. Градовского, что по нашему действующему праву не всякое изъявление Высочайшей воли имеет силу закона, а только облеченное в определенную форму.

Но в чем же заключается отличительная форма законов по нашему праву? Разрешение сего вопроса надобно, конечно, искать в том отделе Основных законов, в котором говорится «О составлении законов». Отдел сей образуют ст. 49—52, и в одной из них, именно 50-й, сказано, что «все предначертания законов рассматриваются в Государственном совете». Следовательно, предварительное рассмотрение дела в Государственном совете и следует считать отличительным признаком закона. И в самом деле в нашей административной практике, «законодательным порядком» обозначается именно проведение дела

² Сборник Русск. истор. общ. Т. 30. С. 378.



через Государственный совет. Если так, то Высочайшие повеления, состоявшиеся без предварительного рассмотрения дела в Совете, должны быть признаны изъявлениями Высочайшей воли в порядке управления, а не законами.

Для полноты обеспечения законности недостаточно, однако, установления различных форм для изъявления Высочайшей воли в порядке законодательном и в порядке управления. Необходимо, сверх того, предупредить возможность смешения и слияния этих форм на практике. А это возможно лишь одним путем — отделением судебной власти от власти законодательной и власти исполнительной. Судебная власть призвана решать все споры о праве, и в том числе, конечно, вопрос о том, что составляет в данное время действующий закон. Если функция эта в своем осуществлении соединится с функцией законодательной, то невозможно будет на практике строго выдержать разграничение изъявлений Высочайшей воли в законодательном порядке и в порядке управления. Только тогда, если столкновение раз изданного закона будет предоставлено независимо организованным судам, возможно будет обеспечить строгое разграничение законов и иных актов Высочайшей воли. Для подзаконного суда текст закона, безусловно, обязателен, для самой же верховной власти он не может иметь такого значения.

До прошлого царствования судебная власть у нас не была отделена от законодательной. Судебные дела зауряд восходили до Государственного совета и решались Верховной властью. Отсюда получалось то неудобство, что судебные решения получали форму и авторитет закона. Судебная реформа 1864 года изменила это положение, отделив судебную власть от законодательной и тем установив новое обеспечение законности в нашем государственном строе, и вместе с тем с особенною силою выдвинула значение различия законов и иных Высочайших повелений.