

**В.М. Устинов, И. Б. Новицкий, М. Н.
Гарнет**

**Основные понятия русского
государственного,
гражданского и уголовного
права**

Общедоступные очерки

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 34
ББК 67
В11

В.М. Устинов
В11 Основные понятия русского государственного, гражданского и уголовного права: Общедоступные очерки / В.М. Устинов, И. Б. Новицкий, М. Н. Гарнет – М.: Книга по Требованию, 2016. – 258 с.

ISBN 978-5-518-07184-1

ISBN 978-5-518-07184-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2016

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2016

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первозданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

было субъективных точек зрѣнія и партійно-политическаго элемента. Русскій читатель въ послѣднее время не можетъ пожаловаться на скудость политической литературы самыхъ разнообразныхъ оттѣнковъ, проведеніе же опредѣленной политической точки зрѣнія, съ одной стороны, было бы неумѣстно въ книгѣ, предназначенной служить элементарнымъ руководствомъ, съ другой стороны, встрѣтилось бы и съ большими затрудненіями при составленіи книги нѣсколькими лицами.

Первый, сколько намъ извѣстно, для Россіи опытъ написанія элементарнаго юридическаго руководства коллективнымъ трудомъ нѣсколькихъ авторовъ, конечно, не можетъ быть удачнымъ во всѣхъ отношеніяхъ, тѣмъ болѣе, что работу пришлось вести довольно спѣшно, въ виду стремленія составителей выпустить книгу къ началу учебнаго 1906/7 г. Составители будутъ весьма признательны за каждое указаніе въ печати на недостатки ихъ произведенія и, кромѣ того, надѣются воспользоваться указаніями собственнаго преподавательскаго опыта въ средней школѣ для переработки книги въ слѣдующихъ изданіяхъ, если таковыя понадобятся.

Профессоръ *В. М. Хеостовъ*.

Москва, 15 августа, 1906 г.

Русское государственное право.

(Составилъ В. М. Устиновъ).

Г Л А В А I.

Верховная власть.

§ 1. Существо верховной власти.

Ст. 4 основныхъ законовъ, утвержденныхъ 23 апрѣля 1906 года, гласить: „Императору Всероссійскому принадлежить верховная самодержавная власть“.

Прежде, по старой редакціи основныхъ законовъ, ст. 1 Св. Зак. I т., I ч. постановляла: „Императоръ Всероссійскій есть монархъ самодержавный и неограниченный“.

Такимъ образомъ въ новой редакціи основныхъ законовъ отсутствуетъ признакъ *неограниченности* власти монарха.

Это изложеніе является результатомъ коренной реформы русскаго государственнаго строя, возвѣщенной манифестомъ 17 октября 1905 года и осуществленной законодательными актами 20 февраля и 24 апрѣля 1906 года.

Сущность этой реформы сводится къ слѣдующему.

Законная воля монарха неограниченнаго являлась безусловно рѣшающей. Содержаніе закона въ конечномъ счетѣ опредѣлялось свободнымъ усмотрѣніемъ монарха. Въ этомъ смыслѣ неограниченный монархъ стоялъ выше закона,—надъ закономъ.

Нынѣ, какъ сказано въ ст. 7 основныхъ законовъ: „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой“. Смыслъ слова „единеніе“, употребленнаго здѣсь, раскрывается въ ст. 44 осн. зак., по силѣ коей „никакой новый

законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора“.

Такимъ образомъ нынѣ законодательная дѣятельность опредѣляется не исключительно волею монарха, а совершается по соглашенію Государя съ высшими законодательными установленіями—Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, при чемъ соучастіе въ законодательной работѣ между ними распредѣляется такъ, что Совѣтъ и Дума устанавливають содержаніе закона, а сообщеніе ему обязательной силы исходитъ отъ монарха. Поэтому Государь можетъ не утвердить, отвергнуть принятый Государственнымъ Совѣтомъ и Думою законопроектъ, но онъ не можетъ измѣнить собственною единоличною властью его содержанія, равно какъ не можетъ издать законъ безъ одобренія Совѣта и Думы (по крайней мѣрѣ, внѣ предѣловъ, указанныхъ основными законами. Объ этомъ ниже).

Слѣдовательно, нынѣ законодательная власть монарха перестала быть неограниченной. Въ связи съ этимъ стоитъ то обстоятельство, что всѣ важнѣйшіе акты монарха въ области управленія должны быть, въ силу основныхъ законовъ, подписаны тѣмъ или другимъ министромъ, а министры отвѣтственны предъ Совѣтомъ и Думой за закономѣрность своихъ дѣйствій.

Но неограниченность и не является необходимымъ признакомъ власти монарха. Эта мысль ясно выражена въ большинствѣ европейскихъ монархическихъ конституцій. Такъ напр., въ § 1 отд. II баварской конституціи сказано: „Король есть глава государства; онъ соединяетъ въ себѣ всѣ права верховной власти и осуществляетъ ихъ согласно даннымъ имъ и установленнымъ въ настоящей конституціи постановленіямъ“ ¹⁾. Еще точнѣе выражено существо власти конституціоннаго короля въ саксонской конституціи. § 4 ея гласитъ: „Король—суверенный органъ государства; онъ соединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ее въ предѣлахъ, строго установленныхъ конституціей“ ²⁾.

¹⁾ Цитировано по Сборнику В. М. Гессена и бар. Польде: „Современныя конституціи“, т. I, стр. 47.

²⁾ Тамъ же, стр. 452.

По современнымъ научнымъ воззрѣнiямъ, верховная власть является (см. В. М. Хвостовъ: „Общая теорiя права“, §§ 3, 4 и 6), важнѣйшимъ отличительнымъ признакомъ государства. Существо ея заключается въ ея самостоятельности, въ совершенной независимости при рѣшенiи вопросовъ, входящихъ въ кругъ ея вѣдомства, въ ея неподчиненности другой власти и въ вытекающей отсюда безусловности повиновенiя ей. Такая власть принадлежитъ государству въ его цѣломъ. Но осуществленiе ея возлагается на тѣ или иные органы государства, при чемъ среди такихъ органовъ въ каждомъ государствѣ имѣется высшiй органъ, который объединяетъ дѣятельность государства, приводитъ въ движенiе государственный механизмъ и имѣетъ власть окончательной санкцiи измѣненiя правопорядка въ государствѣ.

Въ монархiяхъ такимъ высшимъ органомъ является монархъ. Соотвѣтственно этому назначенiю опредѣляются права и преимущества монарха.

§ 2. Права Государя Императора.

Права Государя Императора, какъ высшаго органа государственной власти, призваннаго объединять и направлять государственную дѣятельность, распространяются на всѣ области проявленiя государственной власти.

I. Права монарха въ области законодательства.

Такъ, въ области законодательства ему принадлежать слѣдующiя права:

Созывъ Государственного Совѣта и Государственной Думы. Прежде всего онъ приводитъ въ движенiе и обуславливаетъ дѣятельность всего законодательнаго механизма. Его указами созываются Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, при чемъ законъ не указываетъ срока, къ которому они должны быть созваны. Онъ требуетъ лишь ежегоднаго созыва. Косвенно, однако, законъ ставитъ извѣстные предѣлы усмотрѣнiю монарха въ этомъ вопросѣ. Именно къ началу смѣтнаго періода (1 января) должна быть утверждена государственная роспись расходовъ и доходовъ. Для достиженiя этой цѣли въ законѣ 8 марта 1906 года установлено, чтобы разсмотрѣнiе Государственной Думой госу-

дарственной росписи было окончено къ 1 декабря, а внесена на разсмотрѣніе Думы и Совѣта роспись должна быть къ 1 октября; финансовыя же смѣты отдѣльных вѣдомствъ должны поступать въ Думу и Совѣтъ, начиная съ 1 сентября. Слѣдовательно, очевидно, къ этому сроку должны быть уже созданы эти установленія.

Въ нѣкоторыхъ европейскихъ конституціяхъ (напр. въ бельгійской, ст. 70) установлено, что палаты собираются по собственному праву, если король не созоветъ ихъ къ опредѣленному сроку. Чаше, почти во всѣхъ конституціяхъ, предусмѣрено право собранія парламента по собственному почину (или по созыву исполнительной власти—министровъ) въ случаѣ смерти короля или тяжелой его болѣзни, дѣлающей его неспособнымъ къ управленію. Въ русскихъ основныхъ законахъ случаи эти не предусмѣрены.

Отсрочка засѣданій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Высочайшими указами устанавливается перерывъ въ дѣятельности Думы и Совѣта, а также закрывается ихъ сессія. И здѣсь воля монарха не обусловлена никакими сроками. Большинство европейскихъ конституцій рѣшаетъ этотъ вопросъ иначе. Нѣкоторыя (напр. англійская) вообще не допускаютъ перерыва (отсрочки) засѣданій парламента волею монарха, а лишь по рѣшенію самого парламента. Другія (и такихъ большинство) устанавливаютъ срокъ перерыва (не болѣе 1 мѣсяца — въ Бельгіи, Пруссіи, не болѣе 6 мѣсяцевъ — въ Саксоніи) и, кромѣ того, опредѣляютъ, что въ теченіе одной сессіи король собственной властью можетъ сдѣлать лишь одинъ перерывъ; второй же—лишь съ согласія палаты.

Закрытіе сессій Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Что касается закрытія сессіи парламента, то большинство конституцій опредѣляетъ минимальный срокъ, въ теченіе коего сессія должна продолжаться (40 дней—въ Бельгіи, 2 мѣсяца—въ Норвегіи и т. д.). Какъ выше сказано, такихъ ограниченій въ нашихъ законахъ нѣтъ.

Распусценіе Думы и выборной части Совѣта. Наконецъ Государь Императоръ можетъ до срока окончанія полномочій распустить Государственную Думу и выборную часть Государственнаго Совѣта. Члены Государственной Думы изби-

раются на 5 лѣтъ; выборные члены Государственнаго Совѣта— на 3 или на 9 лѣтъ. Но Высочайшимъ указомъ ихъ полномочія могутъ быть пресѣчены ранѣе. Это право монарха законъ обусловливаетъ лишь требованіемъ, чтобъ въ указѣ о распусcenіи Думы или Совѣта были назначены новые выборы и время созыва новой Думы.

Подобное право досрочнаго распусcenія парламента признается за всѣми конституціонными монархами (за исключеніемъ норвежскаго). Но въ конституціяхъ обыкновенно оговорено: въ какой срокъ послѣ распусcenія должны быть назначены новые выборы и созваны новыя палаты. Такого срока не указано въ русскихъ основныхъ законахъ.

Назначеніе членовъ Государственнаго Совѣта. Для полноты обрисовки вліянія Государя Императора на дѣятельность законодательнаго аппарата слѣдуетъ отмѣтить, что онъ назначаетъ по собственному усмотрѣнію половину членовъ Государственнаго Совѣта, который пользуется равными съ Государственной Думой законодательными правами. Равнымъ образомъ Государь назначаетъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя Государственнаго Совѣта.

Право законодательнаго почина. Государь Императоръ имѣетъ весьма важныя права участія въ непосредственномъ опредѣленіи самаго содержанія законодательной дѣятельности. Такъ, у него имѣется право законодательнаго почина по всѣмъ предметамъ законодательства, т.-е. онъ имѣетъ право вносить законопроекты на разсмотрѣніе Государственной Думы и Совѣта по самымъ разнообразнымъ вопросамъ. По отношенію къ обыкновеннымъ законамъ онъ дѣлитъ право почина съ Государственнымъ Совѣтомъ и съ Государственной Думой, но по отношенію къ законамъ основнымъ — починъ ихъ пересмотра принадлежитъ только ему одному.

Въ иностранныхъ конституціяхъ повсюду право законодательной инициативы подѣлено между правительствомъ (короною) и парламентомъ, за исключеніемъ Англіи и Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, гдѣ инициатива принадлежитъ только парламенту ¹⁾. При этомъ теперь нигдѣ болѣе

¹⁾ Въ Англіи у короля остается право инициативы (и притомъ исключительной) лишь по вопросамъ о его личныхъ правахъ (вопросы такъ наз. прерогативы).

не дѣлается въ этомъ отношеніи различія между обыкновенными и конституціонными законами; иначе говоря, возбужденіе вопроса объ измѣненіи какъ тѣхъ, такъ и другихъ законовъ равно принадлежитъ какъ королю, такъ и палатамъ.

Тронная рѣчь. При обсужденіи законопроектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Государственной Думѣ Государь не присутствуетъ. Онъ лишь открываетъ сессію этихъ учрежденій, при чемъ можетъ прочесть такъ наз. тронную рѣчь, въ которой изложить свой взглядъ на предстоящую имъ дѣятельность. Въ иностранныхъ государствахъ тронная рѣчь произносится или лично королемъ или по его порученію министрами, при чемъ обыкновенно въ ней развивается планъ проектируемой правительствомъ политики. Палаты высказываютъ свои соображенія по поводу этого плана въ отвѣтномъ адресѣ.

Хотя лично Государь не присутствуетъ при преніяхъ въ палатѣ, но такъ какъ онъ назначаетъ по своей волѣ министровъ, которые поэтому могутъ быть проводниками его воли и убѣжденій, и такъ какъ министры имѣютъ право участвовать въ обсужденіи законопроектовъ какъ въ Государственной Думѣ, такъ и въ Государственномъ совѣтѣ,—то косвенно, чрезъ министровъ, Государь можетъ оказывать вліяніе на опредѣленіе самаго содержанія закона.

Санкція закона. Если законопроектъ одобренъ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой, то онъ поступаетъ на усмотрѣніе Государя, отъ котораго зависитъ утвердить его, т.-е. сообщить ему обязательную силу, иначе говоря, признать закономъ, подлежащимъ общему исполненію, или отвергнуть. Это право утверждать или не утверждать рѣшенія парламента называется правомъ санкции. Всѣ современныя монархическія конституціи (за исключеніемъ норвежской) признаютъ за монархомъ безусловное право неутверждать постановленія парламента. Это право обыкновенно называется правомъ абсолютнаго вето (латинское veto—запрещаю). Въ отличіе отъ такого абсолютнаго вето республиканскія конституціи устанавливаютъ лишь такъ называемые суспензивное (отсрочивающее) вето въ пользу президента республики. Сущность его заключается въ томъ, что президентъ можетъ потребовать новаго разсмотрѣнія того

же закона парламентомъ. Изъ монархическихъ конституцій нынѣ только одна норвежская признаетъ за монархомъ лишь суспензивное вето.

Надо, впрочемъ, замѣтить, что въ Англіи вето, т.-е. неутвержденіе королемъ рѣшенія парламента, не примѣнялось съ начала XVIII в. и нѣкоторыми юристами считается отмѣненнымъ обычаемъ.

II. Права монарха въ области управленія.

Не менѣе обширны права Государя Императора *въ области управленія*. Ст. 10 осн. зак. постановляетъ: „Власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего государства Россійскаго. Въ управленіи верховномъ власть Его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣляется степень власти ввѣряемая отъ Него, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его именемъ и по Его повелѣніямъ“.

Понятіе управленія. Понятіе управленія очень сложно. Прежде старались его по существу, по матеріальнымъ признакамъ отличить отъ законодательства, опредѣляя управленіе — какъ исполненіе законовъ, какъ примѣненіе законовъ къ разрѣшенію частныхъ случаевъ текущей жизни. Однако столь узкое представленіе далеко не охватывало всей области управленія: лишь менѣе значительная часть дѣятельности управленія заключается въ исполненіи законовъ. Болѣе важная часть состоитъ въ чисто творческой дѣятельности, самостоятельной столько же, по выраженію нѣмецкаго ученаго Лоренца Штейна, какъ самостоятельны факты жизни. Законъ не можетъ, да пожалуй и не долженъ, охватывать и предусматривать всего безконечнаго разнообразія жизни, съ которымъ приходится считаться правительственной власти. Поэтому дѣятельность этой власти въ значительной мѣрѣ всегда остается свободной, творческой, лишь въ своихъ формахъ подчиненной закону.

Поэтому по существу трудно провести точное и опредѣленное разграниченіе между областью управленія и законодательства. Гораздо проще устанавливается различіе *по фор-*

малымъ признакамъ, въ зависимости отъ того порядка, въ которомъ получаютъ разрѣшеніе тѣ или другія дѣла. Соотвѣтственно этому формальному признаку область управленія охватываетъ всю дѣятельность правительства, которая совершается внѣ участія парламента.

Нынѣ, когда въ Россіи установленъ путемъ учрежденія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы прочный законодательный порядокъ, область управленія можетъ быть точно опредѣлена по этому формальному признаку: къ области управленія должны быть отнесены всѣ тѣ мѣропріятія правительства, которыя не нуждаются въ разсмотрѣніи Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой.

Само собой разумѣется, что при такомъ опредѣленіи границы управленія и законодательства остаются измѣнчивыми и зыбкими. Но жизнь рѣдко мирится съ вполне законченными формами. Съ точки же зрѣнія политической цѣлесообразности поддержаніе этихъ временныхъ и условныхъ границъ обезпечивается отвѣтственностью министровъ предъ парламентомъ. А парламентъ, какъ показалъ историческій опытъ, рѣдко мирится съ нарушеніемъ его правъ.

Различіе верховнаго и подчиненнаго управленій. Гораздо опредѣленнѣе различіе между верховнымъ и подчиненнымъ управленіями. Верховное управленіе охватываетъ собою именно свободные творческіе акты правительства, которые заключаются или въ организаціонной дѣятельности или въ установленіи общихъ правилъ и нормъ для дѣятельности подчиненныхъ органовъ. Подчиненное же управленіе состоитъ въ осуществленіи этихъ предначертаній и въ примѣненіи законовъ. Оно и только оно по существу своему является подзаконнымъ и можетъ быть названо исполнительной властью. Верховное же управленіе лишь въ формахъ связано закономъ и должно быть охвачено болѣе широкимъ названіемъ правительственной власти.

Права Государя въ области верховнаго управленія. Въ области верховнаго управленія Государю Императору принадлежатъ слѣдующія права:

1. Онъ назначаетъ и увольняетъ предсѣдателя Совѣта Министровъ и прочихъ министровъ и можетъ направлять ихъ дѣятельность. Равнымъ образомъ, онъ назначаетъ и уволь-