ЮРИЙ ЛЕОНИДОВИЧ ШУЛЬЖЕНКО

Институт государства и права Российской академии наук
119019 Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
e-mail: shulzhenko_yu@mail.ru

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-1-shulzhenko

ДВУХТОМНЫЙ КУРС РУССКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА Н.М. КОРКУНОВА

Аннотация. Статья посвящена анализу одного из фундаментальных, неоднократно переиздаваемому изданию по русскому государственному праву периода абсолютной монархии в нашей стране. Его автор, известный ученый-юрист, подходит к изложению здесь в первую очередь с позиции теоретика права, яркого представителя германской школы. Отсюда на первом месте сложные политические, правовые построения, использование прежде всего философских обоснований. Применены и все три основных научных метода — догматический, исторический, сравнительный. Коркунов выступает как яркий сторонник самодержавия; отсюда его идейные обоснование, защита. Ключевое значение здесь имеет авторское определение государства и на основе этого свое понимание науки русского государственного права, системы ее изложения. Особый интерес как в теоретическом, так и практическом плане представляют и подходы, позиции, выводы ученого по ряду основополагающих и, как правило, спорных вопросов. Ряд из них остаются актуальными и сегодня и дают возможность более полно и всесторонне оценить процессы, происходящие в России в наши дни. Это касается, например, такой проблематики, как форма правления, государственное устройство, разделение властей, понятие органа государственной власти, самоуправление. Подчеркнем, что курс Коркунова по русскому государственному праву в целом получил высокую оценку, особенно с точки зрения его теоретического уровня. Но при этом как никакой иной труд он подвергся достаточно острой критике со стороны известных, маститых отечественных дореволюционных ученых-государствоведов.

Ключевые слова: автономия, государственное право, Государственный совет, монархия, орган государства, разделение властей, самоуправление, уния

YURY L. SHULZHENKO

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow, 119019, Russian Federation
E-mail: shulzhenko_yu@mail.ru

TWO-VOLUME COURSE OF RUSSIAN STATE LAW BY N.M. KORKUNOV

Abstract. The article is devoted to the analysis of one of the fundamental, repeatedly reprinted publications on Russian state law of the period of absolute monarchy in our country. Its author, a well-known scientist-jurist, approaches the presentation here primarily from the position of a legal theorist, a bright representative of the German school. Hence, in the first place, complex political and legal constructions, the use of primarily philosophical justifications. All three basic scientific methods — dogmatic, historical, and comparative — are also applied. Korkunov stands as a bright advocate of autocracy, hence his ideological justification, defense. The key value here is the author's definition of the state, and on the basis of this, his understanding of the science of Russian state law, the system of its presentation. Of particular interest, both in theoretical and practical terms, are the approaches, positions, and conclusions of the scientist on a number of fundamental and, as a rule, controversial issues. A number of them remain relevant today and make it possible to more fully and comprehensively assess the processes taking place in Russia today. This applies, for example, to such issues as the form of government, the state structure, the separation of powers, the concept of a state authority, and self-government. We emphasize that Korkunov's course on Russian state law was generally highly appreciated, especially in terms of its theoretical level. But at the same time, as no other work, it was subjected to quite sharp criticism from well-known, venerable national pre-revolutionary scientists-statesmen.

Keywords: autonomy, State law, State Council, monarchy, separation of powers, self-government, Union

В 1892–1893 гг. увидел свет двухтомный курс «Русское государственное право» Н.М. Коркунова (1853–1904). Автор — ученик известного отечественного ученого-юриста А.Д. Градовского, доктор, профессор Петербургского университета; в 1889 г. возглавил кафедру государственного права; с 1895 г. — помощник статс-секретаря Государственного совета. Его основные труды относятся главным образом к государственному праву, теории права, истории государства и права. Но при всем этом он везде в первую очередь выступает как теоретик права, представитель германской школы. Отсюда на первое место ставились достаточно сложные логические построения, преобладание в исследованиях таких методов, как философский, догматический. Данный двухтомный курс был, пожалуй, одним из самых известных изданий периода абсолютной монархии в нашей стране в сфере науки, учебной дисциплины русское государственное право. Свидетельством этого является, в частности, то, что он был классическим, основным учебником для студентов, неоднократно переиздавался как при жизни

автора, так и после его смерти. Особо важно подчеркнуть, что Коркунов выступает как ярый сторонник, защитник абсолютной монархии: все, что касается власти российского царя, императора, не подлежит никакому сомнению, фактически все здесь идеально. Естественно и отсутствие какого-либо критического подхода в данной сфере.

Обратим здесь внимание на 7-е издание рассматриваемого нами двухтомного курса. В нем прежде всего сохранен без изменений весь авторский текст, но наряду с этим включаются дополнения, которые четко выделяются, фиксируются. Их цель состояла в том, чтобы показать, какие по сравнению с курсом Коркунова произошли изменения в отечественном законодательстве последних лет, касающиеся главным образом новой формы правления — конституционной монархии. Были представлены также и новейшие учения, новейшая литература. В этом виделось придание труду еще большей значимости, его определенного осовременивания. Авторами таких дополнений были известные отечественные ученые-юристы, приват-доценты Петербургского университета З.Д. Авалов, М.Б. Горнберг, К.Н. Соколов.

Интерес к всестороннему, углубленному анализу данного курса обусловлен не только чисто юридическим планом, знакомством, оценкой того, как преподавалось в дореволюционное время российское государственное право — основополагающая юридическая дисциплина. Важнейшая цель здесь состоит в том, чтобы выявить, вычленив те главные политические, идеологические, юридические позиции, положения, теоретические проблемы, которые были злободневными в те годы, и в первую очередь те из них, которые остаются актуальными в наши дни, дают возможность понять, оценить сегодняшние процессы, происходящие в нашей стране, и на основе этого разработать, определить эффективные, прогрессивные направления ее дальнейшего развития.

Курс начинается с введения. В нем рассматривались вопросы общего плана и главным образом теории государства. Это была своего рода традиция. Она связана с тем, что фактически до советского периода не было такой юридической науки, учебной дисциплины, как теория государства и права. Первоначально предметом данной науки являлось исключительно право и представляли ее как «энциклопедию права». Впоследствии она перерастает в теорию права. Показательно здесь то, что Н.М. Коркунов был автором довольно известного учебника, носившего название «Лекции по общей теории права», увидевшего свет в 1888 г. Проблематика же теории государства включалась в государственное право. Начало этому было положено первым

учебником по отечественному государственному праву русского ученого-юриста И.Е. Андреевского, вышедшего в 1866 г.

Первая глава введения анализируемого нами труда посвящена государству. Она носит ключевой характер. Это связано, с нашей точки зрения, с тем, что основная ее цель — выработать свой, авторский подход, определение государства и через него представить свое понимание науки русского государственного права и в связи с этим свою систему изложения данного курса. Исходная позиция Коркунова — цель науки государственного права в определении правовых основ государственного устройства. Зиждется все это на понятии, определении государства. Важнейший его признак, отличительная черта, как особой формы человеческого общения, состоит в монополизации принудительного властвования государства. Исходя из всего этого, предлагается следующее определение государства: «...общественный союз свободных людей с принудительно установленным мирным порядком посредством предоставления исключительного права принуждения только органам государства»¹.

Отсюда с юридической позиции государство трактовалось в качестве юридического отношения, носящего характер самостоятельного принудительного властвования. Субъект здесь — все население государства, объект — сама принудительная власть; содержание — право участия во властвовании, обязанность подчинения. Исходя из этого, наука государственного права определялась «как учение о юридическом отношении государственного властвования»². Представлена характеристика, плюсы и минусы трех систем, применявшихся у нас для изложения русского государственного права: по порядку отдельных томов Свода законов; на основании учения о власти и учения об обществе (И.Е. Андреевский, А.П. Блок); на основании различий устройства и управления (заимствована у немцев). Далее исходя из обобщающей позиции о том, что государство — это юридическое отношение властвования, а наука русского государственного права — это учение о данном отношении, а также его элементах, была разработана и использована Коркуновым следующая система курса. Прежде всего, кроме вышеуказанного введения выделяется общая часть курса, состоящая из четырех основных отделов: государственный строй Рос-

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. I. Введение и общая часть. 7-е изд. СПб., 1909. С. 27.

² Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. Вып. 1. СПб., 1901. С. 48.

сии; субъект государственного права; объект государственного права; содержание государственного права. Во второй том выделяется особая часть курса, в которой рассматриваются частные проявления государственной власти, органы, совершающие их, права и обязанности таких органов. Данная часть также имеет четыре основных отдела: верховное управление, подчинительное управление, самоуправление, обеспечение законности управления.

Во введении также представлены авторские позиции по порядку основополагающих, спорных вопросов. Так, касаясь формы правления, отмечено, что здесь имели место различного рода классификации. При всем этом сосредоточивали свое внимание на различиях двух основных форм — монархии и республики. Они, с позиции Коркунова, состоят в том, что при монархии функция представления государства как целого реализуется в качестве собственного права лицом безответственным. В республике же такая функция по поручению народа — ответственными учреждениями. Заслуживают здесь внимания и рассуждения об ограничении власти монарха, подчинении ее при практическом применении началам права в неограниченной монархии и тем самым придания ей характера правомерного государственного строя. В связи с этим выделено здесь два направления. Первое, когда право на низшей фазе политического развития создается в форме обычая, то монарх волей или неволей вынужден подчиняться таким господствующим в народе обычаям. На более высокой стадии обычаи заменяются законодательством, которое создается исключительной волей монарха. Но при всем этом власть монарха правомерна в том случае, если данные законы признаются самим монархом и всеми учреждениями, которые действуют в соответствии с полномочиями, им предоставленными, до того момента, пока не будут особым порядком отменены. Все это, с нашей точки зрения, выглядит весьма условно и находится реально целиком в руках царя, императора. Цель в курсе преследуется одна — в какой-то степени приукрасить, оправдать неограниченную, безответственную власть монарха, чуть-чуть придать ей демократическую окраску.

При анализе форм соединения государств, сегодня это институт государственного устройства, ряд интересных позиций высказаны по одной из основных из них для того времени — унии. Она представляет собой объединение двух государств в связи с тем, что монарх у них один и тот же, т.е. в силу единства личности монарха. При этом оба государства независимы друг от друга, самостоятельны. Здесь нет общей власти. Уния может быть исключительно в монархии. Их происхождение носит в значительной мере характер случайности.

В качестве примера личной унии названа, кратко охарактеризована уния Англии и Ганновера при четырех Георгах и Вильгельме IV; реальной унии — уния Швеции и Норвегии, установленная в 1815 г.; уния Австрии и Венгрии, функционировавшая на основании закона 1867 г. Представлен вывод о том, что в конце XIX — начале XX в. уния была уже неподходящей формой. Это связывалось главным образом с тем, что реально сложилась ситуация преобладания национальных интересов над династическими. Уже нужны были не случайные династические соединения типа унии, а соединения самих государств.

И таковой была названа федерация. Выделены две ее формы: первая — союз государств; вторая — союзное государство. Заметим, в современной науке союз государств — это не форма федерации, а отдельная, самостоятельная форма государственного устройства, именуемая конфедерацией. В научной литературе XIX в. в данной области дискутировался вопрос о том, остаются ли отдельные государства, составляющие союзное государство, государствами. Для аргументации здесь в первую очередь использовалось учение о делимости суверенитета, на котором основывалась Конституция США. Но наиболее удачной Коркунов здесь считал позицию Г. Еллинека, известного немецкого ученого, юриста. Вместе с тем Коркунов представляет здесь свое ее видение. Суть его сводилась к тому, что если исходить из позиции, что государство может быть и не суверенным, то отличительным признаком государства становится его властвование по собственному праву. В результате оно является самостоятельным, не подлежащим никакому надзору. Отсюда составные унитарного государства подлежат государственному надзору, исходящему из центра. В союзном же государстве государства, в него входящие, сохраняют самостоятельное право властвования. Но оно естественно ограничивается союзной властью. Отсюда властвование составляющих союзного государства теряет свой верховный характер. Но при этом сохраняется их самостоятельность, бесконтрольность. Союзная власть не имеет права контроля за оставшейся частью власти государств, составляющих союзное государство. Обратим здесь внимание на то, что достаточно острые споры о делимости, неделимости суверенитета идут и по сей день. В связи с этим данная позиция изложения в учебнике представляет значительный научный интерес. В качестве примера союзного государства названы, охарактеризованы США, Швейцарский союз; союза государств — существовавший до 1866 г. Германский союз.

Общая часть, ее отдел первый о государственном строе России начинается с анализа ее государственного устройства. Следует отметить,

что Россия периода абсолютной монархии всегда была унитарным, по терминологии того времени, единым государством. Обратим внимание здесь на важнейшую позицию Коркунова, являющуюся актуальной в определенной мере и в наши дни, о том, что присоединение территорий к России носило различный характер, во многом специфичный. Ее окружение со всех сторон резко отличалось от окружения стран Западной Европы по многим позициям. Это были главным образом территории, весьма далекие по своему характеру от исконно русских областей.

Четко звучал тезис о том, что она находилась посреди враждебных к ней культур как с азиатского Востока, так и европейского Запада. Своеобразно было и само присоединение окраин к России. Приобретение колоний западными странами обуславливалось экономическими факторами, и главным образом для их экономической эксплуатации в интересах благополучия метрополий.

Присоединение же к России окраин — это чисто политический мотив, в целях обеспечения ее могущества, независимости, охраны от внешних врагов. «Ей нужен был доступ к морю, ей надо было охранять свои границы от диких орд, и в силу этого она росла и росла иногда в ущерб своим экономическим интересам»³.

Присоединяя те или иные территории, Россия часто оставляла им прежние законы, учреждения, в принципе в большей или меньшей степени местную автономию. Все это дало повод как теоретического, так и в определенной степени практического плана характеризовать, трактовать такие присоединения унией с Россией самостоятельных государств. Коркунов здесь высказался по всем спорным, злободневным вопросам, показав себя ярким, последовательным непоколебимым сторонником, защитником единства России. Так, соединение с Россией Малороссии в соответствии с постановлениями Переяславской рады 1653 г. он не считал личной унией, как это утверждал профессор В.И. Сергеевич, и относил к вассальной зависимости. Аргументация здесь была следующая. Русский царь не соединял в себе две раздельные власти. Малороссия была подчинена России, а ее особый правитель — малороссийский гетман — русскому царю.

Более распространенной, острой, спорной была позиция о наличии реальной унии между Россией и Царством Польским до 1830 г. Коркунов отрицал это. Аргументация здесь сводилась главным об-

³ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. Вып. 1. С. 186.

разом к тому, что в соответствии с решениями Венского конгресса 1814—1815 гг. к России присоединялись территории Царства Польского. Но при этом надо иметь в виду, что само оно, его границы, государственное устройство, да и само наименование — создание, продукт русской власти. Оно не было самостоятельным государством, независимым от России, правителем которого по наследству или избранию являлся русский царь. Тот же Венский конгресс рекомендовал дать Польше особое управление, свое представительство, иные национальные учреждения и, что особенно важно, конституцию. Все это было выполнено в реальности. Но после польского восстания 1830 г. в 1832 г. отменяется польская конституция. Правда, еще сохраняется значительная административная автономия. В дальнейшем после польского восстания 1863 г. происходит полное слияние польских губерний с иными областями России. Вопрос об унии здесь переходит исключительно в историческую плоскость.

Более сложен вопрос о статусе Финляндии. Здесь имели место три позиции: первая — Финляндия — суверенное государство, состоящее в реальной унии с Россией; вторая — она инкорпорированная провинция, имеющая значительные автономные права; третья — Финляндия — несuverенное государство, присоединенное к России на основе подчинения. В учебнике подробно и всесторонне проанализированы все эти точки зрения. Но при всем этом четкой, ясной позиции автором, с нашей точки зрения, не высказано. Он здесь весьма аккуратен. Представляется, что Коркунов в наибольшей степени склоняется к тому, что в условиях присоединения Финляндии к России имеет место инкорпорация, что в результате Финляндия — инкорпорированная провинция в составе России, с широкой местной автономией, своим законодательством, особым парламентом. Отмечается также, что в истории России не редкими случаями было подчинение отдельных государств власти России в форме протектората. Это институт не государственного права, а международного права. В учебнике выделены прежде всего страны, по отношению которых Россия первоначально осуществляла протекторат, а затем они вошли в ее состав. Это, например, относится к грузинским владениям — с 1605 г. Карталинского царя Георгия; с 1652 г. Имеритинского царя Александра III и др. Следующая группа — это протектораты в Средней Азии — с 1873 г. с Бухарой и Хивой.

В центре внимания вопрос о сущности, характере царской власти. Он относился в те годы к институту, который получил название «Государственное устройство Российской империи». В соответствии с действующим тогда законодательством выделялись три свойства царской

власти — верховенство, самодержавность, неограниченность. Верховенство означало, что царь обладал высшей, причем безответственной властью, самодержавность, неограниченность — в руках царя была сосредоточена вся полнота власти. При всем этом Коркунов считал, что самодержавность охватывает и неограниченность, и существование, выделение последнего — лишь определенное уточнение. Активно отстаивался и тезис о том, что русское самодержавие осуществляется на началах законности, соединяет государственный строй с законностью. Аргументировалось это рядом статей Основных законов. В качестве показателя законности самодержавия назывались его самоограничения в данной области. Интересен и их перечень. Это в первую очередь ограничение во внутреннем управлении монарха исключительно законодательной функцией, а управление государством целиком предоставить подчинительным органам власти. Далее сюда было отнесено и то, что в монархиях законопроекты разрабатываются коллегиями; наличие различных форм законов и других актов монарха. Особая роль здесь отводилась Государственному совету, который наделялся правом предварительного рассмотрения законов. Однако все это лишь определенная попытка приукраски самодержавия в демократическом плане. Реально главенствующая роль в сфере законодательства принадлежала императору, и для ее обеспечения были предусмотрены самые мощные средства. Отметим здесь лишь то, что он имел исключительное право издания законов, а также фактического создания всех органов, которые в той или иной мере принимали участие в законодательном процессе.

Значительный интерес представляет ряд позиций, касающихся теории разделения властей. Прежде всего дан ее всесторонний анализ. Подчеркнуто, что уже тогда они признавались основой конституционной теории государственного права. Заметим, что лишь только в наши дни принцип разделения властей был закреплен в Основном законе РФ 1993 г. в качестве основы осуществления государственной власти в нашей стране. Наряду с этим отмечается, что с начала XIX в. появляются воззрения о том, что такая организация властей невозможна, и она не существовала реально даже в Англии, которую Ш. Монтескье использовал в качестве примера. Не удалось и разделение властей в конституциях Франции 1791, 1799 гг. Появились и новые учения, которые говорили о неточности, неполноте учения Ш. Монтескье. Так, Б. Констан выделяет уже не три, а пять властей все в той же Англии, особо выделяя королевскую в качестве нейтральной. Г. Гегель выделяет три власти, но определяет их как законодательную, представительную, решающую, указывая на то, что королевская власть занимает особое место

над всеми властями и воплощает в себе личное единство государства. Эта последняя есть власть государя. Л. Штейн определяет королевскую власть представительницей интересов всех различных классов общества, включая антагонистические, и определяет ее как нейтральную.

По мнению Коркунова, заимствованное у Аристотеля Монтескье разделение функций государственной власти на три более удачно по сравнению с вышеуказанными новшествами, так как данные функции являются реально основными функциями государственной власти. Вместе с тем предлагается ряд поправок в направлении расширения, обобщения. Особо подчеркивается, что нецелесообразно ограничиваться лишь тремя группами функций власти, названными Монтескье. И вообще не следует здесь говорить о какой-то законченности, неподвижности. Это связывается с тем, что с движением общества вперед закономерно появление новых, специфических функций. Обратим здесь внимание на то, что такого рода проблематика находится в центре внимания российских государствоведов уже в течение нескольких последних десятилетий. Представлены две основные точки зрения. Первая, что имеет место исключительно только три власти — законодательная, исполнительная, судебная. Никаких других не может быть, а если они и появляются, то их «загоняют» в одну из составных триады. Вторая точка зрения, которой мы придерживаемся и которая в принципе была озвучена Коркуновым, состоит в наличии множества властей. В отечественной научной литературе их названо на сегодняшний день более двух десятков.

В курсе также высказана позиция о том, что само разделение властей представляет собой лишь часть более общей формы соотношения функций властвования, которая определена как совместное властвование. Выделены и три его конкретные формы: во-первых, это разделение отдельных функций между разными органами; во-вторых, совместное осуществление одной функции несколькими органами; в-третьих, один орган различным порядком выполняет различные функции. В дореволюционной научной литературе мы встречаем весьма объективную оценку данного учения, с которым нельзя не согласиться. Главное в нем — «установление гарантий против произвольных действий государственных органов», но при этом «отклоняясь от вопроса о главнейших функциях государства и наилучшем их распределении»⁴.

⁴ Жилин А.А. Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг., 1916. С. 107.

Обратим внимание на понятие государственного учреждения, содержащегося в курсе. Это — «организование личных и материальных сил к осуществлению определенных актов государственной власти, не зависящие в своем существовании от составляющих его личностей»⁵. Представлена обширная, подробная классификация таких учреждений. Особо отметим здесь выделение непосредственных органов власти, которые в своем высочайшем статусе, деятельности опираются исключительно на закон, реальную государственную жизнь и независимы от каких-либо органов. В неограниченной монархии — это только один монарх; в конституционной монархии — монарх, парламент; в республике — парламент. Иные учреждения уполномочиваются на свою деятельность непосредственными органами власти и определены как посредственные органы власти. Данное определение в прошлом подвергалось определенным сомнениям, требованием определенных поправок. Основанием здесь была позиция следующего плана — государственные учреждения осуществляют в первую очередь государственную функцию вообще, а не только, как считал Коркунов, функцию государственной власти⁶. Обратим также внимание также и на еще одну неясность, неточность. В принципе учреждениями в то время называли органы государственной власти. Однако об этом четко не сказано в тексте учебника. Отсюда достаточно часто трудно определить учреждение и орган — это одно и то же или же мы имеем дело с различными понятиями.

Значительный интерес представляет для нас позиция автора, высказанная им во втором томе, части особенной курса. Прежде всего это касается обоснования имевшего в то время как в теоретическом, так и практическом плане разделения управления на две части. Исходной точкой здесь стал анализ всего разнообразия правовых актов в государстве, их разделение на основные группы. Особо подчеркнуто, что исключительно формы властвования определяются законом. Но при этом содержание актов властвования в большинстве своем свободно. Это обусловлено главным образом необходимостью изменения самого законодательства, принятия новых законов. Издание последних представляется всегда свободным по содержанию актом властвования. Но при этом следует учитывать, что не все определяется общими правилами закона. Принимаются во внимание и конкретные условия конкретной ситуации, реальная практика в данной области.

⁵ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. 7-е изд. С. 388–389.

⁶ См.: Жилин А.А. Указ. соч. С. 91.

Таким образом, налицо акты властвования, которые носят характер простого исполнения положений закона, и акты властвования, вносящие новизну в государственную жизнь. Акты первого рода — это охранная, подчиненная закону функция властвования; акты второго рода — это творческая функция, подчиненная закону лишь в своих формах. Указывается и на то, что компетенция органов, призванных осуществлять последнюю функцию, отлична от компетенции органов, выполняющих охранную функцию. Первые более свободны, вторые замкнуты определенным законом предметом. Отсюда властвование творческое — верховное, охранительное — подчиненное. По такому же пути шли и отечественные Основные законы, сводя все разнообразие актов государственного властвования под общее понятие управления. И при этом выделяя два его рода, вида — верховное и подчиненное. Обратим внимание и на позицию о том, что обособление таких управлений связано исключительно с государственным устройством России — неограниченной монархией. И именно здесь ярко, мощно звучит тезис, что именно в ней вся власть верховного управления сосредоточена, принадлежит исключительно монарху. Рядом с ним нет органов, наделенных самостоятельной властью, они лишь содействуют ему.

Интересны позиции, оценки автора, связанные с образованием Государственного совета в России. Он в целом характеризовался им в качестве органа, содействующего монарху в его законодательной деятельности, как совещательного органа. Заметим, что идея создания специализированного органа для выполнения законодательной функции впервые прозвучала в проекте графа Н.И. Панина в 1762 г. Но не произошло ее реального воплощения. Совет создается при Екатерине II в 1768 г., но для реализации главным образом вопросов, связанных с войной России с Турцией, и лишь изредка в него направляются законопроекты. Созданный при Павле I Совет также занимался в первую очередь военными вопросами. Указом Александра I от 31 марта 1801 г. учреждается Непременный Совет, получивший в дальнейшем название Государственного совета. Предполагалось, что он будет заниматься законодательством, но с самого начала по повелению царя в него вносятся судебные дела. С 1804 г. судебная деятельность становится основной у Государственного совета. При всем этом уже с первого дня деятельности ставится вопрос о его преобразовании.

Это происходит в 1810 г. в соответствии с планом графа М.М. Сперанского. Свое видение он изложил первоначально в Проекте Уложения государственных законов 1809 г. Государственный совет мыслился

как орган сосредоточения трех властей, при содействии соответствующих иных органов: законодательной с государственной думой; исполнительной с министрами; судебной с сенатом. Однако в дальнейшем такой подход меняется и находит свое отражение, с точки зрения Коркунова, в трех редакциях проектов. По его мнению, они сводятся к тому, что Сперанский избирает путь сосредоточения на законодательной функции Государственного совета, всей полноты власти у императора. Манифестом от 1 января 1810 г. данный орган создается реально. Основная его задача состоит в предварительном рассмотрении законопроектов и передаче их императору, который окончательно и решает судьбу этих актов. Особо подчеркнуто, что никакой закон, устав, исходящий от Совета, не может быть принят без утверждения верховной властью. В дальнейшем в акты, касающиеся Государственного совета, вносятся изменения. Особое значение имели изменения 1832 г., в соответствии с которыми при продолжительном отсутствии императора Совету была предоставлена чрезвычайная власть. Изменения 1842 г. фактически вернулись к манифесту 1810 г., и прежде всего того, что касалось предмета ведения Совета. В связи с этим Коркунов отмечает, что в научной литературе получило значительное распространение мнение о том, что в 1842 г. имела место фактически коренная реформа Государственного совета. Она лишила принадлежащего ему ранее права сдерживания и ограничения власти императора. И здесь Коркунов выступает в качестве защитника самодержавия. Он сомневается в наличии когда-либо таких прав у Государственного совета и указывает без какой-либо аргументации на то, что вышеуказанная научная позиция основана на несомненном недоразумении.

Обратим внимание на отрицательное, с нашей точки зрения, отношение Коркунова на сохранение в ряде окраинных территорий старых органов. Это касалось прежде всего Сейма в Финляндии, который характеризовался как ее старый национальный орган народного представительства. В курсе данный посыл резко критикуется. Указывается на то, что в Сейме нет ничего самобытного, национального, финского. Это не результат исторического развития типичного органа Финляндии, а всего лишь неудачное подражание не оправдавшему себя в реальности, устаревшему шведскому образцу. Его устройство носило ярко выраженный сословный характер, но которое их не объединяло, а, наоборот, разобщило. В сохранении старых органов просматривалось стремление к обособлению. «Стремление наших окраин к обособлению всегда и везде приводило к одному и тому же неизбежному результату: к сохранению в них устарелых, отживших учреждений,

давно исчезнувших и забытых в других странах. Было время, когда мы зачем-то оберегали в Прибалтийском крае патримониальную юрисдикцию и вотчинную полицию. Теперь в Финляндии мы сохраняем чуждое русской жизни наследие средневековой старины — сословный сейм», — отмечал Коркунов⁷. Он в принципе не был и сторонником употребления по данному вопросу терминов «автономия», «автономная провинция», «инкорпорированная провинция», несuverенное государство. Его термины здесь главным образом — окраина, «окраинная территория», «территория окраины».

Значительный интерес здесь представляют подходы, позиции ученого по проблематике самоуправления. В первую очередь была дана развернутая характеристика двух его теорий, представленных в то время в научной литературе. Четко обозначена в крайней форме их основная сущность. В основе первой теории, общественной, — самоуправление, это то, что местное общество само выделяет свои общественные интересы, а правительственные органы занимаются исключительно государственными делами. Налицо противопоставление общества и государства, общественных интересов и политических. В соответствии с второй теорией, государственной, на местные общества возлагаются задачи государственного управления. Это не противопоставление, обособление местного общества и государства, а включение местного общества на службу государству. Общественная теория долгое время была господствующей. В конце XIX в. на первый план выдвинулась государственная теория.

При анализе теории государственного самоуправления в центре внимания поставлен, пожалуй, главный, основополагающий вопрос — чем обусловлена передача ряда функций государственного управления в ведение местного общества, т.е. органу самоуправления, и в принципе исходя из этого для чего вообще нужно самоуправление. Отправной для аргументации здесь стала позиция о том, что чем ниже чиновник в иерархии административной государственной власти, тем он дальше от высшего руководства, тем сильнее его подчиненность и тем меньше его интерес к надлежащему выполнению своих обязанностей. Но это недопустимо, так как четкое, реальное, эффективное выполнение задач, решаемых низовыми органами администрации, требует от руководителя значительной самоотдачи, профессионализма и, что особенно важно, при всем этом учета мест-

⁷ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. 4-е изд. СПб., 1903. С. 203.

ной специфики. Однако, принимая во внимание реальность, следует иметь в виду, что назначенный сверху, как правило, не имеет связей с местным обществом, реально не интересуется местной жизнью и все его помыслы направлены на повышение, на переход в центральное учреждение. Иная позиция у представителя местного общества, для которого местные интересы наиглавнейшие, на первом плане. Какая-либо неточность, оплошность отражается на нем. И именно в передаче местного управления представителям местного общества виделась в значительной мере сущность, эффективность самоуправления.

Но при всем этом особенно важно иметь в виду следующее. При таком подходе невозможно, да и нецелесообразно четкое, полное, всестороннее урегулирование всего и вся. Многое здесь передается на усмотрение исполнителя, который руководствуется в своей деятельности в первую очередь своеобразием каждой конкретной ситуации, случая. Это важнейшее условие достижения на практике желаемого результата. Но это все создает возможность серьезных злоупотреблений властью. Подчеркнуто, что судебная ответственность здесь фактически неприменима, а административный надзор руководства не дает достаточных гарантий. Наиболее действенным здесь названо общественное мнение, его контроль. Обусловлено это тем, что те, кто представляют местное общество, прочно связаны во всех отношениях с ним. Отсюда должны считаться с судом общественного мнения.

Обратим внимание и на ряд оценочных положений реформ в сфере самоуправления в России во второй половине XIX в. Это касается главным образом земского самоуправления. Оно являлось наиболее важным, отправным. В основу первой реформы была положена общественная теория самоуправления. В 1864 г. у нас вводятся земские учреждения. Уездным и губернским учреждениям предоставляются права на местах исключительно хозяйственного характера. Земские учреждения признавались общественными, лишенными всякого государственного характера. Вместе с тем подчеркивалось, что все местное управление имело двойственный характер, в основе которого лежало противостояние правительственного и земского начал. Эта обособленность их друг от друга на практике показала свою несостоятельность. В сознание стала внедряться идея о том, что земские органы в реальности выполняют функцию государственной власти.

В 1890 г. проводится вторая земская реформа. В ее основе государственная теория самоуправления, которая, правда, как отмечает Коркунов, в весьма своеобразной форме, с спорными решениями, выводами. Указывалось на то, что изменения 1890 г. представляли собой лишь

частичные поправки ко всему тому, что было создано в 1864 г. Изменения 1890 г. проистекали главным образом из соображений политического характера. В целом новшества 1890 г. не изменили земского строя, первоначально установленного в 1864 г. Они лишь в какой-то мере приглушили стремление государственной администрации к полному подчинению земского самоуправления правительству. Но несмотря на это, влияние последнего на организацию и деятельность земского самоуправления значительно усилилось. Это ярко видно на примере правительственного надзора в данной области. Показателем здесь является расширение круга самих задач надзора, придание ему более жестких форм, значительно ограничивающих земское самоуправление. Сохранились также и иные недостатки прошлого и прежде всего обособленность в управлении земского самоуправления и правительства и как следствие нежелательный, отрицательный дуализм. Таким образом, сохранялось старое раздвоение, лишь с иными оттенками.

Организация городского самоуправления, определявшаяся первоначально Положением 1870 г., а на втором этапе Положением 1892 г., основывалась главным образом на том же, что и земское самоуправление. Отмечается один из основных недостатков местного самоуправления в России, связанный с отсутствием в коренных областях всесословной сельской общины. Отсюда основная единица местного самоуправления — уезд. Это слишком крупная территориальная единица, и отсутствие всесословной общины лишает самоуправление необходимой основы. Лишь в Финляндии и бывшем царстве Польском имело место всесословное общинное самоуправление. В первой — сельская и городская самоуправляющаяся община; во второй — только в сельских гминах. Указывается на то, что инициатором создания последнего выступала русская власть. Говорится и о своеобразии, многообразии местного самоуправления в прибалтийских губерниях. Выделяются два их основных вида: первый — учреждения, сохранившиеся в неприкосновенности от Средневековья; второй — созданные на основе новейшего российского законодательства.

Таковы, с нашей точки зрения, важнейшие положения, позиции, выводы, содержащиеся в курсе Коркунова, которые заслуживают пристального внимания как с теоретической, так и практической точки зрения и ряд из которых целесообразно учитывать в наши дни. В заключение следует отметить, что, несмотря на положительную в целом оценку данного труда, он как никакой иной подвергся достаточно жесткой критике со стороны дореволюционных ученых-юристов. Так, например, отмечалось, что курс Коркунова можно в целом характери-

зовать как специфику его взглядов, не подтвержденную в реальности, не поддерживаемую всеми основами науки, как поспешно подготовленный труд. Сомнителен и взгляд автора на государство в качестве юридического отношения. Предложенное им определение и на основе этого система русского государственного права существенно затрудняет, усложняет понимание основополагающих вопросов, институтов государственного права. Да, пожалуй, и само определение государства, и сама система не выдерживает никакой критики. «В рассмотренной нами книге воззрения автора на государство вообще страдают какой-то двойственностью, что крайне затрудняет самое понимание книги. Государство понимается то как субъект властвования, то как юридическое отношение», — писал В.В. Ивановский⁸. Н.О. Куплевский подчеркивал то, что «система изложения материала в курсе Н.М. Коркунова довольно своеобразна и едва ли удобна»⁹. По мнению С.А. Корфа, несмотря на огромное распространение учения, курса Коркунова, значительного влияния на реальную политику, «нельзя, впрочем, сказать», что они «оказали большое воздействие на науку»¹⁰. В целом, в общем основная претензия касается своеобразной системы изложения материала в курсе. С этим следует согласиться, так как налицо значительные трудности для понимания, уяснения русского государственного права, что в первую очередь относится к студентам, для которых, собственно говоря, и написан данный труд.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Жилин А.А. Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. Пг.: Типография Б.М. Вольфа, 1916.

Ивановский В. Государство как юридическое отношение. По поводу книги Н.М. Коркунова «Русское государственное право». Т. 1. Введение и общая часть. СПб.: Типо-литография Императорского Университета, 1892; Казань, 1893.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. Введение и общая часть. 7-е изд. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1909.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. Вып. 1. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1901.

⁸ *Ивановский В.* Государство как юридическое отношение. По поводу книги Н.М. Коркунова «Русское государственное право». Т. I. Введение и общая часть. СПб., 1892; Казань, 1893. С. 33–34.

⁹ *Куплевский Н.О.* Русское государственное право Т. 2. 2-е изд. Харьков, 1902. С. 29.

¹⁰ *Корф С.А.* Русское государственное право. Ч. 1. Гельсингфорс, 1915. С. 13.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. Часть особенная. 4-е изд. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903.

Корф С.А. Русское государственное право. Ч. 1. Гельсингфорс: Поставщик двора его Величества т-во скоропечатни А.А. Левенсон, 1915.

Куплевский Н.О. Русское государственное право. Т. 1. 2-е изд. Харьков: Изд. А. Дредера. 1902.

REFERENCES

Ivanovskii, V. (1893). *Gosudarstvo kak yuridicheskoe otnoshenie. Popovodu knigi N.M. Korkunova "Russkoe gosudarstvennoe pravo"*. T. 1. *Vvedenie i obshchaya chast'* [The State as a legal relationship. About the book by N.M. Korkunov "Russian state law". Vol. 1. Introduction and General part]. St. Petersburg: Typo-lithography of the Imperial University. (in Russ.).

Korf, S.A. (1915). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. Ch. 1. Postavshchik dvora ego Velichstva t-vo skoropечатni A.A. Levenson* [Russian state law. Part 1. Supplier of the court of his Majesty t-voskoropечатni A.A. Levenson]. Helsingfors, 1915. (in Russ.).

Korkunov, N.M. (1901). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. II. Chast' osobennaya. Vyp. 1.* [Russian state law. Vol. II. Part special. Issue 1]. St. Petersburg: Printing House of M.M. Stasyulevich. (in Russ.).

Korkunov, N.M. (1903). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. II. Chast' osobennaya. 4-e izd.* [Russian state law. Vol. II. Part special. 4th ed.]. St. Petersburg: Printing House of M.M. Stasyulevich. (in Russ.).

Korkunov, N.M. (1909). *Russkoegosudarstvennoe pravo. T. 1. Vvedenie i obshchaya chast'*. 7-e izd. [Russian state law. Vol. 1. Introduction and General part]. 7th ed. St. Petersburg: Printing House of M.M. Stasyulevich. (in Russ.).

Kuplevskii, N.O. (1902). *Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 1. 2-e izd.* [Russian state law. Vol. 1. 2nd ed.]. Kharkov: publishing house. A. Drader. (in Russ.).

Zhilin A.A. (1916). *Uchebnik gosudarstvennogo prava (posobie k lektsiyam). Ch. 1. Obshchee uchenie o gosudarstve v svyazi s osnovnymi nachalami inostrannogo gosudarstvennogo prava. Tipografiya B.M. Vol'fa* [Textbook of state law (manual for lectures). Part 1. General doctrine of the state in connection with the basic principles of foreign state law]. PG.: Printinghouse of B. M. wolf. (in Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Шульженко Юрий Леонидович — главный научный сотрудник сектора конституционного права и конституционной юстиции Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

AUTHOR'S INFO

Yuriy L. Shulzhenko — Chief Researcher, Department of Constitutional Law and Constitutional Justice, Institute of the State and Law, Russian Academy of Sciences, Honored lawyer of Russian Federation.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Шульженко Ю.Л. Двухтомный курс русского государственного права Н.М. Коркунова // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 1. С. 26–44. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-1-shulzhenko

FOR CITATION:

Shulzhenko, Yu.L. (2021) Two-Volume Course of Russian State Law by N.M. Korkunov. Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 16(1), pp. 26–44. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-1-shulzhenko