

Правовое значение Манифеста 17 октября

Проверено 1957 г.

1905 года

ВЕРОВИНА
СЕРПЕНЬ 1928 г.

Въ эпоху величайшей европейской войны, тяжкаго испытанія и напряженія государственной мощи и общественныхъ силъ Россіи, исполняется десятилѣтіе манифеста 17 октября. Изданный въ два тяжелыхъ переживанія вѣстныхъ неудачъ и народныхъ волненій, возникшихъ на почвѣ политическихъ и социальныхъ стремленій, народныхъ массъ, манифестъ несъ умиротворяющую благоую вѣсть объ обновленіи государственной жизни Россіи на началахъ правового государства: «Повелѣвъ надлежащимъ властямъ принять мѣры къ устраненію прямыхъ проявленій безпорядка, безчиства и насилій... Мы для успѣшнѣйшаго выполненія общихъ преднамѣчаемыхъ нами къ умиротворенію государственной жизни мѣръ признали необходимымъ объединить дѣятельность высшаго правительства. На обязанность правительства возлагаемъ Мы выполненіе непреклонной нашей воли¹⁾: 1. Даровать населенію неизблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ. 2. Не останавливая предназначенныхъ выборовъ въ Государственную Думу, привлечь теперь же къ участию въ Думѣ, въ мѣрѣ возможности, соответствующей краткости остающагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ за снѣмъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку. 3. Установить, какъ неизблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за закономѣрностью дѣйствій постановленныхъ отъ насъ властей»... — Подавляющая часть населенія встрѣтила ма-

¹⁾ Разрядна вездѣ наша.

нифестъ восторженно. Огромное политическое значеніе этого акта Верховной власти, предопредѣлившаго въ столь категорической формѣ («выполненіе непреклонной нашей воли») поворотъ государственной жизни Россіи на путь конституціонныхъ началъ гражданско-политической свободы и дѣйствительнаго участія народа въ государственномъ строительствѣ, сознавали не только сторонники коренной реформы нашего государственнаго строя, но и тѣ немногочисленные, хотя и вліятельныя общественныя группы, коихъ интересы и политическія воззрѣнія и симпатіи, или только боязнь крушыхъ переменъ влекли болѣе или менѣе къ устоямъ стараго режима. Нѣкоторые усматривали даже въ утвержденіи началъ правового государства въ Россіи опасное отступленіе отъ основъ нашей государственной жизни.

Между тѣмъ, болѣе сорока лѣтъ прошло со времени реформъ шестидесятихъ годовъ, подготовившихъ Россію къ воспріятію основныхъ началъ правового государства, безъ которыхъ не можетъ нормально развиваться политическая и общественная жизнь современныхъ народовъ! Утверждая гражданскую свободу и обеспечивая дѣятельное участіе общественныхъ силъ въ государственномъ строительствѣ, реформа, предвозвѣщенная манифестомъ 17 октября 1905 г., должна была создать необходимыя условія для развитія народныхъ силъ и политической мощи имперіи, образовать и то единеніе элементовъ власти и населенія въ государствѣ, прогрессирующее разобщеніе которыхъ «столь пагубно», по словамъ манифестовъ 26 февраля 1903 г., 6 августа и 17 октября 1905 г., отражалось на правильномъ теченіи государственной жизни.

Но, если можно утверждать, что подавляющее большинство русскаго общества было единодушно въ оцѣнкѣ благотѣльнаго политическаго значенія возвѣщенной въ манифестѣ 17 октября реформы, то въ пониманіи юридическаго значенія этого акта мнѣнія весьма расходились уже съ самого появленія манифеста 17 октября. Значительная часть общества полагала, что съ изданіемъ манифеста 17 октября совершился тѣмъ самымъ юридически переходъ Россіи къ конституціонному строю. Это мнѣніе поддерживалось и обосновывалось и нѣкоторыми нашими учеными юристами¹⁾. Но въ то же время многіе сомнѣвались въ правильности такого истолкованія манифеста и даже прямо утверждали, что манифестъ 17 октября, судя по тексту его, лишь категорически предопредѣляетъ реформу на указанныхъ въ немъ началахъ, но не

¹⁾ Особенно обстоятельно отстаиваетъ это мнѣніе Э. Э. Кокошкинъ въ статьѣ «Юридическая природа манифеста 17 октября» въ «Юридическомъ Вѣстникѣ» 1913 г., кн. I.

посредственно реформы этой еще не произвелъ и, слѣдовательно, не измѣнилъ еще основъ нашего государственнаго строя. Обязанность подготовить реформу на основѣ данныхъ въ манифестѣ директивъ возложена была монархомъ на правительство. Мы знаемъ также, что различія въ пониманіи юридическаго значенія акта 17 октября повлекли въ нашей политической жизни крупныя недоразумѣнія и даже столкновенія трагическаго характера. Немалую роль въ томъ или другомъ истолкованіи юридическаго значенія манифеста 17 октября сыгралъ и психологическій факторъ. Такъ, крайне, напряженные къ моменту изданія манифеста 17 октября желанія и ожиданія соответствующей реформы склоняли многихъ видѣть въ манифестѣ желанный отвѣтъ власти, придавать содержанію манифеста то правовое значеніе, которое не вытекало изъ его текста. Съ другой стороны, сторонники стараго порядка, побуждаемые своими политическими влеченіями, высказывали утвержденіе, что даже по установленіи въ нашемъ правѣ правила, «чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія Государственной Думы», основы государственнаго строя оставались якобы неизмѣненными, что правило это связывало бы лишь подчиненное монарху правительство, но монархъ, сохраняя въ прежнемъ объемѣ всю полноту учредительной власти, можетъ всегда и безъ одобренія Думы правомѣрно отмѣнить дѣйствіе этого правила. Такимъ образомъ совершенно игнорировалась такими истолкователями квалифікація Высочайшимъ манифестомъ этого правила, какъ «незыблемаго».

Но можно ли разсматривать манифестъ 17 октября, какъ актъ государственной власти, устанавливающей непосредственно съ момента своего изданія конституціонный строй въ Россіи, хотя бы въ основныхъ началахъ его, изложенныхъ въ манифестѣ. Мы высказывались уже въ другомъ мѣстѣ по этому вопросу отрицательно¹⁾, утверждая, что манифестъ лишь предопредѣлялъ реформу, начерталъ императивно ея путь, указалъ ея начала, но отнесъ ея осуществленіе къ будущему, а не далъ ея основы въ настоящемъ, т.-е. одновременно съ своимъ появленіемъ.

Въ манифестѣ не говорится, что монархъ непреклонною волею своею даруетъ или устанавливаетъ такія-то права или начала, но сказано лишь: «На обязанность правительства возлагаемъ Мы выполненіе непреклонной нашей воли: даровать.... «установить»... Совершенно правильно указаніе, что непреклонная воля Самодержца, выраженная въ манифестѣ, есть законъ и притомъ выра-

¹⁾ Паліенко, Основные законы и форма правленія въ Россіи. 1910 г.

женный въ самой торжественной формѣ¹⁾), но содержаніе его сводится прежде всего къ директивѣ правительству и «непреклонному» предопредѣленію началъ будущаго права, т.-е. реформы въ будущемъ. Нельзя далѣе толковать текстъ манифеста въ томъ смыслѣ, что монархъ, проявляя въ данномъ случаѣ свою учредительную власть, обозначаетъ терминомъ «правительство» въ манифестѣ вообще государственную власть, включая и носителя верховной власти, т.-е. себя самого, и предписываетъ такимъ образомъ только исполненіе и дальнѣйшее развитіе уже установленныхъ въ манифестѣ правилъ, началъ. Изъ текста манифеста видно, что монархъ въ немъ отдѣляетъ себя отъ правительства, которому дается директива, которое онъ обязываетъ выполненіемъ своей воли. Здѣсь говорится о подчиненномъ монарху правительствѣ, дѣятельность котораго монархъ признаетъ необходимымъ объединить и обязываетъ такое правительство заняться осуществленіемъ его преобразовательныхъ директивъ, предначертанныхъ манифестомъ путемъ разработки законопроектвъ, представленія ихъ къ утвержденію Верховной власти и надлежащаго исполненія утвержденного. Изданіе такихъ законовъ было уже потому необходимо, что, напримѣръ, возвыщенныя въ манифестѣ незыблемыя начала гражданской свободы никоньмъ образомъ не могли быть въ той самой общей формѣ, какъ они были выражены въ манифестѣ, стать положительнымъ правомъ съ момента изданія манифеста, такъ какъ даже въ самыхъ общихъ чертахъ не было дано опредѣленіе содержанія этой свободы, а лишь перечислены ея виды, чѣмъ манифестъ отличается, напримѣръ, отъ французской деклараціи правъ человѣка и гражданина 1789 г., которая, несмотря на всю общность своихъ формулъ, все же вкладываетъ въ нихъ извѣстное конкретное юридическое содержаніе. Изъ сопровождающаго манифестъ 17 октября 1905 г., обнародованнаго въ тотъ же день, Высочайше одобреннаго къ руководству всеподданнѣйшаго доклада предсѣдателя комитета министровъ слѣдуетъ заключить, что правительство, на которое возлагалась обязанность выполненія воли монарха, было объединенное министерство, коллегія министровъ. Въ докладѣ именно говорится: «Вашему Императорскому Величеству благоугодно было передать миѣ Высочайшія Вашего Величества указанія относительно направленія, по которому должно было слѣдовать правительство въ связи съ соображеніями о современномъ состояніи Россіи, и приказать соотвѣтственно сему представить всеподданнѣйшій докладъ». Перечисливъ затѣмъ задачи, подлежащія осуществленію

¹⁾ См. В. М. Гессенъ въ «Полярной Звѣздѣ» 1906, № 9, стр. 633; г. Нечаевъ, тамъ же, № 5, стр. 369.

со стороны правительства, соответствующия выяснившейся политической идеѣ большинства русскаго общества («правовой строй на основахъ гражданской свободы»), докладъ отмѣчаетъ, что необходимымъ условіемъ ихъ осуществленія является «однородность состава правительства и единство преслѣдуемой имъ цѣли». И затѣмъ докладъ продолжаетъ: «но и министерство, составленное по возможности изъ лицъ одинаковыхъ политическихъ убѣжденій»... Такимъ образомъ правительствомъ называется здѣсь объединенное министерство.

Далѣе это видно и изъ того, что черезъ два дня по изданіи манифеста 17 октября былъ изданъ Высочайшій указъ «О мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій», реорганизующій Совѣтъ министровъ и возлагающій на послѣдній «направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго управленія». Итакъ, определенное манифестомъ преобразование нашего государственнаго строя подлежало претворенію въ право и жизнь при посредствѣ правительства — министровъ. Такимъ образомъ послѣдовало преобразование Государственной Думы и Государственнаго Совѣта 20 февраля 1906 г., изданіе Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г., расширеніе избирательнаго закона передъ выборами въ 1-ю Государственную Думу, изданы были временныя правила о собраніяхъ, обществахъ и союзахъ, указъ о вѣротерности.

Далѣе манифестъ 17 октября не былъ только законодательнымъ императивомъ для подчиненнаго монарху правительства, но какъ манифестъ — всенародное возвѣщеніе Верховной властью о «предназначаемыхъ къ умиротворенію государственной жизни мѣрѣ», подлежащихъ исполненію по «непреклонной» волѣ монарха, обосновывалъ не только моральную обязанность верховной власти осуществить возвѣщенную реформу, но и правовую норму, обязывающую верховную власть осуществить реформу, поскольку источникъ такой нормы и правовой связанности государственной власти заключается въ общемъ правосознаніи, признаніи неподлежащими нарушенію законодательныхъ актовъ, объявленныхъ такимъ образомъ. Въ этомъ мы согласны съ воззрѣніемъ Э. Э. Кокошкина на юридическую природу манифеста 17 октября, поскольку онъ говоритъ о юридической обязательности этого акта для власти¹⁾.

¹⁾ Э. Э. Кокошкинъ, Юридическая природа манифеста 17 октября 1905 г. Статя въ «Юридическомъ Вѣстникѣ» 1913 г., кн. I. Лишь по недоразумѣнію или недостаточному знакомству съ моимъ воззрѣніемъ на право и его отношеніе къ государству Э. Э. Кокошкинъ причисляетъ меня

Ө. Ө. Кокшкынъ правильно утверждаетъ, что право создается и дѣйствуетъ въ государствѣ не только въ силу актовъ государственной власти, но и помимо ихъ путемъ обычая и общественного признанія и провозглашенія; болѣе того, въ каждомъ государствѣ существуютъ высшія первичныя нормы положительнаго права, стояція выше законовъ, изъ которыхъ самъ законъ черпаетъ свою обязательную силу. Возникновеніе этихъ нормъ опредѣляется фактическими, а не юридическими условіями, и образуются онѣ путемъ общественного признанія¹⁾. Мы также утверждали въ другомъ мѣстѣ²⁾, что въ современномъ государствѣ источникомъ обязательной силы законовъ является не только велѣніе и фактическая сила государственной власти, но и общественное признаніе обязательности законодательныхъ нормъ даже для самой власти; поэтому и въ этомъ смыслѣ законъ представляетъ собою не только императивъ власти, но и *подвластныхъ, т.-е. населенія* государства. Но, исходя изъ положенія о правообразующей силѣ общественного мнѣнія и признанія, Ө. Ө. Кокшкынъ пытается доказать, что манифестъ 17 октября съ самаго момента своего изданія «дѣйствительно юридически установилъ», а не только предопредѣлил или общалъ новый конституціонный порядокъ³⁾.

Манифестъ 17 октября, говоритъ онъ, представляетъ собою не только законъ въ формальномъ смыслѣ, но и актъ провозглашенія черезъ посредство законодателя назрѣвшихъ въ общественномъ правосознаніи и скрѣпленныхъ непосредственнымъ признаніемъ русскаго общества первичныхъ, основныхъ нормъ новаго государственнаго порядка. — «Русское общество, по крайней мѣрѣ въ подавляющемъ своемъ большинствѣ, поняло манифестъ, какъ установленіе конституціоннаго принципа и считало послѣ 17 октября 1905 г. переходъ къ новому образу правленія безповоротно совершившимся фактомъ⁴⁾. — Едва ли можно согласиться съ этимъ утверженіемъ. Мы уже указывали выше на тѣ разногласія въ пониманіи юридическаго значенія манифеста 17 октября, которыя возникли съ самаго его появленія. Значительная часть общества, несмотря на все желаніе установленія порядка, возвѣщеннаго манифестомъ, весьма серьезно сомнѣвалась въ непосредственномъ установленіи его манифестомъ и даже прямо утверждала, что манифестъ

въ названной статьѣ къ сторонникамъ такъ называемой государственной теоріи права. См. Палиенко, Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. Харьковъ, 1908 г.

¹⁾ Ө. Ө. Кокшкынъ, назв. статья, стр. 45 сл.

²⁾ Палиенко, Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. Стр. 337 сл.

³⁾ Кокшкынъ, назв. статья, стр. 55.

⁴⁾ Ө. Ө. Кокшкынъ, назв. статья, стр. 39.

лишь предвозвѣщаетъ реформу основъ нашего государственнаго правопорядка, но самъ по себѣ еще не измѣнилъ ихъ. Начала, имъ возвѣщенные, были такимъ образомъ «lex ferenda», а не «lex lata», право, долженствующее быть установленнымъ въ силу манифеста, а не уже данное имъ. Этимъ манифестъ 17 октября существенно отличается отъ актовъ западно-европейскихъ монарховъ, октроировавшихъ конституціи¹⁾. Этимъ онъ отличается и отъ декларацій правъ французскихъ и американскихъ, санкціонировавшихъ и возвѣщавшихъ забытыя, но признаваемые авторами декларацій непреложными и въ силу естественнаго порядка существующими права гражданъ и основы государственнаго устройства; этимъ манифестъ отличался и отъ англійскихъ провозглашеній правъ (петиція и билль о правахъ), утверждавшихъ признаваемые исторически приобрѣтенными и произвольно нарушаемыми властью положительныя права англійскаго народа. Но, если и согласиться съ Э. Э. Коконкинымъ, что подавляющее большинство русскаго общества поняло и признавало манифестъ 17 октября какъ актъ, непосредственно реформирующий нашъ государственный строй, то и въ такомъ случаѣ нельзя признать реформу совершившейся въ силу такого общественнаго признанія. Общественное мнѣніе и общественное признаніе въ государствѣ лишь тогда являются правообразующей силой, когда они имѣютъ достаточную силу и авторитетъ для утвержденія общеобязательности имъ признаваемыхъ нормъ или положеній. Тогда, даже расходясь съ положеніями формальнаго права, законовъ, общественное убѣжденіе дерегулируетъ послѣднія и обезсиливаетъ ихъ, полагая взамѣнъ ихъ свои нормы. Это происходитъ или путемъ длительного процесса обычнаго правообразованія или въ силу провозглашенія новыхъ нормъ получившими въ данный моментъ преобладающій авторитетъ въ государствѣ общественными органами или группами. Но мнѣніе и признаніе общественныхъ группъ Россіи, такъ понимавшихъ манифестъ, не имѣло такой распространенности и авторитета. Это вполнѣ подтвердили и событія ближайшаго къ манифесту и послѣдующаго времени. Лишь Высочайшіе акты 20 февраля и 23 апрѣля 1906 г. установили, какъ дѣйствующее право, правило, что законъ есть норма, изданная съ одобренія народнаго представительства. Прочія начала манифеста 17 октября полностью или въ значительной мѣрѣ ждутъ еще своего установленія въ нашемъ правѣ. Насколько мы далѣе должны исходить въ толкованіи воли законодателя изъ законодательныхъ текстовъ прежде всего, то нельзя и утверждать,

¹⁾ См. объ этомъ Палиенко, Основные законы и формы правленія въ Россіи, 1910 г., стр. 39 сл.

что въ манифестѣ провозглашено большее, что въ манифестѣ 17 октября черезъ посредство законодателя провозглашено указываемое О. О. Кокочкинскимъ общественное признаніе основныхъ нормъ новаго правопорядка. Мы уже указывали выше, что монархъ въ манифестѣ объявлялъ лишь о «преднамѣчаемыхъ» къ умиротворенію государственной жизни мѣрахъ, возлагалъ еще лишь на правительство обязанность выполненія непреклонной Его воли даровать и установить эти преднамѣченныя начала. И хотя въ манифестѣ 20 февраля 1906 г., между прочимъ, указывалось, что «манифестомъ 17 октября 1905 г. Мы предоставили Государственной Думѣ новыя въ дѣлахъ законодательства полномочія», но смыслъ этихъ словъ выясняется непосредственно слѣдующимъ за этимъ текстомъ того же манифеста 20 февраля 1906 г.: «исполняя таковое намѣреніе Наше, Мы повелѣли выработать необходимыя въслѣдствіе того въ учрежденіи Государственнаго Совѣта измѣненія, а также подвергнуть пересмотру учрежденіе Государственной Думы для согласованія съ началами, 17 октября прошлаго года нами провозглашенными»; и далѣе говорится: «Мы постановляемъ впредь общимъ правиломъ, что, со времени созыва Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія Совѣта и Думы». «Впредь» — значитъ до этого времени правило не было установлено. Таково аутентическое истолкованіе манифеста 17 октября и соответственно такому аутентическому толкованію всѣ законодательные акты, послѣдовавшіе до созыва палатъ къ 27 апрѣля 1906 г., шли помимо народнаго представительства, какъ акты неограниченнаго монарха. Манифестъ 17 октября былъ предвозвѣстникомъ новаго государственнаго права и новой государственной жизни Россіи. Его десятилѣтній юбилей совпалъ съ годиною ея великаго историческаго испытанія. Эти испытанія преобразуютъ жизнь великихъ народовъ, и въ преобразованной жизни Россіи начала манифеста 17 октября должны стать правовыми устоями ея государственности и общности.

58198

Н. Палиенко.