А. А. Жилинъ.

Профессоръ Петроградскаго Университета.

УЧЕБНИКЪ

ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

(ПОСОБІЕ КЪ ЛЕКЦІЯМЪ).

Часть I.

Общее ученіе о государствѣ въ связи съ основными началами иностраннаго государственнаго права.

37774

БИБЛИОТЕКА
Ленинград. отделения
Коммунист. Академии
при ЦИК. СССР.

ПЕТРОГРАДЪ.
Типографія Б. М. Вольфа Васильевскій Остр., Волховской пер., 4.
1916.

„Пров 49"

Петроградъ, дозволено военной цензурой 20 Іюля 1916 г.

ЭС
207

409
57

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Цѣлью изданія настоящаго учебника является стремленіе удовлетворить потребность моихъ слушателей имѣть подъ руками пособіе къ лекціямъ, дающее имъ представленіе, хотя бы въ общихъ чертахъ, обо всѣхъ главнѣйшихъ вопросахъ науки государственнаго права. Ни одинъ изъ существующихъ учебниковъ не удовлетворяетъ этой потребности, а между тѣмъ для студентовъ необходимо такое руководство, которое давало бы имъ возможность ознакомиться со всѣми этими вопросами.

Трудностью такой задачи, въ связи съ особыми затрудненіями при печатаніи книги въ военное время, объясняется рядъ недочетовъ послѣдней, каковы, напримѣръ: неравномѣрность распредѣленія матеріала, слишкомъ подробное изложеніе однихъ вопросовъ и слишкомъ краткое изложеніе другихъ и т. под. Устраненія этихъ недостатковъ я надѣюсь достигнуть при слѣдующихъ изданіяхъ, перерабатывая и улучшая настоящее пособіе.

Выпускъ второй части, содержащей изложеніе русскаго государственнаго права, предполагается, по возможности, въ непродолжительномъ времени.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Общее ученіе о государствѣ въ связи съ основными началами иностраннаго государственнаго права.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

Науки о государствѣ. Ихъ классификація. Науки, родственныя государствовѣдѣнію.

Подъ государствовѣдѣніемъ въ широкомъ смыслѣ слова можно понимать совокупность почти всѣхъ, такъ называемыхъ, соціальныхъ наукъ, изучающихъ общественную жизнь людей, такъ какъ науки эти такъ или иначе всегда соприкасаются съ общественнымъ явленіемъ, называемымъ государствомъ. Съ этой точки зрѣнія и все правовѣдѣніе, напримѣръ, должно было бы входить въ кругъ государственныхъ наукъ. Въ такомъ широкомъ смыслѣ государствовѣдѣніе опредѣлялось въ древней Греціи, гдѣ въ объемъ науки о государствѣ, носившей въ то время наименованіе „политики", входили самыя разнообразныя ученія, въ той или иной степени касавшіяся общественной жизни людей.

Однако, въ новой научной литературѣ, при все бо́льшей и бо́льшей спеціализаціи научныхъ знаній, сфера государственныхъ наукъ опредѣляется значительно уже. Къ нимъ относятъ обычно только такія научныя дисциплины, которыя непосредственнымъ предметомъ своего изслѣдованія имѣютъ государство въ его природѣ, его существѣ. Ученія

о другихъ общественныхъ союзахъ и отношеніяхъ включаются въ область государствовѣдѣнія въ новое время лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда они тѣсно, неразрывно связаны съ государствомъ, какъ его составныя части.

Въ современной западно-европейской научной литературѣ государственныя науки при ихъ изученіи раздѣляются обыкновенно на: 1) науку общаго ученія о государствѣ и 2) науку государственнаго права.

Общее ученіе о государствѣ имѣетъ своимъ предметомъ изслѣдованіе государства, какъ такового, государства вообще. Это—общая теорія государства. Здѣсь государство разсматривается съ самыхъ различныхъ точекъ зрѣнія, съ примѣненіемъ различныхъ научныхъ методовъ Наука государственнаго права изслѣдуетъ государство, какъ извѣстный юридическій институтъ, разсматриваетъ юридическія начала, принципы и нормы, опредѣляющіе и направляющіе устройство и жизнь государства, съ одной стороны государства вообще, взятаго отвлеченно, съ другой — извѣстнаго опредѣленнаго конкретнаго государства.

Въ зависимости отъ этихъ двухъ задачъ науки государственнаго права она распадается на: 1) общее государственное право и 2) особенное государственное право.

Подъ именемъ общаго государственнаго права большинство ученыхъ понимаетъ такую научную дисциплину, въ которой путемъ сравнительнаго изученія различныхъ основныхъ государственныхъ учрежденій и нормъ выясняются существенныя типическія черты правопорядка существующихъ или существовавшихъ государствъ и различныхъ формъ ихъ устройства.

Нѣкоторые ученые называютъ общимъ государственнымъ правомъ и изложеніе общихъ теоретическихъ ученій о государствѣ. Но такой взглядъ слѣдуетъ признать ошибочнымъ, уже потому, что въ этихъ ученіяхъ нерѣдко встрѣчаются и такіе вопросы, которые не имѣютъ вовсе юридическаго характера, каковы, напримѣръ, ученія о происхожденіи государства, о его цѣляхъ и т. п Изложеніе общихъ теоретическихъ ученій о государствѣ составляетъ предметъ болѣе широкой дисциплины — общаго ученія о государствѣ. Общее же государственное право, какъ особый отдѣлъ, мо-

жетъ быть включаемо въ составъ общаго ученія о государствѣ, являясь частью его, той частью, которая касается юридическихъ сторонъ въ его изученіи.

Въ современной научной литературѣ общее ученіе о государствѣ и общее государственное право являются подготовительными, вводными дисциплинами, къ болѣе или менѣе подробному послѣдующему изученію, такъ называемаго, особеннаго государственнаго права, государственнаго права какого-либо опредѣленнаго конкретнаго государства Познаніе этого особеннаго, національнаго права того или другого государства существенно облегчается при знакомствѣ съ общей теоріей государства и съ главнѣйшими элементами государственнаго правопорядка вообще

Во Франціи и Италіи, а также въ Бельгіи и Испаніи, основные вопросы государственной науки общаго и теоретическаго характера по большей части разсматриваются въ курсахъ, такъ называемаго, „конституціоннаго права“, въ видѣ вводныхъ отдѣловъ или главъ этихъ курсовъ. Во Франціи они изрѣдка, впрочемъ, излагаются и отдѣльно, въ особыхъ курсахъ, носящихъ названіе „Принципы публичнаго права“. Въ англійской и американской литературѣ иногда можно встрѣтить спеціальные курсы, посвященные этимъ вопросамъ подъ заглавіемъ „Введеніе въ политическую науку“ Вообще же, какъ въ Англіи, такъ и во Франціи болѣе разработано „особенное“ государственное право, главнымъ образомъ національное положительное право этихъ странъ, причемъ въ Англіи особой разработкѣ подверглось право государственнаго устройства—конституціонное право, во Франціи же—право государственнаго управленія—административное право.

Въ нѣмецкой литературѣ наука о государствѣ обыкновенно раздѣляется на: 1) общее ученіе о государствѣ, 2) общее государственное право и 3) особенное германское государственное право (какъ имперское право, такъ и право отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ). Но, кромѣ того, германскими учеными иногда, въ качествѣ особой науки, разрабатывается еще „политика“. Самая сущность этой науки понимается, однако, не всѣми учеными одинаково. Большинство сходится въ томъ, что наука эта носитъ отчасти практическій характеръ, имѣя своимъ предметомъ изслѣдованіе причинъ различныхъ

государственныхъ явленій, цѣлей государственной дѣятельности и средствъ, направленныхъ къ достиженію этихъ цѣлей. По существу же это ничто иное, какъ часть общаго ученія о государствѣ, изучающая государство въ его, такъ сказать, динамическомъ состояніи, въ его дѣятельности.

Нѣкоторые германскіе ученые пытались ввести въ число государственныхъ наукъ также особую „науку объ обществѣ". Наконецъ въ Германіи нерѣдко въ число государственныхъ наукъ включаютъ и науки экономическія, причемъ тамъ существуютъ въ нѣкоторыхъ университетахъ даже особые факультеты государственныхъ наукъ, гдѣ, наряду съ науками о государствѣ и въ связи съ ними, изучаются и экономическія науки Такое расширеніе объема государствовѣдѣнія нельзя, однако, признать правильнымъ съ научной точки зрѣнія. Наука объ обществѣ представляетъ собой совершенно особую специальную научную дисциплину—соціологію, имѣющую, конечно, извѣстную связь съ науками о государствѣ, но не входящую въ ихъ составъ. Точно также и экономическія науки, при всей ихъ важности для лучшаго пониманія вопросовъ государственныхъ наукъ, имѣютъ свои особыя задачи и свой особый объектъ изслѣдованія и не могутъ быть почитаемы частью наукъ о государствѣ, образуя самостоятельный циклъ научныхъ знаній

Въ нѣмецкой литературѣ теоретическія ученія о государствѣ подверглись особенно подробной разработкѣ, и здѣсь имѣется цѣлый рядъ специальныхъ изслѣдованій и курсовъ, посвященныхъ изложенію доктринъ общаго ученія о государствѣ, общаго государственнаго права и политики. Особенно разработано общее ученіе о государствѣ.

Въ послѣднее время общіе теоретическіе вопросы государствовѣдѣнія при изученіи государственнаго права начинаютъ привлекать къ себѣ все больше и больше вниманія ученыхъ и другихъ странъ. Имъ начинаетъ посвящаться рядъ специальныхъ монографій и, хотя особые курсы по этимъ вопросамъ по общему правилу встрѣчаются сравнительно рѣдко, но въ курсахъ конституціоннаго и административнаго права эти вопросы иногда являются очень серьезно поставленными и разработанными. Недавно особенно много потрудился надъ изученіемъ ихъ французскій ученый Леонъ Дюги, профессоръ

университета въ Бордо, давъ много интереснаго матеріала въ своей книгѣ „Конституціонное право“.

Въ Россіи ученые, излагающіе русское государственное право, почти всегда предпосылаютъ ему болѣе или менѣе обширное введеніе общаго теоретическаго характера, въ которомъ изслѣдуютъ вопросы, затрагивающіеся въ общемъ ученіи о государствѣ нѣмецкой науки. Существуютъ у насъ попытки изложенія общаго ученія о государствѣ и отдѣльно, къ каковымъ надо причислить Курсъ государственной науки профессора Чичерина, Очеркъ общей теоріи государственнаго права Свѣшникова и изъ новыхъ сочиненій Лекціи по общему государственному праву Кокошкина.

Книги эти содержатъ въ себѣ общее ученіе о государствѣ, и названіе двухъ послѣднихъ сочиненій теоріей лишь государственнаго „права“ не вполнѣ соотвѣтствуетъ матеріалу, здѣсь разбираемому. Кромѣ общаго ученія о государствѣ у насъ, какъ особый отдѣлъ государственной науки, разрабатывается государственное право иностранныхъ державъ. По университетскому уставу 1863 года иностранное государственное право являлось особо выдѣленнымъ, какъ самостоятельная дисциплина. Проф. Градовскій разработалъ „Государственное право Западно-Европейскихъ державъ“ въ двухъ частяхъ—исторической и догматической и проф. Коркуновъ предпринялъ составленіе курса „Государственнаго права иностранныхъ державъ“, къ сожалѣнію остановившагося на первой части. Хотя въ уставѣ университетовъ 1884 г. уже нѣтъ иностраннаго государственнаго права, какъ особаго предмета, но при изложеніи курса государственнаго права русскіе профессора по большей части останавливаются и на вопросахъ иностраннаго законодательства, иногда выдѣляя ихъ особо, какъ спеціальный отдѣлъ науки.

Такимъ образомъ въ Россіи намѣчается раздѣленіе государственной науки на три главныхъ отдѣла: 1) Общее ученіе о государствѣ; 2) Государственное право иностранныхъ державъ и 3) Русское государственное право.

Это дѣленіе нѣсколько напоминаетъ нѣмецкое дѣленіе, только общее государственное право у насъ замѣняется иностраннымъ государственнымъ правомъ, иногда весьма мало отличаясь отъ него по своему содержанію. По тремъ этимъ отдѣламъ науки отчетливо распредѣленъ матеріалъ

изъ старыхъ курсовъ въ учебникѣ проф. Сокольскаго, а изъ новыхъ—В. Ивановскаго.

Политика, какъ особый отдѣлъ государствовѣдѣнія, у насъ не привилась, и послѣ Чичерина, сдѣлавшаго попытку ея разработки въ третьемъ томѣ своего Курса государственной науки, въ нашей литературѣ не встрѣчается работъ съ этимъ названіемъ.

Неопредѣленность и спорность этой науки въ Германіи не говоритъ въ ея пользу, и вопросы, которые здѣсь излагаются, легко могутъ быть трактуемы и часто трактуются въ общемъ ученіи о государствѣ. Поэтому сожалѣть объ отсутствіи у насъ этой дисциплины не приходится

Для русскаго юриста наибольшій интересъ представляетъ конечно изученіе своего русскаго государственнаго права. Но основательное усвоеніе его предполагаетъ знакомство, какъ съ общими теоретическими понятіями государствовѣдѣнія, такъ и, по крайней мѣрѣ, съ основными началами государственной организаціи главнѣйшихъ культурныхъ странъ. Настоящее пособіе раздѣляется въ виду этихъ соображеній на двѣ части: общее ученіе о государствѣ и русское государственное право. Въ общее ученіе о государствѣ входитъ также обзоръ главнѣйшихъ институтовъ и нормъ иностраннаго государственнаго права. Выдѣленіе послѣдняго въ особую часть, особый отдѣлъ науки, не сдѣлано лишь по чисто практическимъ соображеніямъ, дабы не расширять слишкомъ курса и облегчить его усвоеніе. Нѣкоторымъ коррективомъ краткости изложенія иностраннаго права будетъ примѣненіе сравнительнаго метода при разсмотрѣніи отдѣльныхъ вопросовъ русскаго государственнаго права.

При изученіи вопросовъ государственной науки, какъ совершенно правильно было указано Еллинекомъ, возможны двѣ точки зрѣнія: юридическая и соціальная. Государство есть особый фактъ соціальной жизни людей. Для юриста оно важно прежде всего, какъ явленіе правового характера, какъ явленіе, въ которомъ право находитъ себѣ примѣненіе и развитіе. Юристу изучить государство—значитъ понять его съ одной стороны, уяснить, какъ оно выражается въ нормахъ права.

Но юристъ при этомъ долженъ помнить, что пониманіе

государственнаго права не есть еще пониманіе всей государственной жизни, что государство не исчерпывается его правопорядкомъ, что за этимъ правопорядкомъ стоятъ иныя силы, такъ или иначе на него воздѣйствующія.

Изучая государство, юристу прежде всего надо имѣть свѣдѣнія по общей теоріи права. Безъ понятія о правѣ нельзя имѣть яснаго понятія и о государствѣ, какъ правовомъ явленіи. Различныя юридическія науки вообще, не входя въ сферу государствовѣдѣнія, существенно необходимы государствовѣду и должны быть ему извѣстны.

Но особенно необходимо ему основательное знакомство съ науками, такъ называемаго, публичнаго права, къ категоріи которыхъ по своимъ основнымъ характернымъ чертамъ относится государственное право. Къ области публичнаго права принадлежатъ: 1) право международное, опредѣляющее отношеніе государствъ другъ къ другу; 2) право административное или полицейское, регулирующее правительственную дѣятельность государства; 3) право финансовое, нормирующее государственное хозяйство; 4) право церковное, опредѣляющее юридическій строй религіозныхъ союзовъ; 5) право уголовное установляющее наказуемость извѣстныхъ дѣяній, опредѣляемыхъ, какъ преступленіе и кары за нихъ—наказанія, касающееся такимъ образомъ особаго рода карательной дѣятельности государства и 6) право судебное, касающееся организаціи и дѣятельности государственныхъ судовъ.

Всѣ эти отдѣлы права, равно какъ и право государственное, характеризуются тѣмъ, что въ отличіе отъ права частнаго, гдѣ индивидуальный интересъ играетъ доминирующую роль, здѣсь господствуетъ начало интереса общественнаго. Права отдѣльныхъ субъектовъ права здѣсь предоставляются имъ въ цѣляхъ общественнаго блага. Они поэтому здѣсь одновременно являются и обязанностями ихъ. Хотя въ наукѣ этотъ матеріальный признакъ различія публичнаго и частнаго права иногда оспаривается указаніемъ на отдѣльные случаи отступленія отъ него, но этотъ критерій, указанный впервые еще римскимъ юристомъ Ульпіаномъ (publicum jus est—quod ad statu rei Romanae spectat, privatum—quod ad singulorum utilitatem pertinet) въ огромномъ большинствѣ случаевъ легко позволяетъ различать

нормы частнаго и публичнаго права. Всѣ отдѣлы публичнаго права характеризуются тѣмъ, что отношенія, здѣсь опредѣляемыя, стоятъ въ болѣе или менѣе тѣсной связи съ государствомъ. Публичное право поэтому нѣкоторые писатели даже предлагаютъ называть государственнымъ правомъ въ широкомъ смыслѣ слова.

Въ виду всего этого вышеперечисленныя науки государствовѣдъ особенно долженъ принимать во вниманіе при изслѣдованіи государственнаго права. Но и многія соціальныя науки имѣютъ для него существенное значеніе. Здѣсь необходимо упомянуть прежде всего о наукахъ экономическихъ: политической экономіи и статистикѣ.

Значеніе экономическихъ факторовъ въ общественной жизни людей въ настоящее время является достаточно установленнымъ наукой, и во многихъ вопросахъ государствовѣдѣнія положительно необходимо знаніе экономическихъ наукъ. Мы уже видѣли, что въ Германіи иногда эти науки носятъ даже названіе наукъ государственныхъ. Затѣмъ, какъ для изученія соціальной стороны государства, такъ и для лучшаго пониманія положительнаго государственнаго права, весьма важной является исторія, какъ общая, такъ и политическая. Наконецъ философія, психологія и этика могутъ во многомъ облегчить государствовѣду изученіе проблемъ общей теоріи его науки и отдѣльныхъ ея вопросовъ. Всѣ эти научныя дисциплины какъ юридическія, такъ и другія надо, однако, строго отдѣлять отъ государственной науки въ тѣсномъ спеціальномъ смыслѣ слова. Ея непосредственный объектъ есть государство въ его существѣ, его элементахъ.

Изслѣдуя его теорію, исторію, современное положеніе изслѣдуя его, какъ фактъ соціальной жизни, какъ юридическій институтъ и пользуясь при этомъ различными выводами другихъ наукъ, не надо, однако, выходить за грани изслѣдованія предмета.

Спеціализація въ области современной науки основа и залогъ успѣшнаго выясненія изслѣдуемыхъ вопросовъ [1]).

---

[1]) *Главнѣйшія литературныя пособія къ общему ученію о государствѣ*: *Чичеринъ*. Курсъ государственной науки, т.т. I—III, Москва. 1894—8 г г. *Свѣшниковъ*. Очеркъ общей теоріи государственнаго права, СПБ. 1896 г., *Кокошкинъ*. Лекціи по общему государственному праву, 2-ое изд. Москва

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Методы государственныхъ наукъ.

Въ государствовѣдѣніи, какъ во всякой наукѣ, большое значеніе имѣютъ методы, тѣ пріемы, при помощи которыхъ разрабатывается научный матеріалъ Въ государственныхъ наукахъ примѣняются слѣдующіе методы: философскій, историческій, сравнительный, догматическій и критическій.

Философскій методъ, въ видѣ апріорныхъ отвлеченныхъ конструкцій синтетическаго характера, имѣлъ большое примѣненіе въ древности и въ средніе вѣка. Въ средневѣковомъ періодѣ конструкціи эти примѣнялись часто въ соединеніи съ теологическими началами, религіозными догматами. Но и въ новое время философскимъ методомъ пользовались иногда довольно широко, какъ философы въ ихъ ученіяхъ о государствѣ, въ которыхъ государство изслѣдовалось въ связи съ началами той или иной философской системы, такъ и государствовѣды, строившіе свои ученія на основѣ какихъ либо отвлеченныхъ теоретическихъ воззрѣній, заранѣе выработанныхъ.

1912 г., *В. Ивановскій.* Вопросы государствовѣдѣнія, соціологіи и политики, Казань 1899 г.

Переводная литература: *Моль.* Энциклопедія государственныхъ наукъ: СПБ., 1868 г. *Еллинекъ.* Право современнаго государства. Общее ученіе о государствѣ СПБ., 2-ое изд. 1908 г., *Гумпловичъ.* Общее ученіе о государствѣ, СПБ. 1910 г., *Гачекъ.* Общее государственное право т.т. I—III. Изданіе Библіотеки Наука и Жизнь въ Ригѣ. *Антонъ Менгеръ.* Новое ученіе о государствѣ, СПБ. 1905 г., пер. Жбанкова (есть нѣсколько другихъ переводовъ). *Эсменъ.* Основныя начала государственнаго права, 2 т. Москва 1899 г. (есть другой переводъ, только 1-го тома, подъ названіемъ: Общія основанія конституціоннаго права СПБ. 1898 г.), *Дюги* Конституціонное право. Общая теорія государства, Москва 1908 г., *Орландо.* Принципы конституціоннаго права, Москва 1907 г. *H. Schulze.* Einleitung in das deutsche Staatsrecht Leipzig, 1867, *Bluntschli.* Lehre vom modernen Staat, Bd. I—III. Stuttgart, 1875—6, *Gerber* Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 3 Aufl. Leipzig 1880, *Gareis* Allgemeines Staatsrecht. Freiburg in B. und Tübingen 1883, *Rehm* Allgemeine Staatslehre Freiburg in B., 1899 (есть сокращенная передѣлка этой книги съ нѣкоторыми измѣненіями, помѣщенная въ дешевомъ изданіи Sammlung Göschen, въ которомъ находится и Allgemeines Staatsrecht Hatschek'a. Книги Gareis'a и Rehm'a входятъ въ сборникъ статей разныхъ ученыхъ, изданный Марквардзе-

У новѣйшихъ изслѣдователей примѣненіе философскаго метода встрѣчается значительно рѣже, чѣмъ это было раньше. При томъ въ связи съ общей тенденціей философскихъ наукъ въ новое время — стоять на положительныхъ, а не на отвлеченныхъ основаніяхъ, даже при разработкѣ высшихъ понятій—философскій методъ въ большинствѣ случаевъ получаетъ характеръ позитивно-философскаго, въ отличіе отъ преобладавшаго раньше апріорно-философскаго направленія въ его примѣненіи.

Въ современномъ государствовѣдѣніи бо́льшее значеніе имѣютъ методы историческій и сравнительный. Школа естественнаго права, изучая государство more geometrico, чисто апріорно-философскимъ путемъ, послѣ критики ея исторической школой постепенно уступила мѣсто другимъ направленіямъ, и въ наукѣ о правѣ и государствѣ все болѣе и болѣе сталъ получать значеніе методъ историческій, состоящій въ изученіи явленій соціальной жизни въ ихъ историческомъ развитіи, въ послѣдовательности ихъ образованія, давая возможность такимъ путемъ не только раскрыть генезисъ явленій, но также и правильно понять ихъ сущность, значеніе и смыслъ въ настоящемъ. При всемъ своемъ значеніи въ наукѣ историческій методъ все же является въ

номъ подъ общимъ названіемъ Handbuch des oeffentlichen Rechts). *Bornhak* Allgemeine Staatslehre, 2 Aufl Berlin 1909, *M. Seydel*. Grundzuge der allgemeinen Staatslehre Würzburg 1879 и Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht, 1903. *E. Lingg* Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre, Wien, 1890. *Affolter* Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, Stuttgart, 1892, *R. Schmidt* Allgemeine Staatslehre, Bd. I—II Leipzig 1901—3. *Loening* „Der Staat“ (въ Handwörterbuch изд. Conrad'омъ, Elster'омъ, Lexis'омъ и Loening'омъ, т. VI, 2 Aufl 1901)

Leon Duguit Etudes de droit public, Paris, t. I—II, 1901—3, *Hauriou* Principes de droit public. Paris, 1910, *Willoughby* An examination on the nature of the State, 1896, *Garner* Introduction to political science 1910, *Sidgwick* The Elements of politics, 1897.

Waitz Grundzüge der Politik, Kiel, 1862, *Treitschke* Politik B. I—II Leipzig 1897—8, *Schollenberger* Politik in systematischer Darstellung, Berlin, 1903. См. также вводныя главы въ курсахъ русскаго государственнаго права, особенно проф. *Коркунова*, а изъ иностранныхъ курсовъ въ книгахъ *G. Meyer* Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, *P. Laband* Staatsrecht des deutschen Reiches, посл. изд., *Haenel* Deutches Staatsrecht, Leipzig, 1892, *Ducrocq* Cours de droit administratif avec introduction de droit constitutionnel et les Principes du Droit public, Paris, 1898, V. I.

извѣстной степени одностороннимъ. Онъ погружаетъ изслѣдователя въ прошлое, приковывая его къ разсмотрѣнію развитія одного какого-либо явленія. Для полнаго уясненія этого же явленія необходимо сравненіе его съ аналогичными явленіями, а также изученіе его не только въ процессѣ его образованія въ прошломъ, но и въ настоящемъ его положеніи. Историческій методъ въ новое время дополняется поэтому методами сравнительнымъ и догматическимъ. Сравнительный методъ состоитъ въ параллельномъ изслѣдованіи явленій въ разныя эпохи и у разныхъ народовъ путемъ сопоставленія ихъ. Здѣсь выясняются пункты сходства и различія явленій и такимъ образомъ дается возможность лучшаго познанія, какъ индивидуальныхъ особенностей, такъ и общихъ, проявляющихся повсюду, началъ, заключающихся въ разбираемыхъ явленіяхъ. Плодотворность примѣненія сравнительнаго метода стоитъ въ зависимости отъ извѣстной близости сравниваемыхъ эпохъ и однородности культурныхъ условій явленій сопоставляющихся для полученія такимъ образомъ достовѣрныхъ научныхъ выводовъ.

Историческій и сравнительный методы часто примѣняются въ связи другъ съ другомъ. Поэтому говорятъ также объ историко-сравнительномъ методѣ. Этимъ методомъ широко пользуются въ такъ называемомъ соціологическомъ направленіи въ государственной наукѣ, стремящемся болѣе или менѣе всесторонне изучить явленія государственной жизни и выяснить законы, управляющіе ими.

Для государствовѣда-юриста при изученіи правовыхъ началъ государственной жизни особенно важнымъ является методъ догматическій, который иногда въ государственномъ правѣ носитъ названіе формально-юридическаго или просто юридическаго. Методъ этотъ состоитъ въ выясненіи дѣйствующихъ правовыхъ нормъ, ихъ анализѣ, обобщеніи, классификаціи и конструкціи на основаніи такимъ образомъ разработаннаго матеріала общихъ юридическихъ понятій и опредѣленій.

Блестяще примѣнявшійся еще римскими юристами, этотъ методъ особое развитіе имѣетъ въ правѣ гражданскомъ, но и въ публичномъ правѣ и особенно въ правѣ государственномъ онъ за послѣднее время получилъ большое значеніе, и пользованіе имъ дало возможность поставить науку государственнаго права на чисто-юридическую почву.

Указанія нѣкоторыхъ ученыхъ на то, что юридическій методъ даетъ неполное, одностороннее пониманіе государства и его права не колеблетъ нисколько цѣнности этого метода. Всѣ научные методы даютъ до извѣстной степени одностороннее понятіе о предметѣ, изучаемомъ при ихъ помощи, и ни одинъ не въ состояніи привести къ полному познанію явленій жизни въ многостороннемъ, разнообразномъ ихъ проявленіи. При примѣненіи догматическаго метода государствовѣдъ долженъ сознавать, что этимъ путемъ онъ постигаетъ государство только выраженное въ правовыхъ нормахъ, государство, какъ юридическій институтъ. Подобно тому какъ въ правѣ гражданскомъ юридическая конструкція права собственности не даетъ представленія объ экономической, соціальной и т. под. сторонахъ этого явленія, такъ точно и юридическій методъ въ государственномъ правѣ освѣщаетъ лишь одну, хотя для юриста и важнѣйшую, сторону явленій, изучаемыхъ въ государственной наукѣ.

Юридическій методъ можетъ и долженъ дополняться примѣненіемъ другихъ методовъ. Не слѣдуетъ только допускать смѣшенія этого метода съ другими, какъ это часто имѣло мѣсто въ старой государственно-правовой литературѣ. Не надо замѣнять догматики философскими разсужденіями, историко-сравнительными изысканіями или политическими оцѣнками.

Соединеніе методовъ для цѣлей всесторонняго выясненія изслѣдуемаго предмета нерѣдко бываетъ очень полезно, но оно должно производиться сознательно, безъ смѣшенія и замѣны однихъ методологическихъ пріемовъ другими.

Кромѣ вышеуказанныхъ методовъ въ государствовѣдѣніи возможно наконецъ примѣненіе также критическаго метода, состоящаго въ оцѣнкѣ тѣхъ или иныхъ явленій съ точки зрѣнія опредѣленнаго идеала и отысканіи средствъ для устраненія дефектовъ настоящаго и приближенія къ идеалу въ будущемъ.

Въ юриспруденціи этотъ методъ, по мнѣнію нѣкоторыхъ ученыхъ, съ успѣхомъ можетъ служить политикѣ права, подобно тому какъ историческій методъ долженъ особое примѣненіе находить въ исторіи, а формально-юридическій—въ догмѣ права. Въ государствовѣдѣніи онъ довольно широко примѣнялся учеными 60—70 годовъ XIX сто-

лѣтія въ соединеніи съ другими методами въ „Общемъ ученіи о государствѣ“ и въ „Политикѣ“. Но критическій или, какъ его иногда также называютъ, политическій методъ долженъ быть примѣняемъ съ большой осторожностью. Онъ не можетъ опираться на столь непререкаемыя, объективныя начала, какъ методы историко-сравнительный или юридическій. Онъ по необходимости болѣе субъективенъ, такъ какъ понятіе идеальнаго въ томъ или иномъ отношеніи у разныхъ изслѣдователей различны и каждый изслѣдователь, пользующійся этимъ методомъ, легко можетъ подвергнуться упрекамъ въ произвольныхъ субъективныхъ тенденціяхъ со стороны критика иныхъ научныхъ воззрѣній или вообще иного міросозерцанія.

Наиболѣе плодотворнымъ будетъ пользованіе этимъ методомъ, если при критикѣ и при предложеніи исправленій дефектовъ, а также построеніи идеаловъ исходить не изъ отвлеченныхъ, а изъ положительныхъ началъ, при всѣхъ различныхъ точкахъ зрѣнія имѣющихъ все-таки до извѣстной степени одинаковое значеніе [1]).

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Очеркъ исторіи ученій о государствѣ.

Начало теоретическихъ ученій о государствѣ надо отнести къ эпохѣ древнихъ классическихъ народовъ—Грековъ и Римлянъ. Правда, еще у древнѣйшихъ народовъ Востока мы встрѣчаемъ въ ученіяхъ нѣкоторыхъ мудрецовъ иногда весьма глубокія отдѣльныя мысли о государ-

---

[1]) *Для подробнаго изученія вопроса о методологіи государственныхъ наукъ вообще и государственнаго права въ особенности могутъ быть полезны слѣдующія сочиненія:*

Сергѣевичъ. Задача и метода государственныхъ наукъ. М., 1871 г., *М. Ковалевскій.* Историко-сравнительный методъ въ юриспруденціи, М 1880 г., *Прутченко* Современныя направленія науки государственнаго права (Жур. Мин. Нар. Просв. за 1896 г., ч. 307), *Тарановскій.* Юридическій методъ въ государственной наукѣ, Варшава, 1904 г., *Паліенко.* За-

ствѣ, напримѣръ у Конфуція въ древнемъ Китаѣ или у Будды въ Индіи. Но эти отрывочныя мысли не получили какой-либо систематической разработки въ странахъ древняго Востока. Ученіе о государствѣ тамъ не выдѣлилось изъ религіозныхъ и моральныхъ ученій и не оказало вліянія на развитіе науки.

Въ Греціи еще первыя философскія школы, такъ называемыхъ натурфилософовъ, занимаясь главнымъ образомъ проблемами о сущности мірозданія, затрагивали иногда и вопросы государственной жизни. Но первые зачатки ученій о государствѣ, дошедшіе до насъ, мы встрѣчаемъ въ половинѣ V-го вѣка до Рождества Христова у софистовъ. Софисты, исходя изъ убѣжденія въ субъективномъ характерѣ началъ соціальной жизни людей, каковы религія, право и государство, развивали ученіе о государствѣ, какъ искусственномъ установленіи, созданномъ людьми для достиженія ихъ цѣлей. Они являются первыми представителями того воззрѣнія, что государство создалось и держится путемъ насилія однихъ людей въ отношеніи другихъ. При этомъ, по ученію однихъ софистовъ (напр. Ѳразимаха) государство— господство сильныхъ надъ слабыми, по ученію другихъ (напр. Калликла)—господство слабыхъ, соединившихся въ союзъ и, при помощи установленія законовъ и государственной власти, обуздавшихъ отдѣльныхъ силь-

---

дачи и предѣлы юридическаго изученія государства (Журн. Мин. Юст. за 1912 г, № 2 и 3), *В. Ивановскій.* Юридическій методъ и его примѣненіе въ политическихъ наукахъ (Ж. М. Ю. за 1902 г. № 2), *Гессенъ.* О юридическомъ направленіи въ государственной наукѣ (Ж. М. Ю. за 1897 г. № 3 и 6), *Калбуровъ.* Юридическій методъ въ государствовѣдѣніи (Ж. М Ю. за 1903 г. № 7), *Берендтсъ.* О методѣ юридическихъ наукъ, 1897, *Живаго.* Вопросы жизни и формализмъ въ наукѣ государственнаго права (Научное Слово за 1903 г, кн. IX—X), *Дюркгеймъ* О методѣ соціологіи, 1906 г, *Гредескулъ.* Соціологическое изученіе права (Ж. М. Ю. за 1903 г № 10).

Stoerk. Zur Methodik des oeffentlichen Rechts (Zeitschrift fur das privat-und oeffentliche Recht, 1885, Bd. XII). *O. Gierke.* Laband's Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft (Schmoller's Jahrbuch, 1883, Bd. VII), *Deslandres.* La crise de la science politique et la problème de la méthode, 1902, *Gumplowicz.* Geschichte der Staatstheorien 1905 (Anhang), *Kelsen.* Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911, *Seignobos.* La méthode historique appliquée aux sciences sociales, 1901, *Wieland.* Die historische und die kritische Methode in der Rechtswissenschaft. 1910.

ныхъ людей, убѣдивъ ихъ, что пользоваться своимъ естественнымъ превосходствомъ надъ другими—несправедливо. Въ концѣ концовъ и въ этой второй версіи государство держится на силѣ: соединенные слабые сильнѣе отдѣльныхъ сильныхъ людей. Въ государствѣ справедливо то, что полезно сильнѣйшимъ, а такъ какъ сильнѣйшимъ является въ государствѣ правительство, то предписанія правительства, дѣйствующаго въ своемъ интересѣ, всегда правомѣрны. Противъ субъективизма софистовъ выступалъ величайшій философъ древности Сократъ, въ своихъ ученіяхъ отстаивавшій объективную природу общественныхъ началъ и ихъ господство надъ интересами индивидуумовъ. На основѣ его идей выросли философскія системы двухъ извѣстнѣйшихъ греческихъ мыслителей Платона и Аристотеля У этихъ писателей мы встрѣчаемъ уже болѣе или менѣе подробно разработанныя ученія о государствѣ. Платонъ можетъ быть признанъ родоначальникомъ чисто-абстрактнаго, отвлеченно-философскаго направленія въ наукѣ о государствѣ. Его главное сочиненіе діалогъ „Государство“ является описаніемъ идеальнаго государственнаго устройства. Цѣлью государства онъ считаетъ воспитаніе гражданъ въ ихъ земной жизни для жизни загробной. Правителями въ государствѣ должны быть философы, мудрые люди, постигающіе высшія идеи и ведущіе къ ихъ познанію остальные классы въ государствѣ. Имъ содѣйствуетъ классъ воиновъ. При его посредствѣ мудрецы правятъ третьимъ рабочимъ классомъ, подобно тому, какъ разумъ человѣка управляетъ его страстями при помощи сердечныхъ влеченій. Платонъ является предтечей, такъ называемаго, органическаго направленія въ государственной наукѣ, когда онъ уподобляетъ государство человѣку и сближаетъ классы въ государствѣ съ частями человѣческой души. Его называютъ иногда также отцомъ коммунистическихъ ученій, но это не совсѣмъ вѣрно въ отношеніи современныхъ коммунистическихъ теорій. Въ идеальномъ государствѣ Платона требуется уничтоженіе семьи и частной собственности, но только для правящихъ классовъ. И коммунизмъ вводится не въ цѣляхъ блага гражданъ или классовъ въ государствѣ, а для блага цѣлаго, всего государства, какъ такового, въ томъ предположеніи, что, не имѣя ника-

кихъ индивидуальныхъ интересовъ, правители лучше будутъ исполнять свои государственныя функціи. Платонъ первый далъ подробно разработанное идеальное построеніе, носящее въ наукѣ названіе утопіи. Сознавая и самъ невозможность осуществленія такого государственнаго устройства въ условіяхъ современной ему дѣйствительности, онъ впослѣдствіи написалъ другое сочиненіе „Законы“, гдѣ пытался начертить образецъ лучшаго изъ возможныхъ государствъ, характернаго тѣмъ, что въ немъ все управленіе строго регламентировано законами. Это начало законности въ государственной жизни было имъ разработано гораздо слабѣе, и этотъ второй его діалогъ не имѣлъ такого значенія въ наукѣ, какъ первое ученіе о государствѣ, управляемомъ философами.

Въ противоположность Платону его ученикъ Аристотель въ своихъ воззрѣніяхъ на государство держится позитивной точки зрѣнія. Его иногда называютъ предтечей соціологовъ. Онъ старается стоять на почвѣ фактовъ, исходить изъ явленій жизни. Главное его сочиненіе „Политика“ и до сего времени не утратило значенія для государственной науки. Онъ высказалъ въ немъ цѣлый рядъ весьма глубокихъ мыслей. Изъ нихъ можно отмѣтить: 1) признаніе необходимости держаться въ государственномъ устройствѣ средины между крайностями различныхъ началъ, 2) признаніе необходимости развитія въ государствѣ среднихъ по экономическому ихъ положенію классовъ. (Идея, которую въ новое время развивалъ извѣстный французскій ученый Гизо), 3) указаніе на то, что въ основѣ государственныхъ переворотовъ всегда лежатъ экономическія причины, 4) попытка дать классификацію государственныхъ формъ по числу правящихъ лицъ. У него мы встрѣчаемъ также зачатки теоріи раздѣленія властей въ государствѣ, обособленіе властей рѣшающей, правящей и осуществляющей судъ. Образованіе государства онъ объясняетъ общежительной природой человѣка. Оно возникаетъ изъ семействъ разросшихся въ деревни и является „соединеніемъ деревень для цѣлей наилучшей, совершеннѣйшей жизни“. Государство, по ученію Аристотеля, среда вполнѣ счастливой жизни людей, среда, въ которой человѣкъ находитъ полное удовлетвореніе всѣмъ своимъ потребностямъ.

Платонъ и Аристотель, въ противоположность ученію

софистовъ объ относительной цѣнности государства, стремятся доказать объективную необходимость его. Только въ государствѣ человѣкъ можетъ совершить свое назначеніе, только въ немъ, по ученію Платона, онъ можетъ постигнуть высшія моральныя начала. Государство—необходимое звено мірового порядка. И у Аристотеля внѣ государства можетъ существовать или Богъ или звѣрь, но для человѣка оно безусловно необходимо

Въ этихъ ученіяхъ выдающихся греческихъ мыслителей отразились господствовавшія въ древней Греціи воззрѣнія на государство, какъ на высшее начало въ человѣческой жизни, поглощающее въ себѣ и религіозный культъ, и политическую и общественную жизнь гражданъ. Идея государства въ Греціи подавляла собой отдѣльную личность. Свобода понималась, какъ участіе въ государственной власти, и понятіе индивидуальной свободы, какъ извѣстной сферы дѣятельности человѣка, независимой отъ воздѣйствія на нее государственной власти, было чуждо греческимъ писателямъ. Въ новой литературѣ Еллинекъ отстаиваетъ взглядъ, что въ дѣйствительности греческому государству не было чуждо признаніе за его гражданами извѣстной суммы личныхъ правъ, но надо признать, что во всякомъ случаѣ это не сознавалось греческими изслѣдователями государственной жизни.

Послѣ Платона и Аристотеля вопросы, касающіеся государства въ Греціи затрагиваются уже не столь широко. Такъ называемые „несовершенные послѣдователи Сократа"—циники и киренаики въ своихъ ученіяхъ, давая идеалъ мудраго человѣка и полагая: одни, что мудрецъ долженъ стремиться къ уменьшенію потребностей, а другіе—къ наслажденію, въ отношеніи къ государству пришли къ тому же воззрѣнію, что и софисты, считая, что значеніе его для человѣка относительно и субъективно. Болѣе существенны взгляды эпикурейцевъ и стоиковъ. Эпикурейцы государство и право выводятъ изъ договора людей. Всѣ понятія добра и зла, по ихъ ученію, относительны. Устанавливаются они соглашеніемъ людей, причиной каковыхъ является стремленіе людей къ самосохраненію. Позднѣйшая договорная теорія происхожденія государства находитъ здѣсь довольно отчетливое развитіе. Стоики, въ противуположность предше-

ствующимъ школамъ, выдвигаютъ господство въ мірѣ неизмѣнныхъ законовъ природы. Все заранѣе предопредѣлено, и человѣкъ долженъ стремиться лишь сознательно и спокойно слѣдовать міровымъ законамъ, которые измѣнять онъ не въ силахъ. Государство—одно изъ проявленій общаго мірового порядка. Въ общественныхъ ученіяхъ стоиковъ важны начала космополитизма. Тогда какъ Платонъ и Аристотель свои ученія строили на основѣ наблюденія современныхъ имъ греческихъ государствъ-городовъ, стоики проповѣдуютъ идею мірового государства, въ которомъ отдѣльныя государства являлись бы, по словамъ стоика императора Марка Аврелія, въ такомъ же отношеніи другъ къ другу, какъ дома одного города. Вмѣстѣ съ тѣмъ они отрицали и рабство, которое такъ подробно защищалъ въ своей „Политикѣ“ Аристотель, считая его естественнымъ установленіемъ природы. Стоицизмъ оказалъ вліяніе на ученіе римскихъ юристовъ и явился предтечею христіанства. Онъ соотвѣтствовалъ переходу государственной жизни отъ формъ небольшихъ государствъ-городовъ къ міровымъ государствамъ—государству Александра Македонскаго и римскому государству. По словамъ Плутарха, Зенонъ, основатель стоицизма, совершилъ въ теоріи то, что Александръ Македонскій совершилъ на практикѣ.

Въ Римѣ вырабатывается понятіе особой сферы частныхъ гражданскихъ правъ и извѣстными юристами строится цѣлый рядъ институтовъ гражданскаго права. Но, будучи по преимуществу юристами практиками, римляне не дали болѣе или менѣе обстоятельныхъ теоретическихъ ученій о правѣ и государствѣ. Наиболѣе замѣчательный римскій юристъ теоретикъ Цицеронъ въ своихъ сочиненіяхъ слѣдуетъ по большей части греческимъ философамъ, стараясь при этомъ примирить воззрѣнія разныхъ школъ, являясь эклектикомъ. Въ своемъ діалогѣ „О государствѣ“ онъ опредѣляетъ государство, какъ дѣло народа, соединеніе людей на началахъ права и общей пользы. Въ этомъ опредѣленіи характерно признаніе правовыхъ началъ, соединяющихъ людей въ государство. При всемъ эклектизмѣ Цицерона у него можно замѣтить склонность къ позитивному изслѣдованію и исторической точкѣ зрѣнія на явленія государственной жизни. Государство возникаетъ, по его мнѣнію

изъ семей, путемъ ихъ разростанія. Цицеронъ замѣчателенъ еще тѣмъ, что онъ выставилъ ученіе о смѣшанной формѣ государственнаго устройства, какъ наилучшей. Ученіе это было развито впервые греческимъ историкомъ Полибіемъ, который въ шестой главѣ своей исторіи утверждаетъ, что лучшая форма правленія въ государствѣ та, гдѣ дано мѣсто всѣмъ тремъ элементамъ: монархическому, аристократическому и демократическому. Таковыми государствами со смѣшаннымъ образомъ правленія Полибій считаетъ Спарту, Карѳагенъ и Римъ. Въ согласіи съ нимъ и Цицеронъ полагаетъ, что смѣшанная форма правленія наилучшая и какъ образецъ государствъ съ такой формой правленія онъ называетъ Римъ. Въ Римѣ монархическій элементъ представленъ консулами, аристократическій — сенатомъ и демократическій—народными собраніями. Превосходство Рима надъ другими государствами состоитъ въ томъ, что его устройство создалось путемъ долгаго историческаго развитія, путемъ сотрудничества многихъ людей, что оно есть дѣло всего народа.

Средніе вѣка являются эпохой невысокаго состоянія научныхъ знаній. Наука разрабатывается здѣсь первоначально духовенствомъ и получаетъ религіозный отпечатокъ. О философіи въ средніе вѣка говорили, что она сдѣлалась „служанкой теологіи“. Если въ древнемъ мірѣ государство являлось всеобъемлющимъ союзомъ, подчинявшимъ себѣ всѣ интересы и стремленія людей, то въ средніе вѣка церковь пыталась занять это доминирующее положеніе въ жизни людей въ лицѣ папъ. Для оправданія ея притязаній на всемірное господство, и при томъ не только въ духовной, но и въ свѣтской области, средневѣковыми писателями былъ выдвинутъ цѣлый рядъ ученій. Христосъ говорилъ, что царство его не отъ міра сего, и первые христіане и ихъ пастыри старались держаться вдали отъ государственнаго управленія. Но уже въ ученіяхъ учителей церкви Григорія Богослова, Іоанна Златоуста и Амвросія Медіоланскаго мы встрѣчаемъ утвержденія, что власть священства выше власти царской. Въ началѣ V-го вѣка Блаженный Августинъ написалъ сочиненіе „De civitate Dei“—О градѣ Божіемъ, въ которомъ развилъ теократическій идеалъ государства. Земное царство должно, по его ученію, всецѣло

слѣдовать руководительству духовной власти, оно должно слиться съ церковью, подчиниться ей. Только тогда это земное государство (civitas terrena) станетъ царствомъ Божіимъ (civitas Dei), въ противномъ случаѣ его надо считать царствомъ дьявола, шайкой разбойниковъ, лишенной началъ справедливости. Упрочению свѣтской власти папъ мѣшала власть императора. Борьба папъ и императоровъ наполняетъ собой средневѣковую исторію. Въ отстаиваніи своего преобладанія папы и ихъ приверженцы выставили двѣ теоріи: 1) теорію двухъ свѣтилъ и 2) теорію двухъ мечей.

Первая теорія, сравнивая духовную власть съ солнцемъ, а свѣтскую съ луной, утверждала, что свѣтскіе государи заимствуютъ начала своей власти отъ папы подобно тому, какъ луна получаетъ свой блескъ отъ солнца. Вторая теорія, толкуя отдѣльныя мѣста Евангелія, развивала ту мысль, что Христосъ вручилъ своимъ послѣдователямъ два меча, иначе двѣ власти—духовную и свѣтскую. Оба эти меча вручены церкви въ лицѣ ея главы папы. Однимъ изъ нихъ папа владѣетъ самъ, а другой, олицетворяющій свѣтскую власть, папа передаетъ императору, который долженъ поэтому дѣйствовать по указанію папы. Защитники самостоятельности свѣтской власти толковали эту теорію такъ, что и императоръ получаетъ свою власть, свой свѣтскій мечъ, непосредственно отъ Бога, а не черезъ посредство папы. Кромѣ этихъ теорій были выдвинуты и другіе доводы въ защиту свѣтской власти папъ, напримѣръ преданіе о томъ, что Константинъ Великій отдалъ папѣ Сильвестру въ даръ всю западную Римскую Имперію, или ученіе о томъ, что перенесеніе власти Римскихъ императоровъ на императоровъ средневѣковой имперіи было дѣломъ духовной власти папъ. Достигши своего апогея въ борьбѣ папы Григорія VII съ императоромъ Генрихомъ IV, борьба властей папской и императорской, слагавшаяся первоначально въ пользу папъ, оканчивается для нихъ неудачно, благодаря выступленію на арену этой борьбы власти королей, а также новымъ теченіямъ эпохи возрожденія и реформаціи.

Ученіе о государствѣ въ средніе вѣка не получаетъ какой-либо систематической разработки. Два вопроса главнымъ образомъ занимали средневѣковыхъ писателей: соотношеніе духовной и свѣтской власти и вопросы объ осно-

ваніи и предѣлахъ подчиненія власти государя. Вопросы государствовѣдѣнія разрабатываются первоначально исключительно съ теологической точки зрѣнія. Наиболѣе извѣстнымъ изъ приверженцевъ духовной власти является философъ XIII вѣка Ѳома Аквинскій, изложившій въ своей „Теологической суммѣ“ цѣлую энциклопедію наукъ. Начиная съ XIV вѣка выступаетъ рядъ защитниковъ свѣтской власти: Петръ Дюбуа, Іоаннъ Парижскій, Марсилій Падуанскій, Данте въ своемъ сочиненіи „О монархіи“ и др. Изъ этихъ ученыхъ Марсилій Падуанскій замѣчателенъ своей защитой избирательной монархіи, какъ лучшей формы государственнаго устройства, Данте стремленіемъ построить идеалъ единой всемірной свѣтской монархіи, федераціи европейскихъ государствъ подъ главенствомъ римскаго императора. Вопросы о предѣлахъ повиновенія власти монарховъ основывались на ученіи о договорномъ происхожденіи власти. Какъ приверженцы папы, такъ и приверженцы свѣтскихъ государей поддерживали это ученіе, приверженцы папы въ цѣляхъ умаленія источника власти монарха, чтобы доказать, что власть государей земного происхожденія, а потому ниже власти папъ, приверженцы государей, желая отстоять независимость свѣтской власти отъ власти папъ указаніемъ на народъ, какъ на источникъ монархической власти. Средневѣковая договорная теорія основывается на текстахъ Св. Писанія. Въ послѣдствіи, въ эпоху реформаціи, эта теорія развивается, какъ протестантскими, такъ и католическими писателями, какъ кальвинистами, такъ и іезуитами и ревностно поддерживается, такъ называемыми, монархомахами, проповѣдывавшими правомѣрность сопротивленія монархамъ, дѣйствующимъ вопреки законамъ божескимъ и человѣческимъ и защищавшими убійство такихъ монарховъ. Особенно яркое выраженіе договорная теорія происхожденія государственной власти нашла въ сочиненіи подъ псевдонимомъ Юній Брутъ „Vindiciae contra tirannos“ (приписываемомъ Дюплесси Морнэ). Здѣсь проводится идея, что въ основѣ государства лежитъ тройной договоръ: между Богомъ, народомъ и монархомъ. Власть монарха основывается на народной волѣ, дѣйствующей по указанію свыше. Онъ избранникъ Бога и ставленникъ народа—его власть отъ Бога, но черезъ посредство народа. Народъ обязуется под-

чиняться монарху, пока онъ управляетъ руководясь началами религіи и блага народа. Разъ онъ отъ нихъ отступаетъ—онъ становится тираномъ и народъ освобождается отъ повиновенія ему, которое Богъ требуетъ отъ народа лишь пока монархъ правитъ справедливо.

Изъ писателей средневѣковья, касавшихся вопросовъ государственной жизни, можно остановиться еще на такъ называемыхъ легистахъ, ученыхъ, разрабатывавшихъ римское право. Занимаясь главнымъ образомъ вопросами частнаго права, они, подъ вліяніемъ римскихъ идей, отстаивали идеалъ абсолютнаго государственнаго строя и много содѣйствовали укрѣпленію королевской власти своими воззрѣніями и своей дѣятельностью

Новая наука о государствѣ ведетъ свое начало со времени эпохи возрожденія. Исторія средневѣковаго государства есть исторія борьбы различныхъ началъ: духовной и свѣтской власти, королей и феодаловъ, королей и императоровъ. Хотя послѣ паденія римской имперіи попытки на ея развалинахъ создать единое обширное государство не осуществились, но самая идея имперіи осталась и теоретически довольно долгое время императоры Священной Римской средневѣковой имперіи почитались верховнымъ главой всего христіанскаго міра. Королямъ Англіи, Франціи, Испаніи пришлось энергично отстаивать свою власть отъ притязаній императоровъ, доказывать, что въ своихъ государствахъ они такіе же самостоятельные властители, какъ императоръ въ имперіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ имъ приходилось бороться и съ центробѣжными силами феодализма, опираясь на городское сословіе, а также созданный ими чиновничій классъ и постоянное войско. Значеніе абсолютной монархіи въ Западной Европѣ велико тѣмъ, что она объединила современныя государства и вывела ихъ изъ хаоса феодальныхъ отношеній съ ихъ смѣшеніемъ публичныхъ и частноправовыхъ началъ. На зарѣ новаго времени это благодѣтельное вліяніе сильной монархической власти особенно чувствуется. Въ наукѣ она находитъ себѣ особенно талантливаго защитника въ лицѣ Жана Бодена. XVI вѣкъ представленъ тремя замѣчательными писателями: Жаномъ Боденомъ во Франціи, Макіавелли въ Италіи, и Томасомъ Моромъ въ Англіи.

Жанъ Боденъ въ сочиненіи „Шесть книгъ о государствѣ“ (1576 г.) является писателемъ высоко цѣнящимъ исторію и старающимся держаться фактовъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ не чуждъ и отвлеченныхъ построеній. Изъ идей, имъ высказанныхъ, особое значеніе имѣетъ его ученіе о суверенитетѣ государства. Онъ считается основателемъ этого ученія. Опредѣляя государство, какъ „правое управленіе нѣсколькими семействами и тѣмъ, что у нихъ есть общаго, подъ одной высшей и справедливой властью“, онъ основнымъ признакомъ, отличающимъ государство отъ другихъ общественныхъ союзовъ, считаетъ суверенитетъ, который есть „постоянная и абсолютная власть государства“. Власть эта не можетъ раздѣляться, поэтому возможность существованія смѣшанныхъ формъ правленія, о которыхъ говорили въ древности Полибій и Цицеронъ, Боденъ отрицаетъ. Лучшей формой правленія, по его взгляду, является абсолютная монархія, которая одна только можетъ обезпечить спокойствіе въ государствѣ. Боденъ является также наиболѣе раннимъ представителемъ въ наукѣ того взгляда, что верховная власть въ государствѣ, какъ источникъ правовыхъ нормъ, не можетъ быть ограничена правомъ, а только религіозными и моральными началами.

Макіавелли замѣчателенъ своимъ сочиненіемъ „Князь“, въ которомъ онъ даетъ правителямъ рядъ совѣтовъ по поводу того, какъ пріобрѣтать, усиливать и сохранять власть. Онъ здѣсь обсуждаетъ различные пріемы княжеской политики, стоя исключительно на точкѣ зрѣнія цѣлесообразности и относясь безразлично къ требованіямъ морали, за что неоднократно осуждался своими критиками. Будучи приверженцемъ республики, что онъ ясно выразилъ въ другомъ своемъ сочиненіи „Разсужденія на первыя десять главъ исторіи Тита Ливія“, онъ, тѣмъ не менѣе, мечтаетъ объ объединеніи Италіи подъ властью князя и свою книгу посвящаетъ Лаврентію Медичи, князю Флоренціи. Эти противорѣчія его объясняютъ такъ, что онъ былъ убѣжденъ, что для современной ему Италіи путь къ свободной республикѣ могъ быть проложенъ лишь постепенно черезъ объединеніе и воспитаніе народа подъ властью единаго сильнаго и мудраго монарха.

Тогда какъ эти два писателя стоятъ по большей части

на позитивной точкѣ зрѣнія, Томасъ Моръ строитъ идеалъ государственнаго устройства на коммунистическихъ началахъ чисто отвлеченно-теоретическаго характера. Названіе его сочиненія „Утопія“ — небывалое мѣсто стало нарицательнымъ именемъ для обозначенія фантастическихъ, неосуществимыхъ идей и ученій. Для развитія государственныхъ идей Утопія Мора имѣетъ значеніе лишь какъ указаніе на то, что уже въ XVI вѣкѣ стало живо сознаваться вліяніе экономическихъ началъ на политическій строй. Идеальное государство Мора въ отличіе отъ государства Платона построено на принципѣ всеобщаго коммунизма и обязательности труда. Не благо государства, а благо гражданъ стоитъ здѣсь на первомъ планѣ. Экономическое равенство доминируетъ надъ всѣмъ въ построеніи Томаса Мора. Политическое устройство мало интересуетъ Мора. Его государство управляется системой выборныхъ должностей. Но главнымъ образомъ онъ занимается вопросами объ организаціи труда. Въ его государствѣ нѣтъ классовъ, всѣ работаютъ, все обще, продукты производства сносятся въ общественные магазины и каждый беретъ изъ нихъ все что ему нужно.

Всѣ вышеперечисленные ученые, развивая иногда весьма замѣчательные взгляды, идутъ каждый особымъ путемъ въ своихъ изслѣдованіяхъ. Но, начиная съ XVII вѣка, появляется рядъ писателей, по пріемамъ изслѣдованія и по основнымъ характернымъ чертамъ своихъ ученій образующихъ особое научное направленіе, такъ называемую школу естественнаго права. Отцомъ этого направленія обыкновенно считаютъ голландскаго ученаго Гуго Гроція въ его сочиненіи De jure belli ac pacis — О правѣ войны и мира, вышедшемъ въ 1625 году.

Къ этому направленію принадлежитъ цѣлый рядъ выдающихся писателей XVII и XVIII вѣка, каковы, напримѣръ, Гоббесъ, Спиноза, Локкъ, Пуффендорфъ, Руссо, Кантъ, Фихте и др.

Сущность ученія естественно-правовой доктрины состоитъ въ томъ, что государство образуется путемъ договора свободныхъ и равныхъ людей, раньше жившихъ въ естественномъ состояніи (status naturalis). Изъ этого состоянія они переходятъ въ государственное состояніе (status civilis),

цѣлью котораго является лучшее обезпеченіе людямъ ихъ естественныхъ правъ. Ученіе это называютъ раціоналистическимъ, такъ какъ оно исходитъ не изъ изученія фактовъ жизни, а изъ отвлеченныхъ теоретическихъ построеній. Оно носитъ часто также названіе индивидуалистическаго, такъ какъ здѣсь основой государства почитается свободная воля индивидуумовъ, а также механическаго, такъ какъ соединеніе людей въ государство происходитъ здѣсь чисто механическимъ путемъ соглашенія отдѣльныхъ самостоятельныхъ личностей. Политическія тенденціи отдѣльныхъ представителей школы естественнаго права были весьма различны. Гоббесъ своимъ ученіемъ, изложеннымъ въ его работахъ „О гражданинѣ“ и „Левіоѳанъ“, пытался оправдать абсолютную монархію, Локкъ въ книгѣ „Два трактата о правительствѣ“—монархію конституціонную, Руссо—въ сочиненіи „Объ общественномъ договорѣ“—демократическую республику. Также разно представляли они себѣ побужденія, лежащія въ основѣ стремленія людей къ заключенію договора. Гроцій видѣлъ начало этого стремленія въ общественномъ инстинктѣ людей, appetitus societatis, Гоббесъ—въ чувствѣ страха и самосохраненія, представляя себѣ естественное состояніе, какъ борьбу всѣхъ противъ всѣхъ (bellum omnium contra omnes), гдѣ человѣкъ человѣку волкъ (homo homini lupus est), Локкъ—въ стремленіи къ большему обезпеченію правъ, чѣмъ люди имѣли въ естественномъ состояніи. Гоббесъ и Руссо считали, слѣдуя въ этомъ отношеніи Бодену, что государственная власть (у Гоббеса власть монарха, у Руссо—народа) является неограниченной, Спиноза же и Локкъ думали, что власть эта ограничена индивидуальными правами, по мнѣнію Спинозы правами религіозной свободы гражданъ, по мнѣнію Локка правами гражданъ на жизнь, свободу и собственность. Точно также различны были воззрѣнія и относительно того, однимъ ли договоромъ или нѣсколькими создается государство. Большинство полагало, что договоръ этотъ единый актъ, но нѣкоторые различали въ немъ нѣсколько отдѣльныхъ соглашеній. Пуффендорфъ, напримѣръ, говорилъ о трехъ соглашеніяхъ: договоръ гражданъ о соединеніи въ государство, (pactum unionis), договоръ о подчиненіи установляемой въ государствѣ власти (pactum subjectionis) и договоръ объ

учрежденіи правительства (decretum). Желая обосновать юридически возникновеніе государства и путемъ стройной системы умозаключеній объяснить необходимые принципы, долженствующіе лежать въ основѣ государственной организаціи, школа естественнаго права въ своихъ ученіяхъ пользуется опредѣленнымъ методомъ—методомъ отвлеченныхъ логическихъ конструкцій. Матеріалъ для этихъ конструкцій она черпаетъ не изъ фактовъ, а изъ априорныхъ положеній, извлекаетъ его изъ началъ разума Большинство ея представителей, разрабатывая теорію о государствѣ, какъ единомъ союзѣ, основанномъ на сознательномъ договорѣ отдѣльныхъ индивидуумовъ, построенія свои понимало, какъ извѣстный методологическій пріемъ, какъ чисто-теоретическую доктрину для объясненія и оправданія основъ государства и его власти, но отдѣльные писатели этого направленія (напр. Локкъ, Спиноза, Пуффендорфъ) считали возможнымъ утверждать, что и дѣйствительность вполнѣ оправдываетъ ихъ построенія, что всѣ существующія государства на самомъ дѣлѣ образовались договорнымъ путемъ.

Въ дальнѣйшемъ развитіи науки о государствѣ необходимо особо отмѣтить французскаго ученаго Монтескье, въ въ сочиненіи своемъ „О Духѣ Законовъ“ (1748 г) разрабатывавшаго теорію наилучшаго государства, цѣлью котораго является обезпеченіе свободы гражданъ, путемъ раздѣленія властей законодательной, исполнительной и судебной и установленія между ними извѣстнаго равновѣсія. Монтескье, хотя упоминаетъ о естественномъ состояніи, но чуждъ уже крайностей школы естественнаго права, отрицая, напримѣръ, договорную теорію происхожденія государства Опредѣляя законы, какъ „необходимыя отношенія вытекающія изъ природы вещей“, онъ старается стоять на исторической почвѣ и изслѣдовать явленія жизни. Но во многихъ своихъ теоретическихъ выводахъ онъ все же не избѣгаетъ вліянія раціоналистическихъ построеній естественно-правовой школы, а потому и не признается основателемъ историческаго направленія въ наукѣ.

Ученія Руссо о народномъ суверенитетѣ и Монтескье о раздѣленіи властей для обезпеченія свободы гражданъ вмѣстѣ съ основами индивидуалистической естественно-

правовой доктрины о договорномъ происхожденіи государства для цѣлей обезпеченія естественныхъ правъ гражданъ явились идейными факторами, легшими въ основу французской революціи 1789 года.

Какъ реакція противъ этихъ ученій являются слѣдующія доктрины: возрожденіе теократическихъ ученій въ лицѣ французскихъ писателей Де-Местра, Бональда и др., попытка швейцарца Галлера въ своей „Реставраціи государственныхъ наукъ“ (1820 г.) развить теорію патримоніальнаго характера, въ которой права власти политической выводятся изъ правъ земельной собственности и, наконецъ, возникновеніе исторической школы права, основанной въ Германіи Гуго, Савиньи и Пухтою. Противъ крайностей ученій, лежавшихъ въ основѣ французской революціи, возстали прежде всего англійскіе ученые Беркъ и Бентамъ. Въ критикѣ этихъ ученій они указывали особенно на ихъ отвлеченный характеръ и на то, что они пренебрегаютъ историческими условіями жизни народа. Исходя изъ этихъ же основаній германская историческая школа выступила противъ школы естественнаго права и своей критикой добилась полнаго паденія этого научнаго направленія. Историческая школа права выставила ученіе, что правовыя учрежденія, а въ томъ числѣ и государство, развиваются изъ народнаго духа, незамѣтно и постепенно, подобно тому, какъ растеніе изъ зерна. Чтобы понять правовой порядокъ у того или другого народа, надо обратиться къ исторіи его быта и его учрежденій. Изъ этихъ утвержденій сама собой вытекала необходимость примѣненія историческаго метода при изученіи права и государствовѣдѣнія. Но историческая школа, подчеркнувъ значеніе историческихъ изысканій и удачно пользуясь историческимъ методомъ въ отдѣльныхъ изслѣдованіяхъ, не разработала во всей широтѣ вопроса о сущности, характерѣ этого метода и условіяхъ его примѣненія. Она даже не освободилась еще вполнѣ въ трудахъ многихъ ея представителей отъ чисто-абстрактныхъ построеній. Самое центральное понятіе въ ея доктринѣ, народный духъ, являясь какимъ-то заранѣе даннымъ неизмѣннымъ началомъ, давало возможность построеній чисто-отвлеченнаго и при томъ весьма субъективнаго характера. Ученіе о государствѣ въ исторической школѣ права раз-

работано было сравнительно мало Болѣе другихъ посвятилъ ему вниманія Пухта, доказывая, что государство— продуктъ народной жизни и его основаніе покоится не на волѣ отдѣльныхъ личностей, а на волѣ всего народа [1]).

Въ дальнѣйшей исторіи государственной науки надо остановиться на Бенжаменѣ Констанѣ, главнѣйшія ученія котораго собраны въ его „Курсѣ конституціонной политики“ [2]). Для общей теоріи государства онъ имѣетъ значеніе своимъ ученіемъ объ ограниченности государственной власти правами гражданской свободы, въ отличіе отъ Бодена, Гоббеса и Руссо, признавая ограниченнымъ суверенитетъ государства этими началами. Кромѣ того, онъ, принимая теорію раздѣленія властей Монтескье, внесъ въ нее нѣкоторыя поправки и въ многочисленныхъ своихъ статьяхъ разрабатывалъ отдѣльные вопросы теоріи конституціоннаго строя. Изъ французскихъ писателей, кромѣ Констана, слѣдуетъ упомянуть также Гизо, въ своей „Исторіи происхожденія представительнаго правленія въ Европѣ“ (1820 г.) стремившагося широко примѣнить историческій методъ въ соединеніи съ философскимъ, а также итальянца Росси, разработавшаго обширный курсъ Конституціоннаго права, въ которомъ, примѣняя тѣ же методы, что и Гизо въ соединеніи ихъ съ догматикой, онъ выставляетъ ученіе о государствѣ, какъ личности, сложномъ, нравственномъ лицѣ, ученіе, которое затѣмъ въ Германіи получило широкое развитіе и подробное обоснованіе. Наконецъ изъ французскихъ авторовъ при обозрѣніи исторіи государственной науки надо остановиться на Токвиллѣ, давшемъ два классическихъ труда: „Старый порядокъ и революція“ и „О демократіи въ Америкѣ“. Токвилля называютъ иногда „отцомъ науки о самоуправленіи“. Описывая самоуправленіе американскихъ общинъ, онъ далъ нѣсколько цѣнныхъ теоретическихъ заключеній о значеніи мѣстнаго самоуправленія вообще и поставилъ этимъ рядъ вопросовъ, которые потомъ нашли подробное разсмотрѣніе въ трудахъ различныхъ авторовъ, занимавшихся теоріей мѣстнаго самоуправленія.

Въ Германіи, послѣ паденія школы естественнаго права,

---

[1]) Новгородцевъ. Историческая школа юристовъ, 1896.

[2]) Есть два изданія этой книги Pagès 1836 и Laboulaye 1861 и 1872.

вмѣстѣ съ развитіемъ историческаго направленія, постепенно вытѣснявшаго рационалистическія теоріи, получаетъ значеніе въ наукѣ публичнаго права направленіе философское. Громадное вліяніе на умы такихъ величавыхъ философскихъ системъ, какъ системы Канта и Гегеля, заставляло и государствовѣдовъ считаться съ ихъ построеніями и съ философскими теченіями въ наукѣ вообще. Кантъ въ ученіи о государствѣ въ своей книгѣ „Метафизическія начала ученія о правѣ“ не является оригинальнымъ, слѣдуя теоретическимъ воззрѣніямъ договорной теоріи школы естественнаго права и особенно Руссо Самостоятельныя его построенія имѣютъ сравнительно второстепенное значеніе. Характерно то, что онъ въ своемъ опредѣленіи государства „соединеніе людей подъ законами права“ особенно обращаетъ вниманіе на юридическія начала, связующія людей въ государственный союзъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ особенно подчеркиваетъ ограниченность государственныхъ задачъ, считая, что государство должно быть правовымъ учрежденіемъ, т. е. только установлять и охранять права, не идя далѣе въ своемъ вторженіи въ жизнь гражданъ. Идеи эти были затѣмъ подробно развиты Вильгельмомъ Гумбольдтомъ въ книгѣ „О границахъ дѣятельности государства“. Гораздо болѣе самостоятельный характеръ имѣетъ ученіе о государствѣ Гегеля. Гегель понимаетъ государство, какъ высшее начало въ жизни людей. Согласно его философской, діалектической методѣ, государство примиряетъ противоположности семьи и общества, какъ высшій союзъ, въ которомъ единство семьи и розни общества объединяются при посредствѣ нравственнаго закона, осуществленію какового и должно служить государство. Гегель воскрешаетъ преклоненіе классическихъ писателей передъ государствомъ говоря, что принадлежать къ государству является высшей обязанностью человѣка. Въ государствѣ осуществляются высшія начала человѣческой жизни. Подчеркнувъ значеніе общественныхъ союзовъ, Гегель явился предтечей ученій объ обществѣ, какъ особой сферѣ жизни людей, которую совершенно игнорировала естественно-правовая доктрина, то совершенно забывая объ обществѣ, то отождествляя его съ государствомъ. Изъ другихъ философовъ нѣкоторое вліяніе на государствовѣдѣніе оказалъ Шеллингъ своей орга-

ической системой философіи, съ которой черезъ Краузе и Аренса, стоятъ въ извѣстной связи различныя „органическія“ теоріи общества и государства. Систематическое изученіе государствовѣдѣнія особенно начинаетъ процвѣтать въ Германіи въ XIX вѣкѣ. Вскорѣ послѣ реставраціи начинаетъ вырабатываться здѣсь общая теорія конституціоннаго государства, представителями которой являются трое ученыхъ либеральнаго направленія: Аретинъ (Конституціонное право), Роттекъ и Велькеръ (Государственный лексиконъ первое изд. въ 1834—45 г.г.). Въ своихъ сочиненіяхъ эти писатели стоятъ еще подъ вліяніемъ естественно-правовыхъ ученій, ихъ методъ отвлеченно-философскій, а свой матеріалъ они черпаютъ во французской доктринѣ конституціонализма эпохи реставраціи. Конституціонное государство, въ основѣ котораго должны лежать гарантіи правъ гражданъ и участіе общества въ управленіи, для этихъ писателей является единственно правомѣрнымъ или даже единственнымъ государствомъ въ истинномъ смыслѣ слова. И Карлъ-Соломонъ Захаріэ, извѣстный своимъ обширнымъ изслѣдованіемъ „Сорокъ книгъ о государствѣ“ можетъ быть вполнѣ причисленъ къ этимъ ученымъ.

На новый путь вступаетъ нѣмецкая наука въ работахъ Роберта фонъ Моля и Фридриха Юлія Шталя. Моль важенъ тѣмъ, что развилъ ученіе объ обществѣ, указалъ на большое значеніе общественнаго начала въ государствѣ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, пытался обратить большее вниманіе на вопросы государственнаго управленія, разработавъ полицейское право на началахъ теоріи правового государства.

Эта „Теорія правового государства“ перенесла центръ тяжести съ ученій о государственномъ устройствѣ на ученіе о государственномъ управленіи, выставивъ требованіе строгой закономѣрности управленія. Моль оставилъ обширное изслѣдованіе въ трехъ томахъ. „Исторія и литература государственныхъ наукъ“ (1856 г.) и особенно замѣчательный трудъ „Энциклопедія государственныхъ наукъ“ (1872 г.). Въ этихъ и другихъ своихъ изслѣдованіяхъ Моль стоитъ во многомъ на почвѣ фактическихъ изысканій; но все же общій методъ его конструкцій отвлеченно - философскій. Онъ стремится всегда построить подробныя классификаціи, желая примирить въ нихъ крайности различныхъ изла-

гаемыхъ имъ ученій. И Шталь, извѣстный въ наукѣ какъ философъ и государствовѣдъ теологическаго и весьма консервативнаго направленія, является по своимъ методамъ близкимъ къ Молю. Свои отвлеченныя конструкціи онъ старается сближать съ жизнью, причемъ дѣлаетъ это иногда довольно удачно, будучи глубокимъ знатокомъ современнаго ему государственнаго права. Онъ вмѣстѣ съ Молемъ проповѣдуетъ теорію законности управленія въ видѣ правового государства. Это ученіе сдѣлалось очень популярнымъ въ Германіи Спеціальныя изслѣдованія о „Правовомъ государствѣ" были написаны Беромъ и Гнейстомъ, разсматривавшими въ своихъ книгахъ условія установленія и обезпеченія началъ законом'рности въ управленіи. Въ дальнѣйшемъ развитіи государствовѣдѣнія должны быть отмѣчены Гнейстъ и Штейнъ—два извѣстнѣйшихъ нѣмецкихъ ученыхъ, очень много сдѣлавшихъ въ наукѣ о государствѣ. Гнейстъ знаменитъ своими трудами по англійскому праву. Подобно тому, какъ Монтескье открылъ Англію политическую, такъ Гнейстъ открылъ Англію административную, особенно разрабатывая вопросы англійскаго мѣстнаго самоуправленія. Въ своихъ многочисленныхъ сочиненіяхъ онъ широко пользовался позитивнымъ, историческимъ методомъ, но въ его теоретическихъ построеніяхъ мы встрѣчаемъ смѣлыя обобщенія, не связанныя строго логически съ его же изысканіями, и у него отвлеченно-философскій методъ еще играетъ большую роль и иногда приводитъ его къ ошибочнымъ заключеніямъ.

Штейнъ, являясь послѣдователемъ Гегеля, также не чуждъ приверженности къ абстрактнымъ построеніямъ, что у него особенно выражено въ пониманіи имъ государства въ видѣ особой мистической личности. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ, занимаясь исторіей общественныхъ движеній во Франціи, далъ много цѣннаго позитивнаго матеріала и развилъ ученіе объ обществѣ, выдвинутое Молемъ, подвинулъ далѣе ученіе о правовомъ государствѣ, а также разработалъ обширное замѣчательное ученіе о государственномъ управленіи, явившись истиннымъ основателемъ новой науки, полицеискаго права. Общество онъ понималъ какъ борьбу классовъ имущихъ и неимущихъ; въ этой борьбѣ государство является защитникомъ неимущихъ классовъ, оберегая ихъ

свободу отъ окончательнаго порабощенія имущими. Правовое государство должно установить такой строй, при которомъ эта свобода была бы гарантирована, оно должно преслѣдовать свои цѣли въ рамкахъ права, строго слѣдя за тѣмъ, чтобы право въ управленіи не было нарушаемо ни гражданами, ни представителями власти.

Центръ тяжести государственной жизни, по ученію Штейна, лежитъ въ государственномъ управленіи, цѣлью котораго является обезпеченіе наилучшихъ условій культурнаго развитія гражданъ.

Изъ старыхъ писателей государственнаго права въ Германіи слѣдуетъ отмѣтить еще Блюнчли извѣстнаго своей „Исторіи общаго государственнаго права“ (1864 г.) и „Ученіемъ о современномъ государствѣ“. Послѣднее сочиненіе, выдержавшее рядъ изданій, считалось долгое время столь же цѣннымъ пособіемъ, какъ въ современной нѣмецкой литературѣ книга Еллинека „Право современнаго государства“. Нѣмецкіе писатели называютъ методъ Блюнчли философско-историческимъ. Но и у него, какъ у большинства старыхъ авторовъ, начала отвлеченныхъ конструкцій преобладаютъ въ общихъ его ученіяхъ.

Хорошую критику общаго направленія государственныхъ наукъ въ старой нѣмецкой литературѣ даетъ Еллинекъ, указавъ, что отсутствіе единства метода приводило къ тому, что при установленіи общихъ понятій пренебрегали фактами дѣйствительности и выводили эти понятія путемъ чисто-философскаго метода, путемъ раціонализма, идя здѣсь по стопамъ естественно правовыхъ доктринъ. Въ разработкѣ же отдѣльныхъ вопросовъ держались положительнаго права; здѣсь господствовалъ историческій методъ. Выводы, получаемые въ одномъ случаѣ путемъ дедукціи, въ другомъ путемъ индукціи, являлись непримиримыми, противорѣчившими другъ другу. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ изслѣдованіе вводились различныя политическія соображенія и вмѣсто юридическихъ конструкцій, получались политическія разсужденія. Другой извѣстный современный нѣмецкій государствовѣдъ Лабандъ также считаетъ смѣшеніе методовъ въ старой школѣ однимъ изъ главныхъ ея дефектовъ. Онъ называетъ методъ старыхъ писателей „историко-философско-политическимъ“, строго его осуждая.

Лучшіе новые государствовѣды Германіи принадлежатъ къ такъ, называемому, юридическому направленію. Впервые оно было выставлено Гербером, за нимъ послѣдовали Германъ Шульце, Георгъ Мейеръ, Лабандъ, Генель, Еллинекъ, Кельзенъ и мн. др.

Герберъ въ своихъ „Основахъ системы Германскаго государственнаго права", вышедшихъ въ 1865 году, выставилъ требованіе излагать государственное право, какъ единую систему, проникнутую единымъ основнымъ началомъ, при этомъ давать юридическія конструкціи, а не философскія построенія или историческія описанія. Развивая эти идеи и примѣняя ихъ въ своихъ работахъ, представители юридическаго направленія дали много солидныхъ трудовъ.

Юридическое направленіе оказало вліяніе и на ученыхъ французскихъ (Оріу, Эсменъ, Мишу) и итальянскихъ (Орландо) и въ русской наукѣ имѣетъ приверженцевъ въ лицѣ А. С. Алексѣева, Кокошкина, Рождественскаго. Въ англійской литературѣ отчасти соотвѣтствуетъ континентальному юридическому направленію въ государствовѣдѣніи школа, носящая названіе „аналитической", основателемъ которой считается юристъ Остинъ, а лучшимъ представителемъ долженъ быть признанъ проф. Дайси. Это направленіе въ англійской наукѣ главнымъ образомъ является догматическимъ. Конструктивная сторона развита здѣсь меньше, чѣмъ у континентальныхъ и особенно нѣмецкихъ ученыхъ. Но все же по общимъ основнымъ пріемамъ это теченіе соотвѣтствуетъ юридическому направленію на континентѣ, равно какъ другое теченіе въ англійскомъ государствовѣдѣніи, представленное, напримѣръ, Мэномъ (Древнее право) или Фримэномъ (Сравнительная политика) примыкаетъ къ соціологическому направленію.

Въ средѣ ученыхъ, принадлежащихъ къ юридическому направленію, мы встрѣчаемъ два теченія: идеалистическое и реалистическое. Первое построено на признаніи за государствомъ качества юридическаго лица, поэтому эта теорія называется иногда также личною. Второе отрицаетъ за государствомъ качество лица, считая это недопустимой фикціей. Юридическія отношенія въ государственномъ союзѣ ученые этого направленія конструируютъ не какъ отношенія государства къ власти и гражданамъ, а какъ отношенія всѣхъ

реальныхъ субъектовъ—органовъ власти и гражданъ—другъ къ другу (Линггъ, Ленингъ, Аффольтеръ Дюги, Коркуновъ, Лазаревскій, Елистратовъ).

Противъ юридическаго направленія выступилъ извѣстный историкъ и юристъ Отто Гирке. Формально-юридическій методъ, являясь по мнѣнію Гирке продолженіемъ раціоналистическаго метода школы естественнаго права, воскрешаетъ культъ чистой логики. Изученіе государственно-правовыхъ вопросовъ должно вестись такимъ образомъ, чтобы формально-юридическое изслѣдованіе одновременно соединялось бы съ философскимъ и историческимъ. Признавая ошибки старой „прагматической“ школы, Гирке, тѣмъ не менѣе, самъ рекомендуетъ при изслѣдованіи научныхъ вопросовъ смѣшеніе методовъ, которое являлось основаніемъ различныхъ ошибокъ этой школы. Самъ онъ принадлежитъ въ государственномъ правѣ къ такъ, называемому, „органическому“ направленію, выставившему понятіе особыхъ соціальныхъ организмовъ, къ каковымъ причисляется и государство. Органическое ученіе о государствѣ развивается главнымъ образомъ соціологами; въ юриспруденцію оно было перенесено въ нѣмецкой наукѣ такъ называемыми германистами, вооружившимися противъ фикцій романистическаго направленія, главнымъ образомъ при разработкѣ ученій о юридическихъ лицахъ. Въ государственномъ правѣ до Гирке наиболѣе видными представителями органическаго направленія были Аренсъ и Блюнчли. Въ настоящее время приверженцемъ его кромѣ Гирке является его ученикъ Прейссъ. Ученіе о государствѣ и другихъ общественныхъ союзахъ, какъ организмахъ особаго рода, разрабатывается и въ другихъ наукахъ. Напримѣръ, Шеффле поддерживаетъ его въ экономической наукѣ. Особое развитіе ему далъ Спенсеръ. Органическое направленіе въ отличіе отъ юридико-органическаго, въ томъ видѣ, какъ его разработалъ Гирке, есть подвидъ соціологическаго изученія государства. Соціологическая школа разрабатываетъ ученіе о государствѣ примѣнительно къ задачамъ особой науки—соціологіи, основанной Огюстомъ Контомъ. Рядъ ученыхъ этой школы: у французовъ Дюги, у австрійцевъ Гумпловичъ, у насъ В. Ивановскій полагаетъ, что при помощи юридической догматики и юридическихъ конструкцій вовсе невозможно по-

строить ученіе о государствѣ и его главнѣйшихъ институтахъ. Они думаютъ, что соціологическое направленіе и только оно одно можетъ дать научное пониманіе вопросовъ государствовѣдѣнія. Гирке и его органическая школа примыкаютъ къ этому направленію потому, что они точно также считаютъ, что главнымъ образомъ широкое примѣненіе историко-сравнительнаго метода въ соединеніи съ философскими обобщеніями можетъ дать правильную разработку вопросовъ государственной науки. Но они принимаютъ и начала юридическихъ конструкцій. Они, такимъ образомъ, стоятъ посреди̇нѣ чисто юридическаго и соціологическаго изученія государства. Соціологическое направленіе въ государствовѣдѣніи распадается на нѣсколько вѣтвей. Нѣкоторые изучаютъ государство, какъ явленіе біологическихъ законовъ; это и есть вышеуказанная органическая теорія, гдѣ государство уподобляется животному организму. Такова теорія англійскаго ученаго Спенсера, въ которой люди приравниваются къ клѣточкамъ организма, классы—къ различнымъ органамъ его, проводится аналогія съ ростомъ организма и его жизнью вообще. Къ этой теоріи примкнули изъ нѣмецкихъ писателей Лиліенфельдъ и извѣстный философъ Вундтъ и изъ французскихъ Фулье, Піоже и РенеВормсъ. И Блюнчли, когда въ своихъ работахъ считаетъ государство мужскимъ организмомъ, а церковь женскимъ и изъ этихъ предпосылокъ дѣлаетъ разные выводы вродѣ того, что избирательное право въ государствѣ не можетъ быть предоставлено женщинамъ, принадлежитъ всецѣло къ этому направленію, разрабатывающему ученіе о государствѣ съ помощью біологическихъ аналогій.

Другое теченіе въ соціологическомъ изученіи государства связывается съ теоріей экономическаго матеріализма Маркса и Энгельса, пытаясь объяснять соціальныя явленія, а въ частности и явленія государственно-правовыя экономическими факторами. (Лоріа, Штаммлеръ, Менгеръ). Наконецъ цѣлый рядъ писателей этого же направленія, изслѣдуя всесторонне человѣческія отношенія въ государствѣ, желаетъ установить тѣ или иные общіе законы государственной жизни. Таковы, напримѣръ: „законы подражанія“ у Тарда [1]), „борьба расъ“ у Ратценгофера [2]) и Гумпловича, идея

[1]) Tarde Les lois de l'imitation, 5 éd. 1906.

[2]) Ratzenhofer Begriff und Wezen der Politik, 1893.

„соціальной солидарности", какъ верховный законъ для властвующихъ и подвластныхъ у Дюги. Соціологическія теоріи при всемъ ихъ разнообразіи, стремятся къ тому, чтобы познать закономѣрность явленій государственной жизни. Не а юридическія конструкціи, которыя являются, по мнѣнію государствовѣдовъ соціологовъ, искусственными построеніями и не имѣютъ поэтому научной цѣнности, а на жизненные факты слѣдуетъ опираться государствовѣдѣнію. Изучая государство какъ естественное явленіе, эти ученые однако неправы, какъ намъ кажется, когда они отвергаютъ возможность и пользу изученія государства и какъ явленія юридическаго.

Въ общемъ ученіи о государствѣ необходимо, конечно, соціологическое ученіе о государствѣ, разсматриваемомъ при томъ съ различныхъ точекъ зрѣнія, но и здѣсь юридическая конструкція государства вполнѣ возможна и законна, прежде всего потому уже, что государство есть не только явленіе природы, но и юридическая организація съ цѣлымъ рядомъ сложныхъ, юридическихъ отношеній, которыя для своего выясненія требуютъ и особыхъ путей, особаго метода. Что же касается ученій государственнаго права, то здѣсь основнымъ методомъ долженъ быть методъ юридическаго анализа и конструкціи, другіе же методы должны играть служебную, вспомогательную роль [1]).

---

[1]) *Главнѣйшими пособіями для подробнаго усвоенія исторіи ученій о государствѣ изъ русскихъ сочиненій могутъ служить:*

Чичеринъ Исторія политическихъ ученій, 5 томовъ 1868—1902 и *Ковалевскій* Отъ прямого народоправства къ представительному и отъ патріархальной монархіи къ парламентаризму, 3 тома 1906 г., а также учебники по исторіи философіи права *Коркунова* и *Шершеневича*.

Изъ французскихъ сочиненій: *Paul Janet* Histoire de la science politique, 2 vol., 1887 (Первый томъ имѣется въ русскомъ переводѣ) и *Анри Мишель*. Идея государства, 1909 г. Изъ нѣмецкихъ: *Stahl* Die Philosophie des Rechts, Bd. I 1878 и *Rehm*. Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, 1896.

Изъ англійскихъ. *Blakey* The history of politikal Literature, vol. I—II, 1855 (неокончено). Цѣнныя свѣдѣнія можно найти также въ классическихъ трудахъ: *R.-von Mohl* Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften, Bd. I—III, 1855—58 и *O. Gierke*. Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I—III, 1868—1881.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Существо государства и его отличительные признаки.

Въ началѣ всякаго ученія о государствѣ стоитъ вопросъ о существѣ государственнаго союза, о томъ, что такое государство. Государство является союзомъ людей, объединенныхъ въ одно цѣлое извѣстной организаціей. Оно принадлежитъ къ категоріи организованныхъ общественныхъ союзовъ. Опредѣляя понятіе государства, современные ученые обыкновенно указываютъ, что оно слагается изъ трехъ признаковъ: народа, власти, организующей этотъ народъ въ одно цѣлое, и территоріи, въ предѣлахъ которой осуществляется проявленіе власти въ отношеніи народа. Народъ, власть и территорія называются элементами государства, въ смыслѣ тѣхъ основныхъ началъ, изъ которыхъ слагается его понятіе. Власть и населеніе всѣми признаются существенными необходимыми элементами въ понятіи государства, но что касается территоріи, то нѣкоторые ученые полагаютъ, что она такимъ элементомъ не является. Свое мнѣніе они основываютъ на примѣрѣ „кочевыхъ народовъ“, имѣвшихъ организацію, подчинявшихся единой власти, но не занимавшихъ опредѣленной территоріи, а также на указаніи на то, что у древнихъ Грековъ государство понималось, какъ совокупность гражданъ внѣ связи съ территоріей. Въ нашей литературѣ отрицаніе за территоріей качества непремѣннаго признака въ понятіи государства довольно распространено. Его придерживаются напримѣръ Коркуновъ, В. Ивановскій, Лазаревскій.

Господствующимъ въ наукѣ является мнѣніе, что государство есть осѣдлый народъ, что оно территоріальный союзъ. Ученые этого направленія, какъ намъ кажется, совершенно справедливо признаютъ, что бродячіе народы представляютъ собой лишь зачатки государственнаго союза, и что ссылаться на отношенія и воззрѣнія древнихъ народовъ при опредѣленіи понятій новаго времени неправильно. Если въ отношеніи союзовъ древности и средневѣковья, когда государство въ современномъ его видѣ несомнѣнно вполнѣ не развилось и ученія о немъ были мало разработаны, и

можно иногда сомнѣваться, то современное государство немыслимо безъ территоріи.

Французскій ученый Дюги, давая общее понятіе государства, какъ господства однихъ людей надъ другими, приступая затѣмъ къ болѣе точному опредѣленію существа государства, принужденъ признать, что „территоріальный элементъ трудно обойти“ [1]). Считая государство территоріальнымъ союзомъ, мы тѣмъ самымъ находимъ ясный признакъ отличія его отъ цѣлаго ряда организованныхъ союзовъ, не связанныхъ съ территоріей, напримѣръ— семьи, церкви. Католическая церковь, состоя изъ союза лицъ, объединенныхъ одной высшей самостоятельной властью папы, можетъ быть отличаема отъ государства именно лишь тѣмъ, что она не связана съ опредѣленной территоріей. Что же касается различныхъ территоріальныхъ союзовъ людей, каковы напримѣръ общины, автономныя области, колоніи государствъ, въ которыхъ мы находимъ всѣ три элемента, входящіе и въ понятіе государства: совокупность населенія, власть, управляющую имъ, и территорію, въ которой эта власть дѣйствуетъ, то отъ нихъ государство отличается самостоятельностью своей власти, въ томъ смыслѣ, что власть всѣхъ другихъ союзовъ является производной отъ власти государства и свою организацію основываетъ на организаціи государственной. Этотъ взглядъ не является однако общепризнаннымъ. Въ наукѣ существуетъ ученіе, что государство отличается отъ другихъ союзовъ верховенствомъ и независимостью своей власти— суверенитетомъ. Только власть неподчиненная никакой другой власти является властью государственной. Суверенитетъ, по этой теоріи, есть существенный, необходимый отличительный признакъ государства. Теорія эта, впервые выставленная писателемъ XVI вѣка Боденомъ, особенно принята въ литературѣ французской и англійской. Въ Германіи же большинство ученыхъ ее отвергаетъ, указывая на тотъ фактъ, что государствами считаются и такіе союзы, власть которыхъ не является вполнѣ независимой, каковы, напримѣръ, отдѣльные штаты Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, кантоны Швейцаріи и въ особенности

---

[1]) Дюги Конституціонное право, стр 129.

союзы, изъ которыхъ состоитъ Германская Имперія (Пруссія, Баварія и др.) Не считая правильнымъ въ теоріи лишать эти союзы, признаваемыхъ за ними въ жизни, качествъ государствъ, ученые, отвергающіе суверенитетъ, какъ необходимое условіе для понятія государства, полагаютъ, что существуетъ два вида государствъ—суверенныя и несуверенныя.

Одни обладаютъ полной независимостью власти, власть другихъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ подчиняется какой-либо иной высшей власти. Но и тѣ и другіе отъ союзовъ негосударственнаго характера отличаются самостоятельностью своей власти. Взглядъ этотъ, разработанный нѣмецкими учеными Георгомъ Мейеромъ, Лабандомъ и Еллинекомъ, принятъ въ русской литературѣ Коркуновымъ, Кокошкинымъ и Лазаревскимъ. Его слѣдуетъ признать наиболѣе удачно объясняющимъ различіе государственныхъ и негосударственныхъ союзовъ. Власть государства можетъ быть ограничена, но покоится всегда на собственной его организаціи, на его законахъ, тогда какъ власть общины или колоніи свою организацію получаетъ по делегаціи отъ государства. Являясь территоріальнымъ союзомъ съ самостоятельной властью, государство представляетъ собой правовымъ образомъ организованное единство. Цицеронъ, а затѣмъ Гроцій и Кантъ, опредѣляя государство, особенно подчеркиваютъ его существо, какъ союза на основѣ правовыхъ началъ и, конечно, организація придается государству правомъ. Власть государственная и отношеніе ея къ населенію и территоріи опредѣляются правовыми началами. „Государство—это правовая организація народа, объединеннаго въ предѣлахъ извѣстной территоріи господствомъ единой самостоятельной высшей власти“. Нѣкоторые ученые (Гроцій, Коркуновъ) вносятъ въ свое опредѣленіе государства понятіе союза свободныхъ или равныхъ людей. Этотъ взглядъ можно принять лишь при разсмотрѣніи государства съ чисто юридической точки зрѣнія. Будучи съ юридической точки зрѣнія не субъектомъ, а объектомъ права, несвободные люди не могутъ быть участниками государственнаго союза, но на самомъ дѣлѣ государственная организація охватываетъ все населеніе государства, и крѣпостные и рабы также входятъ въ его составъ.

Въ наукѣ существуетъ рядъ попытокъ опредѣлить существо государства и отличіе его отъ всякихъ иныхъ союзовъ и по инымъ признакамъ кромѣ свойства его власти быть самостоятельной въ своемъ источникѣ. Нѣкоторые ищутъ этотъ критерій отличія въ цѣляхъ преслѣдуемыхъ государствомъ. Еще древніе Греки говорили объ „автаркіи", самодостаточности государства, и Аристотель въ своей „Политикѣ" опредѣлилъ государство, какъ союзъ, въ которомъ человѣкъ находитъ удовлетвореніе всѣмъ своимъ стремленіямъ. Вслѣдъ за нимъ Гроцій говоритъ о государствѣ, какъ совершенномъ союзѣ (coetus perfectus) и изъ новыхъ писателей нѣмецкій ученый Бри считаетъ, что государство характеризуется всеобъемлемостью своихъ цѣлей. Другіе союзы осуществляютъ какія-либо отдѣльныя цѣли и только государство преслѣдуетъ удовлетвореніе всѣхъ человѣческихъ цѣлей. Такое ученіе нельзя признать вѣрнымъ. Всѣ цѣли людей могутъ быть осуществлены только въ международномъ союзѣ всего человѣчества. Для государства новаго времени это еще болѣе справедливо, чѣмъ для государства древности, когда слабо были развиты международныя сношенія

Точно также нельзя согласиться съ другимъ нѣмецкимъ ученымъ Розинымъ, утверждающимъ, что государство осуществляетъ національныя цѣли, а другіе территоріальные союзы—цѣли мѣстныя.

Это было бы справедливо, если бы государства всегда состояли изъ единой націи. На самомъ же дѣлѣ очень многія государства слагаются изъ различныхъ національныхъ элементовъ, опредѣляясь въ своей дѣятельности также границами извѣстной мѣстности и началами подданства. Истиннымъ въ этихъ теоріяхъ надо признать то, что государственный союзъ болѣе всесторонне охватываетъ людей, чѣмъ другіе союзы, и одной изъ основныхъ своихъ задачъ имѣетъ развитіе и укрѣпленіе прежде всего тѣхъ народныхъ элементовъ, которые создали данную государственность. Но элементы эти не всегда принадлежатъ къ единой національности, какъ это мы можемъ видѣть, напримѣръ, въ Швейцаріи.

Во всякомъ случаѣ, для объясненія государства, какъ особаго союза, эти ученія не могутъ быть приняты [1]).

[1]) См. м о е сочиненіе Теорія союзнаго государства. Кіевъ 1912, стр. 111.

Обращаясь къ дальнѣйшему выясненію существа государства, мы замѣчаемъ, что отношенія властвованія составляютъ основное содержаніе отношеній въ этомъ союзѣ. Нѣкоторые ученые даже вообще опредѣляютъ государство, какъ состояніе господства и подчиненія (Гумпловичъ, Дюги). При этомъ существеннымъ въ понятіи государственной власти справедливо считается то, что власть эта есть власть принудительнаго характера. Права государственнаго правопорядка отличаются отъ правъ частнаго, гражданскаго права тѣмъ, что это „права власти", тогда какъ права гражданскія „права требованія". Только по исключенію въ отдѣльныхъ случаяхъ допускается въ современныхъ государствахъ примѣненіе принудительной власти частными лицами. Государство, по мѣткому опредѣленію Іеринга, въ современныхъ обществахъ является „монополистомъ принужденія". Тѣмъ не менѣе нельзя утверждать, какъ это дѣлаетъ проф. Коркуновъ, что всякое проявленіе государственной дѣятельности исчерпывается примѣненіемъ принужденія. Государство въ лицѣ органовъ своей власти осуществляетъ много такихъ задачъ, которыя не требуютъ примѣненія принудительной власти, напримѣръ,—веденіе хозяйственныхъ предпріятій отъ имени государства. Государство по своему характеру есть союзъ властвованія въ правовыхъ формахъ и власть его—власть принудительнаго характера по преимуществу. Но, являясь высшимъ изъ организованныхъ общественныхъ союзовъ, охватывающимъ человѣка въ разнообразнѣйшихъ проявленіяхъ его дѣятельности—государство не можетъ не захватывать въ свою сферу и другихъ отношеній, кромѣ отношеній властвованія—отношеній духовно-культурнаго и экономическаго характера

Для окончательнаго уясненія существа государственнаго союза слѣдуетъ остановиться на отношеніи государства къ обществу. Долгое время различіе этихъ сферъ человѣческой жизни не сознавалось. Въ ученіяхъ древности государство поглощало общество, а въ средніе вѣка мы видимъ противупоставленіе лишь двухъ союзовъ: государства и церкви. И даже въ новое время въ ученіяхъ школы естественнаго права, въ XVII и XVIII вѣкахъ, государство и общество не различались. Руссо, напримѣръ, назвалъ свое сочиненіе, въ которомъ развивалъ ученіе о происхожденіи

и существѣ государственнаго союза, „общественнымъ договоромъ“. Впервые начинаетъ развиваться ученіе объ обществѣ въ XIX столѣтіи въ наукахъ экономическихъ, имѣя цѣлью устранить вмѣшательство государства въ общественную экономическую дѣятельность. Соціалистическія доктрины, философія Гегеля, а затѣмъ ученія Моля и Штейна, выдвинувшихъ особую науку объ обществѣ, привели къ рѣзкому противупоставленію государства и общества въ ученіяхъ нѣкоторыхъ государствовѣдовъ. Но государство въ сущности есть одинъ изъ видовъ общества. Обществомъ называется всякое извѣстнымъ образомъ организованное общеніе людей, сплоченныхъ единствомъ какихъ-либо постоянныхъ интересовъ. Случайное собраніе людей, въ родѣ публики на гуляньи, не будетъ, строго говоря, обществомъ, а лишь общеніемъ людей. Государство и общество не покрываютъ другъ друга. Общества могутъ выходить за границы государства, напримѣръ, религіозныя общества. Государство является наиболѣе всеобъемлющимъ общественнымъ союзомъ, широко охватывающимъ въ территоріальныхъ границахъ жизнь и интересы своихъ членовъ въ самыхъ разнообразныхъ направленіяхъ.

Итакъ государство, разсматриваемое какъ соціальное явленіе, есть территоріальный, общественный союзъ. Союзъ этотъ включаетъ въ себя цѣлый рядъ разнообразныхъ отношеній людей другъ къ другу, но, тѣмъ не менѣе, онъ мыслится людьми и является въ жизни какъ единство во множествѣ его органовъ и членовъ въ смѣнѣ однихъ поколѣній людей другими. Для объясненія этого единства было выставлено нѣсколько ученій. Нѣкоторые писатели считаютъ государство особой личностью. Эта личная теорія государства была выставлена еще представителями теоріи естественнаго права. Такъ Гоббесъ опредѣлялъ государство какъ единое лицо (persona una) и по Пуффендорфу государство есть сложное нравственное лицо (persona moralis composita), но болѣе подробно характеръ этого лица не былъ выясненъ этими учеными. Хотя Гоббесъ уподобляетъ свое государство чудовищу Левіоѳану, но, въ согласіи съ современнымъ ему состояніемъ наукъ, онъ еще не уясняетъ себѣ различія механическихъ и органическихъ процессовъ. Его государство—особый, сложный механизмъ.

Съ развитіемъ естествознанія въ XIX вѣкѣ появляется такъ называемая „органическая теорія“ объ обществѣ и государствѣ. Отдѣльныя аналогіи государства и организма были приводимы, начиная еще съ Платона, не разъ и въ древности, и въ средніе вѣка (ученіе о церкви, какъ единомъ тѣлѣ, переносившееся иногда и на ученіе о государствѣ). Но лишь въ новое время органическія теоріи получаютъ систематическую разработку. Начиная съ философіи Шеллинга, понимавшаго весь міръ, какъ извѣстное органическое единство, Краузе, Аренсъ, Блюнчли вносятъ въ науки о правѣ и государствѣ примѣненіе понятія организма.

Послѣ Спенсера, подробно разработавшаго органическое ученіе объ общественныхъ союзахъ, оно стало весьма популярнымъ и, несмотря на неоднократную жестокую критику, до сихъ поръ имѣетъ приверженцевъ въ наукѣ. По этой теоріи цѣпь живыхъ существъ не заканчивается человѣкомъ. Надъ нимъ стоятъ особые высшіе соціальные организмы. Люди въ нихъ занимаютъ мѣсто клѣточекъ организма. Подобно организмамъ вообще, и соціальные организмы рождаются, развиваются и умираютъ, имѣя особое бытіе, волю и сознаніе, органы и функціи. Эта теорія не можетъ быть принята для объясненія существа природы государства и его единства. Государственное единство не есть единство органическое, и люди не могутъ быть сравниваемы съ клѣточками организма. Единство государства есть единство психическихъ переживаній и юридической организаціи, а не физіологическихъ процессовъ. Того нераздѣльнаго, компактнаго цѣлаго, какое представляетъ организмъ, мы не находимъ въ государствѣ Его территорія можетъ быть раздѣлена морями и пересѣкаться владѣніями другихъ государствъ. Люди въ качествѣ составныхъ частей государства не могутъ быть отождествляемы съ клѣточками организма. Они могутъ одновременно принадлежать къ нѣсколькимъ общественнымъ союзамъ, напримѣръ, государству, церкви, націи. Для клѣточекъ же организма невозможно входить въ составъ нѣсколькихъ организмовъ. И воля государства и обществъ не естественное явленіе, а искусственное созданіе ихъ организаціи.

Государству и обществу абсолютно чужды нѣкоторыя

функціи организма, напримѣръ функція размноженія. Критики органической теоріи приводятъ много и другихъ возраженій, но и сказаннаго достаточно, чтобы признать эту теорію несостоятельной.

Такія выраженія, какъ жизнь, ростъ государства, функціи и органы его, наводятъ на мысль о допустимости нѣкоторой аналогіи государства и его учрежденій съ началами органической жизни, но вообще отождествленіе государства съ организмомъ не даетъ намъ возможности правильно уяснить его природу [1]).

Въ новое время начинаетъ преобладать взглядъ, что единство сообщается государству организаціей и, опредѣляя государство какъ личность, уже не отождествляютъ его съ живой человѣческой личностью или организмомъ, а полагаютъ, что лицомъ государство можетъ быть признаваемо лишь съ юридической точки зрѣнія, въ качествѣ носителя правъ и обязанностей, союза, обладающаго правоспособностью и могущаго вступать въ различныя правоотношенія въ качествѣ управомоченной или обязанной стороны. Это воззрѣніе приводитъ насъ къ юридическому ученію о государствѣ.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Юридическая природа государства.

Нѣкоторые ученые (напр. Гумпловичъ, Шершеневичъ, В. Ивановскій) полагаютъ, что понятіе государства можетъ быть дано исключительно лишь съ соціальной точки зрѣнія. Государство, по ихъ мнѣнію, соединеніе народа на началахъ властвованія и подчиненія. Но соединеніе это является союзомъ правового характера. Единство государства при-

---

[1]) Личная теорія государства своеобразно была развита Штейномъ, который понималъ государство, какъ общество, возвысившееся до сознательнаго самоопредѣленія и принявшее форму личности. Въ государствѣ мы видимъ, по Штейну, три существенные элемента личности: Я, выражающее единство личности и олицетворяемое главой государства, волю, проявляющуюся въ законодательствѣ, и дѣятельность, находящую выраженіе въ управленіи.

дается ему правомъ, организація государственнаго союза есть правовая организація, и поэтому вполнѣ естественнымъ для юристовъ является вопросъ о томъ, чѣмъ же съ юридической точки зрѣнія является этотъ союзъ. Право имѣетъ дѣло съ субъектами и ихъ отношеніями другъ къ другу по поводу различныхъ объектовъ. Въ ученіи о юридической природѣ государства мы имѣемъ три главныхъ направленія: Одни опредѣляютъ государство, какъ объектъ, другіе, какъ особое правоотношеніе и, наконецъ, третьи, какъ субъектъ права. Первое ученіе понимаетъ подъ государствомъ соединеніе людей на извѣстной территоріи. Подчиненное господству власти правителя или правителей, стоящихъ надъ нимъ, государство является объектомъ. Воззрѣніе это выработано было еще въ средніе вѣка и въ эпоху такъ называемаго патримоніальнаго государства оно соотвѣтствовало дѣйствительнымъ отношеніямъ публично-правовой жизни.

Люди считались тогда какъ бы принадлежностью земли, на которой они жили, и вмѣстѣ съ территоріей служили объектомъ власти государей. Эта теорія, которой держались извѣстные французскіе ученые Боденъ и Луазо, до великой французской революціи 1789 года являлась единственной общепринятой юридической теоріей государства. Но и послѣ того мы встрѣчаемъ ея приверженцевъ въ лицѣ швейцарскаго писателя Галлера и нѣмецкаго Мауренбрехера. Въ новое время наиболѣе замѣчательнымъ представителемъ этой теоріи является баварскій государствовѣдъ Максъ фонъ-Зейдель. Полагая, что власть можетъ принадлежать только живымъ человѣческимъ личностямъ, имѣющимъ волю и могущимъ хотѣть, Зейдель рѣшительнымъ образомъ выступаетъ противъ какого бы то ни было олицетворенія государства. Объявляя себя приверженцемъ реалистическаго направленія въ государственной наукѣ и отвергая всякія фикціи и абстракціи, Зейдель говоритъ, что надъ государствомъ стоятъ всегда одно или нѣсколько лицъ, имъ правящихъ, которыя должны быть называемы „властителемъ“. Территорія и населеніе называются государствомъ, когда они подчинены властителю, подобно тому какъ вещь называется собственностью, когда она имѣетъ хозяина. Основнымъ возраженіемъ противъ теоріи Зейделя является, что

въ наукѣ права объектомъ почитается то, что служитъ интересамъ субъекта. Въ современномъ государствѣ правители служатъ интересамъ народа и существуютъ для него, а не наоборотъ. Это принужденъ признать и самъ Зейдель, но этимъ признаніемъ онъ въ корнѣ подрываетъ всю свою теорію. Теорія эта не выдерживаетъ критики и съ другой точки зрѣнія. Построенная на началахъ реализма, она не въ состояніи объяснить единства государства при смѣнѣ правителей. Зейдель, правда, утверждаетъ, что понятіе „властителя“ едино, независимо отъ смѣны конкретныхъ лицъ, господствующихъ въ данный моментъ въ государствѣ, но этимъ онъ впадаетъ въ явное противорѣчіе съ началами реалистическаго воззрѣнія, имъ приводимаго въ своемъ ученіи. Вводится понятіе абстракціи, столь осуждаемое имъ въ отношеніи писателей, признающихъ государство за особое образованіе, независимое отъ отдѣльныхъ образующихъ его личностей. Стоя на точкѣ зрѣнія теоріи Зейделя въ сущности нельзя построить никакой системы государственнаго права, такъ какъ юридическихъ отношеній между субъектомъ и объектомъ быть не можетъ.

Право предполагаетъ всегда отношенія между субъектами. Объекты же являются тѣмъ, по поводу чего происходятъ юридическія отношенія [1]). Теорія государства, какъ объекта въ настоящее время имѣетъ мало приверженцевъ. Гораздо большее значеніе въ современной наукѣ имѣетъ теорія государства, какъ юридическаго отношенія. Этой теоріи придерживается большинство ученыхъ, тяготѣющихъ къ реалистическому направленію.

Необыкновенно ярко съ точки зрѣнія реализма развилъ эту теорію ученикъ Зейделя Линггъ въ своей книгѣ „Эмпирическія изслѣдованія къ общему ученію о государствѣ“.

[1]) Близко по своему существу къ теоріи Зейделя подходитъ теорія берлинскаго профессора Борнгака, также полагающаго, что народъ и территорія являются объектомъ властвованія правителя. Но, тогда какъ Зейдель отождествляетъ государство съ двумя его элементами—населеніемъ и территоріей, а третій ставитъ надъ государствомъ въ видѣ особаго понятія властителя, Борнгакъ отождествляетъ государство только съ правительствомъ, съ властью. Понимаемое въ этомъ смыслѣ государство есть субъектъ. Юридически государство тождественно съ правительствомъ и для абсолютнаго государства совершенно правильно, по мнѣнію Борнгака, выраженіе Людовика XIV: „государство это я“.

По его теоріи государство это фактъ господства воли однихъ людей надъ другими. Изъ соединенія людей не можетъ никогда возникнуть какого-нибудь новаго субъекта, реальны лишь отдѣльные люди и ихъ отношенія.

Государство поэтому нельзя опредѣлять иначе, какъ юридическое отношеніе между правителемъ и народомъ. Послѣдовательно развивая затѣмъ свои взгляды, Лингъ приходитъ къ заключенію, что и въ республикѣ господствуетъ всегда одно какое-нибудь лицо и далѣе, что при перемѣнѣ правителя въ сущности каждый разъ уничтожается прежнее государство и возникаетъ новое, ибо мѣняются участники юридическаго отношенія. Эти выводы, логически вытекающіе изъ основныхъ положеній теоріи Лингга, приняты конечно быть не могутъ, ярко доказывая несостоятельность всей теоріи.

Въ русской литературѣ теорія государства какъ юридическаго отношенія нашла подробное оригинальное развитіе у проф. Коркунова. Ученіе его связано съ особымъ пониманіемъ имъ государственной власти. У писателей реалистическаго направленія власть есть воля конкретныхъ правителей государства, у писателей идеалистическаго направленія—это воля государства, какъ особой личности. Коркуновъ же отвергаетъ понятіе государственной власти какъ воли и понимаетъ ее, какъ особую силу, обусловленную сознаніемъ гражданами ихъ зависимости отъ государства.

Въ государственной жизни, говоритъ онъ, мы не видимъ проявленія какой либо единой воли. Наоборотъ, мы замѣчаемъ здѣсь столкновеніе, борьбу воль, что особенно ярко выражается въ конституціонномъ государствѣ. Государство, по Коркунову, есть юридическое отношеніе, субъектами котораго являются всѣ участники государственнаго общенія отъ монарха до послѣдняго подданнаго, а объектомъ государственная власть. Предвидя возраженіе, что при такой конструкціи разрушается понятіе государственнаго единства, онъ говоритъ, что единство здѣсь достигается не единствомъ субъекта, а единствомъ объекта. Ученіе Коркунова не можетъ быть принято прежде всего потому, что нельзя согласиться съ его пониманіемъ государственной власти. Сознаніе зависимости подвластныхъ, являясь психической основой власти, не есть сама власть. Власть есть

господство воли надъ другими волями. Объектомъ юридическихъ отношеній въ государствѣ нельзя признать власть и только ее. Таковымъ объектомъ здѣсь являются дѣйствія, съ одной стороны органовъ государства, съ другой—населенія въ качествѣ гражданъ и подданныхъ. При помощи этихъ дѣйствій очень часто осуществляются начала власти, но все-таки нельзя утверждать, чтобы всѣ отношенія въ государствѣ цѣликомъ, безъ остатка укладывались въ отношенія властвованія. Наконецъ, надо сказать, что единство объекта нельзя признать тѣмъ тѣснымъ единствомъ, которое мы видимъ въ организаціи государства, какъ единаго союза.

По поводу одного и того же объекта можетъ существовать цѣлый рядъ разнообразныхъ отношеній, ничѣмъ между собой не связанныхъ.

Нѣкоторые писатели опредѣляютъ государство не какъ одно юридическое отношеніе, а какъ совокупность или сложную систему юридическихъ отношеній. Таково воззрѣніе нѣмецкаго ученаго Аффольтера, таково же въ нашей литературѣ мнѣніе проф. Лазаревскаго.

И это ученіе, какъ и предыдущія, не можетъ достаточнымъ образомъ объяснить самое основное и цѣнное въ понятіи государственнаго союза—единство государства при смѣнѣ разнообразныхъ отношеній. Оно, разсуждая логически, должно признать, какъ это полагалъ нѣкогда Аристотель, что съ измѣненіемъ формы (системы существующихъ юридическихъ отношеній въ государствѣ) мѣняется и само государство. Но, конечно, это не такъ. Разъ существуетъ народъ, сплоченный сознаніемъ государственнаго единства и могущій обезпечить себѣ политическое существованіе, то полное измѣненіе всѣхъ его учрежденій, всѣхъ юридическихъ отношеній внутри государственнаго союза нисколько не разрушаетъ его единства Французское государство съ 1789 года до нашихъ дней осталось тѣмъ же государственнымъ союзомъ, хотя отъ системы юридическихъ отношеній стараго порядка почти ничего не осталось.

Надо замѣтить, что Коркуновъ, отрицая возможность понимать государство какъ субъектъ въ правѣ государственномъ признавалъ возможнымъ такую конструкцію государства для отношеній права гражданскаго, международнаго

и административнаго. Такого же мнѣнія придерживаются и Аффольтеръ, и Лазаревскій. Послѣдній считаетъ, что, хотя существо государственнаго союза состоитъ съ юридической точки зрѣнія въ томъ, что мы имѣемъ здѣсь дѣло съ рядомъ юридическихъ отношеній, но въ отдѣльныхъ случаяхъ государство можетъ быть признано и субъектомъ гражданскихъ и публичныхъ правъ. Съ точки зрѣнія строго проведеннаго реалистическаго воззрѣнія эти исключенія, допускаемыя данными авторами, не должны бы имѣть мѣста. Разъ фикціи и абстракціи вообще непріемлемы въ наукѣ, то почему же въ международномъ или административномъ правѣ позволительно ими пользоваться?

Господствующеи въ настоящее время въ наукѣ является теорія, считающая государство субъектомъ права. Она была въ Германіи выдвинута Альбрехтомъ и Гербером и принята лучшими нѣмецкими государствовѣдами: Георгом Мейеромъ, Лабандомъ, Еллинекомъ. Изъ французскихъ ученыхъ ея придерживаются Эсменъ, Мишу, Оріу. Въ Россіи представителями ея являются: проф. А. С. Алексѣевъ, Паліенко, Кокошкинъ, Рождественскій [1]). Ученые этого направленія, называемаго идеалистическимъ, считаютъ, что принятіе ученія о государствѣ какъ субъектѣ права столь же правильно, какъ и принятіе въ правѣ гражданскомъ въ качествѣ субъектовъ правоотношеній наряду съ лицами физическими категоріи юридическихъ лицъ. Они сознаютъ, что единство государства не есть естественное единство организма и воля государства не-естественная воля живой человѣческой личности.

Государство является единствомъ въ силу единства его юридической организаціи и воля его является единой въ силу той же организаціи. Господство этой воли—государственная власть мыслится не какъ власть отдѣльныхъ лицъ въ государствѣ, органовъ, классовъ государства, а какъ власть всего союза, почему и должна осуществляться въ интересѣ общественномъ. Для проявленія государственной воли устанавливаются особые пути и, только выраженная

---

[1]) Рождественскій. Теорія субъективныхъ публичныхъ правъ Москва 1913, стр. 120 и сл (Учен. Зап. Имп. Моск. Ун, отд. юрид., вып. 42).

въ этихъ путяхъ, воля тѣхъ или другихъ лицъ или союзовъ лицъ будетъ почитаться государственной волей. Ученые, возражающіе противъ пониманія государства, какъ субъекта, и власти его, какъ выраженія воли этого субъекта, упускаютъ изъ виду различіе понятій лица и воли, какъ естественныхъ началъ природы и тѣхъ же понятій, создаваемыхъ юриспруденціей. Проф. В. Ивановскій говоритъ, напримѣръ, иронически по поводу теоріи государства, какъ субъекта: „происходитъ чудесная метаморфоза, неволеспособное становится волеспособнымъ; чего не дала природа, то даютъ юристы“ [1]), совершенно забывая, что, олицетворяя союзъ лицъ путемъ предоставленія ему правоспособности, вовсе не создаютъ какихъ-то несуществующихъ реальностей, фиктивныхъ организмовъ, а только юридически формулируютъ тотъ фактъ, что совокупность лицъ дѣйствуетъ въ юридическомъ оборотѣ, какъ нѣкое особое единство въ отличіе отъ составляющихъ его членовъ. Ставъ на точку зрѣнія проф. В. Ивановскаго, надо отрицать всѣ вообще юридическія лица и частнаго права, такъ какъ всѣ они искусственныя созданія права и не имѣютъ естественной воли. Также и возраженія проф. Коркунова противъ пониманія власти какъ воли государственнаго союза, на томъ основаніи, что она создается путемъ столкновенія воль различныхъ человѣческихъ индивидовъ нельзя признать правильнымъ опять таки потому, что воля государства, подобно волѣ всякой корпораціи частнаго права, является чисто-искусственнымъ юридическимъ образованіемъ. И въ частно-правовой корпораціи рѣшенія ея являются нерѣдко результатомъ столкновенія различныхъ индивидуальныхъ воль, и волей корпораціи, какъ таковой, будетъ рѣшеніе, принятое въ формахъ, установленныхъ ея уставомъ, узаконеннымъ большинствомъ голосовъ членовъ ея правленія или общаго собранія. Какъ юридическое лицо корпорація мыслится какъ нѣчто отдѣльное отъ ея членовъ по правамъ и обязанностямъ ея и по выражаемой ею волѣ. И ученые идеалистическаго направленія кажутся намъ правыми, когда признаютъ государство особаго рода территоріальной корпораціей, субъектомъ права. И если внутри государствен-

[1]) В. Ивановскій. Госуд. право, изд. 4, стр. 45.

наго союза мы имѣемъ дѣло и съ рядомъ юридическихъ отношеній, то и въ частно-правовой корпораціи нерѣдко мы встрѣчаемъ рядъ отношеній между корпораціей и ея органами и ея членами. Тѣмъ не менѣе, опредѣляя юридическую природу корпораціи, ее прежде всего признаютъ юридическимъ лицомъ, ибо это прежде всего существенно для ея характера, ея юридической организаціи и даже для огромнаго большинства юридическихъ отношеній, совершающихся внутри ея. Поэтому теорія государства какъ юридическаго лица должна быть признана наиболѣе удачно объясняющей его юридическую природу. Признаніе за государствомъ качества особаго субъекта даетъ возможность объяснить цѣлый рядъ существующихъ отношеній и понятій, которыя реалистической теоріей объяснены вовсе быть не могутъ. Нѣкоторые реалисты говорятъ, что всѣ права и обязанности государства могутъ мыслиться какъ права его органовъ. Врядъ ли это такъ. Для примѣра можно указать хотя бы на институтъ подданства. Это есть связь человѣка съ государствомъ, а не съ какимъ либо лицомъ или органомъ. Особенно ярко это значеніе понятія государства, какъ особаго субъекта права, выступаетъ въ республикѣ, гдѣ нельзя сказать даже, что подданство есть связь съ главой государства. Точно также и воинская повинность предполагаетъ обязанность защищать государство, отечество, а не то или иное лицо или органъ. Реалистическая теорія, желая стоять ближе къ жизни, на самомъ дѣлѣ насилуетъ ея факты.

Людямъ въ ихъ жизни нужны извѣстныя абстрактныя понятія. Они существуютъ, они всѣми признаются, и правовыя понятія субъекта, объекта, воли юридическаго лица и друг. являются, какъ и многое въ юриспруденціи, абстрактными, отвлеченными искусственными построеніями, при помощи которыхъ облегчается жизнь и дѣятельность людей. Никто не отрицаетъ того, что государство есть извѣстная абстракція, и что за него, осуществляя его права, дѣйствуютъ люди, выражая ихъ волю. Но воля эта при извѣстныхъ условіяхъ становится волей государства. Значеніе юридической теоріи государства, какъ субъекта права, лучше всего выразилъ одинъ изъ ея противниковъ Дюги, указавъ въ своемъ „Конституціонномъ правѣ“, что „различныя ум-

ствованія здѣсь не очень важны, такъ какъ на дѣлѣ юридическая личность государства почти единогласно признана“ [1]). Итакъ слѣдуетъ признать, что съ юридической точки зрѣнія государство есть субъектъ права, юридическое лицо, носитель правъ и обязанностей, приписываемыхъ ему объективнымъ правопорядкомъ.

Нѣкоторые писатели, напримѣръ проф. Елистратовъ, въ новомъ изданіи своего очерка государственнаго права рѣшительно проводящій реалистическую точку зрѣнія [2]), полагаютъ почему то, что пониманіе государства, какъ личности, и въ частности какъ субъекта права есть пережитокъ временъ абсолютизма, стремленіе замѣнить личность монарха личностью государства и считаютъ вообще это ученіе реакціоннымъ. Но на самомъ дѣлѣ ученіе о государствѣ, какъ особомъ носителѣ правъ, появляется какъ противовѣсъ реакціоннымъ теоріямъ и, конечно, приписываніе власти всему союзу и осуществленіе ея отъ лица всего государства гораздо болѣе способствуетъ осуществленію ея въ цѣляхъ общественныхъ, чѣмъ когда эта власть мыслится принадлежащей какому-либо лицу или органу государства, осуществляющимъ ихъ отъ своего имени, какъ свое право.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Ученіе о цѣляхъ государства.

Ученіе это можетъ разрабатываться въ различныхъ направленіяхъ, въ зависимости отъ того, имѣется ли въ виду вопросъ: 1) для какихъ цѣлей вообще существуетъ государство, или 2) какія цѣли ставятъ государству составляющіе его люди, или, наконецъ, 3) какія цѣли или, вѣрнѣе, задачи государство можетъ успѣшно выполнять сообразно своей природѣ, иначе, каковы границы дѣятельности государства. Первый вопросъ можетъ быть названъ вопросомъ

---

[1]) Леонъ Дюги. Конституціонное право, стр. 60.

[2]) Елистратовъ. Очеркъ государственнаго права. (Конституціонное право). Изд. 2 е, переработанное. Москва 1915, стр. 25. Ср. Его-же Основныя начала административнаго права. Москва 1914, стр. 22.

объ абсолютныхъ, или объективныхъ цѣляхъ государства. По этому поводу мы находимъ цѣлый рядъ ученій. Нѣкоторые ученые вообще отвергаютъ цѣль существованія государствъ Это вполнѣ естественно у писателей, такъ называемаго, органическаго направленія, такъ какъ цѣлевой моментъ не имѣетъ никакого значенія въ жизни организма Но точно также отвергаютъ всякую цѣль существованія государства и писатели реакціонной школы начала XIX столѣтія, напримѣръ Галлеръ, дабы устранить всякую критику существующихъ государствъ, и въ новое время многіе писатели высказываются противъ установленія абсолютной цѣли государства [1]). Въ древности, наоборотъ, ученіе о цѣли существованія государства, какъ causa finalis, было очень распространено. Мы знаемъ, что самое существо государственнаго союза характеризовалось цѣлью его. Платонъ полагалъ, что цѣлью государства является осуществленіе нравственныхъ началъ, подготовленіе людей къ загробной жизни.

По ученію Аристотеля цѣль государства—содѣйствовать удовлетворенію всѣхъ стремленій гражданъ и путемъ воспитанія вести ихъ къ счастью. Въ средніе вѣка, сообразно съ духомъ эпохи, цѣлью государства признавалось содѣйствіе осуществленію Царства Божьяго на землѣ. Блаженный Августинъ явился наилучшимъ выразителемъ этого ученія. Въ новое время оно было повторено Шталемъ Въ свою очередь Гегель возродилъ ученіе Платона о государствѣ, какъ носителѣ нравственныхъ началъ. У писателей школы естественнаго права ученіе объ абсолютной объективной цѣли государства сливается съ ученіемъ о субъективной цѣли, такъ какъ, разъ государство создается сознательной волей людей, то цѣли, которыя ставятъ ему создающіе его люди, вмѣстѣ съ тѣмъ будутъ и цѣлями его существованія. Гроціи видѣлъ цѣль государства въ осуществленіи права и пользы, Гоббесъ—въ обезпеченіи безопасности, Руссо—свободы. Изъ другихъ писателей отмѣтимъ Бентама, полагавшаго цѣль государства въ „осуществленіи возможно большаго блага возможно большаго количества людей“, и изъ новыхъ ученыхъ Дюги, развивающаго мысль о томъ,

[1]) В Ивановскій. Учебникъ, стр. 78.

что основной цѣлью государства является осуществленіе соціальной солидарности. Наконецъ представители экономическаго матеріализма, какъ знаемъ, считаютъ цѣлью государства гарантированіе господства имущихъ классовъ надъ неимущими.

Новѣйшіе ученые все болѣе и болѣе склоняются къ отрицанію абсолютныхъ цѣлей государства, какъ такового, полагая, что на разныхъ ступеняхъ культуры государство образуется и существуетъ для различныхъ цѣлей. И дѣйствительно, если относительно современнаго государства и можно положительно утверждать, что цѣль его существованія — служеніе общественнымъ интересамъ, то относительно многихъ государствъ древности и средневѣковья это нельзя признать вѣрнымъ, ибо въ государствахъ этихъ нерѣдко преслѣдовались личные интересы правителей и общественные интересы были подчинены имъ. Вопросъ о томъ, какія цѣли ставятъ государству составляющіе его люди есть вопросъ объ относительной или субъективной цѣли государства. Въ этомъ отношеніи въ наукѣ можно отмѣтить три главныя направленія. Одни ученые считали, что государство должно преслѣдовать въ своей дѣятельности цѣли благосостоянія населенія, другіе, что оно должно заботиться только объ установленіи и защитѣ права и, наконецъ, третьи стремились соединить эти цѣли государства и извѣстнымъ образомъ ихъ комбинировать, указавъ границы для ихъ осуществленія. Въ XVIII вѣкѣ, подъ вліяніемъ идей, такъ называемой, просвѣтительной философіи и ученій философа Христіана Вольфа и его послѣдователя Юсти, развивается теорія „полицейскаго государства“, ставившая цѣлью государства заботу о благосостояніи гражданъ Государство должно, въ цѣляхъ блага своихъ гражданъ, руководить всѣми ихъ дѣйствіями, вмѣшиваясь въ самыя интимныя стороны ихъ быта. Фридрихъ Великій, послѣдователь этой теоріи, говорилъ, что народу, какъ малому ребенку, надо указывать, что онъ долженъ ѣсть и пить. Это воззрѣніе проводилось въ XVIII вѣкѣ очень энергично въ жизнь правительствами различныхъ государствъ. У насъ въ Россіи выразителемъ его былъ Петръ Великій въ своей реформаторской дѣятельности.

На смѣну теоріи полицейскаго государства, какъ реакція

противъ всепоглащающей опеки государственной власти, является теорія „правового государства“, провозгласившая невмѣшательство государства въ дѣятельность гражданъ. Первоначально это ученіе было выставлено экономистами—сперва физіократами, а затѣмъ манчестерской школой,—требовавшими свободы экономической дѣятельности отъ вмѣшательства государства. Изъ философовъ впервые Локкъ, а затѣмъ Кантъ и Фихте разработали теорію правового государства, утверждая, что цѣлью государства должно быть лишь гарантированіе гражданамъ безопасности путемъ установленія и охраны права. Кантъ назвалъ полицейское государство государствомъ произвола и полагалъ, что государство не должно идти дальше внѣшняго регулированія правовыми нормами жизни людей. Особенно развилъ эти идеи Вильгельмъ Гумбольдтъ въ спеціальной работѣ, посвященной вопросамъ о границахъ дѣятельности государства, и венгерскій писатель Этвешъ. Если теорія полицейскаго государства слишкомъ расширяетъ область государственныхъ задачъ, то теорія правового государства, наоборотъ, понимаетъ ихъ слишкомъ узко. Критикуя эту теорію, Лассаль назвалъ государство въ ея пониманіи „ночнымъ сторожемъ“.

Аренсъ и Моль развивали въ своихъ сочиненіяхъ теорію содѣйствія государства цѣлямъ гражданъ. По Аренсу государство должно создавать условія для успѣшнаго достиженія его гражданами ихъ цѣлей, по Молю оно должно своей дѣятельностью приходить на помощь обществамъ и частнымъ лицамъ въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ они сами не въ состояніи выполнить задачъ, имѣющихъ общеполезное значеніе. Эти ученія даютъ слишкомъ общія формулы. Изъ нихъ не видно, каково самое содержаніе дѣятельности государства.

Новые писатели полагаютъ, что государство не должно ограничиваться только созданіемъ и охраной права. Наряду съ понятіемъ „правового государства“ выставляется еще понятіе „культурнаго государства“, при чемъ указывается, что государство должно не только содѣйствовать гражданамъ въ ихъ культурной дѣятельности, но и само непосредственно осуществлять цѣлый рядъ задачъ матеріальной и духовной культуры. Проф. Кокошкинъ, весьма удачно суммируя высказывавшіяся въ новое время воззрѣнія касательно относительныхъ цѣлей современнаго государствен-

наго союза, раздѣляетъ ихъ на три рубрики. 1) политическая цѣль—сохраненіе и развитіе организаціи государства, 2) правовая цѣль—установленіе и охрана права и 3) культурная цѣль—осуществленіе задачъ матеріальнаго и духовнаго благосостоянія и развитія гражданъ [1]).

Всѣ эти свои задачи современное государство стремится осуществить съ соблюденіемъ установленныхъ правомъ формъ, и наименованіе новаго государства „правовымъ“ или, вѣрнѣе, „правомѣрнымъ“ означаетъ уже не предметы его компетенціи, какъ въ теоріи Канта или Гумбольдта, а принципы и пути его дѣятельности.

Ученіе о томъ, какія цѣли или, вѣрнѣе, задачи государство можетъ успѣшнѣе всего выполнять сообразно своей природѣ, во многихъ отношеніяхъ сливается съ ученіемъ объ относительныхъ цѣляхъ государства вообще, ибо, ставя государству извѣстныя цѣли для осуществленія, люди, очевидно, дѣлаютъ это въ убѣжденіи, что именно эти цѣли наиболѣе удачно могутъ быть осуществляемы государствомъ. Въ ученіяхъ древнихъ писателей дѣятельность государства не имѣла границъ. Такъ же широко опредѣляетъ ее и теорія полицейскаго государства. Старое ученіе о правовомъ государствѣ, наоборотъ, ставитъ ей очень тѣсныя рамки. Въ новое время этотъ вопросъ разрѣшается такъ, что государство, какъ дѣйствующее путемъ внѣшняго принужденія, по общему правилу прежде всего можетъ и должно успѣшно выступать въ тѣхъ сферахъ жизни, гдѣ это принужденіе наиболѣе примѣнимо. Внутреннія же, духовныя стороны жизни людей, напримѣръ область вѣры или область знаній, для него должны быть недоступны, и стремленіе государства дѣйствовать и въ этихъ сферахъ должно быть признано ошибочнымъ. Что же касается матеріальныхъ условій общественной жизни, то въ этомъ отношеніи все болѣе и болѣе популярной, совершенно справедливо, становится теорія государственнаго вмѣшательства въ интересахъ болѣе слабыхъ лицъ и классовъ общества. Наиболѣе широко ставитъ требованіе этого вмѣшательства „теорія государственнаго соціализма“, имѣю-

---

[1]) Кокошкинъ. Лекціи по общему госуд. праву, 2-е изд. 1912 г., стр. 101 и сл.

щая много приверженцевъ, особенно среди германскихъ ученыхъ, преимущественно экономистовъ, требующихъ, чтобы государство взяло въ свои руки регулированіе цѣлаго ряда отношеній народнаго хозяйства и народнаго труда [1]).

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Ученіе о происхожденіи государства и объ оправданіи его власти, объ измѣненіи и уничтоженіи государства.

Ученіе о происхожденіи государства раздѣляется на два вопроса: о первичномъ и о вторичномъ происхожденіи государства. Въ первомъ случаѣ идетъ рѣчь о томъ, какимъ образомъ и подъ вліяніемъ какихъ причинъ возникаетъ государство вообще, во второмъ—какимъ путемъ образуются новыя государства въ средѣ уже существующихъ государственныхъ союзовъ. Теоріи, изучающія первичное возникновеніе государства, вмѣстѣ съ тѣмъ даютъ отвѣтъ и на вопросъ объ оправданіи государства и его власти. Объясненіе путей возникновенія государственной власти тѣсно связано съ вопросомъ объ основаніяхъ подчиненія этой власти и о мотивахъ этого подчиненія. Важнѣйшими теоріями по этимъ вопросамъ, выставлявшимися въ наукѣ, являются теоріи: 1) теократическія, 2) родовыя, 3) договорныя, 4) теоріи завоеванія и 5) теоріи экономическія.

---

[1]) Мы уже знаемъ, что попытки нѣкоторыхъ ученыхъ (Бри, Розина) самое опредѣленіе государства, въ отличіе отъ всѣхъ другихъ союзовъ, построить на особыхъ цѣляхъ, преслѣдуемыхъ государственнымъ союзомъ, не могутъ быть признаны удачными. Изъ ученыхъ, вносящихъ понятіе цѣли въ опредѣленіе государства, надо указать еще на Рема, который называетъ (Allg Staatslehre, стр. 32) государство союзомъ для осуществленія „свѣтскихъ“ цѣлей. Это опредѣленіе во всякомъ случаѣ не охватываетъ теократическихъ государствъ.

Въ соціалистическихъ ученіяхъ о государствѣ цѣль государства совпадаетъ съ цѣлями, преобладающихъ въ данное время въ государственномъ союзѣ, экономически наиболѣе сильныхъ классовъ. Цѣли другихъ классовъ принимаются во вниманіе въ зависимости отъ ихъ относительной силы въ каждый данный періодъ (см. Менгеръ. Новое ученіе о государствѣ, Кн III, гл. I).

Теократическія теоріи объясняютъ происхожденіе государства актомъ божественной воли. Эти теоріи господствовали у древнихъ народовъ Востока, которые думали, что государство не только создано Богомъ, но и управляется Имъ непосредственно. Здѣсь власть въ лицѣ правителя обожествлялась. И по воззрѣніямъ древнихъ Евреевъ, какъ знаемъ, самъ Іегова управлялъ избраннымъ народомъ. Отголоски этого воззрѣнія мы встрѣчаемъ и у Западно-Европейскихъ народовъ, съ тѣмъ различіемъ, что правитель признается не Богомъ, а его намѣстникомъ, исполняющимъ Его волю. Такой взглядъ былъ развитъ французскимъ епископомъ Боссюэтомъ въ извѣстномъ его сочиненіи „Политика, извлеченная изъ собственныхъ словъ Св. Писанія". (1709 г.). Нѣкоторые приверженцы теократическаго ученія считаютъ, что лишь опредѣленныя формы государства установлены Богомъ. Такое воззрѣніе проводилъ нѣмецкій ученый Шталь, полагавшій, что волей Бога созданы лишь исторически развившіяся государственныя формы, въ отличіе отъ формъ, созданныхъ революціями. Наконецъ нѣкоторые писатели думаютъ, что воля Божества является основой лишь возникновенія государства вообще. Что же касается отдѣльныхъ формъ государственнаго устройства и отдѣльныхъ правителей, то это—созданіе людей, и здѣсь надо искать другія причины. Послѣднее воззрѣніе слишкомъ неопредѣленнаго характера, но и предыдущія ученія не объясняютъ намъ путей возникновенія государства и его власти, подчеркивая лишь ея богоустановленность и въ томъ видя основаніе повиновенія ей и ея оправданіе.

Болѣе научный характеръ имѣютъ ученія, указывающія, что государство развилось подъ вліяніемъ религіозныхъ представленій, религіознаго культа. Пророки и первосвященники, вліяя на народъ, объединяли его подъ своей властью и создавали государственный союзъ. Однимъ изъ наиболѣе яркихъ примѣровъ въ этомъ отношеніи можетъ служить созданіе государства Магометомъ, основателемъ мусульманской религіи. Нельзя не признать, что религіозныя представленія являлись мощнымъ факторомъ въ дѣлѣ созданія и особенно укрѣпленія государственной власти. У древнихъ народовъ мы часто находимъ въ исторіи ихъ государственнаго быта ясные слѣды религіоз-

ныхъ началъ. И въ настоящее время представленіе о главѣ государства, какъ помазанникѣ Божіемъ, будучи одной изъ сильнѣйшихъ опоръ монархической власти, является весьма распространеннымъ въ широкихъ слояхъ населенія. Внѣшнимъ выраженіемъ теократическаго характера власти государя является прибавленіе къ титулу его словъ „Божіей милостью", а также, сохранившійся въ нѣкоторыхъ государствахъ, обрядъ коронованія государей и помазанія ихъ на царство. Для религіознаго человѣка убѣжденіе въ божественномъ происхожденіи власти имѣетъ, конечно, большое значеніе, но установить, что государство всегда возникаетъ подъ вліяніемъ религіи и только она является основной первопричиной созданія его, а также, что власть всегда держится религіознымъ авторитетомъ—врядъ ли возможно. Существуетъ много фактовъ, приводящихъ къ заключенію, что и другія причины нерѣдко оказываютъ значительное вліяніе на происхожденіе государства и его власти. Что же касается воззрѣній относительно богоустановленности опредѣленной формы государства, то по этому поводу зло, но остроумно возразилъ еще Руссо, указавъ, что и болѣзнь отъ Бога, но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, чтобы не надо было приглашать врача

Родовая теорія въ наиболѣе примитивномъ видѣ развивалась въ формѣ патріархальной теоріи, разработанной особенно полно въ XVII вѣкѣ въ Англіи въ эпоху борьбы Стюартовъ съ парламентомъ, Фильмэромъ въ защиту власти королей въ его сочиненіи „Патріархъ, или естественная власть королей". По ученію Фильмэра монархи получили свою власть отъ Адама, которому Богъ далъ власть надъ міромъ и который по природѣ обладалъ въ отношеніи своего потомства не только отеческой, но и королевской властью. Эту власть унаслѣдовали отъ Адама главы государствъ, монархи, какъ старшіе представители родовъ, происшедшихъ отъ Адама. Короли—отцы народовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ ихъ владыки, каковымъ былъ прародитель королей—Адамъ. Эта теорія вызвала возраженія двухъ извѣстныхъ англійскихъ писателей Сиднея и Локка. Особенно энергично выступилъ противъ нея Руссо, указавъ невозможность установить, кто именно въ каждомъ данномъ случаѣ является въ прямомъ нисходящемъ поколѣніи старшимъ представи-

телемъ рода Адама. Эта теорія по своей наивности не можетъ имѣть значенія въ настоящее время и представляетъ лишь историческій интересъ. Гораздо важнѣе ученіе, утверждающее, что государство возникаетъ путемъ естественнаго разрастанія семействъ и родовъ. Еще у Цицерона мы находимъ зачатки этой теоріи. Изъ новыхъ представителей ея можно назвать нѣмецкихъ ученыхъ Борнгака и Гирке и англійскаго Мэна. Первоначальной ячейкой, изъ которой развилось государство, по этому воззрѣнію, является семья, которая путемъ естественнаго разрастанія переходитъ въ родъ, родъ—въ племя, племя—въ государство. Государственная власть корни свои имѣетъ въ родственномъ союзѣ. Въ доказательство возникновенія государства такимъ путемъ приводятся обыкновенно примѣры изъ исторіи, и дѣйствительно въ древней исторіи многихъ государствъ можно подмѣтить ясные слѣды господства родовыхъ началъ. Русскій историкъ Соловьевъ, какъ извѣстно, въ своемъ ученіи о происхожденіи русскаго государства также отстаивалъ родовую теорію. Подобно религіознымъ началамъ, и начала родовыя имѣютъ, безъ сомнѣнія, значительное вліяніе въ дѣлѣ образованія государства. Но сводить къ нимъ, какъ къ одному источнику, основы возникновенія государственнаго союза врядъ ли правильно. Родовые союзы, какъ было подмѣчено многими учеными, обычно не переходятъ непосредственно въ союзы государственные. Они соединяются въ болѣе обширные союзы, напримѣръ орды, уже не на основахъ племенной власти, а власти иного характера, подъ вліяніемъ не родственныхъ, а иныхъ побужденій, путемъ мирнаго сліянія, либо борьбы племенъ между собой. Основы власти государства, въ качествѣ оправданія таковой, нельзя искать въ отношеніяхъ родства. Родственныя связи, выходя за предѣлы рода, становятся слишкомъ слабыми, чтобы на нихъ можно было основывать начала политической власти въ общественномъ союзѣ.

Договорная теорія происхожденія государства иногда развивалась еще въ древности нѣкоторыми софистами и эпикурейцами и находила довольно много приверженцевъ и въ средніе вѣка, хотя въ послѣднюю эпоху эта теорія развивалась не столько въ цѣляхъ объясненія происхожденія самого государства, сколько въ цѣляхъ объясненія порядка

установленія правителя въ государствѣ. Въ новое время основателемъ теоріи о происхожденіи государства договорнымъ путемъ Гирке считаетъ нѣмецкаго ученаго начала XVII-го вѣка Альтузія. Но болѣе справедливо мнѣніе Еллинека, что эта теорія англійскаго происхожденія. Основателемъ ея былъ англійскій мыслитель XVI-го вѣка Гуккеръ. Онъ впервые распространилъ эту идею въ Англіи, а затѣмъ въ эпоху реформаціи ее сдѣлали особенно популярной англійскіе конгрегаціоналисты и индепеденты. Въ XVII и XVIII вѣкахъ эта теорія подробно была развита рядомъ ученыхъ, принадлежавшихъ къ школѣ естественнаго права. Хотя большинство этихъ ученыхъ разрабатывало ученіе о созданіи государства путемъ договора свободныхъ личностей лишь въ качествѣ методологическаго пріема для теоретическаго построенія ученія о государствѣ, но среди нихъ находились и такіе, какъ Локкъ, Спиноза или Пуффендорфъ, которые считали, что и на самомъ дѣлѣ государство не могло возникнуть иначе. Въ настоящее время договорная теорія происхожденіе государства и его власти не имѣетъ кредита въ наукѣ. Ученые, занимавшіеся доисторической жизнью человѣчества, установили, что такого естественнаго состоянія, въ которомъ бы люди жили совершенно разрозненно, не было.

Человѣкъ—существо общежительное, не могущее существовать внѣ общенія съ другими людьми, и люди всегда живутъ въ различныхъ союзахъ даже на самой низкой ступени культуры. Для созданія государства путемъ договора необходимо имѣть понятіе и о государствѣ, и о договорѣ. Самыя эти понятія вырабатываются позднѣе, въ государственномъ союзѣ Примѣры договорнаго установленія государства, приводимые въ наукѣ, весьма неудачны. Особенно часто ссылаются на договоры англійскихъ колонистовъ, такъ называемыхъ пилигриммовъ, заключавшихъ договоры объ основаніи въ Новомъ Свѣтѣ новыхъ политическихъ союзовъ. Но эти люди вышли не изъ естественнаго, а изъ государственнаго состоянія, изъ котораго вынесли ясное представленіе о сущности государства и о значеніи договора, его обязательности и его послѣдствіяхъ, а самое главное, что въ концѣ концовъ они вовсе не основывали государствъ, а создавали колоніи англійскаго королевства,

ставшія государствами лишь послѣ возстанія противъ метрополіи и войны за независимость. Не можетъ быть принята договорная теорія и въ качествѣ оправданія основъ государственной власти. Логически продуманная до конца, она приводитъ къ анархическимъ выводамъ. Если каждый свободно, по своему соглашенію, входитъ въ государственный союзъ, то онъ въ каждый моментъ также свободно можетъ его и покинуть Къ этому заключенію и пришелъ въ своей договорной теоріи представитель школы естественнаго права философъ Фихте. Государство, какъ союзъ принудительный, тѣмъ и характеризуется, что выходъ изъ него не можетъ быть свободенъ, и что онъ въ своемъ существованіи совершенно не зависитъ отъ соглашенія и воли отдѣльныхъ индивидуумовъ. Государственной власти подчиняются всѣ живущіе на территоріи государства, какъ подданные, такъ равно, и иностранцы, которые, конечно, не могутъ быть признаваемы участниками созданія этой власти. Непонятно вообще, почему должны подчиняться государственной власти лица, не входившія въ составъ участниковъ договора, напримѣръ, дѣти и вообще будущія поколѣнія. Эта теорія стремилась, въ противуположность другимъ, установить сознательное дѣйствіе воли людей при созданіи государства, доказывая, что человѣкъ, сознавъ его необходимость и цѣнность, самъ создалъ его для осуществленія опредѣленныхъ цѣлей своей жизни. Но, неоправдываемая фактами и не выдерживающая строгой логической критики, эта теорія при всей видимой ея стройности и лестности для самолюбія людей, должна быть признана неудачной. Изъ болѣе новыхъ писателей, принимающихъ договорную теорію, можно указать Роберта-фонъ-Моля, въ своей Энциклопедіи государственныхъ наукъ признающаго возможнымъ созданіе государства путемъ договора, при допущеніи при этомъ и другихъ способовъ возникновенія государства.

Теоріи завоеванія и экономическія теоріи въ основу возникновенія государства кладутъ силу, первыя — силу физическую, вторыя—силу экономическую. Въ этомъ отношеніи данныя теоріи имѣютъ предшественника въ лицѣ Галлера, развившаго въ началѣ XIX вѣка патримоніальное ученіе о государствѣ, какъ союзѣ, основанномъ на силѣ правителей, возникающей изъ ихъ права земельной соб-

ственности на территорію союза. Но воззрѣнія Галлера, сложившіяся подъ вліяніемъ средневѣковыхъ порядковъ, не могутъ имѣть значенія для современной науки. Эти же новыя теоріи насчитываютъ рядъ приверженцевъ въ литературѣ новаго времени и потому заслуживаютъ особаго вниманія. Теорія завоеванія особенно была разработана австрійскимъ ученымъ Гумпловичемъ. По его мнѣнію, государства никогда не образуются мирнымъ путемъ. Созданію всѣхъ существующихъ государствъ предшествовала расовая или племенная борьба. Наиболѣе сильныя племена покоряли слабѣйшія и основывали организованный союзъ господства надъ послѣдними при посредствѣ введенія рабства и частной собственности и созданія этимъ экономическаго неравенства. Экономическое превосходство однихъ классовъ населенія надъ другими въ этой теоріи является послѣдствіемъ созданія государства для установленія господства завоевателей и поддержанія его. Изъ преобладанія физической силы господство завоевателей переходитъ въ господство высшихъ классовъ въ государствѣ, властвующихъ на началахъ экономическаго могущества. Противъ этой теоріи, представителями которой кромѣ Гумпловича являются Ратценгоферъ въ Австріи и Дженкъ въ Англіи, приводятъ иногда такое возраженіе, что для того, чтобы покорить другія племена, само племя побѣдитель должно уже имѣть организацію и такимъ образомъ, быть уже государствомъ. Но это возраженіе можетъ имѣть значеніе только для тѣхъ ученыхъ, которые не считаютъ территоріальный признакъ существеннымъ для понятія государства. Если же полагать, что кочующія племена или орды, хотя бы и организованныя, все-таки нельзя признавать государствами, пока они не осядутъ на опредѣленной территоріи, то эта критика теоріи Гумпловича не можетъ имѣть значенія. Можно думать, что дѣйствительно борьба племенъ и завоеваніе являлись одной изъ причинъ созданія нѣкоторыхъ государствъ Но врядъ ли правильно утверждать, какъ это дѣлаетъ Гумпловичъ, что всѣ государства безъ исключенія создались такимъ путемъ и отрицать возможность другихъ путей—вродѣ мирнаго сліянія племенъ.

Что же касается обоснованія и оправданія власти государства, то въ этомъ отношеніи теорія завоеванія не можетъ

быть принята. Гумпловичъ полагаетъ, что и послѣ образованія государственнаго союза въ немъ продолжается борьба завоевателей и побѣжденныхъ, становящихся классами государства, борьба, переносимая на экономическую почву. Государственная власть, такимъ образомъ, не только создается, но и поддерживается борьбой, являясь всегда властью сильнѣйшихъ элементовъ. Въ этомъ отношеніи проф. Коркуновъ совершенно справедливо выступилъ противъ теоріи завоеванія, противупоставивъ ей теорію „коллективной борьбы“ племенъ, а затѣмъ классовъ, объединяющихся въ государство въ силу началъ международнаго соперничества. Государство поддерживается не одной какой-либо группой, классомъ населенія, власть его опирается на весь народъ, и передъ лицомъ внѣшней опасности смолкаетъ классовая рознь. На ней нельзя обосновать существа государственнаго союза и началъ его власти.

Экономическія теоріи, построенныя на началахъ, такъ называемаго, „экономическаго матеріализма“, классовую борьбу считаютъ не послѣдствіемъ, а самой причиной основанія государства. Главными представителями этихъ теорій являются: ученикъ и послѣдователь Маркса, Энгельсъ и итальянскій ученый Лоріа. По ученіямъ экономическаго матеріализма, какъ извѣстно, въ основѣ всѣхъ соціальныхъ установленій лежатъ „условія производства экономическихъ благъ“. Право, государство, религія—все это „надстройка надъ экономическими явленіями“. Все общество всегда раздѣляется на классы—владѣющіе и неимущіе, и государство является орудіемъ господства собственниковъ, владѣющихъ классовъ, надъ пролетаріатомъ, классами невладѣющими. Въ средніе вѣка господство находилось въ рукахъ феодаловъ—собственниковъ земли, въ новое время господствующимъ является классъ собственниковъ денежныхъ капиталовъ. Государство, согласно основамъ этого воззрѣнія, возникало потому, что имущимъ классамъ необходимо было закрѣпить за собой власть, каковую они имѣютъ, владѣя орудіями производства матеріальныхъ благъ. По ученію Лоріа государство—политическое отраженіе экономическихъ началъ зависимости. Государство возникаетъ такимъ путемъ, что извѣстная группа людей въ первобытномъ обществѣ захватываетъ въ свои руки прежде всего земельную соб-

ственность, стараясь подчинить себѣ другихъ людей при помощи устраненія ихъ отъ этой собственности и обращенія въ зависимость и рабство. Когда такой захватъ земель осуществляется, то собственники становятся господствующей группой въ обществѣ и стремятся усилить и гарантировать свое экономическое господство господствомъ политическимъ, организуя государственную власть и сосредоточивая ее въ своихъ рукахъ.

Энгельсъ теорію происхожденія государства путемъ экономической борьбы сливаетъ съ теоріей родовой на основахъ ученія Моргана и Баховена о господствѣ въ первобытныхъ обществахъ не патріархальной семьи, а, такъ называемой, поліандріи и матріархата. Люди первоначально живутъ на основахъ материнскаго права, не въ парномъ, а въ групповомъ бракѣ, подъ главенствомъ матери. Это первый періодъ развитія общества, періодъ охоты, рыболовства и бродячаго образа жизни. Съ момента приручения животныхъ, для которыхъ необходимы постоянныя удобныя пастбища, наступаетъ осѣдлая жизнь людей, и, такъ какъ въ приручении животныхъ главную роль играетъ мужчина, то къ нему переходитъ власть въ семьѣ, которая преобразуется въ семью патріархальную. Скотоводство порождаетъ частную собственность и послѣдствія ея—имущественное неравенство и раздѣленіе общества на классы. Между классами начинается борьба, и государство вызывается къ жизни этой борьбой, какъ организація и закрѣпленіе господства имущихъ надъ неимущими.

Какъ вліяніе религіозныхъ и родовыхъ началъ, такъ и вліяніе началъ экономическихъ можно считать въ извѣстныхъ случаяхъ причиной возникновенія государственныхъ союзовъ. Но ихъ нельзя признать въ качествѣ единственной и всеобщей причины. Для объясненія же основъ государственной власти экономическія теоріи, съ ихъ ученіемъ о классовой розни, какъ основѣ государственной организаціи, непріемлемы. Эта рознь существуетъ, но кромѣ нея въ государствѣ большое значеніе имѣетъ и цѣлый рядъ другихъ важныхъ факторовъ, напримѣръ: сознаніе общности историческихъ судебъ, начало національнаго единства. Если бы государственная власть являлась всегда выраженіемъ началъ господства владѣющихъ классовъ, то немыслимы были бы

акты этой власти, подрывающіе самыя основы этого господства, какъ отмѣна хлѣбныхъ пошлинъ въ Англіи или отмѣна крѣпостного права въ Россіи. Наиболѣе существеннымъ и цѣннымъ въ государствѣ является именно то, что оно, отбирая власть у лицъ и классовъ и монополизируя ее, дѣйствуетъ въ общественномъ интересѣ, отъ лица всего союза, стремясь смягчить классовую рознь, которая безъ государства несомнѣнно имѣла бы болѣе острый характеръ.

О томъ, какъ въ дѣйствительности образовывались государства, возможны только гипотезы. Надо полагать, что въ отдѣльныхъ случаяхъ здѣсь дѣйствовали различныя причины. Первоначальной ячейкой, изъ которой развилось государство, были родовые союзы, но для перехода этихъ союзовъ въ союзъ государственный необходимо было ихъ сліяніе, которое могло произойти и путемъ мирнаго соединенія родовъ для совмѣстной защиты отъ внѣшнихъ опасностей, и путемъ завоеванія однихъ родовъ и племенъ другими. На образованіе государства могли повліять, какъ религіозныя представленія, такъ и экономическія причины.

Точно также и раздѣленіе населенія государства на классы могло слагаться, какъ въ силу завоеванія, такъ и въ силу экономическихъ причинъ.

Такимъ образомъ всѣ эти теоріи о происхожденіи государства невѣрны въ своей исключительности, но содержатъ каждая въ извѣстной степени правильныя идеи.

Что касается вопроса о причинѣ повиновенія государственной власти, то она лежитъ въ глубоко укорененномъ въ человѣкѣ сознаніи необходимости порядка и организаціи для выполненія общественныхъ задачъ, сознаніи, которое постоянно подтверждается и укрѣпляется фактами жизни. Оправданіе государственной власти—въ ея безусловной необходимости для людей. Безъ организаціи и власти не можетъ существовать ни одинъ, болѣе или менѣе постоянный, человѣческій союзъ для осуществленія общихъ цѣлей. Анархисты, отрицающіе необходимость государства и власти и полагающіе, что вмѣсто принудительнаго регулированія союзы людей могутъ существовать на началахъ христіанской любви (Л. Толстой) или на началахъ личнаго эгоизма (Максъ Штирнеръ), идеализируютъ человѣческую природу, или неправильно ее себѣ представляютъ. Пока существуетъ

различіе людей—добродѣтельныхъ и порочныхъ, трудолюбивыхъ и лѣнивыхъ, умныхъ и глупыхъ, невозможно установить общественный союзъ безъ власти на основѣ лишь гармоніи интересовъ и добровольныхъ соглашеній. Научныя построенія соціалистическихъ формъ жизни приводили всегда ихъ авторовъ къ необходимости признанія власти, наблюдающей за трудомъ, распредѣляющей продукты производства, карающей за несоблюденіе правилъ, существующихъ въ союзѣ; и даже анархическія доктрины, сталкиваясь съ фактомъ возможности наличности въ средѣ анархическаго союза порочныхъ членовъ, нарушающихъ права другихъ членовъ и установленный въ союзѣ порядокъ, должны были признать хотя бы одинъ видъ каръ по отношенію къ такимъ лицамъ—удаленіе ихъ изъ союза и для этого указать какую-либо компетентную власть. Являясь необходимымъ началомъ человѣческой общественной жизни, власть въ государствѣ пріобрѣтается отдѣльными лицами или группами лицъ первоначально чисто фактическимъ путемъ—силой, хитростью, личнымъ обаяніемъ. Во главѣ первобытныхъ государствъ стоятъ и основываютъ государства, по преданіямъ, жрецы, военачальники, герои. Но постепенно личный, фактическій элементъ власти утрачивается, она получаетъ освященіе путемъ привычки, давности, подъ вліяніемъ, такъ называемой, „нормативной силы фактическаго“ и пріобрѣтаетъ общественный характеръ. Населеніе привыкаетъ къ извѣстнымъ формамъ власти, къ тому, что во главѣ государства стоитъ извѣстная фамилія, къ тому, что правителями государства признаются лица, призываемыя къ власти въ извѣстномъ порядкѣ, въ извѣстныхъ формахъ. Власть государства основывается на сознаніи ея безусловной необходимости, извѣстная форма власти, имѣя корни въ личныхъ качествахъ первоначальныхъ ея носителей и въ сознаніи пользы именно этой формы для данной страны, получаетъ затѣмъ сильную поддержку въ привычкѣ къ ней населенія, а также въ организованности ея. Она держится, какъ силой сознательнаго повиновенія ей и поддержки народа, основанныхъ на привязанности и довѣріи къ ней и благодарности за ея историческія заслуги, такъ и силой традицій и, наконецъ, могущественной физической силой, каковую она получаетъ путемъ организаціи и поста-

вленія ей на службу военной мощи, матеріальныхъ средствъ и ряда различныхъ государственныхъ учрежденій и должностей.

Относительно вопроса о, такъ называемомъ, вторичномъ возникновеніи государствъ, возникновеніи новыхъ государственныхъ союзовъ въ средѣ уже существующихъ, надо сказать, что здѣсь возможны и наблюдаются самые разнообразные пути. Государства образуются и мирнымъ соединеніемъ двухъ, прежде бывшихъ самостоятельными, государствъ въ одно, и завоеваніемъ однихъ государствъ другими, и распаденіемъ одного государства на нѣсколько государствъ, и отдѣленіемъ отъ государства части его территоріи съ провозглашеніемъ ея самостоятельнымъ государствомъ. При этомъ государства могутъ быть создаваемы и путемъ договора между прежде существовавшими государственными союзами, сливающимися въ одно новое государство, какъ это имѣло мѣсто въ отношеніи, такъ называемыхъ, союзныхъ государствъ, и путемъ законодательнаго постановленія, какъ создаются, напримѣръ, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ новые штаты путемъ закона союзнаго конгресса, или, какъ въ Бразиліи были законодательнымъ путемъ признаны государствами отдѣльныя ея провинціи, для созданія изъ этой страны союзнаго государства. Въ наукѣ господствуетъ взглядъ, что путь возникновенія государственнаго союза для строя новаго государства всегда является лишь фактомъ. Государство юридически свой строй основываетъ всегда на своей собственной организаціи. Поэтому то обстоятельство, что вновь возникающее государство фактически результатъ закона или договора другихъ государствъ—для устройства его и основаній его власти юридическаго значенія не имѣетъ Новая организація не вытекаетъ юридически изъ прежней. Такъ называемыя союзныя государства, какими бы путями они не возникли, основаніе своего строя имѣютъ только въ своей союзной конституціи, какъ основномъ законѣ этихъ государствъ.

Что касается вопроса объ измѣненіи государства, то государство остается тѣмъ же, пока въ составляющемъ его народѣ сохраняется сознаніе его единства и, вмѣстѣ съ тѣмъ, пока непрерывно во времени осуществляется единство элементовъ государства. Разъ всѣ три основные элемента го-

сударства продолжаютъ быть налицо, въ какомъ бы то ни было объемѣ и формѣ, и разъ правовая связь между ними, въ каковой воплощается единство союза, не нарушается, государство остается тѣмъ же, хотя бы всѣ его конкретные органы перемѣнились, населеніе возросло или уменьшилось, территорія расширилась или сузилась. Нельзя признать мнѣнія Аристотеля, исходившаго изъ положенія, что существо вещей заключается въ ихъ формѣ и считавшаго, что съ измѣненіемъ формы государственнаго устройства мѣняется и само государство Государство едино, пока существуетъ единство его основныхъ элементовъ, внѣ зависимости отъ перемѣны ихъ формы.

Прекращается бытіе государства различными путями. путемъ добровольнаго соединенія ряда государствъ въ одно, или присоединенія одного государства къ другому, путемъ завоеванія одного государства другимъ и включенія его въ свой составъ, такъ называемой инкорпораціи, наконецъ, путемъ распаденія одного государства на нѣсколько самостоятельныхъ государственныхъ союзовъ. Государство исчезаетъ всякій разъ, когда уничтожается одинъ изъ основныхъ его элементовъ: самостоятельная власть, населеніе или территорія его. Въ нѣкоторыхъ, правда рѣдкихъ, случаяхъ, примѣнительно лишь къ государствамъ небольшого размѣра, возможно предположить ихъ изчезновеніе и путемъ дѣйствія силъ природы, путемъ, напримѣръ, вымиранія населенія или уничтоженія территоріи (поглощенія ея моремъ или землетрясеніемъ).

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Названіе государства. Государственная власть и ея свойства.

Слово „государство“ происходитъ, какъ можно думать по его корню, отъ слова судъ. Судъ являлся первой функціей власти въ развитіи государственнаго союза, и названіе государство обозначаетъ понятіе господства, властвованія. То же понятіе выражается и въ наименованіи крупныхъ государствъ „державами“ (puissance, Macht). Въ Западно-

Европейскихъ языкахъ наименованіе государственнаго союза état, state, Staat выражаетъ другой основной признакъ, лежащій въ существѣ этого союза: организованное состояніе. Эти слова ведутъ свое происхожденіе отъ латинскаго слова status и обозначаютъ то, что отношенія государственной жизни являются постояннымъ, урегулированнымъ состояніемъ, а не какимъ-либо отдѣльнымъ фактомъ или совокупностью таковыхъ.

Терминъ этотъ впервые получаетъ примѣненіе въ Италіи въ XV вѣкѣ и оттуда въ XVI и XVII в.в переходитъ въ другія Западно-Европейскія страны. Но только къ концу XVIII вѣка онъ получаетъ всеобщее признаніе. И у насъ, въ Россіи, терминъ государство, начавшій употребляться въ XV вѣкѣ, сдѣлался общепринятымъ не ранѣе XVI-го столѣтія.

Въ древней Греціи государство обыкновенно называли по наименованію его гражданъ. Для обозначенія отдѣльныхъ государствъ говорили, напримѣръ, „Аѳиняне", „Персы". Для обозначенія же государства вообще употреблялся терминъ πόλις — городъ, что соотвѣтствовало тому положенію вещей, что греческія государства являлись небольшими городскими общинами. Въ Римѣ термину πόλις соотвѣтствовалъ терминъ civitas. Но тамъ, кромѣ того, употреблялся иногда для обозначенія государства также терминъ regnum, выражавшій начала властвованія и перешедшій впослѣдствіи къ новымъ Западно-Европейскимъ народамъ (въ нѣмецкомъ языкѣ Reich, во французскомъ régne), а также терминъ respublica (у Цицерона respublica = res populi). Этотъ послѣдній терминъ, наравнѣ съ civitas, долгое время употреблялся Западно-Европейскими народами, пока постепенно не былъ вытѣсненъ терминомъ status, état etc.

Еще Боденъ, писатель XVI-го вѣка, употребляетъ его въ своихъ сочиненіяхъ. Но уже у его современника Макіавелли мы встрѣчаемъ вездѣ для обозначенія государствъ наименованіе stati. Съ этихъ поръ терминъ республика начинаетъ получать другое, утвердившееся за нимъ въ настоящее время, значеніе, обозначая не государство вообще, а извѣстную форму государственнаго устройства, форму, въ которой отсутствуетъ монархическая власть.

Разсматривая исторію наименованія государственнаго

союза, мы можемъ замѣтить, что въ древности здѣсь опредѣляющимъ моментомъ служилъ личный элементъ государства, въ средніе вѣка—территоріальный (названіе civitas и итальянское citta въ средніе вѣка, какъ указываетъ Еллинекъ, получили характеръ территоріальнаго понятія). Въ новое же время на первый планъ при наименованіи государства выдвигаются начала устойчивой организаціи и объединяющей союзъ власти. И мы знаемъ, что самостоятельностью своей организаціи и свойствомъ власти своей и характеризуется государство, отличаясь этимъ отъ всѣхъ другихъ, сходныхъ съ нимъ, общественныхъ территоріальныхъ союзовъ.

Изъ трехъ основныхъ элементовъ государства, населенія, территоріи и власти, прежде всего надо остановиться на власти, такъ какъ главнымъ образомъ ея характеромъ, ея свойствами отличается государство отъ всѣхъ другихъ общественныхъ союзовъ. Мы знаемъ, что государственная власть есть правовымъ образомъ организованная воля государственнаго союза. Основнымъ признакомъ ея является ея первоначальность, самостоятельность. Вторымъ важнымъ признакомъ въ ея понятіи слѣдуетъ признать ея принудительность и ея господствующій характеръ. Дѣйствуя путемъ принужденія и постепенно становясь въ современныхъ государствахъ „монополистомъ принужденія“, государственная власть есть власть безусловная въ томъ смыслѣ, что изъ подъ ея воздѣйствія невозможно уклониться. Государство по идеѣ—неразрушимый союзъ и изъ него невозможенъ свободный выходъ. Изъ каждаго другого союза члены его свободно могутъ выйти по своему желанію. Государство же, если въ извѣстныхъ случаяхъ и допускаетъ выходъ изъ подданства ему, то все-таки всегда само въ своемъ правѣ опредѣляетъ условія и пути для этого выхода.

Государственная власть, далѣе, является единой. Осуществленіе ея различными органами не создаетъ ея дробленія, такъ какъ послѣдніе отправляютъ лишь различныя функціи единой по своему существу власти. Будучи единой и нераздѣльной, власть государства не можетъ быть отчуждаема. Она всегда принадлежитъ государству, какъ цѣлому, осуществляясь отъ его имени. Это свойство государственной власти, равно какъ и другое свойство—постоянство ея, на-

ходятъ удачное выраженіе въ ученіи, олицетворяющемъ государственный союзъ. Постоянство государственной власти проявляется въ томъ, что она всегда остается одной и той же волей всего государства, какими бы отдѣльными конкретными органами или лицами она не осуществлялась, будучи неизмѣнной при смѣнѣ послѣднихъ.

Въ ученіи о свойствахъ государственной власти особенно важнымъ является вопросъ о суверенитетѣ [1]).

Для лучшаго уясненія сущности понятія суверенитета необходимо остановиться на исторіи его образованія. Въ древности не существовало понятія суверенитета. Для характеристики государственнаго союза древніе греки говорили о его самодостаточности, „автаркіи", а не о верховенствѣ его. И у римлянъ термины imperium и majestas populi romani выражали могущество власти государства вообще, безъ обозначенія независимаго, верховнаго ея характера. Античное государство настолько полно, всесторонне охватывало жизнь людей, что въ древности не могло зародиться представленія о какихъ-либо самостоятельныхъ силахъ, въ отношеніи которыхъ государственная власть могла бы утверждать свою верховность и, особенно, независимость. Въ средніе вѣка появляется три такихъ силы: церковь, имперія и феодалы, и понятіе суверенитета постепенно вырабатывается, какъ результатъ борьбы нарождающагося новаго европейскаго государства съ противустоящими ему этими тремя силами. Терминъ суверенитетъ первоначально употреблялся для обозначенія власти правителя и подъ нимъ понимали не верховную, а высшую, болѣе высокую въ отношеніи другихъ властей, власть (superanus, sovrain=superior).

Суверенами назывались не только короли, но и крупные феодалы. Французскій юристъ XIII вѣка Бомануаръ говоритъ, что каждый баронъ суверенъ въ своей баронии (Cascuns barons est sovrains en sa barome). Суверенами во Франціи, гдѣ впервые начинаетъ примѣняться этотъ терминъ, называли и высшихъ должностныхъ лицъ, и высшіе суды — парламенты (cours souveraines)

Однако, уже съ конца XV вѣка терминъ этотъ начинаетъ

---

[1]) Палиенко. Суверенитетъ Историческое развитіе идеи суверенитета и ея правовое значеніе Ярославль, 1903 г.

примѣняться только къ королю и изъ понятія относительно высшей превращается въ понятіе абсолютно высшей, верховной власти, suprema potestas, не зависящей ни отъ какой другой власти, надъ ней стоящей. Развитію этой идеи способствовало усиленіе власти французскихъ королей. Въ борьбѣ королей противъ папской и императорской властей, поддерживавшіе королей юристы, такъ называемые легисты, выставили утвержденіе, что власть короля не зависитъ ни отъ кого кромѣ Бога (Le roi ne tient de nullui fors de Dieu et de lui), и что въ своемъ государствѣ онъ имѣетъ власть равную той, какую императоръ имѣетъ въ имперіи. (Rex Franciae est imperator in regno suo). Воспитанные на римскомъ правѣ, легисты перенесли ученіе о plenitudo potestas римскихъ императоровъ на французскихъ королей, стараясь юридически формулировать и закрѣпить зародившіяся начала независимости, единства и мощи государства въ лицѣ его главы—монарха [1]). Въ XVI вѣкѣ Жанъ Боденъ развиваетъ свое ученіе о суверенитетѣ, гдѣ имъ впервые дается подробный отчеканный его анализъ. Суверенитетъ опредѣляется имъ, какъ абсолютная власть государства, ни отъ кого независимая и неограниченная. Въ своемъ опредѣленіи суверенитета Боденъ въ дальнѣйшемъ отождествляетъ его съ властью высшаго государственнаго органа, указывая, что онъ можетъ принадлежать монарху, народу или группѣ лицъ, въ зависимости отъ того, имѣемъ ли мы монархію, республику или аристократію. Послѣ Бодена и рядъ другихъ писателей отождествлялъ суверенитетъ съ верховнымъ положеніемъ государственныхъ органовъ. Такъ, напримѣръ, Гоббесъ полагалъ, что подъ суверенитетомъ надо понимать абсолютную неограниченность монарха. Нѣсколько особое положеніе занимаетъ въ этомъ отношеніи Гуго Гроцій, который различалъ subjectum commune и subjectum proprium суверенитета. Первоначальнымъ носителемъ суверенитета онъ считалъ народъ, а вторичнымъ — монарха, подобно тому, какъ зрѣніе принадлежитъ человѣку вообще, хотя непосредственнымъ ор-

[1]) Въ Италіи свободныя городскія республики вводятъ въ употребленіе выраженіе civitates superiorem non recognoscentes для обозначенія политически-независимыхъ союзовъ, и къ XV вѣку только такіе союзы, не признающіе надъ собой высшей власти, начинаютъ именоваться государствомъ—respublica.

ганомъ зрѣнія является глазъ. Такъ какъ Грощй въ своемъ ученіи не различаетъ понятій государства и народа, то его теорія въ идеѣ ея о subjectum commune приближается къ другой разновидности доктрины, отождествляющей суверенитетъ съ органами государства, къ теоріи народнаго суверенитета. Эта теорія, неоднократно высказывавшаяся въ средніе вѣка и имѣвшая тогда однимъ изъ лучшихъ представителей Марсилія Падуанскаго [1]), въ новое время особенно была развита Руссо, который детально разработалъ въ своемъ „Общественномъ договорѣ“ ученіе о суверенитетѣ, какъ общей волѣ всего народа, всегда ему принадлежащей, абсолютно неограниченной, непогрѣшимой, недѣлимой, неотчуждаемой и даже непредставляемой. Ученіе о народномъ суверенитетѣ оказало большое вліяніе на воззрѣнія дѣятелей французской революціи 1789 года и, по мнѣнію французскихъ ученыхъ, оно до сихъ поръ лежитъ въ основѣ государственнаго устройства французской республики. Въ Англіи ученіе о суверенитетѣ, какъ о верховенствѣ государственнаго органа, особенно было развито извѣстнымъ юристомъ XVIII вѣка Блэкстономъ въ примѣненіи къ власти англійскаго парламента и въ новое время раздѣляется нѣкоторыми учеными, напримѣръ, Дайси. Эти доктрины монархическаго, народнаго суверенитета и суверенитета парламента ни въ коемъ случаѣ не надо смѣшивать съ ученіемъ о суверенитетѣ государства. Суверенитетъ органа означаетъ его верховное положеніе въ строѣ извѣстнаго государства, не характеризуя существа власти государства вообще. Большинство ученыхъ въ новое время склоняется къ тому, что суверенитетъ государственной власти, какъ таковой, не долженъ быть приписываемъ какому-либо органу или лицу, а только самому государственному союзу. Здѣсь существуетъ два ученія: одни отождествляютъ суверенитетъ съ государственной властью вообще (Эсменъ, Борнгакъ), другіе полагаютъ, что это лишь извѣстное свойство государственной власти, могущее иногда у нея и отсутствовать (Еллинекъ, Лабандъ и мн. др.). Писатели первой категоріи полагаютъ, что разъ политическій союзъ не обладаетъ независимостью и власть его не имѣетъ верхо-

[1]) Въ сочиненіи Defensor pacis, выш. въ 1324 г.

венства, подчинена какой-либо другой власти, его нельзя называть государствомъ, и если союзы, лишенные суверенитета, носятъ названіе государствъ, то въ этомъ надо видѣть пережитокъ прошлаго, воспоминаніе о томъ, когда они еще были независимы. Писатели второй категоріи съ этимъ несогласны. Еллинекъ, напримѣръ, подробно изучившій исторію понятія суверенитета, говоритъ, что суверенитетъ не абсолютная, а историческая категорія. Онъ указываетъ, что въ средніе вѣка отдѣльные политическіе союзы были уже государствами, не получивши еще полной независимости отъ имперіи, а въ новое время развитіе союзныхъ государствъ даетъ рядъ примѣровъ существованія государствъ несуверенныхъ, власть которыхъ не обладаетъ свойствами независимости.

Мы уже говорили, что правильнымъ намъ кажется признаніе существованія кромѣ суверенныхъ также и несуверенныхъ государствъ. Наличность политическихъ союзовъ съ самостоятельною властью, не обладающей, однако, полной независимостью, подчиненной власти высшихъ, стоящихъ надъ ними, союзовъ, заставляетъ признать болѣе справедливымъ тотъ взглядъ, что суверенитетъ есть не сама государственная власть, а только свойство ея и при томъ не непремѣнное.

Что касается содержанія понятія суверенитета, то оно обозначаетъ независимость и верховенство государственной власти. Юристы новаго времени, напримѣръ, Лабандъ [1]), справедливо настаиваютъ на томъ, что суверенитетъ имѣетъ формальное значеніе и обозначаетъ чисто отрицательный моментъ въ понятіи государственной власти, именно, что не существуетъ никакой высшей власти, которая могла бы юридически связывать ее. Въ другихъ словахъ то же выражаетъ и Еллинекъ, говоря, что суверенитетъ состоитъ въ исключительномъ самоопредѣленіи своей собственной волей. Новые юристы справедливо не перечисляютъ, какъ это было принято въ старой литературѣ, функціи суверенной власти, ибо характернымъ для суверенитета является не то или иное матеріальное содержаніе дѣятельности государственной власти, а ея положеніе въ качествѣ высшей

[1]) Laband. Staatsrecht des deutschen Reiches. Bd I, изд. 1901, стр. 68.

и независимой власти. Иногда говорятъ о внѣшнемъ и внутреннемъ суверенитетѣ государственной власти, какъ двухъ различныхъ понятіяхъ, при чемъ высказывается мнѣніе, что государство можетъ имѣть внутренній суверенитетъ, будучи лишено внѣшняго. Подъ первымъ понимается верховенство государственной власти внутри государственнаго союза, а подъ вторымъ ея международная независимость [1]). Но въ сущности это двѣ стороны одного и того же понятія. Одна имѣетъ отрицательное значеніе, именно, что данная власть не подчинена никакой другой власти, другая—положительное, вытекающее изъ первой и тѣсно съ ней связанное, выражаетъ верховенство этой власти въ отношеніи всѣхъ другихъ властей. Подчиненная кому-либо власть уже не будетъ властью верховной. Итакъ эти два начала—элементы одного и того же явленія, свойства государственной власти юридически независимо опредѣлять своей свободной волей свое устройство и свою дѣятельность.

Въ современной наукѣ большинство ученыхъ справедливо полагаетъ, что суверенитетъ не можетъ быть дѣлимъ или ограничиваемъ. Но это отрицаніе раздѣленнаго, ограниченнаго или относительнаго суверенитета не всѣми и не всегда признавалось. Въ литературѣ одно время довольно распространена была идея возможности дѣленія суверенитета. Она связана была съ возникновеніемъ союзныхъ государствъ и прежде всего Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Создателями союзной конституціи было признано, что какъ федеральное правительство, такъ и отдѣльные штаты сохранили суверенитетъ, въ своей компетенціи каждый остался независимымъ. Эти воззрѣнія, высказанныя Гамильтономъ, Мадисономъ и Джеемъ въ извѣстномъ журналѣ „Федералистъ“, гдѣ они пытались объяснить существо новаго устройства, были развиты лучшими американскими юристами Кентомъ и Стори и въ Европу перенесены извѣстнымъ французскимъ изслѣдователемъ „Демократіи въ Америкѣ“ А. Токвиллемъ. Въ дальнѣйшемъ это ученіе нашло подробную теоретическую разра-

---

[1]) Дюги. Конституціонное право, 1908, стр 153, Ср. *Jellinek* Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, стр. 22.

ботку у нѣмецкаго писателя Георга Вайца, который все ученіе о сущности союзнаго государства строитъ на томъ, что здѣсь мы имѣемъ подѣленіе суверенитета между союзомъ и входящими въ него государствами, иначе два суверенитета. Теорія эта проникла въ государственное устройство Швейцаріи, и даже въ дѣйствующей союзной конституціи 1874 г. кантоны именуются суверенными. Эта теорія дѣлимости суверенитета, изъ приверженцевъ которой въ Германіи кромѣ Вайца можно указать, напримѣръ, на Моля и Шульце, а во Франціи на Эсмена, подверглась особенно жестокой критикѣ со сторонѣ Зейделя, который указалъ, что двухъ высшихъ властей въ одномъ союзѣ быть не можетъ, что власть государства, какъ единая воля его, не можетъ быть раздробляема на самостоятельныя, независимыя воли, ибо это означало бы ея уничтоженіе. Нѣкоторые писатели полагаютъ, что суверенитетъ можетъ быть относительнымъ или ограниченнымъ (Гарейсъ, Штенгель) или говорятъ о полусуверенитетѣ. Но значенія въ современной наукѣ эти ученія не имѣютъ и конечно не могутъ быть признаны вѣрными. Суверенитетъ, какъ свойство государственной власти быть высшей и независимой, можетъ существовать у государства или нѣтъ, но не можетъ быть наполовину или отчасти и, разъ власть ограничена въ чемъ либо другой властью, то ясно, что она не независимая, не суверенная власть [1]).

Мы видѣли, что понятіе суверенитета заключаетъ въ себѣ начала независимости и верховности. Но кроется ли въ немъ также еще начало абсолютности, въ смыслѣ полной всесторонней неограниченности власти, признаваемой суверенной? Нѣкоторые ученые полагаютъ, что да. Такъ еще Жанъ Боденъ опредѣлялъ суверенитетъ, какъ absoluta seu legibus soluta potestas.

Онъ, однако, считалъ, что суверенная власть не ограничена только положительнымъ правомъ, но связана законами божескими и естественными. Гораздо далѣе въ этомъ отношеніи шелъ Гоббесъ, полагавшій, что для воли суверена не существуетъ абсолютно никакихъ границъ, не только правовыхъ, но и религіозныхъ, и моральныхъ. Наконецъ, Руссо, какъ извѣстно, провозгласилъ суверенитетъ непо-

[1]) См мою книгу „Теорія союзнаго государства", Кіевъ, 1912, гл. II.

грѣшаемымъ. Эти крайнія воззрѣнія въ современной наукѣ уже не находятъ послѣдователей. Въ настоящее время уже вполнѣ выяснено, что никакая власть не можетъ быть безграничной, и, какъ бы она ни была сильна и высоко поставлена, всегда должна считаться съ цѣлымъ рядомъ фактическихъ бытовыхъ условій жизни людей, среди которыхъ она дѣйствуетъ. Религія, мораль, нравы, традиціи, общественное мнѣніе, экономическіе факторы—все это является въ извѣстныхъ случаяхъ границей свободной дѣятельности суверенной власти государственнаго союза.

Гораздо болѣе сомнѣній въ наукѣ вызываетъ вопросъ о томъ, ограничена ли суверенная власть государства правомъ. Въ этомъ отношеніи существуетъ два направленія: одно отрицаетъ возможность правового ограниченія этой власти, другое полагаетъ, что такое ограниченіе должно существовать — иначе немыслимъ никакой правопорядокъ. Первое направленіе носитъ названіе „теоріи первенства государства", второе—„теоріи первенства права". Теорія первенства права развивалась многими представителями школы естественнаго права, логически вытекая изъ основныхъ идей, проводившихся этой школой. Государство, само возникшее правовымъ договорнымъ путемъ для охраны прирожденныхъ, неотчуждаемыхъ, естественныхъ правъ гражданъ, не можетъ нарушать началъ естественнаго права, для гарантіи которыхъ оно и было создано. Послѣ паденія школы естественнаго права въ наукѣ начинаетъ получать перевѣсъ теорія первенства государства. Изъ наиболѣе замѣчательныхъ ея представителей назовемъ Остина и Дайси въ Англіи, Лабанда въ Германіи, Чичерина, Сергѣевича, Шершеневича въ Россіи.

Эти ученые полагаютъ, что все право — созданіе государственной власти, а потому сама эта власть имъ ограничена быть не можетъ.

Въ новое время возникаетъ теченіе, извѣстное подъ именемъ „возрожденія естественнаго права", стремящееся поставить надъ властью государства право, которое называютъ естественнымъ правомъ съ измѣнчивымъ содержаніемъ [1]).

[1]) Новгородцевъ. Государство и право (Журн. Вопросы философіи и психологіи №№ 74 и 75). В. Гессенъ. Возрожденіе естественнаго права, 1902

Но то, что писатели этого направленія называютъ правомъ, въ сущности ни что иное, какъ правовыя идеи, извѣстные правовые идеалы, которые, измѣняясь съ измѣненіемъ воззрѣній и условій жизни общества, вліяютъ несомнѣнно и на государственную власть, связывая ее извѣстными рамками въ ея дѣятельности. Эти ограниченія будутъ ограниченіями фактическаго, а не правового характера, ибо подъ правомъ, какъ намъ кажется, слѣдуетъ понимать нормы объективировавшіяся, получившія внѣшнее выраженіе въ законѣ, договорѣ, обычаѣ, признанныя въ извѣстномъ общеніи, какъ общеобязательныя правила поведенія и гарантированныя отъ ихъ нарушенія реакціей со стороны лицъ, составляющихъ общеніе, реакціей, выражающейся въ поддержкѣ ихъ примѣненія въ случаѣ ихъ нарушенія.

Изъ писателей, отстаивающихъ теорію первенства права, въ настоящее время особенно замѣчательны: голландскій юристъ Краббе и французскій — Дюги. Краббе [1]) считаетъ, что необходимо замѣнить суверенитетъ государства понятіемъ суверенитета права. Различныя теоріи, отстаивающія первенство государства въ отношеніи права исходятъ, говоритъ онъ, изъ представленія о силѣ лица или органа, основывая на этой силѣ самое бытіе права. Такое воззрѣніе должно быть признано ложнымъ и должно быть замѣнено ученіемъ о безличной власти правовыхъ нормъ. Эти нормы стоятъ выше государства и всѣхъ его органовъ, связываютъ и ограничиваютъ ихъ и имѣютъ свою опору въ правовомъ убѣжденіи народа въ ихъ цѣнности, въ виду ихъ общественной цѣли. Дюги [2]) полагаетъ, что надъ властью государства, подъ которой онъ, соотвѣтственно своимъ реалистическимъ воззрѣніямъ, понимаетъ лицъ, господствующихъ въ данномъ

---

[1]) Krabbe. Die Lehre von der Rechtssouveränität, 1906. Ученіе объ ограниченіи государственной власти правовыми убѣжденіями подданныхъ развиваетъ также *Паліенко* Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства, 1908. Различіе его отъ Краббе состоитъ въ томъ что правовое ограниченіе власти, держащееся на этихъ убѣжденіяхъ, у него является не внутренне присущимъ государственной власти, какъ у Краббе, а внѣшнимъ элементомъ, противустоящимъ ей.

[2]) Duguit. Etudes de droit public, t. I. L'Etat, le droit objectif et la loi positive, 1901 и друг. его сочиненія.

союзѣ—правителей, стоитъ высшій основной законъ „общественной солидарности“ И правители, и управляемые должны одинаково сообразовывать съ нимъ свою дѣятельность. Отдѣльныя нормы права въ разное время могутъ мѣняться въ зависимости отъ измѣненія условій жизни людей, но принципіально государственная власть всегда остается ограниченной правомъ. Неправомѣрно все то, что въ данное время нарушаетъ соціальную солидарность, идетъ противъ нея.

И правовое убѣжденіе народа въ ученіи Краббе, и законъ соціальной солидарности у Дюги не могутъ создать правового ограниченія государственной власти Правовое убѣжденіе, правовыя идеи не суть право, и ограниченіе, ими установляемое, есть соціальное, а не юридическое ограниченіе. Что же касается закона соціальной солидарности Дюги, то это понятіе слишкомъ неопредѣленно, чтобы можно было принять его, какъ критерій провомѣрности дѣйствій государственной власти. Прежде всего является здѣсь вопросъ, кто долженъ устанавливать, соотвѣтствуетъ ли то или другое дѣйствіе власти закону общественной солидарности, такъ какъ по этому поводу могутъ быть самыя различныя мнѣнія. Извѣстныя идеи о желательности или нежелательности того или иного образа дѣйствій власти, господствующія въ обществѣ, фактически могутъ оказывать и часто оказываютъ вліяніе на нее, но считать ихъ общеобязательнымъ, притомъ юридическимъ, правиломъ нельзя.

Существуетъ воззрѣніе [1]), что государственная власть связана правомъ потому, что, будучи властью правовой, внѣ права вовсе существовать не можетъ. Государство дѣйствуетъ всегда черезъ посредство своихъ органовъ подчиненныхъ праву и, разъ они выходятъ изъ правовыхъ рамокъ, здѣсь уже не дѣйствіе государства. Эта связанность государства своей правовой организацией не даетъ, однако, отвѣта на вопросъ о возможности для государства въ лицѣ высшихъ своихъ органовъ измѣнять самую эту организацію.

Большое значеніе получила въ наукѣ теорія Еллинека о связанности государства своимъ собственнымъ правомъ.

---

[1]) Seidler Das juristische Kriterium des Staates, 1905, стр. 44. Паліенко въ его работѣ о суверенитетѣ.

Эту теорію иногда сближаютъ съ ученіемъ Іеринга, но ея идеи по существу иныя, чѣмъ у Іеринга. Іерингъ не признавалъ возможности правового ограниченія государственной власти, но полагалъ, что въ своихъ интересахъ, исходя изъ разумно-понятой политики, государство должно соблюдать создаваемое имъ право. Еллинекъ же считаетъ, что весь публичный правопорядокъ держится на самоограниченіи государственной власти. Соблюденіе права не только ея политика, но и ея юридическая обязанность. Подобно тому, какъ существо всѣхъ этическихъ нормъ заключается въ автономномъ ихъ установленіи, въ признаніи ихъ обязательными для себя подчиняющимися имъ лицами, такимъ образомъ въ самоограниченіи этихъ лицъ, такъ точно для государства значеніе права состоитъ въ самоограниченіи имъ государственной власти. Какъ справедливо возражали Еллинеку его критики, нормы права—внѣшнія нормы, устанавливаемыя, по мнѣнію и самого Еллинека, признаннымъ внѣшнимъ авторитетомъ, а не индивидуальное представленіе. Кто самъ для себя устанавливаетъ правила, свободно можетъ всегда ихъ и отмѣнить. Такимъ образомъ, связанность государства, отстаиваемая Еллинекомъ, есть связанность моральная, а никакъ не юридическая. Сознавая невозможность обосновать юридическія обязанности въ отношеніи къ самому себѣ, Еллинекъ, развивая далѣе свою теорію, искусственно раздѣляетъ государство на двѣ личности и говоритъ, что надо представлять себѣ самообязываніе государства своимъ правомъ такъ, что здѣсь государство, какъ представитель власти, обязывается въ отношеніи къ государству, какъ представителю общественнаго интереса [1]). Эта конструкція слишкомъ искусственна, чтобы признать ее вѣрной. Въ жизни мы такого раздвоенія государства нигдѣ не замѣчаемъ.

Вопросъ о связанности государственной власти положительнымъ правомъ надо разсматривать, имѣя въ виду, что функціи этой власти осуществляются различными органами. Изъ этихъ органовъ правительственные и судебные органы въ современныхъ государствахъ безусловно подчинены въ своей дѣятельности праву, ограничены имъ, такъ

[1]) Iellinek System der subjectiven oeffentlichen Rechte, стр. 223.

что вопросъ можетъ быть только объ ограниченности законодательныхъ органовъ. Въ отношеніи этихъ послѣднихъ можно сказать, что извѣстное ограниченіе ихъ заключается лишь въ томъ, что они обязаны соблюдать законы, пока они ихъ не отмѣнили и въ числѣ ихъ и тѣ формы, которыя установлены для ихъ дѣятельности. Но и самыя эти формы могутъ быть законномѣрнымъ порядкомъ отмѣняемы и замѣняемы новыми. Иногда указываютъ на учредительные законы, конституціи, а также различныя деклараціи и гарантируемыя ими права, какъ на юридическія границы для законодательной власти. Но всѣ эти акты, равно какъ и запрещеніе ихъ измѣнять и нарушать принципы въ нихъ выраженные, все это, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ быть вполнѣ правомѣрно отмѣнено верховными законодательными или учредительными органами, разъ только соблюдены формы, установленныя для этой отмѣны.

Не существуетъ lex in perpetuum valitura, законъ, навсегда неприкосновенный юридически для верховной власти государства. Слѣдуетъ признать, что формально-юридически власть государства въ лицѣ ея правосозидающихъ органовъ безгранична, что въ Англіи картинно выражено весьма популярной, введенной писателемъ Делольмомъ, поговоркой: „Парламентъ можетъ сдѣлать все, кромѣ превращенія женщины въ мужчину и наоборотъ“.

Но, будучи формально неограниченной, власть государства подлежитъ матеріально ограниченіямъ не только фактическаго, соціальнаго, но и юридическаго характера. Въ этомъ отношеніи она ограничивается съ одной стороны международнымъ, а съ другой внутренне-государственнымъ правомъ. Въ международномъ общеніи суверенное государство участвуетъ формально вполнѣ свободно, своей волей установляя подчиненіе договорамъ и признаніе принятыхъ въ международномъ общеніи обычаевъ. Но матеріально власть его ограничена этимъ положительнымъ правомъ, создаваемымъ и поддерживаемымъ общеніемъ цивилизованныхъ народовъ. Современное государство не можетъ по самой своей природѣ жить внѣ этого общенія, и въ силу этого факта является матеріально связаннымъ его нормами.

Что же касается внутренняго права, то тутъ прежде всего государственная власть ограничивается обычнымъ

правомъ, создаваемымъ путемъ долговременнаго примѣненія и привычки извѣстными общественными организаціями внутри государства. Формально государство свободно можетъ устранить и измѣнить любой обычай, но на дѣлѣ это возможно не всегда, и нерѣдко отмѣненный закономъ обычай продолжаетъ жить и примѣняться, лишая силы самый законъ.

Наконецъ и нѣкоторые законы, напримѣръ законы, устанавливающіе извѣстную религію, права свободы гражданъ и проч., формально-юридически могущіе быть отмѣненными, фактически являются неприкосновенными для законодательной власти, образуя матеріальное ограниченіе ея правомъ.

Иногда вопросъ объ ограниченіи суверенной власти государства смѣшивается съ вопросомъ объ ограниченіи власти отдѣльныхъ органовъ въ государствѣ. Говорятъ, напримѣръ, что государственная власть, неограниченная при абсолютной монархіи, становится ограниченной при установленіи монархіи конституціонной, упуская изъ виду, что существо власти государства всегда остается то же, и что при конституціонной монархіи ограничивается лишь власть монарха допущеніемъ къ соучастію въ функціяхъ верховной власти другихъ органовъ—палатъ парламента.

Точно также и въ тѣхъ случаяхъ, когда центральное правительство безъ содѣйствія мѣстныхъ или колоніальныхъ органовъ не можетъ окончательно разрѣшать какихъ-либо вопросовъ, это не значитъ, что суверенная власть государства подвергается ограниченіямъ, а означаетъ лишь то, что въ данныхъ отношеніяхъ эта власть, какъ верховная воля государственнаго союза, проявляется путемъ согласнаго дѣйствія центральныхъ и мѣстныхъ или колоніальныхъ органовъ. Такимъ образомъ слѣдуетъ считать, что суверенная государственная власть ограничена цѣлымъ рядомъ бытовыхъ условій, моральными воззрѣніями (называемыми нѣкоторыми учеными естественнымъ или философскимъ правомъ) и въ нѣкоторыхъ случаяхъ нормами объективнаго положительнаго права. Но съ формально-юридической точки зрѣнія всѣ эти ограниченія будутъ фактическаго, а не юридическаго характера.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Органы государства и его функціи.

Государство для осуществленія своей дѣятельности нуждается въ органахъ, которые отправляли бы функціи его. Органами государства называются тѣ лица или группы лицъ, которыя правопорядкомъ извѣстнаго государственнаго союза призываются дѣйствовать отъ имени государства, выражая его волю. Наименованіе органъ и функція наводятъ на мысль объ аналогіи государства съ организмомъ, и представители, такъ называемаго, органическаго направленія въ государствовѣдѣніи говорятъ о жизни и дѣятельности государственнаго тѣла черезъ посредство его органовъ. Но съ юридической точки зрѣнія органъ не есть что-то естественно созданное, а означаетъ собой извѣстный техническій терминъ для обозначенія опредѣленныхъ отношеній въ государственномъ союзѣ, создаваемыхъ существующимъ въ этомъ союзѣ правопорядкомъ. Ученіе объ органахъ государства, развиваемое съ юридической точки зрѣнія, имѣетъ своей задачей выяснить юридическое положеніе тѣхъ лицъ и союзовъ лицъ, на которые возлагается осуществленіе правъ государственной власти.

Въ ученіи этомъ существуетъ двѣ главныя теоріи— нѣмецкая и французская.

Нѣмецкая теорія, первоначально разработанная историко-органической школой Гирке, Прейсса и ихъ послѣдователей, особенное развитіе получила въ работахъ Еллинека, пріобрѣвши благодаря авторитету послѣдняго многихъ приверженцевъ. Она исходитъ изъ идеи тождества государства и его органовъ. Органъ выражаетъ не свою волю, а волю государства, которое не можетъ иначе дѣйствовать, какъ при посредствѣ своихъ органовъ и безъ нихъ не можетъ вовсе существовать. Между государствомъ и его органами поэтому не можетъ быть никакихъ юридическихъ отношеній, такъ какъ нельзя состоять въ юридическихъ отношеніяхъ къ самому себѣ. Органы не являются самостоятельными субъектами правъ. Споры, могущіе возникать между ними, суть споры не о правахъ, а о компетенціи,

не о субъективномъ, а объ объективномъ правѣ. Отдѣльныя лица, функціонирующія въ качествѣ органовъ, могутъ имѣть право требовать допущенія ихъ дѣйствовать въ качествѣ органа, но органъ, какъ таковой, есть лишь орудіе государства, облеченъ лишь компетенціей, а не субъективными правами. По выраженію Лабанда, онъ занимаетъ въ государствѣ такое же положеніе, какъ колесо или винтъ въ машинѣ. Субъектомъ государственной власти является, по этой теоріи, только государство, оно дѣйствуетъ черезъ свои органы, и воля органовъ тождественна съ таковой же государства. Такова въ общихъ чертахъ эта теорія, въ томъ видѣ, какъ она развита Еллинекомъ и его послѣдователями. Но нѣмецкая теорія органовъ имѣетъ нѣсколько разновидностей. Нѣкоторые ученые, напримѣръ Георгъ Мейеръ, Лабандъ и Ремъ, кромѣ понятія органа государства принимаютъ еще понятіе „носителя“ власти. Подъ носителемъ власти они понимаютъ того или тѣхъ лицъ, которые занимаютъ верховное положеніе въ государственномъ строѣ и которымъ государственная власть принадлежитъ въ силу ихъ собственнаго права. Въ государствахъ, основывающихся на началахъ монархическаго суверенитета, носителемъ власти, по мнѣнію Георга Мейера, будетъ монархъ, въ демократически организованныхъ государствахъ—народъ [1]).

Въ сущности носитель власти—это высшій органъ въ государствѣ. Съ этимъ вполнѣ соглашается Ремъ. Этимъ терминомъ возможно было бы обозначать суверенитетъ государственнаго органа въ отличіе отъ государственнаго суверенитета, дабы избѣжать смѣшенія понятій при пользованіи терминомъ суверенитетъ. Еллинекъ не признаетъ возможнымъ прилагать наименованіе носителя власти къ высшимъ органамъ государства, думая, что носитель и субъектъ государственной власти одно и то же, и что таковымъ возможно признавать только само государство.

Нѣкоторые изъ нѣмецкихъ государствовѣдовъ, напримѣръ Герберъ, считаютъ, что органами государства являются не всѣ лица, осуществляющія государственныя функціи, а только такія, которыя обладаютъ собственнымъ первоначаль-

---

[1]) G. Meyer—Lehrbuch, 1905, стр. 15.

нымъ правомъ выражать государственную волю. Въ представительной монархіи органами, по мнѣнію Гербера, будутъ только монархъ и палаты народнаго представительства. Всѣ же различные чиновники—не органы, а „юридическіе помощники монарха“ [1]). И Лабандъ въ своемъ Курсѣ имперскаго государственнаго права „органами“ имперіи называетъ только императора, союзный совѣтъ и рейхстагъ, употребляя въ отношеніи всѣхъ остальныхъ государственныхъ установленій терминъ „должностныя лица“.

Французская теорія органовъ исходитъ изъ основного догмата французскаго публичнаго права—національнаго суверенитета и покоится на идеѣ мандата (порученія) и представительства. По этой теоріи индивиды и группы лицъ, функціонирующіе, какъ органы государства, представляютъ націю и, подобно тому, какъ это имѣетъ мѣсто въ институтѣ представительства въ частномъ правѣ, ихъ воля почитается волей представляемаго ими лица (націи). Въ странахъ съ непосредственнымъ народнымъ правленіемъ существуетъ лишь высшій прямой органъ—нація, олицетворяемая гражданами, обладающими политическими правами, и агенты. Въ странахъ же съ представительнымъ строемъ надо различать: 1) высшій прямой органъ, націю, воля которой выражается избирательнымъ корпусомъ, 2) представительные органы націи и 3) агентовъ. Органы, обладающіе характеромъ представительства, представляютъ въ своихъ дѣйствіяхъ націю, выражаемая ими воля почитается волей самой націи и поэтому акты ихъ дѣятельности являются актами свободными, неподлежащими никакому контролю. Агенты же суть простые исполнители. Дѣйствуя они выражаютъ свою волю, а потому при отправленіи государственныхъ функцій они должны подлежать контролю и должны строго держаться въ границахъ своей компетенціи, установленной для нихъ закономъ. Эта французская теорія „представительнаго мандата“, подробно изложенная Дюги въ его Курсѣ конституціоннаго права [2]), вызываетъ противъ себя серьезныя возраженія. Не вполнѣ

---

[1]) Gerber—Grundzuge, 1869, стр. 73.

[2]) Дюги Конституціонное право, 1908, стр. 372 и сл.

яснымъ является въ этой теоріи отношеніе государства къ своимъ органамъ. Государство и по господствующей во французской литературѣ теоріи признается юридическимъ лицомъ. А вмѣстѣ съ тѣмъ ему противустоятъ въ его же правахъ и дѣятельности другіе самостоятельные субъекты: нація, представительные органы, являющіеся лицами и вступающіе въ договоръ порученія.

„Трудно понять, говоритъ по этому поводу Дюги, какимъ образомъ нація можетъ дать порученіе лицу, которое не существуетъ и создается только ея волей и то лишь затѣмъ, чтобы исчезнуть въ личности поглащающаго государства“ [1]).

Кромѣ дуализма государства и націи и невыясненности отношеній между государствомъ, націей и представительными органами, не вполнѣ удачнымъ надо считать также и раздѣленіе должностныхъ лицъ, осуществляющихъ функціи государственной власти, на органы и агентовъ. Это дѣленіе, равно какъ и дѣленіе Гербера на органы и ихъ помощниковъ, нельзя признать правильнымъ.

Если агенты осуществляютъ рядъ актовъ, за которыми признается сила актовъ государственныхъ, то почему ихъ нельзя считать органами государства? Они такіе же органы, какъ и высшіе или представительные органы въ государствѣ, но только низшаго, подчиненнаго характера. Это совершенно справедливо признаетъ Еллинекъ, разрабатывая подробную классификацію различныхъ государственныхъ органовъ, высшихъ и низшихъ.

Въ русской литературѣ господствующей является теорія государственныхъ органовъ, построенная на отождествленіи государства и его органовъ. Ея придерживаются, напримѣръ, Коркуновъ и Кокошкинъ [2]).

---

[1]) Теорію представительства въ отношеніи органовъ государства въ нѣмецкой литературѣ поддерживаетъ Ремъ, считающій, что здѣсь мы имѣемъ дѣло съ, такъ называемымъ, необходимымъ или законнымъ представительствомъ (Rehm Allg. Staatslehre, 1899, стр. 180).

[2]) Коркуновъ. Русское государственное право, 1913 г., т. II, стр. 498

Кокошкинъ. Лекціи по общему государственному праву, 1912 г., стр 211, также Къ вопросу о юридической природѣ государства и органовъ государственной власти (Учен. Зап. Имп. Моск. У-та, в. XIII).

Изъ французскихъ писателей эту теорію въ существенныхъ чертахъ раздѣляетъ Michoud. La théorie de la personnalité morale, Paris, 1906.

Въ недавнее время, подъ вліяніемъ реалистическаго направленія въ ученіи о государствѣ, Лазаревскимъ, а вслѣдъ за нимъ Елистратовымъ, была развита теорія, по которой права государственной власти, осуществляемыя людьми, принадлежатъ не органамъ государства и не самому государству, а тѣмъ самымъ конкретнымъ индивидуумамъ, которые въ данное время осуществляютъ извѣстныя функціи [1]). Такимъ образомъ, права губернатора, напримѣръ, принадлежатъ ему не въ качествѣ должностного лица, дѣйствующаго отъ имени государства, осуществляя права послѣдняго, а присваиваются ему, какъ опредѣленной личности— Иванову или Петрову.

Наталкиваясь на возраженіе, что при такой конструкціи невозможно обосновать начала постоянства и непрерывности должностныхъ функцій при смѣнѣ отдѣльныхъ конкретныхъ лицъ, ихъ осуществляющихъ, названные авторы говорятъ, что это положеніе вещей можетъ быть объяснено „неизмѣнностью природы административныхъ актовъ". Наталкиваясь на то обстоятельство, что въ дѣйствующемъ правѣ всѣхъ странъ говорится о правахъ не конкретныхъ правителей, а о правахъ должностныхъ лицъ, они пытаются объяснить это стремленіемъ законодателя къ обобщеніямъ.

О „министрахъ", „губернаторахъ" и ихъ правахъ, по мнѣнію Елистратова, говорится совершенно въ томъ же смыслѣ, какъ, напримѣръ, въ гражданскомъ правѣ говорится общимъ образомъ о „собственникѣ", „женѣ" и т. под., но въ конкретныхъ случаяхъ права на самомъ дѣлѣ приписываются отдѣльнымъ опредѣленнымъ собственникамъ, женамъ и проч. Это сравненіе надо признать неудачнымъ. Понятіе министра, какъ органа государства, означаетъ совершенно иное, чѣмъ понятіе собственника. Здѣсь устанавливается тождество, неизмѣнность извѣстныхъ правовыхъ отношеній, независящихъ отъ перемѣны конкретныхъ лицъ, тогда какъ съ каждой перемѣной личности собственника мы будемъ имѣть совершенно иное юридическое отношеніе.

---

[1]) См. Лазаревскій. Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, 1905, стр. 267 и сл. Елистратовъ. Основныя начала административнаго права, 1914, стр. 101—113. Въ нѣмецкой литературѣ эти воззрѣнія находятъ нѣкоторую аналогію въ ученіи Генеля въ „органскихъ" правахъ, принадлежащихъ лицамъ.

Если говорить, что преемственность положенія и дѣйствій лицъ основывается на особой природѣ административныхъ актовъ, то является вопросъ, а на чемъ же юридически основывается самое начало постоянства этихъ актовъ. Господствующая теорія совершенно справедливо съ юридической точки зрѣнія видитъ объясненіе этого постоянства въ томъ, что субъектомъ всѣхъ этихъ актовъ остается всегда одно и то же лицо—государство, не мѣняясь при перемѣнѣ конкретныхъ лицъ, функціонирующихъ въ качествѣ его органовъ. Поэтому юридическое отношеніе собственника *A* одно отношеніе, а при переходѣ собственности къ *B* оно становится другимъ, ибо мѣняются субъекты отношеній. При смѣнѣ же одного монарха или министра другимъ—юридически ничто не мѣняется. Это прекрасно было подмѣчено еще Блэкстономъ, говорившимъ въ своихъ комментаріяхъ на законы Англіи: „Генрихъ, Эдуардъ или Георгъ могутъ умереть, но король переживаетъ ихъ всѣхъ".

Теорія органовъ государства, развиваемая господствующимъ въ наукѣ направленіемъ, тѣсно связана съ пониманіемъ государства, какъ юридическаго лица. И въ частномъ правѣ общественные союзы, признаваемые юридическими лицами, дѣйствуютъ при посредствѣ людей, которые, являясь органами юридическихъ лицъ, осуществляютъ въ этомъ своемъ качествѣ не свои права, а права, принадлежащія юридическому лицу, какъ таковому. И при перемѣнѣ лицъ остаются неизмѣнными органы и ихъ юридическое положеніе и послѣдствія ихъ дѣятельности, совершенной въ границахъ ихъ компетенціи, такъ какъ все это юридически признается принадлежащимъ цѣлому союзу и совершеннымъ имъ самимъ.

Что касается классификаціи государственныхъ органовъ, то ихъ можно дѣлить прежде всего по положенію ихъ въ государствѣ. Въ этомъ отношеніи различаются прямые, непосредственные, высшіе органы государства и посредственные, подчиненные органы его. Непосредственными называются такіе органы, которые существуютъ въ силу самого устройства государства, его конституціи и съ уничтоженіемъ или перемѣной которыхъ измѣняется форма государственнаго устройства. Они могутъ быть единоличными, напримѣръ, монархъ въ абсолютной монархіи,

и коллегіальными—палаты народнаго представительства въ странахъ съ представительнымъ образомъ правленія. Посредственные органы свое бытіе основываютъ не на учредительныхъ законахъ государства, опредѣляющихъ его устройство, а существуютъ на основѣ даннаго имъ индивидуальнаго порученія. Они всегда являются подчиненными какому-либо непосредственному органу и отвѣтственными передъ нимъ. Это тѣ органы, которые французскими учеными называются агентами. Среди непосредственныхъ органовъ въ каждомъ государствѣ всегда есть какой-либо одинъ высшій рѣшающій органъ, стоящій по своему положенію надъ всѣми другими. Это тотъ органъ, который нѣкоторые ученые именуютъ суверенным органомъ, другіе—носителемъ власти. Еллинекъ предлагаетъ называть такой органъ просто высшимъ органомъ [1]).

Еллинекомъ въ отношеніи положенія органовъ была развита подробная ихъ классификація. Кромѣ непосредственныхъ и посредственныхъ онъ различаетъ еще органы создающіе и органы созданные, первичные и вторичные органы, простые и потенцированные. Органы создающіе другіе органы могутъ быть и непосредственными и посредственными. Примѣромъ непосредственныхъ назначающихъ органовъ могутъ служить русскіе императоры въ тотъ періодъ времени, когда въ Россіи дѣйствовалъ завѣщательный порядокъ преемства престола, установленный Петромъ I. Назначавшіеся ими государи въ отношеніи ихъ были созданными органами. Различіе между первичными и вторичными органами въ томъ, что вторичный органъ есть органъ первичнаго органа. Но вторичный органъ не всегда непремѣнно будетъ являться органомъ посредственнымъ. Въ представительныхъ государствахъ парламенты, напримѣръ—вторичные органы, органы избирательнаго корпуса, но при этомъ органы непосредственные, бытіе которыхъ основывается на учредительныхъ законахъ представительныхъ государствъ. Дѣленіе на простые и потенцированные органы основывается на томъ, что пер-

[1]) Исключеніемъ изъ общаго правила наличности въ каждомъ государствѣ одного высшаго органа является существованіе двухъ такихъ органовъ (народа и государствъ, входящихъ въ него) въ союзномъ государствѣ.

вые непосредственно, въ качествѣ таковыхъ, призываются къ отправленію ихъ функцій, положеніе же вторыхъ обусловлено функціонированіемъ ихъ въ качествѣ какихъ-либо другихъ органовъ. Такъ напримѣръ, положеніе германскаго императора связывается съ положеніемъ прусскаго короля, въ Россіи должность генералъ-прокурора связана съ должностью министра юстиціи и т. под. Въ отношеніи ихъ положенія можно различать также органы самостоятельные и несамостоятельные, содѣйствующіе первымъ и не могущіе непосредственно воздѣйствовать на какіе-либо другіе органы или лица, а также органы нормальные и чрезвычайные. Послѣдніе либо создаются ad hoc, особымъ закономъ, или предусматриваются существующими законами для извѣстныхъ случаевъ. Таковыми чрезвычайными органами являются, напримѣръ, регенты, диктаторы.

Органы государства носятъ названіе учрежденій. Коркуновъ опредѣляетъ учрежденіе, какъ организованное приспособленіе личныхъ и матеріальныхъ силъ къ осуществленію опредѣленныхъ актовъ государственной власти, независящее въ своемъ существованіи отъ составляющихъ его личностей [1]). Это опредѣленіе требуетъ поправки въ томъ отношеніи, что государственныя учрежденія отправляютъ не только функціи государственной власти, но государственныя функціи вообще, такъ что подъ понятіе государственныхъ учрежденій подойдутъ и такіе органы государства, которые, напримѣръ, ведутъ какія-либо государственныя хозяйственныя предпріятія [2]).

Въ отношеніи учрежденій необходимо всегда обращать вниманіе на ихъ организацію (составъ), компетенцію (предметы вѣдомства и степень власти) и порядокъ дѣятельности (дѣлопроизводство). Въ отношеніи организаціи учрежденія раздѣляются на единоличныя и многоличныя. Послѣднія распадаются на бюрократическія и коллегіальныя. Коллегіальными являются такія учрежденія, въ которыхъ члены ихъ въ отношеніи разрѣшенія дѣлъ имѣютъ одинаковое значеніе, и гдѣ главное лицо, предсѣдатель, почитается

[1]) Коркуновъ Русское государственное право, т I, 1909 г., стр. 388.

[2]) Въ нѣмецкой литературѣ Лабандъ, прежде державшійся того-же взгляда, что и Коркуновъ, затѣмъ отъ него отказался. См. Laband, Staatsrecht, Bd I, стр. 338, пр. 2.

лишь primus inter pares—первымъ между равными, голосъ котораго даетъ перевѣсъ лишь въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну. Бюрократическія учрежденія характеризуются тѣмъ, что въ нихъ рѣшающая власть сосредоточивается въ рукахъ одного лица, главы, начальника соотвѣтствующаго учрежденія. Всѣ остальныя лица или союзы лицъ, входящіе въ составъ этого учрежденія, являются какъ-бы канцеляріями или бюро этого начальствующаго лица, подготовляя дѣла къ рѣшенію, подавая ему совѣты и исполняя рѣшенія, являясь такимъ образомъ содѣйствующими органами. Коллегіальныя учрежденія признаются полезными и установляются обычно тамъ, гдѣ требуется основательное обсужденіе дѣла. На началахъ коллегіальности обыкновенно создаются органы законодательные, судебные и контролирующіе. Бюрократическія учрежденія наиболѣе цѣлесообразны въ тѣхъ отношеніяхъ, гдѣ необходимы быстрота, энергія и единое руководительство дѣломъ. Они болѣе всего примѣняются въ сферѣ администраціи. По своей организаціи учрежденія могутъ раздѣляться еще на правительственныя, состоящія изъ чиновниковъ, назначаемыхъ правительствомъ, и на учрежденія общественно-представительнаго характера. Послѣднія въ свою очередь могутъ быть организованы либо путемъ представительства по назначенію, когда правительство само выбираетъ лицъ изъ общества въ качествѣ членовъ извѣстнаго учрежденія, либо путемъ представительства по собственному праву (это, напримѣръ, такъ называемые, персоналисты, имѣющія, личное право представительства въ какомъ-либо учрежденіи въ силу владѣнія крупной недвижимостью или иного какого-нибудь признака, или лица, имѣющія право представительства, какъ наслѣдственное право—лорды въ англійской верхней палатѣ) либо наконецъ путемъ представительства въ силу выбора отъ населенія. Компетенція учрежденій, какъ и компетенція различныхъ государственныхъ органовъ вообще, состоитъ въ осуществленіи различныхъ функцій государственной дѣятельности законодательныхъ, административныхъ, судебныхъ, хозяйственныхъ и др. По степени ихъ власти они могутъ быть раздѣляемы на рѣшающія и содѣйствующія, по пространству и объему ихъ дѣятельности—на центральныя и мѣстныя, общія и спеціальныя. Дѣлопроизводство организуется также различно,

въ зависимости отъ характера учрежденія — бюрократическаго или коллегіальнаго, отъ рѣшенія дѣлъ простымъ большинствомъ голосовъ или, такъ называемымъ, „квалифицированнымъ“ большинствомъ — $^2/_3$, $^3/_4$ голосовъ, въ зависимости отъ того, требуется ли „относительное“ большинство голосовъ, т. е. полученіе за данное рѣшеніе большаго числа голосовъ, чѣмъ за другія, безъ отношенія къ ихъ количеству, или „абсолютное“ большинство, т. е. число голосовъ, превышающее половину всѣхъ поданныхъ по данному дѣлу голосовъ (по крайней мѣрѣ $^1/_2 + 1$), наконецъ, въ зависимости отъ того, какой quorum, законный составъ, требуется для функціонированія даннаго учрежденія (присутствіе $^1/_2$ членовъ его, $^2/_3$ и т. под.).

Въ осуществленіи функцій государственной власти практически необходимо раздѣленіе ихъ и распредѣленіе между особыми органами. Въ наукѣ этотъ вопросъ особенно былъ выдвинутъ Монтескье, съ именемъ котораго обыкновенно связывается, такъ называемая, теорія раздѣленія или, вѣрнѣе, обособленія властей. Монтескье былъ не первымъ, затронувшимъ вопросъ о раздѣленіи функцій государства между особыми органами его. Онъ имѣлъ въ этомъ отношеніи рядъ предшественниковъ еще въ древности и въ средніе вѣка. Въ древности уже у Аристотеля въ его Политикѣ [1]) мы находимъ ученіе о томъ, что въ каждомъ государствѣ надо различать три системы органовъ власти, отъ того или другого устройства которыхъ зависитъ самая форма государства: законодательное собраніе, обсуждающее и разрѣшающее главнѣйшіе вопросы государственной жизни, правительственные органы и судебные органы. Это дѣленіе государственной власти по особымъ органамъ у Аристотеля является чисто формальнымъ дѣленіемъ, преслѣдуетъ задачи организаціи возможно лучшаго отправленія государственной дѣятельности и не связывается съ матеріальнымъ дѣленіемъ государственныхъ функцій по ихъ содержанію. Законодательное собраніе, по его мнѣнію, кромѣ вопросовъ законодательныхъ, должно вѣдать также вопросами внѣшней политики, избраніемъ должностныхъ лицъ, осуществле-

---

[1]) См. Политика Аристотеля, пер. Жебелева, М. 1911, стр. 188 и сл.

ніемъ контроля надъ ихъ дѣятельностью, присужденіемъ къ изгнанію, смерти и конфискаціи имущества. Точно также при разсмотрѣніи судебныхъ органовъ онъ говоритъ о судахъ, завѣдующихъ принятіемъ отчета отъ должностныхъ лицъ. Изъ средневѣковыхъ писателей можно отмѣтить Марсилія Падуанскаго, въ своемъ сочиненіи „Защитникъ мира“, развившемъ ученіе о двойномъ дѣленіи государственной власти. Марсилій различаетъ власть законодательную и власть правительственную, осуществляющую задачи исполненія и суда. Власть законодательная всегда должна принадлежать народу, потому что она имѣетъ своимъ предметомъ общее благо, которое лучше всего можетъ быть понимаемо самимъ народомъ, а также потому, что законы, издаваемые народомъ, охотнѣе имъ исполняются, и онъ скорѣе можетъ настоять на ихъ исполненіи, чѣмъ отдѣльныя лица. Власть правительственная можетъ быть организована различно. Въ зависимости отъ ея организаціи и различаются формы государственнаго устройства. Своей защитой начала народовластія и многими другими пунктами своего ученія очень напоминая позднѣйшее ученіе Руссо, Марсилій Падуанскій сходится съ нимъ и въ двоіномъ дѣленіи государственной власти. Признавая необходимымъ имѣть для законодательства и для правительства особые органы, Марсилій это формальное дѣленіе власти сочетаетъ уже и съ матеріальнымъ раздѣленіемъ функціи власти: установленіемъ общихъ правилъ въ цѣляхъ общаго блага и примѣненіемъ ихъ къ конкретнымъ случаямъ жизни, объединяя въ этомъ отношеніи администрацію и судъ въ одномъ общемъ понятіи управленія.

Дальнѣйшее развитіе разбираемое ученіе получило въ новое время у англійскаго писателя Джона Локка. Въ сочиненіи своемъ „Два трактата о правительствѣ“, вышедшемъ вскорѣ послѣ второй англійской революціи (1689 г.) и имѣвшемъ задачей оправдать создавшійся въ Англіи послѣ этой революціи государственный строй, Локкъ различаетъ въ государствѣ три власти: законодательную, исполнительную и федеративную или союзную. Раздѣленіе этихъ властей у него вытекаетъ изъ троякаго различія матеріальныхъ функцій государства, каковыми являются: установленіе законовъ, исполненіе ихъ, веденіе международныхъ сно-

шеній. Законодательная власть есть высшая въ отношеніи другихъ властей, такъ какъ она устанавливаетъ законы, на основаніи которыхъ дѣйствуютъ и граждане, и всѣ органы власти. Такъ какъ она является выраженіемъ воли народа, то необходимо, чтобы органомъ этой власти являлось представительное собраніе, избираемое народомъ. Что касается двухъ другихъ властей, исполнительной и федеративной, то онѣ, по мнѣнію Локка, могутъ соединяться и обычно соединяются въ однѣхъ рукахъ. Такъ какъ законодательное собраніе дѣйствуетъ временно, и, постановивъ законы, расходится, а осуществленіе законовъ и веденіе международныхъ сношеній, составляющія предметы дѣятельности исполнительной и федеративной властей, являются постоянными функціями, то онѣ вполнѣ могутъ быть вручаемы одному и тому же органу. Такимъ образомъ, матеріально, по функціямъ, раздѣляясь на три части, по органамъ государственная власть у Локка является раздѣленной на двѣ части. Кромѣ законодательной, исполнительной и федеративной власти Локкъ говоритъ еще объ одной, такъ сказать, дискреціонной власти, которую онъ называетъ „прерогативой“. Это, по его мнѣнію, полномочія, вручаемыя, какъ и федеративная власть, органу власти исполнительной (въ Англіи — королю), въ исключительныхъ случаяхъ дѣйствовать вполнѣ свободно, по своему усмотрѣнію, даже вопреки закону, руководясь цѣлями общественнаго блага. Ученіе Локка, развитое въ 12-й главѣ его второго трактата о правительствѣ, имѣло цѣлью доказать, что при указываемомъ имъ распредѣленіи властей, существовавшемъ, по его мнѣнію, въ Англіи въ его эпоху, достигается наилучшая гарантія правового порядка въ государствѣ и осуществленія его задачъ: охраны свободы, собственности и личной неприкосновенности.

Эта теорія Локка несомнѣнно оказала сильное вліяніе на ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, изложенное имъ въ сочиненіи „О Духѣ Законовъ“, въ 6-й главѣ XI книги этого сочиненія, гдѣ онъ говоритъ объ англійской конституціи. Считая лучшей формой государственнаго устройства такую, которая обезпечивала бы гражданамъ политическую свободу, Монтескье полагаетъ, что таковой формой будетъ лишь та, въ которой установлено раздѣленіе вла-

стей. „Въ каждомъ государствѣ, говоритъ онъ, имѣются три власти: законодательная, исполнительная по предметамъ, входящимъ въ область международнаго права, и исполнительная по предметамъ, относящимся къ области права гражданскаго. Въ силу первой власти государь или правитель создаетъ законы, въ силу второй онъ объявляетъ войну, заключаетъ миръ, отправляетъ или принимаетъ пословъ, охраняетъ безопасность, предотвращаетъ нашествія. Въ силу третьей онъ караетъ преступленія или разрѣшаетъ споры частныхъ лицъ Послѣдняя носитъ названіе судебной, а предыдущая называется просто исполнительной властью государства“ [1]).

Въ ученіи объ исполнительной власти, какъ власти международныхъ сношеній и хранительницы безопасности въ государствѣ, видно вліяніе ученія Локка, который, соединяя въ рукахъ одного и того же органа исполнительную и федеративную власть, задачей первой считалъ лишь охрану безопасности. Въ ученіи же объ особой судебной власти Монтескье является самостоятельнымъ, такъ какъ Локкъ не различалъ особой судебной власти, сливая ее съ исполнительной.

Эти три власти: законодательная, исполнительная и судебная должны быть раздѣлены, иначе въ государствѣ не будетъ свободы. Соединеніе законодательной и исполнительной властей уничтожаетъ свободу потому, что законодатель можетъ издавать тиранническіе законы, чтобы затѣмъ тиранически примѣнять ихъ. Соединеніе судебной власти съ законодательной подчинило бы жизнь и свободу полному произволу власти, такъ какъ судья явился бы законодателемъ, наконецъ—соединеніе судебной власти съ исполнительной дало бы возможность судьѣ сдѣлаться угнетателемъ. Но все было бы потеряно, восклицаетъ Монтескье, если бы всѣ три власти были бы соединены въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ! Въ большинствѣ Европейскихъ государствъ установлено „умѣренное“ правленіе, такъ какъ монархи, соединяя въ своемъ лицѣ законодательную и исполнительную власть, передаютъ отправленіе судебной

---

[1]) Montesquieu. De l'esprit des lois. Paris. Ed. Garnier frères, стр. 143.

власти своимъ подданнымъ. Въ Турціи же, гдѣ всѣ власти соединяются въ особѣ султана, господствуетъ страшнѣйшій деспотизмъ. Въ наилучшей формѣ государственнаго устройства, каковую Монтескье видитъ въ Англіи, законами которой, по его мнѣнію, преслѣдуется цѣль возможно лучше гарантировать политическую свободу гражданъ, всѣ три власти вручаются особымъ, совершенно самостоятельнымъ въ отношеніи другъ друга, органамъ. Законодательная власть должна быть вручена народному представительству, исполнительная, какъ требующая быстроты въ осуществленіи, одному лицу—монарху. Что же касается власти судебной, то она, по Монтескье, не должна быть вручаема постояннымъ органамъ. Органы этой власти должны избираться изъ среды народа на опредѣленное время и, по осуществленіи своихъ функцій, расходиться. Такимъ образомъ судебная власть становится невидимой, какъ бы не существующей. Боятся не судей, а суда. Въ этомъ ученіи Монтескье изобразилъ англійскій судъ присяжныхъ, хотя представилъ его не совсѣмъ вѣрно, такъ какъ, кромѣ жюри присяжныхъ, въ составъ этого суда входятъ и постоянные судьи, назначаемые королевской властью. Нѣкоторые ученые, напримѣръ Ремъ или Дюги, полагаютъ, что Монтескье въ своей доктринѣ не проводилъ идеи полнаго раздѣленія властей, а лишь относительное обособленіе функцій властвованія, но вѣрнѣе другое мнѣніе, что Монтескье дѣлилъ самую государственную власть, самый суверенитетъ [1]).

Онъ вручаетъ всѣ три власти органамъ, равно поставленнымъ въ отношеніи другъ друга, и съ идеей ихъ раздѣленія соединяетъ идею ихъ равновѣсія. Ни одна власть не должна вторгаться въ компетенцію другой, но каждая должна умѣрять другія власти, останавливая ихъ злоупотребленія. Въ этомъ смыслѣ надо понимать и вето монарха, которое Монтескье называетъ faculté d'empêcher, возможность мѣшать изданію плохихъ законовъ, и право монарха распускать нижнюю палату народнаго представительства, а

[1]) См. М. Ковалевскій Отъ прямого народоправства къ представительному, т. III, стр. 147, также Эсменъ. См отд. II, гл. III первой части его Общихъ основаній конст. нрава. Ср А. А. Алексѣевъ. Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ. Харьковъ, 1910, стр. 96.

также полномочія народнаго представительства слѣдить за исполненіемъ законовъ и привлекать къ отвѣтственности министровъ Система взаимнаго сдерживанія и равновѣсія властей не устанавливаетъ дѣйствительнаго единства между органами этихъ властей, и передъ Монтескьо встаетъ вопросъ, не пріидутъ-ли власти при такой системѣ въ состояніе покоя и бездѣйствія? Но онъ устраняетъ это сомнѣніе тѣмъ соображеніемъ, что „такъ какъ необходимое движеніе вещей заставитъ ихъ двигаться, то онѣ будутъ двигаться въ согласіи другъ съ другомъ". Эта фраза не разъясняетъ, однако, почему двигаться онѣ непремѣнно будутъ въ согласіи. Сисмонди, критикуя Монтескье, говоритъ, что власти его, безъ установленнаго между ними единства, походятъ на лошадей, запряженныхъ въ колесницу такимъ образомъ, чтобы везти ее въ разныя стороны. Доктрина Монтескье о раздѣленіи и равновѣсіи властей усложняется еще соединеніемъ ея съ ученіемъ о смѣшанной формѣ правленія, въ томъ смыслѣ, какъ объ этомъ говорили въ древности Полибій и Цицеронъ.

Такъ какъ судебная власть является временной и какъ бы несуществующей, то, кромѣ власти исполнительной, вручаемой монарху, и законодательной власти народныхъ представителей, представляющей демократическіе элементы государства, Монтескье полагаетъ необходимымъ въ благоустроенномъ государствѣ организацію еще второй законодательной палаты, построенной на аристократическихъ началахъ и состоящей изъ наслѣдственныхъ членовъ. Эта палата, по его мнѣнію, должна быть умѣряющимъ элементомъ, посредницей между властью исполнительной и законодательной властью народной палаты, сдерживая ихъ и сама будучи умѣряема и сдерживаема ими въ своей дѣятельности.

Основная ошибка теоріи Монтескье давно уже выяснена современной наукой. Распредѣленіе отдѣльныхъ функцій государственной власти по отдѣльнымъ органамъ, болѣе или менѣе самостоятельно поставленнымъ, не есть раздробленіе самой этой власти на обособленныя части. Но, пока научная критика и примѣненіе въ жизни этой теоріи постепенно не выяснили ея слабыхъ сторонъ, она имѣла долгое время большое вліяніе на умы и много приверженцевъ

въ наукѣ и среди политическихъ дѣятелей. Подъ вліяніемъ Монтескье были написаны два очень популярныхъ въ XVIII вѣкѣ изслѣдованія объ англійской конституціи—англійскаго юриста Блэкстона (Commentaries on the Laws of England, 1765) и швейцарскаго писателя Делольма (La constitution de l'Angleterre, 1771). Ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, правда съ нѣкоторыми отъ него отступленіями и смягченіями его, проникло въ рядъ конституцій, выработанныхъ въ концѣ XVIII и началѣ XIX вѣка, напримѣръ, въ союзную конституцію Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ 1787 г., въ конституцію французскую и польскую, изданныя въ 1791 году, въ конституцію испанскую 1812 года, въ конституцію норвежскую 1814 г. и нѣкоторыя другія. Въ наукѣ теорія Монтескье крайнее свое выраженіе нашла у Канта, который въ сочиненіи „Метафизическія начала ученія о правѣ“ (см. особ. § 45) построилъ оригинальную теорію трехъ совершенно самостоятельныхъ властей. По его ученію соединенная воля гражданъ, на основѣ которой зиждится государство, находитъ себѣ выраженіе въ одномъ тройственномъ лицѣ (trias politica), олицетворяемомъ властями законодательной, судебной и исполнительной. Эти государственныя званія (Staatswürden), по Канту, самостоятельныя моральныя лица, совершенно независимо другъ отъ друга осуществляющія свои функціи. Ихъ отношеніе другъ къ другу Кантъ сравниваетъ съ силлогизмомъ, въ которомъ роль большой посылки будетъ играть законодательное постановленіе, малой посылки — правительственное распоряженіе и заключенія — судебное рѣшеніе Единство дѣйствія властей обезпечивается, по Канту, тѣмъ, что онѣ взаимно дополняютъ другъ друга и въ извѣстныхъ случаяхъ взаимно подчиняются другъ другу, въ существѣ своемъ оставаясь раздѣльными и независимыми. Власть законодательная должна осуществляться народнымъ представительствомъ, какъ выразителемъ общей воли народа, власть исполнительная—правителями, однимъ или нѣсколькими, и власть судебная — судьями, назначаемыми правителями, и присяжными, выбираемыми народомъ. Ученіе Канта носитъ чисто отвлеченный характеръ, имѣя цѣлью показать, какимъ должно быть государство въ его идеѣ. Слѣдуя въ вопросѣ о раздѣленіи властей Монтескье,

Кантъ въ своемъ политическомъ ученіи вообще находился подъ сильнымъ вліяніемъ Руссо, и это вліяніе сказалось и здѣсь въ томъ, что, считая власти государства вполнѣ обособленными и равными, онъ, согласно доктринѣ Руссо, законодательную власть называетъ суверенной и даетъ ей право смѣнять представителей исполнительной власти.

Ученіе Монтескье о раздѣленіи или обособленіи властей нашло больше всего приверженцевъ во Франціи. Изъ нихъ особенно замѣчателенъ Бенжаменъ Констанъ, внесшій въ эту теорію нѣкоторыя существенныя поправки [1]). Стремясь установить единство между раздѣленными властями, онъ прежде всего принялъ раздѣленіе исполнительной власти на двѣ особыя власти: власть королевскую и власть министерскую. Послѣдняя—это власть дѣйствительнаго управленія. Задачей же королевской власти является сообщать единство и согласованность дѣятельности всѣхъ другихъ властей въ государствѣ. Ученіе о королевской власти, которую Констанъ называетъ нейтральной и умѣряющей властью (pouvoir modérateur), является центральнымъ пунктомъ его воззрѣній. Будучи высоко поставленъ по своему положенію и не вмѣшиваясь вовсе въ активное управленіе государствомъ, король можетъ быть вполнѣ безпристрастнымъ судьей въ столкновеніяхъ другихъ властей, обезпечивая ихъ правильное функціонированіе путемъ присвоенныхъ ему полномочій. Таковыми полномочіями короля должны быть: въ отношеніи министровъ—право ихъ назначенія и отставки, въ отношеніи палатъ—право роспуска нижней палаты и назначенія членовъ верхней палаты и въ отношеніи органовъ судебной власти—право помилованія. Кромѣ власти королевской и министерской, Констанъ различаетъ также двѣ законодательныя власти: власть верхней палаты (представляющей начала постоянства въ государственной жизни) и власть нижней, народной палаты (олицетворяющей общественное мнѣніе) и власть судебную. Такимъ образомъ у него получается всего 5 властей: 4 активныхъ и пятая нейтральная, приводящая ихъ къ единству.

Теорія Констана не имѣла особаго вліянія въ наукѣ,

[1]) B. Constant Cours de politique constitutionnelle, 2 éd. Laboulaye 1872, I, стр. 18 и сл.

но у него были послѣдователи въ ученіи его о роли королевской власти, какъ умѣряющей. Знаменитое выраженіе Тьера „король царствуетъ, но не управляетъ“ является отраженіемъ идей Констана. Эти идеи были восприняты двумя конституціями· бразильской 1823 г. и португальской 1826 г., хотя функціи монархической власти здѣсь все же шире, чѣмъ въ ученіи Констана, и умѣряющія функціи являются лишь главными, но не единственными въ дѣятельности монарха.

Кромѣ Бенжамена Констана стремленіе объединить государственныя власти въ лицѣ монарха выразилось въ ученіяхъ двухъ нѣмецкихъ писателей Гегеля и Лоренца Штейна. Гегель полагалъ, что принципъ обособленія властей долженъ быть понимаемъ, какъ раздѣленіе власти на логическіе моменты. Согласно съ общими началами своей діалектической философской системы, по которымъ все въ мірѣ развивается и опредѣляется по законамъ противуположеній, сливаемыхъ затѣмъ въ высшемъ, заключающемъ ихъ въ себѣ, единствѣ (тезисъ, антитезисъ, синтезъ) онъ различаетъ въ государствѣ три власти· законодательную, исполнительную и княжескую (монархическую). Первая власть—опредѣленіе общихъ началъ, вторая—подведеніе частныхъ случаевъ подъ общія начала и третья—власть послѣдняго рѣшенія, олицетворяющая въ себѣ субъективность государственнаго союза. Эта послѣдняя власть имѣетъ своей цѣлью привести государственную жизнь къ единству посредствомъ живой индивидуальной личности. Необходимо, чтобы глава государства являлся единой личностью, такъ какъ союзы лицъ не въ состояніи осуществить задачу олицетворенія государства Значеніе монарха въ ученіи Гегеля всецѣло исчерпывается его формальной ролью въ качествѣ власти послѣдняго рѣшенія. Онъ говоритъ, что личныя качества монарха безразличны для существа дѣла. Важно лишь, чтобы во главѣ государства стояло одно лицо. Функціи монарха заключаются въ томъ, что онъ призванъ говорить лишь да или нѣтъ, завершая этимъ дѣятельность всѣхъ другихъ властей, ставя, по выраженію Гегеля, точку надъ і [1]).

[1]) Градовскій. Политическая философія Гегеля (соб. соч., т. III, 1899 г.), стр. 302. Новгородцевъ Кантъ и Гегель въ ихъ ученіяхъ

Лоренцъ Штейнъ, понимая государство, какъ высшую форму личности и различая въ немъ волю и дѣятельность, проявляющіяся первая въ законодательствѣ, а вторая въ управленіи, говоритъ, что въ монархѣ выражается личное я государства. Монархъ самъ не законодательствуетъ и не правитъ, но налагаетъ печать личной государственной воли на всѣ акты законодательства и управленія. Въ этомъ ученіи, равно какъ и въ отождествленіи судебной и правительственной власти, Штейнъ вполнѣ слѣдуетъ Гегелю. Но затѣмъ онъ отличается отъ него тѣмъ, что, кромѣ задачи объединять органы власти, приписываетъ монарху также еще задачу объединенія общественныхъ классовъ въ государствѣ, примиренія ихъ интересовъ и уничтоженія ихъ розни. Монархія, по Штейну, есть высшая форма организаціи государственныхъ властей, ибо въ лицѣ монарха государство получаетъ независимость отъ общественныхъ классовъ, возвышается надъ ними, имѣя возможность стоять на стражѣ интересовъ слабѣйшихъ классовъ. Республика же—государство, подчиненное обществу, и здѣсь власть обыкновенно въ рукахъ какихъ-либо отдѣльныхъ классовъ общества Эта идея „соціальной монархіи“ переноситъ вопросъ объ организаціи государственной власти уже въ другую плоскость Равновѣсіе и единеніе, установляемое королевской властью, здѣсь уже не есть равновѣсіе между властями, а равновѣсіе между общественными классами

Отъ Гегеля Штейнъ отличается также еще тѣмъ, что онъ правительственную власть раздѣляетъ на исполненіе и управленіе. Исполненіе нельзя понимать, какъ пассивное механическое выполненіе постановленій законодательной власти. Исполнительная власть, дѣйствуя въ границахъ закона, имѣетъ значительную долю самостоятельности, которая стоитъ въ соотвѣтствіи съ самостоятельностью конкретныхъ фактовъ, съ каковыми приходится имѣть дѣло администраціи. Подъ исполнительной властью Штейнъ понимаетъ указную и организаціонную дѣятельность правительственныхъ органовъ, подъ властью управленія—дѣятельность,

---

о правѣ и государствѣ, 1901 г. (Новгородцевъ полагаетъ, что въ своей идеѣ государства, какъ органическаго единства личности, Гегель является предшественникомъ господствующаго современнаго юридическаго ученія о государствѣ См. стр. 237 и сл.).

направленную на непосредственное осуществленіе различныхъ частныхъ конкретныхъ задачъ администраціи. Но, раздѣляя эти власти матеріально, по функціямъ, онъ вручаетъ ихъ однимъ и тѣмъ же правительственнымъ органамъ, признавая, что формальнаго дѣленія по органамъ здѣсь установить нельзя [1]).

Нѣкоторые писатели вмѣсто традиціоннаго, особенно принятаго со времени Монтескье, троякаго дѣленія функцій и органовъ государственной власти принимаютъ двоинное дѣленіе на законодательную и исполнительную власть. Мы знаемъ, что этого дѣленія придерживался еще Марсилій Падуанскій. Въ новое время оно было развито у Руссо въ его Общественномъ договорѣ. Руссо возражалъ противъ возможности раздѣленія верховной власти государства, сравнивая этотъ пріемъ съ дѣйствіями японскихъ фокусниковъ, которые, разрѣзая на части ребенка и подбрасывая его вверхъ, заставляютъ его падать на землю живымъ и цѣлымъ. Верховная власть, какъ общая воля всего народа, всегда едина, неотчуждаема и недѣлима Но, кромѣ этой власти, органомъ которой является весь народъ, осуществляющій функціи, касающіяся опять-таки всего народа, Руссо признаетъ еще власть правительственную. Онъ сравниваетъ отношеніе этихъ двухъ властей съ отношеніемъ воли и силы въ человѣческомъ организмѣ. Для того, чтобы идти, человѣку необходимо пожелать этого, а затѣмъ путемъ движенія ногъ осуществить это желаніе. Паралитикъ, желающій двигаться, точно также, какъ и здоровый человѣкъ, не желающій этого, одинаково остаются на мѣстѣ. Точно также и въ государственной жизни необходимо выраженіе воли государственнаго союза, осуществляемой самимъ народомъ, и силы его, осуществляемой правительствомъ. Народъ, являясь сувереномъ, отправляетъ законодательную власть, правительственная же вручается одному или нѣсколькимъ лицамъ, называемымъ Руссо общимъ именемъ „государь“ (prince). Правительство, агентъ суверенной законодательной власти, дѣйствуетъ, основываясь на ея по-

[1]) См изъ сочиненій Штейна особенно Die Verwaltungslehre. I. Die Vollziehende Gewalt, 2 изд., 1889 г и Das Konigthum, die Republik und die Souveranitat der franzosischen Gesellschaft seit der Februar-Revolution, 1848, 2 изд., 1855 г.

ручении и можетъ быть всегда смѣняемо сувереномъ. Но предметы компетенціи у суверенной и правительственной власти различны Первая вѣдаетъ вопросы общаго характера, касающіеся всего народа, вторая—вопросы частнаго индивидуальнаго характера [1]).

И въ новѣйшей литературѣ мы можемъ встрѣтить двойное дѣленіе на законодательную и исполнительную власть. Такъ, напримѣръ, объ этихъ двухъ властяхъ говоритъ англійскій писатель Джонъ Стюартъ Милль въ своемъ извѣстномъ сочиненіи „О представительномъ правленіи", двойное дѣленіе принимаетъ бельгійскій юристъ Сенъ-Жиронъ, французскіе писатели Бертелеми, Дюкрокъ, нѣмецкій ученый Генель и нѣкоторые другіе [2]).

Слѣдуетъ, однако, согласиться съ проф. Коркуновымъ [3]), что тройное дѣленіе Аристотеля, Монтескье и ихъ послѣдователей болѣе удачно, чѣмъ новѣйшія его видоизмѣненія. Соединеніе исполнительной и судебной функцій власти въ одну, какъ это дѣлаютъ, напримѣръ, Гегель, Руссо, въ новой литературѣ Генель и другіе, неправильно потому, что судебная функція не менѣе отличается отъ исполнительной, чѣмъ эта послѣдняя отъ законодательной. Прежде всего въ порядкѣ возникновенія функцій государственной власти появляется судъ, и только затѣмъ уже развиваются управленіе и законодательство. Судъ въ своихъ дѣйствіяхъ руководится исключительно началами права, тогда какъ законодательство и управленіе—также и началами цѣлесообразности. Что касается органовъ суда, то всѣ они характеризуются началами независимости, тогда какъ органы администраціи стоятъ въ іерархической подчиненности другъ къ другу. Стремленіе Констана, Гегеля и Штейна конструировать особую королевскую власть, съ присвоеніемъ ей особыхъ функцій, отличныхъ отъ функцій законодательства, управленія и суда, нельзя также признать удачнымъ, такъ

---

[1]) Rousseau Contrat social. Paris éd. Garnier frères. Livre III, Chap. I, стр. 277.

[2]) G. Meyer Lehrbuch, стр. 25 различаетъ законодательство и управленіе въ широкомъ смыслѣ слова, которое, въ свою очередь, распадается на судъ и управленіе въ тѣсномъ смыслѣ слова.

[3]) Коркуновъ. Рус. Гос. право, т. I, 1909 г., стр. 379. Его же Указъ и законъ, 1894 г., стр 209.

какъ монархъ, какъ глава государства, участвуетъ во всѣхъ этихъ трехъ функціяхъ, въ частности особенно являясь высшимъ органомъ власти исполнительной, въ организаціи которой нельзя отдѣлять его власть отъ власти министровъ, такъ какъ юридически министры всюду являются агентами монарха, ведущими управленіе отъ его имени [1])

Въ современной наукѣ начало раздѣленія властей подавляющимъ большинствомъ писателей понимается не какъ дѣленіе государственной власти, единой въ своемъ существѣ, а какъ распредѣленіе функцій этой власти между особыми, самостоятельно въ отношеніи другъ друга поставленными, органами. И во французской литературѣ, гдѣ ученіе о раздѣленіи властей всегда было особенно популярнымъ, въ настоящее время не раздѣляютъ крайностей прежнихъ теорій. Эсменъ, напримѣръ, говоритъ, что принципъ раздѣленія властей можетъ быть понимаемъ различно. Но онъ возражаетъ противъ абсолютнаго раздѣленія, полагая, что дѣятельность органовъ власти, осуществляющихъ различныя функціи, должна быть извѣстнымъ образомъ координирована. Онъ считаетъ, что принципъ раздѣленія властей правильно проведенъ тогда, когда отдѣльныя государственныя функціи передаются для осуществленія ихъ различнымъ и независимымъ другъ отъ друга органамъ. Независимость же ихъ выражается въ томъ, что они взаимно не могутъ смѣнять другъ друга. Въ предѣлахъ своихъ полномочій взаимно контролируя другъ друга, они такимъ путемъ охраняютъ общественную свободу [2]).

Еще болѣе энергично возражаетъ противъ абсолютнаго раздѣленія властей Дюги. Онъ говоритъ, что государственная власть, какъ національная воля, можетъ быть представлена многими органами, и это должно быть такъ устроено, чтобы они взаимно ограничивали и уравновѣшивали другъ

---

[1]) Ученіе о раздѣленіи властей подробно изложено въ русской литературѣ въ сочиненіи Ворошилова Критическій обзоръ ученія о раздѣленіи властей, 1872 г., нѣсколько устарѣвшемъ. Изъ иностранной литературы см. Fuzier-Herman La séparation des pouvoirs, 1880 г., Saint-Girons Essai sur la séparation des pouvoirs, 1881, Duguit La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789, 1894, Artur De la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions, 1905.

[2]) Эсменъ. Основныя начала констит. права, стр. 243.

друга. То, что неточно называютъ раздѣленіемъ властей, есть „разность въ сотрудничествѣ въ общей дѣятельности государства“ [1]).

Въ нѣмецкой литературѣ ученіе о раздѣленіи властей, вначалѣ встрѣченное сочувственно, подверглось затѣмъ сильной критикѣ, и уже Моль писалъ, что это ученіе всѣми оставлено въ наукѣ. Въ Германіи критиковали это ученіе, исходя главнымъ образомъ изъ пониманія его, какъ ученія о дѣленіи суверенитета государственной власти, полагая, что такая концепція не выдерживаетъ логической критики и въ частности не можетъ быть примѣнена къ объясненію государственно-правовыхъ отношеній въ германскихъ государствахъ, строй которыхъ основывается на началахъ единаго монархическаго суверенитета. Въ современной нѣмецкой литературѣ это ученіе понимается большей частью, какъ простое раздѣленіе труда между отдѣльными агентами государственной власти [2]). Но существуютъ ученія, въ которыхъ признается и политическое значеніе обособленія властей [3]).

Въ русской литературѣ на вопросѣ о раздѣленіи властей особенно останавливался Коркуновъ. Признавая важное значеніе распредѣленія трехъ основныхъ функцій государственной власти по особымъ органамъ въ цѣляхъ гарантіи противъ произвольныхъ дѣйствій этихъ органовъ, онъ предложилъ замѣнить ученіе о раздѣленіи властей ученіемъ о „совмѣстности властвованія“. Подъ совмѣстностью властвованія онъ понимаетъ: 1) распредѣленіе отдѣльныхъ функцій власти между самостоятельными органами, 2) отправленіе однѣхъ и тѣхъ же функцій нѣсколькими различными органами, (какъ это было, напримѣръ, въ древней римской республикѣ, гдѣ два консула, имѣя равную власть, могли взаимно останавливать распоряженія другъ друга, или какъ это имѣетъ мѣсто въ новыхъ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ функціи законодательной власти осуществляются совмѣстно двумя палатами парламента) и 3) отправленіе однимъ и тѣмъ же органомъ различныхъ функцій различными путями (на-

---

[1]) Дюги Конституціонное право, стр. 457.

[2]) См. Jellinek Gesetz und Verordnung, 1887, стр. 222

[3]) См G Meyer. Lehrbuch, стр 29, пр. 14.

примѣръ, изданіе абсолютнымъ монархомъ законовъ и указовъ различнымъ порядкомъ, или изданіе общихъ и учредительныхъ законовъ одними и тѣми же органами, но съ примѣненіемъ различныхъ формъ) [1]).

Это ученіе имѣетъ въ виду главнымъ образомъ установленіе гарантіи противъ произвольныхъ дѣйствій государственныхъ органовъ, отклоняясь отъ вопроса о главнѣйшихъ функціяхъ государства и наилучшемъ ихъ распредѣленіи. Для цѣлей, имъ преслѣдуемыхъ, могутъ быть предложены и еще нѣкоторыя мѣры, напримѣръ: организація отвѣтственности государственныхъ органовъ, организація административной юстиціи, контроль законодательныхъ палатъ, право петицій. Являясь одной изъ гарантій законности и свободы личной и общественной, раздѣленіе функцій власти между особыми органами не есть единственная гарантія этихъ началъ, а, съ другой стороны, это раздѣленіе преслѣдуетъ и другія цѣли: наиболѣе цѣлесообразное распредѣленіе особыхъ по своей природѣ актовъ дѣятельности государственной власти и обезпеченіе тѣмъ лучшаго функціонированія всего государственнаго механизма.

Законодательная, административная и юрисдикціонная функціи, различаясь матеріально, по содержанію своему, даютъ основаніе для раздѣленія разныхъ актовъ государственной власти на законы, административныя распоряженія и судебныя рѣшенія. Законами съ матеріальной точки зрѣнія, называются акты государственной власти, устанавливающіе общія правила для цѣлаго ряда однородныхъ случаевъ, административными же распоряженіями и судебными рѣшеніями—акты, касающіеся отдѣльныхъ, частныхъ, конкретныхъ случаевъ. Опредѣленіе закона, какъ абстрактнаго, общаго правила, мы встрѣчаемъ еще въ древности, напримѣръ, у Аристотеля и у римскихъ юристовъ (Папиніанъ говоритъ, напримѣръ, lex est commune praeceptum). Въ новое время ученіе о законѣ, какъ нормѣ общаго характера, въ отличіе отъ административнаго распоряженія, регулирующаго частные случаи, особенно ярко было развито Руссо. Большинство современныхъ ученыхъ опредѣляетъ законъ въ мате-

---

[1]) Коркуновъ Указъ и законъ, 1894 г, гл. IV, стр. 193 и сл. см. также его Государственное право, т. I, стр. 369 и сл.

ріальномъ смыслѣ, какъ норму общаго, и при томъ юридическаго характера, устанавливающую права и обязанности, административное же распоряженіе, какъ норму частнаго характера и лишенную юридическаго содержанія, касающуюся только техническихъ правилъ. Послѣднимъ признакомъ административное распоряженіе отличается и отъ судебнаго рѣшенія, сходясь съ нимъ въ регулированіи конкретныхъ случаевъ. Изъ новыхъ ученыхъ это ученіе оспаривается Лабандомъ и Еллинекомъ, указывающими, что общность содержанія является только наиболѣе часто встрѣчающимся, а не абсолютно необходимымъ признакомъ въ понятіи закона въ матеріальномъ смыслѣ. Приводя примѣры индивидуальныхъ законовъ, издаваемыхъ ad hoc, иногда для одного только случая, они говорятъ, что не общность содержанія, а наличность правовыхъ опредѣленій, юридическій характеръ акта, дѣлаютъ его закономъ. По поводу этого взгляда надо сказать, что индивидуальные законы являются сравнительно очень рѣдкимъ исключеніемъ [1]). Вообще же законы всегда понимаются, какъ общія абстрактныя положенія.

Изъ этого матеріальнаго понятія закона и распоряженія логически вытекаетъ требованіе, чтобы законодательные органы осуществляли бы только функціи созданія юридическихъ нормъ общаго характера, а административные только функціи установленія техническихъ нормъ частнаго характера. Но, такъ какъ такое требованіе въ жизни вполнѣ осуществлено быть не можетъ, и законодательнымъ органамъ часто вручаются, кромѣ установленія юридическихъ нормъ и различныя другія функціи, а административнымъ учрежденіямъ установленіе кромѣ техническихъ также и юридическихъ нормъ и при томъ иногда даже и общаго характера, то въ наукѣ, наряду съ ученіемъ о законѣ и распоряженіи въ матеріальномъ смыслѣ, развилось ученіе объ этихъ актахъ и въ формальномъ смыслѣ, гдѣ акты эти классифицируются не по содержанію ихъ, а по ихъ источнику, по органамъ, отъ которыхъ они исходятъ. Въ этомъ

---

[1]) Дюги. Конституционное право, стр. 216, считаетъ эти акты административными, полагая, что только общность, а не юридическое содержаніе характерно для понятія закона въ матеріальномъ смыслѣ.

отношеніи законами называются всѣ тѣ акты, которые издаются законодательными органами, административными распоряженіями—акты административныхъ органовъ и судебными рѣшеніями акта органовъ суда, внѣ зависимости отъ ихъ содержанія. Законодательные органы обсуждаютъ, напримѣръ, планъ государственнаго хозяйства, бюджетъ, разсматриваютъ главнѣйшія финансовыя мѣры въ государствѣ, постановляютъ рѣшенія относительно нѣкоторыхъ важнѣйшихъ правительственныхъ мѣръ. Всѣ эти акты законодательныхъ органовъ съ формальной точки зрѣнія будутъ законами, и это формальное понятіе закона имѣетъ большое практическое значеніе въ томъ смыслѣ, что всѣ акты законодательныхъ органовъ будутъ имѣть высшую юридическую силу въ отношеніи актовъ другихъ органовъ, внѣ всякой зависимости отъ содержанія тѣхъ и другихъ.

Правительственныя распоряженія не могутъ на дѣлѣ оставаться въ рамкахъ чисто техническихъ правилъ. Въ каждомъ государствѣ существуетъ рядъ актовъ общаго и юридическаго характера, которые, съ матеріальной точки зрѣнія являясь законами, издаются органами правительственной власти, но, не будучи формально законами, стоятъ по своей юридической силѣ ниже актовъ, изданныхъ въ законодательномъ порядкѣ. Монтескье назвалъ власть управленія исполнительной властью и, исходя изъ этого наименованія, одно время полагали, что задачей этой власти является лишь исполненіе законовъ. Но уже Штейнъ хорошо выяснилъ, что, называемая иногда исполнительной, правительственная власть должна не только исполнять законы, но также въ извѣстныхъ случаяхъ и развивать и дополнять ихъ. Осуществляя рядъ разнообразныхъ задачъ и сталкиваясь съ положеніями, которыя законы не могли предвидѣть и оставили безъ разсмотрѣнія, правительственная власть можетъ самостоятельно дѣйствовать, соблюдая лишь рамки закона и руководясь принципомъ цѣлесообразности [1]). Кромѣ чисто исполнительныхъ распоряженій органы администраціи издаютъ и, такъ называемые, организаціонные указы и распоряженія и инструкціи, которыми

---

[1]) См. Аншютцъ Юстиція и администрація Журн. М. Ю. за 1907 г. № 6—7. Евтихіевъ. Усмотрѣніе администраціи Ж. М. Ю. за 1910 г. № 5.

опредѣляется положеніе и дѣятельность государственныхъ учрежденій и, наконецъ, распоряженія, касающіяся также и гражданъ, обязательныя постановленія. Въ отношеніи всѣхъ этихъ актовъ правительственныхъ органовъ надо замѣтить, что ихъ юридическая сила стоитъ въ зависимости отъ іерархическаго положенія того органа, отъ котораго исходитъ данное распоряженіе, такъ что распоряженія низшихъ органовъ не должны противорѣчить распоряженіямъ высшихъ, подобно тому, какъ эти послѣднія—законамъ общимъ, а общіе законы—законамъ основнымъ. Соотношеніе понятій закона и распоряженія въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ таково, что, по общему правилу, матеріальные законы должны и издаваться въ формѣ законовъ, законодательными органами. Въ современныхъ представительныхъ государствахъ формальнымъ критеріемъ въ понятіи закона служитъ участіе въ его изданіи органовъ народнаго представительства, и, по общему правилу, эти органы должны вѣдать установленіемъ правовыхъ положеній общаго характера. Административные же органы должны имѣть своей компетенціей конкретные частные случаи. Изданіе общихъ правилъ съ юридическимъ содержаніемъ вручается имъ какъ бы въ видѣ исключенія. Многіе ученые видятъ здѣсь делегацію со стороны органовъ законодательной власти. Въ отдѣльныхъ случаяхъ путемъ особыхъ законовъ предоставляется органами законодательной власти органамъ власти правительственной издавать распоряженія общаго характера по отдѣльнымъ вопросамъ, или въ развитіе законовъ, ранѣе изданныхъ. Но это право распоряженій можетъ имѣть свое основаніе и въ учредительныхъ законахъ государства, предоставляющихъ органамъ правительственной власти иногда очень важныя полномочія. Однимъ изъ такихъ полномочій является, существующее въ нѣкоторыхъ государствахъ, право высшихъ правительственныхъ органовъ издавать административныя распоряженія съ временной силой закона, такъ называемое право „чрезвычайныхъ указовъ“, издаваемыхъ въ исключительныхъ случаяхъ, когда законодательные органы не функціонируютъ.

Въ ряду актовъ государственной власти важное мѣсто занимаютъ международные договоры. Являясь однимъ изъ

основныхъ источниковъ права международнаго, они нерѣдко имѣютъ большое значеніе и для внутренне-государственнаго права. Нѣкоторые изъ этихъ актовъ абстрактно-юридическаго содержанія являются матеріальными законами, тѣ же, для дѣйствительности которыхъ въ правѣ извѣстнаго государства требуется непремѣнное утвержденіе ихъ законодательными органами, будутъ имѣть значеніе и юридическую силу законовъ въ формальномъ смыслѣ [1]).

Государство въ лицѣ своихъ органовъ можетъ осуществлять, кромѣ функцій публичной власти, также и функціи, подлежащія регулированію частнаго, гражданскаго права Въ сферѣ частно-правовыхъ отношеній государство выступаетъ, какъ фискъ, казна Нѣкоторые писатели видятъ въ государствѣ какъ бы два лица — публичнаго и частнаго права, другіе полагаютъ, что, будучи единымъ лицомъ, государство является въ юридическихъ отношеніяхъ въ двухъ видахъ, какъ носитель публичной власти и какъ носитель имущественныхъ правъ [2]).

Даже многіе изъ писателей, отрицающихъ конструкцію государства, какъ субъекта права въ публично-правовыхъ отношеніяхъ, принимаютъ ее въ сферѣ отношеній гражданско-правовыхъ. Но слѣдуетъ признать, что государство юридически одно и то же лицо, обладающее, какъ публично-правовой, такъ и частно-правовой правоспособностью. Какъ справедливо указываетъ Флейнеръ [3]), здѣсь также нѣтъ раздвоенія, двухъ особыхъ лицъ, какъ нѣтъ этого и при существованіи нѣсколькихъ stationes fisci, каковые — не особые субъекты, а лишь отдѣленія, кассы одного общаго хозяйства государства. Въ частно-правовой сферѣ государство выступаетъ, какъ равная сторона въ отношеніяхъ къ

---

[1]) Подробности объ актахъ государственной власти см. въ слѣд. сочиненіяхъ: Коркуновъ. Указъ и законъ, 1894, Iellinek. Gesetz und Verordnung, 1887, Seligmann. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, 1886, Cahen. La loi et le reglement, 1903, Moreau Le réglement administratif, 1902, Hauriou. Precis de droit administratif, 1914

[2]) Дюги. Конституціонное право, стр. 61. Ср. Hatschek. Die rechtliche Stellung des Fiscus, 1899.

[3]) Fleiner. Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1911, стр. 44.

своимъ контрагентамъ, имѣя здѣсь не права власти, а права требованія и подчиняясь своимъ судамъ наравнѣ съ другими субъектами частнаго права.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

Населеніе и территорія государства.

Всѣ лица, живущія на территоріи извѣстнаго государства, составляютъ населеніе его и носятъ также названіе народъ. Этотъ послѣдній терминъ употребляется, какъ въ юридическомъ, такъ и въ соціальномъ значеніи. Съ юридической точки зрѣнія народомъ называется совокупность всѣхъ лицъ, подчиненныхъ господству одной и той же государственной власти. Въ этомъ отношеніи народъ надо отличать отъ народа въ смыслѣ извѣстнаго соціальнаго единства—націи. Терминъ нація, съ своей стороны, имѣетъ два значенія: нація въ культурномъ смыслѣ и нація въ смыслѣ этнографическомъ. Подъ націей въ культурномъ смыслѣ понимается совокупность людей, сплоченныхъ общностью историческихъ судебъ, традицій, потребностей и стремленій. Въ настоящее время совершенно справедливо считаютъ, что единство религіи, или, такъ называемыхъ, естественныхъ границъ, соединяющихъ извѣстную группу лицъ въ одно цѣлое, не могутъ служить критеріемъ для понятія націи въ культурномъ смыслѣ. Подъ націей въ этнографическомъ смыслѣ, иначе національностью, слѣдуетъ понимать совокупность людей, связанныхъ общностью естественнаго происхожденія и духовнымъ единствомъ, внѣшнимъ выраженіемъ каковыхъ служитъ единый языкъ [1]).

Нельзя смѣшивать, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые ученые (напримѣръ Блюнчли или Дюги), понятія націи и расы. Послѣднее понятіе шире перваго. На расы люди раздѣляются по цвѣту кожи (5 расъ: кавказская—бѣлая, монгольская—желтая, малайская—коричневая, американская (индѣйская)—красная и эѳіопская—черная). Каждая раса, въ

---

[1]) Ср. Чичеринъ. Курсъ государственной науки, Ч. I, Москва, 1894 г., стр. 4.

свою очередь, распадается на рядъ племенъ, слагающихся изъ націй съ родственными языками и, наконецъ, нація представляетъ собой единство на основѣ общности языка. Этотъ языкъ иногда является продуктомъ смѣшенія нѣсколькихъ, раньше бывшихъ самостоятельными, языковъ, такъ какъ націи нерѣдко образуются путемъ слянія нѣсколькихъ племенъ. (Современныя націи или національности англійская, французская, русская). Но во всякомъ случаѣ для націи въ смыслѣ этнографическомъ необходима наличность единаго языка, и такія образованія, какъ населеніе Швейцаріи или Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, представляя собой особую политическую организацію и извѣстный особый культурный типъ, будутъ являться народомъ въ юридическомъ смыслѣ и націей въ смыслѣ культурномъ, но не могутъ быть признаны націей въ этнографическомъ смыслѣ.

Въ XIX вѣкѣ большое значеніе въ наукѣ и въ жизни пріобрѣлъ, такъ называемый, національный принципъ—требованіе, чтобы отдѣльныя національности получили и особое независимое политическое существованіе. Идея эта въ литературѣ впервые была разработана извѣстной французской писательницей мадамъ Де-Сталь въ сочиненіи ея о Германіи (De l'Allemagne, 1810), а затѣмъ въ Германіи пропагандировалась извѣстнымъ философомъ Фихте въ его Рѣчахъ къ Германскому народу. Впослѣдствіи она разрабатывалась главнымъ образомъ въ итальянской литературѣ (особенно Манчини). Начавшись въ эпоху освобожденія Европы отъ господства Наполеона I, стремленіе отдѣльныхъ національностей къ политическому объединенію выразилось въ освобожденіи Греціи отъ турецкаго владычества, въ созданіи единаго итальянскаго королевства и единой германской имперіи, наконецъ—въ образованіи ряда балканскихъ государствъ: Румыніи, Сербіи, Болгаріи.

Въ виду невозможности во многихъ случаяхъ осуществить національный принципъ въ политической области, въ государствахъ со смѣшаннымъ національнымъ составомъ населенія этотъ принципъ провозглашается иногда въ смыслѣ извѣстной культурной самостоятельности отдѣльныхъ національностей въ составѣ государственнаго союза, въ видѣ признанія за отдѣльными народностями свободнаго развитія ихъ языка, религіи, бытовыхъ особенностей.

Населеніе государства распадается на подданныхъ и иностранцевъ. Нѣкоторые ученые, напримѣръ Лабандъ и Коркуновъ, полагаютъ, что различіе между подданными и иностранцами заключается въ томъ, что связь первыхъ съ государствомъ имѣетъ юридическій, а вторыхъ — фактическій характеръ. Фактическій характеръ связи иностранцевъ съ государствомъ они усматриваютъ въ томъ, что отношенія иностранцевъ къ государству обусловливаются простымъ фактомъ пребыванія ихъ на территоріи государства, а также въ томъ, что эти отношенія могутъ быть во всякое время свободно прекращены государствомъ путемъ высылки иностранцевъ изъ предѣловъ государственной территоріи. Этотъ взглядъ, какъ намъ кажется, нельзя признать правильнымъ. Отношенія государства къ иностранцамъ, по крайней мѣрѣ въ новое время, во всѣхъ цивилизованныхъ государствахъ нормируются правомъ и суть отношенія юридическія. То, что они возникаютъ въ зависимости отъ извѣстныхъ фактическихъ условій и болѣе или менѣе свободно могутъ быть прекращаемы волею государства, дѣлаетъ ихъ лишь менѣе устойчивыми, но не лишаетъ ихъ правового характера. И отношенія подданныхъ къ государству возникаютъ подъ вліяніемъ извѣстныхъ фактовъ: рожденія, вступленія въ подданство. Различіе между подданными и иностранцами состоитъ въ томъ, что у подданныхъ имѣется личная связь съ государствомъ, что надъ ними государство властвуетъ въ силу своего личнаго верховенства, тогда какъ господство его надъ иностранцами есть господство въ силу территоріальнаго верховенства [1]).

Иностранцы въ извѣстныхъ отношеніяхъ подчиняются праву того государства, въ предѣлахъ котораго они живутъ или имѣютъ недвижимое имущество [2]). Они поэтому иногда называются также подданными въ широкомъ смыслѣ слова. Въ Англіи ихъ часто называютъ временными подданными— subditi temporarii. Этотъ терминъ встрѣчается уже у Блэкстона. Но подчиненіе иностранцевъ государству обусловливается ис-

---

[1]) См. В. Гессенъ. Подданство, его установленіе и прекращеніе, т. I, 1909 г., стр. 108.

[2]) Иностранцы, не живущіе въ государствѣ, но владѣющіе въ немъ недвижимымъ имуществомъ, называются forenses.

ключительно территоріальнымъ началомъ, согласно правилу quidquid est in territorio est etiam de territorio. Подданные же въ тѣсномъ смыслѣ слова подчиняются законамъ своего государства, даже находясь внѣ его предѣловъ, въ силу личной связи съ нимъ. Связь подданныхъ съ государствомъ тѣснѣе и полнѣе, чѣмъ связь съ нимъ иностранцевъ. Подданные имѣютъ право пребыванія въ государствѣ и право на дипломатическую защиту за границей со стороны своего государства. Государство не должно изгонять своихъ подданныхъ изъ своихъ предѣловъ и не выдаетъ ихъ другимъ государствамъ для суда за совершенныя ими преступныя дѣянія. Эти начала терпятъ въ отдѣльныхъ случаяхъ исключенія, допускаемыя въ разной степени въ правѣ различныхъ государствъ, но, какъ общіе принципы, они характерны для опредѣленія подданства. Подданные обладаютъ политическими правами, правами участія въ управленіи государствомъ, каковыхъ иностранцы не имѣютъ. Они обязаны вѣрностью въ отношеніи своего государства и несутъ обязанность воинской повинности, отъ которой иностранцы свободны. Что касается различныхъ правъ и обязанностей частно-правового характера, то въ современныхъ государствахъ иностранцы по общему правилу за немногими исключеніями въ этомъ отношеніи уравнены съ подданными [1]) Такимъ образомъ, можно сказать, что иностранцы входятъ въ составъ населенія государства, но не входятъ въ составъ народа въ политико-юридическомъ смыслѣ этого слова.

Подданство, какъ особое юридическое отношеніе населенія къ государству, возникаетъ въ силу фактовъ, какъ зависящихъ, такъ и независящихъ отъ воли лицъ, становящихся подданными. Къ первымъ фактамъ относятся рожденіе и пріобрѣтеніе государствомъ населенной территоріи, ко вторымъ—вступленіе въ подданство (такъ называемая натура-

[1]) Въ средніе вѣка иностранцы подлежали многимъ ограниченіямъ и въ гражданско-правовой области. Имущество умершаго иностранца поступало въ казну монарха или въ пользу этой казны взималась съ него высокая пошлина (т. наз. jus albinagii, droit d'aubaine), при выѣздѣ изъ страны иностранцы облагались высокими сборами. Согласно особому береговому праву (droit de naufrage) государство могло присвоить себѣ суда иностранцевъ, потерпѣвшія крушеніе у его береговъ, и грузъ этихъ судовъ.

лизація) и бракъ для женщинъ. Раньше въ правѣ различныхъ государствъ господствовалъ принципъ вѣчности, неразрывности подданства, согласно правилу „разъ подданный, навсегда подданный“ (иначе nemo potest exuere patriam). Въ Англіи этотъ принципъ держался до 1870 года. Въ Швейцаріи онъ существуетъ и до сихъ поръ. Но въ настоящее время государства обыкновенно устанавливаютъ въ своемъ правѣ какъ условія вступленія въ подданство, такъ и условія выхода изъ него. Такъ какъ эти условія нерѣдко въ разныхъ государствахъ опредѣляются различно, то въ извѣстныхъ случаяхъ возможно существованіе смѣшаннаго подданства (sujets mixtes) или отсутствіе у лица подданства вообще (apolid) Такъ какъ подданство есть тѣсная личная связь человѣка съ государствомъ, то каждое лицо, собственно говоря, должно быть подданнымъ одного какого-либо государства. Нахожденіе въ подданствѣ нѣсколькихъ государствъ легко можетъ привести къ столкновенію правъ и обязанностей лица въ отношеніи этихъ государствъ и, въ случаѣ враждебныхъ дѣйствій между ними, поставить лицо, находящееся въ двойномъ подданствѣ, въ весьма ложное положеніе. Тѣмъ не менѣе, нѣкоторыя страны (Германія, Австрія, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты) допускаютъ въ своихъ законахъ сохраненіе стараго подданства при пріобрѣтеніи новаго, иначе существованіе двуподданства. Наличность двуподданства неизбѣжна въ, такъ называемыхъ, союзныхъ государствахъ, но тамъ оно не является ненормальнымъ и не создаетъ неразрѣшимыхъ противорѣчій, ибо, какъ союзъ, такъ и входящія въ него государства, являются членами одного и того же политическаго цѣлаго, выступающаго, какъ единый субъектъ, въ сферѣ международныхъ отношеній.

Главнѣйшимъ способомъ возникновенія подданства является рожденіе. Въ отношеніи условій подданства по рожденію существуетъ двѣ системы: территоріальная (jus soli) и національная (jus originis seu sanguinis). По первой системѣ подданство опредѣляется въ зависимости отъ того, на территоріи какого государства рождается лицо, безотносительно къ подданству его родителей. Такимъ образомъ, по этой системѣ дѣти иностранцевъ, родившіяся на территоріи государства, будутъ его подданными. Система

эта корни свои имѣетъ въ средневѣковыхъ феодальныхъ воззрѣніяхъ на населеніе, какъ на принадлежность территоріи. Она особенно была принята въ англійскомъ правѣ и примѣняется также американскими государствами. Въ Англіи она смягчена закономъ 1870 года въ томъ смыслѣ, что дѣти иностранцевъ, родившіяся въ Англіи, только предполагаются англійскими подданными до совершеннолѣтія, когда могутъ избрать подданство или по мѣсту своего рожденія, или по подданству родителей. По національной системѣ подданство лица опредѣляется подданствомъ [1]) его родителеи, внѣ зависимости отъ мѣста рожденія. Система эта принята, напримѣръ, въ Германіи, гдѣ подданство дѣтей опредѣляется подданствомъ отца, а внѣбрачныхъ дѣтей подданствомъ матери. Основныя начала національной системы приняты и въ большинствѣ другихъ государствъ, но обыкновенно съ извѣстными коррективами въ пользу допущенія территоріальнаго начала. Такимъ образомъ, напримѣръ, во Франціи и Италіи господствуетъ смѣшанная система: родившіеся отъ подданныхъ признаются подданными, но и родившіеся отъ иностранцевъ, постоянно проживающихъ въ государствѣ, также считаются подданными, во Франціи при условіи, что родители сами родились въ странѣ, въ Италіи, что они прожили въ ней не менѣе 10 лѣтъ. Во Франціи существованіе національной системы въ чистомъ видѣ привело къ образованію цѣлаго ряда поколѣній иностранцевъ, постоянно живущихъ въ странѣ, что и вызвало необходимость въ 1874 году перейти къ смѣшанной системѣ.

Пріобрѣтеніе государствомъ новой территоріи влечетъ за собой поступленіе въ его подданство населенія, живущаго на этой территоріи. Но обыкновенно населенію дается извѣстный срокъ, въ теченіе котораго оно можетъ заявить о желаніи сохранить прежнее подданство (это, такъ называемое, jus optionis, droit d'option). При этомъ лица, сдѣлавшія такое заявленіе, должны выселиться съ данной территоріи.

Добровольное вступленіе въ подданство государства

[1]) А не національностью ихъ, такъ что названіе этой системы не вполнѣ правильно.

называется натурализаціей. Оно всецѣло зависитъ отъ воли государства, каковое вполнѣ свободно отказать въ принятіи въ свое подданство. Натурализація есть правительственный актъ государства и ее нельзя конструировать, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые ученые, какъ договоръ лица съ государствомъ [1]). Весь институтъ подданства вообще не носитъ договорнаго характера, какъ это полагала естественно-правовая доктрина, а устанавливается односторонней волей государства, ex lege.

Въ прежнее время принятіе въ подданство было сопряжено съ большими формальностями и производилось обыкновенно актомъ законодательной власти. Теперь въ большинствѣ государствъ формальности значительно упрощены и натурализація осуществляется актами органовъ центральной правительственной власти.

Въ Германіи принятіе въ подданство совершается даже распоряженіемъ высшихъ мѣстныхъ правительственныхъ органовъ Законодательный порядокъ примѣняется въ Бельгіи, Голландіи и Румыніи.

Въ нѣкоторыхъ странахъ существуетъ различіе между большой и малой натурализаціей, заключающееся въ томъ, что только большая натурализація даетъ всѣ права гражданства, малая же — политическихъ правъ не сообщаетъ вовсе, а гражданскія съ нѣкоторыми ограниченіями. Этотъ порядокъ существуетъ въ Бельгіи, Италіи, Испаніи и Греціи и раньше существовалъ во Франціи, будучи тамъ отмѣненъ въ 1867 году. Въ Англіи существуютъ три порядка: 1) натурализація путемъ парламентскаго акта, 2) натурализація путемъ административнаго акта, установленная закономъ 1870 г. и являющаяся въ настоящее время общимъ, наиболѣе примѣняемымъ, путемъ для принятія въ подданство и 3) такъ называемая, денизація, въ силу которой особымъ актомъ короля иностранцу, продолжающему сохранять подданство своего государства, предоставляется право пользоваться гражданскими правами безъ сообщенія правъ политическихъ.

Для принятія въ подданство въ правѣ современныхъ

---

[1]) Таково, напримѣръ, мнѣніе Лабанда (См. его Staatsrecht, Bd I, § 18, стр. 153)

государствъ обыкновенно ставятся слѣдующія главнѣйшія условія: 1) необходимость прожить извѣстное время въ предѣлахъ государства или поселиться въ немъ, 2) достиженіе совершеннолѣтія, 3) неопороченность, 4) экономическая состоятельность, 5) свобода отъ воинской повинности или отбытіе ея въ государствѣ, подданнымъ котораго состоитъ лицо, желающее натурализоваться въ другомъ государствѣ. (По этому поводу государствами заключаются особыя картельныя конвенціи о непринятіи въ подданство лицъ, не выполнившихъ своихъ обязанностей по воинской повинности). Въ нѣкоторыхъ государствахъ (Венгріи. Швейцаріи) требуется согласіе правительства государства на выходъ изъ его подданства лица, желающаго натурализоваться въ этихъ государствахъ, чѣмъ устраняется возможность двуподданства.

Лица, входящія въ составъ населенія государства, носятъ названіе подданныхъ, разсматриваемыя со стороны ихъ подчиненія государству. Разсматриваемыя же, какъ субъекты, носители правъ, они называются гражданами. Граждане имѣютъ права не только въ отношеніи другъ къ другу, но и въ отношеніи къ государству, не только субъективныя частныя права, но и субъективныя публичныя права. Нѣкоторые писатели отвергаютъ существованіе субъективныхъ публичныхъ правъ, считая, что извѣстныя притязанія гражданъ въ отношеніи государства являются ничѣмъ инымъ, какъ рефлексомъ объективнаго государственнаго правопорядка [1]).

Но большинство современныхъ ученыхъ склоняется къ тому, что здѣсь мы имѣемъ такія же субъективныя права индивидуумовъ, какъ и права ихъ въ гражданско-правовой области.

Права эти имѣютъ и субъекта обязанности, каковымъ является въ данномъ случаѣ государство, какъ особое публично-правовое лицо, и въ правѣ современныхъ государствъ устанавливаются пути, способы защиты этихъ правъ, гарантіи ихъ осуществленія, чѣмъ они и отличаются отъ ре-

---

[1]) Таково мнѣніе Гербера въ его работѣ Ueber oeffentliche Rechte 1852, стр. 78, въ нашей литературѣ Шершеневича Общая теорія права, Вып. III, 1912 г., стр. 617.

флексовъ объективнаго права, при которыхъ лицо, получающее выгоду отъ существующаго положенія, не имѣетъ гарантированнаго притязанія на ненарушимость этого положенія

Публичныя права раздѣляются на: 1) права гражданской свободы, называемыя иногда также основными правами гражданъ или публичными правами въ тѣсномъ смыслѣ слова, 2) права на услуги со стороны государства и 3) права политическія [1])

Понятіе правъ гражданской свободы развилось сравнительно въ новое время [2]). Въ древности на нихъ не обращали вниманія, и если мнѣніе Бенжамена Констана, Шталя и Моля, что эти права въ древности вовсе не существовали и не совсѣмъ вѣрно, какъ это полагаетъ Еллинекъ, то во всякомъ случаѣ особаго значенія они не имѣли, въ виду того, что государство стояло на первомъ планѣ, и свобода гражданина понималась, какъ свобода политическая, участіе въ управленіи и жизни государства, а не свобода отъ воз-

---

[1]) О публичныхъ правахъ см. особенно Iellinek System der subjectiven oeffentlichen Rechte, 1892, (2-ое изд. 1905 г.). Въ русской литературѣ Гамбаровъ. Курсъ гражданскаго права, т. I, 1911, стр. 391 и Рождественскій. Теорія субъективныхъ публичныхъ правъ, 1913 г. Характеризуя субъективныя публичныя права гражданъ, Еллинекъ указываетъ, что они отличаются отъ частныхъ правъ тѣмъ, что непосредственно связаны съ личностью и, въ противуположность частнымъ правамъ, не имѣютъ независимаго отъ личности объекта. Публично-правовыя притязанія, по его мнѣнію, вытекаютъ изъ, признаннаго правопорядкомъ государственнаго союза, длящагося состоянія—status'a индивида. Еллинекъ различаетъ четыре такихъ статуса: 1) status subjectionis или passivus, 2) status libertatis или negativus, 3) status positivus и 4) status activus. Въ силу перваго status'a, состоянія подчиненности государству, граждане не имѣютъ притязаній къ государству, а лишь обязанности въ отношеніи къ нему, въ силу второго состоянія они пользуются правами требованія въ отношеніи государства не вторгаться въ извѣстную сферу ихъ дѣятельности, признанную свободной отъ вмѣшательства государственной власти—это область правъ гражданской свободы. Въ силу третьяго—позитивнаго состоянія возникаетъ у гражданъ притязаніе на услуги со стороны государства, на защиту съ его стороны, судебную и иную, и, наконецъ, въ силу четвертаго—активнаго статуса, граждане имѣютъ права требованія допущенія ихъ функціонировать отъ лица государства въ качествѣ его органовъ. Это область политическихъ правъ.

[2]) Изъ новыхъ работъ о правахъ гражданской свободы см. особ. Giese. Die Grundrechte, 1905.

дѣйствія его. Личное начало въ древнемъ мірѣ вообще было поглащено началомъ общественнымъ, связями родовыми, религіозными и, особенно надъ всѣмъ доминировавшими въ греко-римскую эпоху, началами государственными.

И въ средніе вѣка не образовалось понятія этихъ правъ, чему причиной было чрезмѣрное развитіе личнаго начала въ эту эпоху, смѣшеніе публичнаго права съ частнымъ и разрушеніе идеи государственнаго единства. Свобода здѣсь понималась не какъ начало, вытекающее изъ государственнаго правопорядка и связанное съ нимъ, а какъ элементъ противустоящій ему. Въ началѣ новаго времени развитіе абсолютизма также не давало возможности образоваться понятію правъ гражданской свободы. Впервые оно появляется въ XVII вѣкѣ. Какъ указалъ Еллинекъ [1]), впервые англійскіе сектанты (т. наз. конгрегаціоналисты и индепенденты) провозгласили, въ качествѣ естественныхъ, неприкосновенныхъ для государства, правъ гражданина, прежде всего свободу религіозную, а затѣмъ и рядъ другихъ правъ, съ давнихъ поръ развившихся въ Англіи въ качествѣ историческихъ правъ англичанъ. Когда въ концѣ второй англійской революціи эти права окончательно были признаны за англійскими гражданами биллемъ о правахъ 1689 года, ученіе о правахъ гражданской свободы развито было особенно Локкомъ, а затѣмъ извѣстнымъ юристомъ Блэкстономъ. Эти воззрѣнія о наличности у гражданъ особыхъ правъ свободной сферы дѣятельности, въ которую государство не должно вторгаться, были перенесены въ Америку англійскими колонистами и въ 1776 году были провозглашены въ видѣ особыхъ декларацій въ конституціяхъ образовавшихся въ Сѣверной Америкѣ штатовъ. Декларація эти, какъ указываетъ Еллинекъ, послужили прототипомъ знаменитой французской декларації правъ человѣка и гражданина, изданной въ эпоху великой французской революціи 26 августа 1789 года [2]). По образцу этой декларації вырабатывались и включались въ

---

[1]) Еллинекъ. Декларація правъ человѣка и гражданина, рус. пер., 1905 года.

[2]) Въ своей работѣ о декларации правъ 1789 г. Еллинекъ удачно оспариваетъ мнѣніе Жане о томъ, что эта декларація была отраженіемъ ученій Руссо. Взгляды Жане противъ Еллинекъ защищаетъ Бутми (см. Annales des sciences politiques, t XVII, 1902 г.).

конституціи различныхъ государствъ особыя опредѣленія о правахъ гражданъ. Изъ ученыхъ, особенно придававшихъ значеніе этимъ правамъ, надо указать Бенжамена Констана, который полагалъ, что все различіе между свободой у древнихъ и новыхъ народовъ въ томъ, что новые не только предоставили гражданамъ участіе въ государственной власти, но и ограничили всемогущество государства правами гражданъ. Въ этихъ правахъ онъ видѣлъ границу для государственнаго суверенитета. Послѣдующія ученія выяснили, что права гражданской свободы устанавливаются, какъ и вообще правопорядокъ въ государственномъ союзѣ, государственной властью. Съ паденіемъ естественно-правовой доктрины ихъ уже не разсматриваютъ, какъ самодовлѣющее начало, образующееся помимо государства, какъ прирожденное качество индивида. Но, будучи созданы государствомъ, эти права являются въ отношеніи лицъ, ими обладающихъ, именно субъективными правами. Нельзя признать справедливымъ мнѣніе Гербера, Лабанда, Зейделя, Лишоца и др., что здѣсь мы имѣемъ лишь болѣе подробное опредѣленіе общаго принципа „все, что не запрещено, дозволено“. Эти писатели считаютъ, что различныя постановленія о свободѣ гражданъ установлены потому, что раньше въ этомъ отношеніи существовали разнообразныя ограниченія, затѣмъ отмѣненныя. На самомъ же дѣлѣ, по ихъ мнѣнію, права эти имѣютъ не большее значеніе, чѣмъ, напримѣръ, право ѣсть или спать. На эти разсужденія совершенно справедливо возражалъ Коркуновъ [1]), указывавшій, что различіе здѣсь въ томъ, что правамъ ѣсть или спать не соотвѣтствуетъ ничья обязанность, правамъ же, напримѣръ, личной свободы, соотвѣтствуетъ обязанность государства въ лицѣ его органовъ не нарушать этихъ правъ, соединенная съ признанной объективнымъ правомъ возможностью для гражданъ, въ случаѣ нарушенія этихъ ихъ правъ, требовать удовлетворенія и защиты [2]).

---

[1]) Коркуновъ Русск. госуд. право, 1909 г., т. I, стр. 446. Его же. Сравнительный очеркъ государ права иностранныхъ державъ, 1906 г., стр. 92.

[2]) Нельзя считать, что права гражданской свободы не имѣютъ объекта, какъ это полагаютъ нѣкоторые ученые (напр. Еллинекъ). Объектомъ здѣсь будутъ дѣйствія органовъ государства, обязанныхъ не нарушать этихъ правъ и охранять ихъ.

Права гражданской свободы можно раздѣлить на права личнаго и общественнаго характера. Къ первымъ относятся: 1) личная свобода (свобода передвиженія и свобода отъ произвольныхъ арестовъ), 2) неприкосновенность жилища и переписки, 3) неприкосновенность собственности, 4) свобода промысловъ и занятій (куда войдетъ и свобода стачекъ, являющаяся однако уже и правомъ общественнаго характера). Религіозная свобода стоитъ посединѣ между правами личнаго и общественнаго характера (въ качествѣ свободы совѣсти являясь личнымъ правомъ, въ качествѣ свободы религіозныхъ союзовъ и религіозной пропаганды—правомъ общественнаго характера). Къ правамъ общественнаго характера относятся: 1) свобода слова, заключающая въ себѣ свободу печати и свободу преподаванія и 2) свобода собраній и союзовъ. Тогда какъ права гражданской свободы являются правами свободы отъ воздѣйствія государственной власти, права политическія состоятъ въ правѣ участія въ функціяхъ этой власти, въ правѣ распоряженія ею. Наконецъ права на услуги государства, являясь правами пользованія государственной властью и вообще государственной дѣятельностью, называются нѣкоторыми учеными правами „гражданскими“, каковой терминъ надо строго отличать отъ гражданскихъ правъ въ смыслѣ частно-правовыхъ полномочій. Права гражданской свободы предоставляются обыкновенно гражданамъ, но отдѣльныя изъ нихъ распространяются иногда и на иностранцевъ (напримѣръ, личная свобода, свобода религіозная). Гражданскія права или права на услуги государства по общему правилу распространяются и на подданныхъ, и на иностранцевъ (таковы: право пользованія услугами различныхъ государственныхъ учрежденій, право судебной защиты, но не дипломатической защиты, каковая дается только гражданамъ [1]). Что же касается правъ политическихъ, правъ участія въ законодательствѣ, управленіи

[1]) Сюда же можно причислить и право петицій, право подавать законодательнымъ органамъ различныя заявленія и просьбы. Нѣкоторые относятъ ихъ къ правамъ политическимъ, но они не заключаютъ въ себѣ права участія въ государственной власти, а только право обращенія къ этой власти. Ихъ также нельзя причислять и къ правамъ гражданской свободы, хотя они часто въ конституціяхъ стоятъ наряду съ послѣдними.

и судѣ (правъ государственной службы, избирательныхъ правъ по участію въ законодательныхъ органахъ и органахъ мѣстнаго самоуправленія), то эти права обыкновенно предоставляются только гражданамъ государства и при томъ не всѣмъ, а съ болѣе или менѣе значительными исключеніями. Въ современныхъ государствахъ замѣчается тенденція къ возможно большему расширенію круга гражданъ, пользующихся политическими правами, но, тѣмъ не менѣе, всегда существуетъ рядъ лицъ, лишенныхъ политическихъ правъ. Таковы, напримѣръ, лица недостигшія извѣстнаго возраста (политическое совершеннолѣтіе часто выше гражданскаго), осужденныя за извѣстныя преступленія, находящіяся въ крайней бѣдности и пользующіяся общественнымъ презрѣніемъ, а также въ отношеніи ряда отдѣльныхъ политическихъ правъ женщины и въ нѣкоторыхъ государствахъ неграмотные или даже неплатящіе опредѣленнаго налога или не имѣющіе имущества извѣстной стоимости. Граждане, обладающіе политическими правами, называются часто активными гражданами, не имѣющіе таковыхъ—пассивными гражданами. Политическія права характеризуются тѣмъ, что въ нихъ элементъ права тѣсно связанъ съ обязанностью. Чиновникъ не только имѣетъ право, но и обязанъ отправлять свои функціи, судья обязанъ судить, губернаторъ—управлять своей губерніей. При этомъ, какъ справедливо указываетъ Коркуновъ, въ силу присущаго имъ элемента обязанности, эти права имѣютъ всегда условный характеръ, осуществляясь только въ цѣляхъ того общественнаго интереса, для обезпеченія котораго они установлены. Администраторъ или судья не могутъ права своей власти осуществлять въ личныхъ интересахъ, напримѣръ, за взятки или какія-либо услуги, имъ дѣлаемыя. Въ отношеніи политическихъ избирательныхъ правъ очень часто не связываютъ ихъ съ обязанностью ихъ осуществленія. Это не лишаетъ, однако, эти права характера правъ политическихъ, такъ какъ таковое отступленіе дѣлается изъ соображеній чисто-практическаго свойства, а именно, что при извѣстной почетности этихъ правъ и распространеніи ихъ на значительное количество гражданъ уклоненіе отдѣльныхъ лицъ отъ пользованія ими не будетъ имѣть существеннаго значенія для осуществленія общественнаго интереса, преслѣдуемаго этими

правами. Съ другой стороны, въ нѣкоторыхъ политическихъ правахъ элементъ обязанности настолько силенъ, что они понимаются прежде всего, какъ обязанности или повинности.

Таковы обязанность быть присяжнымъ засѣдателемъ въ судѣ или воинская повинность. Будучи серьезными обязанностями, онѣ одновременно являются и важными правами гражданъ участвовать въ отправленіи судебной власти и въ защитѣ отечества.

Обязанности подданныхъ состоятъ въ: 1) вѣрности государству, 2) повиновеніи ему и его правопорядку, 3) обязанности уплаты налоговъ, 4) обязанности несенія въ пользу государства различныхъ повинностей — личныхъ и имущественныхъ. Нѣкоторые писатели отрицаютъ наличность особой обязанности вѣрности, полагая, что обязанность быть вѣрнымъ государству сводится къ обязанности ничего не предпринимать во вредъ ему и, такимъ образомъ, совпадаетъ съ обязанностью повиновенія. Но понятіе вѣрности шире понятія повиновенія. Въ него входитъ обязанность не только подчиняться государству, но и всемѣрно содѣйствовать его задачамъ, поддерживая существующій строй и власть государства [1]). Обязанность вѣрности подтверждается обычно присягой гражданъ, хотя существуетъ и помимо этого. Нарушеніе вѣрности карается, какъ государственная измѣна. Повиновеніе государству есть исполненіе его законовъ и подчиненіе распоряженіямъ его властей. Подчиненіе это, однако, является не безусловнымъ, а закономѣрнымъ до тѣхъ поръ, пока органы государства дѣйствуютъ въ границахъ права. Произвольнымъ ихъ распоряженіямъ граждане могутъ оказать неповиновеніе и даже сопротивленіе. Послѣднее, по мнѣнію новыхъ ученыхъ, допускается, по аналогіи съ институтомъ необходимой обороны въ уголовномъ правѣ, лишь въ случаѣ прямого, непосредственнаго нападенія на личность или имущество гражданъ и лишь во время самаго нападенія. Принужденіе органовъ государ-

---

[1]) Ср Чичеринъ. Курсъ государственной науки, т. I. Общее государственное право, 1894 г., стр. 237, который полагаетъ, что и „донесеніе о преступныхъ дѣйствіяхъ составляетъ несомнѣнную гражданскую обязанность, проистекающую изъ вѣрности“.

ства къ исполненію ихъ функцій, нападеніе на нихъ послѣ совершенія ими неправомѣрныхъ дѣяній, а также противодѣйствіе дѣятельности этихъ органовъ въ случаяхъ, когда они не совершаютъ непосредственнаго нападенія на личность и имущество гражданъ, недопустимы Средствомъ для возстановленія закономѣрнаго порядка въ этихъ случаяхъ должно быть обращеніе къ судебной власти или высшимъ органамъ государства.

Населеніе государства въ соціальномъ отношеніи распадается на различныя общественныя группы, называемыя классами. Классы—созданіе бытовыхъ условій. По классамъ населеніе группируется вполнѣ свободно, въ зависимости отъ образованія, экономическаго положенія, рода занятій и проч. (классы—образованные и необразованные, классы имущіе и неимущіе, классы военныхъ, торговцевъ, ремесленниковъ и рабочихъ, землевладѣльцевъ и земледѣльцевъ и т. под.). Въ противуположность классамъ, группировка населенія по сословіямъ является не свободной, а создаваемой правомъ, группировкой юридической. Отличительнымъ признакомъ сословнаго строя является раздѣленіе населенія по правамъ и обязанностямъ, закрѣпляемымъ за членами извѣстной группы правопорядкомъ даннаго государства и переходящимъ наслѣдственно. Нѣкоторые считаютъ характернымъ для понятія сословія также корпоративную организацію, но этотъ взглядъ нельзя признать правильнымъ. Корпоративный строй является однимъ изъ характерныхъ признаковъ сословнаго строя, всегда присущимъ ему на высшихъ ступеняхъ его развитія, но не непремѣннымъ условіемъ для существованія сословія вообще. Сословія обыкновенно не бываютъ вполнѣ замкнутыми группами. Доступъ въ нихъ новыхъ членовъ и выходъ изъ нихъ хотя и затрудненъ, но возможенъ. Въ этомъ отношеніи сословія отличаются отъ кастъ, совершенно замкнутыхъ группъ населенія, существовавшихъ въ государствахъ древняго Востока и особенно развитыхъ въ Индіи. Переходъ изъ касты въ касту совершенно невозможенъ. Кастовый строй, тѣсно связываясь съ государственной организаціей, вытекалъ изъ религіозныхъ воззрѣній, господствовавшихъ въ этихъ древнихъ государствахъ, являвшихся, такъ называемыми, теократіями.

Сословія особое развитіе получили въ Западной Европѣ въ средніе вѣка, когда тамъ образовались три сословія: дворянство, духовенство и городское сословіе, буржуазія, называвшееся также иногда третьимъ сословіемъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, гдѣ не было крѣпостного права, къ нимъ, въ качествѣ четвертаго сословія, присоединялось сословіе крестьянское. Сословія образовались изъ классовъ. Превративъ свою профессію въ наслѣдственную, они, путемъ договоровъ съ государственною властью, закрѣпили за собой рядъ политическихъ и гражданскихъ правовыхъ наслѣдственныхъ привиллегій, сословную корпоративную организацію и сословное представительство при главѣ государства для содѣйствія ему въ управленіи государствомъ.

Весь строй средневѣковаго государства характеризовался извѣстнымъ дуализмомъ главы государства и его правительственныхъ органовъ, съ одной стороны, и сословій съ ихъ особыми правами, съ другой. Политическое значеніе сословій постепенно падаетъ съ развитіемъ абсолютизма. Въ новое время сословія, начиная съ великой французской революціи 1789 года, постепенно уничтожаются въ Западно-Европейскихъ государствахъ, и сословный строй остается только въ Россіи, являясь здѣсь искусственнымъ созданіемъ государственной власти, установленнымъ, главнымъ образомъ, законодательствомъ эпохи Петра I и Екатерины II. Въ Западно-же Европейскихъ странахъ изъ сословій остается лишь одно дворянское сословіе. Съ постепеннымъ уничтоженіемъ сперва политическихъ, а затѣмъ и гражданскихъ привиллегій дворянъ, дворянство въ новое время есть лишь почетное наименованіе. Но въ нѣкоторыхъ государствахъ оно раздѣляется на низшее и высшее, при чемъ высшее имѣетъ и нѣкоторыя существенныя привиллегіи не только гражданско-правового, но и политическаго характера

Въ Англіи, кромѣ рядового дворянства, называемаго джентри, существуетъ еще высшая аристократія, перы или лорды. Главное значеніе этой аристократіи политическое, заключающееся въ наслѣдственномъ правѣ засѣдать въ верхней палатѣ парламента. Званіе лорда всегда соединяется съ извѣстнымъ титуломъ—герцога, графа, маркиза, виконта, барона. Титулъ и преимущества перства всегда переходятъ только къ одному изъ наслѣдниковъ лорда въ

порядкѣ маіората, будучи связаны обыкновенно съ наслѣдованіемъ опредѣленнаго земельнаго владѣнія. Въ Германіи дворянство раздѣляется на низшее (der niedere Adel) и высшее (der hohe Adel) Члены высшаго дворянства (называемые Standesherren) являются потомками прежде бывшихъ владѣтельныхъ домовъ Германіи, такъ называемыхъ, медіатизированныхъ князей, лишенныхъ своихъ владѣній. Въ Германіи они въ силу союзнаго акта 1815 года пользуются слѣдующими правами. 1) правомъ равнородства (Ebenbürtigkeit) съ членами царствующихъ династій, въ силу какового они могутъ вступать въ бракъ съ послѣдними, 2) правомъ старшихъ представителей фамиліи засѣдать въ верхнихъ палатахъ законодательныхъ органовъ тѣхъ германскихъ государствъ, подданными которыхъ они являются, 3) правомъ свободы отъ воинской повинности, 4) правомъ семейной автономіи (установленія правилъ для семейныхъ и имущественныхъ отношеній отдѣльныхъ фамилій), 5) правомъ особыхъ третейскихъ судовъ (такъ наз. аустрегальная юстиція) изъ членовъ сословія для разрѣшенія фамильныхъ споровъ. Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ высшее дворянство, кромѣ того, пользуется отдѣльными привиллегіями по уплатѣ налоговъ.

Высшее дворянство существуетъ также въ Австріи, но тамъ оно пользуется меньшими привиллегіями, чѣмъ въ Германіи, имѣя ихъ не въ силу союзнаго акта 1815 года, который въ Австріи не былъ обнародованъ, а въ силу австрійскаго имперскаго права. Обладая и тамъ правомъ равнородства и правомъ засѣдать въ верхней палатѣ, члены его не пользуются свободой отъ воинской повинности и привиллегіями въ налоговомъ обложеніи. Дворянство не существуетъ въ республикахъ Исключеніе представляетъ Франція, гдѣ дворянство, уничтоженное при первой и второй республикахъ и возстановлявшееся затѣмъ при возвращеніи Франціи къ монархическому устройству, законодательствомъ третьей республики не было отмѣнено, такъ что въ нынѣшней французской республикѣ существуетъ дворянство и титулы. Изъ монархическихъ странъ нѣтъ дворянства въ Бельгіи и въ балканскихъ государствахъ.

Территоріей государства называется то пространство, въ предѣлахъ котораго государство осуществляетъ свою власть

(territorium est locus in quo quis imperium habet). Въ этомъ смыслѣ территоріей называется не только извѣстное пространство земли, но и воды, воздуха, а также подземное пространство, однимъ словомъ, вся та область, гдѣ государство можетъ осуществлять свою дѣятельность. Объемъ территоріи опредѣляется границами ея. Различаются границы естественныя, созданныя природой — горы, рѣки, моря, и искусственныя, установляемыя соглашеніями государствъ и опредѣляемыя особыми знаками. Если государства раздѣляются горами, то границей считается линія, образующая хребетъ горъ или линію водораздѣла. Въ отношеніи рѣкъ несудоходныхъ границей считается линія, проходящая посединѣ рѣки, въ отношеніи же судоходныхъ рѣкъ—линія проходящая по фарватеру (тальвегу) рѣки.

Въ отношеніи морской границы принято, какъ общее правило, что прибрежное государство простираетъ свою власть надъ моремъ на разстояніи пушечнаго выстрѣла (это начало было формулировано еще въ XVIII вѣкѣ голландскимъ юристомъ Бинкерсгукомъ: terrae dominium finitur, ubi finitur armorum vis или quousque mari a terra imperari potest). Обыкновенно принято устанавливать морскую границу въ 3 морскихъ англійскихъ мили отъ берега, считая отъ самаго низкаго уровня воды при отливѣ, но, въ виду того, что современныя орудія стрѣляютъ дальше, отдѣльныя государства устанавливаютъ и болѣе далекую границу на морѣ (до 5 миль, русск. зак. 10 дек. 1909 г. даже 12 миль) Съ развитіемъ воздухоплаванія является вопросъ о границахъ государства въ воздушномъ пространствѣ, и онъ разрѣшается по аналогіи съ границами власти государства въ отношеніи нѣдръ земли, въ томъ смыслѣ, что власть эта простирается вверхъ и внизъ, ограничиваясь лишь предѣлами возможности ея осуществленія. Къ составу государственной территоріи принадлежатъ также военныя суда государства. Все, совершающееся на нихъ, почитается совершеннымъ въ предѣлахъ государства. Въ силу извѣстной фикціи внѣземельности (экстерриторіальности) отъ подчиненія власти государства изъяты, пребывающіе на его территоріи, главы другихъ государствъ, дипломатическіе ихъ представители — послы, а также иностранныя войска дружественной державы. Всѣ они почитаются, какъ бы на-

ходящимися на территоріи своего государства и подчиняются его праву.

Составъ, положеніе и пространство государственной территоріи имѣютъ большое соціальное значеніе, опредѣляя собой земледѣльческій, промышленный или торговый строй государства, бо́льшую или мéньшую безопасность его отъ нападеній сосѣдей и вообще все его историческое развитіе. Островное положеніе Англіи и сравнительная безопасность ея отъ сосѣдей дали возможность этому государству посвятить много вниманія развитію своихъ учрежденій и создали изъ него первоклассную морскую державу. Положеніе на пути изъ Азіи въ Европу не разъ подвергало Россію нашествію различныхъ народовъ, привело къ завоеванію ея татарами и надолго задержало ея внутреннее развитіе. Обширныя же плодородныя равнины ея территоріи сдѣлали изъ нея страну земледѣльческую, а положеніе посреди сильныхъ сосѣдей заставило населеніе тѣсно сплотиться подъ руководительствомъ единой сильной монархической власти.

Нѣкоторые ученые, какъ мы уже знаемъ, полагаютъ, что государство можетъ существовать и безъ связи съ опредѣленной земельной территоріей. Въ доказательство этого приводятъ примѣръ еврейскаго народа во время сорокалѣтняго странствованія его въ пустынѣ, германскихъ племенъ во время великаго переселенія народовъ и вообще различныхъ кочевыхъ народовъ, такъ называемыхъ, номадовъ. Если считать, что государствомъ слѣдуетъ называть всякую общественную группу, не подчиненную какой-либо посторонней власти, то, конечно, тогда надо будетъ признать государствомъ всякое племя, всякую орду, кочующія съ мѣста на мѣсто. Но правильнѣе, кажется намъ, полагать, что эти организаціи являются лишь зачатками государственнаго союза. Онѣ существеннымъ образомъ всѣмъ своимъ строемъ и бытомъ отличаются отъ народа, организованнаго въ границахъ опредѣленной территоріи, что накладываетъ отпечатокъ на всю его жизнь. Совершенно справедливо говоритъ по этому поводу Шалландъ: „Если мы формаціи послѣдняго рода назовемъ государствомъ, то подъ этотъ терминъ подводить и союзы перваго рода представляется несомнѣнной натяжкой, лишаю-

щей самое понятіе государства опредѣленности и устойчивости“ [1])“.

Что касается юридическаго значенія территоріи, то въ этомъ отношеніи существуетъ двѣ теоріи. Одна понимаетъ территорію, какъ объектъ государственнаго властвованія, другая считаетъ ее границей этого властвованія. Первая теорія, болѣе старая, корни свои имѣетъ въ средневѣковыхъ ученіяхъ, въ которыхъ, начиная уже съ глассаторовъ, мы встрѣчаемъ отождествленіе правъ государя въ отношеніи территоріи съ правами частной земельной собственности.

Государь въ средніе вѣка считался и назывался верховнымъ собственникомъ всѣхъ земель его государства, и это воззрѣніе еще до сихъ поръ сохраняется въ англійскомъ публичномъ правѣ. Право его на территорію носило наименованіе dominium directum, а право частной собственности подданныхъ на землю, называлось dominium utile. Нѣкоторые средневѣковые ученые, правда, полагали, что dominium directum государя отличается по своему содержанію отъ права частной собственности, являясь правомъ высшей юрисдикціи и покровительства въ отношеніи всѣхъ вассаловъ и подданыхъ, живущихъ на территоріи государства, но бо́льшее значеніе имѣлъ взглядъ, что, наряду съ jurisdictio vel protectio, состоящими въ рядѣ полномочій по управленію, въ правахъ территоріальной власти государя заключаются и чисто вещные элементы права пользованія и распоряженія территоріей.

Извѣстенъ разсказъ о томъ, какъ императоръ Фридрихъ Барбаросса обратился къ двумъ знаменитымъ юристамъ XII вѣка, глассаторамъ Булгару и Мартину, съ вопросомъ, въ какомъ смыслѣ надо понимать наименованіе императора dominus mundi? Булгаръ растолковалъ этотъ терминъ въ смыслѣ лишь верховной юрисдикціи императора, Мартинъ же въ смыслѣ принадлежности императору дѣйствительныхъ правъ собственности въ отношеніи всѣхъ земель имперіи, каковой отвѣтъ больше понравился императору, подарившему за него Мартину лошадь. Булгаръ же не получилъ

[1]) Шалландъ. Юридическая природа территоріальнаго верховенства, т I, 1903 г, стр. 19. Ср. Rehm Allg. Staatslehre, стр. 37.

лошади и утѣшился каламбуромъ: „amisi aequum quia dixi aequum, quod non fuit aequum“. Въ дальнѣйшемъ это ученіе о dominium directum переходитъ въ ученіе о dominium eminens государя. Dominium directum, противуполагаясь dominium utile, вытекало изъ вассальныхъ феодальныхъ отношеній. Съ ихъ ослабленіемъ и съ постепеннымъ усиленіемъ публично-правовой власти монарха начинаетъ устанавливаться различіе между его imperium и dominium. Послѣднее продолжаетъ, однако, конструироваться въ видѣ особаго права собственности—dominium eminens, изъ котораго, начиная съ Гроція, выводятъ и право монарха на отчужденіе земли для государственныхъ цѣлей, и право конфискаціи ея.

Эти частно-правовыя конструкціи уже не имѣютъ приверженцевъ въ наукѣ Но среди новыхъ юристовъ мы встрѣчаемъ воззрѣніе, особенно развитое Гербромъ и Лабандомъ[1]), что, кромѣ права повелѣвать людьми, живущими на его территоріи, государство обладаетъ еще особымъ „правомъ на территорію“, каковое они называютъ „государственно-правовымъ вещнымъ правомъ“. Теорія территоріи, какъ объекта государственнаго властвованія, имѣетъ нѣсколько модификацій, начиная со старой конструкціи Зейделя, съ его полнымъ отрицаніемъ личнаго характера государства и признаніемъ территоріи вмѣстѣ съ населеніемъ объектомъ власти правителя, и кончая Гейльборномъ, который, слѣдуя новому въ теоріи права пониманію природы вещныхъ отношеній, какъ отношеній не къ вещамъ, а по поводу вещей къ лицамъ, строитъ ученіе о территоріи, какъ особомъ, „абсолютномъ“ правѣ государства, какъ объектѣ его властвованія, такого характера, что оно имѣетъ возможность требованія въ отношеніи всѣхъ и каждаго уваженія этого его права [2])

Въ противуположность этой теоріи въ новое время выраба-

---

[1]) Gerber. Grundzüge, 2-ое изд, стр. 63, Laband. Staatsrecht, т. I, 4 ое изд., стр. 174.

[2]) Heilborn. System des Völkerrechts, 1896, стр. 32 и слѣд. Въ русской литературѣ теоріи территоріи объекта придерживается изъ старыхъ писателей Чичеринъ, Курсъ государственной науки, т. I, гл. V, стр. 50 и слѣд. Изъ новыхъ Лазаревскій, Рус. Гос. право, 3-е изд., стр. 50. Во французской—Proudhon, Traité du domaine public, 2-ое изд., 1844 г. и изъ новыхъ Hauriou, Principes de droit public, 1910. Изъ нѣмецкихъ ученыхъ можно назвать въ качествѣ приверженцевъ ея Борнгака и Гарейса.

тывается и, можно сказать, становится господствующей теорія, рѣшительнѣйшимъ образомъ отрицающая за территоріей характеръ объекта, какого-либо вещнаго права. Эта теорія въ западно-европейской литературѣ связывается съ именемъ нѣмецкаго ученаго Фрикера. Но еще раньше, чѣмъ Фрикеръ, ее разработалъ русскій ученый, профессоръ кіевскаго университета, Незабитовскій. Въ своей работѣ „Ученіе публицистовъ о междугосударственномъ владѣніи", вышедшей въ 1860 году [1], онъ впервые развиваетъ взглядъ, что государство властвуетъ въ предѣлахъ территоріи, но не надъ территоріей, и что территорія является не предметомъ, а предѣломъ державной власти государства. Ту же мысль проводитъ и Фрикеръ [2], указывая, что юридическое значеніе территоріи заключается въ томъ, что она, будучи границей государственнаго властвованія надъ людьми, опредѣляетъ собой область исключительнаго осуществленія государственной власти, что онъ называетъ „непроницаемостью" государственной территоріи. Эта теорія, изъ приверженцевъ которой во Франціи можно назвать Дюги, въ Германіи—Георга Мейера и Еллинека, въ Россіи—Коркунова [3], Кокошкина, Шалланда, вообще въ послѣднее время становится все болѣе и болѣе популярной [4].

Развивая ее, Еллинекъ говоритъ, что публичная власть государства есть всегда власть надъ людьми. Это всегда imperium, а не dominium. Imperium это власть повелѣвать, повелѣвать же можно только людьми. Поэтому власть государства въ отношеніи территоріи есть лишь рефлексъ его личнаго господства. По этой теоріи территорія есть составной элементъ государственной личности черезъ посредство ея населенія.

---

[1]) Незабитовскій. Собраніе сочиненій. Кіевъ. 1884 г.

[2]) Fricker. Vom Staatsgebiet, 1867 и Gebiet und Gebietshoheit, 1901.

[3]) См. его Рус Гос. право, т. I, 1909 г. стр. 47. Въ Сравнит. очеркѣ госуд. права иностранныхъ державъ ч. I, 1906 г., гл. III, стр. 51 и слѣд. онъ признаетъ, однако, право государства на территорію (dominium eminens).

[4]) Впрочемъ, главнымъ образомъ въ государственномъ правѣ. Въ правѣ международномъ продолжаетъ господствовать теорія „территоріи—объекта". Ея придерживаются такіе извѣстные международники, какъ Ривье, Кальво, Мартенсъ. Теорія „территоріи—границы" изъ представителей международнаго права раздѣляется Листомъ. См. его Международное право, рус. пер., 3-е изд., 1912 г., стр. 94.

Она является субъективнымъ элементомъ государства, и поэтому, напримѣръ, нападеніе на территорію государства надо считать посягательствомъ на самую личность государства, а не на объектъ его господства. Исключительность или непроницаемость государственной территоріи выражается съ положительной стороны въ томъ, что власти государства подчиняются всѣ находящіеся на его территоріи, какъ подданные, такъ и иностранцы, съ отрицательной же въ томъ, что въ предѣлахъ государственной территоріи не можетъ проявляться власть другого государства, что на одной и той же территоріи можетъ осуществляться власть только одного государства. Изъ этой теоріи логически вытекаетъ, какъ требованіе „нераздѣльности“ государственной территоріи, такъ и требованіе „неотчуждаемости“ ея. Представленіе о территоріи, какъ объектѣ власти государства, легко мирилось съ раздробленіемъ и отчужденіемъ территоріи, каковая въ средніе вѣка дарилась, продавалась, отдавалась въ приданое, что совершенно несовмѣстимо съ взглядомъ на территорію, какъ элементъ личности государства.

Со времени первой французской конституціи 1791 года, впервые провозгласившей принципъ единства и нераздѣльности королевства, мы встрѣчаемъ въ цѣломъ рядѣ конституцій западно-европейскихъ государствъ аналогичныя постановленія. Но на практикѣ начало неотчуждаемости территоріи не можетъ быть вполнѣ проведено.

Уступки частей территоріи одного государства другому встрѣчаются и въ новое время. (Франція, напримѣръ, послѣ войны 1870—71 г.г. уступила Германіи Эльзасъ и Лотарингію, Россія послѣ войны 1905 г. уступила Японіи южную часть острова Сахалина). Во многихъ государствахъ опредѣляется въ конституціяхъ, что отчужденіе частей территоріи можетъ быть произведено только законодательнымъ порядкомъ.

Пріобрѣтеніе государствомъ территоріи совершается или путемъ оккупаціи свободныхъ земель, или путемъ завоеванія, или путемъ добровольной уступки (цессіи) территоріи однимъ государствомъ другому. Но всѣ эти способы, по воззрѣнію представителей теоріи „территоріи—границы“, суть способы публично-правового характера. Уступается всегда власть надъ лицами въ предѣлахъ извѣстныхъ территоріальныхъ границъ, а не какое-либо вещное право.

Иногда встрѣчаются способы уступки территоріи въ видѣ актовъ, напоминающихъ гражданско-правовыя сдѣлки: продажу, мѣну, аренду территоріи (такъ напримѣръ, въ 1867 году Россія уступила Сѣверо-Американскимъ Соединеннымъ Штатамъ свои владѣнія въ Америкѣ—Аляску за 7.200.000 долларовъ, а въ 1875 г. уступила Японіи группу Курильскихъ острововъ за южную часть острова Сахалина. Въ 1898 году Китай уступилъ въ арендное пользованіе Россіи Портъ-Артуръ и Таліенвань, Англіи—Вей-Хай-Вей и Германіи—Кіао-Чау).

Но и эти всѣ способы, по мнѣнію новой теоріи, могутъ быть объяснены, какъ передача правъ осуществленія власти надъ лицами въ извѣстной территоріи, а не вещныхъ правъ.

Во второй половинѣ XIX вѣка былъ выставленъ принципъ необходимости при уступкѣ территоріи однимъ государствомъ другому согласія на эту уступку населенія присоединяемой территоріи, получаемаго путемъ плебесцита, опроса этого населенія. Этотъ принципъ, поддерживавшійся Наполеономъ III и извѣстнымъ итальянскимъ министромъ Кавуромъ, особенно является справедливымъ, если принимать ученіе, что при территоріальныхъ уступкахъ въ сущности передается власть надъ населеніемъ, а не вещныя права. Плебесцитъ примѣнялся въ Италіи въ эпоху ея объединенія (съ 1860 по 1870 г.г.), онъ былъ примѣненъ при уступкѣ Италіей Франціи Савойи и Ниццы въ 1860 г. и при присоединеніи Іоническихъ острововъ къ Греціи въ 1863 году. Послѣдней попыткой использовать его было установленіе соглашенія между Австріей и Пруссіей по пражскому миру 1866 года, что для присоединенія сѣверныхъ округовъ Шлезвига къ послѣдней необходимо примѣненіе плебесцита. Условіе это Пруссіей выполнено не было и въ 1878 году по соглашенію ея съ Австріей было отмѣнено. Съ тѣхъ поръ различныя уступки территоріи происходили безъ примѣненія плебесцита. Въ современной наукѣ ученые романскихъ странъ защищаютъ необходимость примѣненія плебесцита при территоріальныхъ уступкахъ, германскіе же ученые высказываются противъ такового плебесцита Съ юридической точки зрѣнія примѣненіе его вызываетъ серьезныя возраженія, высказанныя извѣстнымъ русскимъ между-

народникомъ Мартенсомъ [1]). Часть государства не можетъ ограничивать волю цѣлаго. Разъ государство въ лицѣ его компетентныхъ органовъ заключаетъ трактатъ, то этимъ юридически связывается все населеніе его. На дѣлѣ примѣненіе этого принципа во всѣхъ случаяхъ могло бы поставить государство въ очень затруднительное положеніе, напримѣръ, когда оно не можетъ болѣе продолжать войну и согласно на территоріальныя уступки, а населеніе территоріи подлежащей уступкѣ высказывается противъ таковой. Въ исторіи плебесцита мы видимъ, что онъ примѣнялся лишь тогда, когда ясенъ былъ положительный его результатъ. Какъ извѣстный коррективъ непримѣненія плебесцита является, упоминавшееся уже, предоставляемое населенію въ теченіе извѣстнаго срока, право выбора подданства съ выселеніемъ изъ уступаемой территоріи (droit d'option). Старая теорія изъ принимаемаго ею верховнаго вещнаго права государства на территорію выводила такіе институты, какъ: 1) право обложенія налогами собственниковъ земель, 2) право экспропріаціи земель для общеполезныхъ цѣлей и 3) права государства на никому не принадлежащія въ частную собственность безхозяйныя земли. Возражая противъ этого взгляда, приверженцы новой теоріи „территоріи—границы“ полагаютъ, что здѣсь нельзя видѣть ничего иного, какъ примѣненія общаго начала господства, imperium'а государства въ отношеніи его подданныхъ, въ силу котораго для осуществленія своихъ задачъ оно и установляетъ налоги, и изъемлетъ извѣстныя имущества изъ частнаго обладанія, и завладѣваетъ безхозяйными вещами Этотъ взглядъ надо признать правильнымъ. Государство можетъ облагать налогами и собственниковъ движимыхъ вещей и въ извѣстныхъ случаяхъ экспропріировать и ихъ имущество. Всѣ эти его полномочія вытекаютъ изъ его общаго права изыскивать средства для управленія, а не изъ какой либо верховной собственности его Что же касается принципа принадлежности государству безхозяйныхъ вещей, существующаго во многихъ государствахъ, то, исторически будучи связанъ съ средневѣковыми воззрѣніями на государя,

---

[1]) Мартенсъ. Современное междунар. право, 5-е изд., т. I, 1904 г., стр. 367.

какъ собственника всѣхъ земель и всего достоянія своихъ подданныхъ, онъ не можетъ служить объясненію существа территоріальнаго властвованія современнаго государства. Установленіе въ правѣ какого-либо государства иного начала, напримѣръ начала принадлежности безхозяйныхъ земель первому ими завладѣвшему, не можетъ ничего измѣнить въ существѣ власти государства въ отношеніи къ его территоріи вообще [1]).

Теорія территоріи—границы властвованія при всѣхъ ея достоинствахъ наталкивается на существенныя возраженія при объясненіи господства государства въ отношеніи ненаселенныхъ частей его территоріи. Каковъ характеръ властвованія его въ отношеніи этихъ необитаемыхъ, пустыхъ земель, если территоріальное верховенство его заключается въ господствѣ надъ лицами и лишь черезъ ихъ посредство надъ территоріей? Кокошкинъ, чтобы выйти здѣсь изъ затрудненія, утверждаетъ, что, хотя публичнаго права государства на территорію не существуетъ, но части государственной территоріи могутъ быть объектами государственной власти.

Это тѣ части, которыя являются или вовсе необитаемыми или населенными негражданами, какъ напримѣръ многія колоніи европейскихъ государствъ. По отношенію къ нимъ государство имѣетъ патримоніальныя права, въ родѣ тѣхъ, каковыя были у средневѣковыхъ монарховъ въ отношеніи всей ихъ территоріи [2]). Ученіе Кокошкина, вводящее въ современное публичное право понятіе средневѣковыхъ патримоніальныхъ отношеній, не можетъ быть признано удачнымъ. Imperium государства и въ отношеніи незаселенныхъ мѣстъ въ новое время имѣетъ публично-правовой характеръ.

Еллинекъ полагаетъ, что незаселенныя земли подчиняются imperium'у государства потому, что онѣ являются всегда возможною сферой осуществленія государственной власти. Пространство, абсолютно необитаемое, при которомъ исключена и самая возможность заселенія его въ будущемъ, никогда

---

[1]) Точно также и „право конфискаціи земель" вытекаетъ не изъ вещныхъ правъ государства на территорію, а изъ его карательныхъ правъ въ отношеніи преступныхъ лицъ.

[2]) Кокошкинъ. Лекціи, стр. 187.

не могло бы, говорить онъ, составить часть территоріи государства [1]).

Наиболѣе удачно съ точки зрѣнія теоріи территоріи-границы разрѣшаетъ этотъ вопросъ Дюги. Исходя изъ принципа единства государственной территоріи, онъ указываетъ, что ненаселенныя земли вмѣстѣ съ населенными образуютъ одну общую границу государственной дѣятельности и надъ всѣми ими государство господствуетъ, какъ надъ областью, въ которой можетъ когда нужно осуществляться его власть [2]).

Начало непроницаемости государственной территоріи также вызываетъ противъ себя возраженія, при чемъ указывается, что на практикѣ оно терпитъ цѣлый рядъ исключеній, напримѣръ, при примѣненіи принципа экстерриторіальности, при установленіи, такъ называемыхъ, международныхъ сервитутовъ (допущеніи одного государства совершать извѣстные акты власти на территоріи другого государства), при военной оккупаціи территоріи, наконецъ, при кондоминіумѣ, совмѣстномъ господствѣ нѣсколькихъ государствъ надъ одной и тои же территоріей. Еллинекъ называетъ эти исключенія „кажущимися". Что касается внѣземельности и международныхъ сервитутовъ, то, устанавляемые добровольно, по соглашенію государствъ, они принципіально не колеблютъ начала исключительности территоріальнаго верховенства государства

Точно также не имѣетъ существеннаго значенія, какъ временное и совершенно исключительное явленіе, военное занятіе непріятельской страны. Но кондоминіумъ уже является прямымъ противорѣчіемъ началу непроницаемости государственной территоріи Въ новое время примѣрами его могутъ служить: совмѣстное владѣніе Австріей и Пруссіей Шлезвигъ-Гольштейномъ и Лауенбургомъ въ 1864—66 гг. и Австріей и Венгріей Босніей и Герцоговиной съ 1878 г. Этотъ институтъ нѣкоторые новые ученые считаютъ пережиткомъ временъ патримоніальнаго государства. Но точно также отношенія въ союзномъ государствѣ, образованіи но-

---

[1]) Еллинекъ Право современ. госуд., стр. 261. Contra Лазаревскій Русск госуд. право, т I, изд. 3-е, 1913 г., стр. 50.

[2]) Дюги Конституціонное право, рус. пер., стр. 141.

ваго времени, представляютъ противорѣчіе принципу непроницаемости территоріи, такъ какъ на одной и той же территоріи одновременно здѣсь осуществляется власть двухъ государствъ: союза и его членовъ.

Указанныя исключенія во многомъ колеблютъ общее правило, но не уничтожаютъ его. Значеніе территоріи въ публичномъ правѣ новыхъ государствъ прежде всего заключается въ томъ, что она—арена осуществленія государственнаго властвованія въ отношеніи населенія, что въ ея границахъ, по крайней мѣрѣ по общему правилу, исключительно господствуетъ государственная власть, объемъ компетенціи которой опредѣляется объемомъ площади государственной территоріи [1]).

Отъ власти государства надъ населеніемъ и вытекающихъ по поводу этого правъ его въ отношеніи территоріи надо отличать власть государства надъ, такъ называемыми, публичными вещами (res publicae quae publicis usibus destinatae sunt), каковы площади, дороги, рѣки, лѣса и проч.

Во французскомъ правѣ онѣ называются „публичными доменами государства".

Государство, согласно новой теоріи территоріи—границы, не имѣетъ вещныхъ правъ и въ отношеніи этихъ вещей. Оно по поводу этихъ имуществъ обладаетъ правами особой власти надъ лицами. Сами же эти имущества вовсе изъяты изъ юридическаго оборота. Государство управляетъ ими въ качествѣ представителя общественнаго интереса, какъ настоящихъ, такъ и будущихъ поколѣній.

Въ отличіе отъ этихъ имуществъ, государство, какъ казна, обладаетъ нерѣдко обширными недвижимыми имуществами, называемыми во французскомъ правѣ „частными доменами государства". Въ отношеніи ихъ государство имѣетъ права, вполнѣ аналогичныя имущественнымъ правамъ частныхъ лицъ въ гражданско-правовой области, под-

---

[1]) А. Саккетти въ интересной статьѣ: Основныя ученія о территоріальности государства. Оттискъ изъ Журн. Мин Иностр Дѣлъ за 1915 г., к. I. даетъ оригинальное построеніе юридической природы территоріи, какъ „юридическаго факта", обусловливающаго возникновеніе и прекращеніе опредѣленныхъ отношеній подчиненія Такъ какъ общая теорія права понимаетъ подъ юридическими фактами извѣстныя дѣйствія или событія, то врядъ ли наименованіе такъ территоріи будетъ правильно

чиняясь относительно владѣнія, пользованія и распоряженія ими и различныхъ вытекающихъ отсюда послѣдствій соотвѣтственнымъ частно-правовымъ нормамъ.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ.

Формы государственнаго устройства.

Различныя государства для лучшаго ихъ изученія могутъ быть раздѣляемы на нѣсколько типическихъ группъ. Классификація формъ государственнаго устройства занимала ученыхъ съ древнѣйшихъ временъ, и уже у Сократа и Платона мы встрѣчаемъ попытки установить эту классификацію. Но истиннымъ основателемъ этого ученія въ древности долженъ быть признанъ Аристотель. Въ своей „Политикѣ“ онъ раздѣляетъ всѣ существующія государства на три вида, въ зависимости отъ числа лицъ, стоящихъ во главѣ правленія: монархію, гдѣ правитъ одно лицо, аристократію, гдѣ правитъ нѣсколько лицъ и политію, гдѣ къ участію въ верховной власти привлекается весь народъ.

Но, кромѣ раздѣленія государствъ по числу правящихъ лицъ, Аристотель въ своемъ ученіи даетъ еще другое раздѣленіе—по характеру управленія, противуполагая каждой изъ трехъ вышеуказанныхъ формъ государства, которыя онъ называетъ правильными формами, формы неправильныя или извращенныя. Правильными являются такія формы, въ которыхъ правители при управленіи преслѣдуютъ не свои личные интересы, а интересы управляемыхъ; въ тѣхъ же случаяхъ, когда они правятъ въ своихъ личныхъ интересахъ — налицо формы извращенныя. Монархіи, какъ правильной формѣ, соотвѣтствуетъ, какъ извращенная, деспотія, аристократіи—олигархія и политіи—демократія.

Послѣ Аристотеля изъ ученыхъ древности, занимавшихся вопросомъ о классификаціи государствъ, особенно надо отмѣтить греческаго историка Полибія и римскаго юриста и оратора Цицерона. Слѣдуя Аристотелю, они также различаютъ три правильныя и три извращенныя формы государственнаго устройства Только вмѣсто „политіи“ у нихъ правильная форма народоправства носитъ названіе демократіи,

а, соотвѣтствующая ей, извращенная—охлократіи. Но, кромѣ того, они полагаютъ, что существуетъ еще одна форма правленія—смѣшанная, въ которой извѣстнымъ образомъ комбинируются начала монархіи, аристократіи и демократіи, умѣряя и уравновѣшивая крайности другъ друга Эту смѣшанную форму они считаютъ лучшей изъ всѣхъ возможныхъ формъ. Наиболѣе характернымъ примѣромъ этого устройства является, по ихъ мнѣнію, древній Римъ, въ государственномъ строѣ котораго они указываютъ сочетаніе элементовъ монархіи въ видѣ консуловъ, аристократіи въ видѣ сената и демократіи въ видѣ народныхъ собраній. Смѣшанная форма наилучшая потому, что она сообщаетъ государственному строю устойчивость. Всѣ же простыя формы способны легко извращаться, что ведетъ къ постояннымъ переворотамъ. Полибій начертилъ подробную общую схему смѣны государственныхъ формъ, указавъ, что, первая въ исторической послѣдовательности форма, монархія вырождается въ тираннію, когда монархъ начинаетъ ставить свои личныя цѣли выше общественныхъ. Вызывая противъ себя недовольство, тиранніа падаетъ, переходя въ аристократію, послѣдняя, въ свою очередь, выродившись въ олигархію переходитъ въ демократію, а демократія въ охлократію, господство черни. Наконецъ охлократія переходитъ въ тираннію и затѣмъ идетъ тотъ же круговоротъ смѣны формъ правленія [1]).

Установленная Аристотелемъ классификація, дополненная ученіемъ Полибія и Цицерона о смѣшанныхъ формахъ государственнаго устройства, господствуетъ во все время среднихъ вѣковъ и даже долго въ новое время. Въ средніе вѣка церковь относилась одинаково безразлично ко всѣмъ формамъ свѣтскаго государства, требуя лишь подчиненія его руководительству духовнаго авторитета, и средневѣковые ученые по большей части лишь повторяли теоріи древнихъ греческихъ и римскихъ мыслителей.

Изъ новыхъ писателей наиболѣе самостоятельное и оригинальное ученіе о различныхъ государственныхъ формахъ даетъ Монтескье въ своемъ Духѣ Законовъ [2]). Онъ разли-

[1]) См. Исторію Полибія, кн. VI и De republica Цицерона, кн. I, §§ 26 и 29.

[2]) Montesquieu. L'esprit des lois, Livre II, Chap. I.

чаетъ три формы государственнаго устроиства республику, монархію и деспотію. „Республиканское правленіе, говоритъ онъ, это такое правленіе, гдѣ верховная власть принадлежитъ народу въ цѣломъ или части его, монархическое, гдѣ управляетъ одно лицо, но при этомъ руководясь установленными и неизмѣнными законами, въ деспотическомъ же правленіи все, внѣ всякихъ законовъ и правилъ, зависитъ отъ воли и произвола одного лица". Классификація Монтескье съ научной точки зрѣнія страдаетъ существеннымъ деффектомъ потому, что у него нѣтъ единаго fundamentum classificationis, единства признака различія государственныхъ формъ. Республику отъ монархіи и деспотіи онъ отличаетъ по числу лицъ, эти же двѣ послѣднія формы другъ отъ друга—по характеру правленія, законному въ одной и произвольному въ другой. Въ понятіи республики Монтескье объединяетъ и демократію, и аристократію (правленіе „всего народа" или „части его"). Что же касается деспотіи, то она очень напоминаетъ тираннію Аристотеля, съ той только разницей, что Аристотель въ своемъ ученіи главное вниманіе обращаетъ на цѣли преслѣдуемыя правителемъ, Монтескье же на способы осуществленія имъ власти.

Но Аристотель логичнѣе Монтескье, такъ какъ у него каждой правильной формѣ соотвѣтствуетъ извращенная, у Монтескье же законная и произвольная формы правленія противуполагаются другъ другу только при господствѣ одного лица, какъ будто бы при республиканскихъ формахъ государства не можетъ существовать произвольнаго правленія.

Раздѣляя государство на три вида по ихъ устройству, по „природѣ правленія", какъ онъ говоритъ, Монтескье, кромѣ того, даетъ еще классификацію ихъ по „принципу правленія". Принципомъ правленія онъ называетъ тѣ человѣческія страсти, которыя поддерживаютъ извѣстный государственный строй и двигаютъ имъ. Въ этомъ отношеніи онъ дѣлитъ государства на 1) монархіи, принципомъ которыхъ будетъ честь, 2) деспотіи — гдѣ принципъ страхъ, 3) аристократіи — принципъ умѣренность и 4) демократіи — принципъ добродѣтель, гражданская доблесть. Въ сущности это то же дѣленіе, что и первое, только республиканское правленіе раздѣлено на аристократію и демократію. Монар-

хію Монтескье понималъ лишь какъ монархію сословную, гдѣ между, правящимъ по законамъ, монархомъ и народомъ стоятъ сословія со своей сословной честью, каковая является психологической основой монархіи Въ деспотіи только страхъ подданныхъ передъ владыкой поддерживаетъ этотъ строй, въ аристократіи правящій классъ долженъ быть проникнутъ началами умѣренности въ осуществленіи своего господства и, наконецъ, въ демократіи всѣ граждане должны обладать гражданскими доблестями, ибо всѣ причастны къ правленію

Кромѣ простыхъ вышеперечисленныхъ формъ Монтескье говоритъ еще объ умѣренной или уравновѣшенной формѣ правленія, приближаясь этимъ къ воззрѣніямъ Полибія и Цицерона Лучшая форма государства, по его ученію какъ знаемъ, должна содержать въ себѣ раздѣленіе властей, но, кромѣ того, съ этимъ раздѣленіемъ сочетается и идея смѣшенія въ лучшемъ государственномъ устроиствѣ элементовъ монархіи, аристократіи и демократіи. Какъ предшественники его ссылались на Римъ, онъ ссылается на Англію, видя тамъ воплощеніе различныхъ элементовъ въ королѣ, палатѣ лордовъ и палатѣ общинъ

Вторымъ замѣчательнымъ ученіемъ о классификаціи государствъ въ новое время является ученіе Канта, связанное съ теоріей раздѣленія властей Монтескье. Кантъ въ своемъ сочиненіи „Къ вѣчному миру“ говоритъ, что государства должны быть раздѣляемы двояко: 1) по формѣ властвованія (forma imperii, Form der Beherrschung) и 2) по формѣ управленія (forma regiminis, Form der Regierung). Въ первомъ отношеніи государства дѣлятся по числу правящихъ лицъ на автократіи, аристократіи и демократіи. Во второмъ они должны быть раздѣляемы на республиканскія и деспотическія Республиканизмъ, говоритъ Кантъ, есть государственный принципъ обособленія исполнительной власти отъ законодательной. Онъ предполагаетъ свободу всѣхъ гражданъ, подчиненіе ихъ общему законодательству и равенство. Деспотизмъ же состоитъ въ соединеніи исполнительной и законодательной властей, приводящемъ къ отсутствію свободы въ государствѣ. Республиканская форма, по Канту, не является непремѣнно формой демократической. И монархія можетъ быть республиканской, если въ ней имѣется раздѣ-

леніе властей, наоборотъ, аристократія и демократія при отсутствіи такового раздѣленія будутъ деспотическими государствами [1]).

Кантъ, дополняя Аристотелевское дѣленіе дѣленіемъ государствъ по „формѣ правленія", считаетъ это послѣднее наиболѣе важнымъ. Называя республиканскими всѣ тѣ государства, гдѣ путемъ раздѣленія властей устанавливается свобода гражданъ, онъ намѣчаетъ путь для новой классификаціи государствъ—въ зависимости отъ положенія въ нихъ гражданъ, обезпеченія ихъ личной свободы.

Въ древности существеннымъ для ученія о государствѣ являлось понятіе цѣли. По цѣли опредѣляли отличіе государства отъ другихъ союзовъ, по цѣли различали и формы государствъ. Въ новое время, когда на первый планъ выступаетъ значеніе индивидуальныхъ началъ, правъ гражданъ, и государство противуполагается индивидамъ и ихъ особымъ сферамъ жизни, появляются попытки нѣкоторыхъ ученыхъ дать классификацію формъ государственнаго устройства, основанную на признакѣ положенія личности въ томъ или другомъ строѣ.

Въ этомъ отношеніи наиболѣе замѣчательнымъ является ученіе Геерена [2]). Онъ дѣлитъ государства на деспотіи, автократіи и республики. Въ деспотіи населеніе въ отношеніи правительственной власти является на положеніи рабовъ, не имѣя никакихъ личныхъ правъ, въ автократіи оно является на положеніи подданныхъ, пользуясь личной свободой и гражданскими правами, но не обладая правами политическими, правами участія въ управленіи государствомъ, и, наконецъ, въ республикѣ оно получаетъ значеніе гражданъ, пользуясь не только гражданскими, но и политическими правами. Геереиъ принимаетъ, однако, и классификацію Аристотеля по числу правящихъ лицъ, полагая, что эта классификація является подвидомъ классификаціи, имъ установленной.

На основѣ признака положенія личности въ государствѣ въ отношеніи къ правительству стараются построить классификаціи государствъ также французскіе писатели Дестю

[1]) Kant. Werke, VII Thl., I Abth., стр. 243 и сл.

[2]) Heeren. Ideen über die Politik, den Verkehr und den Handel der vornehmsten Völker der Alten Welt, 1805, 2-е изд.

Де Траси, Ланжюине и Пасси, слѣдуя въ общемъ первые два Канту, а Пасси въ своемъ спеціальномъ изслѣдованіи о формахъ правленія Геерену [1]).

Выдвинутое одно время въ литературѣ, въ качествѣ особой науки, ученіе объ обществѣ отразилось и на доктринѣ о формахъ государствъ. Виднѣйшіе представители этого ученія Моль и Штейнъ создали оригинальныя теоріи классификаціи государствъ на основѣ отношенія государственнаго устроиства къ общественнымъ союзамъ. Моль въ своей энциклопедіи государственныхъ наукъ даетъ шесть родовыхъ типовъ государствъ 1) патріархальныя государства, 2) теократическія, 3) патримоніальныя, 4) античныя, 5) новыя правовыя государства и 6) деспотіи, въ зависимости отъ различныхъ соотношеній въ нихъ государственныхъ и общественныхъ началъ. Эти типы государствъ смѣняются въ исторіи и потому расположены Молемъ въ извѣстной исторической послѣдовательности. Въ патріархальныхъ государствахъ господствуютъ семейныя начала родства, въ теократическихъ—религіозныя воззрѣнія, въ патримоніальныхъ—частно-правовыя начала земельной собственности, въ античныхъ — начала всемогущества государства, поглощающаго всѣ общественные союзы, и въ новыхъ — правовыя начала, регулирующія осуществленіе государственной власти и отношеніе государства къ различнымъ общественнымъ союзамъ. Особо поставлены деспотіи, какъ формы, могущія существовать въ различныя эпохи и при разныхъ условіяхъ. Какъ подвидъ своего дѣленія, Моль допускаетъ и классификацію Аристотеля. Предложенная Молемъ классификація есть классификація главнѣйшихъ историческихъ типовъ государствъ. Здѣсь отмѣчается характеръ государственнаго союза и основныя тенденціи его существованія и развитія въ различныя историческія эпохи, а не внѣшнія формы его устройства. Монархія, напримѣръ, какъ извѣстная форма государства, прошла черезъ всѣ историческіе фазисы жизни человѣчества и возможна во всѣхъ шести подраздѣленіяхъ, установленныхъ Молемъ. И новые писатели нерѣдко даютъ въ своихъ трудахъ обозрѣніе историческихъ типовъ госу-

[1]) Объ ученіяхъ этихъ авторовъ см. у Звѣрева. Основанія классификаціи государствъ. М 1883, стр. 280—281.

дарства доисторическихъ, древнихъ, средневѣковыхъ и новыхъ государствъ, разсматривая условія государственной жизни въ каждомъ изъ такихъ типовъ съ разнообразныхъ точекъ зрѣнія, въ томъ числѣ и съ точки зрѣнія отношенія государственной власти къ общественнымъ союзамъ, но это дѣленіе государствъ надо строго отличать отъ дѣленія по формамъ государственнаго устройства.

Штейнъ дѣлитъ всѣ государства на монархіи и республики въ зависимости отъ того, является ли государственная власть независимой отъ общества или зависитъ отъ него. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ монархію, во второмъ—республику. Такъ какъ общество, по ученію Штейна, представляетъ собой совокупность различныхъ классовъ, раздѣляющихся на богатыхъ и бѣдныхъ, при чемъ бѣдные, невладѣющіе классы находятся въ зависимости отъ владѣющихъ, то идеаломъ государства является организація самостоятельной, независимой власти, стоящей на стражѣ интересовъ неимущихъ и защищающей ихъ отъ порабощенія имущими классами. Лучшей формой таковой власти является наслѣдственная монархическая власть. Республика, будучи на первый взглядъ идеальной формой правленія, на самомъ дѣлѣ, по мнѣнію Штейна, таковой признана быть не можетъ, ибо въ ней государство подчинено обществу, а такъ какъ общество характеризуется соціальнымъ неравенствомъ и зависимостью бѣдныхъ отъ богатыхъ, то закрѣпленіе этой зависимости, несвободы въ строѣ государства, призваннаго осуществлять начала свободы въ человѣческой жизни, не можетъ быть признано правильнымъ. Монархія на самомъ дѣлѣ лучшая форма государства и ея сущность не въ томъ, что правитъ одно лицо, а въ томъ, что власть правителя не зависитъ отъ общественныхъ классовъ, что онъ поставленъ въ такое высокое и самостоятельное положеніе, что не имѣетъ интереса служить какимъ-либо классамъ или группамъ населенія, осуществляя свою власть въ интересахъ всѣхъ гражданъ и защищая наиболѣе слабые классы общества отъ угнетенія.

Содержа много вѣрныхъ мыслей о значеніи въ государствѣ независимой власти монарха, теорія Штейна вызываетъ противъ себя возраженія съ точки зрѣнія твердаго постояннаго признака отличія государственныхъ формъ. Въ са-

момъ дѣлѣ, форма правленія не можетъ считаться измѣнившейся, если монархъ сольетъ свои интересы съ интересами какого-либо общественнаго класса, и въ исторіи мы встрѣчаемъ примѣры, когда монархическая власть служила интересамъ отдѣльныхъ классовъ общества, причемъ монархія не становилась чрезъ это республикой.

Въ русской литературѣ Чичеринъ различаетъ въ зависимости отъ различныхъ соединеній государственныхъ формъ съ негосударственными (общественными) началами четыре историческихъ типа государствъ. патріархію (господство родовыхъ началъ), 2) вотчину и 3) вольную общину (господство частно-правовыхъ началъ, проникающихъ гражданское общество, въ первомъ случаѣ началъ права собственности, во второмъ—договорныхъ) и 4) теократію (гдѣ государство подчинено религіозному началу). Но это дѣленіе государствъ онъ отличаетъ отъ ихъ классификаціи въ зависимости отъ организаціи верховной власти, гдѣ, слѣдуя Аристотелю въ раздѣленіи государствъ на монархіи, аристократіи и демократіи, онъ прибавляетъ къ нимъ еще двѣ смѣшанныя формы: 1) смѣшанную республику и 2) ограниченную монархію. Въ первой сочетаются элементы аристократіи и демократіи, какъ это имѣло мѣсто въ древней Греціи и Римѣ, во второй монархическіе элементы сочетаются съ аристократическими или демократическими или съ обоими вмѣстѣ. Въ новое время этотъ видъ смѣшанной формы государственнаго устройства находитъ себѣ выраженіе въ организаціи современнаго конституціоннаго государства.

Изъ старыхъ писателей новаго времени въ ученіи о классификаціи государствъ можно отмѣтить еще Блюнчли, который къ тремъ Аристотелевскимъ формамъ присоединяетъ еще четвертую — идеократію, государственное устройство основанное и держащееся на господствѣ въ немъ извѣстныхъ идей (обыкновенно религіозныхъ, почему этотъ видъ обычно называется также теократіей) [1]. Это ученіе Блюнчли Коркуновъ не безъ основаній считаетъ родственнымъ теоріямъ, строившимъ классификацію государственныхъ формъ на основѣ отношенія государства къ обществу, такъ какъ

[1]) Подробную критику ученія Блюнчли см. у Гумпловича. Общее ученіе о государствѣ, стр. 228 и сл.

въ немъ проявляется тенденція подчеркнуть связь государственной организаціи съ общественными группами соединенными общностью извѣстной идеи, каковая подчиняетъ себѣ и политическое устройство, объединяющее эти группы въ одно государственное цѣлое.

Въ новое время ученые раздѣляютъ обыкновенно государства на два вида: 1) монархіи и 2) республики. Аристократическая форма государственнаго устройства въ новое время исчезла и потому о ней новѣйшіе писатели обыкновенно вовсе не упоминаютъ. Не пользуется въ новое время признаніемъ и раздѣленіе государственныхъ формъ на правильныя и извращенныя. Всякое правленіе можетъ быть хорошимъ или плохимъ въ зависимости нерѣдко отъ самыхъ случайныхъ, временныхъ обстоятельствъ. Но, покуда организація верховной власти неизмѣнна, измѣненіе характера управленія не вліяетъ на перемѣну формы его. Новыя классификаціи совершенно справедливо стоятъ на строго формальной юридической точкѣ зрѣнія, исключительно руководясь началами организаціи верховной власти. Точно также все чаще и чаще отвергается ученіе о смѣшанныхъ формахъ правленія. Наличность, напримѣръ, въ монархическомъ устройствѣ аристократическихъ и демократическихъ элементовъ не превращаетъ монархію въ какую-либо новую форму — смѣшанную. Государственное устройство продолжаетъ оставаться монархіей (извѣстной ея разновидностью) пока только существуетъ монархическая власть [1]) Съ тѣхъ поръ, какъ Макіавелли впервые противупоставилъ монархіи республику, подводя подъ послѣднее понятіе всякое государственное устройство, которое не является монархіей, это двойное дѣленіе все болѣе и болѣе упрочивается въ наукѣ, какъ основная классификація государственныхъ формъ. Но относительно признаковъ различія монархіи и республики въ наукѣ не существуетъ согласія. Нѣкоторые ученые [2]) продолжаютъ придерживаться Аристотелевскаго критерія, считая монархіей государства, во главѣ правленія которыхъ стоитъ одно лицо, республикой—гдѣ такихъ лицъ

[1]) Смѣшанную форму правленія отрицаютъ: Боденъ, Гоббсъ, Пуффендорфъ, изъ болѣе новыхъ писателей—Токвилль, Штальъ, Блюнчли, Вайцъ, изъ русскихъ писателей—проф. Сокольскій.

[2]) Напримѣръ G. Meyer Lehrbuch, стр. 30.

нѣсколько. Противъ этого признака выставляется возраженіе, что существовали монархіи, гдѣ правили одновременно нѣсколько лицъ: такъ напримѣръ, въ Спартѣ всегда было два царя, въ Англіи совмѣстно царствовали Вильгельмъ III и Марія, въ Россіи—Петръ I и Іоаннъ V.

Въ новое время были выставлены для отличія монархіи отъ республикъ двѣ наиболѣе оригинальныя теоріи: Бернацика и Еллинека По ученію Бернацика сущность монархіи заключается въ томъ, что здѣсь высшій органъ имѣетъ собственное, первичное, непроизводное право на свое положеніе въ государствѣ, тогда какъ въ республикѣ онъ является только уполномоченнымъ государства. Въ этой теоріи монархъ со своими правами противуполагается государству, какъ стоящій внѣ его. Бернацикъ говоритъ, что въ монархіи господство есть совокупное право, раздѣленное между государствомъ и монархомъ [1]).

Въ русской литературѣ эта теорія съ незначительными измѣненіями высказана была Коркуновымъ, опредѣляющимъ монархію, какъ такое устройство, въ которомъ функція представлять государство какъ цѣлое осуществляется, какъ собственное право, безотвѣтственнымъ лицомъ, республику же, какъ строй, гдѣ эта функція осуществляется по порученію народа отвѣтственными учрежденіями.

Это ученіе, однако, нельзя признать удачнымъ, такъ какъ оно противорѣчитъ современному воззрѣнію на государство и на существо государственной власти, принадлежащей государству, какъ цѣлому, и не могущей быть присваиваемой какому нибудь лицу или органу, какъ его личное право. Соотвѣтствуя представленію о монархѣ, существовавшему въ эпоху средневѣковаго патримоніальнаго государства, оно совершенно не годится для выясненія существа монархіи новаго времени, въ которой монархъ почитается органомъ государства, хотя и высшимъ, но все же осуществляющимъ не свои личныя права, а государственныя функціи.

Теорія Еллинека состоитъ въ томъ, что онъ опредѣляетъ монархію, какъ государство „руководимое физической волей“, тогда какъ въ республикѣ руководящая воля является

---

[1]) Bernatzik. Republik und Monarchie, 1892, стр. 27.

волей юридической, образуемой искусственно. Это всегда воля коллегіи, получающаяся путемъ особаго юридическаго порядка, установленнаго конституціей государства. Въ этой своей теоріи Еллинекъ покидаетъ юридическую точку зрѣнія, а потому впадаетъ въ ошибку, которую легко выяснить. Воля монарха, проявляющаяся въ качествѣ воли верховнаго органа, въ границахъ, установленныхъ правопорядкомъ извѣстнаго государства, должна быть разсматриваема съ точки зрѣнія государственнаго права всегда какъ юридическая воля органа, а не какъ естественная физическая воля лица, занимающаго въ данное время престолъ. Такимъ образомъ, если даже и считать правильнымъ, сильно оспариваемый нѣкоторыми учеными [1]) взглядъ, что во всѣхъ безъ исключенія формахъ монархіи воля монарха является руководящей государствомъ, теорію Еллинека все же нельзя признать правильной.

Среди новыхъ ученыхъ все болѣе и болѣе получаетъ признанія тотъ взглядъ, что монархію и республику необходимо отличать другъ отъ друга по двумъ признакамъ: 1) способу призванія верховныхъ органовъ къ власти и 2) отвѣтственности или безотвѣтственности ихъ. По этой, правильной, какъ намъ кажется, теоріи, монархіей надо считать такую форму государственнаго устройства, въ которой высшіе органы властвуютъ въ силу наслѣдственныхъ полномочій и пользуются привиллегіей безотвѣтственности, республикой же—такую форму, гдѣ органы эти призываются къ власти на извѣстный срокъ и подлежатъ отвѣтственности въ той или иной формѣ [2]).

---

[1]) См. А. С. Алексѣевъ. Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ. Ярославль, 1910, стр 79 и сл.

[2]) См. А. Жилинъ. Отвѣтственность министровъ. Кіевъ, 1908, стр. 42. Эта теорія наиболѣе принята въ русской литературѣ. Ее раздѣляютъ, напримѣръ: Кокошкинъ. Лекціи, стр. 290, Лазаревскій, Рус. гос. право, т. I, изд. 3, стр. 66. При этомъ одни писатели считаютъ существеннымъ въ понятіи монархической власти наслѣдственность ея (напр. Котляревскій. Конституціонное государство. 1907, стр. 179, А. С. Алексѣевъ. Къ вопросу о власти монарха, стр. 120), другіе же—безотвѣтственность. (Еще Коркуновымъ былъ выставленъ этотъ признакъ, изъ новыхъ писателей ему особое значеніе придаетъ Соколовъ. Парламентаризмъ, 1912, стр. 415). Но оба эти признака существенно необходимы для опредѣленія монархіи и трудно сказать, какой изъ нихъ важнѣе, какой основной и какой производный.

Правда, въ извѣстномъ противорѣчіи съ этой теоріей стоитъ тотъ фактъ, что въ прежнія времена мы встрѣчаемъ иногда примѣры и избирательныхъ монархій (наиболѣе извѣстными изъ нихъ являются средневѣковая Германская Имперія и Польское Королевство), и что въ средніе вѣка существовала въ нѣкоторыхъ государствахъ и отвѣтственность монарховъ, которые могли быть судимы и смѣщаемы [1]), но эти, давно уже отошедшія въ область исторіи, отношенія для опредѣленія и установленія признаковъ отличія другъ отъ друга формъ современнаго государственнаго устройства значенія имѣть не могутъ. Избирательныхъ монархій въ настоящее время нигдѣ не существуетъ, и самой идеѣ современной монархіи совершенно противорѣчитъ мысль о возможности какой-либо отвѣтственности монарха [2]).

---

[1]) См. Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, стр. 108 и сл.

[2]) Провозглашенная въ конституціи второй французской имперіи Наполеономъ III, отвѣтственность монарха передъ народомъ была на самомъ дѣлѣ пустой фразой, такъ какъ эта отвѣтственность ничѣмъ юридически гарантирована не была, не влекла за собой никакихъ послѣдствій Какъ справедливо говоритъ французскій ученый Перрэнъ: „сдѣлать монарха отвѣтственнымъ—это значитъ низложить его, это — революція“ Perrin. De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France, 1900, стр. 13.

Въ новой литературѣ, обыкновенно раздѣляющей государства на монархіи и республики, оригинальными являются ученія Гарейса и Борнгака о формахъ государствъ. Гарейсъ (Allg. Staatsrecht, стр. 35 и сл.) дѣлитъ всѣ государства на монократіи и плеонократіи, въ зависимости отъ числа лицъ, входящихъ въ составъ верховной власти. Если во главѣ государства стоитъ одно безотвѣтственное лицо — это будетъ монархія, если это лицо отвѣтственно – республика. Но оба эти государства одинаково подводятся Гарейсомъ подъ понятіе монократіи, равно какъ плеонократіями будутъ и республики, во главѣ которыхъ стоитъ коллегія лицъ, и монархіи, во главѣ которыхъ стоитъ нѣсколько монарховъ. Эта теорія неправильна потому, что въ ней подъ одну рубрику подводятся совершенно различныя формы. Республика, какъ постоянное устройство, на самомъ дѣлѣ никогда не бываетъ господствомъ одного, и единоличные органы въ ней всегда подчинены, хотя бы только теоретически, господству народа. Существо монархіи, даже при нѣсколькихъ монархахъ, совершенно иное, чѣмъ республики.

Борнгакъ (Allg. Staatslehre, стр 28 и сл.) дѣлитъ государства на два вида: государства монархическаго и народнаго суверенитета. Къ первымъ онъ причисляетъ монархію абсолютную и конституціонную, ко вторымъ—республику, парламентарную монархію и демократическую ти-

Монархіи раздѣляются на абсолютныя или неограниченныя монархіи, въ которыхъ монархъ обладаетъ всей полнотой власти, и ограниченныя монархіи, въ которыхъ власть монарха въ тѣхъ или иныхъ отношеніяхъ ограничивается властью какихъ-либо другихъ государственныхъ органовъ. Въ прежнее время власть монарха ограничивалась или непосредственными народными собраніями (вѣчами), или собраніями представителей отъ сословій. Первое имѣло мѣсто въ наиболѣе древнія времена исторіи западно-европейскихъ народовъ и въ Россіи въ, такъ называемую, удѣльно-вѣчевую эпоху, второе почти повсемѣстно было распространено въ Западной Европѣ въ средніе вѣка. Въ зависимости отъ этихъ ограниченій первый видъ монархіи называютъ монархіями вѣчевыми, второй — монархіями сословными. Но эти виды монархій въ настоящее время уже не существуютъ и ограниченная монархія въ настоящее время является въ видѣ, такъ называемой, конституціонной или представительной монархіи, характеризующейся тѣмъ, что важнѣйшія государственныя функціи осуществляются здѣсь монархомъ при содѣйствіи народнаго представительства, избираемаго населеніемъ.

Республики дѣлятся на непосредственныя, гдѣ граждане принимаютъ участіе въ государственномъ правленіи непосредственно въ народныхъ собраніяхъ, и представительныя, въ которыхъ наряду съ высшими правительственными органами существуетъ народное представительство, какъ и въ представительныхъ монархіяхъ.

раннюю (къ послѣдней онъ относитъ, напримѣръ, республику Кромвеля въ Англіи и французскій имперіализмъ временъ Наполеоновъ). Это дѣленіе имѣетъ въ виду скорѣе политическую, чѣмъ юридическую точку зрѣнія.

Наконецъ Ремъ (Allg Staatslehre, стр. 181) даетъ также особую классификацію, говоря о формахъ государственнаго устройства и формахъ правленія, ставя эту теорію въ связь со своимъ ученіемъ о носителѣ власти и высшемъ органѣ государства Въ обоихъ отношеніяхъ—и по формѣ устройства, и по формѣ правленія государства раздѣляются на монархическія и республиканскія, въ зависимости отъ количества лицъ, являющихся носителями власти и высшими органами ея. Но не всегда эти формы совпадаютъ, и одно и то же государство въ одномъ отношеніи можетъ быть республикой, а въ другомъ—монархіей какъ это было, напримѣръ, при имперіи Наполеона III, бывшаго императоромъ республики.

Непосредственныя республики могутъ существовать лишь въ небольшихъ государствахъ, гдѣ всѣ граждане могутъ собраться на одномъ какомъ-либо мѣстѣ. Наиболѣе извѣстные примѣры этихъ республикъ — республики древней Греціи. Въ новое время примѣромъ ихъ могутъ служить нѣкоторые кантоны Швейцаріи. Кромѣ раздѣленія государствъ на монархіи и республики, въ зависимости отъ формы правленія ихъ, въ новой литературѣ существуетъ еще раздѣленіе ихъ, въ зависимости отъ большей или меньшей сплоченности ихъ составныхъ частей на простыя или унитарныя государства и государства сложныя, составленныя изъ такихъ частей, которыя въ свою очередь являются государствами. Для лучшаго уясненія природы этихъ сложныхъ государствъ необходимо ознакомиться съ ученіемъ о соединеніяхъ государствъ, однимъ изъ видовъ которыхъ они являются. [1])

ГЛАВА ДВѢНАДЦАТАЯ.

Ученіе о соединеніяхъ государствъ.

Еще въ древности мы встрѣчаемъ, болѣе или менѣе постоянные союзы, нѣсколькихъ государствъ, выступавшіе, какъ одно цѣлое, въ отношеніяхъ къ другимъ государствамъ, образовывавшіеся, главнымъ образомъ, въ цѣляхъ внѣшней защиты, но иногда очень тѣсно организованные, какъ это имѣло мѣсто, напримѣръ, въ древней Греціи, гдѣ существовали союзы ахейскій и этолійскій Въ средніе вѣка къ этимъ союзамъ прибавляются еще соединенія государствъ подъ властью одного общаго монарха Въ силу господствовавшихъ

---

[1]) Спеціальными монографіями, посвященными вопросамъ о классификаціи государственныхъ формъ, являются: на русскомъ языкѣ работа Звѣрева. Основанія классификаціи государствъ въ связи съ общимъ ученіемъ о классификаціи (Ученыя записки Им. Моск У-та. Отдѣлъ юридич., вып. III, М 1883), на французскомъ — Passy. Des formes de gouvernement 1870, на нѣмецкомъ—Bernatzik Republik und Monarchie, 1892. Изъ болѣе новыхъ изслѣдованій см. Алексѣевъ. Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха, 1910 и Walther, Der Staatshaupt in den Republiken, 1907.

въ ту эпоху началъ частнаго права и патримоніальныхъ воззрѣній на государственную власть, согласно которымъ государь являлся собственникомъ государства и могъ отчуждать и пріобрѣтать государства по частнымъ сдѣлкамъ: дарения, купли, брака, появляется рядъ соединеній государствъ, связанныхъ личностью монарха или династическими началами. Гуго Гроціи, а за нимъ Пуффендорфъ въ спеціальной работѣ De systematibus civitatum намѣчаютъ уже, установившуюся въ современной научной литературѣ, классификацію соединеній государствъ, раздѣленіе ихъ на у н і и, съ одной стороны, и ф е д е р а ц і и, съ другой.

Уніями въ современной государственно-правовой литературѣ называютъ обыкновенно соединенія двухъ суверенныхъ государствъ подъ властью одного и того же монарха. Такимъ образомъ, это соединеніе является союзомъ только монархическихъ государствъ. Уніи раздѣляются на два вида— л и ч н у ю и р е а л ь н у ю. Въ старой научной литературѣ, подъ вліяніемъ нѣмецкаго ученаго Клюбера, отличіе личной уніи отъ реальной видѣли въ томъ, что въ первой государства соединены исключительно только личностью монарха, во второй же, кромѣ монарха, соединеніе ихъ выражается также еще и въ общности какихъ-либо другихъ органовъ, такимъ образомъ, ихъ связью служитъ, кромѣ личнаго, также и реальное начало [1]). Но новые ученые обыкновенно придерживаются иного взгляда на признакъ отличія личной уніи отъ реальной. Они полагаютъ, что таковой надо видѣть въ томъ правовомъ основаніи, на которомъ покоится соединеніе государствъ, а не во внѣшнемъ выраженіи этого соединенія. Съ этой точки зрѣнія личной уніей будетъ такое соединеніе двухъ государствъ, въ которомъ единство ихъ, обусловливаемое тождествомъ монарха, является съ юридической точки зрѣнія случайнымъ. Въ личной уніи монархъ царствуетъ въ двухъ государствахъ въ силу случайнаго совпаденія ихъ законовъ о престолонаслѣдіи, и эти государства будутъ соединены до тѣхъ поръ, пока монархъ и его потомство будутъ удовлетворять требованіямъ порядка наслѣдованія престола въ томъ и другомъ государствѣ. Какъ

[1]) Изъ болѣе новыхъ писателей этого взгляда придерживается Ю р а ш е к ъ въ своей спеціальной работѣ объ уніяхъ.

скоро законы о престолонаслѣдіи разойдутся, личная унія прекращаетъ свое существованіе.

Въ противоположность этому, въ реальной уніи государства соединяются подъ главенствомъ одного и того же монарха на началахъ постояннаго юридическаго основанія, намѣренно устанавливаемаго соединяющимися государствами. Существуютъ разногласія относительно того, какимъ путемъ устанавливается реальная унія. Нѣкоторые ученые (Захаріэ, Юрашекъ) думаютъ, что въ основаніи ея лежитъ основной законъ соединяющихся государствъ. Въ недавнее время Гачекъ высказалъ взглядъ, что реальная унія свое юридическое основаніе имѣетъ въ параллельныхъ законахъ отдѣльныхъ государствъ, ее составляющихъ. Но господствующимъ въ наукѣ является мнѣніе, что правовой основой реальной уніи надо считать договоръ, соглашеніе между государствами, которое затѣмъ обычно вносится въ ихъ основные законы (Еллинекъ, Пергаментъ и мн. др.). Уніи—соединенія суверенныхъ государствъ на началахъ равенства, соединенія не государственно-правового, а международно-правового характера, а потому законами онѣ создаваться не могутъ. Надъ соединяющимися въ уніи государствами не создается какой-либо высшей власти. И монархъ, и другіе общіе органы, обыкновенно существующіе въ реальной уніи, на самомъ дѣлѣ являются по идеѣ уніи одновременно органами обѣихъ странъ. Въ уніяхъ не существуетъ ни единой территоріи, ни единаго населенія и, въ сущности, нѣтъ также и единой власти, а только совпаденіе, въ личной уніи—случайное, а въ реальной—намѣренно установленное, нѣкоторыхъ высшихъ государственныхъ органовъ. Будучи соединеніями на началахъ международнаго права съ сохраненіемъ суверенитета государствъ въ нихъ входящихъ, уніи въ принципѣ могутъ быть расторгаемы по соглашенію ихъ членовъ [1]).

Личная унія особенно была распространена въ средніе вѣка. Путемъ личной уніи тогда нерѣдко создавались обширныя государства, что при укрѣпленіи абсолютной мо-

[1]) Специальными работами объ уніяхъ являются: Пергаментъ. Юридическая природа реальной уніи, Одесса, 1893, Jurascheck Personal- und Realunion, 1878. Свѣдѣнія объ уніяхъ см. также въ работахъ о государственныхъ соединеніяхъ вообще.

нархіи было очень легко, такъ какъ, соединяя въ своемъ лицѣ всю верховную власть въ подвластныхъ ему государствахъ, монархъ сливалъ этимъ ихъ въ одно политическое цѣлое, и сложное государство, съ исчезновеніемъ сословнаго представительства въ составлявшихъ его частяхъ, незамѣтно переходило въ государство унитарное, простое. Въ ту эпоху въ уніяхъ состояли не два, а иногда весьма большое количество государствъ. Но, когда наука обратилась къ болѣе подробному выясненію природы уніи, мы встрѣчаемъ обычно уже соединеніе подъ властью одного государя лишь двухъ государствъ Наиболѣе извѣстными въ исторіи примѣрами личной уніи являются. соединеніе Саксоніи и Польши при выборѣ королей Саксонскихъ Польскими королями, соединеніе Англіи съ Ганноверомъ (съ 1714 по 1837 г.), Голландіи съ Люксембургомъ (съ 1815 по 1890 г.) и Бельгіи съ Конго (съ 1885 по 1908 г.). Россія находилась короткое время въ личной уніи съ Голштиніей (въ царствованіе императора Петра III). [1])

Въ личной уніи, кромѣ личности монарха, нѣтъ никакихъ другихъ началъ, соединяющихъ государства. Они продолжаютъ жить каждое своей самостоятельной жизнью. Но съ политической точки зрѣнія личная унія имѣетъ громадное значеніе Въ международно-правовыхъ отношеніяхъ соединенныя государства выступаютъ всегда согласно, и между ними исключена возможность войны Въ виду большого значенія личной уніи, въ основныхъ законахъ нѣкоторыхъ государствъ требуется согласіе народнаго представительства для принятія монархомъ престола въ другомъ государствѣ [2]). Личныя уніи въ настоящее время совершенно не

---

[1]) Мнѣніе нашихъ историковъ права Сергѣевича и Филиппова (См. Филипповъ Учебникъ исторіи русск. права, ч. I, Юрьевъ 1912 г., стр. 351) о существованіи одно время личной уніи Россіи съ Малороссіей нельзя признать правильнымъ, такъ какъ уніей называется соединеніе суверенныхъ государствъ, Малороссія же присоединилась къ Россіи на началахъ подчиненія. Совершенно правильно указываетъ проф. Коркуновъ, что здѣсь были налицо скорѣе вассальныя отношенія. Малороссійскій гетманъ былъ подвластенъ Русскому царю, и Малороссія, сохраняя извѣстную политическую самостоятельность, подчинялась суверенитету Русскаго государства.

[2]) Напримѣръ: въ Бельгіи (62 ст. конст.), Даніи (ст. 4), Пруссіи (ст. 55), Румыніи (ст 91), Саксоніи (ст 5)

существуютъ. Реальныя уніи—созданіе сравнительно новаго времени. Въ послѣднее время существовало двѣ реальныя уніи: Швеція-Норвегія и Австро-Венгрія

Шведско-Норвежская унія, установленная въ 1815 году, прекратила свое существованіе въ 1905 году, и теперь единственнымъ примѣромъ реальной уніи является Австро-Венгерская Имперія Сущность Шведско-Норвежской уніи въ краткихъ чертахъ состояла въ слѣдующемъ: въ 1814 году по Кильскому договору Данія, раньше владѣвшая Норвегіей, уступила ее Швеціи. Но норвежцами эта уступка признана не была. Они провозгласили Норвегію независимымъ государствомъ и выбрали своимъ королемъ бывшаго датскаго намѣстника Норвегіи, принца. Христіана-Фридриха Шлезвигъ-Голштинскаго. На учредительномъ собраніи въ Эйдсвольдѣ, созванномъ новымъ королемъ, была выработана для Норвегіи конституція 17 мая 1814 г. Послѣдовавшая затѣмъ между Швеціей и Норвегіей война закончилась перемиріемъ въ Моссѣ 14 августа. 1814 года, по которому Норвегіи было обѣщано сохраненіе ея независимости на началахъ соединенія ея въ унію со Швеціей. Послѣ этого Христіанъ-Фридрихъ отрекся отъ норвежскаго престола, а шведскій король Карлъ XIII былъ избранъ королемъ Норвегіи. Самый актъ соединенія (Rigs-Act) былъ выработанъ законодательными собраніями обоихъ государствъ и утвержденъ королемъ 6 августа 1815 года. Этимъ актомъ устанавливалось, что королевство норвежское будетъ свободнымъ, независимымъ и нераздѣльнымъ государствомъ, соединеннымъ со Швеціей подъ властью одного короля. Унія устанавливалась навсегда. Нѣкоторые писатели полагаютъ, что унія Швеціи и Норвегіи была личною, но этотъ взглядъ является ошибочнымъ, потому что шведскіе законы о престолонаслѣдіи были признаны дѣйствующими основными законами для обоихъ государствъ. На характеръ постояннаго соединенія указываетъ и то, что въ актѣ уніи былъ предусмотрѣнъ и случай прекращенія царствующей династіи и подробно опредѣленъ порядокъ выборовъ новаго короля. Выборы должны были производиться законодательными собра-

---

Въ Россіи, согласно 35 ст Осн. Законовъ, исключается унія съ государствомъ, въ которомъ государь долженъ исповѣдывать неправославную вѣру.

ніями каждаго государства въ отдѣльности. Въ случаѣ же, если бы они не сошлись на одномъ и томъ же кандидатѣ, долженъ былъ созываться особый комитетъ изъ 72 членовъ, избранныхъ поровну палатами обѣихъ странъ изъ ихъ среды Этотъ комитетъ, собравшись въ г Карлштадтѣ, избиралъ короля закрытымъ голосованіемъ, записками, при чемъ одна изъ нихъ откладывалась въ сторону, дабы при раздѣленіи мнѣній не было равнаго числа голосовъ. Еще при жизни послѣдняго короля династіи могъ быть избираемъ ему преемникъ. Если бы этого не было сдѣлано при его жизни и наступило бы междуцарствіе, должно было быть учреждаемо „временное правительство“ Швеціи-Норвегіи изъ 20 членовъ, состоящее изъ 10 членовъ шведскаго и 10 членовъ норвежскаго государственнаго совѣта (государственные совѣты въ этихъ странахъ играютъ роль совѣтовъ или кабинетовъ министровъ въ другихъ государствахъ) и засѣдающее въ Стокгольмѣ. Если король вступалъ на престолъ несовершеннолѣтнимъ, регентъ избирался тѣмъ же порядкомъ, какъ и король при прекращеніи династіи.

Король былъ единственнымъ общимъ органомъ обоихъ государствъ. Нѣкоторое время въ теченіе года онъ долженъ былъ проводить въ Норвегіи. Если въ государственномъ совѣтѣ одного изъ государствъ обсуждался вопросъ, касающійся общихъ дѣлъ, то въ составѣ его должны были присутствовать 3 члена государственнаго совѣта другого государства. Общими вопросами для обоихъ государствъ были: 1) вопросы, касающіеся уніи, 2) вопросы престолонаслѣдія, 3) вопросы внѣшней политики: войны, мира, договоровъ. При объявленіи войны король долженъ былъ запросить мнѣніе норвежскаго государственнаго совѣта и его отдѣленія при королѣ въ Стокгольмѣ. Во время войны король вполнѣ могъ распоряжаться флотомъ, но норвежскія войска для цѣлей наступательной войны не могли быть двинуты безъ согласія норвежскихъ палатъ Веденіе иностранной политики находилось всецѣло въ рукахъ короля и осуществлялось имъ при посредствѣ шведскаго министра и министерства иностранныхъ дѣлъ, шведскихъ дипломатическихъ представителей: пословъ и консуловъ. Въ 1885 году было установлено, что при обсужденіи важнѣйшихъ вопросовъ иностранной политики всегда долженъ присутствовать глава норвежскаго

министерства. Иностранные политическіе договоры заключались отъ имени обоихъ государствъ совмѣстно, торговые же договоры могли заключаться каждымъ государствомъ отдѣльно, но черезъ шведскихъ представителей.

Въ 1905 году споръ между Швеціей и Норвегіей, по поводу желанія послѣдней имѣть своихъ собственныхъ консуловъ, послужилъ поводомъ для разрыва уніи. Норвежское народное представительство (стортингъ) приняло законъ объ учрежденіи особыхъ норвежскихъ консуловъ. Король отказалъ этому закону въ своей санкціи. Норвежскіе министры подали послѣ этого въ отставку, но король отказался ее принять, заявивъ, что для него очевидно, что новое министерство при настоящихъ условіяхъ не можетъ быть образовано Тогда стортингъ 7 іюня 1905 г. вотировалъ разрывъ уніи, въ виду неисполненія королемъ своихъ конституціонныхъ обязанностей въ отношеніи Норвегіи. 13 августа по требованію Швеціи было произведено въ Норвегіи народное голосованіе, высказавшееся за прекращеніе уніи. Тогда представители обоихъ государствъ, собравшись въ Карлштадтѣ, выработали условія расторженія уніи, принятыя затѣмъ палатами Швеціи и Норвегіи. 28 октября 1905 года Шведско-Норвежская унія прекратила свое существованіе [1]).

Унія Австріи съ Венгріей ведетъ свое начало еще съ 1527 г., когда Фердинандъ I Габсбургскій получилъ по избранію корону Св. Стефана. Первоначально это соединеніе носило характеръ личной уніи. Въ 1713 году былъ изданъ въ Австріи новый законъ о престолонаслѣдіи, такъ называемая, Прагматическая Санкція. Этотъ законъ былъ принятъ затѣмъ венгерскимъ сеймомъ въ видѣ I и II законовъ

---

[1]) О Шведско-Норвежской уніи, кромѣ общихъ курсовъ, см. статью Бар. Б Нольде. Начало и конецъ Шведско-Норвежской уніи (Журн. Мин. Юст. за 1906 г., февраль—мартъ), Л. Мехелинъ. Государственное устройство Швеціи и Норвегіи. (Въ сборникѣ Политическій строй современныхъ государствъ, изд. кн. Долгорукова и Петрункевича, т. II, 1906 г., стр. 220—257, особ. стр. 251 и сл.), Пергаментъ. Юрид. природа реальной уніи, стр. 31—45. A. Aall und N. Gjalsvik. Die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestreben und ihre Lösung, 1912

Текстъ акта уніи на русск. языкѣ см. въ Собраніи конституцій, изд. В. Саблина, вып. III, М. 1906 г.

1722—3 г.г., въ качествѣ основного закона, устанавливающаго унію Венгріи съ Австріей „подъ властью австрійскаго дома на вѣчныя времена", чѣмъ унія была обращена въ реальную. Попытки австрійскихъ монарховъ уничтожить политическую самостоятельность Венгріи привели въ 1848 году къ венгерской революціи, подавленной съ помощью русскихъ войскъ, присланныхъ Императоромъ Николаемъ I по просьбѣ, только что вступившаго на престолъ, Императора Франца-Іосифа. Въ 1867 г., послѣ предшествовавшихъ сему неудачныхъ попытокъ создать единую конституцію для всего австрійскаго государства со включеніемъ Венгріи, императоръ Францъ-Іосифъ пошелъ на уступки и утвердилъ, выработанный венгерскимъ сеймомъ, законъ XII 1867 года „Объ общихъ дѣлахъ Венгріи и остальныхъ земель, подвластныхъ Его Величеству, и о порядкѣ ихъ разрѣшенія". Этотъ законъ былъ принятъ затѣмъ съ незначительными редакціонными измѣненіями и австрійскимъ парламентомъ 21-го декабря 1867 года подъ названіемъ закона „объ общихъ дѣлахъ всѣхъ земель австрійской монархіи и о порядкѣ ихъ разрѣшенія" Такой путь возникновенія существующей австро-венгерской уніи даетъ поводъ нѣкоторымъ ученымъ думать, что она — созданіе параллельнаго законодательства этихъ странъ или одностороннее соглашеніе между короной и Венгріей, а не основывается на договорѣ двухъ государствъ. Но эти взгляды нельзя признать правильными, потому, что законодательство одного государства не можетъ создать нормъ, касающихся не его только, но и другого суверенаго государства. Санкціонируя венгерскій законъ 1867 года, императоръ этимъ самымъ выразилъ свое согласіе на его содержаніе и отъ имени Австріи, какъ высшій органъ послѣдней, согласіе, которое затѣмъ было подкрѣплено принятіемъ этого закона австрійскимъ народнымъ представительствомъ. Считать унію результатомъ договора Венгріи только съ короной также нельзя, такъ какъ по современнымъ воззрѣніямъ корона не является чѣмъ то отдѣльнымъ отъ государственной организаціи, а представителемъ государства, высшимъ его органомъ. Итакъ, намъ кажется правильнымъ считать, что основой австро-венгерской уніи, какъ и уніи шведско-норвежской, является договоръ между входящими въ унію государствами, что обычно и выражается

въ Австро-Венгріи наименованіемъ актовъ уніи соглашеніемъ (Ausgleich) [1]).

По соглашенію 1867 года австріійская монархія обратилась въ Австро-Венгрію, имперію, составленную изъ двухъ частей, называемыхъ иногда Цислейтаніей (Австрія) и Трансслейтаніей (Венгрія), отъ имени рѣки Лейты, составляющей границу этихъ государствъ въ отношеніи другъ къ другу. Обѣ части имперіи имѣютъ свою особую территорію и населеніе (отдѣльное подданство) и особую верховную власть. Онѣ соединены одной общей династіей и общимъ порядкомъ престолонаслѣдія. Но, кромѣ того, имѣется еще нѣсколько общихъ органовъ для завѣдыванія дѣлами, затрагивающими вопросы, признанные общими для обоихъ государствъ, что дѣлаетъ эту унію болѣе тѣсно организованнымъ союзомъ, чѣмъ была унія Шведско-Норвежская и даетъ основаніе нѣкоторымъ писателямъ, напримѣръ австрійскому писателю Данчеру, утверждать, что здѣсь мы имѣемъ видъ федеративнаго государства, союзное государство, а не унію [2]). Но по существу все устройство соединенія государствъ здѣсь таково, что отдѣльныя государства поставлены совершенно самостоятельно въ отношеніи другъ къ другу. Надъ ними не существуетъ никакой высшей организаціи, какъ это имѣетъ мѣсто въ союзномъ государствѣ, и всѣ, такъ называемые, общіе органы — одновременно представители Австріи и Венгріи, уполномоченные этихъ странъ, а не стоящее надъ ними правительство.

Единый монархъ соединяетъ къ своемъ лицѣ двѣ различныя власти. Онъ носитъ титулъ императорскаго и королевскаго апостолическаго величества. Послѣдній титулъ— въ качествѣ короля венгерскаго [3]).

Онъ отдѣльно коронуется въ Вѣнѣ и отдѣльно въ Будапештѣ, какъ венгерскій король. Австрія и Венгрія соеди-

---

[1]) Въ венгерскомъ законѣ 1867 г. § 1 говорится, что правовая связь Венгріи съ Австріей основывается на Прагматической Санкціи, послѣдняя же называется въ § 2 „основнымъ и торжественнымъ договоромъ".

[2]) Dantscher v. Kollesberg. Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn, Wien, 1880.

[3]) Титулъ „апостолическій" былъ данъ папой Сильвестромъ II въ 1000 г. венгерскому королю Стефану, первому королю Венгріи принявшему христіанство.

нены общностью династіи Габсбурговъ, но, въ случаѣ совершеннаго прекращенія этой династіи и въ женскихъ ея поколѣніяхъ, Венгрія, согласно Прагматической Санкціи, свободна избрать себѣ монарха по своему желанію. Общими дѣлами имперіи являются: 1) придворныя дѣла и иностранныя сношенія, 2) войско и флотъ и 3) имперскіе финансы. Въ зависимости отъ этого существуютъ три общихъ министерства: 1) иностранное и императорскаго двора, 2) военное и 3) финансовое. Имперскіе министры собираются для совмѣстнаго обсужденія вопросовъ подъ предсѣдательствомъ министра иностранныхъ дѣлъ. Первый министръ иностранныхъ дѣлъ гр. Бейстъ, одинъ изъ главнѣйшихъ дѣятелей по установленію уніи, носилъ наименованіе имперскаго канцлера, но затѣмъ это названіе было упразднено по настоянію Венгріи, видѣвшей въ немъ выраженіе государственнаго единства.

Министры назначаются королемъ одинаково изъ гражданъ и Австріи, и Венгріи. Они контрасигнируютъ акты короля и несутъ за нихъ отвѣтственность. Дѣла двора и иностранныя дѣла вѣдаются всецѣло общимъ министерствомъ. Войско и флотъ управляются имперскимъ министерствомъ, но параллельно существуютъ и особыя военныя министерства Австріи и Венгріи, завѣдующія запасными войсками (ландверомъ въ Австріи и гонведами въ Венгріи) и ополченіемъ (ландштурмомъ). Финансы имперіи составляются изъ: 1) таможенныхъ пошлинъ и 2) особыхъ взносовъ отъ обоихъ государствъ. Могутъ быть заключаемы и имперскіе займы.

Кромѣ того, общими дѣлами имперіи обычно признаются: 1) торговые и таможенные вопросы, 2) косвенные налоги, связанные съ промышленностью, 3) монетное дѣло, 4) желѣзныя дороги, имѣющія значеніе для обѣихъ половинъ имперіи и 5) вопросы государственной обороны (вопросы воинской повинности, установленіе численнаго состава арміи и т. под.). По этимъ вопросамъ (австрійскіе юристы называютъ ихъ quasi-общими) между Австріей и Венгріей заключаются особыя соглашенія на 10 лѣтъ путемъ параллельныхъ тождественныхъ законовъ, издаваемыхъ законодательными органами обоихъ государствъ [1]).

[1]) Съ 1878 года, когда по берлинскому трактату Австро-Венгрія получила право оккупировать турецкую провинцію Боснію-Герцоговину для управленія ею, къ общимъ дѣламъ имперіи относится также управле-

Для контроля дѣятельности имперскихъ министровъ и установленія имперскаго бюджета учреждены особыя имперскія делегаціи — австрійская и венгерская. Онѣ состоятъ каждая изъ 60 членовъ, избираемыхъ палатами соотвѣтствующаго государства изъ своей среды, по 20 изъ членовъ верхней и по 40 изъ членовъ нижней палаты. Эти делегаціи засѣдаютъ ежегодно поочередно въ Вѣнѣ и Будапештѣ. Дѣлопроизводство въ нихъ ведется въ австрійской делегаціи на нѣмецкомъ, а въ венгерской на венгерскомъ языкѣ. Въ случаѣ разногласій между делегаціями происходитъ письменно троекратный обмѣнъ мнѣній между ними. Если и послѣ того онѣ не прійдутъ къ соглашенію, то созывается общее собраніе ихъ, въ которомъ, однако, не происходитъ обсужденія дѣла, а только общее голосованіе. Делегаціи могутъ дѣлать запросы имперскимъ министрамъ и требовать отъ нихъ объясненій, а въ случаѣ преступныхъ ихъ дѣйствій, предавать ихъ особому государственному суду. Судъ этотъ образуется такимъ образомъ, что каждая делегація избираетъ 24 судей изъ независимыхъ и свѣдущихъ въ законахъ гражданъ своей страны. Изъ этого числа другая делегація можетъ вычеркнуть 12 членовъ. Изъ остающагося общаго числа (24) обвиняемымъ дается право вычеркнуть еще 12 лицъ, но съ тѣмъ, чтобы вычеркнуто было равное количество членовъ суда изъ избранныхъ обѣими делегаціями. Остающіеся 12 членовъ образуютъ судъ. Спеціальнаго закона объ отвѣтственности общихъ министровъ, обѣщаннаго актами соглашенія, до сихъ поръ еще не имѣется. Законодательной власти въ собственномъ смыслѣ слова делегаціи не отправляютъ. Необходимые законы по общимъ вопросамъ, какъ мы видѣли, издаются параллельно законодательными органами отдѣльныхъ государствъ. Кромѣ монарха, имперскихъ министерствъ и делегацій общими органами являются

ніе этой областью. Послѣ аннексіи этой страны въ 1908 году Императоръ Францъ-Іосифъ даровалъ ей Высочайшимъ указомъ 1910 года особое автономное устройство съ мѣстнымъ сеймомъ. Но права этого сейма очень ограничены. Всѣ же важнѣйшіе законы общегосударственнаго значенія издаются путемъ параллельнаго законодательства палатами Австріи и Венгріи. Мѣстное управленіе Босніи-Герцоговины носитъ военный характеръ. Высшее же управленіе ею поручено общему имперскому министру финансовъ, который осуществляетъ эту свою власть по соглашенію съ министерствами обоихъ государствъ уніи.

еще: общая палата счетовъ, осуществляющая контроль надъ имперскими финансами и общій австро-венгерскій банкъ [1]).

Кромѣ уній на равномъ правѣ, гдѣ оба государства сохраняютъ суверенитетъ, въ старой литературѣ нерѣдко выдвигалось также ученіе объ уніи на неравномъ правѣ, съ извѣстнымъ подчиненіемъ одного государства другому—unio inaequali jure (это ученіе встрѣчается, напримѣръ, у Блюнчли). Въ новое время большинство ученыхъ высказывается противъ этого ученія. Но отдѣльные представители его иногда встрѣчаются и теперь, полагая, что примѣрами уніи на неравномъ правѣ могутъ служить: соединеніе Хорваціи (Кроаціи) съ Венгріей, Исландіи съ Даніей, Финляндіи съ Россіей и нѣк. др. Эти области, имѣя свои мѣстные законодательные органы и управленіе, значительно обособленное отъ общаго управленія государствъ, въ составъ которыхъ онѣ входятъ, тѣмъ не менѣе, государствами не являются, а потому нельзя говорить въ отношеніи ихъ объ уніи, каковая предполагаетъ связь двухъ независимыхъ государствъ, а лишь о болѣе или менѣе широкой мѣстной автономіи [2]).

---

[1]) Объ Австро-Венгерской уніи см. Лоуэлль. Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы, М 1905, гл. X, стр. 348 и сл., Кокошкинъ и Вышеславцевъ. Австро-Венгрія (Въ указ. сборникѣ Полит. строй современ государствъ, объ уніи см. стр. 191 и сл.), Пергаментъ. Юридич. природа реальной уніи, стр. 45—76. P Henry L'union austro-hongroise, Paris, 1908. Tezner Ausgleichsrecht und Ausgleichspolitik, Wien, 1907. Bernatzik Die oesterreichischen Verfassungsgesetze, 2 изд. 1911. Biedermann Die rechtliche Natur der oesterreichisch-ungarischen Monarchie, 1877. Бидерманъ полагаетъ, что Австро-Венгрія не является уніей, а федеративнымъ государствомъ, но не союзнымъ государствомъ, какъ думаетъ Данчеръ, а государствомъ-государствъ на основѣ сюзеренитета.

[2]) Еллинекъ, въ особой работѣ, посвященной выясненію юридической природы различныхъ видовъ самостоятельныхъ областей разныхъ государствъ, назвалъ ихъ „государственными фрагментами“, какъ бы полугосударствами. (Jellinek. Ueber Staatsfragmente, 1896). Этотъ терминъ, однако, не получилъ признанія въ наукѣ, равно какъ и все ученіе Еллинека, соединяющее въ одно самыя различныя области, объединенныя только однимъ признакомъ, что онѣ въ чемъ-либо не удовлетворяютъ въ своей организаціи понятію государства. Точно также неудачно и понятіе „неполной инкорпораціи“, которое развиваетъ по этому поводу Борнгакъ Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse, 1896 и др. его работы). Правильнѣе всего въ отношеніи этихъ образованій говорить объ „автономныхъ обла-

Въ отличіе отъ уній, соединеній двухъ государствъ личностью одного монарха (sub eodem imperante), федерации являются соединеніемъ нѣсколькихъ государствъ, образующихъ общую союзную власть на началахъ товарищества (jure societatis). Въ эти соединенія могутъ входить, какъ монархическія, такъ и республиканскія государства Они раздѣляются на двѣ главныя группы: союзъ государствъ и союзное государство.

Союзъ государствъ образуется, также какъ и уніи, на началахъ международнаго права. Государства, входящія въ составъ этого соединенія, не теряютъ своего суверенитета. Союзъ государствъ свое основаніе имѣетъ всегда въ договорѣ составляющихъ его членовъ, и послѣдніе сохраняютъ право выйдти изъ союза, если продолженіе его имъ не желательно (такъ называемое право сецессіи—jus secessionis). Въ виду сохраненія членами союза государствъ своего суверенитета, всякія измѣненія въ организаціи союза, по идеѣ его, должны происходить въ силу единогласнаго рѣшенія его членовъ. Органомъ союза является обыкновенно конгрессъ делегатовъ отъ соединенныхъ государствъ, дѣйствующихъ согласно полученнымъ ими инструкціямъ Постановленія союза приводятся въ исполненіе органами отдѣльныхъ государствъ. По общему правилу органы союза (конгрессъ и другіе органы, если они иногда учреждаются) не имѣютъ непосредственнаго отношенія къ гражданамъ отдѣльныхъ государствъ. Союзъ государствъ носитъ вполнѣ международно-правовой характеръ, отличаясь отъ различныхъ политическихъ союзовъ между государствами (вродѣ, напримѣръ, тройственнаго союза Германіи-Австріи-Италіи 1887 г. и двойственнаго—Россіи и Франціи 1891 г.) своимъ постоянствомъ и организованностью, а также тѣмъ, что, кромѣ вопросовъ войны и мира, въ компетенцію его входитъ обычно вообще вся иностранная политика и оборона соединенныхъ государствъ, разрѣшеніе несогласій между ними и, наконецъ, очень часто также объединеніе отдѣльныхъ важнѣйшихъ вопросовъ внутренняго управленія. Союзъ государствъ—образованіе стараго времени. Въ настоящее время союзовъ

стяхъ". О нихъ см особ. Redslob. Abhangige Lander, 1914. О Хорватіи см. „Венгерско-Хорватское соглашеніе", изд Коммис. для систем. финл. законовъ, 1910 г.

государствъ уже не существуетъ. Изъ примѣровъ ихъ въ исторіи можно указать на Швейцарію (1315 — 1848 г.), Нидерланды (отъ Утрехтской уніи 1579 г. до французской революціи), нѣмецкіе союзы государствъ—союзы Рейнскій (1806—1813) и Германскій (1815—1866), союзъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, по, такъ называемымъ, „артикуламъ конфедераціи“ (1778—1787) и союзъ южныхъ рабовладѣльческихъ штатовъ Америки въ эпоху ихъ борьбы съ сѣверными штатами (1861—1865) [1]).

Въ новое время союзы государствъ замѣнились союзными государствами. Въ этомъ видѣ соединеній государствъ они объединяются столь тѣсно, что получается организація, приближающаяся во многихъ своихъ чертахъ къ организаціи единаго, такъ называемаго, унитарнаго государства.

Первымъ примѣромъ союзнаго государства надо считать Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты со времени союзной конституціи 1787 года.

Въ Европѣ существуетъ два союзныхъ государства: Швейцарія (съ 1848 г.) и Германская Имперія (основ. въ 1871 г., но уже предшествовавшій ей Сѣверо-Германскій союзъ былъ союзнымъ государствомъ). Въ Америкѣ, кромѣ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, союзными государствами являются Мексика, Венецуэла, Бразилія и Аргентина.

Ученіе о союзномъ государствѣ, о его отличительныхъ признакахъ и юридической природѣ имѣетъ довольно длинную исторію. Когда впервые начали изслѣдовать его существо, теорія союзнаго государства была построена на идеѣ раздѣленія въ этомъ видѣ соединеній государствъ государственнаго суверенитета между союзной организаціей и государствами, входящими въ ея составъ. Отличіе союзнаго государства отъ союза государствъ видѣли въ томъ, что, тогда какъ въ послѣднемъ суверенитетъ принадлежитъ только отдѣльнымъ государствамъ, здѣсь онъ раздробленъ на двѣ части, принадлежа въ однихъ отношеніяхъ всему союзу, а въ другихъ—отдѣльнымъ его членамъ. Эта теорія дѣленія суверенитета въ общихъ чертахъ была намѣчена еще составителями союзной конституціи Сѣверо-Американ-

---

[1]) О союзѣ государствъ см. Ebers. Die Lehre vom Staatenbunde, Breslau, 1910

скихъ Соединенныхъ Штатовъ и впервые высказана Мадисономъ въ Федералистѣ. Но развилъ и популяризировалъ ее извѣстный французскій ученый Токвилль въ своемъ сочиненіи о Демократіи въ Америкѣ. [1]) Подробную же юридическую формулировку этой теоріи далъ нѣмецкій ученый Георгъ Вайцъ. [2])

Довольно долго господствовавшая въ литературѣ, теорія Токвилля-Вайца подверглась жестокой критикѣ со стороны извѣстнаго американскаго политическаго дѣятеля и писателя Джона Кальгуна и нѣмецкаго государствовѣда Зейделя. Эти писатели совершенно справедливо доказывали, что въ одномъ государствѣ не можетъ быть двухъ верховныхъ суверенныхъ властей. Раздѣленіе суверенитета, говорили они, есть его разрушеніе. Если изъ одной власти, ранѣе бывшей верховной, образуется двѣ власти, то или одна изъ нихъ будетъ высшей, а другая подчиненной ей, несуверенной властью, и тогда мы будемъ имѣть единое простое государство, или обѣ эти власти будутъ равными, суверенными—и тогда будетъ налицо союзъ государствъ. [3])

Но, давъ правильную критику теоріи дѣлимости суверенитета, Кальгунъ и Зейдель впали въ другую ошибку. Они отвергли вовсе самое понятіе союзнаго государства, полагая, что всѣ федераціи—союзы государствъ, болѣе или менѣе тѣсно организованные. За отдѣльными государствами, членами федераціи, какъ единственными носителями суверенитета, всегда должно, по ихъ мнѣнію, признаваться право нуллификаціи (признанія недѣйствительными постановленій союзной власти, если они кажутся имъ неправильными) и право сецессіи (право выхода изъ союза). Теорія Кальгуна-Зейделя стоитъ, однако, въ полномъ противорѣчіи съ положительнымъ правомъ новыхъ федеративныхъ соединеній государствъ, которое вовсе исключаетъ возможность нулли-

---

[1]) Есть русскій переводъ А. Токвилль. Демократія въ Америкѣ, пер. Якубовича, 2 тома, Кіевъ, 1860 г.

[2]) Waitz. Grundzüge der Politik, 1862.

[3]) См. Фортунатовъ. Исторія политическихъ ученій въ Соединенныхъ Штатахъ, ч. I. Федералистъ и трактаты Кальгуна, М. 1879

J. Kalhoun A. Discourse on the Constitution and Government of the United States (Works, v. I, 1853.), M. Seidel. Der Bundesstaatsbegriff (Zeitschrift fur die gesammte Staatswissenschaft, Bd, 28, 1872 г.) и другія его сочиненія.

фикаціи и сецессіи со стороны государствъ, входящихъ въ союзную организацію, и ставитъ союзную власть надъ властью государствъ членовъ. Въ виду этого, новые писатели въ подавляющемъ большинствѣ считаютъ суверенитетъ въ союзномъ государствѣ принадлежащимъ союзной власти. При этомъ ученые, которые признаютъ наличность суверенитета непремѣннымъ признакомъ въ понятіи государства, высказываютъ тотъ взглядъ, что члены союзнаго государства, будучи лишены суверенитета, въ сущности не государства, и названіе ихъ государствами является пережиткомъ тѣхъ временъ, когда они, до соединенія въ федерацію, были вполнѣ независимыми. При такомъ воззрѣніи стирается, однако, всякое различіе между сложными и простыми государствами. Желая установить это различіе, нѣкоторые писатели этого направленія, какъ напримѣръ, швейцарскій ученый Борель и французскій Лефюръ, утверждаютъ, что основнымъ характернымъ признакомъ союзнаго государства является участіе входящихъ въ его составъ политическихъ союзовъ въ организаціи суверенной союзной власти.

Эту теорію также нельзя признать удачной. Сущность союзнаго государства не только въ томъ, что здѣсь части участвуютъ въ правахъ верховенства цѣлаго, но также и въ томъ, что онѣ вмѣстѣ съ тѣмъ сами являются государствами. Такого мнѣнія держится господствующая въ настоящее время въ наукѣ теорія союзнаго государства, особенно развитая Еллинекомъ въ спеціальной его работѣ о соединеніяхъ государствъ. [1]) По этой теоріи союзное государство является такой организаціей, въ которой рядъ несуверенныхъ государствъ объединяется господствомъ единой высшей суверенной власти на основѣ особой союзной конституціи. Эта организація должна быть признаваема государствомъ, такъ какъ въ ней имѣются всѣ элементы послѣдняго: единая верховная власть, единое населеніе и единая союзная территорія, въ предѣлахъ которой союзная

[1]) Ея придерживается и другой наиболѣе извѣстный государствовѣдъ Германіи, профессоръ страссбургскаго университета Лабандъ. Въ русской литературѣ ее раздѣляетъ большинство ученыхъ, напримѣръ: Коркуновъ, Котляревскій, Кокошкинъ, Горенбергъ и др. Основныя черты ея всецѣло приняты и мною въ спеціальной моей работѣ о союзномъ государствѣ.

власть непосредственно править населеніемъ союза, имѣя свои органы законодательства, управленія и суда, свои финансы и свое войско. Отъ союза государствъ союзное государство отличается тѣмъ, что эта организація не международнаго, а государственнаго права.

Юридическимъ основаніемъ ея является не договоръ, а законъ, союзная конституція. Суверенитетъ здѣсь принадлежитъ не отдѣльнымъ государствамъ членамъ союза, какъ въ союзѣ государствъ, а союзной власти. Измѣненіе союзнаго устройства не зависитъ отъ воли отдѣльныхъ членовъ союза, а происходитъ въ формахъ, установленныхъ союзной конституціей. Историческіе пути возникновенія этой конституціи могутъ быть весьма различны. Конституціи главнѣйшихъ союзныхъ государствъ образовались путемъ договорныхъ соглашеній входящихъ въ ихъ составъ государствъ, но возможно образованіе этого устройства и другими способами (нѣкоторыя американскія союзныя государства образовались, напримѣръ, изъ прежде бывшихъ простыхъ государствъ путемъ законовъ этихъ послѣднихъ, превратившихъ эти унитарныя государства въ государства федеративныя). Во всякомъ случаѣ для юридическихъ основъ и характера союзнаго устройства этотъ историческій путь возникновенія его безразличенъ. Разъ соединившіяся государства отказались отъ суверенитета и поставили надъ собой, въ качествѣ суверенной власти, особые верховные органы, учредивъ законный порядокъ измѣненія этихъ органовъ и всего союзнаго устройства, это устройство является уже для нихъ высшими господствующими нормами, верховнымъ основнымъ закономъ. Писатели юридической школы въ государствовѣдѣніи, характеризуя союзное государство, называютъ его *юридическимъ лицомъ*, противуполагая его союзу государствъ, какъ *юридическому отношенію*. Но, будучи образованіемъ государственно-правового характера, союзное государство имѣетъ, какъ государство сложное, федеративное, существенные признаки отличія и отъ простого, унитарнаго государства. Оно не только государство, но и соединеніе государствъ. Составляющіе его члены, подчиняясь единой суверенной власти, имѣютъ свою особую, непроизводную юридически отъ союзной власти, основанную на ихъ собственной организаціи, власть, свою

территорію и населеніе, являются, такимъ образомъ, несуверенными государствами.

Здѣсь мы имѣемъ понятія двойной территоріи, двойного подданства и двѣ системы государственныхъ властей. Федеративными началами въ устройствѣ союзнаго государства являются: 1) то, что составляющіе его члены—государства и 2) то, что они участвуютъ въ этомъ своемъ качествѣ въ организаціи верховной союзной власти. Унитарными же началами здѣсь будутъ: 1) участіе въ образованіи союзной власти, наряду съ государствами, также и населенія всего союза, какъ единаго національнаго цѣлаго и 2) непосредственное управленіе союзными органами народомъ союза въ важнѣйшихъ вопросахъ его національной жизни. [1])

Еще до отдѣленія сѣверо-американскихъ колоній отъ Англіи обнаружилось ихъ стремленіе объединиться въ союзъ. Въ 1748 году состоялся конгрессъ ихъ представителей въ городѣ Ольбэни, на которомъ извѣстный американскій ученый и политическій дѣятель Веніаминъ Франклинъ пред-

---

[1]) О союзномъ государствѣ см. мое сочиненіе Теорія союзнаго государства, Кіевъ, 1912 г., также Горенбергъ Теорія союзнаго государства въ трудахъ современныхъ публицистовъ Германіи, СПБ. 1891 г. О федераціяхъ вообще см.: Ященко Теорія федерализма, Юрьевъ, 1912 г., Мижуевъ. Главныя федераціи современнаго міра, СПБ. 1907 г. Jellinek Die Lehre von den Staatenverbindungen, 1882, Brie, Theorie der Staatenverbindungen, 1886, Hatschek. Allg. Staatsrecht, т. III. Das Recht der modernen Staatenverbindung, Westerkamp. Staatenbund und Bundesstaat, 1892., Borel. Etude sur la souveraineté et l'Etat fédératif, 1886, Le Fur. Etat fédéral et confédération d'Etats, 1896.

Нельзя признать правильной теорію союзнаго государства, развиваемую нѣкоторыми новыми писателями (Борнгакомъ Allg. Staatslehre, стр. 258, Генелемъ Studien zum deutschen Staatsrechte, 1873, стр. 63, въ русск. лит. Ященко, называющимъ ее „синтетической"), по которой ни союзная организація, ни члены ея въ отдѣльности не являются государствами, и государствомъ можетъ быть признана лишь совокупность организаціи союза и его членовъ, такъ какъ здѣсь вмѣсто двухъ системъ властей появляется ихъ три (власти союзная, центральная и власть членовъ союза. Ср. Ященко, Теорія федерализма, стр. 351), что совершенно не соотвѣтствуетъ дѣйствительному устройству союзнаго государства, такъ какъ въ немъ, помимо союзной, нѣтъ никакой иной центральной власти. Нѣсколько приближается къ этимъ ученіямъ и теорія Гирке, усложненная еще органическими аналогіями, (См. особенно его статью въ Schmoller's Jahrbücher за 1883, посвященную критикѣ ученій Лабанда. стр 1167 и сл.)

ставилъ проектъ созданія американской федераціи. Но этотъ проектъ не получилъ осуществленія и, хотя въ эпоху возстанія противъ Англіи сѣверо-американскія колоніи дѣйствовали сообща, но постоянный, организованный союзъ ихъ образованъ былъ впервые только въ 1778 году, когда были составлены, такъ называемые, „артикулы конфедераціи и вѣчнаго союза", принятые всѣми 13 штатами въ 1781 году. Этими артикулами создавался союзъ государствъ. Соединенные въ союзъ штаты сохраняли свой суверенитетъ. Органомъ союза являлся конгрессъ делегатовъ штатовъ, которыхъ штаты могли посылать въ числѣ отъ 2 до 7 отъ штата. Но каждый штатъ имѣлъ одинъ голосъ въ конгрессѣ. Делегаты могли быть во всякое время отозваны. Срокъ ихъ полномочій опредѣленъ не былъ. Они должны были слѣдовать указаніямъ правительства своего штата. Для измѣненія союзнаго устройства требовалось единогласіе. Важнѣйшія дѣла союзной компетенціи рѣшались большинствомъ голосовъ 9 штатовъ. Остальныя—простымъ большинствомъ голосовъ. Въ компетенцію союзной власти входили: веденіе иностранныхъ сношеній и военное дѣло, а также разрѣшеніе споровъ между штатами, при помощи третейскаго суда, учреждаемаго конгрессомъ на каждый разъ. Изъ вопросовъ внутренняго управленія штатовъ къ вѣдѣнію конгресса относились: монетное и почтовое дѣло и регулированіе торговли. Въ извѣстныхъ случаяхъ союзъ могъ заключать займы. Но финансы его составлялись изъ взносовъ отдѣльныхъ штатовъ и армія изъ контингентовъ войскъ штатовъ. Послѣ Версальскаго договора 1783 года, когда Англія признала независимость своихъ бывшихъ сѣверо-американскихъ колоній, во многихъ штатахъ обнаружилось стремленіе упрочить союзное устройство. Стараніями выдающихся американскихъ дѣятелей: Вашингтона, Мадисона, Гамильтона и др., удалось побудить правительства штатовъ приступить къ дѣлу усовершенствованія этого устройства, и въ 1787 году, по предложенію штата Нью-Іоркъ, собрался конгрессъ въ Филадельфіи, выработавшій донынѣ существующую союзную конституцію Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Эта конституція могла вступить въ силу по артикуламъ конфедераціи лишь, принятая единогласно штатами. Но конгрессъ постановилъ, что она вступитъ въ силу уже тогда, если ее

примутъ 9 штатовъ, конечно, лишь для принявшихъ ее. Постепенно съ 1787 до 1790 г. ее приняли всѣ 13 штатовъ, для чего въ нихъ были созваны особые учредительные конвенты. Хотя происхожденіе дѣйствующей союзной конституціи договорнаго характера, но сама она не можетъ быть разсматриваема, какъ договоръ между штатами, которыи они могутъ и расторгнуть, какъ это думалъ Кальгунъ. Какъ совершенно справедливо возражалъ ему другой извѣстный американскій политическій дѣятель Вебстеръ[1]), разъ принявши союзную конституцію, въ которой сказано, что она должна быть измѣняема путемъ союзнаго законодательства, штаты лишились права самовольно ее измѣнять или разрушать выходомъ изъ союза. Для измѣненія созной конституціи необходимо $^2/_3$ голосовъ въ каждой палатѣ конгресса, законодательнаго органа союза, а затѣмъ проектированное конгрессомъ измѣненіе предлагается на утвержденіе штатовъ, для какового должно получить $^3/_4$ голосовъ штатовъ (обыкновенно ихъ законодательныхъ органовъ или иногда особо для сего учреждаемыхъ конвентовъ). Этимъ путемъ всегда и дѣлались поправки къ союзной конституціи. Но существуетъ и другоіі путь—это когда $^2/_3$ законодательныхъ собраніи штатовъ потребуютъ какого-либо измѣненія конституціи Тогда конгрессъ созываетъ особый учредительный конвентъ и выработанный имъ проектъ утверждается голосами $^3/_4$ штатовъ.

Въ союзной конституціи Соединенныхъ Штатовъ 1787 года особенно ярко была проведена теорія Монтескье о раздѣленіи властей. Законодательная власть вручена конгрессу изъ двухъ палатъ: сената и палаты представителей, исполнительная—президенту республики и судебная—особому федеральному суду. Сенатъ состоитъ изъ сенаторовъ, избираемыхъ законодательными собраніями отдѣльныхъ штатовъ по два отъ каждаго штата, при чемъ въ конституціи спеціально оговорено, что это право равнаго представительства штатовъ въ сенатѣ не можетъ быть отнято у нихъ безъ ихъ согласія.

Сенаторы избираются на 6 лѣтъ, но сенатъ обновляется

[1]) Webster. Works, 6 vol., изд. 1853—6 т.г, см. особ. I томъ. Получилъ извѣстность своими рѣчами противъ Кальгуна и названіе „великаго истолкователя конституціи" (great expouder of the constitution)

по частямъ. Каждые 2 года выбываетъ $^1/_3$ сенаторовъ, при чемъ установленъ такой порядокъ, чтобы сразу не выбывали оба сенатора какого-либо штата. Для того, чтобы быть избраннымъ сенаторомъ, необходимо имѣть 30 лѣтъ и прожить не менѣе 9 лѣтъ въ Соединенныхъ Штатахъ. Палата представителей избирается всѣмъ населеніемъ союза срокомъ на 2 года (раньше 1 депутатъ избирался на 30,000, въ настоящее время на 182,000 избирателей). Избирательными правами въ каждомъ штатѣ пользуются лица, имѣющія избирательныя права въ немъ для выборовъ въ наиболѣе многочисленную (нижнюю) палату законодательнаго собранія штата.

Подробности выборовъ опредѣляются законами отдѣльныхъ штатовъ, но и союзное законодательство можетъ ихъ касаться. (Такъ въ 1842 году конгрессъ установилъ раздѣленіе штатовъ на избирательные округа, по числу подлежащихъ выбору депутатовъ, а въ 1870 году ввелъ тайную подачу голосовъ) Избраннымъ въ палату представителемъ можетъ быть лицо, имѣющее 25 лѣтъ и прожившее 7 лѣтъ въ Соединенныхъ Штатахъ.

Члены сената и палаты представителей получаютъ содержаніе изъ союзной казны. Палатамъ конгресса принадлежатъ равныя права въ законодательствѣ, только финансовые законы должны быть раньше вносимы въ нижнюю палату, но сенатъ можетъ дѣлать въ нихъ всякія измѣненія. Сенатъ, кромѣ того, имѣетъ нѣкоторыя полномочія правительственнаго характера. Его согласіе необходимо для заключенія международныхъ трактатовъ, (для чего требуется $^2/_3$ голосовъ присутствующихъ сенаторовъ), а также для назначенія дипломатическихъ агентовъ, судей федеральныхъ судовъ и нѣкоторыхъ высшихъ должностныхъ лицъ союза.

Президентъ избирается на 4 года, косвенной двустепенной подачей голосовъ, такимъ образомъ, что каждый штатъ избираетъ столько выборщиковъ, сколько онъ посылаетъ сенаторовъ и депутатовъ въ конгрессъ, вмѣстѣ взятыхъ. Выборщики не могутъ быть членами конгресса или должностными лицами союза. Выборщики собираются въ декабрѣ того года, когда истекаетъ срокъ выборовъ президента, въ каждомъ штатѣ особо. Подача голосовъ тайная, записками, которыя затѣмъ здѣсь же вскрываются, подсчитываются, и особый протоколъ съ результатами выборовъ, подписанный

всѣми выборщиками, отсылается въ сенатъ. Предсѣдатель сената вскрываетъ всѣ полученные протоколы въ присутствіи членовъ сената и палаты представителей и избраннымъ является лицо, получившее абсолютное большинство голосовъ. На практикѣ выборы президента изъ косвенныхъ превратились въ прямые, такъ какъ избиратели, разбивающіеся обычно на двѣ политическія партіи, согласно директивамъ вождей партіи, даютъ выборщикамъ инструкціи, за кого голосовать, и послѣдніе никогда отъ нихъ не отступаютъ. Для того, чтобы быть избраннымъ президентомъ, необходимо достигнуть 35 лѣтъ, быть американскимъ гражданиномъ по рожденію и жить постоянно не менѣе 14 лѣтъ въ предѣлахъ Соединенныхъ Штатовъ. Конституція не запрещаетъ переизбранія, но съ тѣхъ поръ, какъ Вашингтонъ, первый знаменитый президентъ союза, отказался отъ избранія въ третій разъ, установился обычай не избирать одно и то же лицо президентомъ болѣе двухъ разъ. Въ случаѣ, если никто изъ кандидатовъ въ президенты не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ выборщиковъ, президентъ избирается палатой представителей изъ трехъ лицъ, получившихъ наибольшее число голосовъ. При этомъ голоса считаются по штатамъ, каждый штатъ имѣетъ лишь одинъ голосъ. Вмѣстѣ съ президентомъ тѣмъ же порядкомъ избирается вице-президентъ союза, съ той только разницей, что при несостоявшихся выборахъ его выбираетъ сенатъ изъ 2 лицъ, получившихъ большинство голосовъ выборщиковъ, большинствомъ голосовъ всѣхъ сенаторовъ. Вице-президентъ замѣняетъ президента въ случаѣ его отсутствія. Въ обычное же время онъ является предсѣдателемъ сената.

Въ рукахъ президента сосредоточивается исполнительная власть. Онъ начальствуетъ надъ войскомъ и флотомъ союза, ведетъ иностранную политику[1]), заключаетъ международные трактаты, назначаетъ должностныхъ лицъ союза (послѣднія двѣ функціи онъ осуществляетъ, какъ знаемъ, при содѣйствіи сената). Въ дѣлахъ судебныхъ ему принадлежитъ право помилованія. Президентъ управляетъ при содѣйствіи назначаемыхъ и смѣняемыхъ имъ главъ „исполни-

[1]) Война объявляется конгрессомъ, но миръ заключаетъ президентъ съ согласія сената.

тельныхъ департаментовъ", играющихъ роль министровъ въ строѣ Соединенныхъ Штатовъ. Въ силу принципа раздѣленія властей, президентъ и его министры не имѣютъ права иниціативы законовъ. Президентъ можетъ обращаться къ конгрессу съ посланіями, въ которыхъ онъ можетъ указывать и на необходимыя, по его мнѣнію, законодательныя мѣры, но для конгресса эти его указанія не имѣютъ обязательности. Онъ можетъ съ ними вовсе не считаться. Главы исполнительныхъ департаментовъ (министры) не принадлежатъ къ составу палатъ и не имѣютъ доступа въ конгрессъ. За незаконныя ихъ дѣянія они, какъ и самъ президентъ, подлежатъ преданію суду палатой представителей и судятся сенатомъ. Но сенатъ имѣетъ право только отрѣшить ихъ отъ должности, если же требуется наложить уголовное наказаніе, онъ предаетъ ихъ суду Верховнаго федеральнаго трибунала. Въ тѣхъ случаяхъ, когда суду сената подлежитъ президентъ, въ немъ предсѣдательствуетъ предсѣдатель верховнаго суда и для обвинительнаго приговора требуется $^2/_3$ голосовъ. За политическое направленіе ихъ дѣятельности, за цѣлесообразность ихъ дѣйствій, министры отвѣтственны только передъ президентомъ.

Президенту не принадлежитъ право утвержденія (санкціи) законопроектовъ, принятыхъ конгрессомъ, но онъ имѣетъ, такъ называемое, суспенсивное (отлагательное) вето, заключающееся въ томъ, что въ теченіе 10 дней онъ можетъ вернуть конгрессу принятые имъ законопроекты для вторичнаго обсужденія, при чемъ, чтобы стать закономъ, они въ этомъ случаѣ должны получить большинство $^2/_3$ голосовъ въ каждой палатѣ конгресса.

Высшимъ судебнымъ органомъ союза является Верховный судъ Соединенныхъ Штатовъ. Онъ состоитъ изъ главнаго судьи и 8 членовъ суда, назначаемыхъ пожизненно президентомъ съ согласія сената и смѣняемыхъ только по суду. Особенностью компетенціи этого суда является то, что онъ можетъ признавать недѣйствительными законы, издаваемые конгрессомъ и законодательными органами отдѣльныхъ штатовъ, если они противорѣчатъ союзной конституціи. Къ компетенціи федеральной судебной власти относятся дѣла, возникающія изъ союзной конституціи, союзныхъ законовъ и трактатовъ, дѣла, касающіяся дипломатическихъ пред-

ставителей и морской юрисдикціи, а также тяжбы между штатами, гражданами одного штата и другимъ штатомъ, гражданами разныхъ штатовъ, гражданами и иностранцами и вообще всѣ дѣла, въ которыхъ не компетентны мѣстные суды штатовъ. Въ дѣлахъ союза и дѣлахъ иностранныхъ представителей Верховный судъ является первой инстанціей, въ остальныхъ—апелляціонной инстанціей. Верховному суду подчинены окружные и дистриктные суды (circuit and district courts), судьи которыхъ назначаются также, какъ и судьи Верховнаго суда. Вся эта судебная организація учреждена закономъ 1789 года. Въ 1855 году былъ созданъ еще особый судъ претензій (court of claims) для разрѣшенія исковъ, предъявляемыхъ къ союзу.

Всѣ органы союзной власти имѣютъ пребываніе на особой территоріи (дистриктъ Колумбія), принадлежащей союзу и не входящей въ составъ территоріи какого-либо штата. Непосредственному управленію союзной власти подчинены также нѣкоторыя малозаселенныя мѣстности, не принадлежащія къ какому-либо штату, называемыя „территоріями". Онѣ, по достаточномъ заселеніи ихъ и развитіи въ нихъ культуры, возводятся обычно закономъ конгресса въ рангъ штатовъ [1]). Какъ имѣется въ союзѣ организація особой единой союзной власти, такъ имѣется и понятіе единаго населенія и единой территоріи его. Нижняя палата конгресса, представляя національныя начала, олицетворяетъ собой единство населенія. Конституція издана отъ имени народа. „Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, установляемъ настоящую конституцію", гласитъ ея введеніе. Она—созданіе не только государствъ, но и результатъ соглашенія всего населенія союза. Условія принятія въ подданство устанавливаются союзными законами. Штаты не имѣютъ права устанавливать такихъ привиллегій, которыми бы не могли пользоваться граждане другихъ штатовъ. Понятіе единой территоріи видно изъ того, что только союзной власти принадлежитъ право установленія таможенныхъ пошлинъ и право издавать законы объ экспропріаціи земель въ границахъ всего союза. Союзные органы имѣютъ непосредственное отноше-

[1]) Послѣ возведенія въ 1910 году въ рангъ штатовъ Аризоны и Новой Мексики остается только одна территорія Аляска и острова, управляемые на особомъ положеніи.

ніе къ гражданамъ въ предѣлахъ союзной территоріи. Все это заставляетъ признать, что Соединенные Штаты—союзное государство, а не союзъ государствъ.

Въ компетенцію союзной власти входитъ прежде всего: веденіе иностранныхъ сношеній, войско и флотъ. Имѣются особые союзные финансы, получаемые путемъ сбора таможенныхъ пошлинъ и установленія налоговъ, въ отношеніи каковыхъ союзная власть конкуррируетъ съ властью отдѣльныхъ штатовъ. Союзная власть можетъ также заключать займы.

Союзное законодательство регулируетъ вопросы: 1) иностранной торговли и торговли между штатами, 2) монетное дѣло, 3) мѣру и вѣсъ, 4) условія натурализаціи, 5) почтовое дѣло, 6) законодательство объ авторской собственности, привиллегіяхъ и конкурсномъ производствѣ. Въ конституціи установлено, что конгрессъ не имѣетъ права издавать законовъ, ограничивающихъ права гражданской свободы (свободу религіозную, свободу слова, печати, союзовъ и петицій). Вся остальная сфера внутренняго управленія принадлежитъ отдѣльнымъ штатамъ [1]). Ихъ устройство организовано въ общемъ аналогично федеральному устройству. Въ нихъ также проведено раздѣленіе властей. Законодательная власть отправляется двумя палатами, избираемыми одинаково гражданами штатовъ, при чемъ верхняя палата избирается на болѣе долгій срокъ (большей частью на 4 года, нижняя на 2 года). Во главѣ исполнительной власти стоитъ губернаторъ штата, избираемый непосредственно населеніемъ (въ разныхъ штатахъ на разные сроки, отъ 1—4 лѣтъ) Суды поставлены также самостоятельно, и имъ дано право провѣрять конституціонность законовъ штата. Каждый штатъ управляется на началахъ своей конституціи. Конституціи вырабатываются и измѣняются особыми конвентами, созываемыми законодательными собраніями штатовъ. Для созыва этихъ конвентовъ необходимо народное голосованіе. Народнымъ же голосованіемъ принимаются поправки и измѣненія конституцій, выработанныя конвентами. Союзная конституція устанавливаетъ запрещеніе вводить въ законо-

---

[1]) Токвилль говорилъ, что компетенція штатовъ есть общее правило, а компетенція союзной власти—исключеніе.

дательство штатовъ нѣкоторыя начала, напримѣръ: гарантируется республиканская форма правленія во всѣхъ штатахъ, запрещается установленіе рабства, дворянскихъ титуловъ, изданіе законовъ съ обратной силой, уничтоженіе суда присяжныхъ, наложеніе чрезмѣрныхъ штрафовъ и жестокихъ наказаній и пріостановка Habeas corpus act'a иначе, какъ въ случаяхъ возстанія или нашествія. Союзная конституція является „высшимъ правомъ страны" (ст. VI союзн. констит.). Конституціи и законы штатовъ не должны ей противорѣчить. Она почитается частью правопорядка каждаго отдѣльнаго штата, объединяя всѣ штаты въ одну государственную организацію. [1])

Союзное устройство Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ во многомъ послужило примѣромъ при организаціи другихъ союзныхъ государствъ. Устройство американскихъ федерацій почти во всемъ копируетъ союзную конституцію 1787 года [2]). Болѣе оригинальнымъ является организація двухъ европейскихъ союзныхъ государствъ: Швейцаріи и Германской Имперіи.

Средневѣковый союзъ швейцарскихъ кантоновъ сохранялся до 1848 года. Въ 1815 году Вѣнскій конгрессъ гарантировалъ независимость и постоянный нейтралитетъ Швей-

---

[1]) О Соединенныхъ Штатахъ на русскомъ языкѣ см.: Брайсъ. Американская республика, 3 тома, М. 1889—90 гг., пер. Невѣдомскаго, В. Вильсонъ. Государственный строй Соединенныхъ Штатовъ, СПБ. 1909 г. также статью М. Ковалевскаго, Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты (Сборникъ Полит. строй современ. государствъ, т I, стр. 272– 400.), на англійскомъ языкѣ: The Federalist, сборникъ статей, написанныхъ, такъ называемыми, „отцами союзной конституціи"—Мадисономъ, Гамильтономъ и Джеемъ, съ цѣлью оправданія и разъясненія основныхъ началъ конституціи (есть франц. переводъ). Классическими сочиненіями считаются комментаріи Кента и Стори: Kent. Commentaries on American Law, 10 изд. 1860 г. Story. Commentaries on the constitution of the United States, 2 т., 5 изд., 1891 г. Изъ болѣе новыхъ сочиненій см. Willoughby. The constitutional law of the United States, 2 т, 1910 г, на французскомъ языкѣ, кромѣ сочиненія Токвилля: Laboulaye. Histoire des Etats-Unis, 3 т. 1891 г. и Carlier. La republique américaine, 4 т., 1890 г., на нѣмецкомъ языкѣ: Holst. Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1885 (Въ Handbuch des oeffentlichen Rechts Marquardsen'a) и Freund. Das oeffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1911 г. (Въ сборникѣ Das oeffentliche Recht der Gegenwart, т. 12).

[2]) См. о нихъ въ моей Теоріи союзнаго государства, стр. 247—262.

царіи. Въ томъ же году съѣздомъ представителей кантоновъ былъ выработанъ „союзный договоръ," по которому устройство этой страны продолжало оставаться союзомъ небольшихъ суверенныхъ государствъ, общимъ органомъ которыхъ былъ, собиравшійся ежегодно, конгрессъ ихъ делегатовъ (Tagsatzung), на которомъ каждый кантонъ имѣлъ одинъ голосъ. Религіозныя распри между кантонами привели въ 1848 году къ отдѣленію отъ союза 7 католическихъ кантоновъ, къ образованію изъ нихъ особаго союза (т. наз. Sonderbund'a) и къ междуусобной войнѣ. Результатомъ этой войны явилось уничтоженіе побѣжденнаго Зондербунда и выработка конгрессомъ новой конституціи, принятой кантонами въ 1848 году. Основныя начала этой конституціи, превратившей Швейцарію въ союзное государство, вполнѣ сохранены и дѣйствующей конституціей 1874 года. Измѣненіе союзной конституціи происходитъ въ двухъ формахъ: 1) Если обѣ палаты законодательнаго собранія союза согласны относительно измѣненія, то оно совершается въ общемъ законодательномъ порядкѣ, 2) если же между ними произойдетъ разногласіе, или въ случаѣ, если измѣненія потребуетъ 50,000 гражданъ (т. наз. народная инициатива), то вопросъ передается на народное голосованіе (т. наз. референдумъ) и, въ случаѣ полученія за измѣненіе большинства голосовъ, палаты законодательнаго собранія переизбираются и въ новомъ своемъ составѣ вырабатываютъ проектъ измѣненія конституціи. Въ обоихъ случаяхъ пересмотрѣнная конституція (или часть ея, при частичныхъ измѣненіяхъ) должна быть передана на народное голосованіе и вступать въ силу, если будетъ принята большинствомъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ. Союзные органы раздѣляются на законодательные, исполнительные и судебные. Законы издаются союзнымъ собраніемъ (Bundesversammlung, Assemblée fédérale), состоящимъ изъ двухъ палатъ: совѣта государствъ (кантоновъ) (Ständerath, Conseil des Etats) и національнаго совѣта (Nationalrath, Conseil national). Идея перваго совѣта заимствована изъ союзной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, и какъ тамъ каждый штатъ имѣетъ въ сенатѣ двухъ представителей, такъ и здѣсь отъ каждаго кантона посылается два депутата въ совѣтъ государствъ. Порядокъ избранія членовъ этого совѣта и срокъ ихъ полно-

мочій опредѣляются законами отдѣльныхъ кантоновъ, въ различныхъ кантонахъ различно. Въ однихъ кантонахъ они избираются законодательными собраніями, въ другихъ—непосредственно народомъ (въ различныхъ кантонахъ срокъ избранія различенъ, отъ 1 до 4 лѣтъ). Содержаніе они получаютъ отъ кантоновъ.

Національный совѣтъ избирается всеобщей и тайной подачей голосовъ на трехлѣтній срокъ всѣмъ населеніемъ союза, всѣми гражданами, достигшими 20 лѣтъ. Одинъ депутатъ избирается на 20,000 гражданъ. Члены національнаго совѣта вознагражденіе получаютъ изъ союзной казны. Обѣ палаты имѣютъ равныя законодательныя права. Въ отношеніи издаваемыхъ ими законовъ существуетъ, такъ называемый, факультативный референдумъ, т. е. передача этихъ законовъ на утвержденіе народа, путемъ всеобщаго ихъ голосованія, въ тѣхъ случаяхъ, когда въ теченіе 90 дней послѣ опубликованія закона такового голосованія потребуетъ 30,000 гражданъ или 8 кантоновъ. Высшая исполнительная власть вручена коллегіальному органу—федеральному совѣту (Bundesrath, Conseil fédéral) изъ 7 членовъ, избираемыхъ союзнымъ собраніемъ въ общемъ засѣданіи обѣихъ его палатъ на три года. Одного изъ нихъ союзное собраніе избираетъ предсѣдателемъ федеральнаго совѣта. Онъ носитъ наименованіе „президента швейцарскаго союза“ и, въ качествѣ представителя союза, фигурируетъ во всѣхъ торжественныхъ случаяхъ. Также, какъ президентъ, выбирается и вице-президентъ, заступающій его въ случаѣ болѣзни или отсутствія. Оба они избираются на одинъ годъ и не могутъ быть переизбираемы на слѣдующій годъ. Обыкновенно вице-президентъ на слѣдующій годъ выбирается президентомъ. Политическіе взгляды членовъ совѣта не играютъ роли при ихъ выборѣ. Они принадлежатъ обычно къ самымъ различнымъ партіямъ. Но въ конституціи постановлено, что отъ каждаго кантона въ союзный совѣтъ не можетъ быть избираемо болѣе одного члена. Отдѣльные члены союзнаго совѣта стоятъ во главѣ департаментовъ его, на которые раздѣляется управленіе Они могутъ присутствовать въ палатахъ союзнаго собранія, имѣя тамъ совѣщательный голосъ. Союзный совѣтъ можетъ предлагать союзному собранію проекты законовъ, онъ ведетъ международ-

ныя сношенія, завѣдуетъ арміи союза и его финансами, назначаетъ союзныхъ чиновниковъ. Члены союзнаго совѣта не должны принадлежать къ составу палатъ союзнаго собранія или занимать какую-либо должность въ союзѣ или кантонахъ. Дѣлопроизводствомъ союзнаго собранія и союзнаго совѣта завѣдуетъ союзная канцелярія, во главѣ которой стоитъ канцлеръ союза, избираемый на 3 года союзнымъ собраніемъ одновременно съ избраніемъ союзнаго совѣта.

Союзный судъ состоитъ изъ 14 судей [1]) и 14 кандидатовъ къ нимъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ союзнымъ собраніемъ, которое назначаетъ также предсѣдателя и вице-предсѣдателя суда на 2 года. Въ судѣ должны быть представлены всѣ три національныхъ языка: французскій, нѣмецкій и итальянскій.

Идея этого суда, какъ и совѣта кантоновъ, заимствована изъ сѣверо-американской союзной конституціи, но швейцарскій союзный судъ не имѣетъ главныхъ полномочій суда американскаго: провѣрять конституціонность законодательныхъ актовъ. Дѣла, подлежащія его размотрѣнію, раздѣляются на гражданскія, уголовныя и публично-правовыя. Изъ гражданскихъ дѣлъ онъ разбираетъ такія, гдѣ стороной является союзъ или кантоны и нѣкоторыя спеціально ему порученныя дѣла. Изъ уголовныхъ дѣлъ его вѣдѣнію подлежатъ: 1) дѣла о государственной измѣнѣ противъ союза, бунтѣ и насиліи противъ союзныхъ властей, 2) преступленія противъ международнаго права, 3) политическія преступленія, связанныя съ народными волненіями, вызвавшими вмѣшательство союзной власти и 4) должностныя преступленія чиновниковъ союза.

Уголовныя дѣла разрѣшаются союзнымъ судомъ при участіи присяжныхъ засѣдателей.

Изъ дѣлъ публично-правового характера онъ разбираетъ: споры между союзными и кантональными властями и властями кантоновъ между собой и жалобы частныхъ лицъ на нарушеніе ихъ публичныхъ правъ.

Союзъ не имѣетъ своей особой союзной области. Союзныя власти имѣютъ мѣстопребываніе въ Бернѣ, за исключеніемъ союзнаго суда, который находится въ Лозаннѣ (въ кантонѣ Ваадтъ).

---

[1]) До закона 1893 года ихъ было 9.

Несмотря на нѣкоторое стремленіе разграничить отдѣльныя функціи власти по особымъ органамъ, въ Швейцаріи, какъ говоритъ извѣстный швейцарскій государственный дѣятель и ученый Дубсъ, на дѣлѣ имѣется „органическое смѣшеніе властей“ (organische Gewaltenkonfusion) [1]). Здѣсь, дѣйствительно, надъ всѣмъ господствуетъ власть національнаго собранія, которое не только законодательствуетъ, но и руководитъ дѣйствіями союзнаго совѣта, принимая отъ него подробные отчеты, и разрѣшаетъ рядъ дѣлъ судебнаго характера, конкуррируя съ федеральнымъ судомъ и въ нѣкоторыхъ случаяхъ являясь для него апелляціонной инстанціей. Члены союзнаго совѣта не выходятъ въ отставку, если не согласны съ національнымъ собраніемъ. Они—всецѣло исполнители его рѣшеній.

Что касается отношеній союза къ кантонамъ, то на первый взглядъ мы имѣемъ здѣсь какъ будто союзъ государствъ. Французское названіе—Confédération Suisse, а также наименованіе кантоновъ „суверенными“ даютъ нѣкоторое основаніе къ такому заключенію. Но на самомъ дѣлѣ здѣсь столь же тѣсный союзъ, какъ и въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ. Союзная конституція, измѣняемая лишь въ установленномъ въ ней порядкѣ, стоитъ надъ конституціями кантоновъ, какъ высшее право. Союзные органы, ею учрежденные—высшіе суверенные органы всего союза. Кантоны обязаны испрашивать у союза гарантію своихъ конституцій, каковая дается лишь, если эти конституціи не противорѣчатъ постановленіямъ союзной конституціи, если ими устанавливается республиканская и демократическая форма правленія, и если они учреждаются народомъ и могутъ имъ пересматриваться по требованію большинства гражданъ. Такимъ образомъ, на самомъ дѣлѣ кантоны нельзя признать суверенными.

Названы они такъ въ союзной конституціи подъ вліяніемъ господствовавшей во время ея составленія теоріи раздѣленія суверенитета въ союзномъ государствѣ [2]). Но

---

[1]) Dubs. Das oeffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 2 части, 1877—8 г.г., см. ч II, стр. 71.

[2]) Изъ представителей этой теоріи въ Швейцаріи можно назвать извѣстнаго швейцарскаго ученаго и политическаго дѣятеля Рюттиманна. Rüttimann. Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz, 1867.

они не могутъ, какъ это было во времена Зондербунда, самовольно выйдти изъ союза, и въ цѣломъ рядѣ вопросовъ они подчинены союзнымъ органамъ, которые непосредственно, также, какъ и въ Америкѣ, управляютъ населеніемъ всего союза. Понятіе союзнаго швейцарскаго гражданства и союзной территоріи существуетъ наряду съ понятіемъ гражданства и территоріи отдѣльныхъ кантоновъ.

Относительно компетенціи союзной власти установлено то же правило, что и въ Соединенныхъ Штатахъ. Кантоны пользуются всѣми правами, которые не переданы союзной власти (ст. 3 союзн. констит.). Но вопросы, отведенные въ компетенцію союза, здѣсь шире, чѣмъ въ Соединенныхъ Штатахъ. Прежде всего только союзъ имѣетъ право войны, мира, заключенія иностранныхъ договоровъ и веденія международныхъ сношеній. Въ видѣ исключенія за кантонами оставлено право заключать договоры съ иностранными государствами по вопросамъ: государственнаго хозяйства, сосѣдскихъ отношеній и полиціи, при чемъ они могутъ сноситься лишь съ низшими властями иностранныхъ государствъ. Политическіе договоры и частные союзы между кантонами воспрещены, но кантоны могутъ вступать между собой въ соглашенія по вопросамъ законодательства, администраціи и юстиціи. Эти соглашенія должны сообщаться федеральной власти, которая можетъ воспрепятствовать ихъ исполненію, если они противорѣчатъ правамъ союза или отдѣльныхъ кантоновъ. Въ сферѣ внутренняго управленія союзу принадлежитъ завѣдываніе почтовымъ, телеграфнымъ и желѣзнодорожнымъ дѣломъ, таможенное и монетное дѣло, установленіе мѣры и вѣса, производство пороха и винная монополія. Въ 1898 году была включена въ конституцію поправка, предоставившая союзу право издавать общіе для всей Швейцаріи кодексы гражданскаго и уголовнаго права. Въ 1907 году былъ изданъ общій кодексъ гражданскаго права (Schweizerisches Zivilgesetzbuch). Союзное законодательство регулируетъ также вопросы объ организаціи арміи, эмиграціи и натурализаціи (самое принятіе въ подданство въ Швейцаріи совершается въ отдѣльныхъ кантонахъ, но гражданинъ кантона тѣмъ самымъ становится и гражданиномъ союза), эпидемій и эпизоотій, рабочаго законодательства, охоты и рыбной ловли. Надзору союзной власти под-

лежатъ: пути сообщенія, водныя сооруженія, лѣса. Наконецъ, союзъ можетъ учредить союзный университетъ (союзный Политехническій Институтъ существуетъ въ Цюрихѣ), организовывать общественныя работы, полезныя для всего союза и производить для этой цѣли экспропріацію. Въ случаѣ возникновенія несогласій между кантонами, обязанность ихъ примиренія принадлежитъ союзной власти. Въ случаѣ внутреннихъ безпорядковъ въ какомъ-либо кантонѣ или опасности, исходящей отъ другого кантона, правительство кантона, находящагося въ опасности, должно обратиться за помощью къ союзной власти. Союзная власть можетъ вмѣшаться и по своему почину, если правительство кантона не въ состояніи само къ нему обратиться.

Войско состоитъ изъ постоянной арміи и милиціи. Союзъ не можетъ содержать постоянныхъ войскъ. Кантоны же содержатъ ихъ, но не болѣе 300 человѣкъ каждый кантонъ. При этомъ военное законодательство, обученіе и вооруженіе войскъ есть дѣло союзной власти. Милиція созывается періодически для обученія и имѣетъ значеніе въ военное время. Ея организація принадлежитъ союзу. Союзнымъ закономъ введена всеобщая воинская повинность, и освобождаемые почему-либо отъ нея уплачиваютъ военный налогъ.

Финансы союза слагаются изъ доходовъ отъ имуществъ, принадлежащихъ союзу, таможенныхъ пошлинъ, доходовъ отъ почты, телеграфа и пороховой монополіи, а также половины военнаго налога (другая половина распредѣляется между кантонами). Права устанавливать налоги союзная власть не имѣетъ. Если вышеуказанныхъ источниковъ не хватаетъ, то союзная казна можетъ пополняться особыми взносами отъ кантоновъ, въ зависимости отъ ихъ богатства и податныхъ средствъ. Кантоны, изъ которыхъ слагается Швейцарія, также равноправны, независимо отъ своей величины, какъ и штаты въ Сѣверо-Американской федераціи. (Кантоновъ 22, причемъ 3 изъ нихъ: Аппенцель, Базель и Унтервальденъ, раздѣляются на полукантоны, такъ что получается всего 25 особыхъ политическихъ союзовъ. Полукантоны посылаютъ по 1 члену въ совѣтъ кантоновъ и имѣютъ половинный голосъ въ разрѣшеніи дѣлъ). Всѣ кантоны самостоятельно организуютъ свое устройство, при условіи лишь соблюденія въ своихъ конституціяхъ извѣ-

стныхъ принциповъ и полученія для этихъ конституцій гарантіи союза. Во всѣхъ кантонахъ конституціи ихъ, вырабатываемыя законодательными или высшими правительственными органами, обязательно должны быть принимаемы путемъ народнаго голосованія. Въ четырехъ кантонахъ законодательная власть отправляется непосредственно народомъ въ народныхъ собраніяхъ. Кантоны эти: Ури, Гларусъ, Унтервальденъ и Аппенцель. Такъ какъ послѣдніе два кантона раздѣляются на полукантоны (Унтервальденъ верхній и нижній и Аппенцель Иннеръ-Роденъ, и Ауссеръ-Роденъ), то въ Швейцаріи мы имѣемъ 6 непосредственныхъ республикъ. Остальные кантоны являются республиками представительными. Въ кантонахъ съ непосредственнымъ правленіемъ законодательнымъ органомъ является народное собраніе, называемое Landsgemeinde. Оно собирается обыкновенно разъ въ годъ, весной. Право голоса въ немъ имѣютъ всѣ совершеннолѣтніе граждане кантона мужского пола. Предсѣдательствуетъ на немъ глава исполнительной власти, носящій наименованіе Landamman, избираемый собраніемъ на 1 годъ. За исключеніемъ кантона Гларуса, гдѣ на собраніи допускаются и пренія, здѣсь происходитъ только голосованіе законопроектовъ, предложенныхъ кантональнымъ совѣтомъ, и важнѣйшихъ правительственныхъ мѣръ, выборы должностныхъ лицъ и принятіе отъ нихъ отчетовъ. Кромѣ того, имѣется особый кантональный совѣтъ (иногда также называемый Landrath, а въ нѣкоторыхъ кантонахъ Большой совѣтъ), который состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ населеніемъ по особымъ округамъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ въ его составъ входятъ и члены правительственнаго совѣта. Онъ подготовляетъ дѣла для народнаго собранія, издаетъ правительственныя распоряженія и разрѣшаетъ нѣкоторые второстепенные вопросы, которые не передаются народному собранію. Исполнительная власть вручается правительственному совѣту (Regierungsrath) подъ предсѣдательствомъ ландаммана, избираемому народомъ въ народныхъ собраніяхъ. Народными собраніями избираются и судьи кантональныхъ судовъ.

Во всѣхъ кантонахъ съ представительнымъ образомъ правленія имѣется только одна законодательная палата, носящая обычно названіе Большого совѣта и избираемая

путемъ всеобщаго и таинаго голосованія (обыкновенно на 3 года, во Фрибургѣ на 5 лѣтъ). Большой совѣтъ вотируетъ законы и налоги, назначаетъ должностныхъ лицъ и осуществляетъ контроль надъ ними. Исполнительная власть находится въ рукахъ коллегіальнаго органа, называемаго Малый, Государственный или чаще Правительственный совѣтъ, избираемаго на тотъ же срокъ, что и Большой совѣтъ. Раньше онъ всюду избирался Большимъ совѣтомъ, но теперь въ большинствѣ кантоновъ избраніе его перешло къ народу (онъ состоитъ изъ 5—7 членовъ, въ Бернѣ изъ 9). Члены его завѣдуютъ отдѣльными отраслями управленія. Большой совѣтъ избираетъ изъ числа членовъ правительственнаго совѣта ежегодно президента и вице-президента его, которые не могутъ быть переизбираемы на слѣдующій годъ. Судьи высшихъ кантональныхъ судовъ избираются Большимъ совѣтомъ, низшихъ—гражданами, жителями судебныхъ округовъ. Въ кантонахъ съ представительнымъ образомъ правленія (за исключеніемъ одного только Фрибурга) народу предоставлено право окончательнаго утвержденія законовъ, принятыхъ народнымъ представительствомъ, посредствомъ передачи ихъ на народное голосованіе (referendum), при чемъ въ однихъ кантонахъ народное голосованіе непремѣнно требуется или для всѣхъ законовъ, или для особо указанныхъ въ конституціи (обязательный референдумъ), въ другихъ же это голосованіе должно происходить лишь тогда, когда этого потребуетъ извѣстное количество гражданъ (факультативный референдумъ). Кромѣ того, въ нѣкоторыхъ кантонахъ существуетъ также народная законодательная иниціатива, когда по желанію извѣстнаго числа гражданъ законодательный органъ долженъ выработать новый законъ, и, наконецъ, въ нѣкоторыхъ изъ нихъ введены начала, такъ называемыхъ, пропорціональныхъ выборовъ, для предоставленія каждой политической группѣ въ странѣ возможности имѣть своихъ представителей въ законодательномъ собраніи. Эти начала демократическаго правленія въ ихъ подробностяхъ будутъ разсмотрѣны нами впослѣдствіи [1]).

---

[1]) О швейцарской федераціи въ русск. литературѣ см.: Эдемсъ и Кеннингемъ. Швейцарія и ея учрежденія, СПБ., 1893 г., Водово-

Существовавшая въ средніе вѣка Священная Римская имперія Германскаго народа распалась въ началѣ XIX вѣка вслѣдствіи побѣдъ Наполеона I. Въ 1804 году австрійскій монархъ сложилъ съ себя званіе германскаго императора, а въ 1806 году подъ протекторатомъ Наполеона создался Рейнскій союзъ нѣмецкихъ государствъ, получившихъ суверенитетъ въ виду распаденія имперіи. Въ этотъ союзъ, за исключеніемъ Австріи, Пруссіи и незначительнаго количества мелкихъ странъ, вошли всѣ германскія государства. Онъ имѣлъ характеръ постояннаго союза государствъ на международно-правовомъ основаніи. Единственнымъ общимъ органомъ его являлся конгрессъ делегатовъ отъ государствъ (Bundestag). На дѣлѣ союзъ этотъ вполнѣ былъ подчиненъ Наполеону.

Послѣ паденія Наполеона, на Вѣнскомъ конгрессѣ былъ выработанъ представителями нѣмецкихъ государствъ „Германскій союзный актъ 1815 года", создавшій Германскій союзъ. Подробности организаціи этого союза были установлены въ 1820 году, такъ называемымъ, „Вѣнскимъ заключительнымъ актомъ". Этими двумя актами основанъ былъ союзъ также международно-правового характера. Цѣлью его была охрана внѣшней и внутренней безопасности Германіи и независимости отдѣльныхъ ея государствъ. Органомъ союза было постоянное союзное собраніе делегатовъ отъ государствъ (Bundesversammlung), засѣдавшее во Франкфуртѣ на Майнѣ подъ предсѣдательствомъ уполномоченнаго отъ Австріи. Союзное собраніе имѣло двѣ формы засѣданій: 1) Plenum и 2) тѣсный совѣтъ (engerer Rath). Въ первой формѣ рѣшались особо важные вопросы, напримѣръ:

зовъ. Государственное устроиство Швейцаріи (Въ сборникѣ Полит строй соврем. государствъ, т. II, стр. 94—124.), Лоуэллъ. Правительства и политическія партіи въ государствахъ Западной Европы, М., 1905 г., о Швейцаріи см. гл. XI—XIII, стр. 360—460. Въ иностранной—кромѣ указанныхъ работъ Дубса и Рюттиманна, см. особ. Orelli. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1885 (въ Handbuch'ѣ Marquardsen'a), Blumer—Morel. Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, изд. 3-е, 1891 г., Hilty Les constitutions fédérales de la Confédération Suisse, 1891. По вопросамъ народной инициативы и референдума см. Курти. Исторія народнаго законодательства и демократіи въ Швейцаріи СПБ., 1900 г. и Дюнанъ. Народное законодательство въ Швейцаріи, СПБ, 1896 г.

объ измѣненіи устройства союза, принятіи новыхъ членовъ, созданіи новыхъ союзныхъ учрежденій (здѣсь требовалось единогласное рѣшеніе), а также вопросы войны и мира (они рѣшались большинствомъ $^2/_3$ голосовъ).

Въ тѣсномъ совѣтѣ разрѣшались всѣ остальныя дѣла (путемъ простого большинства голосовъ). Въ пленумѣ каждое государство имѣло непремѣнно 1 голосъ, болѣе крупныя — 2, 3, и самыя большія (королевства)—4 голоса. Въ тѣсномъ совѣтѣ только большія государства имѣли каждое 1 самостоятельный голосъ—Virilstimme, меньшія же имѣли 1 голосъ нѣсколько совмѣстно (по группамъ, отъ 2 до 7 государствъ въ группѣ) — Gesammt oder Kuriatstimme. Изъ 38 государствъ союза 11 имѣли самостоятельный голосъ и 27— 6 сложныхъ голосовъ. Союзъ имѣлъ особыя союзныя крѣпости. Но своего войска у него не было, и онъ долженъ былъ пользоваться войсками отдѣльныхъ государствъ. Финансы его составлялись путемъ взносовъ отъ государствъ. Онъ вообще не имѣлъ своихъ органовъ, кромѣ союзнаго собранія. Разрѣшеніе споровъ между государствами поручалось имъ высшему суду какого-либо изъ государствъ союза Также и принужденіе государствъ къ исполненію ими союзныхъ постановленій въ случаѣ нарушенія ихъ, такъ называемая, союзная экзекуція, должна была быть поручаема, для приведенія ея въ исполненіе отъ имени союза, отдѣльнымъ государствамъ. Государства, имѣвшія земли, не вошедшія въ составъ союза (не нѣмецкія земли): Австрія, Пруссія, Данія, Нидерланды, пользовались самостоятельнымъ правомъ войны и мира. Вообще же и другія государства союза имѣли право международныхъ сношеній и, хотя выходъ изъ союза былъ воспрещенъ, но это стояло въ полномъ противорѣчіи съ сохраненіемъ суверенитета отдѣльныхъ государствъ. Германскій союзъ не удовлетворялъ нѣмцевъ, и они стремились къ созданію иной, болѣе тѣсной, политической организаціи нѣмецкаго народа. Въ революціонномъ 1848 году франкфуртскимъ учредительнымъ парламентомъ, созваннымъ союзнымъ собраніемъ на основѣ всеобщихъ выборовъ, была выработана новая союзная конституція германской имперіи. Такъ какъ объединенію Германіи мѣшало соперничество Австріи и Пруссіи, то рѣшено было, въ виду разноплеменности Австріи, создать новую

имперію безъ нея и предложить императорскую корону прусскому королю. Но прусскій король Фридрихъ-Вильгельмъ IV не принялъ короны отъ франкфуртскаго парламента, считая, что она можетъ быть законно ему предложена только германскими государствами въ лицѣ ихъ правительствъ. Проэктировавшееся франкфуртскимъ парламентомъ союзное устройство организовывало уже союзное государство, но оно не было введено, и только въ 1867 году, съ основаніемъ Сѣверо-Германскаго союза, Германія перешла отъ формы союза государствъ къ союзному государству.

Война Пруссіи съ Австріей изъ-за завоеванныхъ ими совмѣстно у Даніи герцогствъ Шлезвигъ-Гольштейна и Лауэнбурга раздѣлила всю Германію на два лагеря. Побѣда Пруссіи имѣла своимъ послѣдствіемъ созданіе тѣснаго союза нѣмецкихъ государствъ подъ ея главенствомъ. Въ виду вмѣшательства Франціи, по пражскому миру 1866 года было постановлено, однако, что въ этотъ союзъ войдутъ только государства, лежащія къ сѣверу отъ рѣки Майна, а южныя государства: Баварія, Вюртембергъ, Баденъ и Гессенъ въ него включены не будутъ, а составятъ особый союзъ. Пруссія, присоединивъ къ себѣ государства Ганноверъ, Кургессенъ, Нассау и вольный городъ Франкфуртъ, участвовавшія вмѣстѣ съ Австріей въ войнѣ противъ нея, заключила соглашеніе съ другими государствами Германіи о созданіи Сѣверо-Германскаго союза.

Южныя государства не образовали особаго союза, а заключили съ Сѣверо-Германскимъ союзомъ таможенный союзъ и особыя военныя соглашенія оборонительно-наступательнаго характера Въ послѣдовавшей затѣмъ войнѣ Сѣверо-Германскаго Союза съ Франціей (1870—71 г.г.) они выступили вмѣстѣ съ нимъ и по окончаніи этой войны вошли въ его составъ, а самый союзъ былъ преобразованъ въ Германскую Имперію. Устройство союза было измѣнено сравнительно незначительно. Главными измѣненіями были: принятіе Прусскимъ королемъ императорскаго титула и установленіе нѣкоторыхъ привиллегій для отдѣльныхъ южныхъ государствъ. Союзная конституція новой Германской Имперіи вступила въ силу 16 апрѣля 1871 года.

Союзная конституція германской имперіи, хотя является продуктомъ договора между входящими въ составъ имперіи

государствами, но по существу своему есть высшій законъ союза. Она можетъ измѣняться только въ законодательномъ порядкѣ. Порядокъ этотъ тотъ же, что для всѣхъ законовъ Имперіи, съ той только разницей, что никакія измѣненія не могутъ быть произведены, если противъ нихъ выскажется 14 голосовъ въ союзномъ совѣтѣ, и что постановленія, гарантирующія отдѣльнымъ государствамъ особыя права, могутъ быть измѣняемы только съ согласія этихъ государствъ.

Германская имперія состоитъ изъ 25 государствъ, весьма неодинаковой величины. Изъ нихъ 22 монархіи и 3 республики [1]).

Главными союзными органами являются: союзный совѣтъ (Bundesrath), императоръ (Kaiser) и рейхстагъ (Reichstag). Союзный совѣтъ—это верховный органъ имперіи. Въ немъ сосредоточивается, по мнѣнію германскихъ ученыхъ, верховная суверенная власть союза. Онъ состоитъ изъ представителей государствъ союза, назначаемыхъ ихъ правительствами и дѣйствующихъ согласно инструкціямъ, получаемымъ ими отъ этихъ правительствъ. Отдѣльныя государства имѣютъ въ союзномъ совѣтѣ различное количество голосовъ, въ зависимости отъ ихъ величины. Распредѣленіе голосовъ составлено съ незначительными измѣненіями на основаніи распредѣленія ихъ въ союзномъ собраніи германскаго союза. Пруссія, присоединивъ голоса завоеванныхъ государствъ, имѣетъ въ союзномъ совѣтѣ 17 голосовъ [2]), Баварія—6, Саксонія и Вюртембергъ—по 4, Баденъ и Гессенъ—по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ — по 2 и остальныя 17 государствъ—по 1 голосу. Такимъ образомъ всѣхъ голосовъ въ союзномъ совѣтѣ 58. Дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ, за исключеніемъ вопросовъ объ измѣненіи конституціи, гдѣ для отклоненія ихъ достаточно 14 голосовъ, и вопросовъ военнаго и морского законодательства и

[1]) Изъ нихъ 4 королевства: Пруссія, Баварія, Саксонія и Вюртембергъ, 6 великихъ герцогствъ: Баденъ, Гессенъ, Мекленбургъ-Шверинъ, Мекленбургъ-Стрелицъ, Саксенъ-Веймаръ и Ольденбургъ, 5 герцогствъ: Брауншвейгъ, Саксенъ-Мейнингенъ, Саксенъ-Альтенбургъ, Саксенъ-Кобургъ-Гота, Ангальтъ, 7 княжествъ: Шварцбургъ-Рудольштадтъ, Шварцбургъ-Зондергаузенъ, Вальдекъ, Рейсъ старшей и Рейсъ младшей линіи, Шаумбургъ-Липпе, Липпе и 3 вольныхъ города—Любекъ, Бременъ и Гамбургъ.

[2]) По соглашенію съ Вальдекомъ съ 1867 года Пруссія пользуется также его голосомъ въ союзномъ совѣтѣ.

имперскихъ налоговъ, которые рѣшаются по желанію императора, въ случаѣ, если онъ высказывается за сохраненіе прежняго положенія.

Предсѣдательствуетъ въ союзномъ совѣтѣ имперскій канцлеръ, который вмѣстѣ съ тѣмъ всегда является прусскимъ уполномоченнымъ [1]). Союзный совѣтъ созывается и роспускается императоромъ, но можетъ быть созванъ также по требованію $^1/_3$ его членовъ. Союзный совѣтъ имѣетъ черты конгресса представителей отъ государствъ, и по конституціи императоръ обязанъ оказывать его членамъ дипломатическую защиту. Его члены не могутъ быть членами рейхстага, но могутъ являться въ рейхстагъ и должны быть тамъ выслушаны. Они могутъ отстаивать передъ рейхстагомъ взгляды правительства своего государства, даже оставшись въ меньшинствѣ въ союзномъ совѣтѣ. Союзный совѣтъ имѣетъ рядъ важныхъ функцій въ законодательствѣ, управленіи и судѣ: вмѣстѣ съ рейхстагомъ онъ обсуждаетъ имперскіе законы. Обычно они первоначально вносятся въ него. Принятые затѣмъ рейхстагомъ, они снова представляются союзному совѣту для утвержденія, и онъ, такимъ образомъ, какъ бы осуществляетъ и ту санкцію законовъ, которую имѣетъ обычно въ монархическихъ странахъ монархъ.

Въ управленіи союзному совѣту принадлежитъ право изданія административныхъ распоряженій общаго характера. Съ его согласія императоръ объявляетъ войну, заключаетъ международные трактаты, роспускаетъ рейхстагъ. По его постановленію осуществляется императоромъ, такъ называемая, союзная экзекуція въ отношеніи государствъ, не подчиняющихся распоряженіямъ имперской власти.

Ему представляются важнѣйшіе отчеты по управленію, и по его представленію назначаются императоромъ нѣкоторые высшіе чиновники имперіи: члены имперскаго суда, счетной палаты, дисциплинарнаго суда, консулы и нѣкоторые другіе.

Изъ функцій судебнаго характера союзный совѣтъ разрѣшаетъ споры между государствами, а также конституціонные конфликты въ отдѣльныхъ государствахъ, которые, въ случаѣ неуспѣха союзнаго совѣта въ этомъ дѣлѣ, разрѣ-

[1]) Если прусскій уполномоченный почему-либо не можетъ предсѣдательствовать въ союзномъ совѣтѣ, то предсѣдательство вручается баварскому уполномоченному.

шаются окончательно въ законодательномъ порядкѣ. Онъ принимаетъ, наконецъ, жалобы на суды отдѣльныхъ государствъ на отказъ въ правосудіи и побуждаетъ эти государства къ удовлетворенію данныхъ жалобъ, въ случаѣ ихъ основательности. Для облегченія своей дѣятельности союзный совѣтъ раздѣляется на комиссіи, завѣдующія отдѣльными вопросами. Въ нѣкоторыхъ комиссіяхъ наиболѣе крупныя государства имѣютъ всегда своихъ представителей. Предсѣдательствуютъ въ комиссіяхъ прусскіе уполномоченные, за исключеніемъ комиссіи иностранныхъ дѣлъ, гдѣ предсѣдательствуетъ уполномоченный Баваріи и всегда должны быть членами уполномоченные Саксоніи и Вюртемберга. Эта комиссія служитъ цѣлямъ освѣдомленія правительствъ отдѣльныхъ государствъ о международной политикѣ имперіи. Такъ какъ канцлеръ, руководитель ея—прусскій уполномоченный, то Пруссія, будучи вполнѣ освѣдомлена, въ этой комиссіи не представлена.

Германскимъ императоромъ является прусскій король, такъ что порядокъ наслѣдованія имперскаго престола происходитъ по прусскимъ законамъ

Точно также прусскій кронпринцъ—наслѣдникъ престола имперіи [1]).

Конституція опредѣляетъ власть императора, какъ президентство (Präsidium) въ союзѣ. Но, тѣмъ не менѣе, германскій императоръ есть монархъ, а не должностное лицо, вродѣ президента республики. Онъ обладаетъ двумя главными свойствами монарха: наслѣдственностью своихъ полномочій и безотвѣтственностью. Императоръ представляетъ имперію въ международныхъ сношеніяхъ, заключаетъ международные договоры, имѣетъ право войны и мира. Онъ командуетъ войскомъ и флотомъ, созываетъ союзный совѣтъ и рейхстагъ, отсрочиваетъ ихъ сессіи и роспускаетъ ихъ, объявляетъ всѣ мѣстности имперіи (за исключеніемъ Баваріи) на военномъ положеніи, назначаетъ имперскаго канцлера и другихъ чиновниковъ имперіи, осуществляетъ союзную экзекуцію. Онъ обнародуетъ законы, принятые союз-

[1]) Конституція не предусматриваетъ случаевъ регентства, но очевидно, что прусскій регентъ долженъ быть и регентомъ въ имперіи. См. Коркуновъ. Вопросъ о регентствѣ въ Германіи. Сборникъ статей, 1898 г., стр 304—309

нымъ совѣтомъ и рейхстагомъ. Права санкціи и вето въ отношеніи законовъ онъ не имѣетъ, но въ отношеніи военнаго и морского законодательства и законодательства, касающагося имперскихъ налоговъ, онъ можетъ воспротивиться всякому ихъ измѣненію.

Значеніе императора усиливается тѣмъ, что, пользуясь, какъ прусскій король, 17 голосами въ союзномъ совѣтѣ, онъ имѣетъ большое вліяніе на разрѣшеніе вопросовъ, въ немъ обсуждающихся.

Указы и распоряженія императора должны быть подписаны имперскимъ канцлеромъ, берущимъ за нихъ на себя отвѣтственность. Имперскій канцлеръ является и предсѣдателемъ союзнаго совѣта, и главою правительственной власти въ имперіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, должность его обыкновенно соединяется съ должностью прусскаго предсѣдателя совѣта министровъ и министра иностранныхъ дѣлъ. По закону 1878 года въ помощь канцлеру могутъ быть назначаемы помощники, какъ общій, по всѣмъ дѣламъ (вице-канцлеръ), такъ и по отдѣльнымъ вѣтвямъ администраціи.

Разрастаніе компетенціи имперской власти повело къ образованію подъ руководствомъ канцлера ряда особыхъ вѣдомствъ, во главѣ которыхъ стоятъ особые статсъ-секретари. На дѣлѣ они играютъ роль министровъ въ имперіи. Но конституція знаетъ только одного канцлера, какъ высшаго чиновника, отвѣтственнаго за теченіе дѣлъ въ администраціи имперіи. Всѣ остальныя высшія должностныя лица—его замѣстители, которымъ онъ передовѣряетъ часть своихъ функцій. Они всѣ подчинены ему и должны слѣдовать его указаніямъ.

Рейхстагъ, представляя собой національное единство имперіи, избирается всеобщей и тайной подачей голосовъ всѣмъ мужскимъ населеніемъ, достигшимъ 25-лѣтняго возраста. На 100,000 человѣкъ избирается 1 депутатъ, но при этомъ избирательные округа должны совпадать съ границами отдѣльныхъ государствъ, такъ что отъ каждаго государства обязательно долженъ быть 1 депутатъ, хотя бы населеніе его и не достигало 100,000 человѣкъ. Срокъ выборовъ пятилѣтній [1]). Отъ Пруссіи избирается около $^3/_5$ всего

[1]) До 1888 года онъ былъ трехлѣтній.

числа депутатовъ. Вмѣстѣ съ союзнымъ совѣтомъ рейхстагъ издаетъ законы. Его согласіе необходимо для составленія имперскаго бюджета и заключенія иностранныхъ договоровъ, содержаніе которыхъ касается имперскаго законодательства. Наконецъ, путемъ запросовъ имперскому правительству и нѣкоторыми другими путями онъ осуществляетъ право контроля надъ союзной администраціей.

Союзная конституція не учредила союзнаго суда. Онъ былъ созданъ впослѣдствіи (закономъ 1879 г.) въ Лейпцигѣ. Дѣла публично-правового характера, разрѣшаясь союзнымъ совѣтомъ, ему не подсудны. Онъ разбираетъ: 1) уголовныя дѣла, входящія въ компетенцію имперской власти, а именно—государственныя преступленія противъ императора и имперіи, гдѣ онъ дѣйствуетъ въ качествѣ суда первой инстанціи, 2) консульскія дѣла и дѣла, разрѣшаемыя судами отдѣльныхъ государствъ, если они касаются вопросовъ имперскаго права, гдѣ онъ выступаетъ въ качествѣ суда второй инстанціи. Кромѣ того, послѣ введенія въ имперіи новаго порядка судоустройства и судопроизводства, онъ сталъ вообще высшей судебной имперской инстанціей. Имперія имѣетъ еще: 1) высшій дисциплинарный судъ, 2) консульскіе суды и 3) высшіе суды—военный и морской.

Единство имперіи, кромѣ единства власти, выражается также и въ единствѣ территоріи и населенія. Имперія создана, какъ гласитъ введеніе къ союзной конституціи, для защиты союзной территоріи и дѣйствующаго на ней права, а также для содѣйствія благосостоянію нѣмецкаго народа. Вся территорія союза составляетъ одну таможенную область. Союзная власть завѣдуетъ путями сообщенія и вопросами судоходства въ предѣлахъ всей союзной территоріи. Союзные органы непосредственно осуществляютъ свои функціи въ границахъ всей имперіи. Условія пріобрѣтенія подданства устанавливаются имперскими законами [1]). Граждане одного государства имперіи должны пользоваться всѣми правами гражданства въ другомъ. Всѣ германцы одинаково могутъ притязать на покровительство имперіи за-границей.

[1]) Самое принятіе въ подданство происходитъ путемъ вступленія въ подданство отдѣльныхъ государствъ имперіи. Въ этомъ отношеніи германское законодательство подходитъ къ швейцарскому и отклоняется отъ сѣверо-американскаго.

Что касается компетенціи союзной власти, то по имперской конституціи ея надзору и законодательству подлежитъ цѣлый рядъ предметовъ, а именно: 1) постановленія относительно передвиженія, натурализаціи и осѣдлости, правъ гражданства, паспортной системы, надзора за иностранцами, относительно промысловъ, колонизаціи и эмиграціи, 2) таможенное и торговое законодательство и налоги на имперскія цѣли, 3) опредѣленіе мѣры и вѣса и монетное дѣло, 4) банковое дѣло, 5) привиллегіи на изобрѣтенія, 6) охрана авторскихъ правъ, 7) торговое мореплаваніе и консульскія учрежденія, 8) международное дѣло и пути сообщенія, 9) вопросы судоходства, 10) почта и телеграфъ, 11) постановленія относительно взаимнаго исполненія судебныхъ рѣшеній по гражданскимъ дѣламъ, 12) постановленія относительно удостовѣренія оффиціальныхъ документовъ, 13) гражданское и уголовное право и судопроизводство, 14) армія и военный флотъ, 15) врачебная и ветеринарная полиція, 16) постановленія относительно печати и союзовъ.

Флотъ есть исключительно дѣло имперіи, армія же формально слагается изъ контингентовъ отдѣльныхъ государствъ, но на дѣлѣ она также вполнѣ объединена. Отдѣльныя государства всѣ приняли прусскіе военные законы, и хотя по союзной конституціи управленіе войсками оставлено государствамъ, они заключили съ Пруссіей особыя конвенціи, въ силу которыхъ все завѣдываніе ихъ войсками перешло въ руки послѣдней. Монархи отдѣльныхъ государствъ, имѣютъ званіе шефовъ частей войска, набираемыхъ въ ихъ странахъ. Они могутъ устанавливать особые знаки отличія для этихъ частей и назначать низшихъ офицеровъ. Но высшій командный составъ назначается императоромъ. Онъ имѣетъ право инспекціи арміи и армія приноситъ ему присягу.

Только Баварія, Вюртембергъ и Саксонія имѣютъ свои особыя министерства. Вюртембергскія войска образуютъ особый корпусъ имперскаго войска, баварскія же составляютъ даже особую армію подъ начальствомъ своего короля, но въ военное время и эта армія поступаетъ подъ общее командованіе императора.

Финансы имперіи слагаются изъ таможенныхъ пошлинъ, почтово-телеграфныхъ доходовъ, а также имперскихъ налоговъ на пиво, вино, табакъ, сахаръ и соль. Относительно

доходовъ отъ почты и телеграфа Баварія и Вюртембергъ, а относительно доходовъ отъ пива эти же государства и Баденъ имѣютъ особыя привиллегіи, получая эти доходы въ свою пользу.

Кромѣ того имперская казна пополняется взносами отъ государствъ (Matricularbeiträge), сообразно количеству ихъ населенія, и, наконецъ, могутъ быть заключаемы имперскіе займы.

Начиная съ 1872 года имперской властью былъ созданъ рядъ кодексовъ, еще болѣе объединившихъ имперію съ точки зрѣнія внутренняго правопорядка [1]). 19 апрѣля 1908 года былъ изданъ имперскій законъ о правѣ союзовъ и собраній.

Имперское право стоитъ выше правъ отдѣльныхъ государствъ (Reichsrecht bricht Landesrecht), объединяя всѣ государства германской федераціи въ одну политическую организацію, и можно сказать, что здѣсь единство идетъ дальше, чѣмъ во всѣхъ другихъ союзныхъ государствахъ. Но, тѣмъ не менѣе, Германію нельзя признать простымъ, унитарнымъ государствомъ. Входящіе въ ея составъ союзы сохраняютъ характеръ (несуверенныхъ) государствъ, имѣя свою особую, непроизводную отъ имперіи, власть, основанную на особыхъ конституціяхъ, измѣняемыхъ въ порядкѣ законодательства этихъ государствъ, своихъ монарховъ и другіе органы, свою территорію и населеніе Отдѣльныя государства могутъ имѣть своихъ дипломатическихъ представителей (пословъ, консулы могутъ быть только имперскіе) при иностранныхъ дворахъ. Нѣкоторымъ государствамъ гарантированы особыя права, не могущія быть отнятыми безъ ихъ согласія [2]). Принципіально всѣ государства равны и юридически равенство это нарушается лишь большимъ числомъ голосовъ нѣкоторыхъ государствъ въ союзномъ совѣтѣ и нѣкоторыми особыми правами прусскаго короля, какъ германскаго императора. Фактически же, конечно, вліяніе Пруссіи огромно и

---

[1]) Въ 1872 году былъ изданъ уголовный кодексъ, въ 1877 году—законы о судоустройствѣ и судопроизводствѣ, въ 1896 году—кодексъ гражданскаго, а въ 1897 году—кодексъ торговаго права.

[2]) Эти права въ области почтово-телеграфнаго дѣла, доходовъ съ пива, а также права отдѣльныхъ государствъ въ области военнаго дѣла называются Reservatrechte. Баварія въ числѣ этихъ правъ имѣетъ еще право своей особой желѣзнодорожной организаціи.

не безъ основанія нѣкоторые писатели называютъ новую германскую имперію съ политической точки зрѣнія—расширенной Пруссіей. Отдѣльныя государства управляются монархами при содѣйствіи представительныхъ учрежденій, носящихъ наименованіе ландтаговъ. Въ нихъ организована своя система мѣстнаго управленія, судовъ, народнаго образованія. Всѣ вопросы, не переданные союзной конституціей имперскимъ органамъ, остаются въ компетенціи отдѣльныхъ государствъ. Кромѣ того, такъ какъ имперія непосредственно дѣйствуетъ черезъ свои органы только въ вопросахъ арміи, флота, почты и телеграфа и консульскихъ учрежденій, остальные вопросы имперской компетенціи находятся въ завѣдываніи органовъ отдѣльныхъ государствъ Имперская же власть осуществляетъ въ отношеніи ихъ только функціи законодательства и надзора.

Особо оригинально изъ монархическихъ государствъ Германіи организованы герцогства Мекленбургъ-Шверинъ и Мекленбургъ-Стрелицъ. Въ нихъ сохранилось средневѣковое устройство съ представительнымъ собраніемъ на сословныхъ началахъ и при томъ съ однимъ собраніемъ для двухъ государствъ, имѣющихъ отдѣльныхъ монарховъ. Здѣсь получается совершенно особенное соединеніе двухъ государствъ, которое нѣкоторые писатели пытаются подводить подъ понятіе реальной уніи, но которое вполнѣ подъ него не подходитъ, такъ какъ государства здѣсь соединены не однимъ государемъ, а однимъ общимъ законодательнымъ органомъ. Въ трехъ республиканскихъ государствахъ (вольныхъ ганзейскихъ городахъ) все управленіе построено на выборномъ началѣ. Главными органами здѣсь являются: представительное законодательное собраніе подъ названіемъ бюргершафтъ (Bürgerschaft) и правительственный совѣтъ—сенатъ, подъ предсѣдательствомъ бургомистра

Особое управленіе имѣется въ имперской области Эльзасъ-Лотарингіи, присоединенной къ имперіи послѣ войны съ Франціей въ 1871 году. Въ 1873 году она была включена въ составъ имперіи и получила право посылать 15 депутатовъ въ рейхстагъ. По закону 1911 года она посылаетъ также 3 делегатовъ въ союзный совѣтъ. Во главѣ этой области стоитъ имперскій намѣстникъ (Statthalter), назначаемый императоромъ и непосредственно отъ него зависящій. Намѣстникъ назна-

чаетъ делегатовъ въ союзный совѣтъ и даетъ имъ инструкціи. Для мѣстнаго законодательства въ 1879 году была учреждена особая комиссія, а въ 1911 году былъ созданъ двухпалатный мѣстный ландтагъ. Въ 1890 году былъ присоединенъ къ имперіи островъ Гельголандъ, вошедшій въ составъ Пруссіи. Имперія имѣетъ также нѣсколько колоній (Schutzgebiete) въ Африкѣ [1]).

Разсмотрѣнныя нами соединенія государствъ сходны въ томъ, что во всѣхъ ихъ государства соединяются на принципіально равныхъ началахъ. Нѣкоторыя преимущества отдѣльныхъ государствъ не мѣняютъ общаго характера, общаго типа этихъ соединеній. Но встрѣчаются и такія соединенія, гдѣ одно государство господствуетъ, а другія подчинены ему, соединенія не на товарищескихъ началахъ, а на началахъ господства. Такими соединеніями являются: 1) отношенія протектората и 2) отношенія сюзеренитета. Отношенія протектората построены на международно-правовыхъ основаніяхъ и имѣютъ мѣсто тогда, когда одно государство передаетъ осуществленіе нѣкоторыхъ функцій своей власти (обычно, главнымъ образомъ, веденіе иностранныхъ сношеній) другому, болѣе сильному, государству. По идеѣ этого соединенія протежируемое государство не теряетъ своего суверенитета, но свободно, по до-

---

[1]) О Германской имперіи на русск. яз. см. Градовскій. Германская конституція, 2 тома, 1875—6 г.г. Вторая часть устарѣла Изъ перев соч. Лоуэллъ. Правит. и партіи, гл. V—VII, стр. 154—290, также Вильсонъ. Государство. Москва. 1905, стр. 219 и сл., гдѣ вообще можно найдти много интереснаго матеріала относительно учрежденій разныхъ странъ

Изъ нѣмецкихъ сочиненій классическимъ считается Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches, въ 4 т, посл изд. 1911 г., сокращен. изд. Deutsches Reichsstaatsrecht, 5 изд., 1909 г. въ сб. Das öffentliche Recht der Gegenwart, т. I. См. также G Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 1905, изд. 6, Anschütz'a, гдѣ излагается и устройство отдѣльныхъ германскихъ государствъ. Изъ французскихъ сочиненій см.: Combes de Lestrade. Les monarchies de l'empire allemand, 1904. Для болѣе подробнаго изученія германскаго государственнаго права можно указать на нѣмецкихъ ученыхъ Генеля (Deutsches Staatsrecht, 1892 и Studien zum deutschen Staatsrechte, 2 т., 1873—88 г.г.) Цорна (Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 т., 2-е изд., 1895—7), Аншюца (Grundzüge des deutsch. Staatsrechts. Kohler's Encyclopädie, т. 2) и Зейделя (Kommentar zur Verfassungsurkunde, 2 изд. 1897).

говору отказывается отъ самостоятельнаго пользованія имъ въ извѣстной области, за что государство-протекторъ обязуется давать ему защиту. Но на самомъ дѣлѣ протектораты, устанавливаясь какъ бы въ интересахъ протежируемыхъ государствъ, являются очень часто переходной формой къ инкорпораціи одного государства другимъ. Въ новое время появляются протектораты, въ которыхъ устанавливается столь полное подчиненіе протежируемыхъ политическихъ союзовъ, что они теряютъ всякую независимость. Нѣкоторые писатели говорятъ въ этомъ случаѣ о государственно-правовыхъ или колоніальныхъ протекторатахъ. Въ сущности же мы имѣемъ здѣсь дѣло съ автономными областями, теряющими свой государственный характеръ [1]).

Отношенія сюзеренитета заключаются въ томъ, что одно государство (сюзеренъ) подчиняетъ своей власти одно или нѣсколько другихъ (вассальныхъ) государствъ. Но, тогда какъ подчиненіе въ протекторатѣ устанавливается главнымъ образомъ въ интересахъ протежируемыхъ государствъ, сюзеренитетъ имѣетъ въ виду прежде всего интересы государства властвующаго. Здѣсь подчиненное государство обязано доставлять военную помощь своему сюзерену, а иногда также и уплачивать ему дань (трибутъ). Отношенія сюзеренитета особенно были распространены въ средніе вѣка. Въ этой формѣ тогда строились самыя разнообразныя феодальныя отношенія не только государей и государствъ другъ къ другу, но и ряда лицъ, пользовавшихся правами политической власти на основѣ владѣнія земельной собственностью. Въ настоящее время подъ именемъ сюзеренитета въ наукѣ понимается особый видъ соединеній государствъ — „государство-государствъ“ (Staatenstaat или Staatenreich по нѣмецкой терминологіи). Отъ союзнаго государства это сложное государство отличается тѣмъ, что государства, входящія въ союзъ, здѣсь не участвуютъ въ образованіи верховной власти, стоящей надъ ними и ихъ объединяющей. Эта

[1]) О протекторатахъ: Heilborn. Das volkerrechtliche Protektorat, 1891, также см. Bornhak. Einseitige Abhängigkeitsverhaltnisse, Bogitchévitsch Halbsouverenitat, 1903, другія указанія см. у Листа Междун. право, рус. пер., стр. 72. Въ Европѣ подъ протекторатомъ Франціи находится княжество Монако, Италіи — республика Санъ-Марино, Франціи и Испаніи (епископа Ургельскаго)—республика Андора.

власть есть власть государства сюзерена. Государства вассалы—несуверенныя государства. Союзъ имѣетъ характеръ соединенія на основѣ государственнаго права. Хотя въ отличіе отъ союзнаго государства верховная власть управляетъ здѣсь только подчиненными государствами и не имѣетъ непосредственнаго отношенія къ ихъ гражданамъ, но послѣдніе все же почитаются и подданными этой власти, равно какъ и территоріи вассальныхъ государствъ принадлежатъ къ составу территоріи государства сюзерена Во внутреннемъ управленіи вассальныя государства по общему правилу свободно осуществляютъ свою власть, будучи ограничены главнымъ образомъ въ сферѣ международной политики, которая ведется сюзереномъ отъ его имени. Этотъ видъ сложнаго государства въ настоящее время очень рѣдко встрѣчается. Въ средніе вѣка наиболѣе яркимъ его примѣромъ была, такъ называемая, Священная римская имперія германскаго народа [1]). Въ русской исторіи подъ это образованіе могутъ быть подведены политическія отношенія въ эпоху татарскаго ига. Изъ болѣе новыхъ примѣровъ можно указать на отношенія Турціи къ подчиненнымъ ей магометанскимъ и христіанскимъ государствамъ (Румыніи, Сербіи, Болгаріи), постепенно освобождавшимся отъ этой зависимости (Болгарія только въ 1908 году), а также на отношенія Англіи къ подвластнымъ ей небольшимъ государствамъ въ Индіи.

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ

Очеркъ исторіи развитія государственнаго устройства важнѣйшихъ культурныхъ странъ.

Современныя культурныя государства за немногими исключеніями, каковыми являются нѣсколько небольшихъ государствъ съ непосредственнымъ правленіемъ, сходны въ томъ, что во всѣхъ ихъ, какъ монархіяхъ, такъ и республикахъ, существуетъ представительное устройство. Въ виду

[1]) О ней см сочиненіе Брусе The Holy Roman Empire 1886, рус. пер Петрушевскаго, М 1891 г.

наличности въ государственномъ строѣ народнаго представительства, каковому присваивается рядъ важныхъ правъ и существенное вліяніе на ходъ государственной жизни, новыя государства называются государствами представительными. Ихъ называютъ также конституціонными, въ виду того, что основныя начала ихъ организаціи обыкновенно опредѣляются въ особыхъ актахъ—конституціяхъ. Конституція въ сущности означаетъ государственное устройство, и нѣкоторые писатели подъ этимъ именемъ понимаютъ всякіе основные законы, такъ или иначе опредѣляющіе государственный строй. Но въ спеціальномъ техническомъ значеніи конституціей, конституціонными законами называютъ только такіе основные законы, въ которыхъ устанавливаются извѣстныя опредѣленныя начала и прежде всего начало участія гражданъ въ управленіи государствомъ.

Эти начала, установившіяся сперва въ Англіи путемъ историческаго развитія, получили впослѣдствіи теоретическое обоснованіе въ трудахъ ряда выдающихся французскихъ ученыхъ и въ эпоху первой французской революціи 1789 года были восприняты, какъ высшіе политическіе принципы, французскимъ государственнымъ устройствомъ, а затѣмъ постепенно перешли и въ государственное устройство другихъ странъ [1]). Началами этими являются: 1) признаніе за населеніемъ государства правъ гражданской свободы, 2) обезпеченіе этихъ правъ въ строѣ государства путемъ установленія въ немъ началъ законности на основѣ раздѣленія властей, 3) организація участія народа въ отправленіи функцій государственной власти, по общему правилу въ формѣ народнаго представительства и 4) болѣе или менѣе подробное опредѣленіе и закрѣпленіе всѣхъ этихъ положеній въ особыхъ высшихъ или учредительныхъ законахъ, особыхъ конституціонныхъ актахъ. Совокупность всѣхъ этихъ началъ, въ томъ видѣ, какъ они, съ нѣкоторыми модификаціями, проявляются въ правѣ современныхъ государствъ, составляетъ то, что называется общимъ государственнымъ правомъ или общимъ конституціоннымъ правомъ современныхъ государствъ. Прежде чѣмъ перейти къ изученію этого

[1]) См. мою статью: Историческія начала англійскаго государственнаго права, какъ фундаментъ новаго конституціоннаго государства, Кіевъ, 1906 г. (Оттискъ изъ Кіевск. Унив. Извѣстій).

права, необходимо обратить вниманіе на исторію развитія его въ главнѣйшихъ странахъ.

Конституціонное устройство въ большинствѣ новыхъ государствъ замѣнило собой устройство въ формѣ абсолютной монархіи, а эта послѣдняя, въ свою очередь, пришла на смѣну феодальной и сословной монархіи среднихъ вѣковъ. Средневѣковое государство существенно отличается отъ древнихъ государствъ Греціи и отъ римскаго государства наличностью въ немъ представительнаго устройства. Древности была чужда идея народнаго представительства. Древнія государства знали только непосредственное участіе гражданъ въ государственномъ управленіи. Въ средніе же вѣка, наряду съ монархомъ, появляются сословно-представительныя учрежденія. Въ началѣ среднихъ вѣковъ они еще не встрѣчаются.

Извѣстный римскій историкъ Тацитъ въ своемъ сочиненіи Germania говоритъ о древнихъ германцахъ, что у нихъ менѣе важныя дѣла рѣшались народными вождями, болѣе же важныя—всѣми. („De minoribus rebus principes consultant, de majoribus—omnes", cap. 11) [1])

И на первыхъ порахъ въ государствахъ, основанныхъ германцами на развалинахъ римской имперіи, напримѣръ, въ государствѣ франковъ, всѣ свободные граждане вооруженными сходились для рѣшенія важнѣйшихъ государственныхъ дѣлъ на народныя собранія, обыкновенно весной, почему эти собранія назывались мартовскія или маискія поля. Но постепенно, съ развитіемъ феодальныхъ отношеній и увеличеніемъ соціальнаго неравенства, исчезаютъ эти народныя собранія. Государства распадаются на рядъ феодальныхъ владѣній, права государственной власти въ отдѣльныхъ областяхъ начинаютъ осуществляться, въ связи съ владѣніемъ земельной собственностью, феодальными владѣльцами. Монархъ является только какъ бы вершиной феодальнаго общества, а подъ нимъ стоитъ рядъ крупныхъ и мелкихъ его вассаловъ и подвассаловъ. Въ своихъ сеньёріяхъ эти феодалы: герцоги, князья, графы, рыцари и дво-

---

[1]) На русск. языкѣ имѣется интересное изслѣдованіе Нелидова, Обзоръ нѣкоторыхъ существенныхъ вопросовъ, относящихся къ древнегерманскому государственному устройству, Казань, 1868 г.

ряне правятъ съ правами, болѣе или менѣе приближающимися къ правамъ власти государя, и монархъ уже не имѣетъ непосредственнаго отношенія ко всей массѣ населенія своего государства, управляя ею черезъ посредство феодаловъ. Начиная съ XII вѣка, наряду съ феодалами, въ качествѣ особаго политическаго фактора, выступаютъ городскія общины. Наконецъ и представители церкви, какъ въ качествѣ духовныхъ властей, такъ и въ качествѣ феодальныхъ владѣльцевъ, получаютъ также особое положеніе и значеніе въ эпоху феодализма. Борьба королей съ феодалами и церковью, иногда также и съ городами, а также борьба этихъ трехъ элементовъ феодальнаго общества другъ съ другомъ наполняютъ собой первыя столѣтія среднихъ вѣковъ. Стремясь къ объединенію разрозненныхъ группъ, короли созываютъ ихъ на общія совѣщанія по вопросамъ общегосударственнаго значенія. Въ виду многолюдности этихъ группъ, онѣ посылаютъ отъ себя представителей въ совѣщанія при королѣ, и такимъ образомъ возникаютъ первыя сословныя представительныя собранія.

Впервые эти учрежденія подъ названіемъ кортесовъ появляются въ XII вѣкѣ въ королевствахъ Кастильскомъ и Аррагонскомъ, изъ которыхъ впослѣдствіи составилась Испанія [1]). Въ слѣдующемъ вѣкѣ зарождается парламентъ въ Англіи, въ томъ же XIII столѣтіи впервые начинаютъ собираться сословные чины (Landstände) въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ и общеимперское германское представительство—рейхстагъ, наконецъ въ XIV вѣкѣ (въ 1302 году), въ эпоху борьбы короля Филиппа IV Красиваго съ папой Бонифаціемъ VIII, созываются представители сословій во Франціи подъ названіемъ генеральныхъ штатовъ (états généraux). Постепенно это устройство устанавливается почти повсемѣстно въ Европѣ. Всюду представительство было организовано на сословныхъ началахъ. Обыкновенно оно раздѣлялось на три палаты: дворянства, духовенства и городского или третьяго сословія. Въ Швеціи, гдѣ существовало свободное крестьянское сословіе, къ этимъ тремъ палатамъ присоединялась четвертая — крестьянская. Четыре палаты были также въ Аррагоніи, гдѣ дворянское сословіе раздѣ-

[1]) Пискорскій. Кастильскіе кортесы, Кіевъ, 1897 г.

лялось на двѣ особыя палаты. великихъ бароновъ и рыцарей [1]).

Если монархъ въ средніе вѣка не представлялъ всего государства, противуполагаясь со своими правами и интересами сословіямъ, и если въ строѣ средневѣковаго государства мы находимъ дуализмъ государя и земли (страны), то и послѣдняя, въ свою очередь, не являлась въ лицѣ сословій чѣмъ то единымъ. Депутаты средневѣковаго представительства представляли не общенаціональные государственные интересы, а интересы, привиллегіи и выгоды сословій, отъ которыхъ они посылались. Они снабжались отъ своихъ сословій особыми наказами, обязательными инструкціями, согласно которымъ и должны были дѣйствовать на сословныхъ собраніяхъ. Что касается компетенціи сословныхъ собраній, то въ разныхъ странахъ и въ разныя эпохи она была различна и въ общемъ неопредѣленна и неустойчива. Въ нѣкоторыхъ странахъ они имѣли рѣшающій голосъ по вопросамъ законодательства, а иногда и вліяніе на управленіе. Но по общему правилу голосъ ихъ былъ совѣщательный. Сословія приносили монарху заявленія и просьбы о своихъ нуждахъ и ходатайствовали объ ихъ удовлетвореніи. Наибольшее значеніе имѣли представительныя сословныя собранія въ вопросахъ объ обложеніи населенія налогами. Король по средневѣковому праву могъ требовать денежной помощи отъ подданныхъ только въ трехъ случаяхъ: 1) при выкупѣ его изъ плѣна, 2) при посвященіи въ рыцари старшаго его сына и 3) при выдачѣ замужъ старшей дочери. Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ, нуждаясь въ деньгахъ, онъ долженъ былъ получать ихъ съ согласія плательщиковъ.

[1]) Имперскій сеймъ германской имперіи (Reichstag) раздѣлялся также на три коллегіи: 1) курфюрстовъ, наиболѣе вліятельныхъ князей, имѣвшихъ право избранія императора, 2) имперскихъ князей и 3) имперскихъ городовъ. Но послѣднія двѣ коллегіи, въ свою очередь, дѣлились на скамьи: князей духовныхъ и свѣтскихъ и городовъ рейнскихъ и швабскихъ, такъ что въ сущности получалось какъ бы пять отдѣльныхъ палатъ. Съ Вестфальскаго мира 1648 года рейхстагъ сдѣлался постояннымъ конгрессомъ делегатовъ отъ князей и городовъ, засѣдавшимъ въ Регенсбургѣ подъ предсѣдательствомъ особаго комиссара отъ императора. На двѣ палаты, кромѣ палаты лордовъ и палаты общинъ въ Англіи, раздѣлилось представительное собраніе еще въ Венгріи, гдѣ оно распадалось на столъ магнатовъ и столъ сословій.

щиковъ въ лицѣ ихъ представителей. Принципъ возможности установленія налоговъ только съ согласія сословнаго представительства особенно твердо держался въ средніе вѣка, и на его основѣ выросли и другія различныя права сословнаго представительства Французскіе генеральные штаты, установивъ въ 1439 году постоянный налогъ для содержанія войска (taille royale), можно сказать, подписали себѣ смертный приговоръ. Не имѣя постоянной нужды въ деньгахъ, короли стали рѣдко созывать ихъ, и постепенно они пришли въ упадокъ.

Наибольшаго расцвѣта сословныя представительныя учрежденія достигли въ XIV и XV столѣтіяхъ. Съ XVI столѣтія начинается ихъ упадокъ, а въ XVII въ большинствѣ государствъ они вовсе перестаютъ созываться. Во Франціи послѣдніе генеральные штаты были созваны въ 1614 году. Въ Германіи въ большинствѣ государствъ они уничтожаются въ эпоху тридцатилѣтней войны или вскорѣ послѣ нея [1]). Лишь въ нѣкоторыхъ странахъ, напримѣръ, въ Венгріи и Швеціи, сословное представительство держится вплоть до XIX столѣтія, когда замѣняется современнымъ представительнымъ устройствомъ [2]). По общему же правилу въ XVII столѣтіи наступаетъ расцвѣтъ абсолютной монархіи. Заслугой абсолютной неограниченной монархіи является то, что она была создательницей національнаго единства новыхъ государствъ. Средневѣковое феодальное и сословное государство слагалось изъ ряда центробѣжныхъ силъ, боровшихся между собой. Короли въ этой борьбѣ соединились съ среднимъ городскимъ сословіемъ и при его поддержкѣ уничтожили политическую власть феодаловъ. Путемъ созданія постоянной арміи и чиновничества, вышедшаго изъ рядовъ средняго класса, они окончательно объединили свои

---

[1]) Прусскій король Фридрихъ-Вильгельмъ I называлъ уже привиллегіи сословныхъ чиновъ „старыми, давно забытыми вещами".

[2]) О средневѣковомъ государственномъ устройствѣ и сословныхъ представительныхъ учрежденіяхъ см. Чичеринъ. О народномъ представительствѣ, М. 1899, кн. II, стр. 154—180 и нѣк. части кн. III, стр. 283 и сл., Карѣевъ. Историческій очеркъ представительныхъ учрежденій въ Западной Европѣ (въ сборникѣ статей Конституціонное государство, 1905 г.) и Помѣстье-государство и сословная монархія среднихъ вѣковъ, изд. 3, 1913 г.

государства, уничтожая постепенно политическія привиллегіи и вольности отдѣльныхъ сословій и корпорацій, въ томъ числѣ уже и городовъ.

Абсолютная монархія, сосредоточивъ всѣ верховныя права власти въ своихъ рукахъ, находитъ себѣ опору въ двухъ началахъ организованномъ и дисциплинированномъ чиновничествѣ и административной централизаціи. Представители чиновничьяго класса, воспитанные на началахъ римскаго права, такъ называемые легисты, не только упрочили власть монарховъ на практикѣ, но стремились и обосновать ее теоретически, утверждая, согласно римскимъ ученіямъ, что princeps legibus solutus est и quidquid principi placuit, legis habet vigorem [1]). Монархъ стремился руководить всей государственной жизнью, отождествляя себя вполнѣ съ правительствомъ и съ государствомъ. Извѣстна фраза Людовика XIV: „государство—это я“ (L'état c'est moi). Монарху въ управленіи содѣйствовалъ государственный совѣтъ изъ назначаемыхъ и всецѣло отъ него зависящихъ чиновниковъ, а на мѣста посылались особые чиновники съ обширной властью, непосредственно подчиненные этому совѣту (во Франціи они носили названіе интендантовъ). Сословныя собранія, сохранявшіяся въ нѣкоторыхъ провинціяхъ государства (провинціальные штаты во Франціи), постепенно уничтожались. Во Франціи извѣстнымъ ограниченіемъ власти монарха являлась независимость судебной власти въ лицѣ высшихъ судовъ, называвшихся парламентами, члены которыхъ покупали свои должности и въ силу этого пользовались несмѣняемостью. Парламенты имѣли право отказывать во внесеніи въ списки законовъ, которыми они должны были руководствоваться въ своихъ рѣшеніяхъ, тѣхъ актовъ, издаваемыхъ королемъ, которые считались ими противорѣчащими всему предшествовавшему законодательству, такъ сказать, неписанной конституціи страны, и представлять королю о незаконности ихъ (т. наз. droit de remontrance). Король могъ заставить парламентъ внести эти акты въ списки законовъ, только явившись лично на засѣданіе парламента, что называлось lit de justice. Тѣмъ не

[1]) Во Франціи юристъ XVII вѣка Domat утверждаетъ si veut le roi, si veut la loi. Извѣстнѣйшіе ученые Боденъ и Боссюэтъ посвящаютъ обширныя изслѣдованія обоснованію абсолютной власти короля.

менѣе, самостоятельность парламентовъ являлась все же для королей существеннымъ ограниченіемъ [1]). Устраненіе населенія отъ всякаго участія въ управленіи государствомъ вмѣстѣ съ рядомъ ошибокъ и злоупотребленій чиновниковъ породило недовольство въ широкихъ слояхъ населенія ,въ разныхъ государствахъ и прежде всего во Франціи, гдѣ начала чрезмѣрной централизаціи и правительственной опеки особенно тяжело давали себя чувствовать. Плохое финансовое положеніе страны, какъ послѣдствіе ряда войнъ, и тяжелое экономическое положеніе низшихъ классовъ вызвали при Людовикѣ XVI рядъ неудачныхъ попытокъ реформировать государственный строй и привели въ концѣ концовъ къ революціи 1789 года и введенію въ государственное устройство Франціи ряда новыхъ началъ, перешедшихъ затѣмъ и въ другія страны [2]). Эти начала во многихъ своихъ чертахъ были заимствованы изъ Англіи, хотя и въ нѣсколько особомъ видѣ, какой они приняли подъ вліяніемъ ученій такъ называемой „просвѣтительной философіи“ во Франціи въ концѣ XVIII вѣка. Для лучшаго пониманія ихъ необходимо остановиться на исторіи англійскихъ государственныхъ учрежденій.

Въ англо-саксонскую эпоху англійскіе короли управляли при посредствѣ особыхъ совѣтовъ, носившихъ названіе витенагемотовъ (что значитъ собраніе мудрыхъ). Эти совѣты не были представительными учрежденіями. Въ нихъ засѣдали по личному праву правители графствъ, провинцій Англіи (т. наз. эльдормэны), высшія духовныя лица и члены свѣтской знати (носившіе названіе тановъ), занимавшіе обычно главныя должности въ государствѣ. Значеніе витенагемота было довольно велико. Онъ принималъ участіе въ важнѣйшихъ актахъ короля и существенно ограничивалъ его власть

---

[1]) Объ абсолютной монархіи см.: Ардашевъ. Абсолютная монархія на Западѣ, 1902, Карѣевъ. Западно-Европейская абсолютная монархія XVI—XVIII в., 1908 г

[2]) Для лучшаго уясненія процесса перехода отъ старыхъ порядковъ къ новому конституціонному строю см. классическія сочиненія Токвиля. Старый порядокъ и революція, рус. пер., М., 1898 и Тэна. Происхожденіе современной Франціи, рус. пер: СПБ., 1880, а также М. Ковалевскій. Происхожденіе современной демократіи, т. I, 1912 г.

Послѣ завоеванія Англіи норманнами (въ 1066 г.) королевская власть значительно усиливается. Вильгельмъ Завоеватель перенесъ въ Англію феодальные порядки. Но феодализмъ, имъ введенный, отличался отъ феодализма, существовавшаго на континентѣ Западной Европы, двумя главнѣйшими чертами. 1) онъ распредѣлилъ земли между предводителями своей дружины такимъ образомъ, чтобы владѣнія наиболѣе крупныхъ его вассаловъ находились въ разныхъ частяхъ королевства, и въ обладаніи одного лица не было бы обширныхъ земельныхъ пространствъ, въ видѣ одной цѣльной области и 2) потребовалъ, чтобы какъ непосредственные вассалы короля, такъ равно и подвассалы одинаково приносили ему клятву въ вѣрности и послушаніи. Эти постановленія воспрепятствовали крупнымъ вассаламъ сдѣлаться такой политической силой, какой они являлись, напримѣръ, во Франціи, гдѣ во времена первыхъ капетинговъ эти вассалы были сильнѣе самого короля. И если во Франціи короли въ союзѣ съ городскими общинами одерживаютъ въ концѣ концовъ верхъ надъ феодалами, если въ Германіи отдѣльные крупные феодальные владѣльцы въ борьбѣ съ императорами завоевываютъ себѣ права государственнаго верховенства, а въ Италіи нѣкоторыя городскія общины (напр. Венеція, Флоренція, Генуя и др.) добиваются политической самостоятельности, то въ Англіи общій ходъ политическаго развитія таковъ, что здѣсь всѣ общественные элементы объединяются подъ предводительствомъ высшихъ классовъ въ борьбѣ съ злоупотребленіями, въ началѣ крайне сильной, королевской власти и постепенно получаютъ отъ послѣдней цѣлый рядъ правъ, при томъ не сословнаго, а общенаціональнаго характера. При первыхъ короляхъ норманнской династіи древній витенагемотъ исчезаетъ и его замѣняетъ Великій совѣтъ (Magnum consilium, называемый иногда также commune consilium), состоявшій изъ непосредственныхъ вассаловъ короля, обыкновенно наиболѣе крупныхъ. Въ 1215 году, вслѣдствіе ряда злоупотребленій короля Іоанна Безземельнаго. бароны возстали противъ него подъ предводительствомъ архіепископа Стефана Лангтона. Возстаніе окончилось примиреніемъ короля съ баронами на лугу Руннимедъ около Виндзора и дарованіемъ королемъ знаменитой Великой хартіи вольностей

(Magna Charta libertatum). По этой хартіи свободнымъ гражданамъ Англіи гарантируется рядъ правъ и установляется, что, кромѣ трехъ случаевъ леннаго права, король не можетъ требовать ни денежныхъ субсидій (auxilium), ни военнаго налога (scutagium) иначе, какъ по постановленію commune consilium'a, въ который высшіе вассалы короля должны приглашаться поименно письмами короля, а прочіе непосредственные вассалы общими грамотами на имя правителей графствъ—шерифовъ. За соблюденіемъ постановленій хартіи долженъ былъ наблюдать особый комитетъ изъ 25 бароновъ, который могъ принуждать короля къ исполненію ихъ, а въ случаѣ ихъ нарушенія, былъ обязанъ призывать вассаловъ къ сопротивленію королю съ правомъ захвата его замковъ и земель, но не касаясь личности его, его супруги и дѣтей. Приблизительно въ это же время, въ 1222 году, венгерскіе магнаты получаютъ отъ своего короля Андрея II золотую буллу. Но, тогда какъ эта булла устанавливаетъ только привиллегіи высшихъ сословій страны, англійская великая хартія вольностей опредѣляетъ права всѣхъ англійскихъ гражданъ. Бароны, добившіеся этой хартіи и стоявшіе на стражѣ ея, дѣйствовали въ интересахъ всего населенія, и это составляетъ ихъ большую историческую заслугу. Великая хартія вольностей впослѣдствіи неоднократно нарушалась и затѣмъ снова подтверждалась королями, но начала, ею провозглашенныя, постепенно прочно укоренились въ правосознаніи англійскаго народа. Хартія эта является первымъ важнымъ актомъ, на основѣ котораго затѣмъ развиваются начала англійскаго государственнаго устройства [1]).

При преемникѣ Іоанна Безземельнаго, Генрихѣ III, кладется начало англійскому парламенту. Проэктировавшееся въ хартіи общее собраніе всѣхъ непосредственныхъ вассаловъ короля не было созываемо. Точно также былъ уничтоженъ и наблюдательный комитетъ 25 бароновъ. Но высшіе вассалы короля время отъ времени созывались имъ для совѣта. Между ними и королемъ начинаются снова несогласія, и въ 1258 году, съѣхавшись въ

[1]) Въ русск. литер см. Петрушевскій Великая хартія вольностей, М. 1915 г.

Оксфордѣ, бароны вырабатываютъ рядъ постановленій, устанавливающихъ новый порядокъ управленія государствомъ на олигархическихъ началахъ, по которому оно переходитъ въ руки ряда комитетовъ изъ бароновъ. Эти постановленія, названныя „оксфордскими провизіями", были отвергнуты королемъ, а самый съѣздъ бароновъ названъ приверженцами короля сумасшедшимъ парламентомъ (the mad parliament). Въ послѣдовавшей затѣмъ битвѣ при Льюисѣ король былъ разбитъ баронами и взятъ въ плѣнъ. Предводитель бароновъ Симонъ Монфортскій, избранный протекторомъ государства, въ 1265 году впервые созвалъ для обсужденія государственныхъ дѣлъ не только бароновъ, членовъ magnum consilium'a, но также выборныхъ представителей: по 2 рыцаря отъ каждаго графства, по 2 горожанина отъ каждаго города и по 4 выборныхъ отъ пяти главныхъ портовъ государства. Эти выборные представители отъ графствъ и городовъ впослѣдствіи образуютъ нижнюю палату англійскаго парламента, палату общинъ, поэтому Симонъ Монфоръ, графъ Лейчестерскій считается въ Англіи основателемъ этой палаты [1]).

Намѣченное Симономъ Монфортскимъ устройство окончательно устанавливается королемъ Эдуардомъ I. При немъ въ 1295 году созывается парламентъ, въ который также приглашаются представители отъ графствъ и городовъ, и который носитъ названіе „образцоваго парламента" (the model parliament). При этомъ же королѣ вновь подтверждаются вольности, дарованныя народу, и издается статутъ, запрещающій взиманіе налоговъ безъ согласія парламента (statutum de tallagio non concedendo 1297 г.). При сынѣ его Эдуардѣ II въ 1322 году впервые опредѣленно устанавливается законодательная власть парламента. Парламентъ этого года провозглашаетъ, какъ основной принципъ государственнаго устройства, что „всѣ дѣла, касающіяся короля, его

[1]) Возможно, что Симонъ Монфортскій руководился примѣромъ призванія въ совѣтъ короля выборныхъ въ 1254 году, когда, во время управленія государствомъ брата короля Ричарда Корнваллійскаго, для вотированія субсидій, кромѣ бароновъ, были приглашены также рыцари отъ графствъ. Градовскій (Гос. право важн. европ. державъ, т. I, Соб. соч., т. IV, 1900 г., стр. 122) говоритъ, что великая хартія вольностей установила границы королевской власти, а Симонъ Монфортскій намѣтилъ формы участія націи въ государственныхъ дѣлахъ

наслѣдниковъ, состоянія королевства и народа, должны быть обсуждаемы, опредѣляемы и устанавливаемы въ парламентѣ съ согласія прелатовъ, графовъ, бароновъ и общинъ королевства, какъ того требуетъ обычай". Большое значеніе для исторіи англійскаго парламента имѣетъ также царствованіе Эдуарда III. При немъ (въ XIV в.) парламентъ раздѣлился на двѣ палаты: палату лордовъ, преемницу прежняго magnum consilium'a, и палату общинъ изъ выборныхъ представителей отъ графствъ и городовъ (коммонеровъ [1]). При немъ палата общинъ (въ 1376 году) получила право выбирать своего предсѣдателя (спикера) и при немъ же, на, такъ называемомъ, „добромъ парламентѣ" (the good parliament) 1376 года было впервые установлено важное право палаты общинъ обвинять передъ палатой лордовъ членовъ королевской администраціи за злоупотребленія въ управленіи (impeachment). Такъ организуется постепенно англійскій парламентъ и развиваются права его. Онъ образовался изъ феодальнаго совѣта при королѣ, путемъ присоединенія къ прямымъ вассаламъ короля, духовнымъ и свѣтскимъ (т. наз. tenentes in capite) выборныхъ представителей отъ подвассаловъ (subtenentes). Но загѣмъ, онъ не разбился на рядъ сословныхъ палатъ, какъ это имѣло мѣсто въ средневѣковыхъ представительныхъ собраніяхъ на континентѣ Западной Европы. Только высшіе вассалы (barones majores) образуютъ особую палату, представители же дворянъ и горожанъ соединяются въ одну палату общинъ, а духовенство не получаетъ представительства въ парламентѣ. Произошло это въ силу нѣкоторыхъ особыхъ условій англійской исторіи. Дворянство и горожане здѣсь привыкли дѣйствовать совмѣстно въ сферѣ мѣстнаго управленія, которое въ Англіи, не знавшей континентальной централизаціи управленія и обширнаго чиновничьяго класса, съ древнѣйшихъ временъ находилось въ рукахъ мѣстнаго населенія. Въ парламентѣ рыцари и горожане явились поэтому не столько представителями сословныхъ интересовъ, сколько интересовъ мѣстныхъ, и имъ естественно было объединиться въ одномъ

[1]) Существуетъ документальное извѣстіе, что въ 1343 году лорды собирались въ бѣлой палатѣ, а представители графствъ и городовъ—въ раскрашенной.

общемъ собраніи. Что же касается духовенства, то и оно сначала должно было присылать своихъ представителей въ парламентъ. Но, такъ какъ оно систематически уклонялось отъ этого и предпочитало разрѣшать дѣла, его интересовавшія, и вотировать субсидіи государству въ особыхъ своихъ собраніяхъ, конвокаціяхъ [1]), то постепенно оно утратило право посылки депутатовъ въ парламентъ и потомъ, несмотря на желаніе послѣ реформаціи снова получить его, оно не было ему дано, такъ что только высшія духовныя лица остались засѣдать въ верхней палатѣ парламента.

Въ царствованіе ланкастерской династіи идетъ дальнѣйшее развитіе правъ парламента. При Генрихѣ VI, въ 1430 году, устанавливается цензъ для выборовъ въ палату общинъ въ 40 шиллинговъ дохода съ земельной собственности, цензъ равный существовавшему уже цензу для присяжныхъ въ судахъ графствъ. При этомъ же королѣ парламентъ пріобрѣтаетъ право законодательной иниціативы, которое развилось изъ права парламента приносить королю петиціи съ ходатайствомъ утвердить извѣстныя законодательныя мѣры. Такъ какъ короли по этимъ петиціямъ издавали законы, не всегда вполнѣ соотвѣтствовавшіе желаніямъ парламента, то парламентъ при Генрихѣ VI началъ подносить королю тексты желаемыхъ имъ законовъ въ видѣ готовыхъ законопроэктовъ, биллей (bills), при чемъ установилось правило, что король, сохраняя право отказать этимъ биллямъ въ своей санкціи, могъ утверждать ихъ только цѣликомъ, не дѣлая въ нихъ никакихъ измѣненій.

Таковы главныя права, которыя парламентъ пріобрѣтаетъ въ средніе вѣка [2]). Долгій періодъ борьбы Ланкастерской и Іоркской династій, такъ называемая война алой и бѣлой

---

[1]) Такихъ конвокацій было двѣ: кентерберійская и іоркская.

[2]) Первыми теоретиками англійскаго государственнаго строя являются юристы Брактонъ и Фортескью. Судья Брактонъ, жившій въ XIII вѣкѣ и бывшій современникомъ короля Генриха III, написалъ трактатъ De legibus et consuetudinis Angliae, въ которомъ проводилъ ученіе, что въ Англіи король не стоитъ выше закона, а подчиненъ ему, такъ какъ и королемъ онъ становится въ силу закона (quia lex facit regem). Законы же издаются въ Англіи королемъ „по совѣту и соглашенію съ вельможами и общему поручительству страны". Онъ противуполагалъ это англійское понятіе закона римскому, защищавшемуся также фран-

розы, является періодомъ застоя въ развитіи политическихъ учрежденій страны. По вступленіи на престолъ новой династіи Тюдоровъ королевская власть усиливается, но пріобрѣтенныя парламентомъ права сохраняются, хотя вліяніе его на ходъ государственныхъ дѣлъ становится менѣе значительнымъ. Короли слѣдующей династіи Стюартовъ вступаютъ въ открытую борьбу съ парламентомъ, стараясь ограничить стародавнія вольности страны. Эта борьба вызвала двѣ революціи и окончилась низложеніемъ династіи Стюартовъ. Хотя законы должны были издаваться при содѣйствіи парламента и король не имѣлъ права безъ его согласія взымать налоговъ, но короли настаивали на своемъ правѣ пріостанавливать дѣйствіе статутовъ и освобождать отъ дѣйствія ихъ (право суспензаціи и диспензаціи). Въ отношеніи же налоговъ они утверждали, что только новые налоги, и при томъ только налоги въ тѣсномъ смыслѣ слова, не могутъ быть взымаемы безъ согласія парламента и устанавливали денежные сборы, въ видѣ особыхъ принудительныхъ займовъ, таможенныхъ пошлинъ и древнихъ налоговъ: вродѣ корабельной подати или взыманія съ населенія средствъ на содержаніе короля и его двора. Еще при Тюдорахъ учреждаются особыя чрезвычайныя судилища: Звѣздная палата и Высокая комиссія, первая для разбора важнѣйшихъ уголовныхъ дѣлъ, вторая—дѣлъ церковнаго характера, возникавшихъ въ большомъ количествѣ послѣ отпаденія Англіи

цузскими легистами, по которому закономъ является все, что угодно монарху, и указывалъ на ограниченіе власти англійскаго короля, въ видѣ необходимости содѣйствія и совѣтовъ его бароновъ и согласія народа на главнѣйшіе акты въ управленіи государствомъ

Болѣе полное обоснованіе англійскаго государственнаго устройства, въ томъ видѣ, въ какомъ оно является въ концѣ среднихъ вѣковъ при Ланкастерской династіи, даетъ горячій приверженецъ этой династіи, верховный судья, а затѣмъ и канцлеръ королевства, Джонъ Фортескью, бывшій воспитателемъ сына короля Генриха VI, въ книгѣ, посвященной своему воспитаннику, принцу Эдуарду, озаглавленной De laudibus legum Angliae. Основныя идеи его совпадаютъ съ идеями Брактона. Онъ также подчеркиваетъ, что въ Англіи король подчиненъ закону, въ силу котораго онъ наслѣдуетъ свой престолъ и который опредѣляетъ существо и границы власти короля, и указываетъ, что безъ согласія подданныхъ король не можетъ ни облагать ихъ налогами, ни измѣнять законовъ страны.

въ 1539 году при Генрихѣ VIII отъ католической церкви и введенія англиканской или, такъ называемой, „установленной религіи“. При Стюартахъ эти чрезвычайные суды возбуждаютъ всеобщее неудовольствіе. Уже при первомъ королѣ изъ династіи Стюартовъ Іаковѣ I начинаются серьезныя разногласія между королемъ и парламентомъ по поводу произвольныхъ дѣйствій короля. При сынѣ его Карлѣ I парламентъ представляетъ королю петицію о правахъ, Petition of Rights 1628 года, въ которой онъ ходатайствуетъ передъ королемъ подтвердить недопустимость произвольнаго наложенія податей, заключенія въ тюрьму безъ суда, а также введенія воинской повинности, воинскихъ постоевъ и военныхъ судовъ. Король, послѣ нѣкоторыхъ колебаній, утвердилъ петицію.

Но затѣмъ онъ снова обратился къ поборамъ съ населенія подъ разными видами и приблизилъ къ себѣ двухъ талантливыхъ дѣятелей, энергично работавшихъ надъ усиленіемъ его власти: Томаса Вентворта, одного изъ главныхъ вождей парламента въ эпоху составленія петиціи правъ, котораго онъ сдѣлалъ лордомъ Страффордомъ, и архіепископа Лода. Несмотря, однако, на ихъ поддержку, король въ начавшейся опять серьезной распрѣ его съ парламентомъ уступилъ и выдалъ своихъ совѣтниковъ, которые были осуждены и казнены по распоряженію парламента 1640 года, прозваннаго долгимъ, такъ какъ онъ не былъ распущенъ до 1660 года.

Этотъ парламентъ представилъ королю, такъ называемую, великую ремонстрацію 1641 года, въ которой, описывая безпорядки его управленія, требовалъ, чтобы король назначалъ своихъ совѣтниковъ по указанію парламента. Распря короля съ парламентомъ перешла въ междоусобную войну, результатомъ которой явилось провозглашеніе республики и казнь короля (въ 1649 году). Протекторомъ республики былъ избранъ Оливеръ Кромвель, суровое управленіе котораго, вызвавшее противъ себя неудовольствіе, привело послѣ его смерти къ реставраціи Стюартовъ.

При Карлѣ II издается знаменитый Habeas corpus act 1679 года, гарантирующій гражданамъ свободу отъ произвольныхъ арестовъ, провозглашенную еще въ Великой хартіи вольностей, но постоянно нарушавшуюся. Слѣдующій

король династіи Стюартовъ Іаковъ II, возбудившій противъ себя народъ своей приверженностью къ католицизму, бѣжалъ на континентъ и былъ объявленъ парламентомъ отрекшимся отъ престола.

На престолъ были приглашены совмѣстно его старшая дочь Марія и ея мужъ Вильгельмъ Оранскій, бывшій правителемъ (штатгальтеромъ) Голландіи и считавшійся однимъ изъ горячихъ защитниковъ протестантизма. Послѣ этой второй революціи (1688 г.), называемой англичанами безкровной и достославной, былъ изданъ Билль о правахъ — Bill of Rights 1689 г. Имъ была уничтожена суспенсивная и диспенсивная власть короля, было гарантировано правильное отправленіе правосудія, запрещено взыманіе всякихъ сборовъ помимо парламента, а также содержаніе постоянной арміи, гражданамъ гарантировалась свобода петицій и право носить оружіе, а парламенту свобода выборовъ въ него и свобода слова его членовъ. Для обезпеченія этихъ правъ было установлено, что парламенты должны собираться возможно чаще. Наконецъ въ 1701 г. издается еще одинъ важный законъ, такъ называемый, актъ о престолонаслѣдіи— Act of settlement, въ силу котораго устраняются отъ престола католическія линіи династіи Стюартовъ и призывается къ его наслѣдованію нынѣ царствующая въ Англіи ганноверская династія, по женской линіи являвшаяся въ родствѣ со Стюартами и вступившая въ лицѣ Георга I на престолъ въ 1714 году. Изъ дальнѣйшей эволюціи англійскихъ учрежденій надо отмѣтить парламентарное правленіе, которое къ эпохѣ перехода англійскихъ принциповъ на континентъ начинаетъ уже устанавливаться въ основныхъ своихъ чертахъ [1]).

---

[1]) По исторіи англійскихъ учрежденій см: Градовскій Госуд. право важн. европ. державъ, т. I (въ соб. соч., т. IV, изд 1900 г.); Гнейстъ, Исторія государственныхъ учрежденій Англіи, рус. пер., М. 1885 г., Фрименъ. Развитіе англійской конституціи, рус. пер., М. 1905 г., Петрушевскій. Очерки изъ исторіи англійскаго государства и общества въ средніе вѣка, СПБ, 1903 г., Виноградовъ. Государственный стро Англіи. (сб. Полит строй совр. гос., т. I, стр. 191—271), М. Ковалевскій. Исторія Великобританіи Энциклоп словарь бр. Гранатъ. т. VIII—IX. На франц. яз.: Glasson. Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre. 6 vol, 1882—3, Boutmy Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre, 1897. На нѣмец. яз особенно замѣчательны ра-

Итакъ ко времени французской революціи 1789 года въ Англіи за гражданами былъ признанъ рядъ правъ, закрѣпленныхъ въ петиціи правъ, биллѣ о правахъ, Habeas corpus act'ѣ Законодательная власть осуществлялась королемъ при содѣйствіи парламента, получившаго характеръ представительства не отдѣльныхъ сословій, а всего населенія страны, и была отдѣлена отъ власти правительственной, которую король отправлялъ при содѣйствіи своего тайнаго совѣта и, начавшаго образовываться въ средѣ этого совѣта, болѣе тѣснаго собранія—кабинета. Король въ парламентѣ (King in parliament) противуполагался, такимъ образомъ, королю въ совѣтѣ (King in council). Судебная власть была поставлена независимо, всякіе исключительные суды были уничтожены, и суды присяжныхъ и мѣстное самоуправленіе обезпечивали участіе населенія въ государственной жизни болѣе, чѣмъ въ какой-либо иной странѣ. Начала англійскаго устройства во многихъ основныхъ своихъ чертахъ переносятся въ Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты. Но, такъ какъ тамъ приходилось основывать новый строй, не имѣвшій историческихъ корней въ прошломъ, то права гражданъ тамъ провозглашаются не какъ историческія вольности народа, какъ въ Англіи, а какъ прирожденныя права людей, долженствующія существовать во всякомъ благоустроенномъ государствѣ Они закрѣпляются тамъ въ особыхъ торжественныхъ декларацiяхъ, равно, какъ и основы государственнаго устройства излагаются въ отдѣльныхъ актахъ, за которыми признается высшая юридическая сила и которые называются конституціями. Начала, провозглашенныя дѣятелями французской революціи и постепенно проникшія въ государственное устройство современныхъ государствъ, являются заимствованными изъ англійскихъ и отчасти американскихъ порядковъ. Съ послѣдними французы познакомились въ эпоху войны американцевъ съ Англіей за независимость, въ которой Франція была союзницей штатовъ.

боты Гнейста. Кромѣ вышеуказаннаго русскаго перевода его книги по исторіи англійскихъ учрежденій см особ. Gneist Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen, 1886 Изъ англійскихъ The constitutional history of England лучшими являются книги Галлама (Hallam, есть фр. пер.), Стеббса (Stubbs), Гардинера (Gardiner), и Метлэнда (Maitland) въ разн. изданіяхъ

Декларація правъ гражданина и человѣка, изданная французскимъ національнымъ собраніемъ 26 августа 1789 года, равно какъ идея конституціи, особаго акта, въ которомъ бы заключались основныя начала, опредѣляющія строй государства, навѣяны примѣромъ американскихъ учрежденій. Англійское устройство было пропагандировано рядомъ писателей, оказавшихъ огромное вліяніе на французское общество. Вольтеромъ, Монтескье, Руссо, Мабли [1]). Особенное значеніе среди этихъ писателей получилъ Монтескье. Монтескье не вполнѣ правильно понялъ англійскій строй, настаивая на полномъ равенствѣ властей [2]) и полномъ ихъ раздѣленіи и не подмѣтилъ уже образовывавшагося въ Англіи парламентарнаго кабинета и его роли. Но его идеи объ обезпеченіи политической свободы въ государствѣ при посредствѣ обособленія властей и участія народнаго представительства въ важнѣйшихъ вопросахъ государственнаго управленія построены были на основѣ историческихъ началъ англійскаго государственнаго права, и черезъ ихъ посредство эти начала во многихъ своихъ чертахъ вошли въ государственное право Франціи, а затѣмъ и другихъ странъ континента. Собранные при Людовикѣ XVI 5-го мая 1789 года генеральные штаты объявили себя сперва національнымъ собраніемъ, а затѣмъ учредительнымъ собраніемъ. Собраніе отмѣнило различныя привиллегіи высшихъ сословій (въ такъ называемую ночь 4 августа), издало декларацію правъ гражданина и человѣка (26 авг. 1789 года) и выработало первую французскую конституцію 1 октября 1791 года. Эта конституція, построенная на началахъ ученія Монтескье о раздѣленіи властей, (королю она отводила роль только главы исполнительной власти. Онъ не имѣлъ права инициативы законовъ и облеченъ былъ правомъ только суспенсивнаго вето. Министры не могли быть членами законодательнаго корпуса), вмѣстѣ съ тѣмъ отражала въ себѣ и ученіе Руссо о народномъ суверенитетѣ, какъ основѣ всякаго государственнаго устройства, высказанное въ его

[1]) См. Эсменъ. Общія основанія конституціоннаго права, 1898, стр. 120

[2]) Уже Локкъ въ сочиненіи Two Treatises of government, 1689 г. проводилъ мысль, что въ Англіи законодательная власть есть высшая въ отношеніи всѣхъ другихъ властей.

Общественномъ договорѣ. Провозглашая, что суверенитетъ принадлежитъ народу, конституція 1791 года, однако, отвергла начала непосредственной демократіи и установила народное представительство въ видѣ одной палаты, избираемой двустепенной подачей голосовъ, на основѣ ценза, только такъ называемыми „активными“ гражданами. Этому представительству была отведена роль главнаго фактора въ государственномъ устройствѣ.

Дѣйствіе конституціи было очень недолгое. 10 августа 1792 года монархія была уничтожена, а въ слѣдующемъ году король былъ преданъ суду и казненъ (21 янв. 1793 г.). Собранный затѣмъ „національный конвентъ“ издалъ новую конституцію 1793 года, построенную на крайнихъ демократическихъ началахъ, главнымъ образомъ подъ вліяніемъ идей Руссо. Верховная власть по этой конституціи принадлежала народу. Въ случаѣ покушеній на нее за народомъ и даже за частью его признавалось „право возстанія“. Законодательная власть вручалась однопалатному законодательному корпусу, избираемому всеобщей подачей голосовъ, но издаваемые имъ законы должны были передаваться на народное голосованіе въ случаѣ, если этого потребовали бы по крайней мѣрѣ $^1/_{10}$ первичныхъ собраній гражданъ въ большинствѣ департаментовъ, т. е. вводилось то, что теперь называется факультативнымъ референдумомъ. Во главѣ административной власти былъ поставленъ исполнительный совѣтъ изъ 24 лицъ, избираемыхъ законодательнымъ собраніемъ. Эта конституція не была введена въ дѣйствіе. Конвентъ рѣшилъ не расходиться до успокоенія страны, и наступила эпоха террора и господства комитетовъ конвента.

Послѣ того, какъ власть перешла наконецъ въ руки болѣе умѣренныхъ элементовъ, была выработана новая конституція 1795 года (III года республики, составленная Буасси д'Англа), носящая названіе „директоріальной“. Въ этой конституціи также былъ провозглашенъ принципъ народнаго суверенитета. Но непосредственныя собранія гражданъ собирались лишь для голосованія измѣненій конституціи. Выборы въ законодательные органы были построены, какъ и въ 1791 году, на основѣ ценза и двустепенной подачи голосовъ. Законодательная власть осуществлялась двумя палатами: совѣтомъ пятисотъ и совѣтомъ ста-

рѣшинъ. (Для избранія въ послѣдній требовался болѣе высокій возрастъ, 40 лѣтъ, и пребываніе 15 лѣтъ на территоріи республики, сверхъ того члены совѣта старѣйшинъ должны были быть женатыми или вдовыми), при чемъ совѣтъ пятисотъ имѣлъ право иниціативы законовъ, а совѣтъ старѣйшинъ право утвержденія ихъ. (Брусси д'Англа назвалъ въ своемъ докладѣ совѣтъ 500 „воображеніемъ", а совѣтъ старѣйшинъ „разумомъ" республики). Законопроэкты совѣта пятисотъ совѣтъ старѣйшинъ могъ принимать или отвергать только цѣликомъ, безъ права поправокъ. Во главѣ правительственной власти былъ поставленъ коллегіальный органъ—директорія изъ 5 директоровъ, избираемыхъ совѣтомъ старѣйшинъ изъ кандидатовъ, предлагаемыхъ въ двойномъ числѣ совѣтомъ пятисотъ Директора должны были выбывать по очереди, по одному каждый годъ. 18-го брюмера Наполеонъ Бонапартъ произвелъ государственный переворотъ и сдѣлался главой государства, подъ именемъ перваго консула республики, на основѣ новой конституціи 1799 года (VIII года республики), составленной Сіэсомъ.

Эта „консульская" конституція вовсе лишила гражданъ избирательныхъ правъ. Они должны были только составлять особые списки лицъ, заслуживающихъ довѣрія (listes de confiance), и изъ этихъ списковъ „охранительный сенатъ", высшій органъ надзора за законностью, призванный охранять конституцію, назначалъ консуловъ, членовъ законодательныхъ органовъ и высшихъ должностныхъ лицъ[1]). Законодательная власть была вручена двумъ палатамъ: трибунату и законодательному корпусу. Функціи ихъ въ законодательствѣ были раздѣлены такъ, что въ трибунатѣ только обсуждались законопроэкты, въ законодательномъ корпусѣ только принимались или отвергались, безъ преній, по выслушаніи ораторовъ отъ трибуната и отъ правительства. Право иниціативы законовъ принадлежало правительству (въ сущности первому консулу). Составленіе законопроэктовъ имъ поручалось государственному совѣту. Консулы, въ числѣ 3, назначались на 10 лѣтъ. Вся дѣйствительная власть находилась въ рукахъ перваго консула,

[1]) Сіэсъ говорилъ, что довѣріе должно идти снизу, а власть—сверху.

другіе 2 имѣли при немъ совѣщательный голосъ [1]). Въ 1802 году конституція 1799 года была измѣнена въ томъ смыслѣ, что должность перваго консула была сдѣлана пожизненной и сенату дано было право путемъ особыхъ „органическихъ сенатусъ-консультовъ“ издавать законы по наиболѣе важнымъ политическимъ вопросамъ. Въ 1804 году путемъ такихъ сенатусъ-консультовъ, утвержденныхъ затѣмъ народнымъ голосованіемъ—плебесцитомъ, управленіе республики было поручено императору Наполеону и была учреждена наслѣдственная монархическая власть. Впослѣдствіи былъ уничтоженъ трибунатъ и его функціи отошли отчасти къ законодательному корпусу, отчасти къ государственному совѣту. Сенатъ получилъ право не обнародовать законовъ, противорѣчащихъ духу конституціи.

Изъ многочисленныхъ конституцій Франціи эпохи первой революціи на другія страны существенное вліяніе оказала конституція 1791 года. Ея основныя начала были восприняты въ Испаніи—въ конституціи 1812 г., въ Норвегіи—въ конституціи 1814 года, съ незначительными измѣненіями дѣйствующей тамъ и до сихъ поръ, и въ конституціи Польши, 3 мая 1791 года, изданной хотя и немного раньше французской конституціи, но на содержаніе каковой оказали вліяніе работы учредительнаго французскаго собранія, не говоря уже объ идеяхъ французской просвѣтительной философіи. Послѣ паденія Наполеона и реставраціи Бурбоновъ Людовикомъ XVIII была издана „конституціонная хартія 1814 года“, построенная на принципѣ „октроированія“, свободнаго пожалованія монархомъ своимъ подданнымъ извѣстныхъ правъ. Подтверждая историческія права монарха и признавая его верховнымъ главою государства [2]),

---

[1]) Сіэсъ на мѣсто перваго консула желалъ поставить „Великаго избирателя“ (Grand Electeur), назначающаго консуловъ и не вмѣшивающагося въ активную администрацію, а лишь имѣющаго функціи представительства государства въ торжественныхъ случаяхъ, но Наполеонъ не согласился на такую роль, какъ онъ выразился „роль свиньи, на откормъ которой идетъ нѣсколько милліоновъ“.

[2]) Во введеніи къ хартіи Людовикъ XVIII, провозглашая историческое свое право на престолъ, объявлялъ, что Божественное Провидѣніе призвало его „послѣ долгаго отсутствія“ въ его государство и указывалъ, что, хотя вся полнота власти сосредоточивается во Франціи въ особѣ короля, но отправленіе ея французскими монархами въ разныя

хартія, однако, включила въ свои постановленія и многія начала эпохи революціи. Она признала права гражданъ, провозглашенныя деклараціей правъ, подъ именемъ „публичнаго права французовъ". Она постановила обязательное участіе народнаго представительства въ изданіи законовъ и вотированіи налоговъ. Она установила также начало несмѣняемости судей. Народное представительство было введено въ видѣ двухъ палатъ: палаты пэровъ, назначаемыхъ королемъ пожизненно или наслѣдственно, и палаты депутатовъ, избираемыхъ населеніемъ на основѣ довольно высокаго ценза [1]). Палаты должны были быть созываемы ежегодно. Королю принадлежало право абсолютнаго вето въ отношеніи законопроектовъ, принятыхъ палатами, и, что особенно характерно въ хартіи 1814 года, только онъ одинъ обладалъ правомъ инициативы законовъ. Въ противуположность постановленіямъ конституціи 1791 года, министры могли быть членами палатъ, имѣли доступъ въ палаты и должны были быть выслушиваемы во всякое время. Министры были признаны отвѣтственными Они должны были подписывать акты короля и отвѣчать за нихъ. Палаты могли требовать отъ нихъ объясненій, и по примѣру Англіи было установлено, что палата депутатовъ можетъ обвинять министровъ за преступныя ихъ дѣянія, а палата пэровъ судить ихъ. Долго жившій во время изгнанія въ Англіи, Людовикъ XVIII сознательно вводитъ въ новосоздаваемый строй англійскіе порядки. Пропаганда англійскихъ началъ въ эту эпоху ведется рядомъ талантливыхъ политическихъ дѣятелей и писателей, среди которыхъ наиболѣе замѣчательными являются Шатобріанъ и Бенжаменъ Констанъ. Послѣдній, призванный Наполеономъ I въ эпоху „ста дней" составить „Дополнительный актъ къ конституціямъ имперіи 1815 г.", создалъ въ этомъ актѣ устройство, аналогичное установленному хартіей 1814 года, и въ дальнѣйшей своей дѣятельности защищалъ основные принципы этой хартіи, ставя ихъ въ тѣсную связь съ принципами англійскаго устройства. Па-

---

эпохи въ разныхъ формахъ поручалось и народнымъ элементамъ. „Мы замѣняли, говорилось здѣсь, палатою депутатовъ старинныя мартовскія и майскія поля и палаты трехъ сословій".

[1]) Уплаты 300 фр. прямыхъ налоговъ для активнаго избирательнаго права и 1000 фр. для пассивнаго.

гобріанъ въ сочиненіи о монархіи, установленной хартіей— La monarchie selon la Charte, доказывая необходимость для монарха управлять при содѣйствіи министровъ, пользующихся довѣріемъ и поддержкой палатъ, ссылался на примѣръ Англіи, гдѣ это правило уже прочно установилось. И несмотря на то, что хартія 1814 г. была построена на началахъ октроированія и монархическаго принципа, въ эту эпоху мы встрѣчаемся уже съ зарожденіемъ во Франціи парламентаризма.

Французская конституціонная хартія 1814 года явилась также примѣромъ для подражанія въ другихъ странахъ, какъ въ свое время конституція 1791 года. По присоединеніи послѣ Вѣнскаго конгресса къ Россіи Варшавскаго герцогства и созданіи императоромъ Александромъ I царства польскаго, имъ была дарована этому царству конституціонная хартія 1815 года, основныя постановленія которой имѣютъ много общаго съ французской хартіей 1814 года [1]). Въ Германіи введеніе представительства было обѣщано Германскимъ Союзнымъ актомъ, но во многихъ государствахъ это представительство было установлено въ видѣ старыхъ сословныхъ собраній. Первыя конституціи на основѣ новаго представительнаго устройства, изданныя въ Саксенъ-Веймарѣ въ 1816 году, Баваріи и Баденѣ въ 1818 году, Вюртембергѣ въ 1919 г. и Гессенъ-Дармштадтѣ въ 1820 г., находились подъ сильнымъ вліяніемъ французской хартіи 1814 года [2]).

Въ вѣнскихъ заключительныхъ актахъ (57 ст.) было опредѣленно установлено, что вся полнота государственной власти въ нѣмецкихъ государствахъ должна сосредоточиваться въ рукахъ монарха, и онъ можетъ быть ограничиваемъ содѣйствіемъ палатъ лишь въ отправленіи извѣстныхъ функцій власти. Принципы хартіи 1814 года вполнѣ подходили подъ эти требованія и поэтому легко могли быть заимствованы конституціями отдѣльныхъ государствъ. Впервые устанавливается новый конституціонный строй въ южно-германскихъ государствахъ потому, что они со времени рейнскаго союза находились подъ большимъ вліяніемъ французскихъ

---

[1]) См. Конституціонная хартія 1815 года и нѣкоторые другіе акты бывшаго царства польскаго. Изд. Сергѣевскаго. Библіотека Окраинъ Россіи, № 5, Спб., 1907 годъ.

[2]) Ср G. Meyer Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 1905, стр. 139.

идей и французскаго права, чѣмъ государства средней и сѣверной Германіи, въ которыхъ этотъ строй вводится значительно позже. Въ Саксоніи, напримѣръ, новыя конституціонныя учрежденія впервые вводятся въ 1831 году. Въ большинствѣ германскихъ государствъ они появляются въ революціонномъ 1848 году или вскорѣ послѣ того [1]) Въ Пруссіи, дѣйствующая до сихъ поръ, конституція издается въ 1850 году. Позже другихъ изъ германскихъ государствъ переходитъ къ конституціонному устройству Австрія, гдѣ конституціонная форма правленія, впервые введенная въ 1860 году, окончательно устанавливается по превращеніи монархіи въ Австро-Венгрію, въ 1867 году.

Въ 1830 году происходитъ во Франціи, такъ называемая, іюльская революція, имѣвшая внѣшнимъ поводомъ изданіе королемъ Карломъ X ордоннансовъ, которыми отмѣнялись нѣкоторые законы, [2]) а причиной—стремленіе палатъ установить парламентарное правленіе, по поводу чего королю былъ представленъ палатою депутатовъ, такъ называемый, адресъ 221, и противодѣйствіе этому короля. Іюльская революція устранила старшую линію бурбоновъ, и на престолъ Франціи вступила орлеанская династія въ лицѣ Людовика-Филиппа. Хартія 1830 года явилась пересмотрѣнной хартіей 1814 года. Но изъ послѣдней было выпущено предисловіе, провозглашавшее историческую основу власти короля, и Людовикъ-Филиппъ принялъ титулъ „короля французовъ“, какъ избранный народомъ монархъ [3]). Кромѣ того были произведены еще нѣкоторыя измѣненія, вродѣ предоставленія права инціативы законовъ палатамъ и лишенія короля возможности измѣнять законы своими ордоннансами. Хартія 1830 года оказала вліяніе на конституцію Бельгіи, отпавшей въ этомъ году отъ Голландіи, съ которой она была соединена въ одно государство постановленіемъ Вѣнскаго конгресса, и избравшей себѣ королемъ принца Саксенъ-Кобургскаго Леопольда I. Бельгійская кон-

---

[1]) Указаніе сроковъ ихъ введенія см. у Градовскаго, Гос. право важн. европ. держ. т. I, стр. 559.

[2]) Король при этомъ опирался на 14 ст. хартіи, которая давала ему право издавать ордоннансы, необходимые для исполненія законовъ и „безопасности государства“.

[3]) Бурбоны носили титулъ „короля Франціи и Наварры“

ституція 7 февраля 1831 года, считавшаяся образцовой, въ свою очередь, явилась примѣромъ для подражанія въ другихъ странахъ, оказавъ даже нѣкоторое вліяніе на прусскую конституцію, при всемъ различіи духа этихъ двухъ конституціонныхъ актовъ.

Монархія Людовика-Филиппа пала въ 1848 году. Февральская революція этого года произошла въ силу требованія расширенія избирательнаго права и привела ко второй республикѣ 1848 года. Республиканская конституція 1848 года впервые ввела во Франціи начала всеобщаго избирательнаго права. Законодательная власть по этой конституціи вручалась одной палатѣ, исполнительная — президенту, избираемому на 4 года той же всеобщей прямой подачей голосовъ, что и палата. Сосредоточенная въ рукахъ президента сильная власть дала возможность Людовику-Наполеону Бонапарту, избранному президентомъ, произвести 2 декабря 1851 года переворотъ и заставить провозгласить себя императоромъ Наполеономъ III. Изъ конституціонной исторіи этого періода слѣдуетъ остановиться на дарованіи въ 1848 году королемъ Сардиніи Карломъ-Альбертомъ своему государству „основного статута", который впослѣдствіи по присоединеніи къ Сардиніи другихъ итальянскихъ государствъ, становится конституціей Италіи [1]). Имперія Наполеона III, въ которой императоръ признавался отвѣтственнымъ передъ народомъ, къ каковому онъ во всякое время могъ аппелировать путемъ плебесцита, представляла собой возрожденіе началъ государственнаго устройства эпохи Наполеона I. Центральное мѣсто занималъ и здѣсь сенатъ изъ назначаемыхъ монархомъ членовъ, конкуррировавшій путемъ изданія сенатусъ-консультовъ съ законодательнымъ корпусомъ. Министры были отвѣтственны только передъ монархомъ. Предпринятыя въ концѣ царствованія Наполеона III реформы, въ смыслѣ расширенія правъ народнаго представительства и установленія отвѣтственности министровъ, пришли уже поздно. Неудачная война съ Германіей повлекла за собой уничтоженіе имперіи и установленіе

[1]) Статутъ этотъ, какъ указываетъ Орландо (Принципы конст. права, рус. пер., М., 1907 г., стр. 27) былъ составленъ по образцу французской хартіи 1830 года.

третьей республики, конституціонное устройство которой покоится на основныхъ законахъ, изданныхъ въ 1875 году, съ нѣкоторыми позднѣйшими дополненіями. Послѣ Берлинскаго конгресса, въ 1878 году представительное устройство вводится въ государствахъ Балканскаго полуострова: Румыніи, Сербіи и вновь основанной Болгаріи (въ Греціи, послѣ нѣкоторыхъ колебаній, конституціонный строй окончательно установленъ былъ въ 1864 году, въ Черногоріи же только въ 1905 году). Въ 1889 году входитъ въ число представительныхъ государствъ Японія. 23 апрѣля 1906 года издаются новые основные законы въ Россіи, существенно приблизившіе русское государственное устройство къ западно-европейскому представительному строю. Въ томъ же году учреждается впервые представительное правленіе въ Персіи, а въ 1908 году въ Турціи возстанавливается конституція, изданная еще въ 1876 году. Въ 1912 году уничтожается монархія въ Китаѣ и вводится тамъ республиканскій строй [1]), при чемъ были сдѣланы попытки къ установленію представительнаго образа правленія. Въ 1815 году вводится снова монархія, (Персія и Китай, впрочемъ, до сихъ поръ находятся въ переходномъ состояніи, близкомъ къ состоянію анархіи). Изъ европейскихъ государствъ, послѣ введенія представительныхъ учрежденій въ княжествѣ Монако (въ 1910 году), только Мекленбургъ-Стрелицъ и Мекленбургъ-Шверинъ въ Германіи остаются со средневѣковымъ строемъ.

Абсолютныя монархіи встрѣчаются еще въ Азіи (напр. Афганистанъ, Сіамъ) (и въ Африкѣ (Абиссинія) [2]).

ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ.

Основныя начала конституціоннаго устройства.

Въ новое время въ большинствѣ государствъ основныя начала ихъ организаціи опредѣляются въ особыхъ актахъ—

[1]) Въ Европѣ въ 1910 году вслѣдствіе революціи вводится республика въ Португаліи

[2]) Для исторіи развитія представительнаго устройства см. Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы, 2 части, рус. пер., Спб. 1897 года.

основныхъ законахъ или конституціяхъ Идея основныхъ законовъ была извѣстна еще въ древности. Еллинекъ указываетъ, что уже Аристотель различалъ понятія πολιτεία— государственное устройство и νόμοι—изданные на основаніи этого устройства законы, и что у римлянъ мы встрѣчаемъ также представленіе о высшихъ государственныхъ законахъ, въ отношеніи къ которымъ употреблялось выраженіе „rem publicam constituere“ [1]) Представленіе объ основныхъ законахъ было не чуждо и правосознанію средневѣковыхъ народовъ. Подъ ними понимали основные принципы, лежащіе въ основѣ устройства страны, старое, освященное вѣками, право, которое не должно быть произвольно нарушаемо. Идея leges fundamentales была особенно развита, такъ называемыми, монархомахами, писателями, боровшимися противъ усиливавшагося вліянія королевской власти. Но ее раздѣляли и приверженцы сильной власти монарха, какъ напримѣръ, извѣстный французскій юристъ Луазо. Ученые школы естественнаго права, исходя изъ своей доктрины, что государство основывается и держится договоромъ составляющихъ его гражданъ, особенно способствовали развитію идеи основныхъ законовъ, какъ особыхъ единыхъ актовъ, въ которыхъ опредѣляются и закрѣпляются основы государственнаго строя, идеи писанныхъ конституціонныхъ хартій. Впервые въ Европѣ попытки провести эту идею въ жизнь были сдѣланы въ эпоху первой англійской революціи, когда протектору Кромвелю, для передачи парламенту, былъ представленъ проэктъ конституціи, подъ названіемъ „народный договоръ“ (agreement of the people, 1647), составленный однимъ изъ вождей левеллеровъ (англійскихъ сектантовъ, игравшихъ главную роль въ этой революціи) Джономъ Лильбурномъ, и когда затѣмъ самъ Кромвель желалъ издать особый конституціонный актъ для Англіи (Instrument of government, 1653 г.). Но эти попытки не удались, и родиной конституціонныхъ хартій является Америка, гдѣ впервые эти хартіи устанавливаются въ отдѣльныхъ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ. Еще въ качествѣ колоній Англіи они управлялись на основѣ

[1]) Еллинекъ, Право современнаго государства, гл. XV (стр. 335. и сл., изд 1903 г.)

особыхъ конституцій, дарованныхъ имъ или правительствомъ метрополіи, или частными владѣльцами колоній, или составлявшихся самими колонистами, въ видѣ особыхъ учредительныхъ договоровъ между послѣдними. Первый замѣчательный примѣръ такого договора — договоръ такъ называемыхъ „отцовъ-пилигримовъ“ объ основаніи колоніи Нью-Плимутъ, заключенный ими въ 1620 году на кораблѣ „Майскій цвѣтокъ“ при отплытіи въ Америку. По примѣру этихъ конституцій штатовъ создается и сѣверо-американская союзная конституція 1787 года, а затѣмъ идея писанныхъ конституцій, въ видѣ единаго акта, переходитъ въ Европу черезъ посредство революціонныхъ конституцій Франціи. Въ настоящее время въ большинствѣ государствъ основные законы излагаются въ видѣ отдѣльнаго особаго акта, называемаго обыкновенно конституціей, но иногда также и основными законами, основнымъ статутомъ или хартіей. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напримѣръ Австріи или Франціи, основные законы излагаются въ нѣсколькихъ отдѣльныхъ законодательныхъ актахъ [1]), но эти акты выдѣляются изъ всѣхъ другихъ, будучи связаны одной общей идеей учредительныхъ нормъ съ высшей юридической силой. Въ этомъ отношеніи особо стоитъ Англія, въ которой принципы государственнаго устройства основаны на рядѣ постановленій, изданныхъ въ различныя историческія эпохи и формально не выдѣленныхъ изъ общаго законодательства. Англійскій государственный дѣятель лордъ Пальмерстонъ сказалъ какъ то, что готовъ дать хорошую награду тому, кто принесетъ ему экземпляръ англійской конституціи. Этимъ онъ хотѣлъ указать на то, что основы государственнаго права Англіи не заключены въ какихъ-либо особыхъ законахъ, а вытекаютъ изъ совокупности постановленій важнѣйшихъ историческихъ актовъ и обычаевъ страны. Нѣкоторые изъ этихъ актовъ, каковы напримѣръ, Великая хартія вольностей 1215 г., Statutum de tallagio non concedendo

[1]) Въ Австріи рядъ основныхъ законовъ: о народномъ представительствѣ, правахъ гражданъ, о судебной и правительственной властяхъ изданъ 21 Дек 1867 г. Французская конституція третьей республики состоитъ изъ законовъ 1875, 1879 и 1884 г. г., съ нѣкоторыми послѣдующими добавленіями. См. собраніе конституцій, изд. подъ ред. Гессена и Нольде.

1297 г., Прошеніе о правахъ 1628 г. и Билль о правахъ 1689 г., Habeas corpus act 1679 г. и актъ о престолонаслѣдіи 1701 года почитаются англійскими юристами особо важными для опредѣленія существа государственной организаціи, но какого-либо формальнаго единства между ними не существуетъ, и Англія конституціи въ континентальномъ смыслѣ слова не имѣетъ. Основные законы, какъ и законы общіе, могутъ быть понимаемы въ матеріальномъ и въ формальномъ смыслѣ. Въ первомъ смыслѣ, по своему содержанію — это наиболѣе важные законы. Ими опредѣляется существо и характеръ государственнаго устройства. По общему правилу въ нихъ заключаются постановленія, касающіяся формы государственнаго устройства, организаціи главнѣйшихъ органовъ государственной власти, правъ гражданъ и главныхъ принциповъ управленія государствомъ [1]). Но иногда въ основныхъ законахъ встрѣчаются болѣе или менѣе второстепенныя опредѣленія, и, наоборотъ, нѣкоторыя главныя начала государственнаго устройства въ нихъ не включаются, опредѣляясь простыми законами. Бо́льшее юридическое значеніе имѣетъ поэтому понятіе основныхъ законовъ въ формальномъ смыслѣ. О таковыхъ возможно говорить только въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ для изданія или измѣненія, такъ называемой ревизіи или пересмотра, основныхъ законовъ установленъ особый порядокъ, отличный отъ порядка изданія обыкновенныхъ законовъ.

Въ этомъ отношеніи въ теоріи государственнаго права различаютъ конституціи гибкія и конституціи неподатливыя, термины, введенные англійскимъ юристомъ Брайсомъ [2]). Наиболѣе гибкими являются конституціи Англіи и Венгріи. Въ этихъ странахъ нѣтъ никакого различія въ порядкѣ изданія законовъ основныхъ съ матеріальной точки зрѣнія и законовъ обыкновенныхъ.

---

[1]) Бельгійская конституція, являющаяся прототипомъ цѣлаго ряда конституцій другихъ государствъ, даетъ постановленія: о 1) территоріи, 2) правахъ гражданъ и 3) властяхъ государства. Особо выдѣлены вопросы о финансахъ и о войскѣ. Съ нѣкоторыми модификаціями объ этихъ же основныхъ элементахъ государства трактуютъ и конституціонные законы другихъ странъ.

[2]) Bryce Studies in history and jurisprudence, т. I, стр. 145 и сл. „Flexible and rigid constitutions“.

Но и въ нѣкоторыхъ государствахъ, имѣющихъ основные законы въ видѣ единыхъ учредительныхъ актовъ, эти законы подлежатъ пересмотру въ общемъ порядкѣ. Такъ обстоитъ дѣло въ Италіи, Испаніи и нѣкоторыхъ небольшихъ германскихъ государствахъ. Идея неподвижныхъ конституціи ведетъ свое начало изъ Америки. Какъ въ отдѣльныхъ штатахъ, такъ и въ союзномъ устройствѣ Сѣверо-Американской республики устанавливается особый путь для измѣненія конституціи, особый порядокъ учредительнаго законодательства. Эту систему усвоило большинство государствъ, но при этомъ въ однихъ государствахъ порядокъ измѣненія основныхъ законовъ очень мало отличается отъ общаго и ихъ конституціи приближаются къ гибкимъ, въ другихъ этотъ порядокъ болѣе затрудненъ. Въ Пруссіи, напримѣръ, конституція измѣняется въ общемъ законодательномъ порядкѣ, но при этомъ требуется двукратное ея голосованіе, раздѣленное промежуткомъ въ три недѣли. Во Франціи сенатъ и палата депутатовъ въ отдѣльности постановляютъ о необходимости пересмотра конституціи, а затѣмъ самый пересмотръ совершается въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ, называемомъ національнымъ собраніемъ. При этомъ республиканская форма правленія не можетъ быть предметомъ предложенія о пересмотрѣ. Болѣе затруднительны условія пересмотра конституціи въ другихъ государствахъ: въ однихъ требуется для этого квалифицированное большинство голосовъ въ палатахъ и большій quorum палатъ (въ Австріи, напримѣръ, $^2/_3$ голосовъ и наличность $^1/_2$ членовъ палатъ, въ Баваріи также $^2/_3$ голосовъ и quorum въ $^3/_4$ членовъ, въ Саксоніи $^3/_1$ голосовъ и quorum также въ $^3/_4$ членовъ), въ другихъ—двукратное принятіе измѣненіи палатами, при чемъ между первымъ и вторымъ голосованіемъ происходитъ роспускъ палатъ. (Такъ обстоитъ дѣло, напримѣръ, въ Швеціи и Даніи). Иногда такое двукратное голосованіе соединяется съ требованіемъ квалифицированнаго большинства голосовъ въ палатахъ ($^2/_3$ голосовъ въ Бельгіи, Нидерландахъ, Норвегіи, Румыніи). Въ балканскихъ государствахъ съ одной палатой, Болгаріи, Сербіи и Греціи, для измѣненія конституціи созывается великое народное собраніе или великая скупщина въ удвоенномъ числѣ членовъ по сравненію съ обыкновеннымъ законодательнымъ

собраніемъ [1]). Въ нѣкоторыхъ государствахъ установленъ запретъ измѣнять конституцію въ цѣломъ (Греція) или вносить поправки, противорѣчащія ея принципамъ и измѣняющія общій характеръ ея. (Норвегія). Наконецъ въ Японіи инціатива измѣненія конституціи можетъ исходить только отъ императора, и для измѣненія требуется quorum $^2/_3$ членовъ палатъ и большинство $^2/_3$ голосовъ въ обѣихъ палатахъ. Это исключительное право монарха въ отношеніи инціативы основныхъ законовъ раньше существовало въ нѣкоторыхъ германскихъ конституціяхъ, впослѣдствіи предоставившихъ и народному представительству право инціативы пересмотра конституцій [2]). Особый порядокъ пересмотра основныхъ законовъ сообщаетъ имъ высшую формально-юридическую силу въ отношеніи законовъ общихъ, даетъ имъ формальный признакъ отличія отъ послѣднихъ. Они не могутъ измѣняться законами общими и стоятъ надъ ними, подобно тому, какъ эти законы стоятъ надъ правительственными распоряженіями.

Кромѣ измѣненія въ установленныхъ законныхъ формахъ, конституціи могутъ измѣняться путемъ обычнаго права, и прецеденты и практика примѣненія конституціонныхъ актовъ, иногда существенно дополняя ихъ постановленія, въ отдѣльныхъ случаяхъ вводятъ даже новыя начала [3]).

Что касается гарантій конституціи, то таковыми считаются: присяга на вѣрность ей, отвѣтственность высшихъ правительственныхъ органовъ—министровъ за соблюденіе конституціи и контроль за ненарушимостью ея постановленій, вручаемый извѣстнымъ органамъ государства.

Присягу конституціи прежде всего приносятъ монархи въ монархіяхъ и президенты въ республикахъ. Исключеніе въ этомъ отношеніи составляетъ президентъ французской республики, не приносящій таковой присяги, такъ какъ политическая присяга вообще отмѣнена законодательствомъ

---

[1]) Въ Швейцаріи и штатахъ Сѣверной Америки для окончательнаго принятія конституціи требуется, какъ знаемъ, народное голосованіе

[2]) См. напр. констит. Баваріи въ Собраніи конституцій Гессена и Нольде, т I, изд 1905 г., стр 76.

[3]) Боржо. Учрежденіе и пересмотръ конституцій, рус. пер 1906 г, Еллинекъ Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, рус. пер. 1907 г, Laband Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung, 1895.

третьей республики. Въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр. Бельгіи, Даніи) монархъ до принесенія присяги не можетъ осуществлять своихъ функцій. Но вообще въ монархіяхъ эта присяга имѣетъ моральный характеръ, такъ какъ при безотвѣтственности монарха нарушеніе ея не можетъ влечь за собой для него какихъ-либо послѣдствій. Присяга приносится монархомъ обычно въ торжественномъ соединенномъ собраніи палатъ. Датскій король приноситъ письменную присягу въ государственномъ совѣтѣ. Кромѣ монарха въ нѣкоторыхъ государствахъ присяга на вѣрность конституціи приносится также членами палатъ и чиновниками [1]). Отвѣтственность министровъ, какъ особый институтъ конституціоннаго права, будетъ разсмотрѣна впослѣдствіи. Необходимо отмѣтить, что она является одной изъ существенныхъ гарантій конституціи, но только въ отношеніи нарушеній, могущихъ исходить отъ органовъ правительственной власти. Наиболѣе надежной гарантіей основныхъ законовъ является предоставленіе органамъ судебной власти права признавать недѣйствительными законы и административныя распоряженія, если они противорѣчатъ опредѣленіямъ конституціи. Это право состоитъ не въ общей отмѣнѣ неконституціонныхъ нормъ, а въ отказѣ суда примѣнять ихъ при разрѣшеніи отдѣльныхъ дѣлъ.

Такое право, какъ знаемъ, принадлежитъ судамъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Его установили также конституціи и другихъ союзныхъ государствъ Америки, созданныя по образцу Сѣверо-Американской конституціи. Изъ европейскихъ государствъ оно примѣняется въ Греціи и Норвегіи. Вообще же въ Европѣ суды не имѣютъ этого права, а въ конституціи Пруссіи (ст. 106) даже прямо указывается, что провѣрка законности королевскихъ указовъ принадлежитъ только палатамъ.

Во Франціи въ эпоху консульской конституціи VIII года республики и первой и второй имперіи охрана конституціи вручалась сенату (sénat conservateur), который могъ воспротивиться обнародованію неконституціонныхъ законовъ и постановить объ ихъ отмѣнѣ. Такъ какъ члены сената не обладали той независимостью отъ правительственной власти,

[1]) Въ Пруссіи армія не присягаетъ конституціи (ст. 108 конст.).

какой пользуются обыкновенно судьи, то эта гарантія практическаго значенія не имѣла

По своему происхожденію конституціи раздѣляются на дарованныя монархомъ, такъ называемыя, октроированныя конституціи (octroyer—жаловать), и на выработанныя особыми учредительными собраніями. Послѣдними являются конституціи республиканскихъ странъ, а также нѣкоторыя монархическія конституціи, устанавливаемыя въ эпохи революціи или при организаціи новаго государства Классическимъ примѣромъ октроированной конституціи является французская хартія 1814 г. Изъ дѣйствующихъ конституціи сюда относятся конституціи Австріи, Пруссіи и другихъ германскихъ государствъ, а изъ болѣе позднихъ—конституція Японіи. Первымъ примѣромъ конституціи, выработанной учредительнымъ собраніемъ, въ Европѣ является французская конституція 1791 года. Изъ конституціи этого рода можно указать на конституціи Бельгіи, Норвегіи, Греціи. Въ нѣкоторыхъ государствахъ былъ избранъ средній путь, и конституціи были изданы какъ бы на основѣ соглашенія между монархомъ и народнымъ представительствомъ, созваннымъ монархомъ для установленія основъ государственнаго устройства въ качествѣ одного изъ факторовъ учредительной власти. Таково происхожденіе конституціи Испанской, Нидерландской, Шведской, Датской и нѣк. др

Въ связи съ происхожденіемъ конституціи обыкновенно стоитъ большее или меньшее значеніе и авторитетъ монархической власти въ странѣ. Конституціи раздѣляются также на основанныя на началахъ монархическаго и на началахъ народнаго суверенитета. Верховная власть въ государствѣ въ сущности принадлежитъ всегда самому государственному союзу, но осуществленіе ея происходитъ чрезъ посредство различныхъ органовъ и среди этихъ органовъ, поставленный выше другихъ, основной такъ сказать, органъ государства часто называется также суверенномъ, суверенымъ, верховнымъ органомъ. Въ монархіяхъ такимъ органомъ считается монархъ, въ республикахъ народъ. Но и въ нѣкоторыхъ монархическихъ государствахъ встрѣчается иногда провозглашеніе началъ народнаго верховенства Такъ напримѣръ, первая французская конституція 1791 года, устанавливая, что всѣ власти исходятъ отъ народа, называла короля пред-

ставителемъ націи Затѣмъ, государственное устройство, организованное во Франціи въ эпоху первой и второй имперіи, теоретически также было основано на началахъ народнаго суверенитета. Цезаризмъ Наполеоновъ стремился воскресить древне-римскую идею о lex regia, по которой народъ вручаетъ императору власть, какъ своему представителю. Императоръ царствовалъ волею народа (par la volonté du peuple) и являлся отвѣтственнымъ передъ нимъ. Въ новое время въ конституціи Бельгіи (ст 25) и въ, созданныхъ по ея образцу, конституціяхъ Греціи (ст 21) и Румыніи (ст. 31) устанавливается, что всѣ власти исходятъ отъ народа, а въ Италіи съ 1861 года въ титулъ монарха кромѣ словъ „Божіею милостью" включаются также слова „и волею народа". Проф. Градовскій полагалъ, что всѣ эти выраженія касаются не основъ монархической власти въ названныхъ государствахъ, а обозначаютъ лишь историческіе пути возникновенія данныхъ государственныхъ формъ. Бельгійская конституція явилась твореніемъ бельгійскаго народа, отпавшаго въ 1830 г. отъ Нидерландовъ и создавшаго свое государство, итальянская, будучи первоначально октроированной монархомъ конституціей сардинскаго королевства, стала конституціей всего итальянскаго народа путемъ добровольнаго присоединенія къ Сардиніи всѣхъ другихъ отдѣльныхъ итальянскихъ государствъ на основѣ плебисцита [1]). Но другіе писатели думаютъ, что начала народнаго верховенства опредѣляютъ собой и самое существо указанныхъ конституцій [2]).

Идея народнаго суверенитета трудно совмѣстима съ идеей монархической власти, съ существомъ которой неразрывно связано представленіе о самостоятельности, наслѣдственности этой власти и ея непроизводности отъ какой-либо другой власти. Поэтому въ опредѣленіяхъ конституціи указанныхъ четырехъ государствъ имѣется извѣстное логическое противорѣчіе. На самомъ дѣлѣ власть монарховъ въ нихъ юридически поставлена также, какъ и въ другихъ

[1]) См Градовскій. Госуд. право важн. европ. державъ, т. II, стр. 121.

[2]) Ср. напр. Фландень. Политическія учрежденія современной Европы, рус пер 1906 г. Политическія учрежденія Бельгіи, стр. 162 „Конституція точно опредѣляетъ, что верховная власть принадлежитъ не королю, а народу".

монархическихъ государствахъ. Она наслѣдственна и здѣсь нѣтъ отвѣтственности монарха передъ народомъ, какъ это было въ конституціяхъ Франціи временъ имперіи. И если упоминаніе о народѣ, какъ источникѣ всѣхъ властей, и оказало нѣкоторое вліяніе на извѣстное ослабленіе монархической власти въ данныхъ государствахъ, то и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ, гдѣ такое упоминаніе отсутствуетъ, мы встрѣчаемся съ аналогичными началами организаціи государственнаго строя.

Въ современныхъ государствахъ, кромѣ предоставленія гражданамъ политическихъ правъ и изъ нихъ, какъ наиболѣе существеннаго, права участія въ законодательствѣ, за гражданами признается особая сфера свободной дѣятельности, сфера такъ называемыхъ правъ гражданской свободы. Впервые эти права были провозглашены въ рядѣ особыхъ декларацій, изъ которыхъ наиболѣе замѣчательной является французская декларація правъ гражданина и человѣка 1789 года. Первой деклараціей правъ гражданъ является англійская декларація или билль о правахъ 1689 года (Bill and declaration of rights and liberties of subjects). Въ этомъ актѣ, изданномъ послѣ низложенія Стюартовъ, были въ сущности провозглашены нѣкоторыя основныя начала государственнаго устройства, и изъ личныхъ правъ здѣсь установлялись лишь право петиціи и право протестантовъ носить оружіе. Но идея этой декларации навѣяла мысль о провозглашеніи правъ гражданъ въ сѣверо-американскихъ странахъ, въ которыхъ былъ изданъ рядъ деклараций, болѣе или менѣе подробно опредѣлявшихъ эти права. Американскія декларации, и изъ нихъ особенно декларація штата Виргиніи 1776 года, оказали большое вліяніе на французскую декларацію 1789 года. Эта декларація установила, какъ основное правило всякаго правильнаго государственнаго устройства, признаніе за гражданами естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ, каковыми она считала: „свободу, собственность, безопасность и сопротивленіе насилію“. „Ни одно общество, въ коемъ не установлена гарантія правъ, говорилось въ декларации, не имѣетъ конституціи“. Начала, провозглашенныя этой декларацией, съ нѣкоторыми измѣненіями были воспринимаемы различными французскими конституціями подъ именемъ принциповъ 1789 года (principes de

1789), и французскіе ученые полагаютъ, что, хотя дѣйствующіе конституціонные законы третьей республики не упоминаютъ вовсе о правахъ гражданъ, опредѣленія декларации 1789 года имѣютъ свое дѣйствіе и теперь, въ качествѣ высшихъ принциповъ, изъ каковыхъ исходитъ республиканскій строй.

По примѣру американскихъ и французскихъ деклараціи и въ другихъ странахъ были издаваемы особыя торжественныя деклараціи правъ гражданъ. Изъ нихъ особенно замѣчательнымъ является актъ, изданный германскимъ учредительнымъ франкфуртскимъ собраніемъ 27 декабря 1848 года, провозглашавшій основныя права (Grundrechte) германскаго народа, отмѣненный впослѣдствіи постановленіемъ союзнаго собранія. Въ современныхъ конституціяхъ, вмѣсто особыхъ деклараціи, опредѣленія о правахъ гражданъ помѣщаются обыкновенно въ особыхъ главахъ или отдѣлахъ конституцій, устанавливающихъ гарантіи этихъ правъ. Такъ обстоитъ дѣло въ конституціи Прусской и въ конституціяхъ другихъ отдѣльныхъ германскихъ государствъ, въ конституціяхъ Бельгіи, Италіи, Испаніи и многихъ другихъ странъ. Въ наиболѣе позднихъ конституціяхъ, какъ напримѣръ, французской 1875 года и конституціи Германской Имперіи 1871 года, о правахъ гражданъ не упоминается вовсе. Но это не значитъ, что въ этихъ государствахъ данныя права не признаются. Въ рядѣ отдѣльныхъ обыкновенныхъ законовъ ихъ осуществленіе опредѣляется въ этихъ государствахъ болѣе или менѣе подробно. Провозглашеніе правъ гражданъ въ особыхъ торжественныхъ деклараціяхъ и особое упоминаніе о нихъ въ конституціяхъ имѣло большое значеніе при началѣ перехода европейскихъ государствъ къ представительному строю Крайне важно было укрѣпить идею необходимости, кромѣ участія въ осуществленіи государственной власти, также извѣстной свободной сферы дѣятельности гражданъ, гарантированной отъ произвольнаго вторженія въ нее органовъ государственной власти. Провозглашеніе извѣстныхъ принциповъ и включеніе ихъ въ основные законы государствъ имѣло тогда особенное значеніе. Въ настоящее же время бо̀льшее значеніе имѣетъ проведеніе въ жизнь правъ гражданъ путемъ подробнаго опредѣленія ихъ въ законодательствѣ, чѣмъ тор-

жественное провозглашеніе ихъ въ конституціяхъ, имѣющее лишь принципіальный, такъ сказать, программный характеръ для общаго законодательства.

Обращаясь къ отдѣльнымъ правамъ гражданской свободы, какъ они опредѣляются въ главнѣйшихъ государствахъ, остановимся прежде всего на личной, индивидуальной свободѣ. Однимъ изъ главныхъ правъ этой свободы является свобода отъ произвольныхъ арестовъ. Лучшимъ обезпеченіемъ этого права будетъ установленіе правила, чтобы всякое личное задержаніе производилось по требованію судебной власти. Но въ нѣкоторыхъ случаяхъ нельзя обойтись безъ, такъ называемаго, полицейскаго ареста, напримѣръ, когда нарушитель закона можетъ скрыться, или когда арестъ производится въ интересахъ самого арестуемаго, когда задерживается, напримѣръ, пьяный, сумасшедшій, замерзающій или возбуждающій почему-либо противъ себя толпу. Во всякомъ случаѣ полицейскій арестъ не долженъ быть долговременнымъ и по возможности скорѣе долженъ быть прекращенъ или превращенъ въ арестъ по постановленію суда. Къ осуществленію этихъ началъ и стремятся законы современныхъ государствъ. Наиболѣе гарантирована свобода отъ произвольныхъ арестовъ въ Англіи. Еще 39 статья великой хартіи вольностей 1215 года установила требованіе, чтобы никакой свободный человѣкъ не былъ арестовываемъ иначе, какъ по законному приговору суда равныхъ ему гражданъ. Это требованіе, однако, неоднократно нарушалось, и въ 1628 году въ петиціи правъ оно вновь подтверждается съ указаніемъ, что произвольный арестъ ни въ коемъ случаѣ не допустимъ, по чьему бы приказу онъ ни состоялся. Поводомъ къ этому указанію послужило дѣло нѣкоего Дарнеля, заключеннаго въ тюрьму по спеціальному приказу Карла I за отказъ участвовать въ принудительномъ займѣ, установленномъ королемъ. Но окончательное регулированіе вопроса объ обезпеченіи гражданъ отъ произвольныхъ арестовъ установлено въ Англіи въ 1679 году въ знаменитомъ Habeas Corpus актѣ [1]).

---

[1]) Собственно названіе этого акта „Актъ для лучшаго обезпеченія свободы подданныхъ и для предупрежденія заключеній за моремъ.“ Названіе акта Habeas corpus произошло отъ начальныхъ словъ приказа, предписывающаго доставить арестованнаго въ судъ („возьми тѣло та-

Поводомъ къ изданію этого закона послужилъ также частный случай—дѣло лондонскаго купца Джинкса, арестованнаго за рѣчь, которая показалась преступной королевскому тайному совѣту и не освобожденнаго изъ тюрьмы подъ предлогомъ судебныхъ вакацій. Въ Habeas corpus актѣ опредѣляется, что всякое лицо, подвергшееся аресту, можетъ требовать представленія его въ судъ и судебнаго разбора основаній его ареста. Съ этимъ требованіемъ оно обращается въ высшій королевскій судъ, и тотъ даетъ приказъ (writ of habeas corpus) лицу, держащему жалобщика подъ арестомъ, доставить его въ судъ въ возможно кратчайшій срокъ, смотря по разстоянію мѣста заключенія отъ мѣстонахожденія суда (отъ 3 до 20 дней). Приказъ этотъ долженъ быть выдаваемъ и во время судебныхъ вакацій. Судья, отказавшій въ выдачѣ приказа, подвергается штрафу въ 500 фунтовъ стерлинговъ, а лица, не исполнившія приказа судьи, въ первый разъ подвергаются штрафу въ 100, а во второй въ 200 фунтовъ и удаленію отъ должности. Требовать предписанія о представленіи арестованнаго въ судъ можетъ всякій гражданинъ, а не только самъ арестованный. Въ отношеніи лицъ, обвиняемыхъ въ государственной измѣнѣ и тяжкихъ уголовныхъ преступленіяхъ, этимъ актомъ установлено, что и они могутъ требовать освобожденія ихъ изъ подъ ареста, въ томъ случаѣ, если дѣло ихъ не будетъ разсмотрѣно судомъ присяжныхъ въ первую сессію послѣ ихъ задержанія, или, въ случаѣ неявки свидѣтелей, по крайней мѣрѣ въ слѣдующую сессію. Позднѣйшія дополненія къ закону 1679 года (законъ 1816 г.) установили, что требованіе представленія въ судъ задержаннаго можетъ быть предъявляемо не только къ государственнымъ чиновникамъ, но вообще ко всякому лицу, которое стѣсняетъ чью-либо свободу, и при томъ не только англійскаго гражданина, но вообще всякаго, находящагося на территоріи королевства. Неподчиненіе этому требованію влечетъ за собой штрафъ въ пользу потерпѣвшаго. Въ 1862 году право выдавать при-

---

кого-то для доставленія его и проч.“). Приказъ этотъ начинаетъ выдаваться судами еще въ средніе вѣка, но нерѣдко въ выдачѣ его было произвольно отказываемо, и только законъ 1679 года далъ ему твердыя гарантіи См. спец. сочиненіе Дерюжинскаго. Habeas corpus актъ и его пріостановка по англійскому праву. Юрьевъ, 1895 г.

казы о представленіи задержаннаго въ судъ было предоставлено и колоніальнымъ судамъ. Арестъ въ Англіи совершается на основаніи особыхъ предписаній (warrant), при чемъ съ 1765 года считается необходимымъ, чтобы эти предписанія, выдаваемыя органомъ судебной власти, были индивидуальны, указывали опредѣленное лицо, подлежащее задержанію, и запрещается изданіе общихъ предписаній объ арестѣ Допуская полицейскій арестъ, въ случаѣ, если полиція имѣла разумное основаніе подозрѣвать задержанное лицо въ преступленіи, англійское право окончательное рѣшеніе относительно того, была ли наличность такого основанія предоставляетъ суду и даетъ возможность потерпѣвшему предъявить къ задержавшему его искъ о вознагражденіи за вредъ и убытки.

Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ дѣйствуютъ тѣ же начала, что и въ Англіи. Въ союзной конституціи указывается, что Habeas corpus актъ можетъ быть пріостановленъ лишь тогда, когда при возмущеніи или нашествіи этого требуетъ общественная безопасность. Въ дополненіяхъ конституціи, которыми внесены въ послѣднюю гарантіи правъ гражданъ, ранѣе въ неи отсутствовавшія, устанавливается, что приказы объ арестѣ должны быть издаваемы при наличности основательной причины, удостовѣренной присягой, и содержать точное обозначеніе задерживаемаго лица. На континентѣ начало свободы отъ произвольныхъ арестовъ устанавливается лишь со времени французской революціи 1789 года. Въ эпоху стараго порядка во Франціи въ силу королевскаго приказа (т. наз. lettre de cachet) всякое лицо могло быть безъ суда заключено въ тюрьму. Хотя уже въ декларацiи правъ было постановлено, что для ареста необходимо соблюденіе формъ, установленныхъ въ конституціи, и въ различныхъ революціонныхъ конституціяхъ этотъ принципъ возможности ареста лишь на точномъ основаніи законовъ постоянно подтверждался, но на дѣлѣ въ эпоху разгара революціонныхъ страстей и борьбы партій личная свобода не была обезпечена. Въ эпоху господства Наполеона охрана личной свободы была ввѣрена сенату. Въ составѣ его была организована особая „комиссія личной свободы“, которой было дано право арестовывать на неопредѣленное время лицъ, заподо-

зрѣнныхъ въ государственныхъ преступленіяхъ. До законодательства третьей республики свобода отъ произвольныхъ арестовъ не была урегулирована. Она то провозглашалась, то стѣснялась различными мѣрами. Ея установленію сильно препятствовалъ принципъ, провозглашенный еще въ конституціи 1791 года, о недопустимости судебнаго обвиненія административныхъ должностныхъ лицъ, каковое нарушало бы начало раздѣленія властей. По конституціи VIII года республики (1795 г., ст. 75) судебное обвиненіе противъ органовъ администраціи было допущено, но для нихъ была установлена, такъ называемая, „административная гарантія“, въ силу которой для начатія преслѣдованія противъ нихъ требовалось особое постановленіе государственнаго совѣта. Эта гарантія была отмѣнена только 19 сентября 1870 года декретомъ правительства народной обороны. Въ континентальныхъ государствахъ вообще свобода отъ произвольныхъ арестовъ устанавливается только съ переходомъ къ конституціонному строю. Конституціи обычно указываютъ, что арестъ допускается лишь въ случаяхъ и въ формахъ, опредѣленныхъ закономъ. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ мы встрѣчаемъ требованія, чтобы подвергнутый полицейскому аресту въ теченіе болѣе или менѣе короткаго срока (обычно отъ 24 часовъ до 3 дней) былъ представленъ въ судъ для разсмотрѣнія его дѣла. Болѣе подробныя опредѣленія по этому поводу содержатся обыкновенно въ общихъ законахъ. Такъ напримѣръ, въ германской имперіи арестъ для цѣлей уголовнаго преслѣдованія опредѣляется въ уставѣ уголовнаго судопроизводства 1877 года, гдѣ постановлено, что арестованный не въ силу судебнаго приказа немедленно долженъ быть представленъ судьѣ, который не позже слѣдующаго дня долженъ сдѣлать постановленіе о дальнѣйшемъ его задержаніи или освободить его. Полицейскій арестъ въ Германіи опредѣляется законодательствомъ отдѣльныхъ государствъ. По прусскому закону 1850 года требуется, чтобы арестованный былъ представленъ суду не позже чѣмъ на слѣдующій день. Въ Австріи по закону 1862 года задержанному во всякомъ случаѣ въ теченіе 24 часовъ должно быть вручено постановленіе судебнаго органа объ его арестѣ. Кромѣ того, по австрійскому конституціонному закону о правахъ гражданъ 21 декабря 1867 года

(ст. 8) государство обязано вознаградить убытки незаконно арестованному. Болѣе отсталымъ является законодательство Франціи, гдѣ по уставу уголовнаго судопроизводства (ст. 10), наряду съ органами судебной власти, право ареста предоставлено и административнымъ органамъ — префектамъ, при чемъ не ограниченъ даже срокъ этого ареста.

Въ тѣсной связи съ правомъ свободы отъ произвольныхъ арестовъ стоитъ право свободнаго передвиженія И это право появляется лишь въ новое время. Раньше въ силу различныхъ соображеній фискальнаго, уголовнаго и политическаго характера свобода эта стѣснялась различными административными мѣрами, главной изъ которыхъ было непремѣнное требованіе, чтобы всякое лицо, отлучающееся изъ мѣста постояннаго своего жительства, имѣло при себѣ, выданный подлежащими властями, паспортъ. Эта паспортная система отмѣняется во Франціи еще въ эпоху великой революціи, но затѣмъ она вскорѣ снова возстанавливается, и до сего времени во Франціи имѣетъ силу законъ 1795 года о внутреннихъ и заграничныхъ паспортахъ. (Первые выдаются мэрами общинъ, вторые супрефектами, въ Парижѣ и тѣ и другія префектомъ полиціи, цѣна первыхъ 2, вторыхъ 10 франковъ). Но, наряду съ паспортами, удостовѣреніемъ личности могутъ служить и другіе документы, что содѣйствовало тому, что во Франціи паспорты выходятъ изъ употребленія. Господствующей системой, вмѣсто паспортной, въ Западной Европѣ является, такъ называемая, легитимаціонная система, въ силу которой отправляющійся въ путешествіе долженъ запастись особымъ удостовѣреніемъ своей личности, но можетъ въ доказательство своей самоличности пользоваться въ случаѣ необходимости и другими, самыми различными, способами: письмами, показаніями знающихъ его лицъ и проч. Эта система господствуетъ въ Англіи, вытекая изъ, издавна признаннаго, общаго права свободы личности. Со времени основанія Сѣверо-Германскаго союза 1867 года она принята также въ Германіи, а затѣмъ постепенно и въ другихъ странахъ. Въ Англіи и Германіи существуютъ законы, затрудняющіе для нѣкоторыхъ лицъ (нищихъ, преступниковъ) водвореніе на постоянное жительство въ новой общинѣ безъ согласія ея властей, что связано съ существующей обязанностью мѣстныхъ союзовъ заботиться о призрѣніи бѣдныхъ и безопасности въ общинѣ.

Точно также неприкосновенность жилища и неприкосновенность частной переписки, а также свобода промысловъ и занятій являются правами индивидуальной свободы, признаваемыми обычно конституціями и законами современныхъ странъ, но не во всѣхъ странахъ одинаково достаточно гарантированными. Относительно неприкосновенности жилища основнымъ принципомъ является требованіе, чтобы входъ въ него органовъ правительственной власти, а равно и производство въ немъ обыска совершались не иначе, какъ въ силу письменнаго предписанія судебной власти. Въ Англіи этотъ принципъ наиболѣе выдержанъ въ законодательствѣ. Англичане говорятъ: „мой домъ это моя крѣпость“ (My house is my castle), и въ Англіи насильственный доступъ въ домъ органовъ власти возможенъ лишь въ силу письменнаго предписанія суда, и притомъ только суда уголовнаго. Для производства обыска требуется таковой же приказъ, при чемъ въ немъ точно должна быть обозначена личность хозяина дома, обыскъ же долженъ производиться днемъ, при свидѣтеляхъ, при хозяинѣ и при домашнихъ его. Безъ письменнаго предписанія суда полиція можетъ проникнуть силой въ домъ: 1) когда въ немъ скроется преслѣдуемый преступникъ, 2) когда имѣется основаніе предполагать, что въ домѣ совершается преступленіе (когда въ немъ раздается шумъ, крики о помощи и т. под.) и 3) въ случаѣ опасности, грозящей жителямъ дома (при пожарѣ, наводненіи и пр.). Въ конституціяхъ различныхъ странъ мы встрѣчаемъ обычно также указанія на то, что насильственное проникновеніе органовъ государственной власти въ жилище гражданъ по общему правилу должно происходить на основаніи предписанія судебной власти, а обыскъ долженъ производиться въ присутствіи хозяина, членовъ его семьи и свидѣтелей. Но въ отдѣльныхъ случаяхъ допускаются и отступленія отъ этихъ началъ, и вообще на континентѣ этотъ вопросъ еще не достаточно урегулированъ. Что же касается неприкосновенности частной переписки, то, хотя въ принципѣ она провозглашена конституціями многихъ современныхъ государствъ, но на практикѣ она не всегда соблюдается. Требованіе, чтобы тайна частной переписки, вручаемая государству въ лицѣ его почтовыхъ органовъ, не нарушалась иначе, какъ въ силу постановленія суда, на практикѣ нигдѣ

вполнѣ не выдерживается, и даже въ Англіи, гдѣ вообще начала правъ гражданской свободы наиболѣе прочно поставлены, въ извѣстныхъ случаяхъ практикуется перлюстрація (тайный просмотръ) административными властями частной корреспонденціи.

Провозглашеніе свободы промысловъ и занятій пришло на смѣну различнымъ средневѣковымъ гильдіямъ и цехамъ, которые монополизировали промыслы и препятствовали свободному примѣненію труда гражданъ въ зависимости отъ ихъ склонностей и талантовъ.

Право современныхъ государствъ устанавливаетъ извѣстныя условія (назыв. французами conditions d'aptitude) лишь для занятія нѣкоторыми видами труда, требующими особыхъ знаній, особаго обученія, каковы, напримѣръ, профессіи врача или адвоката.

Въ конституціяхъ, наконецъ, въ качествѣ одного изъ основныхъ индивидуальныхъ правъ, провозглашается неприкосновенность частной собственности, при чемъ указывается, что отчужденіе или, такъ называемая, экспропріація собственности для общеполезныхъ цѣлей допускается лишь въ законодательномъ порядкѣ и на условіяхъ предварительнаго и справедливаго вознагражденія.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ нѣкоторыхъ конституціяхъ устанавливается запрещеніе конфискаціи имущества въ видѣ наказанія.

Переходя къ правамъ гражданъ, носящимъ общественный характеръ, прежде всего слѣдуетъ остановиться на правѣ религіозной свободы. Борьба за эту свободу въ Англіи, а затѣмъ въ Америкѣ впервые вообще выдвинула вопросъ о правахъ гражданской свободы. Религіозная свобода можетъ быть раздѣлена на свободу совѣсти и свободу церковную. Наиболѣе широко оба эти вида религіозной свободы поставлены въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Здѣсь господствуетъ полная свобода исповѣдывать какую угодно религію и даже не имѣть никакой религіи. Законъ преслѣдуетъ лишь безнравственныя секты, вродѣ секты мормоновъ. Ни въ законодательствѣ союзномъ, ни въ законодательствѣ отдѣльныхъ штатовъ не установлено признанія какой-либо церкви привиллегированной, такъ называемой, государственной. Существуетъ полная

свобода образованія и дѣйствія различныхъ церковныхъ союзовъ и свобода религіозной пропаганды, и принадлежность къ какой-либо религіи не вліяетъ на занятіе государственныхъ должностей. Въ государствахъ средней и южной Америки признана свобода совѣсти, но не проведены вполнѣ начала свободы церковной. Во многихъ изъ нихъ только католическая религія признана государственной, только католическая церковь получаетъ содержаніе отъ государства, а въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр. Чили, Боливіи, Венецуэлѣ) только эта церковь имѣетъ право публичныхъ богослуженій

Въ Европѣ въ новое время свобода совѣсти постепенно признается въ большинствѣ странъ. Особенно подробно регулируется этотъ вопросъ въ Австріи и въ Германскихъ государствахъ, въ которыхъ устанавливается, что лицо, достигшее извѣстнаго возраста (14 лѣтъ въ Австріи, 16 въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ, 18 въ Венгріи и 21 въ Баваріи) свободно избрать себѣ религію, при чемъ выходъ изъ прежней религіи не обуславливается вступленіемъ въ какую либо другую [1]), такъ что допускается существованіе лицъ, не имѣющихъ вовсе никакой религіи, никакого вѣроисповѣданія (т. наз. Confessionslose). Вѣроисповѣданіе дѣтей опредѣляется ихъ родителями, при чемъ при смѣшанныхъ бракахъ по законодательству однихъ государствъ (Австріи, Баваріи) сыновья слѣдуютъ религіи отца, а дочери—матери, по законодательству же другихъ (Пруссіи) религія дѣтей опредѣляется отцомъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ допускается опредѣлять религію дѣтей и соглашеніемъ родителей (Австрія и большинство отдѣльныхъ германскихъ странъ).

Церковная свобода широко поставлена прежде всего въ Италіи, согласно принципу извѣстнаго италіанскаго государственнаго дѣятеля Кавура: „свободная церковь въ свободномъ государствѣ“. Здѣсь осуществлено полное отдѣленіе церкви отъ государства. Съ одной стороны, признается свобода вѣроисповѣданія и обсужденія религіозныхъ вопросовъ, съ другой—невмѣшательство государства въ строй и жизнь церковныхъ союзовъ. Епископы не приносятъ при-

[1]) Такое требованіе существуетъ лишь въ Баваріи.

сяги королю, и церковныя дѣла находятся въ исключительномъ завѣдываніи духовныхъ властей, свободно назначаемыхъ папой. Въ виду особаго положенія папы, какъ главы католическаго міра, въ Италіи, послѣ уничтоженія свѣтской власти папы въ Римѣ, былъ изданъ 13 мая 1871 года особый „законъ о гарантіяхъ", который установилъ, такъ сказать, внѣземельность и привиллегіи папскаго престола.

По этому закону дворцы Ватиканъ, Латеранъ и вилла Кастель-Гандольфо оставлены въ полное распоряженіе папы, и безъ его распоряженія власти итальянскаго королевства не имѣютъ туда доступа. Личность папы объявлена священной и неприкосновенной и ему гарантированы особая усиленная охрана и особое содержаніе изъ итальянской государственной казны, а также почетныя преимущества, присваиваемыя монархамъ Гарантировано также свободное право сношеній со всѣмъ католическимъ міромъ и право посылать и принимать дипломатическихъ представителей. Хотя этотъ законъ не былъ признанъ папой Піемъ IX и послѣдующими папами, но на практикѣ основныя его положенія получили полное примѣненіе.

Отдѣленіе церкви отъ государства проведено также въ Бельгіи и Нидерландахъ, съ тою лишь особенностью, что государство выплачиваетъ содержаніе и пенсіи священнослужителямъ (Бельг. конст. 117 ст., Нидерл. 171).

Въ другихъ государствахъ извѣстныя церкви признаются государственными и пользуются нѣкоторыми особыми преимуществами. Въ Испаніи, напримѣръ, гдѣ свобода совѣсти была признана еще закономъ 1869 года, государственной церковью признается католическая церковь (ст. 11 конст.). Привиллегированное ея положеніе заключается въ томъ, что она получаетъ содержаніе отъ государства и только ей разрѣшается устройство манифестацій и публичныхъ церемоній. Въ скандинавскихъ странахъ государственной церковью признается протестантская, а въ христіанскихъ государствахъ балканскаго полуострова — православная.

Къ этой церкви долженъ принадлежать глава государства, устройство ея опредѣляется законами государства, и она пользуется пособіями отъ него. Но принадлежность къ другимъ церквамъ не вліяетъ на политическія и гражданскія

права населенія. Въ Германіи и Швейцаріи [1]) существуетъ также понятіе привиллегированныхъ, такъ называемыхъ, признанныхъ церквей, церквей страны (Landeskirche, église nationale).

Въ однихъ германскихъ государствахъ и швейцарскихъ кантонахъ таковыми считаются католическія, въ другихъ— протестантскія церкви [2]). Другія церкви не получаютъ содержанія отъ государства. Въ Германіи онѣ раздѣляются на: пользующіяся корпоративными правами и не пользующіяся таковыми. Первыя имѣютъ нѣкоторыя привиллегіи, установляемыя законами или распоряженіями правительства, вторыя существуютъ на основѣ общихъ законовъ о свободѣ союзовъ. Въ южно-германскихъ государствахъ (Баваріи, Вюртембергѣ, Баденѣ и Гессенѣ) католическое и протестантское духовенство имѣютъ право представительства въ законодательныхъ органахъ. До 1905 года система признанныхъ церквей существовала и во Франціи [3]).

Таковыми, кромѣ католической церкви, считались также протестантская, іудейская, а въ Алжирѣ магометанская По закону 9 декабря 1905 года во Франціи было установлено полное отдѣленіе церкви отъ государства. Этотъ законъ провозглашаетъ, что республика не признаетъ, не оплачиваетъ и не субсидируетъ никакого культа. Но, вмѣстѣ съ

---

[1]) Свобода совѣсти въ Швейцаріи опредѣляется также аналогично германскому праву. Вѣроисповѣданіе дѣтей опредѣляется отцомъ и можетъ быть перемѣнено по достиженіи 16 лѣтъ Союзная конституція (ст. 51) запрещаетъ существованіе ордена іезуитовъ. Запрещеніе іезуитамъ селиться въ странѣ существуетъ также въ Норвегіи.

[2]) Въ Баваріи признанною церковью считается также православная церковь, а въ Вюртембергѣ и Баденѣ—іудейское религіозное общество.

[3]) Свобода совѣсти и церковная свобода впервые были установлены во Франціи въ эпоху великой революціи Въ 1790 году національное собраніе издало законъ „о гражданскомъ устройствѣ церкви“, въ которомъ стремилось ввести полное отдѣленіе церкви отъ государства, а въ дѣйствительности во многомъ подчинило церковь государству. Послѣдующій періодъ явился періодомъ смуты въ церковныхъ дѣлахъ. Конвентъ провозгласилъ „культъ разума и Верховнаго существа“, и религіозная неурядица продолжалась до 1802 года, когда Наполеонъ I урегулировалъ положеніе католической церкви во Франціи путемъ конкордата съ папой. По хартіи 1814 г католическая религія считалась государственной, но съ 1830 года она была объявлена религіей большинства французовъ и поставлена въ рангъ одной изъ признанныхъ религій.

тѣмъ, онъ до извѣстной степени подчиняетъ церковныя общества административному и финансовому контролю государства и стѣсняетъ ихъ права по пріобрѣтенію и владѣнію имуществами, объявляя право собственности государства на храмы и молитвенные дома и предоставляя служителямъ культовъ лишь право пользованія ими. Законъ 1905 года вызвалъ энергичные протесты со стороны папскаго престола, не безъ основанія указывавшаго, что, при существованіи конкордата 1802 года, положеніе католической церкви во Франціи не могло быть измѣнено одностороннимъ актомъ республики безъ соглашенія съ папой.

Въ Австріи отъ 1855 до 1874 года въ силу конкордата съ папой существовало особое привиллегированное положеніе католической церкви. По прекращеніи же дѣйствія конкордата Австрія перешла къ германской системѣ признанныхъ церквей.

Наконецъ въ Англіи также существуетъ господствующая церковь—англиканская. Къ ней долженъ принадлежать король, считающійся главой ея и носящій титулъ „защитника вѣры“ (Defensor fidei) [1]), и только епископы этой церкви имѣютъ право засѣдать въ верхней палатѣ парламента. Въ Шотландіи господствующей церковью считается пресвитеріанская. Другія церкви пользуются полной свободой, и принадлежность къ какому-либо вѣроисповѣданію въ настоящее время не служитъ препятствіемъ къ занятію общественныхъ и государственныхъ должностей. Но раньше не исповѣдывавшіе религіи установленной церкви, такъ называемые нонконформисты, были ограничены въ рядѣ политическихъ и даже гражданскихъ правъ Особенно сильнымъ ограниченіямъ подлежали католики. Такъ называемая эмансипація католиковъ была проведена въ 1829 году.

Евреи были допущены къ занятію должностей въ государствѣ въ 1845 году, а въ парламентъ—въ 1858 году. Нехристіане, однако, не могли быть членами парламента до 1867 года, когда изъ текста присяги, приносимой членами парламента, были выпущены слова „по истинной вѣрѣ хри-

[1]) Этотъ титулъ былъ данъ папой королю Генриху VIII за его сочиненіе противъ Лютера. Сохранивъ его послѣ отпаденія въ 1534 году отъ католической вѣры, англійскіе короли носятъ его уже въ качествѣ главы и хранителя англиканскаго вѣроисповѣданія.

стіанина". Въ 1888 году религіозная присяга для членовъ парламента была вовсе отмѣнена и этимъ дана возможность быть членами парламента и лицамъ, не признающимъ никакой религіи [1]).

Что касается вопроса о свободѣ печати, то въ этомъ отношеніи можетъ существовать три системы: 1) система предварительной цензуры, 2) система административныхъ мѣръ и репрессій и 3) система судебной отвѣтственности за злоупотребленіе свободой слова путемъ печати. Исторія развитія правъ свободы печати представляетъ собой постепенный переходъ отъ первой изъ этихъ системъ къ послѣдней.

Съ изобрѣтеніемъ въ XV вѣкѣ книгопечатанія появляется и предварительная цензура, первоначально установленная духовными властями. Папы издавали списки запрещенныхъ книгъ (index librorum prohibitorum) и поручали епископамъ и другимъ духовнымъ лицамъ просматривать печатныя произведенія до ихъ появленія въ свѣтъ и уничтожать книги, содержащія ереси и вредныя ученія. Вслѣдъ за духовной властью и свѣтскія власти, монархи и законодательные и правительственные органы, устанавливаютъ цензуру, постановляютъ сжигать вредныя книги и подвергаютъ наказанію ихъ авторовъ. Первой страной, отмѣнившей предварительную цензуру, была Англія.

Въ эпоху Тюдоровъ и Стюартовъ высшимъ органомъ, завѣдывавшимъ цензурой, было отдѣленіе королевскаго совѣта, носившее названіе Звѣздной палаты. Это учрежденіе было уничтожено въ эпоху первой Англійской революціи (въ 1641 г.). Но уже въ 1643 году цензура снова вводится [2]). Послѣ реставраціи Стюартовъ въ 1662 году былъ изданъ подробный законъ о цензурѣ (Licensing-Act). Печатаніе и надзоръ за книжной торговлей въ Англіи находились въ рукахъ особой „компаніи типографовъ", каковая монополія была подтверждена и закономъ 1662 года. Въ

---

[1]) Поводомъ къ этой отмѣнѣ послужило дѣло атеиста Бредло, избраннаго въ 1880 году въ члены парламента и отказавшагося принести присягу, на томъ основаніи, что она противорѣчитъ его убѣжденіямъ и нарушаетъ его свободу совѣсти

[2]) Это подало поводъ извѣстному поэту Мильтону написать горячій памфлетъ въ пользу свободы печати Ареопагитика, 1644 г.

1694 году законъ о цензурѣ, который имѣлъ значеніе временнаго закона, не былъ возобновленъ, и съ тѣхъ поръ Англія не имѣетъ предварительной цензуры. Извѣстнымъ ограниченіемъ свободы печати являлись различные сборы, въ видѣ штемпельнаго налога, налоговъ на объявленія и бумагу, а также требованіе залоговъ и поручительства отъ издателей періодическихъ изданій. Постепенно всѣ эти стѣсненія были отмѣнены (залоги и поручительство въ 1869 году), и въ настоящее время въ Англіи существуетъ только судебная отвѣтственность за преступленія, совершаемыя путемъ печати. Въ качествѣ предупредительныхъ мѣръ установлено требованіе обозначать на книгахъ имя автора и издателя ихъ, а также названіе типографіи, въ которой онѣ печатались. Періодическія изданія за подписью издателя и типографа должны представляться въ двухъ экземплярахъ въ мѣстныя учрежденія Извѣстный англійскій ученый Дайси полагаетъ даже, что въ Англіи вовсе нѣтъ особаго института свободы печати, такъ какъ отвѣтственность за злоупотребленіе свободой слова путемъ печати вполнѣ совпадаетъ съ отвѣтственностью за злоупотребленіе свободой слова вообще [1]) Всѣ эти дѣянія разсматриваются судомъ присяжныхъ и подходятъ подъ дѣйствіе закона о пасквилѣ (libel), карающаго за пасквили на правительство, на религію и церковь и на частныхъ лицъ До 1792 года присяжные разрѣшали только вопросъ, является ли данное дѣяніе направленнымъ противъ извѣстнаго лица, вопросъ же о томъ, подходитъ ли оно подъ понятіе наказуемаго пасквиля, рѣшался судомъ. Законъ 1792 года (такъ наз билль Фокса) передалъ на разрѣшеніе присяжныхъ и этотъ послѣдній вопросъ. Основныя начала англійскаго законодательства и опредѣленія законовъ о пасквилѣ приняты также въ существенныхъ чертахъ и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ.

Изъ континентальныхъ западно-европейскихъ государствъ впервые предварительная цензура была уничтожена въ Швеціи закономъ 1766 года. Наказанія, установленныя за преступленія, совершаемыя путемъ печати, въ Швеціи

---

[1]) Дайси Основы государственнаго права Англіи, рус. пер., М. 1905 г., стр 270 и сл.

довольно строги, но налагаются они исключительно судомъ съ участіемъ присяжныхъ. Оригинальной особенностью шведскаго права является существованіе особой комиссіи для охраны свободы печати (ст. 108 конст.), члены которой избираются парламентомъ на 3 года. Писатели и издатели могутъ представлять въ эту комиссію сочиненія для одобренія, и, въ случаѣ полученія такового, освобождаются впослѣдствіи отъ всякой отвѣтственности, которая падаетъ на членовъ комиссіи. Во Франціи свобода печати, провозглашенная въ деклараціи правъ (ст. 11) и установленная конституціей 1791 года, вполнѣ осуществляется только при третьей республикѣ. Во время первыхъ республиканскихъ конституцій эта свобода, хотя и провозглашалась, но въ законодательствѣ ограничивалась различными мѣрами. При Наполеонѣ I въ составѣ сената была учреждена „комиссія для охраны свободы печати", но періодическая печать стояла внѣ ея вѣдѣнія и постепенно была подвергнута цензурѣ. При бурбонахъ цензура то отмѣнялась, то вводилась. Хартіей 1830 года она была окончательно уничтожена и было запрещено ея возстановленіе. При Наполеонѣ III декретомъ 1852 года была выработана система административныхъ репрессій въ отношеніи печати. Министръ внутреннихъ дѣлъ получилъ право дѣлать редакторамъ періодическихъ изданій предостереженія, при чемъ послѣ третьяго предостереженія изданіе пріостанавливалось до 2 мѣсяцевъ. Императорскимъ указомъ изданіе могло быть запрещено вовсе безъ суда. Кромѣ того, отъ издателей періодическихъ изданій требовалось внесеніе залоговъ. Эти мѣры были отмѣнены въ 1868 году, но требованіе залога сохранилось и при республикѣ, будучи отмѣнено лишь дѣйствующимъ закономъ о печати 1881 года. Этотъ законъ постановляетъ, что всѣ произведенія печати должны выходить въ свѣтъ съ обозначеніемъ типографіи, въ которой они печатались, и два экземпляра должны быть представляемы органамъ мѣстной административной власти для національныхъ библіотекъ. Относительно періодическихъ изданій требуется заявленіе мѣстному прокурору съ обозначеніемъ: 1) названія изданія и условій его выпуска, 2) имени и мѣстожительства редактора и 3) названія типографіи. Каждое періодическое изданіе должно имѣть отвѣтственнаго редактора (gérant), каковымъ можетъ быть

только совершеннолѣтній, не ограниченный въ правахъ, французскій подданный. На каждомъ номерѣ изданія должна быть его подпись. Преступленія, совершаемыя путемъ печати, преслѣдуются исключительно въ судебномъ порядкѣ, болѣе важныя — съ участіемъ присяжныхъ, менѣе важныя— безъ ихъ участія. Эти основныя начала французскаго законодательства восприняты и законами другихъ государствъ Въ Германіи уже союзный актъ 1815 года обѣщалъ установленіе свободы печати, но предварительная цензура была отмѣнена союзнымъ постановленіемъ лишь въ 1848 году Дѣйствующимъ закономъ о печати является имперскій законъ 1874 года, съ незначительными измѣненіями воспроизводящій французскую систему. (На книгахъ должны быть обозначены типографія и издатель, періодическое изданіе должно имѣть отвѣтственнаго редактора и 1 экземпляръ его долженъ при выпускѣ представляться мѣстному полицейскому начальству.) Болѣе другихъ отсталымъ является законодательство о печати въ Австріи (законъ 1862 г., съ измѣн. 1868 г), по которому отъ издателей періодическихъ изданій требуется внесеніе залога, величина какового различна, въ зависимости отъ населенности мѣста выхода изданія Такимъ образомъ, общепринятой въ отношеніи печати становится система судебныхъ репрессій. Предварительная цензура осталась въ новомъ законодательствѣ западно-европейскихъ странъ только въ отношеніи театральныхъ произведеній [1])

Къ правамъ общественной свободы надо отнести также и право общенія въ широкомъ смыслѣ слова, куда входитъ, какъ право образовывать постоянные союзы для какой-либо цѣли, такъ и право собраній для обсужденія различныхъ вопросовъ. И эти права наиболѣе гарантированы въ Англіи. Относительно образованія союзовъ англійское право устанавливаетъ лишь запрещеніе тайныхъ обществъ, обществъ, въ которыхъ члены неизвѣстны другъ другу, связаны особыми клятвами, а также обществъ, которыя имѣютъ развѣтвленія и связь съ другими обществами. Эти законы объ обществахъ изданы еще при Георгѣ III подъ вліяніемъ событій

[1]) О свободѣ печати см. Новомбергскій. Освобожденіе печати во Франціи, Германіи, Англіи и Россіи, 1906 г. Gusli. Die Grundbegriffe des Pressrechts, 1909.

французской революціи. Въ общемъ они не стѣсняютъ свободнаго образованія союзовъ.

Особенно широкая свобода установлена въ Англіи относительно публичныхъ собраній — „митинговъ". Дайси [1]) говоритъ, что свобода собраній въ Англіи въ сущности не понимается, какъ особое право, а есть ничто иное, какъ совокупность свободы слова и свободы передвиженія каждаго отдѣльнаго лица Каждый гражданинъ, не нуждаясь въ спеціальномъ разрѣшеніи, можетъ сходиться съ кѣмъ угодно и обсуждать какіе угодно вопросы, если только этимъ не нарушаетъ законовъ. Въ отношеніи собраній въ Англіи не существуетъ вовсе никакихъ предупредительныхъ мѣръ, за исключеніемъ развѣ закона 1817 года, запрещающаго собираться свыше 50 человѣкъ въ мѣстности, лежащей не далѣе 1 мили отъ зданія парламента во время его засѣданій, и закона 1872 года о паркахъ, предписывающаго администраціи парковъ издавать правила относительно отвода въ нихъ мѣстъ для митинговъ. Собранія не могутъ происходить на дорогахъ, улицахъ и площадяхъ, если они препятствуютъ движенію, такъ какъ этимъ нарушаются права свободы другихъ гражданъ. Всякое собраніе, если оно становится „незаконнымъ и шумнымъ сборищемъ", иначе говоря принимаетъ такой характеръ, который даетъ основаніе благоразумнымъ людямъ опасаться его, распускается мѣстнымъ шерифомъ или мировымъ судьей, такимъ образомъ, что ими прочитывается особый актъ (актъ о бунтѣ — riot act), въ которомъ именемъ короля повелѣвается собравшимся немедленно разойтись. Не подчинившіеся этому повелѣнію въ теченіе часа могутъ быть арестованы, при чемъ лицо, распускающее собраніе, можетъ требовать содѣйствія всѣхъ гражданъ и прибѣгнуть къ военной силѣ. Лица, виновныя въ неподчиненіи приказу о роспускѣ собранія или оказавшія противодѣйствіе роспуску, подлежатъ общему суду съ участіемъ присяжныхъ. Этотъ же судъ разбираетъ и обвиненія противъ органовъ государства по поводу ихъ незаконныхъ дѣйствій при распущеніи митинговъ [2]).

---

[1]) Дайси. Основы гос. права Англіи, стр. 303.

[2]) Джефсонъ. Платформа, ея возникновеніе и развитіе, 2 тома рус. пер., СПБ., 1901 г., также Дерюжинскій. Изъ исторіи политиче-

Ходъ развитія свободы общенія на континентѣ былъ таковъ, что сначала союзы и собранія вообще запрещались и преслѣдовались, затѣмъ законодательство перешло къ, такъ называемой, концессіонной системѣ, при которой для образованія союза и созыва собранія требовалось особое разрѣшеніе администраціи, и, наконецъ, устанавливается явочная система, обязанность предварительнаго заявленія о возникающемъ обществѣ и созываемомъ собраніи. Дальнѣйшимъ шагомъ является устраненіе всякихъ предупредительныхъ мѣръ и установленіе лишь судебныхъ каръ, въ случаѣ преступнаго характера организаціи и дѣятельности союзовъ и собраній.

Право собраній во Франціи было признано позже другихъ правъ гражданъ. Въ періодъ первой французской революціи, хотя политическія общества, такъ называемые клубы, получили большое развитіе, особенно въ эпоху конвента, но законодательство относилось къ союзамъ отрицательно и неоднократно запрещало ихъ. Право гражданъ соединяться въ ассоціаціи впервые было признано только въ конституціи 1848 года. Но вплоть до послѣдняго времени учрежденіе союзовъ политическаго характера съ числомъ членовъ болѣе 20 требовало разрѣшенія администраціи. Законъ 1 іюля 1901 года установилъ, какъ общее правило, свободное образованіе всякихъ союзовъ, не требуя не только разрѣшенія, но и заявленія администраціи. Послѣднее необходимо только для такихъ союзовъ, которые желаютъ полученія правъ юридическихъ лицъ. Эти союзы о своемъ возникновеніи должны объявить во всеобщее свѣдѣніе и заявить въ префектуру или супрефектуру о наименованіи и цѣляхъ ихъ, а также представить свой уставъ и списокъ членовъ и о перемѣнахъ въ нихъ сообщать въ трехмѣсячный срокъ. Закрытіе союзовъ совершается по постановленію органовъ судебной власти. Союзы, желающіе быть признанными „общественно-полезными“, съ полученіемъ особыхъ правъ, открываются съ разрѣшенія государственнаго совѣта. Но общая свобода союзовъ ограничена во Франціи въ отношеніи религіозныхъ конгрегацій. Эти союзы могутъ обра-

---

ской свободы въ Англіи и Франціи, СПБ., 1906 г., статья „Публичные митинги въ Англіи“, стр. 20—108.

зовываться только въ силу спеціальныхъ законовъ. Основаніе ими новыхъ учрежденій разрѣшается государственнымъ совѣтомъ, и они во всякое время могутъ быть закрываемы совѣтомъ министровъ. Право собраній было признано еще конституціей 1791 года, которая гарантировала гражданамъ свободу собираться мирно и безъ оружія, соблюдая полицейскіе законы. Впослѣдствіи право это неоднократно подвергалось ограниченіямъ. Въ настоящее время оно опредѣлено во Франціи закономъ 1881 года. По этому закону собранія не должны происходить на улицахъ и дорогахъ (sur les voies publiques) и позже 11 часовъ вечера. Они должны имѣть руководителей (бюро), въ числѣ не менѣе 3 лицъ. Администрація можетъ посылать своихъ комиссаровъ для присутствія въ собраніи, которые имѣютъ право закрыть собраніе по требованію бюро и въ случаѣ насилій въ собраніи. О времени и мѣстѣ собранія по закону 1881 года необходимо было заявить за 24 часа мѣстной администраціи [1]), но эта явочная система отмѣнена закономъ 27 марта 1907 года и замѣнена системой свободнаго устройства собраній безъ всякаго предварительнаго заявленія.

Въ Германіи свобода союзовъ и собраній была признана впервые въ 1848 году. До имперскаго закона 19 апрѣля 1908 года она опредѣлялась законами отдѣльныхъ государствъ (въ Пруссіи закономъ 11 марта 1850 г.), которые въ общемъ устанавливали явочную систему.

Законъ 1908 года касается только политическихъ союзовъ.

Они должны заявлять о своемъ возникновеніи мѣстнымъ полицейскимъ управленіямъ и представлять уставъ и списокъ членовъ правленія на нѣмецкомъ языкѣ, увѣдомляя о послѣдовавшихъ измѣненіяхъ въ двухнедѣльный срокъ. Право закрытія союзовъ принадлежитъ органамъ не судебной власти, какъ во Франціи, а административнымъ органамъ. Оно можетъ быть обжаловано въ порядкѣ административной юстиціи. Неполитическіе союзы подчинены правиламъ промышленнаго устава. Кромѣ того, уголовными имперскими законами запрещены тайные союзы и союзы, имѣющіе цѣлью препятствовать дѣятельности государствен-

[1]) Объ избирательныхъ собраніяхъ—за 2 часа.

ныхъ учрежденій Военнымъ запрещено быть членами союзовъ. Относительно права собраній законъ 1908 года даетъ постановленія, раздѣляющія ихъ на: 1) не требующія ни разрѣшенія, ни заявленія, каковыми являются неполитическія собранія и избирательныя собранія для выборовъ въ государственныя или общественныя учрежденія, 2) требующія заявленія мѣстной полицейской власти за 24 часа до начала собранія Сюда относятся всѣ политическаго характера собранія, происходящія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ. Особенностью закона является, что заявленіе можетъ быть замѣнено объявленіемъ во всеобщее свѣдѣніе (за 24 часа) путемъ публикаціи въ газетахъ, расклейки объявленій и т. под. и 3) требующія письменнаго разрѣшенія полицейской власти, куда относятся собранія подъ открытымъ небомъ и процессіи. Въ собраніяхъ долженъ употребляться нѣмецкій языкъ. Въ видѣ исключенія въ теченіе 20 лѣтъ со времени изданія закона дозволено въ мѣстностяхъ, гдѣ не нѣмецкое населеніе составляетъ болѣе 60%, употребленіе на собраніяхъ и другихъ языковъ. О такихъ собраніяхъ заявленіе должно подаваться за трое сутокъ. Каждое собраніе должно имѣть руководителя. Администрація посылаетъ на собранія уполномоченныхъ, не болѣе двухъ. Если не соблюдены законныя условія для созыва собранія, если въ немъ находятся вооруженныя лица, обсуждаются преступныя предложенія, или члены его пользуются не нѣмецкимъ языкомъ, эти уполномоченные могутъ распустить собраніе. Основанія роспуска сообщаются руководителю собранія по его требованію письменно въ теченіе трехъ дней и могутъ быть обжалованы въ порядкѣ административной юстиціи [1]).

Въ конституціяхъ различныхъ государствъ обыкновенно гарантируются права собраній и союзовъ (бельг. конст., ст. 19, 20, австр. конст. зак. о правахъ гражданъ, ст. 12, греч. конст., ст. 10 и 11, итал. конст., ст. 32, румын. конст., ст. 5 и др.). Подробности опредѣляются въ спеціальныхъ законахъ; обычной системой является явочная система Въ отношеніи собраній различаются собранія въ закрытыхъ

[1]) Матвѣевъ Право публичныхъ собраній (во Франціи, Германіи и Англіи) СПБ, 1909 г.

помѣщеніяхъ и подъ открытымъ небомъ. Въ отношеніи послѣднихъ требуется разрѣшеніе полицейской власти [1]).

Во многихъ конституціяхъ, наряду съ правами гражданской свободы, упоминается также свобода петиціи. Она состоитъ въ правѣ гражданъ обращаться къ высшимъ органамъ государства (монарху, президенту, палатамъ народнаго представительства) съ различными просьбами. Нѣкоторые писатели причисляютъ это право къ правамъ гражданской свободы, другіе—къ политическимъ правамъ гражданъ, но, такъ какъ существо его состоитъ не въ свободѣ отъ воздѣйствій органовъ государственной власти и не въ участіи въ осуществленіи этой власти, а въ возможности обращаться къ ней за содѣйствіемъ, то надо признать, что мы имѣемъ здѣсь право на услуги со стороны государства. Но это право имѣетъ большое значеніе въ современныхъ государствахъ, особенно въ видѣ права обращаться къ палатамъ народнаго представительства. Имѣя въ числѣ своихъ полномочій право контроля надъ государственнымъ управленіемъ, палаты изъ приносимыхъ имъ петицій могутъ почерпнуть цѣнныя свѣдѣнія о желаніяхъ гражданъ: о злоупотребленіяхъ, на которыя они жалуются, о реформахъ, которыя они хотѣли бы видѣть проведенными и т. под. Поэтому это право во многихъ государствахъ особенно гарантируется въ конституціяхъ. Но и тамъ, гдѣ конституціи о немъ не упоминаютъ (напр. во Франціи), оно признается, опредѣляясь болѣе или менѣе подробно общими законами. Впервые это право развилось въ Англіи.

Какъ указываетъ Коркуновъ, тамъ сохранились петиціи еще со временъ Эдуарда I [2]) Но впервые торжественное подтвержденіе это право получило лишь въ биллѣ о правахъ 1689 года. Въ этомъ актѣ упоминается, однако, только право подачи петиціи королю, что объясняется тѣмъ, что данное упоминаніе было включено въ него по поводу, такъ называемаго „дѣла 7 епископовъ“, въ 1688 году преданныхъ королемъ Іаковомъ II суду за подачу ему петиціи,

---

[1]) Довольно широко поставлено право собраній въ сербской конституціи (§ 24) Собранія въ закрытыхъ помѣщеніяхъ свободны, для собраній подъ открытымъ небомъ установленъ явочный порядокъ.

[2]) Коркуновъ. Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ, ч. I, СПБ., 1906 г., стр. 71.

въ которой они просили отмѣны изданной королемъ „декларации объ индульгенции“, даровавшей католикамъ нѣкоторыя права. Судъ оправдалъ епископовъ, признавъ право англійскихъ гражданъ подавать королю петиціи. Билль 1689 года еще разъ торжественно подтвердилъ это право.

Право петицій получило примѣненіе въ Англіи особенно начиная съ середины XIX вѣка. Во Франціи это право было признано уже первой конституціей 1791 года [1]). Съ переходомъ къ конституціонному строю оно признано и въ другихъ государствахъ.

Особенно широко поставлено право петицій во Франціи, гдѣ принимались иногда палатами петиціи не только отъ гражданъ, но и отъ иностранцевъ, и при томъ даже не живущихъ въ странѣ.

Въ Англіи и въ большинствѣ другихъ государствъ также принимаются петиціи и отъ иностранцевъ, но только проживающихъ на территоріи государства. Въ Пруссіи и нѣкоторыхъ американскихъ государствахъ (напр. Бразиліи, Венецуэлѣ) право петицій предоставлено только гражданамъ. Въ Италіи право петицій имѣютъ только совершеннолѣтніе, но въ другихъ государствахъ этого ограниченія нѣтъ. Что касается порядка принесенія петицій, то общимъ правиломъ во всѣхъ странахъ является запрещеніе подавать ихъ лично. Въ Англіи онѣ передаются черезъ одного изъ членовъ парламента, во Франціи (по закону 1879 года) онѣ присылаются по почтѣ на имя предсѣдателей палатъ. Другія государства слѣдуютъ или англійской, или французской системѣ [2]). Кромѣ того, обычно требуется, чтобы петиціи были писанными (а не печатными или гектографированными) и подписанными индивидуально всѣми петиціонерами. Представленіе, такъ называемыхъ, „коллективныхъ

---

[1]) Иногда оно было ограничиваемо. По конституціи 1852 года, напримѣръ, петиціи могли подаваться только сенату.

[2]) Это запрещеніе личной подачи петицій введено для предотвращенія безпорядковъ. Таковые имѣли мѣсто, напримѣръ, въ Англіи въ 1780 году (такъ наз. Гордоновскіе безпорядки), когда толпа петиціонеровъ во главѣ съ лордомъ Гордономъ явилась въ засѣданіе парламента съ требованіемъ отмѣны льготныхъ законовъ для католиковъ, и во Франціи въ 1848 году когда, подъ предлогомъ внесенія петиціи въ пользу Польши, толпа ворвалась въ парламентъ и помѣшала его занятіямъ.

петиціи“ отъ имени группъ лицъ запрещается [1]). Палаты не обязаны непремѣнно разсматривать подаваемыя имъ петиціи и могутъ оставить ихъ безъ всякаго вниманія [2]). Петиціи должны не ограничиваться какими-либо заявленіями, но содержать въ себѣ опредѣленныя просьбы Онѣ должны быть составлены въ почтительныхъ выраженіяхъ.

Во время серьезной опасности, грозящей государству, въ періоды войны или внутренней смуты, обыкновенно принимаются различныя чрезвычайныя мѣры, устанавливающія, такъ называемое, „исключительное положеніе“ въ государствѣ [3]). Эти мѣры состоятъ прежде всего въ пріостановкѣ конституціонныхъ гарантій правъ гражданской свободы. Кромѣ того, органамъ административной власти въ мѣстностяхъ государства, особенно угрожаемыхъ отъ войны или внутреннихъ безпорядковъ, предоставляются особыя полномочія, которыми они не пользуются въ обыкновенное время. И, наконецъ, административная власть можетъ быть передаваема въ руки военныхъ органовъ и, какъ особо серьезная мѣра защиты порядка, устанавливаются военные суды для разбора нѣкоторыхъ правонарушеній общегражданскаго характера Въ различныхъ государствахъ эти мѣры примѣняются въ большей или меньшей степени. Въ Швейцаріи онѣ вовсе отсутствуютъ. Здѣсь не существуетъ пріостановки конституціонныхъ гарантій, и отдѣльныя попытки кантоновъ вводить военное положеніе были признаны союзными властями незаконными. Въ Англіи введеніе военнаго управленія и передача разбора преступленій гражданскаго характера военнымъ судамъ совершенно неизвѣстны Но парламентъ можетъ издавать спеціальные законы, которыми отдѣльныя мѣстности ставятся

---

[1]) Бельгійская конст. (ст. 21) указываетъ, что право приносить петиціи отъ группъ лицъ принадлежитъ только законно-признаннымъ корпораціямъ и союзамъ, и этому правилу слѣдуютъ также конституціи Австріи, Пруссіи и нѣкоторыхъ другихъ государствъ.

[2]) Исключеніе составляютъ конституціи нѣкоторыхъ южно-американскихъ государствъ (Венецуэлы, Колумбіи, Эквадора), въ которыхъ граждане имѣютъ право требовать и отвѣта на петиціи.

[3]) Еще въ древнемъ Римѣ въ опасные для государства періоды учреждалась диктатура, и диктатору вручались исключительныя полномочія.

въ исключительное положеніе, въ томъ отношеніи, что временно отмѣняются свобода печати, собраній или судъ присяжныхъ для извѣстныхъ категорій преступленій. Такіе законы одно время довольно часто издавались въ отношеніи Ирландіи. Общей же, наиболѣе принятой мѣрой, въ Англіи является, такъ называемая, пріостановка Habeas corpus акта Она состоитъ въ томъ, что парламентъ уполномачиваетъ правительство арестовывать лицъ по обвиненію въ государственной измѣнѣ, при чемъ въ отношеніи этихъ лицъ прекращаетъ свое дѣйствіе Habeas corpus актъ, и они могутъ быть лишены свободы на все время пріостановки его. Такимъ образомъ, въ сущности пріостанавливается не весь актъ цѣликомъ, а только часть его (ст. VII). Всѣ остальныя лица, арестовываемыя по поводу другихъ правонарушеній, кромѣ государственныхъ преступленій, продолжаютъ пользоваться защитой Habeas corpus акта. Правительственные органы и во время пріостановки Habeas corpus акта обязаны дѣйствовать сообразно съ законами. Но въ виду того, что чрезвычайныя обстоятельства могутъ вынудить ихъ въ этотъ періодъ допустить нѣкоторыя отступленія отъ таковыхъ, парламентъ по окончаніи срока дѣйствія пріостановки издаетъ обыкновенно особый, такъ называемый, индемнитетный билль (indemnity bill), каковымъ покрываетъ безотвѣтственностью ихъ дѣйствія, совершенныя за это время [1])

На континентѣ Западной Европы наиболѣе распространенной мѣрой исключительнаго положенія является введеніе военнаго или, такъ называемаго, осаднаго положенія (Etat de siège — во Франціи, Belagerungszustand — въ Германіи, Standrecht — въ Австріи). Оно прежде всего развилось во Франціи, и французское законодательство является въ этомъ отношеніи примѣромъ для другихъ государствъ. Осадное положеніе состоитъ въ переходѣ управленія въ руки военной власти, съ чѣмъ связываются обыкновенно пріостановка дѣйствія нѣкоторыхъ статей конституціи,

[1]) Въ прежнее время пріостановка Habeas corpus акта совершалась на нѣсколько лѣтъ Наиболѣе продолжительной является пріостановка 1794—1801 г. г Въ болѣе позднее время она обычно стала вводиться лишь на годъ и устанавливалась главнымъ образомъ въ отношеніи Ирландіи.

гарантирующихъ свободу гражданъ, а также часто и установленіе военныхъ судовъ. Во Франціи это положеніе было опредѣлено уже въ первой конституціи 1791 года, по аналогіи съ военнымъ положеніемъ, вводимымъ во время войны. Дѣйствующее право основывается до сихъ поръ на законѣ 1849 года, порядокъ введенія осаднаго положенія опредѣленъ закономъ 1878 года. Осадное положеніе по общему правилу можетъ быть объявляемо только въ законодательномъ порядкѣ, палатами. Во время избирательнаго періода, когда палаты отсутствуютъ, это положеніе вовсе не можетъ быть вводимо. Въ исключительныхъ случаяхъ, когда палаты не собраны, осадное положеніе можетъ быть объявлено декретомъ президента республики, изданнымъ въ совѣтѣ министровъ, но вслѣдствіе этого въ теченіе 2 дней палаты сами собираются (de plein droit) для послѣдующаго одобренія этой мѣры. Осадное положеніе во Франціи вводится всегда на опредѣленный, заранѣе устанавливаемый, срокъ. Оно состоитъ въ томъ, что управленіе переходитъ въ руки военныхъ органовъ, и гражданскіе органы продолжаютъ исполнять свои функціи лишь настолько, насколько это признается нужнымъ военной властью. Военные органы получаютъ особыя полномочія: дѣлать обыски, высылать изъ предѣловъ мѣстности, объявленной въ осадномъ положеніи, лицъ, осужденныхъ судомъ или не живущихъ здѣсь постоянно, требовать выдачи оружія и принимать мѣры къ его розыску, а также принимать мѣры въ отношеніи печати и собраній. Преступленія, совершаемыя во время осаднаго положенія, могутъ быть передаваемы на разсмотрѣніе военныхъ судовъ, при чемъ, однако, во Франціи суды эти лицъ гражданскаго состоянія судятъ на основаніи лишь общегражданскихъ законовъ.

Въ Германіи по имперской конституціи (ст. 68) осадное положеніе во всѣхъ частяхъ имперіи, кромѣ Баваріи, вводится императоромъ. Существо этого положенія до изданія особаго имперскаго закона опредѣляется прусскимъ закономъ 1851 года. Какъ и во Франціи, управленіе во время осаднаго положенія передается военнымъ властямъ. Статьи конституціи, гарантирующія свободу личности, жилища, переписки, печати, собраній, запрещающія введеніе военныхъ судовъ и примѣненіе военной силы безъ распоря-

женія гражданскихъ властей, могутъ быть пріостановлены. Рядъ преступленій, особо перечисленныхъ въ законѣ, какъ напримѣръ: измѣна, возстаніе, сопротивленіе властямъ, уничтоженіе желѣзныхъ дорогъ и т. под., могутъ быть передаваемы на разрѣшеніе учреждаемыхъ ad hoc военныхъ судовъ, при чемъ за нѣкоторыя дѣянія установляются болѣе строгія наказанія, чѣмъ опредѣляемыя общими законами, до смертной казни включительно. Составъ судовъ смѣшанный: изъ 5 членовъ 3 назначаются военной властью, а 2 изъ мѣстныхъ судей предсѣдателемъ суда, при чемъ одинъ изъ этихъ судей назначается предсѣдательствующимъ. Осадное положеніе во всякое время можетъ быть отмѣнено указомъ императора. Въ Баваріи осадное положеніе заключается лишь въ введеніи военныхъ смѣшанныхъ судовъ.

Эта система военнаго или осаднаго положенія примѣняется по примѣру Франціи и Германіи и въ другихъ государствахъ Западной Европы. Въ однихъ (напримѣръ Испаніи) [1]) она устанавливается законодательнымъ порядкомъ, въ другихъ (Италіи)—монархомъ Въ Австріи осадное положеніе вводится императоромъ, но по закону 1869 года пріостановка конституціонныхъ гарантій въ отсутствіе палатъ совершается подъ отвѣтственностью всего министерства и по созывѣ палатъ должна быть ими одобрена. Введеніе военныхъ судовъ въ Австріи допустимо лишь на основаніи спеціальныхъ законовъ, при томъ издаваемыхъ лишь въ томъ же порядкѣ, какъ основные законы. Въ Бельгіи (ст. 130 конст.) и Румыніи (ст. 127 конст.) не допускается вовсе пріостановка конституціи, ни въ цѣломъ, ни въ частяхъ.

Въ союзной конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ упоминается только пріостановка Habeas corpus акта, но въ эпоху гражданской войны за освобожденіе негровъ тамъ были случаи и введенія военнаго

---

[1]) Въ Испаніи по закону 1870 года существуетъ два вида исключительнаго положенія: 1) гражданскимъ властямъ даются исключительныя полномочія: право обысковъ, ареста, высылки, ограниченія свободы печати, 2) въ случаѣ неуспѣха этихъ мѣръ, можетъ быть вводимо военное положеніе, съ передачей власти военнымъ органамъ. Но военныхъ судовъ для гражданскаго населенія въ Испаніи не устанавливается

положенія. Пріостановка Habeas corpus акта аналогична пріостановкѣ, совершаемой въ Англіи. Она вводится постановленіемъ конгресса, который можетъ уполномочивать на это и президента. Въ конституціяхъ государствъ средней и южной Америки, гдѣ внутреннія волненія и перевороты особенно часты, помѣщаются болѣе или менѣе подробныя опредѣленія объ установленіи осаднаго положенія, при чемъ общей тенденціей является сдѣлать его введеніе зависящимъ отъ рѣшенія законодательныхъ органовъ и только въ исключительныхъ случаяхъ отъ президента [1]).

Всѣ вышеуказанныя исключительныя мѣры имѣютъ въ виду болѣе или менѣе продолжительное неспокойное состояніе въ государствѣ, временныя же волненія и безпорядки опредѣляются обыкновенно въ особыхъ законахъ, въ Англіи, напримѣръ, въ „актѣ о бунтѣ“, во Франціи въ „законахъ о сборищахъ“ (attroupements) и т. под. Мятежныя сборища разсѣиваются органами полицейской власти, которые могутъ въ особо важныхъ случаяхъ требовать содѣйствія войскъ. Войска, по законамъ западно-европейскихъ государствъ, обычно приступаютъ къ дѣйствію оружіемъ противъ мятежной толпы не ранѣе, какъ послѣ троекратнаго предупрежденія, предваряемаго барабаннымъ боемъ, или сигналомъ на трубѣ, съ требованіемъ разойтись [2]).

Кромѣ признанія правъ гражданской свободы, существенными характерными началами въ правѣ современныхъ конституціонныхъ государствъ являются: особое юридическое положеніе главы государства, особая организація законодательныхъ и высшихъ административныхъ органовъ и ихъ отношеніе къ главѣ государства и другъ къ другу и, наконецъ, особое устройство мѣстнаго управленія. Чтобы получить правильное представленіе о дѣйствующемъ правѣ иностранныхъ государствъ настоящаго времени, необходимо хотя бы вкратцѣ остановиться на всѣхъ этихъ началахъ

---

[1]) Подробности объ осадномъ положеніи въ этихъ государствахъ см. въ указ. соч. Коркунова. Сравнит. очеркъ гос. права Иностр. державъ, стр. 157—9.

[2]) В Гессенъ. Исключительное положеніе, СПБ., 1908, Гл III, отд. I, Иностранныя законодательства, стр. 136 и сл.

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ.

Глава государства и народное представительство.

Во всѣхъ государствахъ существуетъ органъ, которому присваивается право представлять государство какъ цѣлое, какъ въ международныхъ, такъ и во внутренне-государственныхъ отношеніяхъ. Этотъ органъ называется главою государства и въ свойствахъ его лежитъ прежде всего различіе между двумя основными формами современныхъ государствъ монархіей и республикой. Мы уже знаемъ, что власть монарха наслѣдственна и безотвѣтственна, а власть президента, главы республиканскаго государства, срочна и подлежитъ отвѣтственности. Но кромѣ этихъ, такъ сказать, основныхъ различій, разсматриваемые органы отличаются другъ отъ друга и еще нѣкоторыми, весьма характерными чертами.

Одно время существовала теорія, которая, исходя изъ ученія о раздѣленіи властей, опредѣляла власть монарха, какъ власть исполнительную или правительственную. Эта теорія имѣла также извѣстную связь съ воззрѣніями Руссо, который, утверждая, что суверенитетъ при всѣхъ формахъ государственнаго устройства принадлежитъ народу, полагалъ, что въ монархіи монархъ есть только органъ правительства.

Свое выраженіе она получила во французской конституціи 1791 года, провозгласившей, что правительство организовано монархически (Le gouvernement est monarchique) и вручившей королю исполнительную власть, а также въ рядѣ конституцій, создававшихся по ея образцу. Изъ дѣйствующихъ конституцій нѣкоторое отраженіе этой теоріи можно найти въ, сохранившейся отъ той эпохи, норвежской конституціи. Въ новое время это ученіе совершенно оставлено, такъ какъ вполнѣ выяснилось, что монархъ, участвуя въ рядѣ и законодательныхъ, и судебныхъ функцій, не можетъ быть понимаемъ, какъ органъ одной только правительственной власти.

Если эта теорія опредѣляетъ положеніе конституціоннаго монарха слишкомъ узко, то другая теорія, такъ называемая, „теорія монархическаго принципа“ понимаетъ его, наоборотъ,

слишкомъ широко, утверждая, что монарху принадлежатъ всѣ права государственной власти. Эта теорія впервые была провозглашена во французской хартіи 1814 года, въ предисловіи къ которой Людовикъ XVIII, указывая, что во Франціи вся полнота власти сосредоточивается въ особѣ короля, призывалъ учреждаемыя имъ палаты народнаго представительства лишь къ участію въ осуществленіи этой власти. Изъ Франціи доктрина эта перешла въ Германію, гдѣ сначала нашла себѣ выраженіе въ конституціонныхъ актахъ, а затѣмъ признаніе и теоретическое обоснованіе въ трудахъ ряда германскихъ ученыхъ. Въ § 57 вѣнскихъ заключительныхъ актовъ 1820 года было постановлено, что вся полнота власти въ государствахъ, входящихъ въ Германскій союзъ, должна оставаться объединенной въ главѣ государства, и суверенъ можетъ быть связанъ согласіемъ палатъ только въ осуществленіи имъ отдѣльныхъ функцій власти. Слѣдуя этому указанію, многія нѣмецкія государства включили въ тексты своихъ конституцій опредѣленія: „монархъ соединяетъ въ своемъ лицѣ всѣ права государственной власти“ (Сакс. конст., § 4, Бад., § 5) или „всѣ права верховной власти“ (Бав. конст., отд. II, § 1) [1]). Основываясь на этихъ опредѣленіяхъ, извѣстный нѣмецкій философъ и государствовѣдъ Шталь развилъ теорію, такъ называемаго, монархическаго принципа, въ которой доказывалъ, что истинному монархическому началу соотвѣтствуетъ только сосредоточеніе всѣхъ правъ государственнаго верховенства въ рукахъ монарха. По ученію Шталя [2]) и многочисленныхъ его послѣдователей среди германскихъ ученыхъ въ конституціонной монархіи монархъ, подобно монарху абсолютному, остается носителемъ всей государственной власти. Онъ не раздѣляетъ своей власти съ народнымъ представительствомъ и ограничивается не самая власть его, а только ея осуществленіе, не jus, а exercitium juris. Права, присваиваемыя палатамъ, принадлежатъ имъ не quo ad jus, а quo ad exercitium. Онѣ не соносители власти монарха, а лишь ограничивающій его элементъ и при томъ ограничивающій только въ отправленіи опре-

---

[1]) Указаніе на другія конст. см. у G. Meyer. Lehrbuch, стр. 245, прим. 8

[2]) Stahl. Die Philosophie des Rechtes. 5 изд. 1878, т. II. Kaufmann Studien zur Staatslehre des monarchischen Principes, 1906.

дѣленныхъ, точно указанныхъ въ конституціи, функцій. Юридическимъ выводомъ изъ этой теоріи монархическаго принципа является презумпція компетенціи монарха во всѣхъ вопросахъ, спеціально не порученныхъ конституціей другимъ органамъ. Это ученіе въ современной германской наукѣ раздѣляется многими извѣстными учеными и при томъ не только такими, которые считаютъ монарха стоящимъ внѣ и надъ государствомъ, какъ Зейдель или Борнгакъ, но также и такими, которые признаютъ его однимъ изъ органовъ государства, какъ напримѣръ Шульце, Лабандъ, Георгъ Мейеръ. Въ литературѣ другихъ странъ эта теорія нашла мало приверженцевъ [1]) и нерѣдко подвергалась сильной критикѣ [2]). Главнымъ возраженіемъ противъ нея выставляется обычно утвержденіе, что участіе въ осуществленіи власти есть ничто иное, какъ участіе въ самой власти, утвержденіе при ближайшемъ анализѣ не выдерживающее критики, ибо несомнѣнно можно участвовать въ осуществленіи власти, не раздѣляя при этомъ самихъ правъ этой власти, чему примѣромъ можетъ служить хотя бы участіе министра въ осуществленіи ряда важнѣйшихъ функцій власти монарха. Право роспуска палатъ, право вето въ отношеніи законопроэктовъ не становятся правами министра, вмѣстѣ съ монархомъ ихъ отправляющаго. Онъ только необходимо участвуетъ въ ихъ отправленіи путемъ своей контрасигнатуры. Но эта теорія, если и можетъ объяснить положеніе монарха въ государствахъ германскаго типа съ сильной монархической властью на основѣ сію октроированной конституціи, совершенно не примѣнима для выясненія его положенія въ монархическихъ конституціяхъ, основанныхъ на демократическихъ началахъ, каковы, напримѣръ, конституціи Бельгіи, Румыніи, Греціи, въ которыхъ прямо говорится, что монархъ не имѣетъ другихъ полномочій кромѣ особо указанныхъ въ конституціи и изданныхъ на ея основаніи законахъ. Здѣсь такимъ образомъ устанавливается принципъ, прямо противуположный принципу нѣмецкихъ конституцій,

---

[1]) Въ русск литературѣ ее раздѣлялъ Градовскій. Гос. право важн. европ. держ., т. II, стр. 115.

[2]) Barthelemy. Les teories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine, Paris. 1905

in dubio презюмируется не компетенція монарха, а компетенція палатъ

Наиболѣе вѣрнымъ пониманіемъ юридической природы власти конституціоннаго монарха, подъ которое подойдутъ всѣ типы конституціонной монархіи, будетъ теорія, полагающая, что монархъ есть высшій органъ государства, отъ котораго исходятъ и въ которомъ объединяются важнѣйшія государственныя функціи Онъ приводитъ къ единству рѣшенія и дѣйствія другихъ государственныхъ органовъ и имѣетъ право послѣдняго рѣшенія въ важнѣйшихъ актахъ государственной дѣятельности. И въ тѣхъ государствахъ, гдѣ палаты являются вмѣстѣ съ монархомъ соносителями верховной власти, монархъ, осуществляя въ отношеніи ихъ верховное руководительство, поставленъ на первомъ мѣстѣ среди координированныхъ ему законодательныхъ органовъ, являясь по выраженію англійскаго права caput, principium et finis parliamenti [1]).

Преемство власти монарха, называемое наслѣдованіемъ престола, можетъ происходить тремя способами; оно можетъ быть: 1) наслѣдованіемъ по избранію, 2) наслѣдованіемъ по завѣщанію и 3) наслѣдованіемъ по закону. Наслѣдованіе по избранію на первый взглядъ является наилучшимъ способомъ, какъ дающее возможность выбрать самаго достойнаго правителя. Но на самомъ дѣлѣ это самый неудачный способъ, такъ какъ ведетъ къ происканъ кандидатовъ на престолъ, къ борьбѣ партій, ввергаетъ государство въ смуту при каждой перемѣнѣ царствованія и ставитъ избраннаго государя въ зависимость отъ избравшихъ его лицъ, партій, классовъ, лишая его того устойчиваго, независимаго положенія, въ которомъ вся цѣнность и все значеніе монархической власти. Послѣ исчезновенія послѣднихъ избирательныхъ монархій, Римско-Германской имперіи и Польскаго королевства, избраніе монарха примѣняется въ новое время лишь въ случаѣ угасанія династіи для установленія новой династіи или при образованіи новаго государства.

Точно также вышло въ новое время изъ употребленія и наслѣдованіе по завѣщанію. Оно также ведетъ къ интригамъ, главнымъ образомъ въ средѣ членовъ династіи, и къ

[1]) Ср. Еллинекъ. Право соврем. госуд., изд. 1903, стр. 456, Martitz. Monarchie als Staatsform, 1903.

дворцовымъ переворотамъ, чему характернымъ примѣромъ можетъ служить рядъ переворотовъ въ Россіи послѣ установленія этого порядка Петромъ I и до отмѣны его Павломъ I.

Въ настоящее время въ монархіяхъ всюду примѣняется порядокъ наслѣдованія престола по закону. Законъ, призывая къ наслѣдованію членовъ извѣстной династіи, опредѣляетъ, при какихъ условіяхъ и въ какомъ порядкѣ они имѣютъ право вступить на престолъ. Для права занимать престолъ необходимо рожденіе въ законномъ бракѣ, при чемъ, кромѣ общихъ условій законности его, требуется также, чтобы этотъ бракъ былъ дозволенъ царствующимъ монархомъ и заключенъ съ лицомъ равнымъ по происхожденію. Начало равнородства (Ebenbürtigkeit) въ нѣкоторыхъ государствахъ, напримѣръ въ Англіи, непремѣнно не требуется, но на практикѣ оно соблюдается въ новое время и тамъ. Хотя нѣкоторые писатели, какъ напримѣръ Моль, и выступали противъ этого начала, но оно имѣетъ за себя тотъ серьезный доводъ, что при отсутствіи его, при возможности брака монарха съ лицами, находящимися въ его подданствѣ, родственники этихъ лицъ незаслуженно ставятся въ особо привиллегированное положеніе въ отношеніи другихъ лицъ, и такое внезапное, чисто случайное, ихъ возвышеніе ведетъ ко многимъ неудобствамъ и недоразумѣніямъ. Узаконеніемъ и усыновленіемъ право на престолъ не предоставляется. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, гдѣ существуетъ понятіе государственной церкви, требуется обязательная принадлежность монарха къ извѣстной религіи, въ нѣкоторыхъ, наконецъ, воспрещается занятіе престола другого государства, или вообще, или безъ согласія законодательныхъ органовъ.

Въ отношеніи порядка, въ какомъ отдѣльные члены царствующаго дома призываются къ наслѣдованію, возможны три системы: система сеньората, когда наслѣдуетъ лицо, старшее по возрасту во всей династіи (эта система примѣняется въ Турціи), система майората, когда наслѣдуетъ лицо, старшее изъ ближайшихъ по степени родства въ отношеніи къ послѣднецарствовавшему монарху [1]), и си-

[1]) Степени считаются по количеству рожденій, такъ что, напримѣръ, сынъ въ отношеніи отца будетъ въ первой степени, внукъ въ отношеніи дѣда во второй, правнукъ въ отношеніи прадѣда въ третьей; въ боковыхъ линіяхъ братья будутъ между собой во второй степени родства,

стема права первородства (jus primogenitурae), соединеннаго съ правомъ представленія (jus representationis). Такъ какъ при первыхъ двухъ системахъ наслѣдованіе престола можетъ переходить въ боковыя линіи, минуя нисходящія, чѣмъ нарушается извѣстная преемственность традицій, то въ новое время во всѣхъ государствахъ господствуетъ система первородства, заключающаяся въ томъ, что наслѣдство всегда переходитъ по прямой нисходящей линіи. При этой системѣ сынъ, внукъ и правнукъ, въ силу права представленія, становясь на мѣсто отца, дѣда и прадѣда въ случаѣ ихъ смерти, исключаютъ отъ наслѣдованія брата государя, и второй сынъ монарха и его потомство призываются къ наслѣдованію лишь при полномъ исчезновеніи потомства старшаго сына.

Въ отношеніи допущенія женщинъ къ наслѣдованію престола существуетъ три системы: салическая, австрійская и кастильская. Первая система совершенно не допускаетъ женщинъ къ наслѣдованію престола. Она примѣнялась у салическихъ франковъ и затѣмъ была принята во Франціи, гдѣ существовала поговорка: „la couronne de France ne tombe pas en quenouille“ (корона Франціи никогда не падаетъ на прялку). Въ настоящее время она существуетъ въ Италіи, Бельгіи, Скандинавскихъ странахъ и въ большинствѣ германскихъ государствъ, въ томъ числѣ и въ Пруссіи (а слѣдовательно и въ Германской имперіи). Австрійская система допускаетъ наслѣдованіе женщинъ, но лишь въ исключительныхъ случаяхъ, только при полномъ отсутствіи мужскихъ потомковъ въ мужскихъ поколѣніяхъ. Она впервые была установлена въ 1703 году актомъ Леопольда I, такъ наз. pactum mutuae successionis. Эта система называется иногда также германо-голландской, такъ какъ примѣняется въ наиболѣе крупныхъ германскихъ государствахъ: Баваріи, Саксоніи и Вюртембергѣ, а также въ Голландіи. Въ послѣдней на ея основаніи царствуетъ въ настоящее время королева Вильгельмина. Система кастильская въ XVI вѣкѣ была введена въ Старой

двоюродные братья—въ четвертой, троюродные въ—шестой степени. При системѣ майората братъ послѣднецарствовавшаго монарха, какъ ближайшій къ нему по степени родства, исключаетъ правнука его.

Кастилии Карломъ V. Филиппъ II въ 1598 году распространилъ ея дѣйствіе на всю Испанію. Она примѣняется и въ Англіи, почему называется также англо-испанской По этой системѣ мужчина исключаетъ женщину только въ предѣлахъ одной линіи, женщина же, принадлежащая къ старшей линіи, имѣетъ преимущество передъ мужчиной линіи младшей. Въ Англіи такой порядокъ утвердился, начиная съ XIII столѣтія, и основывается на старыхъ феодальныхъ законахъ, по которымъ мужчина устранялъ женщину отъ наслѣдованія только въ предѣлахъ семьи, а не всего рода. Какъ характерный примѣръ, поясняющій начала этой системы, обычно приводится вступленіе на престолъ королевы Викторіи. Послѣ смерти англійскаго короля Георга III послѣдовательно царствовали два старшихъ его сына Георгъ IV и Вильгельмъ IV, оба бездѣтные, послѣ смерти которыхъ долженъ былъ бы вступить на престолъ третій сынъ Георга III—герцогъ Кентскій. Но онъ умеръ раньше, оставивъ дочь Викторію, которая по началу представленія и вступила на престолъ, устранивъ отъ него, какъ принадлежащая къ старшей линіи, своего дядю, четвертаго сына Георга III, герцога Кумберландскаго. Послѣдній вступилъ на престолъ королевства Ганноверскаго, въ которомъ существовала салическая система, чѣмъ въ 1837 году расторглась личная унія, до того существовавшая между Англіей и Ганновером. Имѣющіе право на престолъ могутъ отъ него отказаться. Въ нѣкоторыхъ государствахъ это отреченіе отъ престола должно быть особо подтверждено закономъ (Англія, Испанія) Вступленіе на престолъ совершается немедленно послѣ смерти предшествовавшаго монарха, что выражается французской фразой: „le roi est mort, vive le roi“.

Во время несовершеннолѣтія монарха при вступленіи на престолъ назначается регентство.

Кромѣ несовершеннолѣтія, которое обыкновенно устанавливается для монарха ниже общегражданскаго (по большей части въ 18 лѣтъ, въ Испаніи и Россіи—въ 16 лѣтъ), причинами регентства могутъ быть тяжелая душевная или тѣлесная болѣзнь, а также неизвѣстность монарха, въ случаѣ, когда вдовствующая монархиня остается беременной [1]).

[1]) Впрочемъ, въ этомъ случаѣ правильнѣе было бы говорить о междуцарствіи (interregnum)

Регентство можетъ или быть установлено заранѣе въ особомъ законѣ, или опредѣлено монархомъ, или, наконецъ, регентъ избирается законодательными палатами. Иногда регентство отдѣляется отъ опеки, попеченіи о личности и имуществѣ малолѣтняго монарха. Въ германскихъ государствахъ регентомъ обыкновенно бываетъ ближайшій къ наслѣдованію престола совершеннолѣтній агнатъ [1]). Въ Пруссіи онъ по смерти монарха созываетъ палаты и въ соединенномъ ихъ собраніи устанавливаетъ необходимость регентства. Но, если такого агната не имѣется, и регентство не учреждено особымъ закономъ, совѣтъ министровъ долженъ созвать палаты, и онѣ въ соединенномъ засѣданіи избираютъ регента. Въ Баваріи король можетъ назначить регента. Если же онъ этого не сдѣлаетъ, то регентомъ будетъ ближайшій къ наслѣдованію престола агнатъ. Законодательными собраніями въ ихъ соединенномъ засѣданіи избирается регентъ въ Бельгіи, Даніи, Нидерландахъ. (Въ Нидерландахъ, если принцъ Оранскій, наслѣдникъ престола, совершеннолѣтній—онъ регентъ). Въ Англіи регентство устанавливается каждый разъ ad hoc въ силу особаго спеціальнаго закона. Въ Италіи регентомъ назначается или ближайшій совершеннолѣтній агнатъ, или, если его нѣтъ, королева-мать, или, наконецъ, и при ея отсутствіи—лицо, избираемое палатами. Въ Испаніи и Греціи отъ регентства отдѣляется опека за исключеніемъ случая, когда регентомъ являются отецъ или мать монарха.

Регентъ, также какъ и монархъ, въ конституціонныхъ государствахъ приноситъ присягу конституціи, но также, кромѣ того, еще и присягу монарху. Регентъ осуществляетъ права монарха по управленію государствомъ и въ этомъ отношеніи имѣетъ всѣ тѣ функціи, которыя присваиваются монарху въ законодательствѣ, въ административной и въ судебной областяхъ. Но изъ привиллегій монарха ему принадлежатъ только нѣкоторыя, такъ называемыя, реальныя преимущества, а именно безотвѣтственность за акты отправляемые имъ отъ имени монарха и неприкосновенность, въ видѣ особой усиленной уголовной охраны, при чемъ все

---

[1]) Агнатами по началамъ римскаго права называются лица мужского пола въ мужскихъ линіяхъ или поколѣніяхъ.

же его охрана обычно бываетъ менѣе таковой монарха. Но почетными преимуществами монарха: титуломъ, регаліями и проч., регентъ не пользуется. Во многихъ государствахъ во время регентства запрещается измѣненіе конституціи [1]).

Въ нѣкоторыхъ государствахъ въ періоды отсутствія монарха изъ страны или командованія имъ арміей въ военное время возможно назначеніе особаго намѣстника, осуществляющаго временно права монарха, назначаемаго послѣднимъ на извѣстный срокъ и отвѣтственнаго передъ нимъ.

Монарху въ современномъ конституціонномъ государствѣ принадлежитъ рядъ особыхъ привиллегій, которыя можно раздѣлить на почетныя и реальныя преимущества его. Къ первымъ относится прежде всего титулъ монарха, который находится обычно въ соотвѣтствіи съ величиной и значеніемъ государства, имъ управляемаго. Высшимъ титуломъ является императорскій съ предикатомъ величества. Въ настоящее время его носятъ австріійскій и германскій монархи, англійскій король, въ качествѣ императора Индіи, монархи русскій и японскій. Величествами именуются также султанъ турецкій и шахъ персидскій, а также и монархи, имѣющіе титулъ королей. Монархи небольшихъ государствъ носятъ титулы великихъ герцоговъ и владѣтельныхъ князей съ предикатомъ высочества и свѣтлости. Въ началѣ титула монарха обычно ставятся слова „Божіею милостію“, имѣющія цѣлью указать на божественное происхожденіе власти монарха, а также подчеркнуть самостоятельность этой власти, въ томъ смыслѣ, что она не ведетъ своего начала отъ какого-либо другого органа въ государствѣ. Кромѣ того, нѣкоторые монархи имѣютъ особыя наименованія, присоединяемыя къ ихъ титулу, обычно даровавшіяся папами. Французскіе короли имѣли при Бурбонахъ наименованіе, „христіаннѣйшихъ“, австрійскій императоръ называется „апостолическимъ“, испанскій король— „католическимъ“, англійскій король носитъ названіе „за-

[1]) Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ регентъ не имѣетъ права жаловать титулы, и назначенія на высшія должности, имъ произведенныя, имѣютъ временный характеръ. Измѣненія конституціи могутъ происходить лишь при согласіи на это всѣхъ агнатовъ династіи.

щитника вѣры". Иногда къ титулу присоединяется болѣе или менѣе подробное перечисленіе главнѣйшихъ земель, входящихъ въ составъ государства, обыкновенно раньше бывшихъ самостоятельными государствами.

Монархи имѣютъ также право пользованія государственнымъ гербомъ и печатью, и различными, такъ называемыми, государственными регаліями, которыми символизируются величіе и мощь государства, олицетворяемыя монархомъ, какъ-то: короной, державой, скипетромъ, порфирой, трономъ и нѣк. др. Наконецъ, они имѣютъ особый придворный штатъ и пользуются особыми почестями военнаго и гражданскаго характера.

Изъ реальныхъ преимуществъ монарха основнымъ является его безотвѣтственность. Въ конституціяхъ нѣкоторыхъ государствъ она прямо указывается, но и тамъ, гдѣ о ней не говорится, она признается всецѣло, какъ вытекающая изъ самаго существа монархической власти. Безотвѣтственность монарха въ конституціонномъ государствѣ означаетъ не то, что онъ свободенъ отъ подчиненія законамъ (legibus solutus est), а то, что онъ не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности. Одни ученые обосновываютъ безотвѣтственность монарха его верховнымъ положеніемъ въ государствѣ (по началамъ summa sedes a nemine judicatur), другіе—политическими соображеніями, невозможностью осуществить эту отвѣтственность безъ разрушенія самыхъ основъ монархическаго государства [1]).

Изъ полной безотвѣтственности монарха допускается исключеніе въ гражданско-правовой области, но иски предъявляются не къ лицу монарха, а къ его казнѣ. Въ Англіи для предъявленія такого иска требуется разрѣшеніе короля, получаемое путемъ подачи особой „петиціи о правѣ".

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ встрѣчается указаніе, что личность монарха священна, чѣмъ, помимо религіозной санкціи власти его, выражается, съ одной стороны, то же начало безотвѣтственности, а съ другой—начало неприкосновенности, иногда также особо указываемое въ кон-

---

[1]) Перваго взгляда придерживаются, напримѣръ, Еллинекъ и Георгъ Мейеръ, второй хорошо развитъ у Passow'a, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904 г., стр. 9.

ституціяхъ, и являющееся вторымъ важнымъ реальнымъ преимуществомъ монарха. Неприкосновенность монарха въ правѣ современныхъ государствъ гарантируется тѣмъ, что устанавливается особая уголовная охрана его личности и его правъ, въ видѣ особо тяжелыхъ наказаній, налагаемыхъ законами въ случаѣ преступленій противъ монарха.

Третьимъ реальнымъ преимуществомъ монарха является получаемое имъ особое содержаніе отъ государства. Впервые таковое содержаніе было установлено въ Англіи при королѣ Георгѣ III, который (въ 1777 году) передалъ въ управленіе государству королевскія недвижимыя имущества, взамѣнъ чего парламентъ постановилъ ассигновывать ему изъ государственныхъ средствъ ежегодно опредѣленную сумму на содержаніе его и его двора. При преемникахъ Георга III этотъ порядокъ упрочился, и парламентъ въ Англіи при вступленіи на престолъ каждаго новаго короля опредѣляетъ ему ежегодное содержаніе на все время его царствованія особымъ актомъ, носящимъ названіе civil list. Это названіе произошло оттого, что раньше изъ ассигновываемыхъ королю суммъ уплачивалось не только содержаніе членамъ его двора, но и всѣмъ вообще гражданскимъ чиновникамъ. Хотя теперь эти послѣдніе расходы отсюда уже не выплачиваются, но названіе „цивиль-листъ“ сохранилось и до сихъ поръ, и этотъ терминъ для обозначенія установленія содержанія монарху сдѣлался общеупотребительнымъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ. Во многихъ изъ нихъ, по примѣру Англіи, при вступленіи монарха на престолъ палатами устанавливается ему опредѣленное годичное содержаніе отъ государства на все время его царствованія. Въ отдѣльныхъ государствахъ (напримѣръ, въ Пруссіи, Баваріи) содержаніе монарху устанавливается не на каждое царствованіе отдѣльно, а въ особомъ постоянномъ законѣ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ законъ этотъ издается періодически (въ Греціи, напримѣръ, каждые 10 лѣтъ, въ Норвегіи—ежегодно). Англійскій король получаетъ приблизительно около 5 милліоновъ, прусскій король—7 милліоновъ рублей. Въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ монархамъ принадлежатъ особыя имущества (такъ наз. домены). Они обыкновенно находятся въ управленіи государства, которое уплачиваетъ съ

нихъ монарху опредѣленную сумму или въ видѣ цивильнаго листа, или въ видѣ особой ренты [1]).

Члены царствующаго дома получаютъ также извѣстное содержаніе отъ государства (апанажи), въ разныхъ государствахъ опредѣляемое различно. Принцессы по выходѣ замужъ обыкновенно получаютъ приданое изъ государственной казны, а вдовы монарховъ—пенсію.

Являясь верховнымъ главою государства, въ лицѣ котораго сходятся всѣ нити государственнаго управленія, монархъ имѣетъ рядъ важныхъ правъ въ отношеніи всѣхъ трехъ главнѣйшихъ функцій государственной власти: законодательства, управленія и суда.

Въ законодательствѣ монарху въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ присваиваются прежде всего право иниціативы законовъ и право ихъ утвержденія—санкціи. По примѣру французской хартіи 1814 года въ болѣе раннихъ конституціяхъ право иниціативы законовъ предоставлялось только монарху, такъ какъ предоставленіе права иниціативы законодательнымъ палатамъ считалось противорѣчащимъ началамъ монархическаго принципа. Но въ настоящее время право иниціативы законовъ во всѣхъ государствахъ за исключеніемъ Турціи (ст. 55 конст.) [2]), наряду съ монархомъ, предоставляется также и палатамъ.

Главнѣйшимъ правомъ монарха въ законодательной области является право санкціи, при посредствѣ котораго онъ обращаетъ законопроэктъ, принятый палатами, въ законъ. Право монарха отказать законопроэкту въ своей санкціи называется правомъ вето. Вето бываетъ двухъ видовъ: абсолютное и суспенсивное (задерживающее). По общему правилу монархъ имѣетъ абсолютное вето, сущность котораго въ томъ, что въ случаѣ отказа монарха утвердить законопроэктъ, принятый палатами, таковой никогда не можетъ стать закономъ. Въ этомъ отношеніи существуетъ исключеніе въ Норвегіи, гдѣ король пользуется только суспенсивнымъ вето, состоящимъ въ томъ, что онъ можетъ

[1]) Въ нѣкоторыхъ государствахъ, помимо содержанія отъ государства, монархи имѣютъ еще особыя имущества, составляющія личную ихъ собственность.

[2]) и Японіи и Россіи въ отношеніи основныхъ законовъ.

только два раза отказать въ своей санкціи законопроэкту, принятому палатами въ двухъ послѣдовательныхъ легислатурахъ, и если тотъ же законопроэктъ будетъ въ третій разъ принятъ также новымъ составомъ палатъ, то онъ становится закономъ, даже если и не получитъ королевской санкціи (ст. 79 конст.). Кромѣ того, въ Англіи королевское вето, хотя и не отмѣнено никакимъ закономъ, считается большинствомъ юристовъ вышедшимъ изъ употребленія въ силу давности его непримѣненія, „уснувшимъ", какъ выражаются англичане. Оно не примѣняется въ Англіи уже съ 1707 года, когда королева Анна отказалась утвердить билль о шотландской милиціи [1])

Наконецъ монарху принадлежитъ также право обнародованія законовъ. Утвердивъ законъ, онъ обращается къ органамъ, которымъ поручается обнародованіе его, съ особымъ о томъ приказомъ, что носитъ названіе промульгаціи. Что касается обсужденія законовъ въ палатахъ, то монархъ въ немъ непосредственно не участвуетъ, и въ конституціонныхъ государствахъ не принято вообще ссылаться на его желанія и мнѣнія при разрѣшеніи тѣхъ или иныхъ вопросовъ въ законодательныхъ органахъ.

Но при посредствѣ министровъ, обычно участвующихъ въ разсмотрѣніи законопроектовъ въ палатахъ, монархъ косвенно можетъ оказывать извѣстное вліяніе на ихъ обсужденіе.

Къ правамъ монарха въ области законодательства можно отнести также его права вліять на образованіе и функціонированіе законодательныхъ органовъ. Въ этомъ отношеніи монарху принадлежитъ прежде всего право созыва палатъ и право открытія засѣданій ихъ сессій. Въ Англіи не указанъ срокъ созыва парламента королемъ, но, въ силу необходимости ежегоднаго изданія ряда важныхъ законовъ, парламентъ долженъ созываться ежегодно. Въ другихъ государствахъ въ конституціяхъ и законахъ прямо устанавливается обязанность монарха ежегодно собирать палаты (напр., въ Италіи, Испаніи, Нидерландахъ, Пруссіи). Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ палаты

---

[1]) О вето см. Bompard Le veto du président de la République et la sanction royale, 1906.

должны быть созываемы разъ въ два года (напр., въ Баваріи, Саксоніи) или даже разъ въ три года (въ Вюртембергѣ). Существуютъ государства, гдѣ палаты собираются и безъ особаго созыва монарха, въ опредѣленные сроки, указанные конституціонными законами. Таково положеніе въ Бельгіи и другихъ государствахъ съ демократическимъ характеромъ — Румыніи, Греціи, Норвегіи, а также въ Нидерландахъ, Даніи и Швеціи. (въ Бельгіи, напримѣръ, палаты собираются во второй вторникъ ноября, въ Швеціи — 15 января и т. под.). Монарху всюду принадлежитъ право созывать палаты въ чрезвычайныя сессіи. Открытіе засѣданій палатъ совершается указомъ монарха, при чемъ при началѣ новой сессіи обыкновенно прочитывается „тронная рѣчь“ или самимъ монархомъ, или особыми лицами, по его порученію открывающими засѣданіе палатъ. Въ Англіи король, когда онъ лично открываетъ засѣданіе палатъ, возсѣдаетъ на тронѣ въ палатѣ лордовъ, куда къ рѣшеткѣ залы, гдѣ засѣдаетъ монархъ, приглашаются члены палаты общинъ для выслушиванія тронной рѣчи. Засѣданіе можетъ быть открыто и особыми комиссарами короля, получающими отъ него на это особое полномочіе за большой государственной печатью. Тронная рѣчь своимъ содержаніемъ имѣетъ: объявленіе объ открытіи занятій палатъ, указаніе на внутреннее и внѣшнее положеніе страны и программу занятій палатъ, которую правительство предлагаетъ ихъ вниманію. На эту рѣчь, палаты обыкновенно составляютъ „отвѣтный адресъ“. Хотя тронная рѣчь прочитывается отъ имени монарха, но составляется она правительствомъ, всецѣло за нее отвѣтственнымъ, и на нее допускаются возраженія со стороны палатъ, иногда включаемыя въ ихъ отвѣтный адресъ.

Монарху принадлежитъ затѣмъ право отсрочки (перерыва) сессій палатъ (ajournement). Въ этомъ отношеніи исключеніе составляетъ Англія, гдѣ (съ 1814 г.) перерывы засѣданій палатъ могутъ совершаться только по постановленію самихъ палатъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр., въ Австріи, Испаніи) не опредѣляются сроки, на которые монархъ можетъ отсрочить засѣданіе палатъ. Но въ большинствѣ конституцій, по примѣру конституціи Бельгіи, указывается, что монархъ не можетъ установить эту отсрочку

болѣе, чѣмъ на извѣстный срокъ. (Въ Бельгіи, Пруссіи и нѣк. др. государствахъ — дольше 1 мѣсяца, въ Даніи — 2 мѣс. и т. под.), и не можетъ повторить ее въ теченіе той же сессіи безъ согласія палатъ.

Монархъ имѣетъ также право закрытія сессій палатъ (prorogation). Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ по этому поводу существуютъ опредѣленія, что раньше извѣстнаго времени сессія палатъ закрыта быть не можетъ. Такъ въ Бельгіи палаты должны быть собраны по крайней мѣрѣ 40 дней. Въ Даніи и Баваріи палаты засѣдаютъ 2 мѣсяца, для болѣе же долгаго срока требуется особое распоряженіе короля. Въ другихъ государствахъ срокъ сессій опредѣляется различно, отъ 3 до 6 мѣсяцевъ, при чемъ иногда указывается, что палаты должны засѣдать преимущественно въ зимніе мѣсяцы.

Наконецъ монарху принадлежитъ право роспуска палатъ (dissolution), при посредствѣ котораго онъ во всякое время можетъ прекратить полномочія выборныхъ членовъ палатъ ранѣе срока окончанія, такъ называемой, легислатуры, періода, въ теченіе котораго по законамъ страны функціонируютъ палаты въ извѣстномъ составѣ. Права роспуска палатъ не имѣетъ монархъ только въ Норвегіи. Въ законодательствѣ другихъ государствъ по поводу роспуска уставливается обыкновенно: 1) срокъ назначенія новыхъ выборовъ и 2) срокъ созыва палатъ. Въ Бельгіи и въ Нидерландахъ, напримѣръ, выборы должны быть назначены въ теченіе 40 дней послѣ роспуска, а палаты собраны въ теченіе двухъ мѣсяцевъ. Въ Пруссіи выборы должны быть назначены въ теченіе 60 дней, а созывъ палатъ въ теченіе 90 дней со времени роспуска ихъ [1]). Роспускъ нижнихъ и верхнихъ палатъ, равно какъ и пріостановка и закрытіе сессій ихъ, совершаются одновременно. Роспускъ верхнихъ палатъ возможенъ лишь въ тѣхъ государствахъ, гдѣ онѣ выборныя или въ отношеніи лишь выборныхъ членовъ при

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ государствахъ устанавливается лишь обязанность созыва палатъ въ теченіе извѣстнаго срока послѣ ихъ роспуска (напр., въ Италіи въ теченіе 4 мѣсяцевъ, въ Венгріи въ теченіе 3 мѣсяцевъ) или опредѣляется только срокъ новыхъ выборовъ (напр., въ Баваріи въ теченіе 3 мѣс., въ Румыніи 2 мѣсяцевъ) безъ указанія срока созыва

смѣшанномъ составѣ этихъ палатъ. [1]) Въ нѣкоторыхъ государствахъ монарху принадлежитъ право назначенія членовъ верхнихъ палатъ.

Осуществляя законодательную власть совмѣстно съ палатами, монархъ является съ особо широкими полномочіями въ области управленія, и въ рядѣ конституцій это особенно подчеркивается указаніемъ на то, что исполнительная (правительственная) власть принадлежитъ одному монарху Въ конституціонныхъ государствахъ наблюдается тенденція отдѣленія законодательства отъ управленія и установленія соотвѣтствія законовъ въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ слова такъ, чтобы общаго характера юридическія нормы издавались по возможности при участіи законодательныхъ палатъ. Въ Англіи это рѣзко выражается противупоставленіемъ „короля въ парламентѣ“ „королю въ совѣтѣ“, какъ осуществляющему въ этомъ послѣднемъ порядкѣ функціи административной власти.

Оригинальную особенность представляетъ Швеція, гдѣ существуетъ не одинъ порядокъ законодательства, какъ въ другихъ конституціонныхъ странахъ, а цѣлыхъ три порядка. Кромѣ общаго законодательства, въ которомъ, какъ всюду, съ правомъ рѣшающаго голоса участвуютъ палаты, тамъ существуетъ еще особое „экономическое законодательство“ по вопросамъ общественнаго хозяйства королевства, отправляемое королемъ, въ отношеніи какового палаты имѣютъ лишь совѣщательный голосъ и, наконецъ, особое церковное законодательство, въ которомъ, наряду съ палатами, королю содѣйствуетъ съ правомъ рѣшающаго голоса высшій органъ церковнаго управленія—генеральный синодъ.

Въ другихъ государствахъ монархъ безъ содѣйствія палатъ, внѣ этого единаго законодательнаго порядка, можетъ издавать лишь акты, подчиненные законамъ. Приказы, декреты, ордоннансы короля не могутъ отмѣнять или замѣнять законовъ. Въ Англіи этотъ принципъ твердо установленъ впервые въ биллѣ о правахъ 1689 года, когда было

---

[1]) См. Матте. Роспускъ парламента на Западѣ, пер. съ франц. СПБ., 1911 г., К. Ганъ Роспускъ парламентовъ, 1907 г., Taron. Du droit de dissolution des assemblées parlementaires, 1911.

провозглашено, что король не имѣетъ права пріостанавливать законы или разрѣшать отдѣльнымъ лицамъ ихъ неисполненіе, и такимъ образомъ уничтожена, такъ называемая, суспенсивная и диспенсивная власть монарха, которую отстаивали особенно короли изъ династіи Стюартовъ [1]). Во Франціи по хартіи 1814 года, въ силу ст. 14 ея, король могъ издавать ордоннансы, необходимые не только для исполненія законовъ, но и для безопасности государства. Изданные на основѣ этой статьи ордоннансы короля Карла X, введшіе цензуру и измѣнившіе избирательный законъ, повели къ іюльской революціи. И въ хартіи 1830 года уже устанавливается, что король не можетъ своими распоряженіями останавливать дѣйствіе законовъ. Это начало воспринимается затѣмъ и конституціоннымъ устройствомъ другихъ государствъ.

Дѣйствуя въ границахъ законовъ при осуществленіи правительственной власти, монархъ имѣетъ право изданія различныхъ административныхъ распоряженій. Эти распоряженія, слѣдуя классификаціи, установленной еще извѣстнымъ ученымъ Штейномъ [2]), лучше всего раздѣлить на: исполнительные, распорядительные и чрезвычайные указы монарха. При посредствѣ исполнительныхъ указовъ монархъ облегчаетъ примѣненіе законовъ, указывая порядокъ и условія этого примѣненія. Но, въ виду того, что правительственная власть не есть, какъ одно время думали, только власть исполнительная, такъ какъ въ ея сферу входитъ также и обязанность пополнять и развивать опредѣленія законовъ, регулируя тѣ стороны государственной жизни, которыя почему-либо оставлены закономъ безъ вниманія, въ современныхъ государствахъ, кромѣ чисто-исполнительныхъ указовъ, органами управленія и прежде всего монархомъ издается цѣлый рядъ и распорядительныхъ указовъ. Путемъ этихъ указовъ монархъ во многихъ государствахъ осуществляетъ, такъ называемую, „организаціонную власть“ въ отношеніи под-

[1]) Въ болѣе раннія эпохи королевскіе ордоннансы конкуррировали со статутами парламента, а въ царствованіе Генриха VIII парламентъ (въ 1539 г.) постановилъ даже, что они имѣютъ равную силу со статутами, что, однако, скоро было отмѣнено.

[2]) См. Stein. Handbuch der Verwaltungslehre, 3 изд., 1888.

чиненныхъ ему различныхъ правительственныхъ учрежденій. Онъ издаетъ разнаго рода приказы и инструкціи, путемъ которыхъ учреждаетъ новыя должности и установляетъ ихъ организацію. (Это технические указы — Verwaltungsverordnungen по терминологіи Штейна). Но, помимо того, монархъ въ цѣломъ рядѣ отношеній имѣетъ право изданія распоряженій и чисто-юридическаго характера, по своему содержанію касающихся правъ и обязанностей гражданъ. Право изданія такихъ правовыхъ указовъ (Rechtsverordnungen по Штейну) или основывается на делегаціи, порученіи со стороны законодательныхъ органовъ, или иногда предоставляется монарху конституціей. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ государствахъ монарху принадлежитъ право изданія чрезвычайныхъ указовъ съ временной силой закона (Nothverordnungen mit Gesetzkraft). Въ государствахъ съ болѣе сильно поставленной монархической властью въ исключительныхъ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, когда палаты не функціонируютъ, монархъ можетъ издавать распоряженія, имѣющія значеніе закона, но закона временнаго, такъ какъ послѣ собранія палатъ эти распоряженія въ теченіе извѣстнаго срока должны быть представлены имъ на одобреніе и въ случаѣ непредставленія ихъ палатамъ или въ случаѣ неполученія одобренія послѣднихъ, прекращаютъ свое дѣйствіе [1]). Эти чрезвычайные указы съ временной силой закона обыкновенно должны быть издаваемы монархомъ при участіи всѣхъ министровъ, несущихъ за нихъ отвѣтственность, и не должны противорѣчить конституціи (въ Австріи, также не устанавливать продолжительнаго обремененія государственнаго казначейства или отчужденія государственнаго имущества).

Кромѣ изданія распоряженій, монархъ имѣетъ рядъ важнѣйшихъ правъ въ управленіи: Ему принадлежитъ право веденія международныхъ сношеній и

[1]) Такое право присваивается монарху въ конституціяхъ Австріи (§ 14 Осн. зак. 1867 г.), Пруссіи (63 ст. конст.) и отдѣльныхъ германскихъ государствъ, а также Даніи (ст. 25 конст., говорящая о правѣ короля издавать „временные законы"), Болгаріи (ст. 47), Черногоріи (ст. 75), Японіи (ст. 8), Турціи (ст. 36). Въ Италіи это право монарха не установлено конституціей, но на практикѣ тамъ былъ рядъ случаевъ изданія такихъ чрезвычайныхъ указовъ. Другія государства не знаютъ такового чрезвычайно-указнаго права монарха.

право заключенія международныхъ договоровъ При этомъ обыкновенно торговые договоры, договоры, налагающіе обязательства на государство, особенно денежныя, договоры, касающіеся правъ гражданъ или измѣненія территоріи должны быть представляемы на одобреніе палатъ. Монархъ имѣетъ право объявленія войны и заключенія мира и ему принадлежитъ военное верховенство—высшее управленіе и командованіе арміей. Монарху принадлежитъ также право назначенія и увольненія министровъ и нѣкоторыхъ другихъ лицъ высшей администраціи. Будучи главой всей административной организаціи, монархъ имѣетъ высшее руководство и высшій надзоръ въ отношеніи, какъ всѣхъ правительственныхъ, такъ и общественныхъ органовъ государственнаго управленія. Монархъ является источникомъ всѣхъ почестей въ государствѣ, имѣя право жаловать чины, ордена, титулы и разныя почетныя преимущества. Нѣкоторыя конституціи упоминаютъ, наконецъ, въ числѣ его правъ также право чеканить монету.

Въ отношеніи суда монархъ имѣетъ, такъ называемое, право судебнаго верховенства, заключающееся въ томъ, что судъ осуществляется отъ его имени. Но самъ онъ въ судоговореніи въ современныхъ государствахъ не участвуетъ. Ему принадлежатъ въ области судебнаго управленія: право назначенія высшихъ чиновъ судебнаго вѣдомства и право высшаго надзора, каковыми онъ пользуется вообще въ отношеніи всѣхъ органовъ государства, а въ области отправленія судебныхъ функцій—право помилованія и смягченія наказаній. При этомъ въ нѣкоторыхъ государствахъ постановляется, что амнистія (общее прощеніе съ освобожденіемъ отъ послѣдствій наказанія и возстановленіемъ въ правахъ) можетъ быть дарована только въ законодательномъ порядкѣ. Въ конституціонномъ государствѣ всѣ свои права монархъ долженъ осуществлять при содѣйствіи министровъ, которые, участвуя въ актахъ монарха и скрѣпляя ихъ своею подписью, принимаютъ тѣмъ на себя отвѣтственность за нихъ [1]). Въ нѣкоторыхъ

---

[1]) А А Алексѣевъ. Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ, СПБ, 1906 г., Оттискъ изъ Ж М. Ю.

государствахъ отдѣльные акты монарха не нуждаются въ контрасигнированіи министра, какъ напримѣръ: пожалованіе наградъ, выраженіе личныхъ мнѣній монарха, акты, касающіеся командованія войскомъ (но не акты военнаго управленія). Въ другихъ же, по примѣру Англіи [1]), всѣ безъ исключенія права монарха осуществляются съ участіемъ министра, а нѣкоторыя, наиболѣе важныя, требуютъ содѣйствія всего министерства въ цѣломъ.

Положеніе главы государства въ республикахъ характеризуется прежде всего его выборностью и срочностью его полномочій. Выборы президента республики въ современныхъ государствахъ производятся или народомъ или палатами. Первая система, соотвѣтствуя принципу раздѣленія властей, была воспринимаема особенно тѣми конституціями, которыя проводили этотъ принципъ. Она имѣетъ двѣ разновидности: президентъ избирается или непосредственно народомъ, прямыми выборами, или путемъ двустепенныхъ выборовъ, при посредствѣ особыхъ выборщиковъ. Непосредственно народомъ избирался, напримѣръ, президентъ второй французской республики 1848 года. Такое избраніе даетъ президенту особый вѣсъ въ качествѣ всенароднаго избранника и существенно усиливаетъ значеніе его въ государствѣ. Наполеонъ III, какъ извѣстно, воспользовался этимъ значеніемъ для производства переворота въ свою пользу. Въ настоящее время непосредственное избраніе примѣняется, напримѣръ, въ Бразиліи и въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки при избраніи губернаторовъ штатовъ, отправляющихъ функціи президента въ этихъ небольшихъ несуверенныхъ государствахъ. Двустепенные выборы президента установлены, какъ знаемъ, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и примѣняются также въ рядѣ американскихъ государствъ, въ своихъ конституціяхъ копировавшихъ сѣверо-американское устройство. Соединеннымъ собраніемъ палатъ избирается президентъ въ современной французской республикѣ, въ Португаліи (по конст. 1911 г.), въ Гаити. Что касается срока избранія президента, то самый долгій срокъ

---

[1]) Согласно принципу англійскаго права „the king can not act one“—„король никогда не можетъ дѣйствовать одинъ“.

установленъ во Франціи—7 лѣтъ; президенты Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и Португаліи избираются на 4 года, въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки губернаторы избираются только на 1 годъ. Обычно запрещается переизбраніе президента или вовсе, или на слѣдующій періодъ выборовъ. Въ Америкѣ нѣтъ такого запрещенія, но обычаемъ установлена невозможность выбора президента въ третій разъ. Во Франціи переизбраніе президента не ограничено.

Глава республиканскаго государства не является, какъ монархъ, высшимъ органомъ въ отношеніи всѣхъ другихъ органовъ государства. Въ однихъ государствахъ онъ подчиненъ палатамъ, въ другихъ — стоитъ наравнѣ съ ними, но, во всякомъ случаѣ, послѣднее слово въ важнѣйшихъ государственныхъ дѣлахъ, которое по общему правилу въ монархіяхъ юридически присваивается монарху, ему не принадлежитъ. Въ республикахъ оно присвоено народу, подъ которымъ понимается совокупность гражданъ, обладающихъ политическими правами.

Президентъ не пользуется почетными преимуществами монарха, его прерогативами: титуломъ и регаліями, но имѣетъ нѣкоторыя изъ его реальныхъ преимуществъ: содержаніе отъ государства [1]) и особую усиленную уголовную охрану. Однако важнѣйшаго реальнаго преимущества монарха—безотвѣтственности онъ лишенъ.

Наиболѣе ограничена отвѣтственность президента французской республики, который отвѣтственъ только за государственную измѣну. Въ другихъ республиканскихъ государствахъ признается отвѣтственность президента и въ отношеніи его уголовныхъ и гражданскихъ правонарушеній. За преступленія политическаго характера президентъ обыкновенно предается суду нижней палатой, а судится верхней палатой парламента. За преступленія же общаго характера онъ подлежитъ высшему суду государства. Такъ какъ должность президента создавалась обыкновенно по образцу монархической власти, то въ общемъ

[1]) Президентъ французской республики получаетъ около 350,000 рублей, президентъ Сѣверо-Американскихъ Штатовъ около 100,000 рублей, президенты другихъ странъ—сравнительно небольшіе оклады. Кромѣ того, президенту отводится особое помѣщеніе отъ государства.

права президента въ разныхъ государствахъ въ отношеніи законодательства, управленія и суда во многомъ подходятъ къ таковымъ же монарха. Въ законодательствѣ ему принадлежитъ однако всегда только суспенсивное вето. Во Франціи оно осуществляется такимъ образомъ, что въ теченіе мѣсяца (для законопроэктовъ, признанныхъ палатами неотложными—въ теченіе 3 дней) президентъ можетъ вернуть палатамъ принятый ими законопроэктъ съ мотивированнымъ предложеніемъ вторичнаго его разсмотрѣнія. Въ Сѣверо-Американскихъ Штатахъ, отсылаемый президентомъ въ теченіе 10 дней для вторичнаго разсмотрѣнія, законопроэктъ долженъ быть при этомъ разсмотрѣніи принятъ $^2/_3$ голосовъ въ обѣихъ палатахъ, чѣмъ вето президента является на практикѣ во многихъ случаяхъ весьма дѣйствительнымъ. Президенту принадлежитъ право иниціативы законовъ, за исключеніемъ странъ, въ которыхъ, по примѣру Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, введены начала раздѣленія властей и президентъ лишенъ этого права. Палаты по общему правилу функціонируютъ независимо отъ президента. Ему предоставляется право созывать ихъ на чрезвычайныя сессіи, но права роспуска палатъ президентъ обыкновенно не имѣетъ за исключеніемъ французскаго президента, могущаго осуществлять это право въ отношеніи нижней палаты, но съ согласія верхней — сената [1]).

Въ отношеніи осуществленія правительственныхъ правъ президенту обыкновенно не принадлежитъ право войны. Въ Сѣверо-Американскихъ штатахъ и другихъ государствахъ Америки заключеніе договоровъ и назначеніе на высшія административныя и судебныя должности должны производиться президентомъ съ согласія верхней палаты. Президенту, наконецъ, не принадлежитъ судебное верховенство. Но онъ осуществляетъ право помилованія, ограниченное тѣмъ, что амнистія даруется только закономъ, а

[1]) Выборы въ этомъ случаѣ назначаются въ теченіе двухъ мѣсяцевъ послѣ роспуска, а созывъ палатъ долженъ послѣдовать въ теченіе 10 дней послѣ выборовъ. На практикѣ право роспуска не примѣняется. Былъ лишь одинъ случай, когда президентъ Макъ-Магонъ въ 1877 году распустилъ палату, желая добиться болѣе консервативнаго большинства, что, однако, не удалось.

иногда также еще тѣмъ, что онъ не можетъ помиловать осужденныхъ за должностныя преступленія.

Въ нѣкоторыхъ республиканскихъ странахъ во главѣ государства ставятся не единоличныя должности, а коллегіи. Гачекъ полагаетъ даже, что эта организація болѣе древняя и болѣе соотвѣтствующая природѣ республики вообще [1]). Первыя республиканскія конституціи Франціи ставили во главѣ исполнительной власти коллегіальные органы: исполнительный совѣтъ, директорію, консуловъ. Въ настоящее время таковая коллегіальная организація установлена въ Швейцаріи, какъ въ рядѣ отдѣльныхъ кантоновъ (такъ называемые малые или правительственные совѣты), такъ и въ союзѣ. Во главѣ послѣдняго, какъ знаемъ, стоитъ федеральный совѣтъ изъ 7 членовъ, одного изъ которыхъ законодательныя палаты избираютъ на 1 годъ президентомъ. Этотъ президентъ осуществляетъ функціи представительства государства. Важнѣйшія же правительственныя функціи исходятъ отъ совѣта въ цѣломъ, въ свою очередь, вполнѣ подчиненнаго палатамъ.

На случай невозможности для президента отправлять свои обязанности избирается обыкновенно вице-президентъ. Во Франціи таковой должности не установлено, и въ случаѣ отсутствія президента его обязанности отправляются совѣтомъ министровъ [2]).

Вторымъ основнымъ органомъ послѣ главы государства въ конституціонныхъ странахъ является парламентъ. Этимъ терминомъ, заимствованнымъ изъ англійскаго права, обозначаютъ народное представительство вообще, въ разныхъ отдѣльныхъ государствахъ носящее иногда различныя другія названія (напр. государственный совѣтъ, народный совѣтъ и т. под.). Значеніе этого учрежденія во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ главнымъ образомъ заключается въ томъ, что въ вопросахъ его компетенціи оно имѣетъ рѣшающій голосъ, и безъ его содѣйствія эти вопросы не могутъ быть разрѣшаемы.

Въ нѣмецкой литературѣ довольно распространено

---

[1]) Гачекъ. Общее государственное право, т. II, стр. 112 и сл.

[2]) О республиканскомъ главѣ государства, кромѣ указаннаго на стр. 153 сочиненія Walther'a, см. Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, 1907.

мнѣніе, особенно развитое Лабандомъ, что, такъ какъ постановленія народнаго представительства въ монархіяхъ не имѣютъ въ отношеніи населенія силы безъ санкціи монарха, то ихъ нельзя считать актами власти. Въ процессѣ изданія законовъ Лабандъ различаетъ: 1) установленіе ихъ содержанія (Gesetzinhalt) и 2) повелѣніе, обращающее законопроэктъ въ законъ (Gesetzbefehl). Только послѣднее, осуществляемое монархомъ, является отправленіемъ законодательной власти въ истинномъ смыслѣ слова [1]). Эта теорія встрѣтила, однако, сильныя возраженія даже и въ средѣ нѣмецкихъ ученыхъ. Еллинекъ, напримѣръ, совершенно справедливо указываетъ, что въ конституціонномъ государствѣ согласіе парламента на издаваемый монархомъ законъ имѣетъ совершенно иное значеніе, чѣмъ установленіе юридическихъ правилъ какой-либо комиссіей или учеными. Эти аналогіи, приводимыя Лабандомъ, совершенно недопустимы, такъ какъ безъ согласія парламента законъ также не можетъ получить обязательнаго значенія для населенія, какъ и безъ санкціи монарха. По мнѣнію Еллинека, въ монархіяхъ, построенныхъ на монархическомъ принципѣ, монарху всецѣло принадлежитъ законодательная власть, но въ осуществленіи ея онъ необходимо связанъ согласіемъ народнаго представительства [2]). Этотъ взглядъ принятъ большинствомъ нѣмецкихъ ученыхъ, какъ наи-

---

[1]) Laband. Staatsrecht, т. II, стр. 6. Одинъ изъ германскихъ ученыхъ Риккеръ, развивая ученіе близкое къ теоріи Лабанда, пришелъ даже къ такому взгляду на положеніе парламента, что онъ, не участвуя въ образованіи государственной воли, не можетъ быть признаваемъ органомъ государства, а лишь представителемъ при монархѣ интересовъ населенія. Это крайнее мнѣніе, отводящее парламенту мѣсто гдѣ-то внѣ государства, другими учеными не раздѣляется. См. Ricker. Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung (Zeitschrift für die Literatur und Geschichte der Staatswissenschaften, т. II, 1893, № 1, 2).

[2]) Iellinek. Gesetz und Verordnung, 1887, стр. 316. Въ подтвержденіе своего взгляда Еллинекъ приводитъ довольно неудачное сравненіе дѣятельности парламента и монарха съ дѣйствіями опекуна, дающаго согласіе на акты опекаемаго. Врядъ ли можно представлять монарха въ видѣ подопечнаго и думать, что палаты дѣйствуютъ, подобно опекуну, въ чужомъ интересѣ. Но ихъ роль, согласно опредѣленіямъ ряда германскихъ конституцій дѣйствительно, ближе подходитъ къ „согласію“, чѣмъ къ „соглашенію“.

болѣе соотвѣтствующій существу германскаго конституціонализма.

Ученые же другихъ странъ обыкновенно полагаютъ, что парламенты въ конституціонныхъ монархіяхъ должны считаться верховными органами, наряду съ монархомъ, и акты, издающіеся при ихъ участіи, являются результатомъ соглашенія этихъ двухъ верховныхъ органовъ. Въ республикахъ же, въ виду суспенсивнаго вѣто главы государства, парламенты—высшіе рѣшающіе органы въ государствѣ, поскольку акты ихъ не ограничиваются въ нѣкоторыхъ государствахъ примѣненіемъ началъ непосредственной демократіи [1]).

Народное представительство въ большинствѣ государствъ раздѣляется на двѣ палаты: верхнюю и нижнюю, имѣющія въ отдѣльныхъ государствахъ разныя особыя наименованія. Однопалатное устройство существуетъ лишь въ балканскихъ государствахъ: Греціи, Сербіи, Болгаріи, Черногоріи, а также въ Люксембургѣ и 14 менѣе крупныхъ германскихъ государствахъ. Двухпалатная система организаціи народнаго представительства лишь въ двухъ странахъ—Англіи и Венгріи—развивалась исторически. Въ остальныхъ государствахъ она, вмѣстѣ съ другими началами новаго представительнаго порядка, была заимствована изъ Англіи. Въ виду того, что въ Англіи палата лордовъ является представительницей аристократическихъ элементовъ, первые защитники необходимости верхней палаты стояли на той точкѣ зрѣнія, что она должна представлять интересы аристократіи. Монтескье училъ, что въ каждомъ государствѣ существуютъ люди, отличающіеся преимуществами происхожденія, богатства или почестей, и эти люди не должны быть смѣшаны въ отношеніи участія въ государственныхъ дѣлахъ съ другими гражданами. Общая свобода для нихъ была бы раб-.

---

[1]) О юридическомъ положеніи парламента см Чичеринъ. Народномъ представительствѣ, М. 1899 г. Дж. Стюартъ Миллъ. Представительное правленіе, пер. съ англ., СПБ, 1897 г., Lucas. Die rechtliche Stellung des Parlamentes, 1901. Книга Устинова. Ученіе о народномъ представительствѣ, М. 1912 г., т. I никакого ученія о немъ не даетъ. При массѣ сырого, плохо обработаннаго и тяжело изложеннаго, матеріала, касающагося исторіи представительства въ Англіи и Франціи, книга эта за выводами отсылаетъ ко второму тому, который еще не вышелъ,

ствомъ, и они не имѣли бы никакого интереса защищать ее. Поэтому ихъ слѣдуетъ выдѣлить въ особую палату. Позднѣе Бенжаменъ Констанъ затруднялся создать верхнюю палату во Франціи въ эпоху „ста дней“, когда по порученію Наполеона I онъ составлялъ дополнительный актъ къ конституціямъ имперіи, въ виду тѣхъ соображеній, что Франція той эпохи не имѣла настоящей аристократіи. Впослѣдствіи перестали смотрѣть на эти палаты, какъ на представительство аристократіи вообще въ виду того, что появился рядъ палатъ, организованныхъ на иныхъ началахъ, и на первый планъ въ защитѣ верхнихъ палатъ выступилъ другой доводъ, впервые высказанный тѣмъ же Монтескье, а именно, что эти палаты являются сдержкой для нижнихъ палатъ, умѣряя ихъ крайности и предохраняя государство отъ деспотизма однопалатнаго законодательнаго учрежденія. Противъ верхнихъ палатъ въ демократическихъ государствахъ первоначально выставлялось возраженіе, что суверенитетъ народа, будучи единъ, не можетъ быть правильно представленъ двумя собраніями. Это возраженіе впервые было высказано во французскомъ учредительномъ собраніи 1789 года, при чемъ проводился такой взглядъ, что, если обѣ палаты будутъ составлены одинаково, то одна изъ нихъ безполезна, если же онѣ будутъ составлены разными способами, то одна изъ нихъ не будетъ точно представлять народную волю. Новые ученые полагаютъ, что единство государственной воли и народнаго суверенитета не нарушается тѣмъ, что отправленіе законодательныхъ функцій поручается парламенту, состоящему изъ двухъ палатъ, подобно тому, какъ не нарушается оно тѣмъ, что каждая палата состоитъ изъ многихъ членовъ. Что же касается вопроса о порядкѣ составленія палатъ, то въ настоящее время убѣдились, что ни одна система избирательнаго права не даетъ идеальнаго представительства населенія, каждая имѣетъ свои недостатки, и организація двухъ законодательныхъ палатъ, составленныхъ разными способами, не приводитъ вовсе къ тому, что одна изъ нихъ непремѣнно является плохой выразительницей народныхъ нуждъ и стремленій. Сходясь въ томъ, что существованіе верхнихъ палатъ полезно, такъ какъ предохраняетъ законодательные органы отъ поспѣшныхъ рѣшеній нижнихъ

палатъ и даетъ возможность разсмотрѣть вопросъ болѣе основательно съ разныхъ точекъ зрѣнія [1]), большинство ученыхъ расходится въ отношеніи того, какіе элементы должны быть представлены въ этихъ палатахъ. Одни полагаютъ, что это должны быть элементы аристократическіе, но только не въ смыслѣ родовой аристократіи, а въ смыслѣ аристократіи ума и таланта, другіе—что двѣ палаты должны отражать въ себѣ двѣ основныя тенденціи въ развитіи общества, являясь нижняя — преставительницей прогрессивныхъ, а верхняя—консервативныхъ началъ, третьи, становясь на экономическую точку зрѣнія, находятъ, что верхняя палата должна быть представительницей капитала, а нижняя—труда. Наконецъ многіе ученые склоняются къ мнѣнію, высказанному еще Миллемъ, что верхнія палаты должны быть палатами государственныхъ мужей, собраніями, составляемыми изъ выдающихся дѣятелей, занимавшихъ важные политическіе посты въ государствѣ или отправлявшихъ важныя политическія функціи, что очень важно особенно при расширеніи политическихъ правъ, въ зависимости отъ чего нижнія палаты все болѣе и болѣе страдаютъ недостаткомъ подготовки и спеціальныхъ знаній. Этотъ взглядъ намъ кажется наиболѣе правильнымъ. Онъ стремится въ качествѣ сдержки для нижней палаты поставить собраніе изъ людей знаній и таланта, и при томъ, пріобрѣтенныхъ и проявленныхъ въ сферѣ государственныхъ дѣлъ.

---

[1]) Противъ однопалатной системы приводится особенно примѣръ деспотизма французскаго конвента, а изъ англійской исторіи примѣръ неудачной дѣятельности, такъ называемаго, долгаго парламента, упразднившаго палату лордовъ. Противъ поспѣшности и необдуманности рѣшеній защитники однопалатной системы предлагаютъ установленіе болѣе или менѣе сложной процедуры обсужденія вопросовъ (нѣсколько чтеній и голосованій и установленіе перерывовъ между ними). Но этимъ не устраняется извѣстная односторонность рѣшеній, и лишняя гарантія основательности обсужденія въ видѣ второй палаты, по нашему мнѣнію, только полезна, особенно въ большихъ государствахъ. Отнесеніе нѣкоторыми писателями Германской имперіи къ государствамъ съ одной палатой нельзя признать вѣрнымъ. Союзный совѣтъ, правда, осуществляетъ нѣкоторыя особыя функціи и не вполнѣ подходитъ подъ общее представленіе о верхней палатѣ, но значеніе сдерживающаго элемента въ отношеніи рейхстага онъ несомнѣнно имѣетъ.

Въ союзныхъ государствахъ верхнія палаты представляютъ, кромѣ того, интересы отдѣльныхъ, соединенныхъ въ союзъ, государствъ; поэтому обыкновенно этимъ государствамъ предоставляется равное количество депутатовъ въ верхнихъ палатахъ, независимо отъ ихъ величины и населенности. По аналогіи съ этимъ положеніемъ вещей развивается взглядъ на верхнія палаты, какъ на представительницъ интересовъ отдѣльныхъ мѣстностей государства. Французскій политическій дѣятель Гамбетта называлъ сенатъ, верхнюю палату французской республики, „великимъ совѣтомъ французскихъ общинъ“. Въ новое время все болѣе и болѣе становится распространеннымъ взглядъ, что верхнія палаты должны служить представительству особыхъ интересовъ, какъ интересовъ мѣстныхъ союзовъ, такъ и различныхъ профессіональныхъ интересовъ, и этотъ взглядъ начинаетъ отражаться въ организаціи выборовъ въ верхнія палаты. Въ настоящее время существуетъ три системы образованія верхнихъ палатъ. Эти палаты можно раздѣлить на: 1) составленныя изъ наслѣдственныхъ членовъ, 2) изъ членовъ, пожизненно назначаемыхъ главой государства и 3) изъ выборныхъ членовъ. Кромѣ того, во многихъ государствахъ существуютъ палаты со смѣшаннымъ составомъ.

Къ палатамъ изъ наслѣдственныхъ членовъ принадлежатъ: англійская палата лордовъ и венгерскій столъ магнатовъ. Но и въ этихъ палатахъ мы встрѣчаемъ членовъ выборныхъ или назначаемыхъ монархомъ, хотя количество ихъ сравнительно невелико.

Въ палатѣ лордовъ, кромѣ пэровъ, засѣдающихъ въ силу наслѣдственнаго права, существуютъ еще пэры, засѣдающіе въ силу представительства. Это выборные пэры Шотландіи и Ирландіи. Пэры Шотландіи выбираютъ въ палату лордовъ 16 представителей на срокъ полномочій парламента, т. е. на 5 лѣтъ, пэры Ирландіи выбираютъ 28 представителей, засѣдающихъ пожизненно. Кромѣ того, имѣются духовные лорды, всего 26, изъ коихъ 2 архіепископа кентерберійскій и іоркскій, 3 епископа — лондонскій, дургамскій и винчестерскій и еще 21 епископъ, по старшинству назначенія. Наконецъ, въ палатѣ лордовъ встрѣчаются и пожизненные члены, назначаемые королемъ. Въ виду того, что въ Англіи эта палата отправляетъ до сихъ поръ нѣко-

торыя функціи высшаго суда, необходимость въ опытныхъ юристахъ въ ней издавна чувствовалась. Въ 1856 году извѣстный судья Джемсъ Паркъ былъ назначенъ пожизненнымъ членомъ палаты лордовъ, но палата не признала правильнымъ такого назначенія, указавъ, что не было случая дарованія пожизненнаго пэрства, и Паркъ былъ назначенъ наслѣдственнымъ лордомъ. Но въ 1876 году былъ изданъ законъ, предоставившій королю назначать въ парламентъ пожизненныхъ судебныхъ лордовъ. Эти „апелляціонные лорды“ или „лорды легисты“ назначаются въ настоящее время въ числѣ 4.

Въ Венгріи подавляющее большинство членовъ верхней палаты состоитъ также изъ, наслѣдственно засѣдающихъ въ ней, старшихъ представителей знатныхъ фамилій — магнатовъ. Въ 1885 году было установлено, что право засѣдать въ верхней палатѣ имѣютъ магнаты, достигшіе 24 лѣтъ и владѣющіе недвижимостью, съ каковой они уплачиваютъ налогъ не менѣе 3000 флориновъ. Кромѣ того, въ составъ палаты магнатовъ входятъ нѣсколько высшихъ должностныхъ лицъ королевства, члены высшаго католическаго духовенства и нѣкоторые члены духовенства православнаго, выборные члены отъ кроатскаго сейма и Трансильваніи и, наконецъ, лица, пожизненно назначаемые королемъ. Послѣднихъ лицъ по закону 1885 года не должно быть болѣе 50. Въ составъ верхней палаты могутъ быть назначаемы и члены королевскаго дома.

Палатой изъ членовъ, назначаемыхъ пожизненно монархомъ, является итальянскій сенатъ. Король назначаетъ сенаторовъ изъ разрядовъ лицъ, указанныхъ въ законѣ въ 21 категоріи. Здѣсь перечислены представители высшаго духовенства, лица, занимающія различныя должности государственной и общественной службы, бывшіе депутаты, лица, уплачивающія крупные налоги (не менѣе 3000 лиръ въ продолженіе 3 лѣтъ), а также лица, оказавшія особыя услуги государству. Король можетъ назначать сенаторовъ въ неограниченномъ числѣ. Для назначенія сенаторомъ требуется достигнуть 40 лѣтъ. Въ составъ сената входятъ въ Италіи также принцы королевскаго дома, съ 21 года, но право голоса они получаютъ въ 25 лѣтъ.

Выборными являются верхнія палаты прежде всего въ

республикахъ. Во Франціи, напримѣръ, сенатъ образуется такимъ образомъ, что на каждый департаментъ полагается извѣстное количество сенаторовъ, каковые выбираются особой коллегіей, состоящей изъ депутатовъ нижней палаты, избранныхъ отъ этого департамента, членовъ генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ департамента (органовъ мѣстнаго самоуправленія, соотвѣтствующихъ нашимъ губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ) и делегатовъ отъ общинныхъ совѣтовъ, посылаемыхъ отъ каждой общины департамента въ числѣ, особо указанномъ въ законѣ. Первоначально въ 1875 году законъ объ организаціи сената установилъ, что выборными будутъ 225 сенаторовъ, а 75, назначенные національнымъ собраніемъ, будутъ пожизненными, и по смерти ихъ мѣста ихъ будутъ замѣщаться путемъ назначенія самимъ сенатомъ. Но въ 1884 году должности пожизненныхъ сенаторовъ были уничтожены, и всѣ 300 сенаторовъ были сдѣланы выборными. Выбираются сенаторы на 9 лѣтъ съ обновленіемъ состава сената по третямъ. Для избранія требуется сорокалѣтній возрастъ.

Если въ составѣ французскаго сената видно стремленіе организовать представительство мѣстныхъ интересовъ, то еще ярче эта идея отражается въ организаціи верхней палаты въ Нидерландахъ. Народное представительство носитъ здѣсь названіе генеральныхъ штатовъ и раздѣляется на первую и вторую палату. Первая—верхняя палата избирается провинціальными штатами, органами мѣстнаго самоуправленія, изъ наиболѣе крупныхъ плательщиковъ налоговъ, или изъ высшихъ должностныхъ лицъ, особо указанныхъ въ законѣ, на 9 лѣтъ и обновляется по третямъ. Всего членовъ этой палаты 50. Они распредѣлены между провинціями сообразно величинѣ послѣднихъ.

Въ Бельгіи часть сенаторовъ избирается также органами мѣстнаго самоуправленія — провинціальными совѣтами. Отъ этихъ сенаторовъ не требуется ценза. Другая же часть сенаторовъ избирается тѣми же избирателями, которые имѣютъ право выборовъ въ нижнюю палату. Но для пассивнаго права выборовъ этихъ сенаторовъ установленъ довольно высокій имущественный цензъ (уплата 1,200 франковъ налога или владѣніе недвижимостью съ доходомъ въ 12,000 франковъ). Сенаторы избираются на 8 лѣтъ, но, какъ и въ

другихъ странахъ, сенатъ обновляется по частямъ, такъ, что каждые 4 года выбываетъ половина сенаторовъ.

Палаты изъ выборныхъ членовъ существуютъ также въ Швеціи и Румыніи. Особенно оригинально образованіе верхней палаты въ Норвегіи. Норвежскій парламентъ, стортингъ, выбираетъ $^1/_4$ часть своихъ членовъ въ верхнюю палату лагтингъ, остальные же $^3/_4$ образуютъ нижнюю палату — одельстингъ.

Смѣшанная система образованія верхнихъ палатъ примѣняется въ германскихъ государствахъ. Въ Австріи палата господъ (Herrenhaus) состоитъ изъ членовъ, засѣдающихъ въ ней: 1) въ силу наслѣдственнаго права, куда принадлежатъ совершеннолѣтніе принцы королевскаго дома и главы нѣкоторыхъ знатныхъ фамилій, обладающихъ крупными земельными имуществами, которымъ это право жалуется императоромъ и 2) въ силу занимаемыхъ должностей, куда относятся архіепископы и высшіе епископы и 3) въ силу пожизненнаго назначенія монарха, который даруетъ званіе члена палаты господъ лицамъ, оказавшимъ услуги государству, церкви, наукѣ или искусству. Въ Пруссіи палата господъ, организованная королевскимъ указомъ 1854 года, образуется на аналогичныхъ началахъ. Въ ней засѣдаютъ: 1) принцы королевскаго дома, но лишь въ силу призыва короля, 2) наслѣдственно — Standesherren, потомки прежде бывшихъ владѣтельныхъ князей и графовъ, а также крупные землевладѣльцы, которымъ право наслѣдственно засѣдать въ палатѣ господъ пожаловано королемъ, 3) лица, пожизненно назначаемыя королемъ, при чемъ въ числѣ ихъ назначаются занимающіе 4 важныхъ государственныхъ или придворныхъ должности. Наконецъ 4) наибольшую категорію членовъ прусской палаты господъ составляютъ пожизненно назначаемыя королемъ лица, рекомендуемыя особыми, перечисленными въ законѣ, корпораціями: союзами крупныхъ землевладѣльцевъ, союзами владѣльцевъ особыхъ недвижимыхъ имуществъ, рыцарскихъ имѣній и т. под., университетами, городами. Подобно этому, и въ другихъ германскихъ государствахъ съ двухпалатнымъ устройствомъ верхняя палата образуется изъ: 1) членовъ династіи и медіатизированныхъ князей, 2) наслѣдственныхъ членовъ, 3) членовъ, пожизненно назначаемыхъ

королемъ (обыкновенно изъ крупныхъ землевладѣльцевъ) и 4) членовъ, засѣдающихъ ex officio, въ силу занимаемыхъ ими нѣкоторыхъ высшихъ должностей.

Къ палатамъ со смѣшаннымъ составомъ принадлежитъ испанскій сенатъ. Но въ немъ, кромѣ членовъ наслѣдственныхъ и пожизненно назначаемыхъ королемъ, существуютъ еще выборные члены. Число наслѣдственныхъ и пожизненныхъ членовъ должно быть равно числу членовъ выборныхъ, каковыхъ полагается 180. Въ составъ сената входятъ: совершеннолѣтніе сыновья короля и наслѣдника престола, представители знатныхъ родовъ — испанскіе гранды, обладающіе обширными земельными имуществами (приносящими годовую ренту не менѣе 60,000 песетъ), нѣсколько лицъ, засѣдающихъ въ силу занимаемыхъ должностей и, наконецъ, лица, назначаемыя королемъ пожизненно членами сената. Выборные сенаторы избираются изъ тѣхъ же разрядовъ лицъ, изъ которыхъ возможно пожизненное королевское назначеніе (занимающихъ нѣкоторыя государственныя и церковныя должности, владѣющихъ крупнымъ имуществомъ). Избираются сенаторы на 10 лѣтъ, при чемъ половина выбываетъ черезъ 5 лѣтъ. Для пассивнаго избирательнаго права необходимо достигнуть 35 лѣтъ. Право выборовъ принадлежитъ органамъ мѣстнаго провинціальнаго самоуправленія, къ каковымъ присоединяются выборщики отъ общинныхъ совѣтовъ и крупныхъ плательщиковъ налоговъ въ городахъ. Избирательныя права принадлежатъ также университетамъ, церковнымъ и сельскохозяйственнымъ корпораціямъ. Въ составѣ этой верхней палаты мы видимъ стремленіе организовать, какъ палату государственныхъ мужей, такъ, соотвѣтственно новымъ теченіямъ, и палату представительства интересовъ, какъ мѣстныхъ, такъ и профессіональныхъ.

Наконецъ въ Даніи, изъ 66 членовъ верхней палаты 12 назначаются пожизненно королемъ, а 54 избираются, частью путемъ двухстепенныхъ выборовъ, а частью прямыми выборами—крупными плательщиками налоговъ [1]).

Нижнія палаты парламента всюду образуются путемъ выбора. Въ литературѣ существуютъ разногласія, относи-

[1]) О верхнихъ палатахъ см. Desplaces. Sénats et Chambres Hautes. 1893. Ferron. De la division du pouvoir legislatif en deux Chambres, 1885 Temperley. Senates and Upper Chambers, 1910.

тельно того, является ли избирательное право субъективнымъ правомъ индивида или государственной функціей. Въ старой литературѣ господствовало первое мнѣніе подъ вліяніемъ школы естественнаго права, нѣкоторые представители которой видѣли въ избирательномъ правѣ прирожденное право человѣка. Въ новое время нѣкоторыми учеными, главнымъ образомъ нѣмецкими, высказывается взглядъ, что избирательное право есть осуществленіе государственной функціи, а полномочія, получаемыя при этомъ гражданиномъ—ничто иное, какъ рефлексъ объективнаго государственнаго правопорядка. Но правильнѣе, какъ намъ кажется, считать, что избирательное право является однимъ изъ субъективныхъ публичныхъ правъ гражданина опредѣляемыхъ положительнымъ государственнымъ правомъ. У гражданина существуетъ притязаніе на признаніе и защиту этого права, если оно установлено законами государства, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, оно, какъ и всякое политическое право, имѣетъ характеръ и значеніе и государственной функціи, будучи отправляемо не въ личномъ интересѣ, а въ интересѣ общественномъ.

Существо депутатскихъ полномочій, обозначаемое наименованіемъ представительства, кореннымъ образомъ отличается отъ представительства въ гражданскомъ правѣ. Послѣднее основывается на довѣренности, согласно которой совершенное повѣреннымъ отъ лица довѣрителя почитается какъ бы совершеннымъ самимъ довѣрителемъ. Повѣренный обязанъ строго держаться въ границахъ данныхъ ему довѣренностью полномочій, а довѣритель всегда можетъ взять обратно свое порученіе, лишить своего представителя довѣренности или измѣнить ея содержаніе. При этомъ, довѣритель не можетъ сообщить своему повѣренному больше правъ, чѣмъ онъ самъ имѣетъ (nemo plus juris transferre potest, quam ipse habet). Что касается отношеній депутатовъ къ избирателямъ въ современныхъ представительныхъ государствахъ, то они организованы на основѣ категорическаго отрицанія всякихъ „повелительныхъ мандатовъ“ или „обязательныхъ инструкцій“, каковые, напримѣръ, существовали въ сословныхъ средневѣковыхъ собраніяхъ. Хотя депутаты избираются обычно по отдѣльнымъ избирательнымъ округамъ и на

дѣлѣ являются ставленниками извѣстныхъ партій, но право современныхъ государствъ устанавливаетъ, что они почитаются представителями всего народа и не подлежатъ отчету и отвѣтственности въ отношеніи своихъ избирателей. Обязательства ихъ въ отношеніи послѣднихъ не могутъ имѣть никакого юридическаго значенія. При представительствѣ въ публичномъ правѣ депутатамъ передается осуществленіе правъ государственной власти, при томъ въ такомъ размѣрѣ и видѣ, каковыхъ сами избиратели не имѣютъ. Итакъ, юридически депутатъ не представитель своихъ избирателей, а членъ народнаго представительства, учрежденія, представляющаго потребности и стремленія населенія, дѣйствующаго въ интересахъ этого населенія въ цѣломъ и осуществляющаго опредѣленныя функціи государственной власти, отведенныя въ его компетенцію законодательствомъ государства.

Переходя къ вопросу объ организаціи выборовъ, необходимо прежде всего остановиться на различіи всеобщаго и ограниченнаго избирательнаго права. Понятіе всеобщаго избирательнаго права, принятое современнымъ законодательствомъ и наукой, не обозначаетъ распространенія избирательныхъ правъ на все населеніе государства. Обыкновенно избирательныхъ правъ лишены иностранцы, несовершеннолѣтніе, лица, осужденныя за извѣстныя преступленія, въ большинствѣ государствъ избирательныхъ правъ не имѣютъ женщины [1]), и, тѣмъ не менѣе, избирательное право носитъ наименованіе всеобщаго, если только оно не ограничено какимъ либо цензомъ. Всеобщее избирательное право впервые было введено во Франціи въ 1848 г. Въ томъ же году оно было принято въ Швейцаріи, затѣмъ въ Германской имперіи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и постепенно проникло въ законодательство большинства государствъ [2]).

[1]) Избирательное право предоставлено женщинамъ: въ Норвегіи, Даніи, Португаліи, въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки и въ нѣкоторыхъ колоніяхъ Англіи, а также въ Россіи при выборахъ въ финляндскій сеймъ.

[2]) Всеобщее избирательное право, кромѣ указанныхъ государствъ, принято въ Греціи, Даніи, Испаніи, Норвегіи, Швеціи (съ 1907 г.), Болгаріи Всеобщее неравное избирательное право существуетъ въ Австріи, Пруссіи и нѣкоторыхъ другихъ германскихъ государствахъ, а также въ Бельгіи.

Въ прежнее время большинство ученыхъ высказывалось противъ всеобщаго избирательнаго права. За извѣстный имущественный цензъ для избирателеи въ парламентъ стояли такіе извѣстные либеральные писатели, какъ французскій ученый Бенжаменъ Констанъ и англійскій Джонъ Стюартъ Милль, а въ Германіи Роттекъ и Дальманъ. Въ старой литературѣ нерѣдко высказывался взглядъ, что избирательными правами должны пользоваться только тѣ граждане, которые уплачиваютъ прямые государственные налоги. Неся извѣстныя тяготы на пользу государства, они являются заинтересованными въ государственныхъ дѣлахъ, а потому должны участвовать въ управленіи государствомъ. Но теперь этотъ взглядъ оставленъ, такъ какъ признается, что и граждане, не платящіе прямыхъ налоговъ, несутъ рядъ обязанностей въ отношеніи государства. Они платятъ косвенные налоги на предметы потребленія, отправляютъ различныя государственныя повинности, и отрицать ихъ заинтересованность въ вопросахъ государственной жизни трудно. Съ строго теоретической точки зрѣнія въ настоящее время обыкновенно признаютъ наиболѣе справедливымъ признаніе за каждымъ гражданиномъ права участія въ управленіи государствомъ, и возраженія противъ всеобщаго избирательнаго права въ новое время выставляются съ точки зрѣнія практической, съ точки зрѣнія его пользы и цѣлесообразности. Имущественный цензъ защищается нѣкоторыми учеными на основѣ тѣхъ соображеній, что извѣстная обезпеченность обычно служитъ основаніемъ и извѣстной культурности. При распространеніи избирательнаго права на широкіе круги населенія интеллигентное меньшинство легко можетъ быть подавлено большинствомъ мало развитыхъ избирателей, которые, въ свою очередь, легко могутъ подпадать подъ различныя вліянія экономическаго, религіознаго характера, подчиняться давленіямъ со стороны административныхъ органовъ и партійныхъ организацій. Эти опасенія тѣмъ болѣе имѣютъ основаній, чѣмъ невѣжественнѣе масса населенія и чѣмъ менѣе она политически воспитана [1]).

[1]) Георгъ Мейеръ, лучшій изслѣдователь вопросовъ избирательнаго права, говоритъ, что „всеобщее избирательное право широко распахиваетъ дверь передъ демагогіей“. Мейеръ. Избирательное право, рус.

Ограниченное избирательное право на основѣ сравнительно небольшого имущественнаго ценза существуетъ въ Англіи. Оно организовано тамъ тремя послѣдовательными реформами: 1832, 1867 и 1884 г. г До закона 1832 года избирательное право въ графствахъ основывалось на законѣ 1430 года, изданномъ при Генрихѣ VI, по которому его имѣли только собственники земли, приносящей не менѣе 40 шиллинговъ дохода въ годъ. Въ городахъ же избирательное право основывалось на различныхъ хартіяхъ, даровавшихся этимъ городамъ королями, и старыхъ обычаяхъ, и въ большинствѣ городовъ принадлежало небольшому кругу лицъ: или крупнымъ собственникамъ въ городахъ, или городскимъ совѣтамъ, органамъ городского самоуправленія. При этомъ, въ виду того, что, начиная съ Карла II, короли перестали жаловать отдѣльнымъ мѣстностямъ право

пер., кн. I, 1906 г., кн. II, 1905 г., см. кн II, стр. 10. Мейеръ высказывается, однако, за всеобщее избирательное право, исходя изъ тѣхъ соображеній, что лишеніе низшихъ рабочихъ классовъ этого права, порождая и поддерживая среди нихъ недовольство, является источникомъ смутъ въ государствѣ. Италіанскій ученый Орландо (Принципы констит. права, стр. 62 и сл.), признавая всеобщее избирательное право вытекающимъ изъ природы представительнаго государства, полагаетъ, что ограниченія его на основѣ имущественнаго или образовательнаго ценза иногда бываютъ необходимы и полезны для интересовъ государства. Г Мейеръ (кн. II, стр. 37) высказывается противъ предоставленія женщинамъ избирательныхъ правъ на основѣ соображеній: 1) что женщина предназначена природой къ семейной, а не къ общественной жизни, 2) что она подчиняется больше чувству, чѣмъ разуму, и введеніе ея въ политическую жизнь съ ея борьбой партій только обострило бы послѣднюю и было бы вредно для взаимныхъ отношеній мужчинъ и женщинъ и 3) что, при несамостоятельности женскаго характера, избирательныя права женщинъ только усилили бы голоса ихъ мужей или близкихъ родственниковъ, а также часто клерикальныхъ партій. Противъ избирательныхъ правъ женщинъ рѣшительно высказывается и знаменитый французскій ученый Эсмэнъ, полагающій, что сообщеніе женщинамъ политическихъ правъ противорѣчитъ закону раздѣленія труда между полами и утверждающій, что введеніе женщинъ въ общественную жизнь должно внести элементъ смуты въ политическую организацію современныхъ обществъ. См. его конст. право (стр. 158, нѣсколько подробнѣе въ новомъ рус. пер. подъ ред. Бера, 1909 г., стр. 238). Насколько справедливы эти утвержденія, точно также какъ, насколько вѣрны противуположныя воззрѣнія ряда менѣе извѣстныхъ, но болѣе многочисленныхъ въ новое время, защитниковъ избирательныхъ правъ женщинъ, опредѣленно рѣшить еще нельзя.

посылать депутатовъ въ парламентъ, постепенно образовалось крайнее неравенство избирательныхъ округовъ, и тогда какъ нѣкоторыя мелкія городскія общины (такъ называемыя „гнилыя мѣстечки“) посылали нѣсколькихъ депутатовъ (при чемъ нерѣдко торговали своими голосами или избирали депутатовъ подъ давленіемъ какого - либо вліятельнаго мѣстнаго лорда), рядъ большихъ промышленныхъ центровъ, развившихся въ болѣе позднюю эпоху, былъ вовсе лишенъ права избранія депутатовъ.

Первый билль о реформѣ, такъ называемый билль Русель-Грея (по имени проведшихъ его политическихъ дѣятелей) лишилъ цѣлый рядъ „гнилыхъ мѣстечекъ“ избирательныхъ правъ въ парламентъ и даровалъ эти права такимъ большимъ городамъ, какъ Манчестеръ, Ливерпуль и т. под. Избирательными правами въ графствахъ, кромѣ собственниковъ земли, были надѣлены также и фермеры, арендаторы, при этомъ долгосрочные арендаторы, когда земля, ими арендуемая, приносила не менѣе 10 ф. ст. дохода въ годъ, а краткосрочные, когда она приносила не менѣе 50 ф. ст. годового дохода [1]). Въ городахъ избирательныя права были даны всѣмъ, занимавшимъ домъ, лавку или иное недвижимое имущество съ годовымъ доходомъ не менѣе 10 ф. ст. Эта реформа сообщила избирательныя права среднему земледѣльческому и промышленному классу, но обошла вовсе рабочіе классы, среди которыхъ начало возникать недовольство по этому поводу, выразившееся въ такъ называемомъ движеніи „чартистовъ“. Чартисты требовали, кромѣ различныхъ экономическихъ реформъ, хартіи, которая установила бы всеобщее избирательное право, равенство избирательныхъ округовъ, годичный срокъ созыва парламента и вознагражденіе депутатамъ. Движеніе это, выразившись въ рядѣ собраній, петицій парламенту и безпорядковъ, не привело къ непосредственнымъ результатамъ, но, можно думать, не осталось безъ нѣкотораго вліянія на вторую реформу избирательнаго права. Первая реформа была проведена либеральной партіей виговъ. За осуществленіе второй взялось консервативное торійское

---

[1]) Послѣднее условіе было принято по предложенію лорда Чандоса и носитъ названіе „поправки Чандоса“.

министерство, во главѣ котораго стоялъ Дизраэли. Закономъ 1867 года въ графствахъ цензъ для собственниковъ и долгосрочныхъ арендаторовъ былъ понижен до 5 ф. ст. годового дохода, но центръ тяжести этой реформы лежалъ въ предоставленіи избирательныхъ правъ всякому, нанимающему въ городѣ квартиру, стоимостью безъ мебели 10 ф. ст. въ годъ. Это существенно увеличило количество городскихъ избирателей и дало избирательныя права городскому рабочему классу. Въ 1884 году вождемъ виговъ Гладстономъ проводится „актъ о народномъ представительствѣ", завершившій собой реформы въ области избирательнаго права. Было произведено новое перераспредѣленіе избирательныхъ округовъ (такимъ образомъ, чтобы на округъ приходилось приблизительно около 54,000 избирателей), и право быть избирателемъ по квартирному цензу было распространено и на сельскихъ жителей. Основой ценза въ Англіи, при всемъ его разнообразіи, является въ настоящее время наемъ помѣщенія съ годовой стоимостью 10 фунтовъ стерлинговъ, такъ какъ лица, обладающія другими цензами, обыкновенно имѣютъ и этотъ, такъ сказать, минимальный цензъ [1]).

Ограниченное избирательное право на основѣ имущественнаго ценза существуетъ въ настоящее время, кромѣ Англіи, въ Венгріи, Италіи, Нидерландахъ и нѣкоторыхъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ. Всюду этотъ цензъ не высокъ [2]).

Кромѣ имущественнаго ценза, въ нѣкоторыхъ странахъ существуетъ образовательный цензъ. Онъ имѣетъ двѣ разновидности: 1) или требуется грамотность отъ избирателей, и неграмотные вовсе не получаютъ избирательныхъ правъ, или требуется особое высшее или спеціальное образованіе, и избиратели, его имѣющіе, освобождаются отъ

[1]) Болѣе подробное изложеніе основъ англійскаго избирательнаго права см. у Мейера, а также Лоуэлль. Государственный строй Англіи, рус. пер., М., 1915 г., т. I, стр. 225 и сл.

[2]) По венгерскому закону 1848 года съ измѣненіями 1874 года требуется владѣніе недвижимостью опредѣленной стоимости или уплата налоговъ. Въ Нидерландахъ избирательныя права, кромѣ владѣльцевъ недвижимости, имѣютъ, занимающіе отдѣльную квартиру или состоящіе на службѣ государственной и общественной, а также получающіе пенсію. Въ Италіи требуется уплата налоговъ 19 лиръ 80 чентезимовъ въ годъ

требованія ценза, установленнаго для другихъ избирателей. Первая система существуетъ въ Италіи. До закона 1912 г. каждый избиратель долженъ былъ умѣть читать и писать. Въ настоящее же время грамотность требуется только отъ недостигшихъ тридцатилѣтняго возраста. Лица же, коимъ больше 30 лѣтъ, а также всѣ отбывшіе воинскую повинность освобождаются отъ условія быть непремѣнно грамотными. Система освобожденія избирателей отъ ценза въ силу полученія ими образовательныхъ дипломовъ (т. наз. capacités) принята въ Нидерландахъ и въ Венгріи, гдѣ инженеры, врачи, адвокаты и рядъ лицъ, получившихъ различные другіе дипломы, имѣютъ избирательныя права, не обладая имущественнымъ цензомъ.

Обыкновенно устанавливается также требованіе для полученія избирательныхъ правъ прожить опредѣленный срокъ въ мѣстности, гдѣ избиратель осуществляетъ свои права (1 годъ или $^1/_2$ года). Это требованіе называется иногда цензомъ осѣдлости. Имъ можетъ быть произведено существенное ограниченіе избирательныхъ правъ, если срокъ пребыванія устанавливается слишкомъ продолжительный, какъ напримѣръ, это было во Франціи, когда закономъ 1850 года было установлено требованіе непрерывнаго трехлѣтняго проживанія въ мѣстѣ выборовъ [1]).

Во многихъ государствахъ избирательными правами не пользуются военные, дабы не вовлекать армію въ политическую борьбу и не подрывать дисциплины, въ нѣкоторыхъ государствахъ, напримѣръ въ Италіи и Швейцаріи, избирательныхъ правъ лишено духовенство.

Кромѣ условій подданства [2]), мужского пола, неопороченности, въ нѣкоторыхъ государствахъ лишаются избирательныхъ правъ лица, пользующіяся благотворительностью изъ общественныхъ средствъ, находящіяся подъ опекой и имѣющія контракты съ правительствомъ. Наконецъ, какъ для права избирать, такъ называемаго, активнаго избирательнаго права, такъ и для права быть избраннымъ— пассивнаго избирательнаго права устанавливается

[1]) Ценза осѣдлости не существуетъ вовсе въ Германіи для выборовъ въ рейхстагъ.

[2]) Въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки избирательныя права предоставляются и иностранцамъ, постоянно живущимъ въ штатѣ

извѣстный возрастъ, причемъ для пассивнаго избирательнаго права онъ иногда бываетъ выше, чѣмъ для активнаго [1]).

Въ отдѣльныхъ государствахъ для пассивнаго избирательнаго права устанавливаются нѣкоторыя особыя условія. Въ Америкѣ избираемый долженъ жить въ предѣлахъ избирательнаго округа, въ Болгаріи для пассивнаго избирательнаго права требуется грамотность. Но по большей части условія активнаго и пассивнаго избирательнаго права совпадаютъ. Въ Англіи особыя цензовыя условія для пассивнаго избирательнаго права отмѣнены были въ 1858 году. Въ нѣкоторыхъ странахъ не могутъ быть избираемы чиновники. Въ Англіи нѣкоторые чиновники вовсе не могутъ быть избираемы, другіе же, будучи избраны, разъ получатъ новое назначеніе, должны подлежать переизбранію. На континентѣ существуютъ двѣ системы: нѣмецкая и французская. По первой чиновники могутъ быть избираемы и не требуется особаго отпуска или разрѣшенія отъ ихъ начальства. Кромѣ Германіи, она примѣняется въ Австріи, Швейцаріи и Скандинавскихъ странахъ. По второй чиновники, занимающіе должность съ опредѣленнымъ жалованіемъ, должны оставить ее въ случаѣ выбора ихъ въ парламентъ (исключеніе дѣлается для должностей министровъ, пословъ и нѣкоторыхъ другихъ, особо указанныхъ въ законѣ, немногочисленныхъ должностей). Кромѣ Франціи, эта система дѣйствуетъ въ Бельгіи, Испаніи, Италіи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ.

Что касается неравнаго избирательнаго права, то оно осуществляется въ трехъ главныхъ видахъ: 1) такъ называемаго плюральнаго, множественнаго избирательнаго права, 2) классовой системы выборовъ и 3) системы выборовъ по куріямъ.

---

[1]) Въ Венгріи и Швейцаріи для активнаго избирательнаго права установленъ 20-лѣтній возрастъ, во Франціи, Англіи, Италіи, Соединенныхъ Штатахъ—возрастъ въ 21 годъ, въ Пруссіи и Австріи 24, въ Германіи и большинствѣ германскихъ государствъ, а также въ Бельгіи, Нидерландахъ, Испаніи и Норвегіи—25, въ Даніи 30 лѣтъ. Для пассивнаго права въ Австріи, Италіи, и Нидерландахъ требуется 30 лѣтъ, во Франціи 25. Въ Даніи для избираемости установленъ меньшій возрастъ, чѣмъ для права выборовъ, именно 25 лѣтъ. Въ другихъ государствахъ возрастъ для активнаго и пассивнаго права одинаковъ.

Плюральная система [1]) существуетъ въ Бельгіи, гдѣ она была введена закономъ 1893 года, установившимъ всеобщее избирательное право. Проведенію ея особенно содѣйствовалъ профессоръ Лувенскаго университета Альбертъ Ниссенъ. Каждый гражданинъ, достигшій 25 лѣтъ, имѣетъ избирательное право, но нѣкоторымъ гражданамъ даются дополнительные голоса. Одинъ дополнительный голосъ дается: 1) гражданамъ, достигшимъ 35 лѣтъ и при томъ женатымъ или вдовымъ, имѣющимъ дѣтей и платящимъ 5 франковъ налога въ годъ, а также 2) гражданамъ, владѣющимъ имуществомъ стоимостью въ 2000 фр. или капиталомъ, приносящимъ 100 фр. ежегоднаго дохода. Два дополнительныхъ голоса предоставляются гражданамъ, имѣющимъ дипломы высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній или занимающимъ извѣстныя должности, предполагающія полученіе соотвѣтствующаго образованія. Никто не можетъ имѣть болѣе 3 голосовъ. Этотъ законъ даетъ, такимъ образомъ, два голоса главамъ семействъ и лицамъ наиболѣе обезпеченнымъ и три голоса лицамъ образованнымъ. Система плюральнаго избирательнаго права имѣла серьезныхъ защитниковъ. Горячимъ приверженцемъ ея былъ Джонъ Стюартъ Милль, думавшій такимъ путемъ обезпечить вліяніе на выборы образованнаго меньшинства, и за нее высказывался нѣмецкій государствовѣдъ Блюнчли, считавшій справедливымъ дать главамъ семействъ нѣсколько голосовъ, въ качествѣ представителей ихъ домочадцевъ [2]). Но новые ученые, напримѣръ Эсменъ во Франціи и Георгъ Мейеръ и Еллинекъ въ Германіи, не раздѣляютъ этихъ взглядовъ и полагаютъ, что въ существѣ плюральное избирательное право въ замаскированномъ видѣ стремится къ

[1]) Въ Англіи избиратели, обладающіе цензомъ въ нѣсколькихъ избирательныхъ округахъ, имѣютъ право голоса во всѣхъ этихъ округахъ, и, такимъ образомъ, здѣсь также въ извѣстныхъ случаяхъ получается нѣсколько голосовъ у одного избирателя. Къ отмѣнѣ этого правила стремится либеральная партія, выставляющая принципъ. „одинъ человѣкъ—одинъ голосъ“.

[2]) Извѣстный французскій писатель Флоберъ писалъ Жоржъ Зандъ, защищая идею множественнаго избирательнаго права: „Я навѣрно стою двадцати базарныхъ избирателей. Деньги, умъ, даже порода—должны быть приняты въ расчетъ. До сихъ же поръ я вижу только одну силу—число“.

тому-же, что и цензовое: ограниченію вліянія на выборы низшихъ слоевъ населенія, а потому противъ него могутъ быть выставлены всѣ тѣ же возраженія, которыя высказывались противъ послѣдняго. Надо согласиться, однако, что эта система можетъ быть признана весьма цѣлесообразной, какъ переходная отъ цензового ко всеобщему избирательному праву. Такъ смотритъ на бельгійскую систему Еллинекъ [1]).

Классовая система избирательнаго права существуетъ въ Пруссіи. Она была введена тамъ еще въ 1849 году и нѣсколько реформирована въ 90-хъ годахъ. Всѣ избиратели по этой системѣ раздѣляются на три класса, въ зависимости отъ суммы платимыхъ ими налоговъ, такимъ образомъ, что въ каждомъ избирательномъ округѣ въ первый классъ относятся лица, уплачивающія $^1/_3$ всѣхъ государственныхъ и общинныхъ налоговъ, во второй — уплачивающія другую $^1/_3$ и въ третій—всѣ остальные, даже и не уплачивающія вовсе налоговъ, такъ что установлена всеобщая, но далеко не равная подача голосовъ. Каждый классъ избираетъ одинаковое число выборщиковъ, избирающихъ членовъ ландтага, прусской нижней палаты, но количество избирателей въ каждомъ классѣ весьма различно. Въ первомъ классѣ обыкновенно оказывается ничтожное число крупныхъ плательщиковъ налоговъ; въ большихъ центрахъ этотъ классъ иногда состоитъ всего изъ одного или двухъ избирателей. Случается, что министры и самъ имперскій канцлеръ, въ виду того, что раздѣленіе избирателей по классамъ происходитъ по избирательнымъ округамъ, проживая въ округахъ Берлина, населенныхъ богачами, попадаютъ во второй, а иногда даже и въ третій классъ. Трехклассная прусская система является наиболѣе яркимъ выраженіемъ, такъ называемыхъ, плутократическихъ началъ, господства капитала. Допуская къ выборамъ широкіе круги населенія, она даетъ имъ ничтожное вліяніе на выборы, такъ какъ они избираютъ всего $^1/_3$ выборщиковъ, тогда какъ незначительное число крупныхъ плательщиковъ налоговъ перваго и второго класса избираетъ $^2/_3$ ихъ.

---

[1]) См. интересную брошюру Еллинека. Множественное избирательное право, рус. пер., М., 1906 г., стр. 39.

Бисмаркъ назвалъ прусскую трехклассную систему выборовъ „самой неразумной и жалкой системой“. Но у этой системы имѣются и защитники. Наиболѣе извѣстнымъ изъ нихъ былъ Гнейстъ, въ спеціальной статьѣ доказывавшій, что она является отраженіемъ раздѣленія всякаго общества на три класса: состоятельныхъ, среднихъ классовъ и низшихъ рабочихъ классовъ [1]). Возражая на это, Георгъ Мейеръ указываетъ, что на дѣлѣ въ Пруссіи первый разрядъ избирателей состоитъ изъ очень богатыхъ людей, второй—просто богатыхъ, а средніе и низшіе классы всѣ объединяются въ третьемъ разрядѣ. Трехклассная система защищалась иногда на томъ основаніи, что она степень участія въ выборахъ ставитъ въ соотвѣтствіе съ размѣрами обязанностей, лежащихъ на гражданахъ въ отношеніи къ государству, по принципу „равныя обязанности—равныя права“, но эти обязанности она совершенно неправильно понимаетъ какъ только уплату прямыхъ налоговъ, забывая налоги косвенные и различныя личныя повинности—воинскую и другія. Нѣкоторые ученые выступали, наконецъ, за классовую систему, исходя изъ соображенія, что она, въ отличіе отъ системы выборовъ съ раздѣленіемъ избирателей по округамъ только на основаніи числа ихъ, системы, называемой иногда „механической“, принимаетъ во вниманіе группировку населенія по болѣе или менѣе одинаковому положенію лицъ въ обществѣ и является попыткой дать представительство особымъ интересамъ этихъ отдѣльныхъ группъ, будучи, такимъ образомъ, одною изъ системъ, такъ называемыхъ, „органическихъ“ выборовъ. Но классовая система и въ этомъ отношеніи должна быть признана несовершенной, такъ какъ имѣетъ въ виду раздѣленіе населенія исключительно лишь въ зависимости отъ богатства

Болѣе соотвѣтствуетъ идеѣ органическихъ выборовъ и представительства интересовъ отдѣльныхъ общественныхъ классовъ система, существовавшая въ Австріи до 1907 года для выборовъ въ нижнюю палату парламента, носящаго въ Австріи названіе рейхсрата. Эта система, называемая „ку-

[1]) Gneist. Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlsystem, 1894

ріальной", состояла въ томъ, что избиратели раздѣлялись на четыре куріи: 1) крупныхъ землевладѣльцевъ, 2) городовъ, 3) торговыхъ и промышленныхъ палатъ и 4) сельскихъ обществъ. Цензъ въ разныхъ куріяхъ былъ различный. Въ куріи крупныхъ землевладѣльцевъ избирательными правами пользовались и женщины, но могли осуществлять ихъ только черезъ представителей. Въ 1896 году была прибавлена еще пятая курія „всеобщаго избирательнаго права", въ которой пользовались избирательными правами также и лица, принадлежавшія къ первымъ четыремъ куріямъ, имѣя, такимъ образомъ, своеобразное множественное избирательное право. Отъ землевладѣльцевъ избиралось 85 членовъ рейхсрата, отъ городовъ—118, отъ торговыхъ и промышленныхъ палатъ—21, отъ сельской куріи—129 и отъ общей куріи—72.

Органическая система, въ видѣ системы представительства интересовъ, имѣетъ довольно много защитниковъ. За нее высказывались прежде всего ученые историческаго направленія, видѣвшіе въ ней какъ бы извѣстное преемственное развитіе началъ средневѣковаго представительства. По мнѣнію ихъ, какъ члены средневѣковаго сейма не являлись представителями безличной массы людей, живущихъ въ одномъ мѣстѣ, а представляли интересы органическихъ общественныхъ союзовъ, каковыми въ ту эпоху являлись сословія, такъ и въ новое время члены парламента должны избираться различными классами, въ какіе теперь группируется населеніе, а именно: профессіональными земледѣльческими, торговыми, рабочими классами, представляя особые интересы этихъ соціальныхъ группъ. Первое время по введеніи на континентѣ Западной Европы новаго представительнаго устройства нѣкоторые ученые, какъ напримѣръ Шталь, даже высказывались за организацію представительства интересовъ на сословныхъ началахъ. Но затѣмъ, въ виду паденія сословнаго строя, такая организація уже не встрѣчаетъ сочувствія. За организацію же представительства интересовъ классовъ, исторически развившихся въ современныхъ государствахъ на основѣ общности занятій, высказывается рядъ ученыхъ разныхъ странъ. Въ Германіи ея приверженцами могутъ быть признаны Моль и Блюнчли, въ Бельгіи ее отстаи-

валъ Прэнсъ [1]) и во Франціи особенно горячо выступалъ въ ея защиту Бенуа [2]). Противниками этой системы являются Эсменъ во Франціи и Георгъ Мейеръ въ Германіи. Они считаютъ, что она противорѣчитъ существу и задачамъ народнаго представительства, которое должно представлять не отдѣльныя части населенія, а весь народъ въ цѣломъ. Мейеръ говоритъ, что въ борьбѣ между хозяйственными элементами государство должно оставаться нейтральнымъ и полагаетъ, что особенно въ новое время, когда экономическіе интересы и такъ все болѣе и болѣе выступаютъ на первый планъ въ государственной жизни, давать имъ особое значеніе путемъ профессіональнаго представительства не слѣдуетъ. Эсменъ отвергаетъ эту систему главнымъ образомъ на томъ основаніи, что она противорѣчитъ, по его мнѣнію, принципу народнаго суверенитета. Эта система, какъ и система множественнаго вотума, является однимъ изъ коррективовъ всеобщаго избирательнаго права. Въ качествѣ такового корректива, она примѣняется, напримѣръ, въ Испаніи, гдѣ, кромѣ избранія депутатовъ въ избирательныхъ округахъ, по 1 депутату на 50.000 жителей путемъ всеобщаго голосованія, существуетъ еще избраніе особыми куріями профессіональнаго характера: университетами, торговыми и промышленными палатами, обществами сельскаго хозяйства, каковыми въ своей средѣ избирается по 1 депутату на 5000 избирателей. Въ Австріи, хотя старая система курій была уничтожена закономъ 26 января 1907 года, введшимъ всеобщее избирательное право, организація выборовъ такова, что установлены особые „городскіе“ и „сельскіе“ округа, а главное, примѣнена система „національнаго разселенія“ или „національныхъ курій“, по которой округа, посылающіе депутатовъ, раздѣляются по національности избирателей, при чемъ въ законѣ эти округа по своей населенности опредѣляются такимъ образомъ, что одни избираютъ депутата на 100,000 жителей и болѣе, другіе же на 25,000 Такимъ неравнымъ избирательнымъ правомъ

---

[1]) Прэнсъ. Организація свободы и общественный долгъ, рус. пер., 1897 г

[2]) Benoist. La crise de l'état moderne, 1897 г., также Дюги, см. особ. его сочиненіе Социальное право, индивидуальное право и преобразованіе государства, рус. пер., М, 1909 г.

искусственно достигается увеличеніе вліянія на выборы нѣмецкаго населенія и уменьшеніе вліянія населенія славянскаго.

Неравенство избирательнаго права вообще всегда получается при неравенствѣ избирательныхъ округовъ, на которые раздѣляется страна для выборовъ. Обыкновенно устанавливается, что 1 депутатъ избирается на 50,000, на 100,000 жителей и т. д., и въ зависимости отъ этого создаются округа, принаравливающіеся обычно къ административнымъ дѣленіямъ страны. Но, такъ какъ населеніе не остается неизмѣннымъ, то съ теченіемъ времени, если не производится перераспредѣленіе округовъ, создается неравенство избирательныхъ правъ ихъ жителей. Это особенно отмѣчалось въ отношеніи Германской имперіи, гдѣ съ сильнымъ ростомъ городского населенія, при неизмѣнности округовъ, въ сельскихъ мѣстностяхъ 1 депутатъ приходится на гораздо меньшее число жителей, чѣмъ въ городскихъ. Для избѣжанія этого во Франціи существуетъ правило, требующее періодическаго измѣненія округовъ послѣ каждой переписи.

Иногда неравенство округовъ создается искусственно изъ политическихъ цѣлей партіей, желающей закрѣпить за собою вліяніе на выборы. Въ этихъ случаяхъ создаются округа причудливыхъ очертаній, имѣющіе цѣлью создать группировку избирателей такимъ образомъ, чтобы ослабить возможность выборовъ депутатовъ одного направленія и усилить возможность выборовъ депутатовъ другого направленія. Эта, такъ называемая, „избирательная геометрія“ особенно распространена въ штатахъ Сѣверной Америки, гдѣ, по имени одного политическаго дѣятеля, особенно искуснаго въ ея примѣненіи, она получила названіе „Герримандеръ“ [1]).

Въ отношеніи производства выборовъ надо различать: 1) выборы единоличные и по списку, 2) открытую или тайную подачу голосовъ, 3) прямые и косвенные выборы. По системѣ

[1]) Брайсъ. Американская республика, т. I, стр. 135 прим. 2, разсказываетъ, что когда Gerry, вождь демократической партіи въ штатѣ Массачузетсъ, составилъ передъ выборами новое распредѣленіе округовъ, одинъ извѣстный артистъ, войдя къ издателю, у котораго висѣлъ планъ этого распредѣленія, поразился особенно видомъ одного округа, имѣвшаго форму ящерицы, и воскликнулъ: „онъ имѣетъ видъ саламандры!“ „Лучше скажите, что это Gerrimander“, — возразилъ издатель. Съ тѣхъ поръ это названіе вошло въ употребленіе.

единоличныхъ выборовъ (scrutin individuel или uninominal) обыкновенно въ округѣ избирается одинъ депутатъ, но если ихъ избирается и нѣсколько, избиратели подаютъ голосъ за каждаго въ отдѣльности. По системѣ выборовъ по списку (scrutin de liste) въ округѣ избирается нѣсколько лицъ, при чемъ голосованіе ведется за цѣлый списокъ кандидатовъ сразу. Какъ достоинство этой послѣдней системы выставляется, что при ней бо̀льшее значеніе будутъ имѣть не узкіе мѣстные интересы, а болѣе широкіе политическіе интересы страны. Но на дѣлѣ она ведетъ къ усиленію партійныхъ вліяній на выборы, такъ какъ списки составляются обычно партіями. Избирателю трудно разобраться во всѣхъ кандидатахъ, выставляемыхъ партіями, и обычно при этой системѣ голосуютъ за списокъ, во главѣ котораго стоитъ какой-либо выдающійся дѣятель, и этотъ кандидатъ (la tête de liste) проводитъ за собою рядъ партійныхъ единомышленниковъ, которые никогда не были бы выбраны при системѣ единоличныхъ выборовъ.

За эту систему стоитъ Дюги, но ее категорически осуждаютъ Эсменъ и Георгъ Мейеръ. На практикѣ огромное большинство государствъ установило единоличные выборы. Выборы по спискамъ примѣняются въ исключительныхъ случаяхъ: въ отдѣльныхъ округахъ Испаніи, или въ соединеніи съ системами представительства меньшинства и пропорціональнаго представительства (Бельгія, Швейцарія, Данія и нѣкоторыя другія страны) [1]).

Обычно въ настоящее время выборы тайные. Они производятся путемъ подачи записокъ, при чемъ для бо̀льшаго сохраненія тайны нерѣдко устанавливается правило, чтобы эти записки подавались въ плотныхъ закрытыхъ конвертахъ одинаковаго формата, и для заполненія ихъ въ мѣстахъ подачи голоса отводятся особыя изолированныя помѣщенія. Въ нѣ-

[1]) Во Франціи въ различныхъ конституціяхъ постоянно переходили отъ выборовъ единоличныхъ къ выборамъ по списку. При основаніи третьей республики въ 1875 году была принята система одноименныхъ выборовъ, въ 1885 году она была замѣнена выборами по списку, но подъ вліяніемъ избирательныхъ маневровъ генерала Буланже, который выставлялъ свою кандидатуру въ рядѣ округовъ и былъ во многихъ избранъ, чѣмъ очень усилилъ свою популярность, въ 1889 году снова вернулись къ системѣ одноименнаго встума, при чемъ было проведено запрещеніе выставлять кандидатуру въ нѣсколькихъ избирательныхъ округахъ.

которыхъ небольшихъ государствахъ (Греціи и Сербіи) примѣняется система баллотированія шарами. Тайная подача голосовъ послѣ нѣкоторыхъ колебаній устанавливается во Франціи еще со временъ директоріи и принимается затѣмъ огромнымъ большинствомъ государствъ. Открытая подача голосовъ примѣнялась долгое время въ Англіи. Она была подробно опредѣлена еще закономъ 1430 года, по которому выборы производились путемъ поднятія рукъ, а въ случаѣ неясности результатовъ производилась устная подача голосовъ съ занесеніемъ въ протоколъ. Этотъ порядокъ существовалъ въ Англіи до 1872 года, когда былъ замѣненъ тайнымъ голосованіемъ. Открытая подача голосовъ въ настоящее время существуетъ лишь въ Пруссіи, нѣкоторыхъ небольшихъ германскихъ государствахъ, въ Венгріи (путемъ отмѣтокъ въ особомъ протоколѣ) и въ Даніи (путемъ поднятія рукъ, но при этомъ каждый избиратель можетъ потребовать поименной устной подачи голосовъ съ занесеніемъ въ протоколъ).

Нѣкоторые писатели, напримѣръ, Милль, Георгъ Мейеръ, осуждаютъ тайную подачу голосовъ, на томъ основаніи, что она потворствуетъ дурнымъ страстямъ гражданъ. Политическая дѣятельность, по ихъ мнѣнію, должна происходить всегда гласно, избиратель долженъ имѣть мужество открыто высказаться за желательнаго ему кандидата.

Защитники тайной подачи голосовъ указываютъ на то, что при этой системѣ обезпечивается бо̀льшая свобода выборовъ, независимость голосованія, и что она охраняетъ зависимые элементы населенія, существенно ослабляя возможное давленіе на выборы, какъ правительственныхъ органовъ, такъ и экономически сильныхъ классовъ.

Прямыми выборы являются тогда, когда избиратели непосредственно избираютъ депутата, когда же они выбираютъ лицъ, которымъ затѣмъ поручается выборъ депутатовъ— выборы будутъ косвенными или степенными. Они могутъ быть двухстепенными (когда избиратели избираютъ выборщиковъ, а тѣ депутатовъ) и многостепенными (напримѣръ трехстепенными, когда избираются уполномоченные, ими— выборщики, а затѣмъ послѣдними — депутаты, четырехстепенными и т. д.).

Въ настоящее время въ большинствѣ государствъ при-

мѣняется система прямыхъ выборовъ. Косвенные выборы существуютъ для нижнихъ палатъ въ Пруссіи, Баваріи и нѣкоторыхъ другихъ германскихъ государствахъ, а также въ нѣкоторыхъ государствахъ при выборахъ въ верхнія палаты. Большинство ученыхъ высказывается за прямые выборы на томъ основаніи, что косвенные понижаютъ интересъ къ выборамъ и уменьшаютъ количество принимающихъ въ нихъ участіе. Указывается также, что нерѣдко косвенные выборы превращаются въ формальность, какъ это имѣетъ мѣсто, напримѣръ, при выборахъ президента Сѣверо-Американскихъ Штатовъ, и выборщики являются лишь простыми передатчиками воли ихъ избирателей. Но для страны съ малымъ развитіемъ образованія и малымъ политическимъ опытомъ доводы защитниковъ косвенной подачи голосовъ не могутъ не имѣть значенія. Масса, мало способная выбрать депутата, скорѣе, какъ думаютъ нѣкоторые ученые, можетъ съ пользой для дѣла указать хорошо извѣстныхъ ей лицъ, которымъ она вѣритъ, что они произведутъ хорошій выборъ [1]).

Для установленія правъ избирателей ведутся избирательные списки, куда вносятся всѣ лица, имѣющія право голоса. Существуютъ двѣ системы: постоянныхъ и спеціальныхъ списковъ. Постоянные списки, ежегодно исправляемые, существуютъ въ большинствѣ государствъ. Система спеціальныхъ списковъ, составляемыхъ для каждыхъ отдѣльныхъ выборовъ, примѣняется лишь въ Германіи, Австріи и Швейцаріи. Составляются списки по общему правилу органами мѣстнаго самоуправленія (въ Англіи—попечителями о бѣдныхъ). Они публикуются во всеобщее свѣдѣніе за извѣстный срокъ до выборовъ; на неправильности, въ нихъ допущенныя, возможно принесеніе жалобъ, обычно направляемыхъ мѣстнымъ судебнымъ органамъ. По окончаніи провѣрки списковъ на ихъ основѣ производятся выборы. Для руководства послѣдними (принятія избирательныхъ записокъ, счета ихъ и т. д.) образуются особыя избирательныя бюро, выбираемыя избирателями изъ ихъ среды, въ однихъ стра-

[1]) Ср. Ивановскій. Учебникъ гос. пр., стр. 182, который полагаетъ что установленіе, напримѣръ, въ Россіи для крестьянъ прямой подачи голосовъ для выборовъ въ Государственную Думу врядъ ли было бы желательнымъ.

нахъ подъ предсѣдательствомъ лицъ мѣстнаго административнаго въ другихъ—судебнаго персонала. Для выясненія вопроса о желательныхъ кандидатахъ избирателямъ предоставляется образовывать предвыборныя собранія, а кандидатамъ опубликовывать и всячески распространять свои программы. Кандидаты на дѣлѣ обыкновенно выставляются партіями, но въ законодательствѣ большинства государствъ установлена система „свободныхъ кандидатуръ", такъ что и каждое отдѣльное лицо можетъ выставить свою кандидатуру. Въ противуположность свободнымъ кандидатурамъ могутъ существовать „оффиціальныя" и „легальныя" кандидатуры. Система оффиціальныхъ кандидатуръ, при которой кандидаты рекомендуются и проводятся правительствомъ, широко практиковавшаяся во Франціи при Наполеонѣ III, теперь нигдѣ не примѣняется. Система легальныхъ кандидатуръ установлена въ Англіи, гдѣ кандидатъ долженъ быть предложенъ избирателемъ, поддержанъ другимъ и на его кандидатуру должны согласиться еще 8 лицъ, занесенныхъ въ избирательные списки (т. е. иначе необходимо выставленіе кандидатуры группой не менѣе 10 лицъ). Если другого кандидата не предлагается, то это лицо и объявляется избраннымъ.

Система легальныхъ кандидатуръ примѣняется также въ Греціи, гдѣ на баллатировку шарами ставятся лишь лица, кандидатура которыхъ поддержана не менѣе чѣмъ 12 избирателями. Эта же система примѣняется и въ государствахъ, принявшихъ голосованіе по спискамъ въ связи съ началами пропорціональнаго представительства. Пользованіе избирательными правами въ большинствѣ государствъ свободно. Лишь въ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ, Бельгіи и Австріи установлена обязательность голосованія, и избиратели, не принявшіе участія въ выборахъ, подвергаются штрафу [1]).

Правильность выборовъ депутатовъ можетъ быть обжалована передъ органами, которымъ принадлежитъ право про-

[1]) Блюменфельдъ. Обязательное голосованіе. (Оттискъ изъ Ж. М. Юст. за 1915 г., ноябрь.) Въ Австріи обязательность выборовъ факультативна и устанавливается мѣстными законодательными органами для каждой провинціи отдѣльно, такъ что въ однѣхъ провинціяхъ она введена, въ другихъ—нѣтъ.

вѣрки выборовъ По общему правилу оно присваивается самимъ парламентамъ Цѣлесообразность такого порядка возбуждаетъ сомнѣніе, такъ какъ палаты здѣсь являются судьями въ своемъ дѣлѣ, и получается возможность большинству исключать изъ парламента представителей меньшинства. Система эта заимствована континентальными государствами изъ Англіи. Но въ самой Англіи впослѣдствіи (въ 1868 году) она была отмѣнена, и право провѣрки выборовъ предоставлено было высшему суду страны Окончательное утвержденіе рѣшеній суда формально осталось за парламентомъ, но на дѣлѣ въ немъ никогда не отказывается. Провѣрка выборовъ судомъ, кромѣ Англіи, существуетъ еще въ Швеціи и Греціи.

Выборы по общему правилу происходятъ на началахъ, такъ называемой, мажоритарной системы, на началахъ полученія избираемыми большинства голосовъ избирателей— относительнаго или абсолютнаго. Англія, начиная еще съ закона 1430 года, усвоила систему выборовъ относительнымъ большинствомъ голосовъ Этой системы придерживаются также Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, Швеція, Норвегія, Данія, Испанія и Португалія. Въ другихъ же государствахъ принята система абсолютнаго большинства голосовъ. Но это большинство требуется лишь для первыхъ выборовъ. Въ случаѣ же неудачнаго исхода этихъ выборовъ, назначаются вторичные выборы, при которыхъ требуется уже относительное большинство. Во Франціи для первыхъ выборовъ требуется абсолютное большинство голосовъ и присутствіе не менѣе $^1/_4$ избирателей, для вторичныхъ же—только относительное большинство. Въ Германіи вторичные выборы являются перебаллотировкой, такъ какъ выборы относительнымъ большинствомъ производятся лишь между двумя кандидатами, получившими наибо́льшее количество голосовъ при первыхъ выборахъ.

При примѣненіи системы избранія по большинству голосовъ всѣ лица, оставшіяся при голосованіи въ меньшинствѣ, число каковыхъ можетъ быть иногда довольно значительнымъ, лишаются вовсе представителей своихъ взглядовъ въ парламентѣ Въ цѣляхъ защиты интересовъ этихъ избирателей были изобрѣтены и получили примѣненіе въ нѣкоторыхъ государствахъ различныя системы п р е д с т а в и-

тельства меньшинства [1]). Наиболѣе извѣстными изъ нихъ являются системы: „ограниченнаго вотума“ (vote limité) и „собирательнаго вотума“. (vote cumulatif). Первая система состоитъ въ томъ, что въ округахъ избирается нѣсколько депутатовъ, но каждый избиратель можетъ подавать голосъ не за всѣхъ ихъ, а за меньшее число, напримѣръ, за 2, если должно быть избрано 3,—за 3, если избирается 4, и т. д. Этимъ достигается извѣстное искусственное ослабленіе большинства и дается возможность меньшинству, сосредоточивъ голоса на желательномъ кандидатѣ. провести его. Система ограниченнаго вотума была принята въ Англіи во вторую избирательную реформу 1867 года для 13 округовъ, избиравшихъ нѣсколько депутатовъ, но въ 1885 году была отмѣнена. Одно время она существовала въ Италіи (съ 1882--1895 г.г.) и въ настоящее время примѣняется въ Испаніи, а также Японіи, Бразиліи, въ округахъ избирающихъ нѣсколькихъ депутатовъ, въ отдѣльныхъ американскихъ штатахъ и швейцарскихъ кантонахъ, какъ для выборовъ въ законодательные органы, такъ и въ органы мѣстнаго самоуправленія.

Система собирательнаго вотума состоитъ въ томъ, что избиратели въ округахъ, гдѣ избирается нѣсколько депутатовъ, могутъ всѣ свои голоса отдать одному кандидату. Такимъ образомъ создается искусственное усиленіе меньшинства и дается ему возможность при извѣстной организованности провести своихъ представителей. Эта система примѣняется въ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки (Иллинойсѣ, Утахѣ, Мичиганѣ) и принята въ Англіи для выборовъ въ школьные совѣты.

Кромѣ этихъ системъ можно указать еще на системы: „ряда убывающихъ чиселъ“ (Бурницъ-Варентрапна) и „единичнаго вотума“ (vote unique). Первая состоитъ въ томъ, что при избраніи нѣсколькихъ депутатовъ кандидатъ, стоящій первымъ въ спискѣ, долженъ получить все количество голосовъ, поданныхъ за списокъ, стоящій вторымъ—половину, третьимъ—треть голосовъ и т. д. При второй, являющейся видомъ ограниченнаго голосованія, при выборѣ нѣсколькихъ лицъ каждый избиратель имѣетъ всегда только

---

[1]) Еллинекъ. Право меньшинства, рус пер., М., 1906.

одинъ голосъ. Первая система, въ соединеніи съ пропорціональными выборами, принята въ Россіи для избранія въ финляндскій сеймъ, примѣненіе второй встрѣчается въ Австріи для выборовъ въ рейхсратъ въ нѣкоторыхъ округахъ Галиціи [1]).

Но въ новое время рядъ ученыхъ и политическихъ дѣятелей, не довольствуясь идеей представительства меньшинства, считаетъ необходимымъ такъ организовать выборы, чтобы каждая партія, каждое сколько-нибудь замѣтное теченіе въ народѣ имѣли бы своихъ представителей, и при томъ— пропорціонально численности ихъ приверженцевъ. Впервые идея пропорціональныхъ выборовъ была развита французскимъ фурьеристомъ Викторомъ Консидераномъ въ 1846 году въ письмѣ къ женевскому законодательному собранію. Въ 1850 году она защищалась бразильскимъ публицистомъ Наборомъ Кавальканти въ статьѣ „о новой избирательной системѣ". Но особенно обстоятельно развилъ ее англійскій ученый Геръ (сначала, въ 1857 году, въ небольшой статьѣ, а затѣмъ, въ 1859 году, въ солидномъ сочиненіи The election of representatives). Горячимъ послѣдователемъ ученія Гера явился Джонъ Стюартъ Милль, усиленно пропагандировавшій пропорціональные выборы. Постепенно эта идея получила очень много приверженцевъ, и въ разныхъ странахъ образовались даже особыя общества для содѣйствія проведенію ея въ жизнь.

Центръ тяжести пропорціональныхъ выборовъ лежитъ въ томъ, чтобы замѣнить выборы большинствомъ голосовъ выборами на основѣ полученія опредѣленнаго количества голосовъ, называемаго избирательнымъ частнымъ (quotient électoral), каковое устанавливается съ такимъ расчетомъ, чтобы, принимая его, получить возможно болѣе точное соотвѣтствіе количества депутатовъ отъ партій съ численностью послѣднихъ. Наиболѣе простой способъ полученія этого числа состоитъ въ дѣленіи числа избирателей на

[1]) См. § 34 изб. закона 1907 г. Kelsen. Kommentar zur oesterreichischen Reichsratswahlordnung, Wien, 1907, стр. 125 и сл. Въ округахъ, избирающихъ двухъ депутатовъ, одинъ долженъ быть избранъ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, второй же можетъ быть избранъ и относительнымъ большинствомъ, но не менѣе $^1/_4$ всѣхъ поданныхъ голосовъ. Каждый избиратель имѣетъ только одинъ голосъ,

число подлежащихъ избранію депутатовъ. Этотъ способъ былъ принятъ Геромъ и, независимо отъ него, еще въ 1855 г. датскимъ математикомъ Андре, который, будучи министромъ, провелъ систему пропорціональныхъ выборовъ для датской верхней палаты въ тѣхъ округахъ, гдѣ избирается нѣсколько депутатовъ. Система Андре, до сихъ поръ существующая въ Даніи, состоитъ въ томъ, что избиратели пишутъ на запискахъ рядъ кандидатовъ въ порядкѣ желательности ихъ избранія. Записки бросаются въ урну, затѣмъ вынимаются изъ нея по одной и подсчитываются такимъ образомъ, что голоса считаются поданными сначала за кандидатовъ, стоящихъ первыми, пока они не соберутъ необходимое для избранія число голосовъ. Тогда на слѣдующихъ запискахъ голоса зачитываются стоящимъ вторыми, затѣмъ третьими и т. д. Система Гера сходна съ системой Андре съ той разницей, что онъ рекомендуетъ уничтоженіе округовъ и превращеніе всей страны въ одинъ избирательный округъ.

Система Андре функціонируетъ въ Даніи успѣшно. Это объясняется тѣмъ, что здѣсь количество избирателей очень невелико. Оно состоитъ изъ выборщиковъ и небольшого числа плательщиковъ крупныхъ налоговъ. Поэтому выясненіе результатовъ выборовъ не представляетъ особыхъ затрудненій, каковыя несомнѣнно явились бы, если бы распространить ее на округа съ большимъ числомъ избирателей, въ особенности же на всю страну, какъ предлагалъ Геръ [1]). Недостаткомъ этой системы является также то, что избраніе кандидатовъ, поставленныхъ на второмъ мѣстѣ, находится въ связи съ случайнымъ порядкомъ, въ какомъ будутъ вынуты записки, въ зависимости отъ чего тотъ или иной первый кандидатъ будетъ избранъ раньше и откроетъ путь слѣдующему за нимъ.

Система Гера—Андре представляетъ собой одноименные выборы съ замѣною однихъ, уже выбранныхъ, кандидатовъ другими (scrutin individuel avec liste de préférence). Но въ новое время болѣе распространенными являются различныя системы пропорціональныхъ выборовъ по списку (scrutin de liste avec répartition proportionnelle). Таковые суще-

[1]) Система Гера примѣняется въ Тасманіи и Коста-Рикѣ.

ствуютъ въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи, въ Бельгіи, Сербіи, Швеціи и Россіи для финляндскихъ сеймовыхъ выборовъ. Списки кандидатовъ предлагаются опредѣленнымъ въ законѣ количествомъ избирателей (въ Бельгіи, напримѣръ, 100 избирателями для выборовъ въ нижнюю и 50 въ верхнюю палату, въ Женевѣ — 10 избирателями). Каждый избиратель можетъ участвовать въ составленіи только одного списка.

Существуютъ различныя системы: система „обязательныхъ списковъ", когда возможно голосовать только за предложенные списки (какъ это установлено въ Швеціи) и система „свободныхъ списковъ", при которой допускается измѣнять порядокъ кандидатовъ въ спискахъ (какъ это имѣетъ мѣсто въ Бельгіи) или даже подавать голоса за кандидатовъ разныхъ списковъ (что называется панашированіемъ—panachage и существуетъ въ отдѣльныхъ швейцарскихъ кантонахъ). Наконецъ, нѣкоторые рекомендуютъ систему „соединенныхъ списковъ", когда нѣсколько списковъ соединяются въ союзъ, и избиратели, подавая голосъ за кандидатовъ одного списка, тѣмъ самымъ голосуютъ и за кандидатовъ всѣхъ списковъ, присоединившихся къ этому списку. (Такая система, впервые предложенная Зигфридомъ [1]), принята для выборовъ въ финляндскій сеймъ).

Было предложено и примѣняется нѣсколько различныхъ пріемовъ для пропорціональнаго распредѣленія избираемыхъ: 1) между списками и 2) между отдѣльными кандидатами разныхъ списковъ и установленія необходимаго для этого избирательнаго числа [2]).

---

[1]) Siegfried. Die Proportionalwahl, 1898

[2]) Наиболѣе удачной въ этомъ отношеніи должна быть признана система бельгійскаго юриста д'Ондта (d'Hondt. Système pratique et raisonné de representation proportionnelle. 1882) принятая въ Бельгіи съ 1899 года. Она состоитъ въ томъ, что число голосовъ, поданныхъ за каждую партію, послѣдовательно дѣлится на 1, 2, 3 и т. д. и полученныя числа располагаются по ихъ величинѣ. Избирательнымъ числомъ (числомъ-распредѣлителемъ—chiffre repartiteur) берется число, стоящее на мѣстѣ, соотвѣтствующемъ числу подлежащихъ избранію депутатовъ. Сколько разъ это число содержится въ количествѣ голосовъ, полученныхъ отдѣльной партіей, столько депутатовъ считается избранными отъ этой партіи. Хорошее объясненіе этой системы у Эсмена. Конст. право рус. пер., изд. 1909 г., стр. 228

У пропорціональныхъ выборовъ существуетъ рядъ горячихъ приверженцевъ, но они вызвали и рядъ существенныхъ возраженій со стороны многихъ солидныхъ ученыхъ. Противники этихъ выборовъ указываютъ на то, что парламентъ не долженъ являться лишь отраженіемъ различныхъ мнѣній и партійныхъ стремленій, а быть прежде всего органомъ управленія государствомъ. Для этого существенно необходимо образованіе въ немъ однороднаго большинства, чему препятствуютъ пропорціональные выборы, содѣйствуя партійному раздробленію состава парламента. Будучи мало понятными для широкихъ круговъ населенія, пропорціональные выборы понижаютъ сознательное отношеніе избирателей къ выборной операціи. Наконецъ, они сильно усложняютъ выборную процедуру. Изъ наиболѣе видныхъ современныхъ противниковъ пропорціональныхъ выборовъ можно назвать Эсмена. Георгъ Мейеръ полагаетъ, что вопросъ о пропорціональныхъ выборахъ долженъ быть разрѣшаемъ съ точки зрѣнія ихъ цѣлесообразности, различно для разныхъ странъ. Намъ кажется, что эти выборы могутъ быть съ пользой вводимы въ странахъ небольшихъ и съ значительнымъ уже опытомъ примѣненія представительныхъ учрежденій. Пропорціональные выборы иногда вводятся и дѣйствуютъ весьма удачно при выборахъ въ различныя коммиссіи въ законодательныхъ учрежденіяхъ [1]).

Тогда какъ верхнія палаты, гдѣ онѣ выборныя, обновляются обычно по частямъ, нижнія — обновляются цѣликомъ, интегрально (исключеніемъ являются Бельгія и Ни-

[1]) Объ избирательномъ правѣ, кромѣ книги Мейера, см. Пиффер унъ. Европейскія избирательныя системы, СПБ., 1905 г., Бар. Корфъ. Избирательное право (Журн. Вѣстникъ права за 1904 годъ, кн. I), Villey. Législation électorale comparée des principaux pays d'Europe, 1900. О пропорціональныхъ выборахъ литература очень большая. На рус. яз. см.: Коркуновъ. Пропорціональные выборы, 1896 г. (рецензія на эту книгу В. Гессена въ Журн. Мин. Юст. за 1896 г., № 4), Смирновъ. Пропорціональное представительство (въ сборникѣ Госуд. строй и политич. партіи, три тома подъ ред. Смирнова, т. II, приложеніе), Водовозовъ. Пропорціональные выборы и представительство меньшинства, 1905 г., Велиховъ. Теорія и практика пропорціональнаго представительства, 1907 г., Текленбургъ. Пропорціональные выборы, какъ идея права, рус. пер., 1907 г., Дюбуа. Пропорціональное представительство въ опытѣ Бельгіи, рус. пер., 1908 г. Изъ иностранной литературы см. особенно: La représentation proportionnelle. Etudes de législation

дерланды). Срокъ выборовъ верхнихъ палатъ болѣе или менѣе долгіи. Нижнія палаты въ новое время избираются на болѣе короткіе сроки. Срокъ ихъ легислатуры, чаще встрѣчающійся, 3 или 5 лѣтъ [1]).

Во главѣ палатъ стоитъ рядъ должностныхъ лицъ, руководящихъ ихъ дѣятельностью, составляющихъ ихъ бюро. Въ составъ бюро входятъ предсѣдатель и его замѣстители (вице-предсѣдатели) и секретари палаты. Обыкновенно бюро верхней палаты въ монархіяхъ назначается монархомъ (исключеніе составляютъ Бельгія, Пруссія, Данія), бюро же нижней палаты избирается ею самой. Кромѣ предсѣдателя и его замѣстителей (такъ называемаго президіума) и секретаріата, въ западно-европейскихъ континентальныхъ странахъ изъ состава палаты избираются (или назначаются ея предсѣдателемъ) одинъ или нѣсколько квесторовъ, завѣдывающихъ хозяйственными вопросами и внутреннимъ распорядкомъ палаты. Первое засѣданіе палатъ обыкновенно происходитъ подъ предсѣдательствомъ старшаго по возрасту члена, а секретарскія обязанности при немъ исполняютъ нѣсколько младшихъ по возрасту членовъ. Затѣмъ, до провѣрки палатой правильности полномочій депутатовъ, назначается временное бюро (въ германскомъ рейхстагѣ это бюро избирается на 4 недѣли) и, наконецъ, обыкновенно на срокъ сессіи, избирается постоянное бюро палаты. Въ Англіи предсѣдателемъ палаты общинъ является спикеръ (speaker—ораторъ), избираемый палатой въ началѣ легислатуры на все ея время и утверждаемый королемъ [2]).

et de statistique comparees, publiées sous les auspices de la société pour l'étude de la représentation proportionnelle, 1888. Saripolos. La démocratie et l'élection proportionnelle, 2 т. 1899. Berthélemy. L'organisation du suffrage et l'expérience belge, 1912. Springer. Merheits-oder Volksvertretung, 1904 и друг.

[1]) Три года длится періодъ легислатуры въ Бельгіи, Швейцарскомъ Союзѣ и Скандинавскихъ странахъ, 4—во Франціи, Нидерландахъ, Соединенныхъ Штатахъ, 5—въ Италіи, Испаніи, 6—въ Австріи. Венгрія, (въ 1886 г.), Германская Имперія и Пруссія (въ 1888 г.) отъ 3-лѣтнихъ перешли къ 5-лѣтнему сроку. Въ Англіи, существовавшій съ 1694 г. трехлѣтній срокъ въ 1716 г. былъ продленъ до 7 лѣтъ, но въ 1911 году уменьшенъ до 5 лѣтъ. Одногодичныя легислатуры существуютъ въ отдѣльныхъ швейцарскихъ кантонахъ.

[2]) Избраніе происходитъ подъ предсѣдательствомъ секретаря палаты.

Должность спикера появляется въ XIV вѣкѣ. Впервые такъ называемый добрый парламентъ 1376 года избралъ своимъ спикеромъ рыцаря Петра де-ла Мара. Обязанностью спикера является предсѣдательство въ палатѣ и руководство ходомъ ея занятій, а также представительство палаты. Общины, собранныя въ парламентъ, избирали своими предсѣдателями лицъ, способныхъ выступать отъ ихъ имени передъ королемъ и лордами и излагать ихъ желанія и ихъ рѣшенія, почему эти лица и получили названіе „оратора". Власть и вліяніе спикера въ палатѣ очень велики. Лица, избранныя спикерами, выходятъ изъ партіи и дѣйствуютъ вполнѣ безпартійно, и обыкновенно одни и тѣ же лица постоянно избираются спикерами. Спикеръ голосуетъ только при раздѣленіи голосовъ, тогда его голосъ даетъ перевѣсъ. Спикеръ долго не имѣлъ замѣстителя. Это вело къ большимъ неудобствамъ въ случаѣ, если онъ почему-либо не въ состояніи былъ отправлять своихъ обязанностей. Въ 1855 году его замѣстителемъ былъ сдѣланъ черменъ, предсѣдатель финансовыхъ комитетовъ. Съ 1902 года избирается также замѣститель чермена, исполняющій его функціи, въ случаѣ его болѣзни или отсутствія. Секретарь палаты общинъ (Clerk), приставъ ея (Sergeant-at-Arms), на обязанности котораго лежитъ наблюдать за порядкомъ въ зданіи палаты, а также сопровождать спикера на торжественныхъ его появленіяхъ, неся передъ нимъ жезлъ, символъ его достоинства, и ихъ помощники назначаются въ Англіи монархомъ въ качествѣ постоянныхъ должностныхъ лицъ палаты.

Что касается палаты лордовъ, то въ ней предсѣдательскія функціи исполняетъ лордъ-канцлеръ (должность, соотвѣтствующая континентальному министру юстиціи). Онъ можетъ быть и не пэръ, и такіе случаи бывали Такое положеніе вещей объясняется фикціей, въ силу которой шерстяной мѣшокъ, на которомъ засѣдаетъ лордъ-канцлеръ, находится внѣ парламента. Значеніе лорда-канцлера далеко уступаетъ таковому же спикера въ нижней палатѣ. Поддержаніе порядка и даже руководство преніями принадлежитъ не ему, а самой палатѣ. На случай невозможности для лорда-канцлера предсѣдательствовать въ палатѣ лордовъ, король назначаетъ замѣстителя ему, а если и та-

ковой отсутствуетъ, палата можетъ сама выбрать временнаго предсѣдателя. Королемъ назначаются: секретарь палаты лордовъ, являющійся также секретаремъ всего парламента (Clerk of the parliament) и завѣдующій его архивомъ, а также „церемоніймейстеръ чернаго жезла“, дѣйствующій въ качествѣ герольда палаты въ торжественныхъ случаяхъ, и приставъ палаты лордовъ (Sergeant at-Arms) [1]).

Для засѣданій необходимъ законный составъ, такъ называемый, quorum. На континентѣ таковымъ обыкновенно является присутствіе абсолютнаго большинства всѣхъ членовъ палаты. Въ Англіи quorum палаты общинъ считается всего 40 членовъ, а палаты лордовъ всего лишь присутствіе 3 членовъ. Для предварительнаго основательнаго разсмотрѣнія дѣлъ, разбираемыхъ въ общихъ собраніяхъ палатъ, онѣ раздѣляются на секціи, комитеты, коммиссіи. Въ Англіи преобладающимъ правиломъ является подробное разсмотрѣніе дѣлъ въ комитетѣ, образуемомъ изъ всей палаты; онъ носитъ различныя названія: „комитета всего состава“ (Committee of the Whole), при обсужденіи обыкновенныхъ законовъ, „комитета субсидій“ (Committee of Supply), когда онъ разсматриваетъ вопросы о денежныхъ ассигнованіяхъ, и „комитета путей и средствъ“ (Committee of Ways and Means), когда онъ занимается вопросами объ изысканіи средствъ для покрытія расходовъ. Во всѣхъ этихъ комитетахъ предсѣдательствуетъ черменъ. Въ нихъ обсужденіе дѣлъ не связано тѣми различными формальностями, которыя соблюдаются въ общемъ собраніи палатъ. Всѣ спеціалисты приглашаются высказаться, и каждый можетъ говорить нѣсколько разъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ и въ Англіи, однако, избираются особыя коммиссіи изъ нѣсколькихъ членовъ, въ которыя передается вопросъ вмѣсто обсужденія его въ комитетѣ всей палаты. Въ другихъ же государствахъ господствуетъ система бюро или секцій и коммиссій. Палаты раздѣляются по жребію на нѣсколько такихъ бюро (во Франціи, напримѣръ, 11 въ палатѣ депутатовъ, 9—въ Сенатѣ). Эти бюро (въ Бельгіи называемыя секціями): 1) производятъ повѣрку полномочій депутатовъ, 2) раз-

[1]) Должностныя лица парламента въ торжественныхъ случаяхъ появляются, согласно средневѣковымъ обычаямъ, въ мантіяхъ и парикахъ.

сматриваютъ въ качествѣ коммиссій передаваемые имъ законопроэкты и з) избираютъ членовъ коммиссій. Постепенно разсмотрѣніе законопроэктовъ въ бюро начинаетъ замѣняться разсмотрѣніемъ ихъ въ коммиссіяхъ, избираемыхъ палатой (или иногда назначаемыхъ предсѣдателями) такимъ образомъ, чтобы по крайней мѣрѣ въ наиболѣе важныхъ коммиссіяхъ, находились представители отъ разныхъ партій, при чемъ иногда примѣняется система пропорціональныхъ выборовъ. Коммиссіи бываютъ: постоянныя, избираемыя на всю сессію, и спеціальныя, учреждаемыя ad hoc для опредѣленныхъ дѣлъ.

Какъ палаты, такъ и члены ихъ пользуются нѣкоторыми особыми привиллегіями, присваиваемыми имъ въ цѣляхъ лучшаго отправленія ихъ функцій. Кромѣ, уже упоминавшихся, правъ провѣрять правильность полномочій своихъ членовъ и избирать членовъ своего бюро и коммиссій—въ совокупности носящихъ наименованіе права самоконституированія палатъ, послѣднія обладаютъ еще правомъ дисциплинарной власти въ отношеніи своихъ членовъ и правомъ изданія регламентовъ или наказовъ, содержащихъ въ себѣ правила, касающіяся внутренняго распорядка и подробностей дѣлопроизводства палатъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ эти вопросы опредѣляются въ особыхъ законахъ, но по общему правилу они регулируются наказами, составляемыми особо каждой палатой для себя.

Наказы не подлежатъ обсужденію другой палаты и санкціи монарха. Они свободно во всякое время могутъ быть измѣняемы, какъ въ цѣломъ, такъ и въ отдѣльныхъ своихъ постановленіяхъ резолюціями палаты, являются, поэтому, не законами, а административными распоряженіями палатъ. Путемъ наказовъ опредѣляются и границы дисциплинарной власти, осуществляемой палатами надъ ихъ членами, какъ въ лицѣ всей палаты, такъ и чрезъ посредство ея предсѣдателя. Дисциплинарными мѣрами, принимаемыми противъ членовъ палатъ, являются: замѣчанія со стороны предсѣдателя, призывъ къ порядку, лишеніе слова и, наконецъ, исключеніе изъ засѣданій на извѣстный срокъ по предложенію предсѣдателя и постановленію палаты. Максимальный срокъ исключенія (во Франціи, напримѣръ, на 15 засѣданій)

опредѣляется въ наказѣ. Въ Англіи палата общинъ можетъ исключить своего члена безъ указанія срока и даже лишить его депутатскихъ полномочій (что примѣняется, впрочемъ, обычно лишь по поводу осужденія его судомъ за преступленія). Англійскому парламенту принадлежитъ право налагать кары за нарушеніе его привиллегій и неподчиненіе его распоряженіямъ не только на его членовъ, но и на постороннихъ лицъ. Палата общинъ можетъ подвергнуть ихъ аресту на срокъ ея сессіи, палата же лордовъ и на болѣе долгій срокъ.

Особыя привиллегіи и права членовъ палатъ, депутатовъ, состоятъ въ 1) безотвѣтственности и 2) неприкосновенности ихъ, въ совокупности называемыхъ „парламентскимъ иммунитетомъ“, и 3) въ правѣ ихъ на полученіе содержанія отъ государства

Безотвѣтственностью депутатовъ обозначается свобода выраженія ими своихъ мнѣній въ парламентѣ, гарантируемая имъ особыми постановленіями конституцій и законовъ. Она состоитъ въ томъ, что за мнѣнія, высказанныя въ палатѣ при исполненіи своихъ обязанностей, депутатъ не можетъ быть подвергнутъ отвѣтственности внѣ стѣнъ палаты и суду. Впервые эта привиллегія развилась въ Англіи, гдѣ она окончательно была установлена биллемъ о правахъ 1689 года, опредѣлившимъ, что „свобода рѣчи, дебатовъ и всего вообще дѣлопроизводства парламента не можетъ быть стѣсняема и подвергаться обсужденію какого-либо другого мѣста и суда кромѣ парламента“. Эта привиллегія въ Англіи, съ одной стороны, вытекала изъ положенія парламента, какъ высшаго суда страны, каковому одному должны быть подсудны его члены, а съ другой, была связана съ принципомъ негласности дѣятельности парламента. Стремясь обезпечить независимость своихъ членовъ, парламентъ требовалъ и добился исключительной подсудности ихъ себѣ, на томъ основаніи, что другимъ мѣстамъ не можетъ быть извѣстно происходящее въ парламентѣ. Свобода рѣчей членовъ парламента не означаетъ въ сущности ихъ безнаказанности, а лишь исключаетъ отвѣтственность передъ другими органами, кромѣ парламента. Парламентъ же можетъ подвергнуть своихъ членовъ ряду довольно тяжкихъ каръ лишенію званія

депутата, аресту и изгнанію [1]). Эти же начала перешли въ Сѣверо-Американскіе Штаты, какъ въ конституціи штатовъ, такъ и въ союзную конституцію. Что касается континентальныхъ странъ, то большинство ихъ усвоило принципъ, выработанный французско-бельгійскимъ правомъ, согласно которому члены законодательныхъ палатъ не могутъ быть подвергнуты слѣдствію и суду по поводу голосованій и, высказанныхъ ими при исполненіи ихъ обязанностей, мнѣній. Въ большинствѣ государствъ эта парламентская свобода слова является абсолютной. Но въ нѣкоторыхъ странахъ депутаты могутъ быть преданы суду за свои рѣчи въ палатахъ, но только по постановленію самихъ палатъ. Такое положеніе вещей существуетъ въ Даніи, Болгаріи, Швеціи [2]) и нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ, а также въ Черногоріи, гдѣ этотъ порядокъ допускается (ст. 97 конст.) въ случаѣ уголовно-наказуемыхъ оскорбленій. Въ связи съ этимъ правомъ свободы рѣчей депутатовъ, вытекая изъ него, стоитъ безнаказанность оглашенія въ печати правдивыхъ отчетовъ объ этихъ рѣчахъ.

Что касается привиллегіи неприкосновенности, то въ Англіи она развилась исторически изъ началъ древне-германскаго права, согласно которымъ лица, призываемыя въ народныя собранія, пользовались особой охраной. Члены парламента и ихъ слуги, въ силу примѣненія этихъ началъ, съ давнихъ поръ не подлежали аресту во время ихъ слѣдованія въ парламентъ и возвращенія оттуда и во все время засѣданій его Но постепенно эта привиллегія была ограничиваема, и въ настоящее время члены парламента (но не слуги ихъ) пользуются свободой отъ ареста во время сессіи парламента и въ теченіе 40 дней до ея начала и послѣ ея окончанія, а въ гражданскомъ порядкѣ не могутъ быть арестованы за долги. Что же касается уголовныхъ преступленій, то

---

[1]) См. Энсонъ Англійскій парламентъ, рус. пер. Захарова, 1908 г, стр. 148.

[2]) Въ Швеціи для этого требуется большинство $^5/_7$ голосовъ, принимавшихъ участіе въ голосованіи, членовъ палаты. Въ рядѣ отдѣльныхъ германскихъ конституцій депутаты ландтаговъ могли быть подвергаемы отвѣтственности за свои рѣчи въ послѣднихъ, но имперское уголовное уложеніе (§ 11) установило абсолютную безотвѣтственность въ этомъ отношеніи членовъ палатъ всѣхъ германскихъ государствъ.

арестъ исключается лишь въ отношеніи незначительныхъ правонарушеній, подлежащихъ разрѣшенію мировыхъ судей, въ отношеніи же болѣе тяжкихъ уголовныхъ преступленій арестъ допускается, и суды обязаны только увѣдомить палаты о лишеніи ихъ членовъ свободы. Аналогичныя постановленія существуютъ и въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Въ западно-европейскихъ континентальныхъ странахъ эта привиллегія развилась прежде всего во Франціи, гдѣ она имѣла въ виду установить независимость депутатовъ отъ воздѣйствій судебныхъ властей. Поэтому во Франціи, Бельгіи и большинствѣ другихъ государствъ, принявшихъ выработанныя въ этихъ странахъ начала, постановлено, что депутаты не могутъ быть подвергнуты судебному преслѣдованію во время сессіи палатъ безъ согласія послѣднихъ, за исключеніемъ задержанія ихъ на мѣстѣ преступленія, en flagrant délit. Это постановленіе имѣетъ въ виду предварительный судебный арестъ и обыкновенно не распространяется на лишеніе свободы по приговору суда, въ видѣ наказанія (исключеніе составляютъ Бельгія и Австрія), а также на случаи полицейскаго ареста [1]). Въ Германской Имперіи (ст. 31 конст.) и Пруссіи (ст. 84) безъ согласія палатъ арестъ допускается не только при задержаніи на мѣстѣ преступленія, но и на другой день, а въ Японіи (ст 53 конст.) также въ случаѣ покушенія возбудить „внутреннее возстаніе или внѣшнюю смуту".

Въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ (Баваріи, Баденѣ, Гессенѣ), а также въ Норвегіи и Португаліи согласіе палатъ требуется только для ареста депутата. Начатіе судебнаго преслѣдованія, поскольку оно не соединяется съ лишеніемъ свободы, здѣсь возможно и помимо палатъ.

Въ отношеніи гражданской отвѣтственности обыкновенно постановляется, что члены палатъ не должны подлежать лишенію свободы за долги. Въ нѣкоторыхъ государствахъ депутаты, арестованные между сессіями палатъ или при задержаніи на мѣстѣ преступленія, по требованію палатъ должны быть освобождены на срокъ ихъ засѣданій.

---

[1]) Ср. Шалландъ. **Иммунитетъ народныхъ представителей**, т. II, стр 233

Привиллегія неприкосновенности является привиллегіей процессуальнаго характера. Въ силу ея судебное преслѣдованіе и арестъ депутата только пріостанавливаются, откладываются до прекращенія занятій палатъ, тогда какъ привиллегія безотвѣтственности—привиллегія матеріальнаго характера: устраняется вовсе отвѣтственность депутатовъ передъ какими-либо другими органами кромѣ палатъ. Привиллегіи свободы рѣчи и свободы отъ ареста въ Англіи почитаются правами самого парламента, и о нихъ упоминается въ числѣ древнихъ привиллегій парламента, подтвержденіе каковыхъ королемъ испрашивается каждый разъ спикеромъ въ началѣ легислатуры

И во Франціи иммунитетъ депутатовъ часто также разсматривается, какъ право палатъ. Въ Германіи нѣкоторые ученые, отрицающіе возможность субъективныхъ публичныхъ правъ, полагаютъ, что депутаты здѣсь пользуются рефлексомъ объективнаго права, каковымъ устанавливается особое положеніе и особыя права парламента. Но все же большинство современныхъ ученыхъ склоняется къ той, правильной на нашъ взглядъ, точкѣ зрѣнія, что безотвѣтственность и неприкосновенность депутатовъ являются также и, вытекающими изъ ихъ особаго положенія, особыми публичными правами ихъ, подобно тому, какъ напримѣръ, право судейской несмѣняемости—особое субъективное публичное право судей.

Когда парламентскій иммунитетъ впервые возникъ во Франціи, Бельгіи и другихъ странахъ, его пытались обосновать на принципахъ народнаго суверенитета или раздѣленія властей, соотвѣтственно ученіямъ Руссо и Монтескье. Во Франціи и теперь существуютъ представители этихъ взглядовъ, но большинство ученыхъ въ новое время отказалось отъ нихъ [1]), и теперь безотвѣтственность и неприкосновенность депутатовъ объясняются соображеніями цѣ-

---

[1]) Помимо того, что возникаетъ сомнѣніе, почему долженъ быть безотвѣтственъ депутатъ, который лишь представитель, повѣренный народа, примѣненіе началъ народнаго суверенитета невозможно въ монархіи; что же касается принципа раздѣленія властей, то онъ нигдѣ не примѣняется столь безусловно, чтобы нельзя было бы допускать отъ него отступленій, въ случаяхъ, когда этого требуютъ справедливость и государственные интересы.

лесообразности: необходимостью обезпечить ихъ отъ постороннихъ вліяній, гарантировать имъ независимость, необходимую для успѣшнаго отправленія ихъ функцій.

Иммунитетъ членовъ палатъ исторически образовался на почвѣ борьбы между отдѣльными органами государственной власти и вытекъ изъ стремленія обезпечить депутатовъ отъ произвольныхъ дѣйствій правительства и судебныхъ властей. Въ новое время, при существенномъ измѣненіи основъ политической жизни, особенно въ виду широкой гласности дѣятельности государственныхъ органовъ и значеніи общественнаго мнѣнія, а также въ виду независимости судей въ современныхъ государствахъ, эти исключительныя гарантіи для членовъ палатъ кажутся нѣкоторымъ ученымъ [1]) излишними, а въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже вредными Въ самомъ дѣлѣ, депутаты могутъ совершить серьезные словесные деликты, каковы напримѣръ: богохульство, подстрекательство къ убійству и т. п., въ отношеніи которыхъ дисциплинарныя кары, налагаемыя палатами, будутъ врядъ ли достаточнымъ возмездіемъ, откладываніе дѣла до окончанія сессіи парламента можетъ повести за собой сокрытіе слѣдовъ преступленія и безнаказанность преступника. Особенно же возбуждаетъ сомнѣніе цѣлесообразность безотвѣтственности депутатовъ въ отношеніи частныхъ лицъ, каковыя въ ихъ рѣчахъ могутъ подвергнуться оскорбленію и оклеветанію. Тѣмъ не менѣе, парламентскій иммунитетъ въ вышеуказанномъ объемѣ традиціонно переходитъ и въ новѣйшія конституціи. Его не знаютъ вовсе только нѣкоторые отдѣльные швейцарскіе кантоны (напр. Гларусъ, Цугъ, Граубюнденъ и нѣк. др.), а также Норвегія, въ которой (§ 86 конст.) депутаты за преступленія, совершенныя ими въ качествѣ членовъ палатъ, подлежатъ верховному суду, вѣдающему должностныя преступленія высшихъ чиновниковъ.

Защитники иммунитета полагаютъ, что и въ современныхъ государствахъ депутаты должны быть поставлены въ особое привиллегированное положеніе, такъ какъ этого требуютъ высшіе интересы государственной жизни, передъ ка-

---

[1]) Напр., Орландо, Дюги, см Шалландъ. Иммунитетъ, т II, стр. 46, пр. 2.

ковыми должны отступать на второй планъ неудобства, вызываемыя иммунитетомъ. Они думаютъ, что и въ настоящее время покушенія на депутатскую независимость со стороны правительства могутъ имѣть серьезное значеніе Намъ кажется, что de lege ferenda все же было бы желательно нѣкоторое ограниченіе иммунитета депутатовъ въ интересахъ правосудія и защиты чести частныхъ лицъ [1])

Въ тѣсной связи съ иммунитетомъ членовъ палатъ стоитъ ихъ юридическая независимость и неотвѣтственность въ отношеніи избирателей, часто упоминаемая въ конституціяхъ въ тѣхъ же статьяхъ, которыя опредѣляютъ свободу слова и свободу отъ арестовъ, и имѣющая въ виду также гарантію свободы дѣятельности депутатовъ.

Право депутатовъ на полученіе вознагражденія отъ государства за исполненіе ими своихъ функцій въ настоящее время признано почти повсемѣстно. Оно осуществляется или въ видѣ годичнаго содержанія, каковая форма является особенно распространенной и существуетъ въ большинствѣ крупныхъ государствъ, или въ видѣ суточныхъ денегъ, такъ называемыхъ, діэтъ, получаемыхъ членами палатъ во время засѣданій парламента. Кромѣ того, обыкновенно депутатамъ предоставляется право безплатнаго проѣзда по желѣзнымъ дорогамъ отъ мѣста ихъ жительства до мѣста засѣданій парламента и обратно или возмѣщеніе путевыхъ издержекъ. Палаты могутъ устанавливать вычеты изъ содержанія своихъ членовъ въ случаѣ непосѣщенія ими засѣданій палатъ.

Въ средневѣковыхъ представительныхъ собраніяхъ депутаты получали содержаніе отъ сословій, ихъ выбиравшихъ, съ которыми они особо договаривались относительно его размѣра. Въ Англіи при Эдуардѣ II размѣръ содержанія, уплачиваемаго городами и графствами ихъ представителямъ, былъ установленъ для рыцарей отъ графствъ въ 4 шиллинга суточныхъ денегъ, а для депутатовъ отъ городовъ въ 2 шиллинга. Но постепенно это вознагражденіе было отмѣнено силою обычая, и принципъ безвозмездности

[1]) На русскомъ языкѣ имѣется обширная монографія Шалланда. Иммунитетъ народныхъ представителей, Юрьевъ, ч. I (историческая) 1911 г., ч. II (догматическая), 1913 г., иностр литературу см тамъ же, а также у G Meyer'a. Lehrbuch, стр 335, пр. 5

депутатскихъ функцій въ Англіи твердо держался вплоть до закона 1911 года, опредѣлившаго годовое содержаніе для членовъ палаты общинъ въ 400 фунтовъ стерлинговъ. Во Франціи первыя революціонныя конституціи приняли годовое содержаніе для членовъ законодательныхъ палатъ, но, начиная съ хартіи 1814 года и до республиканской конституціи 1848 года, введшей всеобщее избирательное право, существовала безвозмездность депутатскихъ функцій. При высокомъ цензѣ того періода, открывавшемъ доступъ въ палаты только лицамъ вполнѣ обезпеченнымъ, это было вполнѣ понятно, и такое положеніе вещей защищалось тогда многими учеными, считавшими, что обязанности депутата должны отправляться въ качествѣ почетной безплатной должности. Съ распространеніемъ же избирательнаго права на широкіе слои населенія, для того, чтобы эти слои могли дѣйствительно имѣть своихъ представителей, логически стало необходимымъ установленіе для депутатовъ содержанія. Въ настоящее время члены палатъ во Франціи получаютъ содержаніе 9.000 франковъ въ годъ. Въ Германской имперіи при выработкѣ союзной конституціи предполагалось установить содержаніе для членовъ рейхстага, но противъ этого категорически высказались представители союзныхъ правительствъ, въ безвозмездности депутатскихъ функцій видѣвшіе извѣстный коррективъ, извѣстное ограниченіе вводившагося всеобщаго избирательнаго права. Неоднократныя попытки отдѣльныхъ партій рейхстага добиться назначенія вознагражденія для депутатовъ увѣнчались успѣхомъ только въ 1906 году, когда это вознагражденіе для нихъ было опредѣлено въ размѣрѣ 3000 марокъ въ годъ. Въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ существуетъ система суточныхъ денегъ, каковая принята также въ Австріи (гдѣ депутаты получаютъ 20 кронъ въ день), въ Швейцарскомъ союзѣ (20 фр.), а также въ скандинавскихъ государствахъ и нѣк. друг. Въ нѣкоторыхъ странахъ (напр. Англіи, Пруссіи, Бельгіи, Швеціи) получаютъ содержаніе только члены нижнихъ палатъ. Не получаютъ содержанія депутаты въ настоящее время въ Италіи и Испаніи. Обязанности депутатовъ состоятъ въ принесеніи ими присяги на вѣрность конституціи, въ подчиненіи ихъ дисциплинарной власти палатъ и избранныхъ послѣдними распоряди-

тельныхъ органовъ и въ добросовѣстномъ выполненіи ими своихъ функцій: посѣщеніи засѣданій общихъ собраній и комиссій палатъ, участіи въ голосованіяхъ и т. под.

Палаты парламента, являясь частями одного учрежденія, дѣиствуютъ по общему правилу такъ, что рѣшенія его представляютъ собой результатъ ихъ соглашеній. Обыкновенно онѣ функціонируютъ отдѣльно другъ отъ друга. Совмѣстныя ихъ засѣданія бываютъ лишь для выслушанія тронной рѣчи, для принесенія присяги членами палатъ, иногда для избранія регента. (Во Франціи—для избранія президента и пересмотра конституціи). Обыкновенно палаты засѣдаютъ въ одно время, и роспускъ нижней палаты всегда влечетъ за собой пріостановку занятій верхней палаты. Верхнія палаты засѣдаютъ внѣ сессіи нижнихъ лишь, когда онѣ отправляютъ судебныя функціи (въ качествѣ суда надъ министрами). По общему правилу палаты имѣютъ равныя права и однородную компетенцію. Исключеніемъ является, принятое во многихъ государствахъ, правило, чтобы законопроэкты финансоваго характера непремѣнно первоначально вносились въ нижнюю палату. Въ Пруссіи верхняя палата лишена не только права иниціативы въ финансовыхъ вопросахъ, но и права поправокъ. Бюджетъ и финансовые законы принимаются или отвергаются ею цѣликомъ, безъ права дѣлать въ нихъ измѣненія (ст. 62 конст.) [1]).

Правило о первенствѣ нижней палаты въ отношеніи финансовыхъ вопросовъ перешло на континентъ изъ Англіи, гдѣ оно было признано уже съ давнихъ поръ, на томъ основаніи, что палата общинъ является представительницей большинства плательщиковъ налоговъ, что налоги являются „даромъ общинъ“, приносимымъ ими королю чрезъ посредство ихъ представителей, собранныхъ въ парламентѣ. Въ Англіи давно установилось воззрѣніе, что субсидіи королю должны вотироваться общинами съ согласія лордовъ. Это

---

[1]) Въ Бельгіи, кромѣ финансовыхъ законовъ, нижняя палата имѣетъ исключительную иниціативу въ отношеніи состава арміи. Въ Австріи права палатъ равны, и при разногласіяхъ ихъ въ отношеніи статей бюджета, размѣровъ налоговъ или численности арміи принимается меньшая изъ предложенныхъ цифръ. Во Франціи право сената относительно поправокъ въ финансовыхъ законахъ спорно.

правило нашло формальное подтвержденіе еще въ 1407 году и окончательное признаніе въ 1860 году, когда, по поводу включенія въ бюджетъ палатою лордовъ отмѣненнаго палатою общинъ налога на бумагу, палата общинъ постановила категорическую резолюцію о недопустимости поправокъ со стороны верхней палаты въ отношеніи финансовыхъ биллей.

Въ настоящее время власть верхней палаты въ Англіи существенно ограничена закономъ 1911 года (т. наз. Parliament Act). Это ограниченіе особенно значительно въ отношеніи финансовыхъ вопросовъ. Поводомъ къ изданію закона 1911 года послужили разногласія, возникшія между палатами по поводу бюджета на 1910 годъ. Не имѣя права дѣлать въ немъ измѣненія, палата лордовъ отвергла его цѣликомъ. Это повело къ усиленной агитаціи въ пользу ограниченія правъ палаты лордовъ, приведшей къ изданію закона, по которому всякій денежный билль (money bill), принятый палатою общинъ, если въ теченіе мѣсяца его поступленія въ палату лордовъ не будетъ ею принятъ безъ поправокъ, представляется прямо королю и, получивъ его санкцію, становится закономъ безъ одобренія палаты лордовъ. Вопросъ о томъ, какіе законы должны быть относимы къ категоріи денежныхъ, финансовыхъ биллей, разрѣшается спикеромъ палаты общинъ. Что касается другихъ законопроэктовъ, не имѣющихъ характера финансовыхъ биллей, то они по закону 1911 года могутъ быть измѣняемы палатою лордовъ, но, если будутъ приняты палатою общинъ три раза въ трехъ послѣдовательныхъ сессіяхъ въ однородной редакціи и не получатъ согласія палаты лордовъ, то также представляются непосредственно королю и, утвержденные имъ, получаютъ силу законовъ. При этомъ требуется, чтобы между первымъ и третьимъ принятіемъ законопроэкта прошло не менѣе двухъ лѣтъ. При такомъ положеніи вещи рѣшеніе палаты лордовъ получаетъ значеніе, аналогичное суспенсивному вето главы государства. Она имѣетъ возможность только два раза откладывать проведеніе въ жизнь постановленія палаты общинъ. Въ виду этого законъ 1911 года получилъ названіе «вето-билль»

Что касается особаго положенія верхнихъ палатъ въ другихъ странахъ, то въ этомъ отношеніи надо отмѣтить Норвегію и Нидерланды, гдѣ верхнія палаты вообще не

имѣютъ права иниціативы законовъ Въ Нидерландахъ, кромѣ того, верхняя палата не можетъ дѣлать поправокъ въ законопроэктахъ, представляемыхъ ей нижней палатой, имѣя право отвергнуть ихъ лишь въ цѣломъ (ср ст. 112, 117 и 118 конст).

Компетенція палатъ состоитъ въ осуществленіи ими законодательныхъ функцій, функцій правительственнаго характера (финансовыхъ и контрольныхъ) и въ незначительной степени функцій судебныхъ.

Въ законодательствѣ имъ принадлежитъ: 1) право иниціативы законовъ, 2) право обсужденія и принятія законопроэктовъ и 3) право дѣлать въ нихъ поправки (amendements). Палатамъ же принадлежитъ и право, такъ называемаго, аутентическаго толкованія законовъ, разъясненія законодательнымъ путемъ раньше изданныхъ постановленій законовъ.

Въ финансовой области палатамъ присваивается право установленія налоговъ и государственныхъ займовъ и разсмотрѣніе и утвержденіе плана финансоваго хозяйства государства бюджета. Бюджетъ по общему правилу составляется на каждый годъ особо. При этомъ во многихъ государствахъ, по примѣру Франціи и Бельгіи, всѣ доходы и расходы устанавливаются только на годъ, и каждый годъ должны подлежать особому утвержденію палатъ. Такое положеніе вещей открываетъ возможность путемъ исключенія ассигнованій на извѣстное учрежденіе прекратить его существованіе безъ упраздненія его особымъ закономъ. Такіе случаи бывали во Франціи Они строго осуждаются лучшими французскими государствовѣдами, точно также какъ, практикующееся во Франціи и нѣкоторыхъ другихъ странахъ, присоединеніе къ бюджету постановленій, имѣющихъ законодательный характеръ, безъ непосредственнаго отношенія къ финансовому плану государственнаго хозяйства на данный годъ.

Возможность законодательства въ порядкѣ бюджетной иниціативы существенно ограничивается въ государствахъ, гдѣ не весь бюджетъ подлежитъ ежегодному разсмотрѣнію палатъ Въ Англіи, при дѣйствіи годичнаго бюджета, около $^3/_4$ доходовъ и $^1/_4$ расходовъ являются постоянными, основанными не на ежегодныхъ вотумахъ парламента, а на

постояннаго характера законахъ. Парламентъ не обсуждаетъ каждый годъ этихъ частей бюджета, разсматривая и измѣняя ихъ въ связи съ законами, на которыхъ они основываются. Подобныя постоянныя части бюджета, кромѣ Англіи, существуютъ также въ Нидерландахъ. Въ Германской имперіи бюджеты арміи и флота устанавливаются на 7 лѣтъ.

Въ Пруссіи (ст. 109 конст.) существующіе налоги должны взыматься, пока не будутъ отмѣнены законами. Этимъ постановленіемъ совершенно исключается возможность не только законодательствовать въ бюджетномъ порядкѣ, но и отказать во взиманіи налоговъ безъ спеціальной отмѣны законовъ, ихъ установившихъ. Опираясь на него, Бисмаркъ, когда нижняя палата, не раздѣляя его плана относительно усиленія арміи, отвергла бюджетъ съ увеличенными на этотъ предметъ кредитами, въ теченіе четырехъ лѣтъ (1862—1866 гг.) правилъ безъ бюджета, утвержденнаго нижней палатой. Послѣ побѣды надъ Австріей палата, примирившись съ Бисмаркомъ, вотировала индемнитетный законъ, одобрившій расходы правительства за этотъ періодъ. Нѣкоторые нѣмецкіе ученые (напр. Гнейстъ, Лабандъ) пытаются доказать, что дѣйствія Бисмарка въ эпоху прусскаго бюджетнаго конфликта были вполнѣ правомѣрны, такъ какъ бюджетъ по своей природѣ является административнымъ актомъ, представляемымъ палатамъ лишь для контроля, но имѣющимъ юридическую силу и безъ ихъ одобренія. Съ этимъ трудно согласиться. Взимать налоги прусское правительство могло, могло также въ отдѣльныхъ случаяхъ, опредѣленныхъ законами, и расходовать ихъ, но установленіе общаго финансоваго плана должно происходить (въ силу 99 ст. конст.) съ согласія обѣихъ палатъ, а не одной только верхней, какъ это имѣло мѣсто въ періодъ конфликта, и въ этомъ Бисмаркъ былъ неправъ, что, впрочемъ, было признано и имъ самимъ путемъ обращенія къ индемнитетному закону. Бюджетъ и финансовые мѣры по своему содержанію дѣйствительно административные акты, но различіе актовъ, отправляемыхъ парламентомъ, по ихъ содержанію не облекаетъ одни изъ нихъ большею въ отношеніи другихъ юридическою силою.

Опредѣленія прусской конституціи относительно бюджета послужили образцомъ для японской конституціи, въ которой также существующіе налоги должны взиматься до от-

мѣны введшихъ ихъ законовъ. Въ Японіи, кромѣ того, установлены нѣкоторыя существенныя ограниченія финансовыхъ правъ парламента. Его обсужденію не подлежатъ расходы императорскаго двора въ установленномъ размѣрѣ, и безъ согласія правительства имъ не могутъ быть отмѣнены или уменьшены расходы, вытекающіе изъ полномочій, принадлежащихъ исключительно императору (т. е. расходы на содержаніе арміи, флота и администраціи), а также изъ постановленій законовъ или законныхъ обязательствъ правительства.

Кромѣ бюджета и различныя чрезвычайныя ассигнованія изъ казны также обычно требуютъ согласія палатъ. Въ Японіи въ чрезвычайныхъ случаяхъ правительство уполномочено на принятіе необходимыхъ финансовыхъ мѣръ путемъ императорскихъ указовъ. Но на эти мѣры затѣмъ должно быть получено согласіе парламента въ первую же его сессію послѣ ихъ принятія.

Кромѣ принциповъ годичности бюджета и установленія его въ законодательномъ порядкѣ въ настоящее время всюду усвоенъ принципъ спеціализаціи кредитовъ, заключающійся въ томъ, что палаты вотируютъ расходы, распредѣляя ихъ по извѣстнымъ вѣдомствамъ, главамъ и статьямъ, и перенесеніе суммъ изъ одной главы или статьи расхода въ другую, хотя бы на нужды одного и того же вѣдомства, и однороднаго характера, а тѣмъ болѣе на нужды другого вѣдомства не допускается. Въ Англіи парламентъ послѣ разсмотрѣнія смѣтъ, представляемыхъ правительствомъ, издаетъ особый финансовый актъ (Finance Act), которымъ санкціонируетъ полномочія правительства на взиманіе доходовъ, и актъ о прикрѣпленіи (Appropriation Act), въ которомъ суммы, ассигновываемыя на извѣстныя нужды, точно обозначаются и закрѣпляются по главамъ съ запрещеніемъ переносить ихъ изъ одной главы въ другую [1]).

Иногда въ литературѣ обсуждается вопросъ о томъ, можетъ ли парламентъ отвергнуть бюджетъ, и каковы правовыя послѣдствія такового акта. Въ прежнее время, когда

[1]) Исключеніе дѣлается только для смѣтъ арміи и флота, гдѣ возможно при извѣстныхъ условіяхъ передвиженіе кредитовъ изъ одной главы въ другую.

на вотированіе бюджета смотрѣли какъ на субсидіи, отпускаемыя монарху и его правительству, этотъ отказъ считался однимъ изъ средствъ политической борьбы противъ правительства и признавался одной изъ надежнѣйшихъ гарантій власти парламента. Но по современнымъ воззрѣніямъ бюджетъ устанавливается не въ интересахъ какихъ-либо органовъ государства, а въ интересахъ всего государства Утвержденіе плана государственнаго хозяйства есть не только право, но и обязанность палатъ Какъ монархъ обязанъ ежегодно созывать палаты, такъ точно онѣ обязаны ежегодно вотировать бюджетъ Отказъ въ бюджетѣ не можетъ разсматриваться иначе какъ неправомѣрное дѣйствіе во всѣхъ государствахъ, гдѣ его разсмотрѣніе отнесено къ компетенціи палатъ и вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣлено, что онъ долженъ устанавливаться ежегодно. Но фактически отказъ въ бюджетѣ возможенъ, и примѣры этому были и въ недавнее время. Такъ, напримѣръ, въ 1910 году отвергла бюджетъ палата лордовъ въ Англіи

Въ случаѣ неразсмотрѣнія бюджета къ сроку или непринятія его палатами, въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр., въ Испаніи, Румыніи, Японіи, отдѣльныхъ германскихъ государствахъ) существуетъ правило, что сохраняется въ силѣ бюджетъ прошлаго года

Во Франціи при отсутствіи бюджета парламентъ устанавливаетъ его на отдѣльные мѣсяцы (что называется douzièmes provisoires) [1]).

Участіе народнаго представительства требуется также въ отношеніи нѣкоторыхъ другихъ правительственныхъ актовъ, напримѣръ: установленія контингента арміи, заключенія международныхъ договоровъ извѣстнаго рода, въ нѣкоторыхъ государствахъ также для учрежденія регентства, натурализаціи иностранцевъ. Наконецъ, парламентъ осуществляетъ право контроля надъ управленіемъ, каковое отправляется имъ въ формахъ адресовъ, жалобъ и заявленій, обращаемыхъ къ главѣ государства, принятіи петицій отъ гражданъ и постановленіи по нимъ резолюцій, въ на-

[1]) См. Штурмъ. Бюджетъ, рус. пер. 1907 г., также статьи А. А. Алексѣева. Финансовыя полномочія англійскаго парламента (Ж. М. Ю. янв.—февр. 1914 г.) и Бюджетное право французскаго парламента (тамъ же, сент.-окт. 1915 г.)

значеніи особыхъ слѣдственныхъ парламентскихъ коммиссій для производства обслѣдованія положенія дѣлъ въ отдѣльныхъ отрасляхъ государственнаго управленія, въ требованіи отчетовъ и разъясненій отъ министровъ путемъ предъявленія имъ вопросовъ и интерпелляцій и, наконецъ, въ правѣ преданія министровъ суду, а въ государствахъ парламентарныхъ также еще въ правѣ удалять ихъ съ ихъ постовъ путемъ выраженія имъ недовѣрія

Судебныя функціи палатъ состоятъ въ преданіи министровъ суду, а въ нѣкоторыхъ государствахъ и въ осуществленіи этого суда верхней палатой. Въ Италіи верхняя палата судитъ также за государственную измѣну. Въ Англіи палата лордовъ является высшимъ судомъ страны, кассаціонной и апелляціонной инстанціей по цѣлому ряду дѣлъ и, кромѣ суда надъ министрами, осуществляетъ также судъ надъ своими членами въ отношеніи уголовныхъ ихъ преступленій

Порядокъ производства дѣлъ въ палатахъ опредѣляется обыкновенно наказами ихъ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ также прецедентами изъ ихъ предшествовавшей дѣятельности и, наконецъ, резолюціями палатъ, постановляемыми по этому поводу. Правила парламентскаго дѣлопроизводства, сложившіяся въ Англіи путемъ долгаго историческаго процесса, стали извѣстны въ континентальныхъ странахъ чрезъ посредство сочиненія Бентама „Тактика законодательныхъ собраній“, изданнаго имъ въ 1816 году Многія изъ этихъ правилъ были приняты наказами различныхъ государствъ, но, въ свою очередь, и въ Англіи были впослѣдствіи сдѣланы заимствованія въ этомъ отношеніи изъ континентальныхъ странъ, напримѣръ, изъ Франціи.

Засѣданія палатъ по общему правилу публичны. Но такой порядокъ установился не всюду сразу. Въ Германскихъ государствахъ публичность засѣданій была введена только съ 1848 года. Въ Англіи засѣданія парламента до сихъ поръ въ сущности непубличны. Хотя на практикѣ публика всегда на нихъ допускается, но по заявленію кого-либо изъ членовъ парламента: „я вижу здѣсь постороннихъ“ предсѣдатель обязанъ поставить на голосованіе вопросъ объ удаленіи публики. Засѣданія бюро и коммиссій палатъ непубличны.

Разсмотрѣніе дѣлъ въ палатахъ совершается согласно заранѣе составляемому президіумомъ „порядку дня“ (ordre du jour) [1]). Для обсужденія и рѣшенія вопросовъ, входящихъ въ компетенцію палатъ, устанавливаются болѣе или менѣе подробныя правила, особенно разрабатываемыя въ отношеніи законопроэктовъ. Въ виду той важной роли, которую все болѣе и болѣе получаетъ правительство въ дѣлѣ направленія работъ законодательныхъ собраній, предложеніямъ его членовъ дается обычно предпочтеніе въ сравненіи со всѣми другими предложеніями. Такъ какъ большинство законопроэктовъ возникаетъ по иниціативѣ правительства, то для нихъ отводится большее количество дней въ недѣлю, чѣмъ для законопроэктовъ, вносимыхъ членами палатъ. Внесеніе ихъ обставляется иногда меньшими формальностями, чѣмъ внесеніе законопроэктовъ членами палатъ. (Въ Германіи законопроэкты могутъ вноситься въ рейхстагъ за подписью не менѣе 15 его членовъ). Парламентская иниціатива имѣетъ въ современныхъ государствахъ значеніе не столько для проведенія законопроэктовъ, сколько для указанія правительству необходимости обратить вниманіе на извѣстный вопросъ. И довольно часто правительство берется за проведеніе въ жизнь только что не прошедшаго въ палатахъ законопроэкта, внесеннаго членами палаты. Признавая его принципіальное значеніе, оно подвергаетъ его тщательной разработкѣ и, солидно подготовленный на основаніи имѣющагося подъ руками у правительства обширнаго фактическаго матеріала, этотъ законопроэктъ проходитъ затѣмъ въ парламентѣ. Честь его разработки всецѣло принадлежитъ правительству, но безъ парламентской иниціативы онъ никогда можетъ быть не былъ бы изданъ [2]).

Обсужденіе законовъ въ палатахъ по общему правилу идетъ такимъ образомъ, что законопроэкты подвергаются

[1]) Въ Англіи онъ устанавливается въ концѣ предшествовавшаго засѣданія по предложенію спикера, принимаемому палатой. Въ конгрессѣ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ въ этомъ отношеніи играетъ руководящую роль особый „распорядительный комитетъ“ (Committee of Rules), состоящій изъ спикера, двухъ представителей отъ палатскаго большинства и двухъ отъ меньшинства, который составляетъ порядокъ дня, а также рѣшаетъ о послѣдовательности внесенія на обсужденіе парламента различныхъ биллей.

[2]) См. Michon. L'initiative parlementaire, 1896.

нѣсколькимъ чтеніямъ съ извѣстными промежутками между ними, при чемъ обыкновенно еще, кромѣ особенно спѣшныхъ законопроэктовъ, подлежатъ болѣе или менѣе подробному разсмотрѣнію въ комитетѣ или коммиссіи.

Въ Англіи первое чтеніе состоитъ въ прочтеніи клеркомъ палаты заголовка вносимаго билля, и пренія происходятъ только въ отношеніи назначенія срока для второго его чтенія, при чемъ противники билля стремятся настолько отдалить этотъ срокъ, чтобы билль не могъ бы пройти въ данную сессію и, такимъ образомъ, не получилъ бы осуществленія. Второе чтеніе заключается въ обсужденіи общихъ основаній законопроэкта. Послѣ принятія во второмъ чтеніи билль передается для детальнаго разсмотрѣнія въ „комитетъ всей палаты". Спикеръ покидаетъ свое мѣсто; предсѣдательскія функціи отправляетъ черменъ; всѣ члены палаты получаютъ право высказываться нѣсколько разъ по одному и тому же вопросу, вообще происходитъ всестороннее подробное обсужденіе законопроэкта, свободное отъ различныхъ формальностей, примѣняемыхъ обычно въ общихъ засѣданіяхъ палаты. Послѣ окончанія обсужденія билля въ комитетѣ спикеръ занимаетъ свое мѣсто и черменъ дѣлаетъ докладъ палатѣ о рѣшеніяхъ, принятыхъ въ комитетѣ. Затѣмъ слѣдуетъ третье окончательное чтеніе билля и его голосованіе. Если вносятся какія-либо существенныя поправки, то палата можетъ для ихъ обсужденія еще разъ превратиться въ комитетъ. Несмотря на сложность этой процедуры, въ отношеніи особо спѣшныхъ законопроэктовъ возможно проведеніе ея въ одинъ день. Въ палатѣ лордовъ это воспрещено наказомъ, но на дѣлѣ разсмотрѣніе билля въ одинъ день имѣло мѣсто въ отдѣльныхъ исключительныхъ случаяхъ и тамъ, при чемъ соотвѣтствующія статьи наказа резолюціей палаты временно отмѣнялись.

Въ отличіе отъ „публичныхъ биллей", проходящихъ вышеуказаннымъ порядкомъ, въ Англіи установленъ особый порядокъ для разсмотрѣнія, такъ называемыхъ, „частныхъ биллей", законовъ, касающихся частныхъ интересовъ и интересовъ отдѣльныхъ мѣстностей. Эти билли возникаютъ по частной иниціативѣ, по петиціямъ заинтересованныхъ лицъ, представляющихъ, какъ фактическій матеріалъ для сужденія о необходимости ихъ изданія, такъ и самый проэктъ

билля. Палатами избираются особые комиссары (examiners), на обязанности которыхъ лежитъ провѣрка того, соблюдены ли всѣ формальности, необходимыя для внесенія билля. Разсмотрѣнные ими, билли передаются въ коммиссію петицій соотвѣтствующей палаты и ею вносятся въ общее собраніе, въ которомъ проходятъ тѣ же стадіи трехъ чтеній и голосованія, что и публичные билли. Существенное различіе здѣсь состоитъ въ томъ, что послѣ второго чтенія частные билли передаются не въ комитетъ всей палаты, а въ какую-либо спеціальную коммиссію (напримѣръ—по желѣзнодорожнымъ дѣламъ и каналамъ или даже иногда въ особую, для даннаго вопроса избираемую, коммиссію). При этомъ, разсмотрѣніе билля въ коммиссіи имѣетъ отчасти законодательный характеръ, а отчасти характеръ судебнаго процесса. Противники билля могутъ являться въ коммиссію и возражать противъ него, представляя различныя доказательства въ защиту своего мнѣнія. Иниціаторы и приверженцы билля должны защищать его, опровергая доводы своихъ противниковъ. По докладѣ коммиссіею палатѣ о результатахъ обсужденія въ ней, законопроэктъ идетъ дальше общимъ порядкомъ.

Въ отношеніи „финансовыхъ биллей“ въ Англіи существуетъ правило, что иниціатива ихъ принадлежитъ исключительно правительству. Члены палатъ ея лишены вовсе. Поэтому здѣсь невозможно, столь часто наблюдаемое во Франціи, а иногда и въ другихъ странахъ, увеличеніе расходнаго бюджета при посредствѣ различныхъ поправокъ, исходящихъ отъ членовъ палатъ, или внесеніе ими предложеній о новыхъ налогахъ, займахъ и т. под.

Въ континентальныхъ странахъ при обсужденіи законопроэктовъ также примѣняется обычно система нѣсколькихъ чтеній. Но, вмѣсто детальнаго обсужденія послѣ второго чтенія въ комитетѣ всей палаты, здѣсь практикуется послѣ перваго чтенія, имѣющаго обычно характеръ обсужденія общихъ основъ законопроэкта, передача его въ какую-либо изъ постоянныхъ или спеціально для даннаго дѣла образуемыхъ коммиссій палатъ. Во Франціи существуетъ два чтенія съ промежуткомъ между ними въ 5 дней. Но первоначально законопроэктъ обсуждается еще въ бюро, на которыя распадается палата. Аналогичный порядокъ примѣ-

нѣется и въ Италіи. Въ Германіи установленъ порядокъ трехъ чтеній съ промежуткомъ въ 2 дня между ними. Первое чтеніе состоитъ лишь въ общихъ преніяхъ и заканчивается рѣшеніемъ о необходимости передачи законопроэкта въ коммиссію. Если онъ туда передается, второе чтеніе назначается черезъ 2 дня послѣ раздачи членамъ палаты доклада коммиссіи. Главное значеніе имѣетъ второе чтеніе, когда происходитъ подробное постатейное обсужденіе законопроэкта въ палатѣ и допускается внесеніе различныхъ измѣненій и поправокъ. При третьемъ чтеніи возможны поправки только редакціоннаго характера, поправки по существу законопроэкта допускаются лишь въ томъ случаѣ, если онѣ вносятся не менѣе, чѣмъ 30 членами палаты.

При разногласіяхъ палатъ относительно законопроэктовъ по большей части происходятъ сношенія между ними въ формѣ учрежденія особыхъ смѣшанныхъ коммиссій изъ комиссаровъ отъ палатъ. Раньше этотъ порядокъ практиковался и въ Англіи, но въ новое время онъ тамъ вышелъ изъ употребленія, и соглашеніе между палатами достигается при помощи министерства, имѣющаго своихъ членовъ въ обѣихъ палатахъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ при несогласіяхъ между палатами вопросъ разрѣшается большинствомъ голосовъ, поданныхъ за него членами обѣихъ палатъ. (Таково положеніе вещей въ Швеціи и Норвегіи, при чемъ въ послѣдней требуется въ этомъ случаѣ большинство $^2/_3$ голосовъ, а самое рѣшеніе принимается въ совмѣстномъ засѣданіи обѣихъ палатъ) [1]

При обсужденіи законопроэктовъ или различныхъ пред-

---

[1]) Въ Англіи билли, принятые одной палатой парламента, препровождаются въ другую съ надписью на нихъ на старо-французскомъ языкѣ. „soit baillé aux seigneurs (или communes)". По одобреніи билля, на немъ дѣлается отмѣтка „a cest bille avecque les amendements a mesme bill annexes les seigneurs (или les communes) sont assentus".

Формулы королевской санкціи для биллей различны. Для публичныхъ биллей: „le roi le veult", для частныхъ биллей „soit fait comme il est désiré" и для финансовыхъ биллей „le roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult". Формула неутвержденія, нынѣ непримѣняющаяся. „le roi s'avisera". На континентѣ всѣ законы утверждаются подписью монарха, сопровождаемой контрасигнатурой министра съ указаніемъ на принятіе ихъ палатами парламента.

ложеній въ палатахъ руководство принадлежитъ предсѣдателю. Лица, желающія говорить, заявляютъ объ этомъ ему заранѣе и предсѣдатель даетъ имъ слово въ порядкѣ подачи заявленій, при чемъ обыкновенно соблюдается правило, чтобы говорящіе за и противъ обсуждаемаго вопроса по возможности чередовались бы. Въ Англіи рѣчи произносятся съ мѣста. Въ континентальныхъ странахъ болѣе принято говорить съ трибуны. Ораторъ обращается къ палатѣ или къ предсѣдателю (напр., въ Англіи—къ спикеру). Обращеніе къ членамъ правительства или отдѣльнымъ членамъ палаты считается недопустимымъ. Въ Англіи члены палаты общинъ не называютъ другъ друга по фамиліи, а по представляемому ими округу, напримѣръ: „депутатъ отъ Лондона“, „отъ Бирмингама“ и т. под. Не разрѣшается чтеніе рѣчей по тетрадкѣ, но возможно пользованіе нѣкоторыми замѣтками. Никому не дозволяется говорить по одному и тому же вопросу болѣе двухъ разъ. Въ отношеніи членовъ правительства дѣлается исключеніе. Они могутъ и читать свои рѣчи, и нѣсколько разъ выступать по одному и тому же вопросу. Они не подчинены дисциплинарной власти палатъ, если не являются ихъ членами. Если палата считаетъ вопросъ выясненнымъ, она можетъ постановить о прекращеніи записи новыхъ ораторовъ или о прекращеніи преній, хотя бы даже существовали еще записавшіеся ораторы, желающіе говорить. Для избѣжанія злоупотребленій при пользованіи этими пріемами обыкновенно постановляется, что они допускаются лишь при принятіи ихъ болѣе или менѣе значительнымъ числомъ голосовъ.

Въ Англіи практикуется прекращеніе преній по отдѣламъ законопроэкта, называемое технически „гильотиной“ и заключающееся въ томъ, что палата постановляетъ, что такая то часть билля должна быть разсмотрѣна къ такому то сроку, такая то—къ такому и т. п. Въ нѣкоторыхъ государствахъ возможно еще прекращеніе преній путемъ возбужденія, такъ называемаго, „предварительнаго вопроса“ (question préalable), состоящаго въ томъ, что палатѣ предлагается вовсе не обсуждать извѣстнаго дѣла. Возникши первоначально въ Англіи, предварительный вопросъ имѣлъ тамъ прежде своею цѣлью лишь устраненіе обсужденія извѣстныхъ предложеній, почему-либо нежела-

тельныхъ большинству палаты. Но впослѣдствіи сдѣлалось общимъ правиломъ, что принятіе палатою этого вопроса устраняетъ не только пренія, но и самое предложеніе, по поводу котораго вопросъ былъ возбужденъ. Такъ какъ внесеніе предварительнаго вопроса имѣетъ обидный характеръ для иниціаторовъ дѣла, по поводу котораго онъ возбуждается, то этотъ пріемъ вообще практикуется рѣдко.

Рѣшенія палатъ принимаются путемъ голосованій, которыя обыкновенно бываютъ открытыми, за исключеніемъ выборовъ и разрѣшенія нѣкоторыхъ дѣлъ, имѣющихъ личный характеръ.

Что касается формъ, въ которыхъ происходитъ голосованіе, то въ Англіи принято, что члены палатъ отвѣчаютъ съ мѣста да или нѣтъ на вопросы, ставящіеся предсѣдателемъ, и послѣдній опредѣляетъ результаты голосованія. Въ случаѣ возникновенія сомнѣній, эта процедура повторяется или можетъ быть произведено голосованіе путемъ выхода въ различныя двери, около которыхъ ставятся счетчики, отмѣчающіе количество лицъ, вышедшихъ въ ту или другую дверь и такимъ путемъ высказавшихся за или противъ извѣстнаго рѣшенія. Въ другихъ государствахъ примѣняются еще способы голосованія путемъ сидѣнія или вставанія, путемъ поднятія рукъ или подачи записокъ, при чемъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ (обыкновенно по требованію извѣстнаго количества членовъ палатъ) можетъ быть произведено поименное голосованіе

Въ отношеніи дѣлопроизводства палатъ существенное значеніе имѣетъ принципъ, такъ называемаго, „дисконтинуитета“ или прерывности ихъ занятій.

Сущность его состоитъ въ томъ, что палаты должны конституироваться наново, бюро и коммиссіи ихъ прекращаютъ свою дѣятельность, и всѣ дѣла, оставшіяся незаконченными, должны быть разсматриваемы снова. Принципъ дисконтинуитета можетъ примѣняться или въ отношеніи сессій палатъ, или въ отношеніи ихъ легислатуръ. При прерывности сессіи законопроэктъ долженъ быть разсмотрѣнъ обѣими палатами и получить санкцію главы государства въ теченіе одной и той же сессіи.

Этотъ порядокъ первоначально былъ выработанъ въ Англіи, а затѣмъ былъ принятъ и многими другими государ-

ствами. Въ пользу его приводятся тѣ соображенія, что онъ обезпечиваетъ большее соотвѣтствіе рѣшеній палатъ потребностямъ текущаго момента и побуждаетъ палаты къ болѣе энергичной дѣятельности. Но онъ ведетъ на практикѣ ко многимъ неудобствамъ, заставляя палаты по нѣсколько разъ снова продѣлывать одну и ту же процедуру и существенно затрудняя прохожденіе въ палатахъ сложныхъ крупныхъ законопроэктовъ, каковые подчасъ совершенно невозможно провести въ періодъ одной и той же сессіи.

Въ новое время многія государства отказались отъ принципа прерывности или раздѣльности сессій. Какъ указываетъ Гачекъ[1]), и Англія отступила уже отъ этого начала. Его не придерживаются также Франція, Бельгія, Италія, Испанія, Нидерланды и нѣкоторыя другія государства, перейдя къ началу преемственности работъ отдѣльныхъ сессій палатъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ (напримѣръ, Франціи или Бельгіи) идутъ иногда дальше и не признаютъ даже принципа дископтинуитета легислатуръ. Этотъ порядокъ можетъ вызывать противъ себя болѣе возраженій, чѣмъ порядокъ преемственности работъ разныхъ сессій одной и той же легислатуры. При немъ принятые нижней палатой законопроэкты могутъ обсуждаться въ верхней палатѣ, когда уже составъ нижней палаты измѣнился, и послѣдняя можетъ быть не приняла бы этихъ законопроэктовъ, что съ политической точки зрѣнія можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ являться нецѣлесообразнымъ. Но съ юридической точки зрѣнія оправдываютъ этотъ порядокъ тѣми соображеніями, что дѣятельность учрежденій не зависитъ отъ ихъ личнаго состава въ данный моментъ и, разъ состоялось рѣшеніе палаты, оно имѣетъ силу внѣ зависимости отъ перемѣнъ въ составѣ ея членовъ. Противуположный взглядъ, разсматривающій весь законодательный процессъ, какъ единый актъ, господствуетъ особенно въ германскихъ странахъ. Изъ него логически вытекаетъ недопустимость не только преемственности легислатуръ, но даже и преемственности сессій, что и примѣняется особенно строго въ Германской Имперіи, Пруссіи и

1). Гачекъ. Общ. гос. право, т. I, стр. 126.

другихъ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ, а также въ Даніи и Швеціи [1]).

Итакъ мы видимъ, что господствующимъ типомъ государственнаго устройства является представительная форма правленія.

Форма непосредственнаго народоправства, столь распространенная въ древности, теперь встрѣчается лишь въ видѣ исключенія, примѣняясь въ отдѣльныхъ кантонахъ Швейцаріи. Но въ новое время въ нѣкоторыхъ странахъ, наряду съ представительнымъ устройствомъ, устанавливается въ отдѣльныхъ случаяхъ и непосредственное осуществленіе народомъ извѣстныхъ функцій государственной власти Изъ институтовъ непосредственной демократіи наиболѣе распространеннымъ въ настоящее время является такъ называемый „референдумъ", непосредственное голосованіе народомъ законопроэктовъ, принятыхъ представительными собраніями. Возникновеніе этого порядка связывается съ идеей народнаго суверенитета и договорнаго происхожденія государства. Наиболѣе горячій приверженецъ непосредственной демократіи Руссо, считая эту форму государственнаго устройства наилучшей, не отвергалъ, однако, вообще представительныхъ учрежденій. Онъ полагалъ только, что они не должны имѣть рѣшающей власти, подобно англійскому парламенту „Англійскій народъ свободенъ, говорилъ Руссо, только во время выборовъ членовъ парламента Какъ только послѣдніе выбраны, онъ—рабъ, онъ—ничто".

По мнѣнію Руссо, представительныя собранія должны только составлять проэкты законовъ, окончательное же утвержденіе ихъ должно принадлежать народу, такъ какъ его воля не можетъ быть представляема, выражаема кѣмъ-либо за него.

Эти идеи Руссо получили примѣненіе во Франціи въ

[1]) Объ организаціи и дѣлопроизводствѣ палатъ см. Pierre Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 1902, Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives, 2 т., 1906—7. Переводы наказовъ палатъ французской, германской и австрійской см въ Ж М. Ю. за 1906 г. (I—III). См. также сочиненія К Илбертъ. Парламентъ. Его исторія, организація и практика, рус. пер, 1915 г., Redlich. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905, Perels. Das autonome Reichstagsrecht, 1902. Порядокъ производства дѣлъ въ англійской палатѣ общинъ. Переводъ и примѣчанія Члена Гос. Думы Звегинцова, 1916 г.

эпоху конвента, когда, въ связи съ представленіемъ о конституціи, какъ общественномъ договорѣ, различными партіями было признано необходимымъ окончательное ея утвержденіе всенароднымъ голованіемъ. Проэкты конституціи, выработанные жирондистами и якобинцами, шли дальше и устанавливали въ извѣстныхъ случаяхъ передачу и законопроэктовъ на утвержденіе гражданъ, что и было введено въ конституціи 1793 года въ видѣ передачи законовъ на народное голосованіе, если этого потребуетъ $^1/_{10}$ первичныхъ собраній въ большинствѣ департаментовъ. Сама конституція 1793 года, равно какъ впослѣдствіи и конституціи III и VIII годовъ республики, были утверждены народнымъ голосованіемъ. Впослѣдствіи во Франціи порядокъ передачи на народное голосованіе важнѣйшихъ законовъ и правительственныхъ мѣръ подъ названіемъ „плебисцита" широко практиковался въ періоды, какъ первой, такъ и второй имперіи. Злоупотребленія этимъ институтомъ въ упомянутыя эпохи породили во Франціи сильное недовѣріе къ началамъ непосредственной демократіи, каковыя и въ новое время находятъ тамъ сравнительно немного приверженцевъ.

Широкое примѣненіе референдумъ получилъ въ Швейцаріи, какъ въ конституціяхъ отдѣльныхъ кантоновъ, такъ и въ союзной конституціи. Самое названіе этого института выработалось въ Швейцаріи. Отдѣльные кантоны (Валлисъ, Граубюнденъ) въ средніе вѣка состояли изъ ряда общинъ, посылавшихъ делегатовъ на общія собранія кантона. Эти собранія окончательно не разрѣшали дѣлъ. Принятыя ими постановленія передавались въ общины черезъ представителей послѣднихъ для окончательнаго ихъ одобренія, что называлось referendum. Подобный же порядокъ существовалъ до 1848 года и въ союзномъ устройствѣ. На союзномъ сеймѣ засѣдали делегаты отъ кантоновъ, снабженные отъ послѣднихъ особыми инструкціями. Если рѣшался вопросъ, не предусмотрѣнный этими инструкціями, онъ передавался ad referendum въ отдѣльные кантоны для утвержденія его. Въ 1802 году, подъ вліяніемъ французскихъ идей, была утверждена путемъ плебисцита новая союзная организація.

Но институтъ народнаго голосованія впервые получаетъ

распространеніе въ тридцатыхъ годахъ девятнадцатаго столѣтія, первоначально въ формѣ „народнаго вето“. Впервые оно было введено въ 1831 году въ кантонѣ Сенъ-Галленъ, а затѣмъ и въ рядѣ другихъ кантоновъ. Народное вето состоитъ въ томъ, что, если въ теченіе опредѣленнаго срока извѣстное количество гражданъ выскажется противъ закона, изданнаго представительнымъ собраніемъ, онъ подвергается народному голосованію, при чемъ лица, не принявшія участія въ голосованіи, считаются высказавшимися за законъ. Въ новое время „вето“ почти повсюду замѣнилось референдумомъ.

Отличіе послѣдняго отъ вето въ томъ, что: 1) голосуется не законъ, а только законопроэктъ и 2) подсчитываются за и противъ только голоса принявшихъ участіе въ голосованіи. Различаются: 1) референдумъ конституціонный или учредительный, когда голосованію подвергаются только основные законы, 2) референдумъ обязательный, когда указанные въ конституціи акты законодательнаго собранія всегда должны быть передаваемы на окончательное утвержденіе ихъ народнымъ голосованіемъ и 3) референдумъ факультативный, когда голосованіе происходитъ только въ случаѣ, если этого потребуетъ извѣстное количество гражданъ, указанное въ конституціи.

Конституціонный референдумъ (являющійся всегда обязательнымъ), примѣняется во всѣхъ кантонахъ, а также и въ союзной организаціи.

Обязательный референдумъ получаетъ все большее и большее распространеніе, и въ настоящее время къ нему уже пришло большинство кантоновъ.

Факультативный референдумъ примѣняется въ союзѣ, когда его потребуютъ 30.000 гражданъ или 8 кантоновъ, а также въ нѣсколькихъ кантонахъ (Базелѣ-городѣ, Люцернѣ, Сенъ-Галленѣ и Цугѣ) по требованію опредѣленнаго числа гражданъ (отъ 500 до 6.000). Въ однихъ кантонахъ референдумъ установленъ только въ отношеніи законовъ, въ другихъ также и въ отношеніи договоровъ, наконецъ въ нѣкоторыхъ онъ примѣняется въ отношеніи всѣхъ рѣшеній законодательныхъ органовъ. Не подлежитъ референдуму нигдѣ только бюджетъ, но финансовыя мѣры во многихъ кантонахъ передаются на народное голосованіе, что называется иногда „финансовымъ референдумомъ“. Въ нѣкото-

рыхъ кантонахъ (напр., Ури и Швицѣ) въ отношеніи законовъ принятъ обязательный, а въ отношеніи другихъ постановленій законодательныхъ органовъ факультативный референдумъ. Только во Фрейбургѣ нѣтъ референдума для обыкновенныхъ законовъ. Но и тамъ существуетъ конституціонный референдумъ.

Кромѣ „народнаго вето“ и „референдума“ въ Швейцаріи имѣютъ примѣненіе еще институты „народной инициативы“ и „отозванія народомъ депутатовъ“.

Народная инициатива заключается въ томъ, что опредѣленное число гражданъ (обычно 5 000—6.000) можетъ обращаться къ законодательнымъ органамъ съ просьбой разработать законъ по извѣстному вопросу или, если они отказываются это сдѣлать, поставить на народное голосованіе вопросъ о необходимости изданія такового закона. Самый законъ по этой системѣ всегда вырабатывается законодательными органами. Но въ конституціяхъ нѣкоторыхъ кантоновъ дозволяется гражданамъ представлять и, ими самими разработанный, проэктъ закона, который долженъ быть переданъ на народное голосованіе. Въ случаѣ своего несогласія съ этимъ законопроэктомъ законодательныя учрежденія могутъ одновременно предложить на голосованіе и свой проэктъ, а также обратиться къ гражданамъ съ разъясненіемъ по поводу своего отрицательнаго отношенія къ законопроэкту, возникшему путемъ народной инициативы, дабы побудить ихъ отвергнуть послѣдній.

Народная инициатива допускается въ союзномъ правѣ для конституціонныхъ законовъ, осуществляясь 50.000 гражданъ, въ правѣ же отдѣльныхъ кантоновъ принята и въ отношеніи общихъ законовъ. Этого института не существуетъ лишь во Фрейбургѣ, Валлисѣ и Люцернѣ.

Право отозванія депутатовъ (Abberufungsrecht) развилось въ нѣмецкихъ кантонахъ (Аарган, Базелѣ, Бернѣ, Люцернѣ) и заключается въ томъ, что опредѣленное число гражданъ (отъ 1000 до 12 000) можетъ потребовать распущенія законодательнаго представительнаго собранія — Большого совѣта, за чѣмъ слѣдуютъ новые выборы въ него. Если народное вето и референдумъ напоминаютъ право санкціи монарха, то этотъ институтъ соотвѣтствуетъ его праву роспуска палатъ. На практикѣ онъ очень рѣдко примѣняется.

Относительно значенія референдума мнѣнія ученыхъ сильно расходятся. Одни высказываются противъ него, считая, что онъ, равно какъ и другіе вышеразсмотрѣнные институты непосредственной демократіи, умаляетъ значеніе представительныхъ органовъ и ухудшаетъ ихъ дѣятельность Они не чувствуютъ за собой ни дѣйствительной власти, ни отвѣтственности Что же касается народныхъ массъ, то часто, будучи неспособны разобраться въ болѣе или менѣе сложныхъ вопросахъ законодательства, онѣ своимъ вмѣшательствомъ въ него могутъ причинить государству больше зла, чѣмъ пользы. Защитники референдума считаютъ эти опасенія преувеличенными и полагаютъ, что особенно въ республиканскихъ странахъ примѣненіе началъ непосредственной демократіи весьма желательно, какъ коррективъ деффектовъ представительнаго устройства. Въ Швейцаріи примѣненіе референдума дало въ общемъ хорошіе результаты. При этомъ, какъ отмѣчаютъ изслѣдователи этого института, швейцарскій народъ показалъ себя весьма консервативнымъ въ примѣненіи референдума. Онъ обыкновенно высказывается противъ радикальныхъ реформъ, а также противъ крупныхъ затратъ [1]).

Кромѣ Швейцаріи референдумъ существуетъ еще въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки. Союзное законодательство его не знаетъ вовсе. Но зато въ отдѣльныхъ штатахъ принятъ повсюду прежде всего конституціонный референдумъ. Здѣсь онъ началъ примѣняться еще раньше, чѣмъ въ Швейцаріи, такъ какъ уже при образованіи штатовъ онъ принимается въ двухъ изъ нихъ: Нью-Гемпширѣ и Массачузетсѣ. Постепенно онъ вводится во всѣхъ штатахъ и въ настоящее время осуществляется такимъ порядкомъ, что, въ случаѣ необходимости общаго пересмотра конституціи, иниціатива принадлежитъ законодательнымъ собраніямъ, но окончательное рѣшеніе по поводу созыва для этой

[1]) Противниками референдума являются Эсменъ (Конст. право, изд. 1909 г., стр. 304) и Вильсонъ. (Государство, стр. 279). Наоборотъ Дюги считаетъ его весьма полезнымъ учрежденіемъ (см. его Конст право, стр. 399 и сл.). Объ институтахъ непосредственной демократіи въ Швейцаріи, кромѣ сочиненій Курти и Дюнана, указ. на стр. 187, прим., см. также у Лоуэлля. Правительства и партіи, гл. XII, стр. 397—437. Deploige. Le referendum en Suisse, 1892, Keller. Das Volksinitiativ nach den Schweizerischen Kantonverfassungen, 1889.

цѣли учредительнаго конвента должно быть принято народнымъ голосованіемъ, равно какъ имъ же должна быть утверждена и выработанная конвентомъ конституція. Отдѣльныя поправки къ конституціи дѣлаются законодательными собраніями, но и онѣ также во всѣхъ штатахъ, за исключеніемъ Делавара, подлежатъ референдуму.

Референдумъ въ отношеніи обыкновенныхъ законовъ принятъ въ американскихъ штатахъ не столь широко, какъ въ Швейцаріи. Въ большинствѣ штатовъ, гдѣ онъ допускается, онъ примѣняется не въ отношеніи всѣхъ, а въ отношеніи лишь нѣкоторыхъ спеціальныхъ законовъ, напримѣръ: избирательныхъ, финансовыхъ, желѣзнодорожныхъ и т. под. Въ 1898 году въ Южной Дакотѣ былъ введенъ факультативный референдумъ относительно всѣхъ законовъ, а также народная инціатива. Этому примѣру послѣдовали затѣмъ и еще нѣкоторые штаты (напр. Орегонъ, Невада).

Въ отдѣльныхъ штатахъ практикуются иногда еще особыя формы референдума, а именно „референдумъ для ратификаціи“, когда, принятые палатами законы, передаются ими для послѣдующаго одобренія на народное голосованіе и „референдумъ для обсужденія“ или „совѣщательный референдумъ“, когда, прежде чѣмъ принять какую-либо мѣру, палаты предварительно прибѣгаютъ къ опросу населенія по поводу этой мѣры. Въ конституціяхъ относительно этихъ видовъ голосованія ничего не говорится, и суды, призванные въ Соединенныхъ Штатахъ охранять конституцію, нерѣдко признавали референдумъ для ратификаціи неконституціоннымъ, на томъ основаніи, что законодательные органы сами должны осуществлять функціи, врученныя имъ конституціей а не передавать ихъ другимъ органамъ (согласно началу „delegata potestas non delegatur“). Совѣщательный же референдумъ не вызывалъ противъ себя возраженій судовъ.

Изъ другихъ странъ референдумъ существуетъ въ англійской колоніи Австраліи, организованной на федеративныхъ началахъ, примѣняясь въ видѣ конституціоннаго референдума, какъ при измѣненіи федеральной конституціи, такъ и при измѣненіи конституцій отдѣльныхъ штатовъ, на которые распадается эта колонія [1]).

[1]) Въ 1892 году въ Бельгіи при пересмотрѣ конституціи было сдѣлано предложеніе замѣнить референдумомъ королевское вето, установивъ, что,

ГЛАВА ШЕСТНАДЦАТАЯ

Высшіе органы управленія въ современныхъ государствахъ.

Функціи управленія въ новое время осуществляются главою государства при содѣйствіи единоличныхъ должностей—министровъ. Эти должности развились послѣ французской революціи 1789 года. Въ эпоху же такъ называемаго „стараго порядка" повсюду высшіе органы управленія были организованы коллегіально.

Во главѣ администраціи обыкновенно стояли учрежденія, носившія названіе государственнаго или тайнаго совѣта. Въ составъ этихъ высшихъ совѣщательныхъ органовъ при монархѣ входили: особо имъ назначаемые члены, представители высшаго духовенства и придворной знати, лица, занимавшія нѣкоторыя высшія должности и члены династіи. Компетенцію ихъ составляли не только вопросы управленія, но и нѣкоторыя судебныя функціи. Они функціонировали также и въ качествѣ законосовѣщательныхъ органовъ при монархѣ. Для завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія они раздѣлялись на департаменты или секціи, между которыми дѣла распредѣлялись по такъ называемой провинціальной или областной системѣ, а именно—секціи завѣдывали извѣстной мѣстностью во всѣхъ отношеніяхъ, а не опредѣленнымъ родомъ дѣлъ на протяженіи всей терри-

---

въ случаѣ своего несогласія на законопроэкты, принятые палатами, король долженъ передавать ихъ на народное голосованіе. Это предложеніе не было осуществлено, равно какъ и во Франціи были отвергнуты попытки ввести „право отозванія депутатовъ" путемъ передачи ими при ихъ выборѣ своимъ избирателямъ заявленія о сложеніи полномочій, каковое избиратели могутъ послать въ палаты въ случаѣ, если будутъ считать, что избранные ими депутаты лишились ихъ довѣрія. Но зато не безъ основанія нѣкоторые писатели указываютъ на то, что въ представительныхъ государствахъ въ извѣстныхъ случаяхъ выборы въ палаты могутъ имѣть, если не по формѣ, то по существу значеніе народнаго референдума по извѣстнымъ вопросамъ. Таковы были, напримѣръ, въ Англіи выборы 1900 года по вопросу о южно-африканской войнѣ или во Франціи выборы 1902 года по вопросу объ отдѣленіи церкви отъ государства. См. К о т л я р е в с к і й. Конституціонное государство. Спб., 1907 г., стр. 41.

торіи государства, какъ это имѣетъ мѣсто при системѣ реальной, преобладающей въ организаціи центральнаго управленія въ настоящее время. Отдѣльныя функціи управленія поручались, правда, иногда и единоличнымъ должностямъ, напримѣръ во Франціи: статсъ-секретарямъ, канцлеру королевства, главному контролеру. Но эти должностныя лица, входя въ составъ совѣта, состояли подъ его руководствомъ, обязаны были слушаться его указаній и давать ему отчеты.

Съ введеніемъ представительныхъ учрежденій и организаціей министерствъ значеніе государственнаго совѣта сильно упало. Законодательныя функціи перешли къ народному представительству, функціи высшаго управленія распредѣлились между отдѣльными министрами, а для объединенія правительственной дѣятельности были созданы совѣты или кабинеты министровъ. Но, тѣмъ не менѣе, во многихъ государствахъ государственный совѣтъ сохранился, осуществляя функціи подачи главѣ государства мнѣній при отправленіи имъ нѣкоторыхъ его полномочій, а также предварительной разработки законопроэктовъ, вносимыхъ отъ имени монарха въ палаты. Въ нѣкоторыхъ государствахъ онъ имѣетъ также функціи высшаго административнаго суда.

Совѣтъ при королѣ въ Англіи, носящій названіе Тайнаго совѣта (Privy council), оффиціально до сего времени считается единственнымъ высшимъ правительственнымъ органомъ королевства. Но на дѣлѣ вся власть дѣйствительнаго управленія сосредоточивается въ кабинетѣ министровъ, являющемся однимъ изъ комитетовъ Совѣта, при томъ образовавшимся чисто фактически и закону вовсе неизвѣстнымъ.

Въ составъ Тайнаго совѣта входятъ: члены королевской фамиліи, архіепископы и лондонскій епископъ, нѣсколько пэровъ королевства, нѣсколько высшихъ должностныхъ лицъ судебнаго и военнаго вѣдомства, бывшіе министры и спикеръ палаты общинъ. Туда же in corpore входятъ члены кабинета министровъ, на дѣлѣ играющіе въ совѣтѣ главную роль. Предсѣдательствуетъ лордъ-президентъ тайнаго совѣта, являющійся членомъ кабинета. Въ совѣтѣ предварительно обсуждаются манифесты и указы монарха (proclamations), напримѣръ: объ объявленіи войны, объ обращеніи

къ населенію. Созывъ и роспускъ парламента совершаются указами короля, данными въ совѣтѣ. Въ совѣтѣ слагаютъ свои полномочія министры, уходящіе въ отставку, и получаютъ свои печати члены новаго кабинета. Въ немъ разрабатываются законы и распоряженія для колоній, не имѣющихъ автономнаго управленія, и разсматриваются законы автономныхъ колоній, подлежащіе королевской санкціи. Кромѣ общаго собранія совѣтъ функціонируетъ еще въ видѣ отдѣльныхъ его комитетовъ. Изъ послѣднихъ наибольшее значеніе имѣетъ судебный комитетъ, представляющій высшую судебную инстанцію для колоніальныхъ судовъ [1]).

Во Франціи государственный совѣтъ (Conseil d'état), упраздненный въ эпоху великой революціи, возстанавливается уже въ „консульской" конституціи и особенное значеніе получаетъ во время первой и второй имперіи, когда ему въ извѣстной степени присваиваются и законодательныя функціи. Въ настоящее время его организація покоится на законѣ 1872 года, пополненномъ нѣкоторыми позднѣйшими узаконеніями. Совѣтъ состоитъ изъ президента (министра юстиціи), вице-президента и штатныхъ совѣтниковъ, назначаемыхъ президентомъ декретами, издаваемыми въ совѣтѣ министровъ. Кромѣ того въ составъ совѣта входятъ внѣштатные (экстраординарные) совѣтники. Послѣдніе занимаютъ обыкновенно еще какія-либо другія должности по администраціи. Они засѣдаютъ только въ общемъ собраніи и имѣютъ голосъ лишь по дѣламъ своего вѣдомства. Членами совѣта, наконецъ, являются ex officio министры. При совѣтѣ состоятъ еще особые докладчики дѣлъ и аудиторы.

Совѣтъ раздѣляется на общее собраніе и отдѣленія—административныя и судебныя. Каждое имѣетъ своего предсѣдателя. Компетенція совѣта состоитъ: въ предварительной разработкѣ законопроэктовъ или распоряженій высшаго правительства, если они будутъ переданы ему президентомъ республики или палатами, въ подачѣ мнѣній по административнымъ вопросамъ и въ осуществленіи функцій административной юстиціи. Въ законодательствѣ на дѣлѣ роль совѣта ничтожна, большее значеніе онъ имѣетъ при разработкѣ высшихъ административныхъ распоряженій и при подачѣ совѣ-

[1]) См. Александренко Англійскій тайный совѣтъ и его исторія Спб., 1888 г., Dicey. The Privy Council, 1887.

товъ по административнымъ дѣламъ. Но особенно важны его функціи въ качествѣ высшаго суда административной юстиціи [1]).

Государственный совѣтъ существуетъ также въ Пруссіи и нѣкоторыхъ другихъ германскихъ государствахъ (Баваріи, Вюртембергѣ), а также въ Италіи, Нидерландахъ, Греціи и нѣкоторыхъ другихъ странахъ. Всюду его значеніе и роль невелики. Въ Пруссіи тайный государственный совѣтъ, учрежденный въ XVII вѣкѣ, получилъ значеніе органа, объединяющаго отдѣльныя вѣдомства. Но въ 1810 году онъ былъ реформированъ въ смыслѣ устраненія его отъ функцій активной администраціи, каковая сосредоточилась въ новосозданномъ „государственномъ министерствѣ“, и сталъ функціонировать въ видѣ совѣщательнаго органа при королѣ, разрѣшая вопросы, вносимые въ него королемъ, и обсуждая законопроэкты и административныя распоряженія, исходящіе отъ монарха. До введенія конституціонныхъ учрежденій особое значеніе имѣли законосовѣщательныя функціи совѣта. Въ новое время онъ играетъ небольшую роль, функціонируя лишь въ качествѣ совѣщательнаго органа при королѣ, подавая ему совѣты по нѣкоторымъ вопросамъ высшей администраціи. Функціи административной юстиціи осуществляются въ Пруссіи особымъ судомъ (Oberverwaltungsgericht).

Въ Швеціи и Норвегіи государственнымъ совѣтомъ называется учрежденіе, объединяющее дѣятельность отдѣльныхъ министровъ и въ другихъ государствахъ именуемое совѣтомъ или кабинетомъ министровъ. Поэтому государственные совѣты въ этихъ странахъ не надо смѣшивать съ, обычно такъ называемыми, совѣщательными органами при монархѣ, стоящими вдали отъ активной администраціи. Государственнаго совѣта не существуетъ въ Бельгіи, а также въ Австріи, гдѣ онъ былъ упраздненъ въ 1868 году съ передачей большинства его функцій совѣту министровъ.

Нѣкоторые писатели полагаютъ, что съ установленіемъ представительнаго устройства существованіе государственнаго совѣта излишне, такъ какъ его функціи по законода-

[1]) См. Покровскій. Государственный совѣтъ во Франціи, какъ органъ административной юстиціи въ отмѣнѣ административныхъ рѣшеній, Ярославль, 1913 г.

тельству должны перейти къ палатамъ, а по управленію — къ совѣту министровъ Но въ литературѣ встрѣчаются и защитники этого учрежденія, къ каковымъ относятся: Джонъ Стюартъ Милль, Моль, Блюнчли и особенно Штейнъ. Послѣдній, подробно останавливаясь на значеніи государственнаго совѣта, полагаетъ, что онъ долженъ быть сохраненъ и при конституціонномъ строѣ, какъ для подачи совѣтовъ главѣ государства по вопросамъ, подлежащимъ личному его рѣшенію (сюда относятся, напримѣръ, санкція законовъ, изданіе указовъ общаго характера, составленіе законопроектовъ, исходящихъ отъ главы государства), такъ и по вопросамъ, выходящимъ за предѣлы вѣдомства отдѣльныхъ министровъ. Очевидно, что въ парламентарныхъ странахъ, гдѣ король не проявляетъ активной личной дѣятельности и обязанъ слѣдовать совѣтамъ только парламентарнаго кабинета, государственный совѣтъ не можетъ играть той роли, какую ему желаетъ сообщить Штейнъ Она возможна только въ государствахъ съ сильной монархической властью. Но и тамъ все большее и большее значеніе пріобрѣтаетъ совѣтъ министровъ, а государственный совѣтъ отступаетъ на второй планъ [1]).

Въ настоящее время высшіе органы активнаго управленія организованы на бюрократическихъ началахъ. Во главѣ отдѣльныхъ отраслей администраціи съ правами рѣшающей власти стоитъ одно лицо. Въ большинствѣ государствъ эти лица носятъ названіе министровъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ употребляются и другія наименованія, напримѣръ: секретари исполнительныхъ департаментовъ — въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, члены государственнаго совѣта — въ Швеціи. Въ Англіи существуютъ самыя различныя наименованія для главъ отдѣльныхъ вѣдомствъ. Но названіе министръ обычно прилагается къ нимъ и въ государствахъ, гдѣ они оффиціально его не носятъ. Положеніе министерской должности очень сложное. Будучи главою самостоятельной вѣтви администраціи, министръ вмѣстѣ съ тѣмъ является членомъ высшаго правитель-

[1]) О государственномъ совѣтѣ въ разныхъ странахъ въ русск. лит. см. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, ч. II, изд. 1903 г., стр. 194—206, исторію этого учрежденія см. въ соч. Щеглова Государственный совѣтъ въ Россіи, т. I, Ярославль, 1892 г., введеніе.

ственнаго органа, входитъ въ составъ такъ называемаго совѣта или кабинета министровъ, объединяющаго дѣятельность отдѣльныхъ административныхъ вѣдомствъ и направляющаго ихъ въ духѣ опредѣленной правительственной политики. Наконецъ онъ — оффиціальный совѣтникъ и сотрудникъ главы государства, непосредственно ему подчиненный, призванный содѣйствовать ему въ осуществленіи его функцій и контрасигнировать, скрѣплять его акты, безъ каковой скрѣпы они по общему правилу не имѣютъ юридической силы.

Въ виду столь сложныхъ и важныхъ функцій, осуществляемыхъ министрами, положеніе этой должности въ различныхъ государствахъ даетъ основаніе дѣленію конституціонныхъ государствъ на два вида: парламентарныя и дуалистическія государства [1]). Парламентарныя государства характеризуются тѣмъ, что въ нихъ назначеніе и смѣна министровъ зависятъ отъ парламента, при двухпалатной системѣ управленія отъ нижней палаты въ лицѣ ея большинства. Формально-юридически министры назначаются главою государства, но въ силу установившагося обычая онъ назначаетъ только тѣхъ лицъ, которыя будутъ имѣть за себя большинство въ нижней палатѣ. Такъ какъ члены палатъ раздѣляются на партіи, то этотъ образъ правленія является правленіемъ партій, и глава государства составляетъ кабинетъ министровъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ господствующей въ данный моментъ партіи. Кабинетъ образуется и дѣйствуетъ обыкновенно подъ руководствомъ признанныхъ вождей партіи, такъ называемыхъ лидеровъ ихъ, становящихся обыкновенно главою кабинета (премьеръ-министромъ или министромъ-президентомъ), и проводитъ въ своей дѣятельности опредѣленную партійную программу. Въ виду этого члены его въ вопросахъ правительственной политики дѣйствуютъ солидарно, по принципу „всѣ за одного и одинъ за всѣхъ“, и въ случаѣ потери поддержки большинства въ нижней палатѣ парламента, кабинетъ въ полномъ своемъ составѣ, in corpore, выходитъ въ отставку.

Въ случаѣ, если кабинетъ полагаетъ, что настроеніе па-

---

[1]) Послѣдній терминъ введенъ Молемъ.

латы не соотвѣтствуетъ настроенію избирателей, онъ можетъ посовѣтовать главѣ государства распустить парламентъ и другимъ новыхъ выборовъ апеллировать къ избирателямъ Но если и послѣ того онъ не получитъ поддержки большинства палаты, онъ обязанъ уступить свое мѣсто другому кабинету, каковой будетъ имѣть въ данный моментъ за себя это большинство

Эта система управленія выработалась прежде всего въ Англіи, гдѣ переходъ власти отъ короля къ кабинету министровъ совершился въ эпоху правленія первыхъ королей изъ ганноверской династіи. Первоначально королю содѣйствовалъ въ управленіи государствомъ рядъ различныхъ совѣтовъ, осуществлявшихъ правительственныя и судебныя функціи и въ совокупности носившихъ названіе curia regis. Постепенно изъ среды этихъ совѣтовъ выдѣлился Тайный совѣтъ, завѣдывавшій вопросами правительственной политики. Но въ виду многочисленности его короли нерѣдко образовывали въ средѣ его особыя, болѣе тѣсныя, собранія изъ наиболѣе приближенныхъ лицъ, носившія названіе „совѣта кабинета". Такія собранія существовали уже при Карлѣ I, и извѣстно, что лордъ Страффордъ былъ подвергнутъ преслѣдованію парламентомъ главнымъ образомъ за свою рѣчь, произнесенную въ кабинетѣ. Особенно знаменитъ былъ кабинетъ, образовавшійся въ правленіе Карла II и носившій названіе, „кабаль" по начальнымъ буквамъ именъ, входившихъ въ него лицъ (Клиффордъ, Арлингтонъ, Буккингамъ, Ашли и Лодердаль). Послѣ паденія этого кабинета и неудачнаго правленія любимца короля графа Денби, преданнаго парламентомъ суду и устраненнаго отъ управленія, Карлъ II, по совѣту извѣстнаго политическаго дѣятеля Вилліама Темпля, рѣшилъ призвать въ составъ Тайнаго совѣта и членовъ парламента. Въ 1679 году онъ преобразовалъ совѣтъ такимъ образомъ, что составилъ его изъ 30 членовъ, наполовину изъ совѣтниковъ короля, а наполовину изъ членовъ парламента. Но при разнородномъ составѣ совѣта эта первая попытка организаціи парламентскаго кабинета окончилась неудачно, и король вернулся скоро снова къ старой системѣ правленія. Вторая попытка была предпринята Вильгельмомъ III, который въ 1696 году, по совѣту Сюндерланда, составилъ кабинетъ уже цѣликомъ изъ чле-

новъ парламента и при томъ, принадлежащихъ къ одной партіи—виговъ Но этотъ прецедентъ затѣмъ не былъ имъ повторяемъ, и хотя послѣ того назначаются неоднократно министры изъ состава парламента, но однороднаго парламентскаго министерства, какъ общаго правила, мы долгое время еще не встрѣчаемъ. Въ 1710 году при королевѣ Аннѣ существовалъ нѣкоторое время такой однородный кабинетъ Гарлея, но опять-таки это было дѣло случая и какой-либо твердо установившейся практики все еще не было. Она начала образовываться при первомъ королѣ ганноверской династіи Георгѣ I Не зная страны и ея права, король мало интересовался дѣлами управленія. Не зная англійскаго языка, онъ объяснялся со своими министрами на ломаномъ латинскомъ языкѣ и скоро пересталъ посѣщать засѣданія кабинета министровъ. Вся дѣйствительная власть управленія въ виду этого перешла къ министрамъ.

Лишенные опоры въ лицѣ монарха, они стали искать ея въ парламентѣ, создавая себѣ преданное большинство въ немъ. Наибольшее вліяніе въ дѣлѣ образованія однородныхъ министерскихъ кабинетовъ и развитія началъ парламентаризма оказали два выдающихся политическихъ дѣятеля: Вальполь и Вилліамъ Питтъ Младшій. Вальполь былъ первымъ министромъ, державшимся у власти путемъ поддержки большинства парламента. Правда, онъ эту поддержку пріобрѣталъ иногда сомнительными средствами: подкупомъ, раздачей наградъ. Но его 22-лѣтнее пребываніе у власти (1720—1742 г.г.) важно тѣмъ, что укрѣпило сознаніе, что министерство должно опираться въ своемъ существованіи на довѣріе нижней палаты. Вальполь былъ также первымъ министромъ, ушедшимъ въ отставку, потому что лишился этого довѣрія. Въ 1782 году послѣдовалъ первый случай выхода въ отставку всего кабинета лорда Норта, лишившагося довѣрія парламента, не одобрявшаго его политики въ отношеніи американскихъ колоній. Съ этихъ поръ принципъ одновременнаго выхода въ отставку всего кабинета становится однимъ изъ основныхъ принциповъ англійскаго управленія. Питтъ Младшій, призванный къ власти въ 1783 году, впервые распустилъ парламентъ, вотировавшій ему недовѣріе и апеллировалъ къ избирателямъ. Эта мѣра оказалась удачной и впослѣдствіи неоднократно получала

примѣненіе. Такимъ образомъ къ началу XIX вѣка уже устанавливаются въ Англіи основныя черты парламентаризма Въ 1812 году была сдѣлана послѣдняя попытка образовать кабинетъ изъ представителей различныхъ партій, но она встрѣтила противъ себя сильныя возраженія и не была осуществлена

Съ тѣхъ поръ однородность кабинетовъ, въ смыслѣ принадлежности ихъ къ одной и той же партіи, и зависимость ихъ существованія отъ поддержки большинства въ палатѣ общинъ стали въ Англіи общепризнанными началами и въ 1841 году это было торжественно удостовѣрено извѣстнымъ политическимъ дѣятелемъ Робертомъ Пилемъ въ особой резолюціи, внесенной имъ въ парламентъ при всеобщемъ одобреніи.

Изъ Англіи система парламентарнаго правленія перешла прежде всего во Францію, гдѣ впервые она начинаетъ устанавливаться въ эпоху реставраціи Бурбоновъ. Къ ней склонялись какъ самъ король Людовикъ XVIII, во время революціи долгое время жившій въ Англіи и хорошо изучившій ея порядки, такъ и представители политическихъ партій. За парламентаризмъ высказывались не только либералы, но и консерваторы, имѣвшіе въ то время большинство въ палатахъ, особенно въ періодъ такъ называемой незамѣнимой палаты (chambre introuvable) ультра-консервативнаго состава. Будучи болѣе роялистами, чѣмъ самъ король, они надѣялись, получивъ такимъ образомъ власть въ свои руки, провести желательныя имъ реформы въ консервативномъ духѣ. И въ литературѣ идеи парламентаризма поддерживались какъ либеральнымъ писателемъ Бенжаменомъ Констаномъ, такъ и консервативнымъ—Шатобріаномъ, въ своемъ, надѣлавшемъ много шуму, сочиненіи Monarchie selon la Charte, вышедшемъ въ 1816 году, доказывавшемъ, что только управленіе при посредствѣ министровъ, пользующихся поддержкой большинства парламента, соотвѣтствуетъ истинному духу конституціонной хартіи 1814 года. При Карлѣ X разногласія между королемъ и либеральнымъ парламентомъ, желавшимъ удаленія консервативнаго министерства князя Полиньяка и образованія кабинета согласно принципамъ парламентаризма и представившимъ королю, составленный въ этомъ смыслѣ, зна-

менитый „адресъ 221“, привели къ іюльской революціи 1830 года, низложенію династіи Бурбоновъ и призванію на престолъ Орлеанской династіи въ лицѣ Людовика-Филиппа. Царствованіе его, такъ называемая эпоха іюльской монархіи, явилось періодомъ окончательнаго укрѣпленія во Франціи началъ парламентаризма. Будучи уничтожена въ эпоху „второй имперіи“, эта система управленія снова вводится при установленіи „третьей республики“

Вслѣдъ за Франціей парламентаризмъ воспринимается въ Бельгіи, со времени ея отдѣленія отъ Голландіи въ 1830 году, и затѣмъ постепенно вводится въ Италіи, Испаніи, Португаліи, Венгріи, Норвегіи и въ Балканскихъ государствахъ.

При этой системѣ управленія глава государства ограничивается не только въ законодательствѣ, но и въ управленіи. Политика управленія здѣсь является не политикой главы государства, а политикой министерскаго кабинета и въ конечномъ итогѣ поддерживающаго его большинства парламента. По мнѣнію французскаго политическаго дѣятеля и писателя Тьера при парламентаризмѣ „король царствуетъ, но не управляетъ“ (le roi règne, mais il ne gouverne pas). Это мнѣніе вѣрно въ томъ смыслѣ, что глава парламентарнаго государства активно не вмѣшивается въ управленіе. Но его нельзя понимать такъ, что онъ является вполнѣ пассивной фигурой, играющей только декоративную роль. Въ этомъ отношеніи формула Тьера можетъ быть дополнена формулой другого французскаго писателя Гелло „король вліяетъ на управленіе“ (le roi influe sur le gouvernement). Англійскій ученый Беджготъ говоритъ, что парламентарный монархъ имѣетъ три права: право на то, чтобы съ нимъ совѣщались, право поощрять и право предостерегать [1]). Имѣя громадную опытность въ государственныхъ дѣлахъ и будучи чуждъ партійныхъ увлеченій, глава государства можетъ давать министрамъ полезныя указанія, удерживая ихъ отъ слишкомъ поспѣшныхъ или радикальныхъ мѣропріятій. Въ государствахъ, гдѣ существуютъ общирныя, хорошо организованныя и дисциплинированныя

[1]) См. Беджготъ. Государственный строй Англіи, рус пер, М. 1905 г. стр. 137

партіи, какъ напримѣръ въ Англіи и Бельгіи, парламентарныя министерства функціонируютъ особенно успѣшно, и вліяніе главы государства здѣсь меньше, чѣмъ въ странахъ, гдѣ парламентъ разбитъ на много партій и гдѣ министерства часто составляются въ видѣ такъ называемыхъ „коалиціонныхъ кабинетовъ", поддерживаемыхъ соглашеніями, блоками этихъ партій.

Въ такихъ странахъ парламентаризмъ дѣйствуетъ менѣе удачно. Вообще, чѣмъ больше партій въ парламентѣ и чѣмъ болѣе онѣ враждебны другъ другу и въ особенности существующему строю, тѣмъ труднѣе образовываться однороднымъ партійнымъ кабинетамъ и спокойно работать болѣе или менѣе продолжительное время Главѣ государства необходимо бываетъ здѣсь оказывать болѣе личнаго вліянія при образованіи кабинетовъ и въ отдѣльныхъ случаяхъ приходится отступать отъ принциповъ парламентаризма, назначая иногда внѣпарламентскія „дѣловыя" министерства. Особенной недолговѣчностью отличаются министерства во Франціи [1]), гдѣ, помимо многочисленныхъ республиканскихъ партій, существуетъ рядъ монархическихъ, но также довольно неустойчивы кабинеты и въ Италіи, не говоря уже о Балканскихъ государствахъ [2]).

[1]) Во Франціи существуетъ воззрѣніе, раздѣляемое и нѣкоторыми учеными, какъ напримѣръ Дюги, что кабинетъ долженъ пользоваться довѣріемъ и поддержкой большинства не только нижней, но и верхней палаты—сената, въ виду того, что конституціонные законы говорятъ объ отвѣтственности министровъ „передъ палатами", и на практикѣ тамъ были случаи ухода министерства въ отставку вслѣдствіе неблагопріятнаго вотума сената. Эсменъ возражаетъ противъ такого взгляда, въ виду того, что сенатъ не можетъ быть распущенъ, и министерство не можетъ апеллировать къ избирателямъ. Но во Франціи на дѣлѣ никогда не бываетъ и роспуска нижней палаты, что, какъ кажется, также является одной изъ причинъ неустойчивости кабинета Въ Италіи иногда практикуется такъ называемая „система трансформизма", при которой при измѣненіи большинства въ парламентѣ кабинетъ не уходитъ цѣликомъ, а глава его лишь мѣняетъ отдѣльныхъ его членовъ, ставшихъ наиболѣе непопулярными, что называется ïtrasto. Особенно искуснымъ въ примѣненіи этой системы былъ Депретисъ, рядъ лѣтъ стоявшій во главѣ кабинетовъ различнаго состава въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія. См. Лоуэллъ. Правительства и партіи, стр 132—134.

[2]) Относительно политической цѣнности парламентарнаго образа правленія существуютъ различныя мнѣнія. Наряду съ горячей его защитой нѣкоторыми учеными (см напр Моро. Въ защиту парламентаризма,

Въ государствахъ дуалистическихъ правительство внѣпартійно и, не подчиняясь руководству парламента, противустоитъ ему, какъ самостоятельный второй основной факторъ государственной жизни, опираясь на волю главы государства и его довѣріе, а не на поддержку парламентскаго большинства. Этотъ образъ правленія существуетъ въ странахъ съ сильной властью главы государства. Наиболѣе яркимъ его примѣромъ является Пруссія, подобно тому какъ

рус. пер. 1908 г.) онъ неоднократно вызывалъ противъ себя сильную критику въ научной литературѣ съ самыхъ различныхъ точекъ зрѣнія (Указанія на нее см. у Еллинека Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, стр. 62 и сл.). Этой критикой было установлено, что парламентаризмъ хорошо дѣйствуетъ при условіяхъ: значительнаго политическаго развитія широкихъ слоевъ населенія и существованія немногихъ, хорошо организованныхъ, большихъ политическихъ партій. Главными деффектами его являются—партійность, приводящая на дѣлѣ нерѣдко къ олигархическому правленію кучки политиковъ-профессіоналовъ (ср. Дюги. Конст право, стр. 587) и неустойчивость правительства, неизбѣжная въ государствахъ съ многопартійнымъ составомъ народнаго представительства. Въ качествѣ коррективовъ этихъ деффектовъ въ новое время рекомендуются иногда или введеніе референдума, народнаго голосованія важнѣйшихъ вопросовъ, или установленіе бо́льшей зависимости правительства отъ избирателей. Въ послѣднемъ отношеніи въ Англіи начинаетъ примѣняться обычай выхода въ отставку кабинета вслѣдствіе неблагопріятнаго для него исхода выборовъ въ парламентъ (О парламентаризмѣ см: А. А. Алексѣевъ Къ ученію о парламентаризмѣ Оттискъ изъ Ж М Ю. за 1908 г (Апрѣль—Май) и Соколовъ. Парламентаризмъ, СПБ, 1912 г.). О партіяхъ въ Англіи и Америкѣ см. прекрасную работу Ostrogorski. La democratie et les partis politiques, 1912.

Такъ какъ правила парламентаризма не формулированы въ конституціяхъ и законахъ, то большинство ученыхъ признаютъ ихъ не правовыми нормами, а соглашеніями фактическаго характера. Такъ понимаетъ ихъ, напримѣръ, Дайси, указывающій, что въ Англіи они все же надежно гарантированы, такъ какъ столь тѣсно связаны съ правомъ страны, что нарушеніе ихъ неминуемо влечетъ за собой нарушеніе законовъ. Въ новое время нѣкоторые ученые склоняются къ признанію этихъ правилъ правовыми. (Таково, напримѣръ, мнѣніе Еллинека, Орландо, Алексѣева, Соколова) Здѣсь многое зависитъ отъ того, какъ понимать существо права Можно, пожалуй, согласиться, что въ отдѣльныхъ государствахъ (напр. Англіи или Франціи) правила парламентаризма, имѣя за себя долгое однообразное примѣненіе и общественное признаніе, получили надежныя внѣшнія соціальныя гарантіи и могутъ быть признаваемы обычнымъ правомъ. Но въ большинствѣ государствъ они еще являются дѣломъ обычая и практики, обыкновеніями, которымъ слѣдуютъ, но отъ которыхъ въ отдѣльныхъ случаяхъ допустимы и отступленія.

Англія представляетъ наилучшій примѣръ парламентарнаго правленія. Положеніе министровъ при этомъ режимѣ отчетливо было опредѣлено Бисмаркомъ во время прусскаго бюджетнаго конфликта 1863 года „Прусскій кабинетъ, говорилъ онъ ландтагу, является правительственнымъ, а не парламентскимъ. Министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, подчиняются непосредственно ему, дѣйствуютъ отъ его имени и по его приказу и находятся въ зависимости отъ его воли и его желаній. Мы министры короля—а не ваши“ [1]).

Хотя и въ дуалистическихъ государствахъ правительство обычно стремится имѣть поддержку и одобреніе своимъ дѣйствіямъ со стороны парламента, но самое его существованіе не зависитъ отъ вотумовъ и резолюцій послѣдняго, и политика управленія опредѣляется здѣсь главою государства, а не господствующей въ парламентѣ партіей.

Эта система существуетъ во всѣхъ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ, въ Германской Имперіи, Швеціи, Японіи, а также въ Австріи, гдѣ попытки введенія парламентаризма потерпѣли неудачу по причинѣ многопартійности и особенно разноплеменности рейхсрата.

Къ дуалистическои формѣ правленія приближается система, существующая въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ, въ виду принципа раздѣленія властей, министры не могутъ принадлежать къ составу палатъ конгресса и въ силу обычая не присутствуютъ на его засѣданіяхъ. Опредѣленіе правительственной политики принадлежитъ здѣсь президенту, поставленному вполнѣ независимо въ отношеніи конгресса и свободно назначающему и смѣняющему министровъ. Послѣдніе не составляютъ кабинета въ западно-европейскомъ смыслѣ слова. Какъ указываетъ Брайсъ, „у нихъ нѣтъ ни общей политики, ни совокупной отвѣтственности“ [2]).

На дѣлѣ президентъ назначаетъ ихъ обычно изъ лицъ, принадлежащихъ къ одной партіи, изъ рядовъ каковой онъ самъ выходитъ, но руководство управленіемъ находится не

[1]) См. Ренненкампфъ. Конституціонныя начала и политическія воззрѣнія кн. Бисмарка, Кіевъ, 1890, стр. 221

[2]) Брайсъ Американская республика, рус. пер., т. I, М., 1889 г. стр. 97

въ ихъ рукахъ, а въ рукахъ президента Они—его совѣтники и помощники, исполнители его воли, связанные общимъ подчиненіемъ ему и отвѣтственностью передъ нимъ. Въ виду такого значенія президента Беджготъ называетъ эту систему управленія „президентской“ [1]).

Въ Соединенныхъ Штатахъ, какъ и въ парламентарныхъ странахъ, господствуетъ партійный режимъ Вся страна раздѣляется здѣсь на двѣ большія политическія партіи: республиканскую и демократическую, оспаривающія власть другъ у друга, какъ въ отдѣльныхъ штатахъ, такъ и при выборахъ въ федеральныя учрежденія Но, въ виду разныхъ сроковъ выборовъ въ конгрессъ и на должность президента, вполнѣ возможно, что при однихъ выборахъ побѣдитъ одна партія, а при другихъ—другая, и законодательство будетъ находиться въ рукахъ одной, а управленіе въ рукахъ другой партіи Конечно полное разъединеніе законодательныхъ и правительственныхъ органовъ въ ихъ дѣятельности невозможно на практикѣ, и министры, не имѣя входа въ конгрессъ, присутствуютъ, однако, въ его комитетахъ, въ которыхъ сосредоточивается центръ тяжести его работъ, и чрезъ посредство послѣднихъ конгрессъ оказываетъ извѣстное вліяніе на ихъ дѣятельность Вильсонъ [2]) полагалъ даже, что министры такимъ путемъ попадаютъ подъ руководство конгресса и становятся въ полную зависимость отъ него и поэтому назвалъ американскую систему „конгрессіональнымъ правленіемъ“. Но этотъ взглядъ нельзя признать вѣрнымъ, особенно въ новое время, когда власть президента значительно усилилась Косвенное вліяніе конгресса на министровъ далеко отступаетъ передъ непосредственной ихъ зависимостью отъ президента [3]). Президентская система существуетъ также въ нѣкоторыхъ государствахъ центральной и южной Америки,

[1]) Беджготъ. Государственный строй Англіи, рус. пер., 1905 г. См. гл I, гдѣ онъ сравниваетъ англійскую систему, основанную на сліяніи властей законодательной и исполнительной, при чемъ связующимъ звеномъ служитъ кабинетъ, называемый имъ „коммиссіей законодательнаго собранія, избранной въ качествѣ исполнительнаго учрежденія“, съ американской системой, основанной на раздѣленіи властей

[2]) Вильсонъ Госуд строй Соединенныхъ Штатовъ, рус. пер, 1909 г.

[3]) De-Chambrun Le pouvoir executif aux Etats-Unis, 1896

скопировавшихъ устроиство Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ: Аргентинѣ, Бразили, Мексикѣ, гдѣ также правительственная власть сосредоточивается въ рукахъ президента министры всецѣло подчинены ему и не могутъ принадлежать къ составу законодательныхъ собраній, имѣя входъ только въ коммиссіи ихъ

Совершенно своеобразна организація правительственной власти въ Швейцаріи. Въ швейцарской федераціи эта власть вручена коллегіальному органу—союзному совѣту изъ семи членовъ. Каждый изъ нихъ завѣдуетъ однимъ изъ департаментовъ, на которые раздѣляется управленіе, но наиболѣе важные и сложные вопросы разрѣшаются въ совѣтѣ. Члены совѣта избираются палатами законодательнаго собранія на трехлѣтній срокъ. Изъ ихъ среды на 1 годъ избирается собраніемъ предсѣдатель совѣта, носящій названіе президента швейцарскаго союза, и его замѣститель — вице-президентъ Президентъ руководитъ занятіями совѣта и является представителемъ союза, какъ во внѣшнихъ сношеніяхъ, такъ и во внутреннихъ дѣлахъ. Отношеніе правительственной власти къ законодательной отличается какъ отъ парламентарнаго, такъ и отъ дуалистическаго образа правленія. Съ одной стороны—члены союзнаго совѣта не могутъ занимать никакихъ другихъ должностей и быть членами палатъ, а также не должны принадлежать къ какой-либо одной политической партіи и покидать свои посты въ случаѣ неодобренія ихъ дѣйствій палатами. Палаты не могутъ смѣнить ихъ до окончанія срока ихъ полномочій. Съ другой стороны—политика управленія опредѣляется закодательнымъ собраніемъ. Оно имѣетъ право давать указанія совѣту относительно его дѣятельности, требовать отъ него отчетовъ и разъясненій и вообще руководить управленіемъ. Совѣтъ и его члены являются такимъ образомъ агентами законодательнаго собранія, обязаны подчиняться его директивамъ и подлежатъ высшему надзору съ его стороны. Принадлежность къ тѣмъ или другимъ политическимъ партіямъ не играетъ роли при выборахъ членовъ совѣта, и часто тѣ же лица переизбираются вновь несмотря на измѣненіе состава законодательнаго собранія.

Въ отдѣльныхъ кантонахъ правительственная власть

осуществляется также коллегіальными органами—малыми или правительственными совѣтами и также зависитъ отъ законодательныхъ собраній—большихъ совѣтовъ, слѣдуя ихъ указаніямъ въ своей дѣятельности и имѣя характеръ не политическаго, а дѣлового административнаго органа Но зависимость отъ законодательныхъ учрежденій здѣсь обыкновенно нѣсколько меньшая, чѣмъ въ союзѣ, что объясняется тѣмъ, что избраніе правительственныхъ совѣтовъ въ большинствѣ кантоновъ производится не законодательными учрежденіями, а непосредственно народомъ [1])

Министры прежде всего являются высшими органами центральнаго управленія Въ качествѣ таковыхъ они не отправляютъ, однако, только функціи исполненія законовъ, какъ одно время думали подъ вліяніемъ ученія Монтескье. Имъ принадлежатъ также и обширныя права распорядительной власти.

Они имѣютъ право изданія административныхъ распоряженій, касающихся вопросовъ, относящихся къ завѣдываемому ими вѣдомству и необходимыхъ для пополненія или развитія законовъ, а также право изданія различныхъ циркуляровъ и инструкцій, заключающихъ въ себѣ руководящія указанія для дѣятельности подчиненныхъ имъ учрежденій и должностныхъ лицъ. Осуществляя функціи высшаго руководства и надзора въ области администраціи, министры обязаны дѣйствовать, строго сообразуясь съ законами. Ихъ распоряженія не должны противорѣчить законамъ Министры не осуществляютъ судебной и законодательной власти Въ отношеніи послѣдней они имѣютъ, однако, отдѣльныя, довольно важныя полномочія. Инициатива законовъ, принадлежащая главѣ государства, по общему правилу отправляется при посредствѣ министровъ. Они играютъ главную роль въ разработкѣ, такъ называемыхъ, правительственныхъ законопроэктовъ, составляющихъ по общему правилу бо́льшую часть законопроэктовъ, проходящихъ въ палатахъ парламента, и принимаютъ обыкновенно дѣятельное участіе въ обсужденіи законопроэктовъ въ палатахъ.

Министры—начальники завѣдуемыхъ ими частей администраціи. При нихъ обыкновенно состоитъ рядъ совѣщательныхъ и исполнительныхъ органовъ, но рѣшающая власть

[1]) См. выше, стр 180, 186.

всегда принадлежитъ только министру. Эта бюрократическая организація впервые устанавливается во Франціи, гдѣ вообще прежде всего вводится министерская система управленія на новыхъ началахъ, замѣняющая постепенно во всѣхъ странахъ прежнюю коллегіальную организацію высшей администраціи. Еще первой французской конституціей 1791 года управленіе вручается министрамъ, но положеніе ихъ было неопредѣленно и только при Наполеонѣ I въ эпоху консульства и особенно первой имперіи бюрократическая организація министерствъ получаетъ свое полное развитіе. Наполеонъ I считается творцомъ этой организаціи. Она была создана имъ главнымъ образомъ изъ желанія укрѣпить въ управленіи дисциплину и сообщить ему энергію и быстроту исполненія. Въ основу здѣсь положена была идея, что „совѣщаться—дѣло многихъ, а дѣйствовать—дѣло одного“. Впослѣдствіи къ этому присоединилось также соображеніе, что при таковой организаціи лучше всего можетъ быть осуществлена отвѣтственность руководителей администраціи. При введеніи представительныхъ учрежденій имъ были даны контрольныя функціи и въ томъ числѣ право привлекать министровъ къ отвѣтственности Нѣкоторые писатели видѣли даже въ этой особой отвѣтственности передъ парламентомъ главное непремѣнное свойство министерской должности, ея сущность. Этотъ взглядъ, однако, нельзя признать вѣрнымъ, такъ какъ съ одной стороны въ Англіи высшіе органы управленія съ давнихъ поръ были отвѣтственны передъ парламентомъ и будучи коллегіально организованы, а съ другой стороны, хотя въ большинствѣ государствъ министерства вводятся одновременно съ представительными учрежденіями, но въ нѣкоторыхъ странахъ они появляются значительно раньше послѣднихъ, напримѣръ, въ Пруссіи въ 1808 году, въ Россіи—въ 1802 году. Но несомнѣнно, что сосредоточеніе власти въ рукахъ одного лица, существенно облегчаетъ и организацію отвѣтственности и что эта отвѣтственность, въ видѣ особаго института отвѣтственности передъ парламентомъ, примѣняемаго обычно лишь въ отношеніи министровъ, для современныхъ министровъ конституціонныхъ странъ является однимъ изъ характерныхъ признаковъ, наряду съ бюрократическимъ характеромъ ихъ власти.

Кромѣ этихъ чертъ, министерское управленіе характеризуется еще тѣмъ, что компетенція отдѣльныхъ министерствъ опредѣляется по роду завѣдуемыхъ ими дѣлъ, по такъ называемой реальной системѣ и лишь въ видѣ исключенія встрѣчается примѣненіе системы областной или провинціальной, столь распространенной раньше, системы завѣдыванія дѣлами извѣстной мѣстности государства во всѣхъ отношеніяхъ. Провинціальная система встрѣчается въ отдѣльныхъ государствахъ въ видѣ учрежденія особаго министерства колоніи. Обыкновенно же государственная дѣятельность въ области управленія раздѣляется на 5 главныхъ отраслей: международную, военную, судебную, финансовую и внутренняго управленія въ широкомъ смыслѣ слова. Изъ послѣдней въ нѣкоторыхъ государствахъ выдѣляются въ особое завѣдываніе отдѣльныхъ вѣдомствъ вопросы: народнаго образованія, земледѣлія, торговли, промышленности, общественныхъ работъ, путей сообщенія. Въ государствахъ, имѣющихъ военный флотъ, изъ военнаго вѣдомства выдѣляется морское. Для завѣдыванія религіозными вопросами иногда образуется также особое вѣдомство, въ нѣкоторыхъ государствахъ соединяемое съ министерствомъ народнаго образованія

Положеніе министра не исчерпывается вышеуказанными чертами. Кромѣ того онъ входитъ въ составъ правительства, являясь членомъ особаго высшаго коллегіальнаго органа, объединяющаго мѣропріятія отдѣльныхъ административныхъ вѣдомствъ въ цѣляхъ согласованности ихъ дѣятельности и направляющаго ихъ дѣйствія въ духѣ опредѣленной правительственной политики. Этотъ органъ, носящій названіе „кабинета министровъ“ или „совѣта министровъ“, существуетъ во всѣхъ государствахъ. Въ Англіи кабинетъ министровъ образовался и дѣйствуетъ въ силу обычая. И въ другихъ парламентарныхъ странахъ законы по большей части только общимъ образомъ упоминаютъ о совѣтѣ или кабинетѣ министровъ. Подробности его дѣятельности устанавливаются обычно практикой. Единство дѣятельности министровъ обезпечивается въ парламентарныхъ странахъ требованіемъ проведенія министрами одной партійной программы и тѣснои солидарностью ихъ дѣятельности. Въ государствахъ дуалистическихъ единство дѣятельности мини-

стровъ также необходимо, но оно обезпечивается здѣсь общимъ подчиненіемъ ихъ руководству главы государства, политику котораго они проводятъ. Въ случаѣ ихъ разногласія указанія имъ даются главою государства [1]).

Въ совѣтѣ или кабинетѣ министровъ одинъ изъ членовъ его главою государства назначается предсѣдателемъ или премьеромъ—первымъ министромъ. Ему принадлежитъ главная роль въ дѣлѣ направленія политики, особенно важная въ парламентарныхъ странахъ, такъ какъ тамъ всегда на эту должность назначается признанный глава господствующей въ парламентѣ партіи [2]). Въ дуалистическихъ странахъ первый министръ—особо довѣренное лицо главы государства и въ виду этого пользуется преобладающимъ вліяніемъ среди своихъ коллегъ, согласуя ихъ дѣятельность въ одномъ направленіи. Но здѣсь можетъ и не быть той солидарности политическихъ воззрѣній, какая имѣется всегда въ кабинетѣ парламентарныхъ странъ. Поэтому здѣсь для единства правительства большее значеніе чѣмъ въ парламентарныхъ государствахъ имѣетъ законодательное опредѣленіе организаціи и компетенціи совѣта министровъ. Въ Пруссіи „Государственное министерство", отправляющее функціи этого учрежденія, организованное по проэктамъ двухъ извѣстныхъ министровъ Штейна и Гарденберга, дѣйствуетъ на основаніи королевскихъ указовъ 1814 и 1817 г.г., предписывающихъ разсмотрѣніе въ немъ: всѣхъ проэктовъ, законовъ, указовъ общаго значенія, назначеній на высшія должности, разногласій между министрами и важнѣйшихъ отчетовъ по управленію. Аналогичныя постановленія существуютъ и въ другихъ дуалистическихъ странахъ [3]).

---

[1]) Ошибочно утвержденіе Нольде. Очерки рус. гос. права, 1911 г., стр. 178, что „на западѣ разногласія членовъ кабинета за предѣлы его не выходятъ". Это вѣрно лишь для кабинетовъ парламентарныхъ странъ, но не дуалистическихъ. Ср. G. Meyer-Anschütz Lehrbuch, 6 изд., 1905 г., стр. 361, пр. 3, гдѣ указывается, что въ германскихъ государствахъ при разногласіи въ совѣтѣ министровъ не происходитъ голосованія, но дѣло представляется монарху.

[2]) Ст. Sibert. Etude sur le premier ministre en Angleterre, 1909.

[3]) Въ Японіи, кромѣ кабинета министровъ, организованнаго въ 1885 году, существуетъ еще особый совѣтъ старѣйшинъ, называемый „Генро", состоящій изъ бывшихъ крупныхъ феодаловъ. Его компетенція

Наконецъ министры являются еще оффиціальными совѣтниками главы государства, непосредственно ему подчиненными Въ качествѣ таковыхъ они обязаны контрасигнировать его акты и нести за нихъ отвѣтственность. Принимая во вниманіе всѣ эти особенности министерской должности, можно опредѣлить министра, какъ органъ, стоящій во главѣ отдѣльной отрасли администраціи, входящій въ составъ высшаго учрежденія, объединяющаго правительственную дѣятельность, и являющійся ближайшимъ совѣтникомъ и сотрудникомъ главы государства съ правомъ контрасигнированія его актовъ. Съ положеніемъ этого органа въ современныхъ государствахъ тѣсно связывается: бюрократическій характеръ его дѣятельности и особая отвѣтственность его передъ народнымъ представительствомъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ существуютъ такъ называемые „министры безъ портфеля", не завѣдующіе дѣлами какого-либо вѣдомства, но имѣющіе всѣ другія министерскія полномочія: состоящіе членами кабинета министровъ и имѣющіе право контрасигнированія актовъ главы государства, а также право входа въ палаты парламента и обязанность нести отвѣтственность передъ ними

Министры иногда имѣютъ помощниковъ. Во Франціи они носятъ названіе младшихъ государственныхъ секретарей, въ Англіи — помощниковъ статсъ-секретарей. Такихъ помощниковъ статсъ-секретарей въ Англіи обыкновенно бываетъ два у каждаго министра: одинъ постоянный, завѣдующій дѣлами текущей администраціи и не покидающій своего поста съ уходомъ министровъ, другой — парламентскій, смѣняемый со смѣною кабинета и помогающій министру въ его политической дѣятельности. Такъ какъ въ Англіи право входа въ палаты имѣютъ только ихъ члены, то парламентскій помощникъ берется изъ состава той палаты, къ которой не принадлежитъ его министръ и въ ней представляетъ интересы своего вѣдомства [1]).

неопредѣленна. На дѣлѣ онъ привлекается къ обсужденію всѣхъ наиболѣе важныхъ вопросовъ управленія. См Виленкинъ. Государственный и экономическій строй современной Японіи, СПБ., 1908 г., стр. 48.

[1]) Въ Англіи министерскія функціи отправляются старинными должностными лицами, носящими самыя различныя названія. Нѣкоторыя вѣдомства до сего времени по формѣ имѣютъ коллегіальную организацію.

Въ современныхъ представительныхъ государствахъ министры подлежатъ особой спеціальной отвѣтственности передъ палатами народнаго представительства. Въ теоріи государственнаго права существовалъ цѣлый рядъ ученій относительно основаній и сущности института министерской отвѣтственности.

По ученію Бенжамена Констана особая отвѣтственность министровъ вытекаетъ изъ того, что они въ конституціонномъ государствѣ являются представителями активной правительственной власти, отличной отъ власти монарха, который выполняетъ лишь безотвѣтственныя функціи нейтральной умѣряющей власти (pouvoir modérateur), стоя вдали отъ управленія въ собственномъ смыслѣ слова. Послѣднее всецѣло сосредоточивается въ рукахъ министровъ и они должны поэтому нести за него отвѣтственность передъ парламентомъ Эта теорія не можетъ быть признана удачной потому, что она неправильно понимаетъ положеніе министровъ въ отношеніи монарха и роль монарха въ конституціонныхъ государствахъ. Отдѣляя министерскую власть отъ власти монарха, она разрушаетъ начало единства правительственной организаціи и не соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію вещей, такъ какъ во всѣхъ государствахъ монархъ является главою этой организаціи. Назначеніе и смѣна ми-

Таковы прежде всего: казначейство и адмиралтейство. Во главѣ казначейства стоитъ первый лордъ казначейства, обыкновенно занимающій постъ перваго министра. Фактически управленіе финансами находится въ рукахъ канцлера казначейства, который въ сущности и есть въ Англіи министръ финансовъ. Въ составъ казначейства входятъ еще 3 „младшихъ лорда", члены министерства, берущіеся изъ членовъ парламента, но отправляющіе функціи вспомогательнаго или чисто формальнаго характера. Въ адмиралтействѣ такова же роль младшихъ лордовъ, которыхъ здѣсь 5, и также рѣшающій голосъ принадлежитъ одному лицу—первому лорду адмиралтейства. Для завѣдыванія вопросами мѣстнаго управленія, земледѣлія, торговли и народнаго образованія организованы особые совѣты, по формѣ коллегіальные органы, но и здѣсь всюду предсѣдателямъ совѣтовъ дана рѣшающая власть и они, состоя членами министерства, несутъ за все отвѣтственность. Обязанности министра юстиціи отправляетъ Лордъ-Канцлеръ, являющійся, какъ знаемъ, также предсѣдателемъ палаты лордовъ. Въ составъ правительства входятъ еще два юриста: генеральные атторней и солиситоръ,—коронные юрисконсульты, выступающіе въ судахъ какъ представители правительства и подающіе ему совѣты по юридическимъ вопросамъ. 5 статсъ-секретарей завѣдуютъ дѣлами: военными, международными, внутренняго управленія, колоній и

нистровъ, считающихся его помощниками и сотрудниками, юридически всюду принадлежитъ ему и по закону онъ всегда имѣетъ цѣлый рядъ важныхъ полномочій въ сферѣ управленія. На дѣлѣ эти полномочія монарха часто осуществляются министрами, но все же они не становятся въ силу этого носителями особой власти. Даже въ парламентарныхъ странахъ роль монарха не является таковой, какъ въ теоріи Констана, по которой монархъ выступаетъ лишь въ моменты замѣшательствъ и кризисовъ въ государственной жизни. Монархъ, какъ знаемъ, имѣетъ извѣстное вліяніе и въ повседневномъ управленіи. „Безличность“ короля, о которой говорятъ англійскіе юристы, означаетъ не бездѣятельность его, а только необходимость всегда дѣйствовать совмѣстно съ отвѣтственными министрами.

Въ противоположность Констану, полагавшему, что отвѣтственность министровъ—отвѣтственность за ихъ личную правительственную дѣятельность, нѣмецкіе ученые Буддеусъ и Бишофъ защищали взглядъ, что эта отвѣтственность есть отвѣтственность только за акты монарха, которые министры обязаны подписывать, контрасигнировать. По ихъ мнѣнію, вся правительственная власть находится въ рукахъ монарха, но такъ какъ онъ можетъ злоупотребить ею безнаказанно въ виду своей безотвѣтственности, то для удержанія его отъ этого министры, органы черезъ которые онъ дѣйствуетъ, подвергаются отвѣтственности за его дѣянія. Та-

---

Индіи. Кромѣ того, къ составу правительства принадлежатъ особые высшіе чиновники по дѣламъ Шотландіи и Ирландіи.

Съ парламентскими помощниками число членовъ министерства доходитъ до 60. Но не всѣ члены министерства входятъ въ составъ кабинета, этой болѣе тѣсной и руководящей группы въ средѣ министерства. По указаніямъ Дюпріэ, число членовъ кабинета, главъ наиболѣе важныхъ вѣдомствъ, обычно не превышаетъ 16.

О министрахъ см А. А. Алексѣевъ. Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ X., 1910 г., Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique, 2 т., 1902 (рус. пер. въ 3 вып. Дюпріэ. Государство и роль министровъ—1) въ Англіи, 2) во Франціи, 3) въ Пруссіи и Германіи, 1906 г.), Hervieu. Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents états organisés, 1894, Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, 1907, Jellinek. Entwickelung des Ministeriums in der const. Monarchie. Zeitschrift fur das privat- und öffentliche Recht der Gegenwart., Bd X., 1883, Traill. Central Government, 1908

кое ученіе еще болѣе неправильно, чѣмъ теорія Констана Оно противорѣчитъ основнымъ началамъ вмѣняемости, полагая, что министры должны нести отвѣтственность за чужіе поступки [1]).

Въ новое время большинство ученыхъ сходится въ томъ, что отвѣтственность министровъ вытекаетъ изъ ихъ особаго положенія въ конституціонномъ государствѣ, какъ въ качествѣ главы отдѣльнаго вѣдомства, такъ и въ качествѣ сотрудника монарха. Министры подлежатъ отвѣтственности и за тѣ дѣянія, которыя совершаются ими одними, и за тѣ акты, которые ими отправляются совмѣстно, какъ со своими коллегами въ кабинетѣ министровъ, такъ и съ главою государства въ формѣ подачи ему совѣтовъ или контрасигнированія его актовъ. Эта отвѣтственность будетъ всегда отвѣтственностью за свои собственныя дѣянія, такъ какъ министръ всегда можетъ не согласиться съ мнѣніемъ своихъ коллегъ и главы государства, отказаться дѣйствовать заодно съ ними.

Въ абсолютныхъ монархіяхъ министры отвѣтственны только передъ монархомъ. Въ государствахъ же конституціонныхъ кромѣ того существуетъ еще спеціальная ихъ отвѣтственность передъ народнымъ представительствомъ. Эта отвѣтственность тѣсно связывается съ положеніемъ парламента и его контрольными правами. Обсуждая законы, бюджетъ и рядъ важныхъ финансовыхъ и правительственныхъ мѣръ, палаты парламента входятъ въ повседневное соприкосновеніе съ министрами, имѣютъ возможность близко зна-

---

[1]) Изъ другихъ теорій въ старой государственно-правовой литературѣ слѣдуетъ отмѣтить ученіе Моля, изложенное въ его, замѣчательной для своего времени, обширной работѣ объ отвѣтственности министровъ (Mohl. Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, 1837). Моль считалъ, что эта отвѣтственность должна существовать для охраны конституціи и гарантированныхъ ею правъ монарха и гражданъ. За нарушеніе конституціи министры, какъ представители монарха, и члены палатъ, какъ представители гражданъ, должны быть подсудны особому высшему государственному суду. Эта теорія, равно какъ и оригинальная теорія Штейна, полагавшаго, что цѣлью отвѣтственности министровъ должно быть обезпеченіе законности административныхъ распоряженій, ими издаваемыхъ, новыми учеными справедливо признаются слишкомъ узко понимающими задачи и объемъ института министерской отвѣтственности.

комиться, какъ съ общимъ направленіемъ политики правительства, такъ и съ веденіемъ дѣлъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ и могутъ лучше чѣмъ какіе-либо другіе органы въ государствѣ замѣтить и правонарушенія, совершаемыя министрами, и нецѣлесообразное, вредное для государства, веденіе ими дѣлъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, они являются органами, поставленными вполнѣ независимо въ отношеніи министровъ и дѣйствующими въ обстановкѣ широкой гласности. Все это дѣлаетъ ихъ наиболѣе пригодными для осуществленія отвѣтственности министровъ.

Отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ имѣетъ два вида. Она является или отвѣтственностью судебной, осуществляемой въ формѣ предания палатами министровъ суду, или отвѣтственностью политической, состоящей въ правѣ палатъ при посредствѣ примѣненія различныхъ своихъ контрольныхъ полномочій требовать отъ министровъ отчетовъ относительно ихъ дѣятельности и въ обязанности министровъ давать таковые отчеты, освѣщать, объяснять и оправдывать свои дѣйствія передъ палатами.

Отвѣтственность министровъ развилась прежде всего въ Англіи и первоначально въ формѣ судебной отвѣтственности Путемъ ряда прецедентовъ здѣсь установился такой порядокъ, что палата общинъ имѣетъ право предавать министровъ суду, а палата лордовъ судить ихъ. Этотъ порядокъ носитъ названіе impeachment (обвиненіе).

Впервые онъ былъ примѣненъ въ 1376 году при Эдуардѣ III, когда парламентъ осудилъ такимъ образомъ совѣтниковъ короля Латимера, Невиля и нѣкоторыхъ другихъ лицъ. Въ англійской исторіи встрѣчается цѣлый рядъ возбуждавшихся въ этомъ порядкѣ судебныхъ процессовъ противъ министровъ Наиболѣе извѣстными изъ нихъ являются: процессъ министра Карла II—графа Денби, обвиненнаго въ 1678 году въ государственной измѣнѣ, выразившейся въ томъ, что чрезъ него Карлъ II получалъ субсидіи отъ Людовика XIV за веденіе благопріятной для Франціи политики, и процессъ генералъ-губернатора Индіи Гастингса, преданнаго въ 1788 году суду за дурное управленіе этой страной. Послѣдній случай impeachment'а имѣлъ мѣсто въ 1805 году, когда былъ преданъ суду первый лордъ адми-

ралтейства лордъ Мельвиль за незаконныя операціи съ государственными суммами.

Это судебное преслѣдованіе министровъ построено примѣнительно къ уголовному обвиненію. Палата общинъ, постановивъ о преданіи суду, выбираетъ изъ своей среды коммиссаровъ для поддержанія обвиненія въ палатѣ лордовъ. Судъ въ палатѣ лордовъ происходитъ согласно съ формами уголовнаго судопроизводства. Но въ отношеніи опредѣленія преступныхъ дѣяній и наложенія наказаній палата лордовъ имѣетъ дискреціонную власть. Во время процесса Денби было признано, что министръ долженъ быть отвѣтственъ не только за законность, но и за „честность, справедливость и полезность“ своихъ дѣйствій. Въ цѣляхъ воспрепятствованія министру уклоняться отъ отвѣтственности были установлены слѣдующіе принципы: 1) ссылка на приказъ короля не освобождаетъ отъ отвѣтственности, 2) король не можетъ помиловать министра, преданнаго парламентомъ суду и 3) роспускъ парламента не прекращаетъ теченія начатаго противъ министра процесса [1]).

Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ министры также предаются суду нижней палатой конгресса, а судятся сенатомъ Но здѣсь имѣется такая особенность, что сенатъ, установивъ виновность министровъ, можетъ

[1]) Кромѣ impeachment въ Англіи существовала еще отвѣтственность министровъ въ законодательномъ порядкѣ, состоявшая въ томъ, что противъ извѣстнаго министра издавался особый спеціальный законъ „опальный билль“ (bill of attainder), въ которомъ дѣйствія его признавались преступными и назначалось за нихъ наказаніе Этотъ законъ съ обратнымъ дѣйствіемъ всегда влекъ за собой смертную казнь. Смягченнымъ видомъ его являлся „билль о наказаніяхъ“ (Bill of Pains and Penalties), по которому кары назначались только за дѣянія, уже бывшія преступными въ моментъ ихъ совершенія, но за нихъ могли быть налагаемы любыя наказанія. Путемъ „опальнаго билля“ были осуждены лордъ-канцлеръ, извѣстный философъ Томасъ Моръ и знаменитый министръ Карла I лордъ Страффордъ. Противорѣча современному правосознанію, эти законы съ обратнымъ дѣйствіемъ въ новое время перестали примѣняться. Послѣдняя попытка Георга IV осудить такимъ путемъ свою жену Каролину встрѣтила осужденіе въ парламентѣ, и съ тѣхъ поръ изданіе такихъ законовъ считается невозможнымъ. Въ конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ установлено спеціальное запрещеніе для штатовъ издавать bill of attainder (ст I, раздѣ. X конст. 17 сент. 1787 г).

лишь устранить ихъ отъ должности и запретить впредь занимать какую-либо должность. Если же въ дѣяніяхъ министровъ онъ найдетъ признаки уголовнаго преступленія, то для сужденія объ этомъ передаетъ дѣло въ федеральный судъ. Кромѣ министровъ въ порядкѣ impeachment здѣсь подлежатъ отвѣтственности всѣ чиновники союза и самъ президентъ за измѣну, взяточничество и другіе тяжкіе преступленія и проступки [1]).

Система преданія министровъ суду нижней палатой и производство суда верхней была заимствована изъ Англіи и нѣкоторыми континентальными странами. Она существуетъ, напримѣръ, во Франціи, Италіи, Испаніи. Въ другихъ государствахъ, на основѣ тѣхъ соображеній, что законодательные органы не являются подходящими учрежденіями для отправленія судебныхъ функцій и что въ Англіи эти функціи присвоены были палатѣ лордовъ потому, что она представляетъ собой высшее судебное учрежденіе страны по цѣлому ряду дѣлъ, производство суда надъ министрами по обвиненію, возбуждаемому палатами, вручается или высшему суду страны, какъ это имѣетъ мѣсто, напримѣръ, въ Бельгіи, Голландіи, Румыніи и Швеціи, или особому, специально для этой цѣли образовываемому, суду, какъ это установлено въ Австріи и Греціи.

Къ системѣ послѣдняго рода примыкаетъ и система особыхъ судовъ, образуемыхъ отчасти изъ членовъ верхней палаты, отчасти изъ членовъ высшаго суда, каковой порядокъ существуетъ въ Даніи и Норвегіи. Въ государствахъ, гдѣ верхняя палата не осуществляетъ функцій суда, право преданія ихъ суду принадлежитъ или каждой палатѣ въ отдѣльности, или обѣимъ палатамъ совмѣстно. Въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ обычно особо упоминается въ конституціяхъ о судебной отвѣтственности министровъ, а въ нѣкоторыхъ болѣе подробное ея регулированіе обѣщается установить особымъ закономъ. Въ отдѣльныхъ государствахъ такіе законы были изданы, напримѣръ: въ Австріи (зак. 1867 г.), Румыніи (зак. 1879 г.), Греціи (зак. 1877 г.), Баваріи (зак. 1848 г.) и нѣкоторыхъ другихъ, Но въ большинствѣ государствъ судебная отвѣтственность

[1]) См выше, стр. 175

министровъ остановилась въ своемъ развитіи и обѣщанные законы не вышли.

Въ Пруссіи, напримѣръ, (ст 61 конст.) каждая палата ландтага имѣетъ право предавать министровъ суду за нарушеніе конституціи, лихоимство и измѣну. Судить ихъ долженъ въ этомъ случаѣ высшій судъ государства. Болѣе подробныя опредѣленія предполагалось дать въ спеціальномъ законѣ, но онъ не былъ изданъ, и прусскій ученый Борнгакъ полагаетъ не безъ основанія, что судебная отвѣтственность министровъ, установленная конституціей, теперь не можетъ быть осуществлена, такъ какъ уголовныя правонарушенія опредѣляются въ настоящее время имперскими законами, а высшій прусскій судъ упраздненъ и замѣненъ въ качествѣ высшей судебной инстанціи имперскимъ судомъ, не могущимъ осуществлять отвѣтственности прусскихъ министровъ.

Не существуетъ вовсе судебной отвѣтственности канцлера Германской имперіи и его помощниковъ, отправляющихъ функціи министровъ, въ отношеніи рейхстага, которому не предоставлено права предавать этихъ лицъ суду.

Въ государствахъ, гдѣ не существуетъ спеціальныхъ законовъ, болѣе или менѣе подробно регулирующихъ осуществленіе судебной отвѣтственности, опредѣленіе преступныхъ дѣяній министровъ и наложеніе наказаній за нихъ предоставляется обычно дискреціонной власти суда. Въ Бельгіи это прямо указано въ конституціи (ст. 134). Начиная съ Бенжамена Констана, многіе ученые считаютъ, что такое положеніе вещей является даже желательнымъ, такъ какъ, по ихъ мнѣнію, правонарушенія министровъ имѣютъ въ значительной степени политическій характеръ, и, въ виду сложности функцій министровъ и особенностей ихъ дѣятельности, никогда не могутъ быть достаточнымъ образомъ предусмотрѣны въ законѣ. Среди этихъ писателей наиболѣе замѣчательнымъ является Самуэли [1]), отстаивавшій такую дискреціонную власть въ силу тѣхъ соображеній, что особая судебная отвѣтственность министровъ, возбуждаемая палатами, является отвѣтственностью не уголовной,

[1]) Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der const. Monarchie, 1869.

а дисциплинарной. Эта теорія Самуэли большинствомъ ученыхъ справедливо отвергается, такъ какъ дисциплинарная отвѣтственность есть отвѣтственность передъ начальствомъ, каковымъ палаты въ отношеніи министровъ не являются. Но въ нѣмецкой литературѣ за послѣднее время большое распространеніе получилъ тотъ взглядъ, что, не будучи ни уголовной, ни дисциплинарной, судебная отвѣтственность министровъ является особой „государственно-правовой“ отвѣтственностью [1]). Съ этой точки зрѣнія нѣкоторые писатели требуютъ расширенія предметовъ отвѣтственности и, по примѣру Англіи, распространенія ея не только на незаконныя, но и на нецѣлесообразныя дѣйствія министровъ. Относительно этихъ мнѣній слѣдуетъ замѣтить, что въ отдѣльныхъ государствахъ, гдѣ нѣтъ подробнаго опредѣленія въ особыхъ законахъ преступныхъ дѣяній и наказаній за нихъ, а въ особенности, гдѣ возможно обвиненіе и за просто вредныя для государства дѣйствія, весь этотъ институтъ получаетъ особый характеръ и не можетъ быть признанъ институтомъ уголовнаго права, въ которомъ нѣтъ преступнаго дѣянія безъ запрещенія его подъ страхомъ наказанія. Но врядъ ли желательно осуществленіе политическихъ цѣлей судебнымъ порядкомъ. Судъ для этого не годится.

Такія цѣли лучше могутъ быть достигаемы въ иныхъ формахъ, въ формахъ такъ называемой политической отвѣтственности.

Неудовлетворительно поставленный во многихъ государствахъ, институтъ судебной отвѣтственности министровъ требуетъ въ большинствѣ изъ нихъ солидной реформы, въ смыслѣ приближенія его къ уголовной отвѣтственности. Опредѣлить преступныя дѣянія министровъ вполнѣ возможно, вопреки утвержденію нѣкоторыхъ ученыхъ, и въ отдѣльныхъ странахъ это удачно выполнено. Судъ надъ министрами слѣдовало бы предоставить высшему судебному трибуналу, право же преданія министровъ суду—каждой палатѣ парламента. Нѣкоторые писатели, указывая, что су-

---

[1]) См. Pistorius. Die Staatsgerichtshofe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht, 1891, Passow. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904.

дебная отвѣтственность министровъ въ новое время очень рѣдко примѣняется, полагаютъ, что теперь она вовсе излишня. Таково мнѣніе, напримѣръ, проф. А. С. Алексѣева, который думаетъ, что она должна замѣниться контролемъ суда надъ законностью управленія [1]). Но контроль суда никогда не въ состояніи замѣнить контроль парламента. Судебные органы не стоятъ такъ близко къ дѣятельности министровъ, какъ палаты и нерѣдко не въ состояніи будутъ усмотрѣть ихъ незаконныхъ дѣяній. Судебная отвѣтственность министровъ въ новое время дѣйствительно рѣдко встрѣчается и уступила мѣсто отвѣтственности политическои. Но уничтоженіе этого института врядъ ли можно было бы считать цѣлесообразнымъ, такъ какъ въ конечномъ итогѣ онъ служитъ гарантіей и санкціей и самой политической отвѣтственности.

Особая судебная отвѣтственность министровъ, возбуждаемая палатами, есть отвѣтственность за ихъ должностныя дѣянія. Правонарушенія, совершаемыя министрами, какъ частными лицами, подсудны общимъ судамъ. Точно также гражданская отвѣтственность ихъ осуществляется обыкновенно въ общемъ судебномъ порядкѣ. Въ Англіи въ этомъ отношеніи нѣтъ никакихъ исключеній. Въ континентальныхъ же государствахъ иногда требуется для предъявленія къ министру гражданскаго иска, вытекающаго изъ его должностной дѣятельности, предварительное признаніе этой дѣятельности неправильной со стороны судовъ административной юстиціи, а иногда еще разрѣшеніе палатъ

Политическая отвѣтственность, состоя въ обязанности министровъ давать палатамъ отчетъ относительно ихъ дѣятельности и дѣятельности подчиненныхъ имъ учрежденій и лицъ, можетъ простираться какъ на законность, такъ и на цѣлесообразность ихъ дѣйствій, а въ парламентарно управляемыхъ государствахъ кромѣ того еще и на соотвѣтствіе таковыхъ извѣстной партійной программѣ, поддерживаемой большинствомъ членовъ нижней палаты. Политическая отвѣтственность осуществляется различными способами: предъявленіемъ къ министрамъ запросовъ, требованіемъ

[1]) А. С. Алексѣевъ Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, М., 1907 г., стр 62

различныхъ документовъ, учрежденіемъ парламентскихъ слѣдственныхъ коммиссій.

Запросы имѣютъ два вида: простыхъ вопросовъ и интерпелляцій. Простые вопросы предлагаются членами палатъ министрамъ въ цѣляхъ чисто освѣдомительныхъ. Они ограничиваются разъясненіями министровъ и не влекутъ за собой преній въ палатахъ Интерпелляціи же обставляются извѣстными формальностями при ихъ внесеніи [1]), нерѣдко соединяются съ обсужденіемъ и критикой даваемаго министромъ отвѣта, и пренія, возникающія по поводу ихъ, оканчиваются вынесеніемъ палатою резолюціи или мотивированнаго перехода къ очереднымъ дѣламъ, при чемъ въ парламентарныхъ государствахъ неблагопріятный для министра вотумъ влечетъ за собой обычно уходъ въ отставку всего кабинета, если только онъ не касается чисто личной дѣятельности министра.

Особенно часто примѣняемые во Франціи и Италіи, интерпелляціи весьма способствуютъ въ этихъ странахъ неустойчивости министерствъ. Министры обязаны давать отвѣтъ на запросы, къ нимъ предъявляемые. Но они могутъ отказать въ немъ, въ случаѣ если это вредитъ интересамъ государства

---

[1]) Онѣ подаются обычно предсѣдателю палаты въ письменной формѣ, печатаются и заранѣе раздаются членамъ палатъ Въ нѣкоторыхъ государствахъ требуется внесеніе ихъ за подписью нѣсколькихъ членовъ (напр. 30 въ германскомъ рейхстагѣ, 15 въ нижней и 10 въ верхней палатѣ австрійскаго рейхсрата). Срокъ для отвѣта назначается или палатами, какъ во Франціи, гдѣ онъ не можетъ быть долѣе одного мѣсяца, если интерпелляція касается вопросовъ внутренняго управленія, или запрашиваемыми министрами, какъ это имѣетъ мѣсто въ германскихъ государствахъ.

Институтъ интерпелляцій французскаго происхожденія. Развившись во Франціи впервые въ эпоху іюльской монархіи, онъ былъ оттуда заимствованъ другими континентальными государствами. Въ Англіи же интерпелляціями называются простые вопросы, которые не влекутъ за собой преній. Эти вопросы могутъ быть предъявляемы не только членамъ правительства, но и членамъ палатъ, отправляющимъ какія-либо особыя функціи: членамъ коммиссій, спикеру, лидеру оппозиціи. Интерпеллянтъ подаетъ клерку палаты письменный запросъ съ обозначеніемъ дня, когда онъ желаетъ получить отвѣтъ. Если онъ желаетъ получить устный отвѣтъ, то это отмѣчается звѣздочкой. Отвѣтъ на интерпелляцію не обсуждается палатою. Только спрашивающій можетъ предложить допол-

Право запросовъ въ конституціяхъ однихъ государствъ особо упоминается, въ конституціяхъ же другихъ отсутствуетъ, но, за исключеніемъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и копирующихъ ихъ устройство американскихъ государствъ, всюду имѣетъ примѣненіе, болѣе или менѣе подробно опредѣляясь регламентами палатъ. Палаты могутъ требовать присутствія министровъ, послѣдніе же имѣютъ доступъ въ палаты и должны быть выслушаны каждый разъ, когда они пожелаютъ высказаться [1]).

Палаты могутъ осуществлять свое право контроля и критики, требуя обозрѣнія различныхъ документовъ и высказывая замѣчанія и пожеланія при обсужденіи различныхъ дѣлъ, особенно же бюджета. Въ Пруссіи съ 1873 года установился обычай, чтобы въ началѣ каждой сессіи правительство представляло палатамъ письменный отчетъ о рѣшеніяхъ, принятыхъ имъ по поводу пожеланій палатъ, высказанныхъ въ прошлую сессію. Это правило было введено затѣмъ и въ Германской Имперіи.

Парламентскія слѣдственныя (анкетныя) коммиссіи учреждаются палатами, какъ для собиранія матеріала для важныхъ и сложныхъ законопроэктовъ, такъ и для обслѣдованія положенія дѣлъ въ какой-либо части администраціи. Особенно широко поставленъ этотъ институтъ въ Англіи и Франціи, гдѣ коммиссіи имѣютъ право непосредственно сноситься съ

нительный вопросъ. Резолюціи по поводу интерпелляцій возможны, но ихъ обычно не бываетъ. Интерпелляціи въ Англіи очень многочисленны, но на многія изъ нихъ дается письменный отвѣтъ, что сберегаетъ время палатъ. Письменные отвѣты на интерпелляціи практикуются также въ Даніи.

Дабы парализовать возможность злоупотребленій правомъ интерпелляцій, въ нѣкоторыхъ государствахъ для нихъ назначаются опредѣленные дни и часы. Во Франціи и Бельгіи, напримѣръ—одинъ день въ недѣлю, въ Англіи—первые 4 дня недѣли, при чемъ здѣсь имъ посвящается не болѣе 45 минутъ въ засѣданіе. Предсѣдателю палаты принадлежатъ цензура въ отношеніи интерпелляцій. Онъ можетъ воспротивиться ихъ внесенію, если онѣ изложены въ рѣзкой формѣ или заключаютъ въ себѣ признаки преступнаго дѣянія.

[1]) См. Розеггеръ. Право интерпелляцій въ парламентахъ, рус. пер., Могилевъ, 1911 г., Набоковъ. Право интерпелляціи. Труды Спб. Юр. о-ва, т. III, 1910 г., Dubut. La question et l'interpellation, 1910, Hatschek. Das Interpellationsrecht im Ramen der modernen Ministerverantwortlichkeit, 1909.

подчиненными министрамъ органами и требовать отъ послѣднихъ нужные имъ документы, а также вызывать частныхъ лицъ и допрашивать ихъ, въ Англіи даже подъ присягой. Въ другихъ государствахъ значеніе этихъ коммиссій, въ смыслѣ контроля надъ министрами, невелико, такъ какъ онѣ имѣютъ право сноситься лишь съ самими министрами и только при ихъ посредствѣ получать нужные имъ документы.

Въ качествѣ санкціи политической отвѣтственности министровъ въ дуалистическихъ государствахъ примѣняется обращеніе къ главѣ государства. Палаты входятъ къ нему съ представленіями, жалобами, адресами, содержащими въ себѣ указанія на нецѣлесообразныя акты министровъ, ошибочные, неумѣлые и вообще вредныя для государства дѣйствія ихъ. За незаконныя дѣянія, обнаружившіяся путемъ примѣненія контрольныхъ правъ палатъ, онѣ могутъ постановить о преданіи министровъ суду Въ парламентарныхъ же государствахъ санкціей политической отвѣтственности является вотумъ недовѣрія нижней палаты. въ силу какового министры должны покинуть свой постъ [1])

---

[1]) О министерской отвѣтственности, кромѣ указ. работъ, см Жилинъ. Отвѣтственность министровъ, Кіевъ, 1909 г., J Clos. De la responsabilite des ministres, 1886, Hauke. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, 1880, Frisch Die Verantwortlichkeit der Monarchen und hochsten Magistrate, 1904.

Иногда различаютъ юридическую и политическую отвѣтственность министровъ, понимая подъ первой отвѣтственность за незаконныя, а подъ второй за нецѣлесообразныя дѣйствія ихъ. (Ср. G. Meyer Lehrbuch, 1905, стр. 683) Это дѣленіе по предметамъ отвѣтственности не совпадаетъ съ предложеннымъ въ текстѣ дѣленіемъ по способамъ ея осуществленія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ знаемъ, судебная отвѣтственность возможна и за нецѣлесообразныя дѣянія. Съ другой стороны, палаты могутъ требовать отчета отъ министровъ не только въ отношеніи нецѣлесообразныхъ, но и незаконныхъ ихъ дѣйствій.

Нѣкоторые писатели политическою отвѣтственностью министровъ называютъ примѣненіе началъ парламентаризма. Такое мнѣніе особенно часто высказываегся французскими писателями

(См. напр. Эсменъ. Общ. осн. конст. права, 1909 г., стр. 106, въ русск. лит. В. Ивановскій. Ученикъ гос. права, 1913 г., стр. 245).

ГЛАВА СЕМНАДЦАТАЯ.

Мѣстное управленіе.

Государство въ цѣляхъ управленія раздѣляется на части, отдѣльныя мѣстности, въ которыхъ различныя задачи управленія осуществляются особыми мѣстными органами.

Въ зависимости отъ большей или меньшей самостоятельности этихъ органовъ различаютъ централизацію и децентрализацію государственнаго управленія. Сущность централизаціи состоитъ въ томъ, что при этой системѣ мѣстные органы имѣютъ лишь вспомогательное значеніе. Они подаютъ совѣты и составляютъ проэкты, а дѣйствительная рѣшающая власть находится въ рукахъ органовъ центральныхъ, дающихъ указанія мѣстнымъ органамъ и утверждающихъ ихъ мѣропріятія. При децентрализаціи мѣстные органы получаютъ власть самостоятельно дѣйствовать и окончательно рѣшать входящіе въ ихъ компетенцію вопросы, а за центральными органами остается лишь право высшаго руководства, надзора и иногда право перерѣшать нѣкоторыя дѣла въ качествѣ высшей инстанціи [1]).

Съ этой точки зрѣнія въ дуалистическихъ государствахъ вовсе нѣтъ политической министерской отвѣтственности. Но на самомъ дѣлѣ и въ этихъ государствахъ палаты имѣютъ возможность возбуждать отвѣтственность министровъ въ порядкѣ ихъ контроля надъ послѣдними. Имъ не принадлежитъ только право непосредственнаго ея осуществленія, и она не распространяется на направленіе правительственной политики, что здѣсь присваивается главѣ государства. Но говорить, что ея здѣсь вовсе нѣтъ намъ кажется такъ же неправильнымъ, какъ если бы утверждать, что не существуетъ судебной отвѣтственности передъ палатами въ государствахъ, гдѣ самый судъ принадлежитъ не имъ, а судебнымъ органамъ или, гдѣ онѣ не могутъ преслѣдовать министровъ за нецѣлесообразныя дѣянія

[1]) Нѣкоторые писатели, напр. Моро, Лазаревскій, называютъ послѣдній порядокъ деконцентраціей, признавая децентрализацію лишь въ томъ случаѣ, когда рѣшенія мѣстныхъ властей окончательны (см. Лазаревскій, Лекціи, т. II, 1910 г., стр. 28). Но обычно въ наукѣ децентрализація понимается болѣе широко. Терминъ деконцентрація французскими учеными, начиная съ Окока, употребляется по большей части для обозначенія того, что въ русской наукѣ носитъ названіе децентрализаціи. Децентрализаціей же называютъ во Франціи то, что у насъ именуется самоуправленіемъ

Децентрализаціей является всякое вообще перемѣщеніе власти изъ центра въ мѣстность. Она можетъ касаться не только управленія, но также и суда, и законодательства, въ послѣднемъ случаѣ нося наименованіе автономіи, (что по гречески означаетъ возможность самому установлять для себя законы).

Начиная съ Токвилля, въ наукѣ различаютъ иногда политическую и административную централизацію. Политическая централизація состоитъ въ сосредоточеніи въ рукахъ центральныхъ органовъ функціи, имѣющихъ особо важное общегосударственное значеніе, каковы, напримѣръ: законодательство, международныя сношенія, военное дѣло, государственные финансы. Эта централизація большинствомъ ученыхъ признается очень полезной для успѣшнаго осуществленія современными государствами ихъ задачъ. Особенно полно проводится она обычно въ унитарныхъ государствахъ, но въ извѣстныхъ случаяхъ она имѣется и въ государствахъ, построенныхъ на федеративныхъ началахъ

Сущность федерализма и отличіе его отъ децентрализаціи—не въ томъ или иномъ распредѣленіи задачъ и функцій управленія между центральной властью и частями государства, а въ томъ, что въ федеральномъ государствѣ составляющія его части участвуютъ въ организаціи верховной власти государства въ качествѣ несуверенныхъ государственныхъ союзовъ.

Административная централизація, система, при которой вопросы даже чисто мѣстнаго значенія разрѣшаются центральными органами и все управленіе, иногда до мелочей, подчиняется ихъ указаніямъ, въ новое время вызываетъ противъ себя сильныя возраженія. Особенно развившаяся въ западно-европейскихъ государствахъ въ эпоху, такъ называемаго, полицейскаго государства, эта система постепенно уступаетъ мѣсто административной децентрализаціи. Классической страной централизаціи считается Франція, гдѣ, какъ это указалъ Токвилль, она устанавливается еще въ эпоху стараго порядка. Закрѣпленная затѣмъ законодательствомъ временъ консульства и первой имперіи, лежащимъ до сихъ поръ въ основѣ французскаго мѣстнаго управленія, она подвергалась неоднократно критикѣ ряда

извѣстныхъ французскихъ ученыхъ и постепенно была смягчена позднѣйшими законами. Усиливая значеніе центральной власти и укрѣпляя единство въ государственной дѣятельности, административная централизація имѣетъ, однако, много темныхъ сторонъ и при болѣе или менѣе значительномъ ея развитіи ведетъ къ нежелательнымъ результатамъ. Она опасна прежде всего въ политическомъ отношеніи, такъ какъ пріучаетъ населеніе всего ждать отъ центральной власти и за все считать ее отвѣтственной. Убивая самодѣятельность въ средѣ мѣстныхъ агентовъ власти, она пріучаетъ ихъ къ безпрекословному выполненію велѣній центральныхъ органовъ и, развивая въ нихъ пассивность и инертность, облегчаетъ возможность государственныхъ переворотовъ, что было показано особенно на примѣрѣ Франціи, гдѣ всякое правительство, водворявшееся въ Парижѣ, находило въ мѣстныхъ органахъ покорныхъ исполнителей своей воли.

При централизаціи неизбѣжна медленность въ разрѣшеніи дѣлъ, во многихъ случаяхъ приносящая значительный вредъ. Самое рѣшеніе вопросовъ управленія въ центрѣ, лицами, не знакомыми съ мѣстными условіями и судящими о нихъ по докладу мѣстныхъ агентовъ, не всегда можетъ быть правильно и часто ведетъ къ шаблонному, формальному отношенію къ дѣлу центральныхъ органовъ, погашая духъ иниціативы и предпріимчивости у органовъ мѣстныхъ, не имѣющихъ самостоятельности, связанныхъ на каждомъ шагу необходимостью полученія указаній и разрѣшеній изъ центра. Наполеонъ III въ этомъ отношеніи совершенно справедливо говорилъ, что „направлять можно издали, а хорошо управлять можно только вблизи“.

Система децентрализаціи, передавая разрѣшеніе дѣлъ мѣстнаго значенія въ руки мѣстныхъ органовъ и приближая такимъ образомъ власть къ населенію, сообщаетъ этимъ органамъ больше энергіи и побуждаетъ ихъ, въ сознаніи большей отвѣтственности за свои дѣйствія, самостоятельно ими предпринимаемыя, къ болѣе старательной, добросовѣстной дѣятельности. Она ускоряетъ разрѣшеніе цѣлаго ряда вопросовъ мѣстной жизни, освобождаетъ ихъ отъ излишней волокиты.

Децентрализація можетъ осуществляться въ двухъ фор-

махъ: въ формѣ правительственной децентрализаціи, когда рѣшеніе мѣстныхъ дѣлъ передается изъ рукъ центральныхъ органовъ государства въ руки мѣстныхъ представителей государственной власти, мѣстныхъ чиновниковъ, и въ формѣ децентрализаціи въ видѣ самоуправленія, когда самостоятельное завѣдываніе этими дѣлами вручается лицамъ, принадлежащимъ къ мѣстному обществу. Цѣнность самоуправленія заключается въ томъ, что здѣсь управленіе мѣстными дѣлами находится въ рукахъ лицъ, наболѣе въ нихъ заинтересованныхъ.

Назначаемые правительствомъ чиновники не имѣютъ тѣсной постоянной связи съ мѣстностью. Стремясь къ повышенію, къ перемѣщенію на высшую должность, они прежде всего слѣдятъ за указаніями своего начальства и нерѣдко мѣстные интересы отступаютъ у нихъ на второй планъ. Органы самоуправленія, составляемые изъ мѣстныхъ жителей, постоянно находясь въ кругѣ мѣстныхъ интересовъ, въ тѣсномъ соприкосновеніи съ мѣстнымъ обществомъ, на себѣ ощущая потребности мѣстной жизни и результаты мѣстныхъ мѣропріятій, во многихъ случаяхъ особенно пригодны для завѣдыванія мѣстнымъ управленіемъ съ знаніемъ дѣла, живымъ къ нему интересомъ и внимательнымъ отношеніемъ.

Ученіе о самоуправленіи начинаетъ развиваться въ западно-европейской наукѣ въ тридцатыхъ годахъ прошлаго столѣтія. Первымъ, обратившимъ серьезное вниманіе на значеніе мѣстнаго самоуправленія, былъ Токвилль, подробно описавшій организацію общиннаго управленія въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и высказавшій мысль, „что общинныя учрежденія имѣютъ для развитія свободы въ государствѣ такое же значеніе, какое начальныя школы имѣютъ для развитія науки“. Вслѣдъ за нимъ рядъ ученыхъ, преимущественно въ Германіи (Аретинъ, Братеръ, Герберъ и др.) начинаетъ разрабатывать въ своихъ трудахъ вопросы общиннаго самоуправленія и появляется, такъ называемая, „теорія свободной общины“, состоящая въ томъ, что за мѣстными общинными союзами признается право самостоятельнаго завѣдыванія дѣлами ихъ управленія на томъ основаніи, что эти дѣла, вытекая изъ самаго существа общины, опредѣляются ея природой. Государство должно уважать свободу общиннаго управленія потому, что

общины старше самого государства, исторически возникли раньше его. Государство не создаетъ ихъ, а только признаетъ и даетъ имъ охрану. Возникши подъ вліяніемъ стремленія ограничить всемогущество государственной власти, столь сильное въ эпоху полицейскаго государства, эта теорія имѣла связь съ естественно-правовыми воззрѣніями, провозглашая наряду съ естественными неотчуждаемыми основными правами гражданъ таковыя же права общинъ. Она оказала вліяніе и на законодательство той эпохи (30—40-хъ г.г.), отразившись въ постановленіяхъ бельгійской конституціи 1831 года объ особой „общинной" власти (pouvoir municipal) наряду съ властями законодательной, исполнительной и судебной, и конституціи, выработанной франкфуртскимъ учредительнымъ собраніемъ въ 1849 году, въ статьяхъ объ особыхъ основныхъ правахъ общинъ (Grundrechte der Gemeinden).

Среди приверженцевъ теоріи свободной общины существовало направленіе (выдвинутое Роттекомъ и Г. А. Захаріэ), носившее названіе „посредствующей системы", которое стремилось согласовать самостоятельность общинъ съ подчиненіемъ ихъ государству. Это направленіе, стоя на конституціонныхъ началахъ, учило, что „свободная община есть основа свободнаго государства" и требовало тѣснаго взаимодѣйствія сферъ общинной и государственной жизни. Но въ обоснованіи самоуправленія общинъ оно въ концѣ-концовъ исходило также изъ особой природы ихъ и обусловленныхъ этой природой дѣлъ.

Касаясь самоуправленія примѣнительно лишь къ общинному управленію, теорія „свободной общины" не въ состояніи была удовлетворить ученыхъ при болѣе детальной разработкѣ этого вопроса, когда было обращено вниманіе на то, что и болѣе крупныя территоріальныя дѣленія государства (округа, провинціи) часто пользуются также самоуправленіемъ. Исторически эти территоріальныя дѣленія возникаютъ обыкновенно послѣ образованія государства, создаются имъ болѣе или менѣе свободно, и въ отношеніи ихъ нельзя было уже никакъ опираться на естественно-правовую теорію ихъ собственныхъ дѣлъ, вытекающихъ изъ ихъ особой природы.

Теорія свободной общины смѣнилась поэтому другой

теоріей, носящей въ наукѣ названіе „общественной теоріи самоуправленія“. Эта теорія возникла подъ вліяніемъ развитія особой науки объ обществѣ Приверженцы ея учили, что самоуправленіе есть всякое управленіе общественными союзами своими дѣлами. Они выводили такимъ образомъ самоуправленіе изъ принципа признанія свободы общенія.

Мѣстнымъ союзамъ должно быть предоставлено право самостоятельно завѣдывать дѣлами мѣстнаго управленія потому, что это собственныя дѣла мѣстнаго общества, въ которыя государство не должно вмѣшиваться. Касаясь этихъ дѣлъ, одни писатели говорятъ о нихъ, какъ о затрагивающихъ интересы мѣстнаго общества вообще, другіе же называютъ ихъ дѣлами мѣстнаго общественнаго хозяйства (хозяйственная теорія самоуправленія).

Эта теорія, изъ приверженцевъ которой можно назвать Гирке и Шеффле, а въ русской литературѣ кн. Васильчикова и Чичерина, въ настоящее время наукой оставлена.

Господствующей теперь является „государственная теорія самоуправленія“. Большинство современныхъ ученыхъ, при всемъ различіи ихъ взглядовъ, признаетъ, что мѣстное управленіе есть управленіе государственными дѣлами. Эта точка зрѣнія выработалась особенно подъ вліяніемъ трудовъ о самоуправленіи Штейна и Гнейста. Штейнъ указалъ, что все публичное управленіе въ государствѣ есть дѣло послѣдняго, но нѣкоторыя изъ задачъ этого управленія, въ силу ихъ особой природы, лучше всего могутъ быть осуществляемы при допущеніи свободы въ управленіи, путемъ привлеченія къ самостоятельному завѣдыванію ими мѣстныхъ общественныхъ силъ. Еще приверженцы общественной теоріи самоуправленія должны были признать, что существуютъ вопросы, входящіе въ область компетенціи мѣстныхъ союзовъ, которые не могутъ не затрагивать государственныхъ интересовъ. Они различали нерѣдко поэтому „собственный кругъ дѣлъ“ этихъ союзовъ отъ „препорученнаго“, возложеннаго на нихъ государствомъ, допуская въ отношеніи послѣдняго вмѣшательство государственной власти.

Въ настоящее время все болѣе и болѣе начинаетъ получать въ наукѣ значеніе тотъ взглядъ, что въ мѣстномъ управленіи не можетъ быть такихъ дѣлъ, которыя въ

извѣстной мѣрѣ не касались бы всего государства, такъ какъ поднятіе или упадокъ благоустройства и благосостоянія частей не можетъ не отражаться и на цѣломъ.

Признавая самоуправленіе государственнымъ дѣломъ [1]), передаваемымъ въ самостоятельное завѣдываніе управляемыхъ, современные ученые далеко не согласны относительно подробностей опредѣленія его существа.

Въ этомъ отношеніи въ наукѣ различаются понятія самоуправленія въ политическомъ и юридическомъ смыслѣ. Опредѣляя самоуправленіе въ политическомъ смыслѣ, имѣютъ въ виду установить извѣстные политическіе принципы, существованіе которыхъ необходимо для наличности самоуправленія. Однимъ изъ наиболѣе извѣстныхъ ученыхъ этого направленія является Гнейстъ, который, подробно изучивъ организацію англійскаго мѣстнаго управленія въ эпоху наибольшаго развитія института мировыхъ судей, разработалъ теорію мѣстнаго самоуправленія примѣнительно къ этому образцу. Опредѣляя самоуправленіе, какъ „управленіе округовъ и общинъ по законамъ страны, чрезъ почетныя должности, на средства мѣстныхъ налоговъ“, Гнейстъ основнымъ въ его понятіи считаетъ наличность назначаемыхъ правительствомъ изъ среды мѣстныхъ жителей почетныхъ безвозмездныхъ единоличныхъ должностей съ правами начальственной, принудительной государственной власти. Указывая, что въ каждомъ обществѣ всегда устанавливается зависимость неимущихъ классовъ отъ имущихъ, онъ полагаетъ, что государству слѣдуетъ эту зависимость изъ фактической обращать въ юридическую и нѣсколько смягчать ея значеніе путемъ возложенія на имущіе классы населенія обязанностей по государственному управленію. Будучи безвозмездными, почетныя должности по мѣстному управленію будутъ независимо поставлены въ отношеніи государственной власти, что, въ связи съ призваніемъ на эти должности мѣстныхъ жителей, обезпечитъ имъ довѣріе мѣстнаго населенія.

---

[1]) Въ Россіи первымъ представителемъ государственной теоріи является академикъ Безобразовъ За нимъ слѣдуютъ Градовскій, Свѣшниковъ и всѣ современные ученые. См. Гронскій. Теоріи самоуправленія въ русской наукѣ. Юбилейный земскій сборникъ, 1914 г., стр. 76 и сл.

Назначеніе же сдѣлаетъ ихъ независимыми и отъ мѣстнаго общества.

Обращая вниманіе на то обстоятельство, что въ Англіи рядъ вопросовъ мѣстнаго управленія въ новое время перешелъ въ завѣдываніе коллегіально организованныхъ выборныхъ учрежденій, Гнейстъ въ извѣстныхъ случаяхъ допускаетъ и этотъ видъ самоуправленія. Но онъ считаетъ его какъ бы самоуправленіемъ второго сорта. Выборные органы не должны, по его мнѣнію, имѣть правъ начальственной власти. Сообщеніе имъ таковыхъ сдѣлало бы невозможнымъ примѣненіе министерской отвѣтственности, такъ какъ нельзя было бы требовать отъ министровъ отвѣта за дѣянія, совершаемыя органами, не ими назначаемыми.

Выборнымъ коллегіальнымъ органамъ могутъ быть вручаемы только функціи мѣстнаго хозяйства. Гнейстъ называетъ поэтому данный видъ самоуправленія хозяйственнымъ, въ отличіе отъ начальственнаго, осуществляемаго при посредствѣ почетныхъ должностей. Ученіе Гнейста, имѣвшее раньше много послѣдователей, теперь признается съ большими оговорками. Безвозмездныя почетныя назначаемыя должности не являются въ новое время типичными для понятія самоуправленія. Послѣднее все больше и больше переходитъ къ выборнымъ органамъ, при чемъ имъ вручаются не только хозяйственныя, но и начальственныя функціи, и, при цѣлесообразно организованномъ государственномъ контролѣ, выборное начало не разрушаетъ единства общаго направленія государственной администраціи.

Другіе ученые, какъ напримѣръ Георгъ Мейеръ, основной признакъ самоуправленія въ политическомъ смыслѣ видятъ въ томъ, что это—управленіе, отправляемое не черезъ „профессіональныхъ“ чиновниковъ, а при посредствѣ лицъ, для которыхъ оно не является центральнымъ пунктомъ ихъ дѣятельности, такъ сказать, ихъ жизненнымъ призваніемъ. Наиболѣе соотвѣтствующими идеѣ самоуправленія Георгъ Мейеръ считаетъ, по примѣру Гнейста, также безвозмездныя должности.

Этотъ взглядъ нельзя признать вѣрнымъ потому, что нерѣдко лица, служащія въ органахъ самоуправленія, всецѣло посвящаютъ ему свою дѣятельность, живутъ исключительно на средства, отъ нея получаемыя. Эта дѣятель-

ность не является для нихъ побочной, а всецѣло захватываетъ ихъ, и они становятся подчасъ еще болѣе профессіоналами въ своей области, чѣмъ чиновники государства. Такимъ образомъ, признакъ, указываемый Георгомъ Мейеромъ, является, хотя правда и часто встрѣчающимся, но не безусловно необходимымъ для характеристики самоуправленія.

Наконецъ, нѣкоторые писатели, начиная со Штейна, полагаютъ, что о самоуправленіи можно говорить только тогда, когда управленіе поручается органамъ, избираемымъ управляемыми. Но и выборность органовъ самоуправленія, особенно соотвѣтствующая природѣ этого института и особенно часто встрѣчающаяся въ новое время, не можетъ быть признана непремѣннымъ его условіемъ.

Основнымъ для понятія самоуправленія съ политической точки зрѣнія надо признать прежде всего то, что это есть управленіе, поручаемое не чиновникамъ государства. Существеннымъ для него является требованіе, чтобы органы его образовывались бы изъ состава тѣхъ лицъ, на которыхъ оно распространяется, и этимъ органамъ въ кругѣ ихъ дѣятельности обезпечена была бы достаточная независимость, необходимая для самостоятельнаго отправленія ими ихъ функцій.

Подчиняясь государству и служа его цѣлямъ, самоуправленіе подлежитъ надзору его, но надзоръ этотъ не долженъ превращаться въ опеку. Постановленія органовъ самоуправленія въ извѣстныхъ случаяхъ могутъ подлежать утвержденію со стороны государственной власти. Они могутъ быть даже иногда ею отмѣняемы и измѣняемы, но во всякомъ случаѣ они должны приниматься этими органами вполнѣ самостоятельно. Послѣдніе не стоятъ въ прямой іерархической зависимости отъ правительственныхъ органовъ, какъ бюрократическія учрежденія. Государственная власть въ лицѣ своихъ представителей блюдетъ лишь за тѣмъ, чтобы самоуправляющіяся единицы не выходили за границы предоставленныхъ имъ полномочій и не нарушали бы правъ государства и частныхъ лицъ. Контроль иногда распространяется не только на законность, но и на цѣлесообразность дѣятельности ихъ, но ни въ коемъ случаѣ онъ не долженъ переходить въ прямыя указанія и въ непосредственное

руководство дѣятельностью самоуправляющихся единицъ со стороны государственныхъ органовъ. Подъ данную характеристику подойдутъ, какъ назначаемые изъ мѣстныхъ жителей органы, вродѣ англійскихъ мировыхъ судей, такъ и различные выборные органы—единоличные и коллегіальные, если только имъ обезпечивается достаточная самостоятельность. Но сюда не подойдутъ, напримѣръ, наши дореформенныя должности по губернскому управленію, хотя и избиравшіяся, но стоявшія въ полной зависимости отъ органовъ коронной администраціи

Что касается ученія о самоуправленіи въ юридическомъ смыслѣ, то въ этомъ отношеніи господствующей въ наукѣ является теорія, полагающая, что съ правовой точки зрѣнія характернымъ для самоуправленія надо считать то, что самоуправляющіяся единицы въ отношеніи государства выступаютъ въ качествѣ особыхъ юридическихъ лицъ публичнаго права [1]). Свою организацію, компетенцію и права власти онѣ получаютъ отъ государства. Но государство признаетъ и организуетъ ихъ въ качествѣ субъектовъ права, имѣющихъ свою волю и выражающихъ ее при помощи своихъ органовъ. Являясь самостоятельными публично-правовыми корпораціями, самоуправляющіяся единицы дѣйствуютъ, какъ носители собственныхъ правъ по управленію.

Тогда какъ между государствомъ и его органами невозможны юридическія отношенія, ибо органы эти для государства являются лишь его орудіями, отношенія между государствомъ и самоуправляющимися единицами имѣютъ правовой характеръ. Противъ этой теоріи иногда выставляется возраженіе, что она противорѣчитъ началу юридическаго единства государства и отводитъ самоуправленію мѣсто гдѣ то внѣ государства. Это возраженіе нельзя, однако, считать

---

[1]) Эта теорія въ нѣмецкой наукѣ особенно разработана Лабандомъ, Отто Майеромъ, Розинымъ и принята огромнымъ большинствомъ ученыхъ. У насъ ее раздѣляютъ Коркуновъ и В. В. Ивановскій. Къ этой же теоріи въ существенныхъ чертахъ примыкаютъ и представители органическаго направленія О Гирке и Прейссъ, связывая ее при этомъ съ ученіемъ о самоуправляющихся союзахъ, какъ особыхъ соціальныхъ организмахъ, входящихъ въ составъ высшихъ государственныхъ организмовъ.

правильнымъ. Признаніе самоуправляющихся единицъ субъектами правъ въ отношеніи государства столь же мало противорѣчитъ началу юридическаго единства государства, какъ и признаніе таковыми несуверенныхъ государствъ въ федеративныхъ государствахъ. И тѣ и другія входятъ въ составъ государства, не сливаясь лишь вполнѣ съ его органами, и, противустоя ему со своими особыми правами, подчиняются его единой верховной волѣ. Отношеніе самоуправляющихся единицъ къ государству носитъ несомнѣнно совершенно иной характеръ, чѣмъ отношеніе къ нему правительственныхъ органовъ. И правовая квалификація этого отношенія удачно выражается понятіемъ юридическаго лица. Независимость, столь характерная для существа самоуправленія, находитъ себѣ такимъ образомъ юридическое объясненіе и опору.

Писатели, отвергающіе эту конструкцію, оказываются не въ состояніи дать никакого опредѣленія самоуправленія въ юридическомъ смыслѣ, ограничиваясь лишь описаніемъ его политическихъ признаковъ [1]).

Оригинальная теорія самоуправленія въ юридическомъ смыслѣ была развита Гачекомъ и за нимъ Еллинекомъ. По ихъ мнѣнію, самоуправленіе можетъ осуществляться при посредствѣ двухъ видовъ союзовъ: активныхъ и пассивныхъ. Въ первомъ случаѣ союзъ организуется корпоративно и получаетъ право на самостоятельное управленіе, во второмъ на него возлагаются лишь обязанности, а правами надѣляются отдѣльныя лица, члены союза. При посредствѣ совмѣстной дѣятельности этихъ

---

[1]) Въ нашей литературѣ, начиная съ Лазаревскаго, эта теорія усиленно отвергается рядомъ новыхъ писателей, напримѣръ: Матвѣевымъ, Гронскимъ, Елистратовымъ, бар. Б. Нольде. Сознавая неудобство отсутствія юридической конструкціи самоуправленія, послѣдній выступилъ съ утвержденіемъ, что и политическія ученія о самоуправленіи являются юридическими опредѣленіями. Это утвержденіе основано на недоразумѣніи. Бар. Нольде смѣшиваетъ здѣсь юридическія точки зрѣнія съ юридическимъ содержаніемъ и выводами. (Очерки рус. гос. пр., стр. 266.) Не всякое разсужденіе о юридическихъ матеріяхъ будетъ юридическимъ опредѣленіемъ. Юридическое опредѣленіе имѣетъ въ виду категоріи: субъекта, объекта, юридическаго отношенія и должно выражаться въ нихъ. Опредѣленіе самоуправленія Гнейста, въ противуположность мнѣнію бар. Нольде, никакъ нельзя признать юридическимъ.

лицъ пассивные союзы отправляютъ рядъ самостоятельныхъ функцій и поэтому могутъ быть признаваемы единицами самоуправленія. Таковыми пассивными союзами, по мнѣнію Гачека, являлись, напримѣръ, дореформенныя англійскія графства чрезъ посредство дѣятельности мировыхъ судей. Эта теорія успѣха въ наукѣ не имѣла и вполнѣ справедливо, такъ какъ совершенно непонятно, какъ можно говорить о самоуправленіи союзовъ, утверждая тутъ же, что они сами не управляютъ и что права по управленію принадлежатъ не имъ. Большинство ученыхъ, принимая во вниманіе, что надѣленіе отдѣльныхъ лицъ самостоятельными правами управленія институтъ прошлаго и въ новое время встрѣчается сравнительно рѣдко, считаетъ возможнымъ говорить о самоуправленіи съ юридической точки зрѣнія только какъ объ управленіи корпоративныхъ союзовъ, полагая, что управленіе отдѣльныхъ лицъ можетъ называться самоуправленіемъ лишь съ политической точки зрѣнія.

Кромѣ мѣстнаго самоуправленія, построеннаго на территоріальномъ началѣ, можно говорить еще о самоуправленіи, построенномъ на началахъ личныхъ. Нѣкоторые писатели, напримѣръ нѣмецкій ученый Рёслеръ, понимали подъ самоуправленіемъ всякую свободную дѣятельность людей. Но о самоуправленіи, какъ государственно-правовомъ понятіи, можно говорить лишь тогда, когда эта дѣятельность направлена не на осуществленіе частныхъ задачъ, а касается отправленія публично-правовыхъ функцій. Въ этомъ смыслѣ существуетъ, напримѣръ, самоуправленіе сословное. Во Франціи за послѣднее время замѣчается стремленіе къ организаціи различныхъ синдикатовъ, союзовъ лицъ одной публичной профессіи, съ присвоеніемъ имъ извѣстныхъ правъ самоуправленія [1]).

---

[1]) Объ этомъ профессіональномъ самоуправленіи или „служебной децентрализаціи“, по терминологіи Дюги, см. у Елистратова. Основныя начала административнаго права, стр. 35. О теоріяхъ самоуправленія см.: Свѣшниковъ Основы и предѣлы самоуправленія, СПБ., 1892., Лазаревскій. Самоуправленіе (Въ сборникѣ Мелкая земская единица, СПБ., 1903 г., стр. 1—61, то же въ сочиненіи Отвѣтственность за убытки, ч IV, гл. I, стр. 583 и сл.), Матвѣевъ. Теоріи самоуправленія въ современной наукѣ. Вѣстникъ права за 1905 г., № 1, стр. 165—183, Гронскій. Теорія самоуправленія въ германской наукѣ. Извѣстія СПБ. Полит. Инст. Имп. Петра В. за 1913 г Отдѣлъ наукъ эконом. и юрид.,

Въ организаціи мѣстнаго управленія въ современныхъ культурныхъ государствахъ можно различать два главныхъ типа: англо-американскій и континентальный Первый характеризуется тѣмъ, что управленіе находится всецѣло въ рукахъ органовъ самоуправленія, а органы правительственные осуществляютъ только функціи контроля, второй представляетъ извѣстное комбинированіе мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій и органовъ самоуправленія, въ той или иной мѣрѣ участвующихъ въ дѣлѣ активной администраціи.

Англійское мѣстное управленіе, развиваясь постепенно, исторически, путемъ ряда различныхъ спеціальныхъ законодательныхъ актовъ, не было организовано по одному общему плану. Отдѣльныя задачи управленія поручались завѣдыванію особыхъ, создаваемыхъ для сего, учрежденій и только законами 1888 и 1894 г г. была сдѣлана попытка внести нѣкоторое единообразіе въ устройство мѣстнаго управленія путемъ раздѣленія его на управленіе графствъ, округовъ и приходовъ.

Высшимъ административнымъ дѣленіемъ въ Англіи является графство. Во главѣ его стоитъ шерифъ, являющійся представителемъ короля и назначаемый имъ на 1 годъ изъ мѣстныхъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Въ прежнее время шерифъ имѣлъ довольно обширныя функціи по управленію, но постепенно онѣ отошли отъ него къ другимъ органамъ и теперь это—почетное званіе, безвозмездное и сопряженное съ большими расходами по представительству. Главною функціей шерифа является предсѣдательствованіе на парламентскихъ выборахъ въ граф-

---

т. XIX, стр. 1—53, т. XX, стр. 331—345, бар. Б. Нольде. Очерки рус. гос. права, стр. 259—277, Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, Казань, 1886 г., гл. III и IV, стр. 42 и сл. Изъ иностранной литературы см. особ. Stein. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem, 1869, (2-й т. сочиненія Die vollziehende Gewalt), Гнейстъ. Исторія государственныхъ учрежденій Англіи, рус. пер. М., 1885 г. (интересную критику ученія Гнейста и указаніе на другія главнѣйшія его работы см. у Редлиха Англійское мѣстное управленіе, т. II, рус. пер. СПБ., 1908, стр. 345 и сл.). Blodig. Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, 1894, Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung, 1887, Hatschek. Die Selbstverwaltung in ihrer politischer und juristischer Bedeutung, 1899, Hauriou. Etude sur la décentralisation, 1892.

ствѣ. Ему присвоены также еще нѣкоторыя, чисто исполнительнаго характера, функціи въ судебной области, которыя отправляются особыми, назначаемыми имъ, его помощниками.

Кромѣ шерифа въ графствѣ имѣются еще двѣ другія старинныя должности: лордъ-намѣстникъ и коронеръ. Лордъ-намѣстникъ, назначаемый пожизненно королемъ изъ среды наиболѣе богатыхъ и знатныхъ землевладѣльцевъ графства (обыкновенно—пэровъ), разсматривается какъ представитель мѣстнаго дворянства. Онъ имѣетъ право рекомендаціи кандидатовъ въ мировые судьи, участвуетъ въ засѣданіяхъ ихъ и считается хранителемъ архива мировыхъ судебныхъ учрежденій графства (custos rotulorum). Коронеръ отправляетъ слѣдственныя функціи въ случаяхъ внезапной смерти. По постановленію содѣйствующаго ему жюри изъ 12 присяжныхъ онъ имѣетъ право привлекать къ суду лицъ, заподозрѣнныхъ въ преступленіи въ этихъ случаяхъ. Онъ констатируетъ также смерть казненныхъ по приговору суда Въ противуположность безвозмездности должностей шерифа и лорда-намѣстника должность коронера платная. Онъ избирается пожизненно графскими совѣтами и долженъ владѣть недвижимостью въ графствѣ Обыкновенно на эту должность избираются врачи или адвокаты

До 1888 года управленіе въ графствахъ находилось главнымъ образомъ въ рукахъ мировыхъ судей. Они отправляли не только судебныя, но и административныя функціи. Они завѣдывали финансовыми и хозяйственными дѣлами графства, а также мѣстной полиціей и осуществляли надзоръ надъ низшими органами управленія въ графствахъ. Законъ 1888 года, учредившій графскіе совѣты, передалъ въ ихъ руки большинство административныхъ функцій мировыхъ судей. Но и до сего времени послѣдніе отправляютъ отдѣльныя функціи управленія, напримѣръ: имѣютъ право роспускать незаконныя собранія, уничтожать вредные продукты, разрѣшать открытіе питейныхъ заведеній. Институтъ мировыхъ судей былъ учрежденъ при Эдуардѣ III, въ 1360 году. Первоначально мировые судьи (custodes pacis) получали жалованіе, но они сами отказались отъ него, и затѣмъ эта должность пріобрѣла характеръ той почетной безвозмездной службы, значеніе которой такъ высоко цѣнилъ Гнейстъ. Мировые судьи назначаются коро-

лемъ по докладу лорда-канцлера на основаніи списковъ, составляемыхъ лордами-намѣстниками графствъ. Но назначеніе имѣетъ чисто-формальный характеръ, такъ какъ обыкновенно назначаются всѣ лица, обладающія установленнымъ цензомъ. Для занятія должности мирового судьи требуется владѣніе недвижимымъ имуществомъ, приносящимъ не менѣе 100 фунтовъ стерлинговъ годового дохода, или аренда такового же имущества на срокъ не менѣе 21 года, или же наемъ не менѣе 2 лѣтъ жилища за плату не ниже 100 ф. ст. въ годъ. Лишены своихъ должностей судьи могутъ быть лишь по постановленію обѣихъ палатъ парламента.

Независимость судей и принадлежность ихъ къ мѣстнымъ жителямъ придаетъ имъ характеръ органовъ самоуправленія. Всѣ судьи графства 4 раза въ годъ собираются на такъ называемыя „четвертныя сессіи“ (quarter sessions), въ которыхъ разрѣшаются наиболѣе важныя дѣла и разсматриваются жалобы на рѣшенія, постановляемыя судьями въ отдѣленіяхъ. Графство въ судебномъ отношеніи распадается на отдѣленія. Судьи каждаго отдѣленія составляютъ особую „скамью“, избирающую своего предсѣдателя и секретаря, послѣдняго обычно изъ лицъ съ юридическимъ образованіемъ. Судьи отдѣленія или засѣдаютъ всѣ вмѣстѣ на „спеціальныхъ сессіяхъ“ (special sessions), гдѣ разбираются болѣе сложныя дѣла, или собираются на „малыя сессіи“ (petty sessions), для которыхъ достаточно присутствія только двухъ судей. Судебное рѣшеніе во всякомъ случаѣ должно быть постановляемо не менѣе чѣмъ двумя судьями. Единолично судьи дѣйствуютъ по общему правилу только въ дѣлахъ подготовительнаго и исполнительнаго характера.

Законъ 1888 года произвелъ коренную реформу мѣстнаго самоуправленія. Онъ призналъ графства юридическими лицами съ особыми корпоративными правами [1]) и во главѣ ихъ поставилъ, избираемые населеніемъ, совѣты, передавъ въ ихъ завѣдываніе всѣ дѣла мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Совѣтъ графства избирается на 3 года. Избирательными правами для выборовъ въ него

---

[1]) См. Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе, рус пер., т II, 1908 г, стр. 11.

пользуются лица, достигшія 21 года, прожившія годъ въ графствѣ или не далѣе 7 миль отъ него, занимающія на свое имя квартиру или владѣющія недвижимостью съ годовымъ доходомъ не менѣе 10 ф. ст Избирательныя права предоставлены также и женщинамъ. Раньше ими пользовались только незамужнія или вдовы, и при томъ въ отношеніи лишь активнаго избирательнаго права. Законъ 1907 года отмѣнилъ всѣ эти ограниченія. Число членовъ графскихъ совѣтовъ—отъ 50 до 60 человѣкъ. Они избираютъ, какъ изъ своей среды, такъ и изъ среды избирателей, такъ называемыхъ, альдерменовъ, въ количествѣ $^1/_3$ совѣтниковъ. Эти альдермены избираются на 6 лѣтъ, но черезъ каждые 3 года выбываетъ половина ихъ.

Альдермены обыкновенно выбираются членами разныхъ комитетовъ совѣта. Совѣтомъ избирается ежегодно предсѣдатель (chairman), являющійся ex officio мировымъ судьей на время исполненія своихъ обязанностей. Совѣтъ собирается 4 раза въ годъ. Во многихъ случаяхъ онъ дѣйствуетъ чрезъ посредство комитетовъ Изъ нихъ наиболѣе важными, обязательными по закону, являются „финансовый комитетъ“, безъ одобренія котораго не могутъ производиться расходы и предприниматься финансовыя мѣропріятія, и „постоянный смѣшанный комитетъ“, образуемый изъ делегатовъ, избираемыхъ пополамъ отъ мировыхъ судей и отъ графскаго совѣта. Этотъ комитетъ вѣдаетъ полиціей графства Ему же принадлежитъ право избирать секретаря графства, одновременно являющагося и секретаремъ четвертныхъ сессій мировыхъ судей и завѣдующимъ канцеляріей и архивомъ ихъ (номинальнымъ начальникомъ какового, какъ знаемъ, является лордъ-намѣстникъ). Совѣтамъ графствъ принадлежитъ право изданія административныхъ распоряженій (bye laws) въ области мѣстной администраціи. Они завѣдуютъ имуществомъ и финансами графствъ, устанавливаютъ налоги на мѣстныя нужды и осуществляютъ функціи надзора въ отношеніи различныхъ низшихъ органовъ мѣстнаго управленія: окружныхъ и приходскихъ.

Организація городского самоуправленія въ очень многомъ напоминаетъ управленіе графствъ. Города получили самоуправленіе на новыхъ началахъ еще въ 1835 году, въ 1882 году оно было нѣсколько улучшено и въ этомъ видѣ

было заимствовано закономъ 1888 года для организаціи самоуправленія графствъ. Большіе города съ населеніемъ не менѣе 50,000 человѣкъ приравниваются къ графствамъ, нося названіе „города-графства". Другіе города входятъ въ составъ графствъ, въ которыхъ они расположены, и посылаютъ представителей въ ихъ совѣты. Но въ рядѣ дѣлъ они дѣйствуютъ самостоятельно въ качествѣ „городскихъ округовъ", со своими выборными окружными совѣтами. Отличія въ организаціи городскихъ совѣтовъ сравнительно съ организаціей совѣтовъ графствъ состоятъ въ томъ, что, избираясь на 3 года, они обновляются не интегрально, а по третямъ каждый годъ. Предсѣдатель городского совѣта носитъ названіе мэра (mayor) и сохраняетъ званіе мирового судьи не только во время срока своего избранія, но еще годъ послѣ того.

Въ нѣкоторыхъ городахъ королемъ назначаются особые оплачиваемые мировые судьи (stipendiary magistrate) изъ адвокатовъ, по крайней мѣрѣ съ семилѣтней практикой. Въ нѣкоторыхъ же, существуетъ особый судья съ юридическимъ образованіемъ—рекордеръ, замѣняющій четвертныя сессіи графствъ.

Особо организовано управленіе Лондона. Онъ состоитъ изъ цѣлаго ряда отдѣльныхъ городскихъ поселеній (столичныхъ бурговъ) со своими совѣтами, устройство и функціи которыхъ подходятъ къ таковымъ же городскихъ совѣтовъ вообще.

Центральнымъ же органомъ Лондона является „совѣтъ лондонскаго графства" изъ 118 совѣтниковъ и избираемыхъ ими 11 альдерменовъ.

Дѣятельность совѣта аналогична таковой же совѣтовъ графствъ, но она простирается еще на нѣкоторые спеціальные вопросы, связанные съ администраціей большого города. Полиція изъята изъ компетенціи совѣта лондонскаго графства и находится въ завѣдываніи правительственнаго комиссара, назначаемаго министромъ внутреннихъ дѣлъ. Особое оригинальное устройство имѣетъ центральная часть Лондона, носящая названіе „Сити". Члены совѣта Сити, альдермены и лордъ-мэръ избираются древними торговыми корпораціями (livery companies). Совѣтники избираются на годъ, альдермены же— пожизненно. Они обра-

зуютъ особую вторую палату и по должности являются мировыми судьями.

Во главѣ совѣта стоитъ лордъ-мэръ, избираемый на 1 годъ изъ среды альдерменовъ членами торговыхъ корпорацій и утверждаемый въ своей должности королемъ.

Низшими органами мѣстнаго самоуправленія въ Англіи являются приходы. Старинными подраздѣленіями графствъ были „сотни“ и „десятни“, созданныя первоначально для цѣлей военной администраціи, но затѣмъ служившія также въ качествѣ округовъ для цѣлей мѣстнаго управленія вообще. Въ сотняхъ каждый мѣсяцъ созывались „сотенныя собранія“ изъ свободныхъ гражданъ для отправленія суда, раскладки налоговъ и повинностей.

Десятни служили главнымъ образомъ для административно-полицейскихъ цѣлей. Постепенно старинные округа утрачиваютъ свое значеніе и мѣстное управленіе начинаетъ переходить въ руки приходовъ. Приходы сначала были организаціями для религіозныхъ задачъ. Законъ королевы Елизаветы о бѣдныхъ 1601 года передалъ въ ихъ завѣдываніе дѣло общественнаго призрѣнія. Распорядительнымъ органомъ прихода было приходское собраніе, носившее названіе vestry (что значитъ ризница, такъ какъ оно собиралось въ церковной ризницѣ подъ руководствомъ мѣстнаго приходскаго священника). Существовало два вида этихъ собраній: „вестри открытое“ (open vestry) и „вестри избранное“ (select vestry). Первое состояло изъ всѣхъ плательщиковъ налоговъ въ пользу бѣдныхъ, второе только изъ наиболѣе вліятельныхъ и дѣятельныхъ членовъ прихода. Это послѣднее, олигархическаго характера, собраніе пополнялось путемъ кооптаціи (выбора новыхъ членовъ самимъ собраніемъ) и къ XVIII вѣку существовало въ большинствѣ приходовъ. Исполнительными органами прихода были: церковный староста и попечители о бѣдныхъ, въ числѣ отъ 2 до 4, назначавшіеся мировыми судьями по представленію приходскихъ собраній. На приходскія собранія, кромѣ призрѣнія бѣдныхъ, постепенно были возложены также дорожное и санитарное дѣло.

Въ началѣ XIX вѣка была произведена реформа приходскаго самоуправленія. По закону 1818 года въ открытыхъ вестри были введены начала плюральнаго голосованія, та-

кимъ образомъ, что уплачивающіе налогъ менѣе чѣмъ въ 50 ф. ст дохода имѣли 1 голосъ, а затѣмъ на каждые слѣдующіе 5 ф. ст. давался еще 1 голосъ, въ общей сложности не болѣе 6 голосовъ одному лицу.

Эта же система выборовъ закономъ 1819 года была примѣнена къ образованію „избранныхъ вестри". Такимъ образомъ было дано преобладаніе крупнымъ плательщикамъ налоговъ, существовавшее до закона 1894 года, преобразовавшаго организацію приходскаго управленія на новыхъ началахъ. По этому закону приходъ административный былъ отдѣленъ отъ церковнаго прихода. Вмѣсто приходскихъ собраній были учреждены „приходскіе сходы" и „приходскіе совѣты" Послѣдніе обязательно существуютъ въ приходахъ съ населеніемъ не менѣе 300 душъ. Въ остальныхъ приходахъ они могутъ быть учреждены по желанію приходскихъ сходовъ, при чемъ въ приходахъ съ населеніемъ менѣе 100 жителей для этого требуется согласіе совѣта графства.

Въ приходскихъ сходахъ участвуютъ всѣ, занесенные въ списки для парламентскихъ графскихъ и городскихъ выборовъ. Избирательныя права принадлежатъ также и женщинамъ

Приходскій сходъ собирается по крайней мѣрѣ разъ въ годъ. въ мартѣ мѣсяцѣ. Здѣсь происходятъ выборы въ совѣтъ, выслушиваются отчеты совѣта, устанавливаются приходскіе сборы и займы. Гдѣ есть совѣтъ, тамъ предсѣдательствуетъ на сходѣ его предсѣдатель. Гдѣ нѣтъ совѣта, все управленіе ведется сходомъ подъ руководствомъ избираемаго имъ предсѣдателя. Чрезвычайныя собранія схода могутъ быть созываемы предсѣдателемъ, двумя совѣтниками и шестью избирателями.

Приходскій совѣтъ избирается сходомъ на 1 годъ. Число его членовъ въ разныхъ приходахъ отъ 5 до 15. Совѣтъ избираетъ своего предсѣдателя и рядъ комитетовъ, чрезъ посредство которыхъ онъ завѣдуетъ отдѣльными отраслями управленія. Собирается совѣтъ не менѣе 4 разъ въ годъ. Являясь исполнительнымъ органомъ прихода, совѣтъ завѣдуетъ подъ контролемъ схода финансами и хозяйствомъ прихода, вопросами благоустройства, общественнымъ призрѣніемъ, санитарнымъ и дорожнымъ дѣломъ.

Начиная съ 1834 года, приходы получаютъ право соединяться въ союзы (unions) для совмѣстнаго отправленія различныхъ задачъ, которыя не по силамъ отдѣльнымъ приходамъ.

Первой такой организаціей являются союзы призрѣнія бѣдныхъ съ особымъ „бюро попечителей“ (board of guardians). Въ настоящее время эти бюро, гдѣ они существуютъ обособленно, избираются всѣми избирателями соединенныхъ приходовъ на 3 года. Для цѣлей школьнаго образованія и дорожнаго дѣла были образовываемы также особые союзы приходовъ съ выборными совѣтами. Въ настоящее время наблюдается тенденція нѣсколько упростить эту пеструю организацію союзовъ. Дѣло народнаго образованія закономъ 1902 года передано графскимъ совѣтамъ, дорожное дѣло отошло къ санитарнымъ округамъ. Въ сельскихъ мѣстностяхъ къ нимъ же переходитъ и завѣдываніе призрѣніемъ бѣдныхъ. Созданные въ 1875 году „санитарные округа“ постепенно становятся общимъ административнымъ дѣленіемъ между приходами и графствами, раздѣляясь на „городскіе“ и „сельскіе“ округа. Во главѣ округовъ стоятъ „окружные совѣты“, избираемые на три года всѣми избирателями приходовъ округа. Въ сельскихъ округахъ выборы интегральны, въ городскихъ—каждый годъ выбываетъ $^1/_3$ членовъ совѣта. Число членовъ совѣта различно, въ зависимости отъ населенности округа. Совѣтъ избираетъ на 1 годъ предсѣдателя, который вмѣстѣ съ тѣмъ имѣетъ званіе мирового судьи, если только предсѣдателемъ избирается не женщина.

Управленіе графствъ, округовъ и приходовъ ведется ихъ органами вполнѣ самостоятельно. Контроль центральныхъ правительственныхъ учрежденій, какъ это было отмѣчено еще Гнейстомъ, касается лишь законности дѣятельности органовъ самоуправленія и осуществляется по общему правилу въ судебныхъ формахъ путемъ привлеченія ихъ къ суду. Лишь въ случаяхъ, когда правительство выдаетъ субсидіи самоуправляющимся единицамъ, оно иногда даетъ имъ указанія относительно общаго направленія ихъ дѣятельности. Въ послѣднее время надзоръ центральныхъ органовъ нѣсколько усилился. Собирая и публикуя различныя свѣдѣнія, необходимыя для органовъ самоуправленія,

центральныя учрежденія рекомендуютъ имъ проведеніе тѣхъ или иныхъ мѣропріятій. Но непосредственно они не вмѣшиваются въ ихъ дѣятельность. Наибольшее значеніе въ дѣлѣ контроля имѣетъ Бюро мѣстнаго управленія (Local Government Board). Въ немъ сосредоточивается надзоръ надъ финансовой дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, призрѣніемъ бѣдныхъ и санитарнымъ дѣломъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ (Home Office) надзираетъ за мѣстной полиціей и завѣдуетъ непосредственно полиціей Лондона. Совѣты—народнаго образованія, земледѣлія и торговли вѣдаютъ вопросами, входящими въ ихъ компетенцію. Для осуществленія функцій надзора эти вѣдомства имѣютъ цѣлый штатъ различныхъ инспекторовъ.

Мѣстное самоуправленіе въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки въ основныхъ своихъ чертахъ носитъ тотъ же характеръ, что и англійское самоуправленіе. Только оно здѣсь еще демократичнѣе, такъ какъ выборы происходятъ на началахъ всеобщей подачи голосовъ. Административными дѣленіями штатовъ являются: сельскіе округа (town или township), графства и города. Въ наиболѣе старыхъ штатахъ, штатахъ, такъ называемой, Новои Англіи, управленіе сосредоточивается въ этихъ „тауншипахъ“, прекрасно описанныхъ еще Токвиллемъ въ его знаменитой книгѣ о демократіи въ Америкѣ. Распорядительнымъ органомъ сельскаго округа является сельскій сходъ изъ всѣхъ жителей округа, собирающійся обычно разъ въ годъ весной. Онъ избираетъ предсѣдателя (носящаго названіе moderator) и разныхъ должностныхъ лицъ, принимаетъ отъ нихъ отчеты и даетъ руководящія указанія относительно веденія дѣлъ мѣстнаго управленія. Исполнительными органами схода являются особые „выборные“ (selectmens), избираемые, отъ 3 до 9, ежегодно сходомъ. Они вѣдаютъ всѣми дѣлами, не порученными спеціально какимъ-либо другимъ органамъ. Сходъ избираетъ также „школьный совѣтъ“ для завѣдыванія дѣломъ народнаго образованія, секретаря округа, сборщиковъ податей, попечителей о бѣдныхъ, дорожныхъ инспекторовъ, полицейскихъ комиссаровъ и нѣкоторыхъ др. должностныхъ лицъ.

Графство въ штатахъ Новой Англіи имѣетъ значеніе лишь, какъ округъ судебный и округъ дорожнаго управле-

нія. Наоборотъ, въ штатахъ южныхъ и отчасти центральныхъ мѣстное самоуправленіе сосредоточивается въ графствахъ, и ихъ совѣты завѣдуютъ большинствомъ вопросовъ, касающихся мѣстныхъ нуждъ. Значеніе сельскихъ округовъ здѣсь небольшое. Въ американскихъ графствахъ имѣются: шерифъ, коронеръ и мировые судьи. Всѣ они избираются жителями графства, шерифъ и коронеръ—на срокъ отъ 2 до 4 лѣтъ, судьи въ однихъ штатахъ — на извѣстное число лѣтъ, въ другихъ — пожизненно. Иногда судьи избираются законодательными собраніями штатовъ. Всѣ должности платныя Въ нѣкоторыхъ штатахъ избирательныя права по мѣстному самоуправленію предоставлены и женщинамъ, вполнѣ или съ нѣкоторыми ограниченіями. Завѣдываніе финансами, хозяйствомъ и благоустройствомъ графствъ сосредоточивается въ рукахъ ихъ совѣтовъ, избираемыхъ обычно на 2 года. Эти совѣты въ разныхъ графствахъ имѣютъ разное значеніе. Въ графствахъ, съ меньшимъ развитіемъ самоуправленія сельскихъ, округовъ наряду съ совѣтомъ избирается еще рядъ инспекторовъ: школьныхъ, дорожныхъ, общественнаго призрѣнія, а также существуютъ особые казначеи, сборщики податей и проч.

Особо и весьма разнообразно организовано самоуправленіе городовъ (boroughs) и городскихъ округовъ, мѣстечекъ (villages). Небольшіе города и мѣстечки организованы на подобіе сельскихъ округовъ, входя въ составъ графствъ. Крупные города иногда поглощаютъ графства, въ которыя они входятъ. Они управляются городскимъ совѣтомъ, избираемымъ жителями города и состоящимъ въ большинствѣ городовъ изъ двухъ палатъ: совѣтниковъ и альдерменовъ. Первые избираются на 1 или 2 года, вторые на болѣе долгіе сроки. Городскими жителями избирается также и мэръ города (на срокъ отъ 1 до 5 лѣтъ), являющійся главой исполнительной власти въ городскомъ управленіи. Имъ назначается часть городскихъ служащихъ, другіе же выбираются гражданами. Брайсъ сравниваетъ городское устройство съ устройствомъ штатовъ и находитъ въ нихъ большое сходство. Распорядительная власть въ городахъ принадлежитъ двумъ палатамъ совѣта, исполнительная — мэру, который имѣетъ суспенсивное вето въ отношеніи постановленій совѣта, судебныя

функціи выполняются городскими судьями, избираемыми городскимъ населеніемъ.

Контроль надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ со стороны правительства штатовъ сначала почти вовсе отсутствовалъ. Но затѣмъ постепенно онъ былъ организованъ. Были созданы особые совѣты для надзора за народнымъ просвѣщеніемъ (во главѣ съ особымъ чиновникомъ, суперъ-интендантомъ штата), за мѣстными благотворительными и исправительными заведеніями, за народнымъ здравіемъ. Въ послѣднее время замѣчается стремленіе къ подчиненію надзору центральныхъ органовъ дорожнаго дѣла и мѣстной полиціи и учреждены особые финансовые контролеры, повѣряющіе отчетность мѣстныхъ учрежденій. Но все же эти мѣры не лишаютъ мѣстныхъ органовъ ихъ самостоятельности. Активное управленіе на мѣстахъ всецѣло ведется ими, агенты центральной власти даютъ имъ лишь руководящія указанія и наблюдаютъ за законностью ихъ дѣйствій.

Устройство мѣстнаго управленія въ континентальныхъ государствахъ Западной Европы основано или на началахъ параллельной дѣятельности правительственныхъ мѣстныхъ органовъ и органовъ самоуправленія, или на сліяніи ихъ въ учрежденіяхъ мѣстной администраціи. Образцомъ первой системы является Франція, второй—Пруссія.

До паденія стараго режима Франція раздѣлялась на провинціи, развившіяся исторически. Провинціи, обычно по двѣ, соединялись въ округа, такъ называемыя, генеральства (généralités). Во главѣ послѣднихъ стояли королевскіе чиновники—интенданты, подчиненные непосредственно государственному совѣту и дѣйствовавшіе по получаемымъ отъ него инструкціямъ. Интендантамъ содѣйствовали, назначаемые ими, ихъ помощники—субделегаты. Провинціи раздѣлялись на два вида: имѣвшія сословныя мѣстныя представительныя собранія (pays d'états) и не имѣвшія таковыхъ (pays d'élection). Число первыхъ постепенно сокращалось, и мѣстное управленіе къ концу стараго режима дѣлалось все болѣе и болѣе централизованнымъ и бюрократическимъ, всецѣло переходя въ руки интендантовъ и ихъ помощниковъ. Учредительное собраніе уничтожило старинное дѣленіе на генеральства, провинціи и различныя ихъ подраздѣленія и раздѣлило страну на департаменты, дистрикты и

коммуны, съ рядомъ выборныхъ совѣтовъ для завѣдыванія дѣлами мѣстнаго управленія. Но это устройство не удержалось, и современная организація мѣстнаго самоуправленія основывается на законѣ эпохи консульства 28 плювіоза VIII года республики (7 февраля 1800 года), съ нѣкоторыми частными позднѣйшими измѣненіями. Авторомъ этого закона былъ извѣстный государственный дѣятель той эпохи Редереръ [1]), построившій мѣстное управленіе во Франціи по весьма простой и единообразной схемѣ

Административными дѣленіями являются: департаменты, округа (arrondissements), кантоны и общины (послѣднія распадаются на городскія и сельскія).

Во главѣ департамента стоитъ префектъ, правительственный чиновникъ, назначаемый президентомъ республики, непосредственно подчиненный министру внутреннихъ дѣлъ, но одновременно являющійся и мѣстнымъ агентомъ всѣхъ вѣдомствъ.

Префектъ—начальникъ мѣстной полиціи и исполнительный агентъ, какъ правительственныхъ распоряженій, такъ и рѣшеній органовъ самоуправленія. Ему содѣйствуетъ бюро префектуры, подъ руководствомъ генеральнаго секретаря, заступающаго его въ его отсутствіе При префектѣ состоитъ совѣщательный органъ совѣтъ префектуры, мнѣнія котораго по извѣстнымъ дѣламъ онъ долженъ выслушивать, имѣя, однако, всегда рѣшающій голосъ.

Совѣтъ префектуры функціонируетъ также, какъ мѣстный органъ административной юстиціи.

Органомъ самоуправленія въ департаментѣ является генеральный совѣтъ, члены котораго избираются всеобщей подачей голосовъ (съ исключеніемъ, однако, женщинъ) на 6 лѣтъ, при чемъ половина членовъ выбываетъ черезъ каждые 3 года. Генеральный совѣтъ собирается два раза въ годъ: въ апрѣлѣ на 15 дней и въ августѣ на 1 мѣсяцъ. Онъ имѣетъ чисто распорядительную власть, рѣшенія его приводятся въ исполненіе префектомъ. Для контроля дѣятельности послѣдняго въ этомъ отношеніи зако-

---

[1]) О Редерерѣ интересныя свѣдѣнія см. у Авалова. Децентрализація и самоуправленіе во Франціи, Спб., 1905, стр 22 и сл

номъ 1871 года учреждена, избираемая ежегодно генеральнымъ совѣтомъ, департаментская коммиссія (изъ 4—7 членовъ), собирающаяся ежемѣсячно и разсматривающая отчеты префекта. Первоначально генеральные совѣты подавали лишь мнѣнія (avis), не имѣвшія силы безъ утвержденія органовъ правительственной власти. Законы 1866 и особенно 1871 года передали цѣлый рядъ дѣлъ на окончательное разрѣшеніе совѣтовъ.

Одни рѣшенія ихъ (называемыя французскими юристами décisions souveraines) окончательны, другія въ теченіе извѣстнаго срока могутъ быть пріостановлены префектомъ и отмѣнены президентомъ, какъ въ виду ихъ незаконности, такъ и нецѣлесообразности Нѣкоторыя наиболѣе важныя дѣла требуютъ прямого утвержденія президента, по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта, или безъ такового. Наконецъ, рѣшенія относительно повышенія мѣстныхъ налоговъ сверхъ нормы, установленной въ бюджетѣ, а также относительно займовъ долѣе чѣмъ на 15 лѣтъ требуютъ утвержденія законодательныхъ органовъ Для обсужденія вопросовъ, касающихся нѣсколькихъ департаментовъ, генеральные совѣты могутъ устраивать между-департаментскія конференціи

Въ случаѣ незаконнаго роспуска національнаго собранія совѣты собираются сами собой и совмѣстно вступаютъ въ права этого собранія Этимъ имѣется въ виду предотвратить возможность государственнаго переворота

Въ округѣ правительственнымъ агентомъ является, назначаемый президентомъ, супрефектъ, непосредственно подчиненный префекту и служащій передаточной инстанціей между нимъ и общиннымъ управленіемъ. Органомъ самоуправленія здѣсь служитъ „окружной совѣтъ“, избираемый такимъ же порядкомъ, какъ и генеральный совѣтъ въ департаментѣ, также на 6 лѣтъ, но обновляющійся интегрально. Главной его функціей является раскладка налоговъ между общинами. Рѣшающей власти онъ не имѣетъ и долженъ лишь давать свои заключенія по вопросамъ касающимся округа и возбуждать ходатайства о его нуждахъ. Члены генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ вмѣстѣ съ депутатами отъ даннаго департамента и делегатами отъ общинъ участвуютъ въ выборахъ сенаторовъ.

Что касается кантона, то онъ представляетъ изъ себя лишь избирательный округъ, а также округъ судебный и по воинской повинности.

Общины, какъ сельскія, такъ и городскія, организованы одинаково. Нѣкоторыя особенности представляетъ только устройство Парижа и (въ мелочахъ) Ліона. Главнымъ органомъ въ общинѣ является мэръ, выполняющій въ ней функціи, аналогичныя функціямъ префекта въ департаментѣ и подчиненныя послѣднему. Первоначально мэръ назначался правительствомъ. Теперь онъ [1]) и его помощники (adjoints) избираются муниципальнымъ совѣтомъ изъ его среды на 4 года. Они могутъ быть отстранены отъ ихъ должности префектомъ на 1 мѣсяцъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ на 3 мѣсяца и уволены отъ должности президентомъ. Префектъ можетъ отмѣнять (но не измѣнять) распоряженія мэра или дѣйствовать за него. Распорядительнымъ органомъ общины является муниципальный совѣтъ [2]), избираемый на 4 года всеобщей подачей голосовъ. Для участія въ выборахъ необходимо прожить въ общинѣ не менѣе 6 мѣсяцевъ или уплачивать въ ней прямые налоги. Муниципальный совѣтъ имѣетъ 4 очередныхъ засѣданія въ годъ. Постановленія муниципальнаго совѣта исполняются мэромъ. Совѣтъ осуществляетъ контроль надъ его дѣятельностью, особенно касательно расходовъ. По большинству вопросовъ общиннаго управленія муниципальный совѣтъ постановляетъ рѣшенія самостоятельно. Но въ теченіе мѣсяца они могутъ быть отмѣнены префектомъ по обсужденіи въ совѣтѣ префектуры. Нѣкоторыя рѣшенія, напримѣръ, по финансовымъ дѣламъ, по дорожному дѣлу, по открытію ярмарокъ и проч., подлежатъ утвержденію префекта.

Управленіе Парижа организовано такимъ образомъ, что во главѣ его стоятъ два префекта: префектъ сенскаго департамента, главный правительственный органъ столицы, и префектъ полиціи, вѣдающій всѣми ея полицейскими учрежденіями. Весь городъ раздѣленъ на 20 округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ имѣется мэръ съ помощниками, назна-

[1]) Съ 1882 года, но уже съ 1874 года были введены выборы мэровъ для небольшихъ общинъ.

[2]) Число членовъ его колеблется въ разныхъ общинахъ отъ 10 до 36, въ Ліонѣ ихъ 54.

чаемые президентомъ республики и находящіеся въ прямомъ подчиненіи сенскому префекту. Муниципальный совѣтъ Парижа избирается на 3 года и состоитъ изъ 80 членовъ (по 4 отъ округа). Онъ имѣетъ 4 очередныя сессіи въ году. Почти для всѣхъ его рѣшеній необходимо согласіе сенскаго префекта, приводящаго затѣмъ ихъ въ исполненіе Вмѣстѣ съ прибавляемыми къ его составу 21 членами, избираемыми пригородами, совѣтъ функціонируетъ какъ генеральный совѣтъ сенскаго департамента.

Для осуществленія задачъ, затрагивающихъ интересы нѣсколькихъ общинъ, ихъ совѣты могутъ собираться на конференціи, и общины могутъ для этой цѣли съ разрѣшенія высшаго правительства образовывать и постоянныя организаціи — синдикаты общинъ, органомъ которыхъ является комитетъ синдиката, куда избирается по 2 выборныхъ отъ каждаго муниципальнаго совѣта.

Въ Германіи мѣстное управленіе до XIX вѣка своей организаціей напоминало французскую систему эпохи стараго порядка. По переходѣ къ конституціонному строю во многихъ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ обнаружилось стремленіе къ реформѣ и мѣстной администраціи на началахъ самоуправленія. Въ Германіи большое значеніе въ мѣстномъ управленіи долгое время имѣлъ дворянскій землевладѣльческій классъ, который послѣ паденія феодализма сохранилъ за собой права, такъ называемой, вотчинной полиціи и юрисдикціи. Ему было въ значительной степени вручено управленіе въ сельскихъ мѣстностяхъ, въ городахъ же управленіе сосредоточилось постепенно по общему правилу въ рукахъ небольшого числа наиболѣе богатыхъ и вліятельныхъ гражданъ, изъ которыхъ составлялись городскіе совѣты, пополнявшіеся путемъ кооптаціи.

Въ Пруссіи послѣ разгрома, нанесеннаго ей Наполеономъ I, было рѣшено приступить къ широкимъ реформамъ въ цѣляхъ улучшенія государственнаго управленія. Эти реформы, руководимыя двумя знаменитыми министрами—Штейномъ и Гарденбергомъ, коснулись и мѣстнаго управленія. Въ этомъ отношеніи особенно замѣчателенъ законъ 1808 года, городовое положеніе, введенное Штейномъ, которое расширило кругъ лицъ, принимавшихъ уча-

стіе въ городской администраціи и ввело въ городское устройство рядъ новыхъ началъ, перешедшихъ затѣмъ и въ позднѣйшія узаконенія о городскомъ самоуправленіи. Реформы начала XIX столѣтія вообще существенно улучшили устройство мѣстнаго управленія въ Пруссіи, но оно продолжало оставаться въ рукахъ помѣстнаго дворянства, и только рядъ законовъ, проведенныхъ Бисмаркомъ, уже послѣ основанія Германской имперіи, кореннымъ образомъ реорганизовалъ его на новыхъ началахъ, съ допущеніемъ къ участію въ управленіи болѣе или менѣе широкихъ слоевъ населенія. Основы прусской системы мѣстнаго управленія были усвоены съ нѣкоторыми измѣненіями и многими другими германскими государствами, изъ которыхъ нѣкоторыя южныя государства еще въ 60-хъ годахъ уже предприняли попытки введенія мѣстнаго самоуправленія, впослѣдствіи улучшеннаго по прусскимъ образцамъ.

Мѣстное управленіе въ Пруссіи организовано законами 1872—83 г г. Въ административномъ отношеніи прусское королевство раздѣляется на провинціи, правительственные округа, уѣзды (Kreis), волости (Amtsbezirk) и сельскія и городскія общины. Города съ населеніемъ болѣе 25,000 жителей составляютъ самостоятельный уѣздъ. Города же съ меньшимъ числомъ жителей входятъ въ составъ уѣздовъ вмѣстѣ съ сосѣдними сельскими общинами. Въ основѣ организаціи прусскаго мѣстнаго управленія лежатъ слѣдующія идеи: 1) раздѣленіе дѣлъ управленія на имѣющія общегосударственное значеніе (каковы, напримѣръ: полиція, дѣла, касающіяся религіи, народнаго образованія) и имѣющія чисто мѣстное значеніе, при чемъ въ отношеніи управленія дѣлами перваго рода главная роль присваивается правительственнымъ чиновникамъ, 2) организація ряда почетныхъ безвозмездныхъ должностей, избираемыхъ изъ мѣстныхъ жителей и отправляющихъ функціи мѣстнаго самоуправленія въ извѣстной связи съ правительственными мѣстными чиновниками и 3) устройство въ составѣ мѣстныхъ органовъ судовъ административной юстиціи для обезпеченія законности въ управленіи. На реформы мѣстнаго управленія огромное непосредственное вліяніе оказалъ извѣстный ученый Гнейстъ, и эти идеи являются во многомъ отраженіемъ его взглядовъ на самоуправленіе, развитыхъ въ его рабо-

тахъ, посвященныхъ англійскому и германскому мѣстному управленію.

Во главѣ провинціи стоитъ, назначаемый королемъ, оберъ-президентъ. Ему содѣйствуетъ провинціальный совѣтъ изъ 6 членовъ, одинъ изъ которыхъ назначается королемъ, а 5 избираются провинціальнымъ комитетомъ на 6 лѣтъ (при чемъ черезъ каждые 3 года выбываютъ сначала 3, а потомъ 2 изъ нихъ). Оберъ-президентъ и провинціальный совѣтъ завѣдуютъ дѣлами общегосударственнаго значенія. Для дѣлъ же чисто мѣстнаго значенія существуетъ провинціальный комитетъ (изъ 7—14 членовъ), избираемый на 6 лѣтъ провинціальнымъ ландтагомъ (каждые 3 года выбываетъ половина его членовъ). Комитетъ направляетъ теченіе дѣлъ, опредѣляемое провинціальнымъ ландтагомъ, непосредственное же завѣдываніе ими находится въ рукахъ особаго лица, носящаго названіе земскаго директора (Landesdirector), избираемаго ландтагомъ изъ среды комитета на 6—12 лѣтъ и утверждаемаго королемъ. Эта должность платная.

Въ каждой провинціи имѣется провинціальный ландтагъ, члены котораго избираются уѣздными собраніями на 6 лѣтъ съ обновленіемъ на половину каждые 3 года. Ландтагъ созывается по крайней мѣрѣ разъ въ два года. Онъ является высшимъ распорядительнымъ органомъ въ провинціи по дѣламъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Онъ имѣетъ право изданія обязательныхъ постановленій, завѣдуетъ налогами, дорожнымъ дѣломъ, дѣломъ народнаго призрѣнія и т. под. Оберъ-президентъ можетъ отмѣнять его постановленія, выходящія за предѣлы его компетенціи. Нѣкоторыя изъ его постановленій нуждаются въ утвержденіи короля или соотвѣтствующихъ министровъ.

На правительственные округа возложено завѣдываніе лишь дѣлами общегосударственнаго значенія. Во главѣ округа стоитъ президентъ правленія (Regierungspräsident). Онъ дѣйствуетъ въ большинствѣ случаевъ совмѣстно съ окружнымъ правленіемъ, на что указываетъ самое названіе его. Окружное правленіе состоитъ изъ назначаемыхъ королемъ чиновниковъ. Кромѣ этого органа въ округѣ имѣется еще окружной комитетъ, состоящій

подъ предсѣдательствомъ президента правленія изъ 6 членовъ. Составъ его таковъ, что двое изъ его членовъ—правительственные чиновники, при чемъ одинъ изъ нихъ назначается изъ лицъ, имѣющихъ право на занятіе административныхъ, а другой—судебныхъ должностей, 4 же члена—выборные, избираемые на 6 лѣтъ провинціальнымъ комитетомъ, при чемъ каждые 3 года выбываютъ двое изъ нихъ. Окружной комитетъ участвуетъ въ изданіи президентомъ полицейскихъ распоряженій и наложеніи взысканій на низшихъ служащихъ и функціонируетъ въ качествѣ второй инстанціи суда административной юстиціи. Въ этихъ случаяхъ въ немъ предсѣдательствуетъ его судебный членъ.

Уѣздъ (Kreis) занимаетъ центральное мѣсто въ прусской мѣстной администраціи. Главнымъ правительственнымъ органомъ въ немъ является ландратъ, назначаемый королёмъ изъ лицъ, имѣющихъ право на занятіе административныхъ должностей Для того, чтобы быть назначеннымъ ландратомъ, необходимо прослужить въ данной провинціи по назначенію правительства или по выборамъ не менѣе 4 лѣтъ и не менѣе года владѣть недвижимостью въ данномъ уѣздѣ или жить въ немъ. Уѣздное собраніе можетъ рекомендовать кандидатовъ на эту должность, чѣмъ однако не связывается выборъ короля. Подъ предсѣдательствомъ ландрата состоитъ уѣздный комитетъ изъ 6 членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ на 6 лѣтъ съ обновленіемъ по третямъ каждые 2 года. Уѣздный комитетъ выполняетъ въ уѣздѣ одновременно функціи, отправляемыя въ провинціи провинціальнымъ совѣтомъ и провинціальнымъ комитетомъ Онъ содѣйствуетъ ландрату въ дѣлахъ общегосударственнаго характера и вмѣстѣ съ тѣмъ является исполнительнымъ органомъ уѣзднаго собранія. Наконецъ, онъ дѣйствуетъ, какъ первая инстанція суда административной юстиціи. Для лучшаго выполненія послѣднихъ функцій приглашается особый синдикъ со спеціальной юридической подготовкой.

Уѣздное собраніе (Kreistag) избирается на 6 лѣтъ съ половиннымъ обновленіемъ каждые 3 года Избиратели для выборовъ въ него дѣлятся на 3 куріи: 1) крупныхъ землевладѣльцевъ, 2) городовъ и 3) сельскихъ об-

щинъ. Въ первой куріи, кромѣ землевладѣльцевъ, уплачивающихъ наиболѣе крупные налоги (въ разныхъ провинціяхъ отъ 150—300 марокъ въ годъ), участвуютъ также юридическія лица и крупные промышленники, платящіе со своихъ предпріятій приблизительно такіе же налоги Избирательными правами въ этой куріи пользуются и женщины, осуществляя ихъ черезъ представителей. Въ городской куріи выборы производятся или собраніемъ городскихъ депутатовъ и членовъ магистрата (гласныхъ думы и членовъ управы, по терминологіи нашего законодательства), или выборщиками, избираемыми лицами, имѣющими избирательныя права въ городскомъ самоуправленіи Въ куріи сельскихъ общинъ выборы также двустепенны, при посредствѣ выборщиковъ. Въ этой куріи участвуютъ кромѣ того еще землевладѣльцы, юридическія лица и промышленники, платящіе налоги въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ это установлено для участія въ выборахъ по первой куріи. Эти разряды избирателей образуютъ въ средѣ третьей куріи особыя избирательныя собранія. Платящіе налоги менѣе 60 марокъ соединяются для составленія коллективнаго голоса. Количество членовъ уѣзднаго собранія, избираемыхъ отъ отдѣльныхъ разрядовъ избирателей, между городскими и сельскими избирателями уѣзда распредѣляется пропорціонально численности городского и сельскаго населенія по послѣдней переписи. Что же касается курій крупныхъ землевладѣльцевъ и сельскихъ общинъ, то между ними число депутатовъ отъ сельскихъ мѣстностей распредѣляется поровну, что даетъ на дѣлѣ бо́льшее вліяніе землевладѣльческому классу. Уѣздное собраніе засѣдаетъ не менѣе двухъ разъ въ годъ, но можетъ быть созываемо ландратомъ и чаще. Кромѣ того, оно можетъ созываться $^1/_4$ его членовъ или уѣзднымъ комитетомъ. Предсѣдательствуетъ въ немъ ландратъ, но безъ права голоса. Функціи уѣзднаго собранія въ общихъ чертахъ соотвѣтствуютъ функціямъ провинціальнаго ландтага. Рѣшенія его, касающіяся измѣненій въ уѣздномъ устройствѣ, такъ называемыя, „статутарныя опредѣленія“, подлежатъ утвержденію короля, установленіе налоговъ свыше извѣстныхъ размѣровъ—подлежитъ утвержденію министра финансовъ, постановленія, касающіяся займовъ и отчужденія имуществъ, требуютъ утвержденія окруж-

ного комитета. Уѣздное собраніе во всякое время можетъ быть распущено королемъ, при чемъ новые выборы производятся не позднѣе 6 мѣсяцевъ послѣ роспуска.

Слѣдующей послѣ уѣзда административной единицей является волость (Amtsbezirk). Въ волость группируется рядъ смежныхъ сельскихъ общинъ съ населеніемъ отъ 800 до 3000 душъ. Органами управленія волости являются волостной старшина и волостной комитетъ. Волостной старшина назначается на 6 лѣтъ оберъ-президентомъ провинціи изъ принадлежащихъ къ волости лицъ, внесенныхъ въ особый списокъ кандидатовъ, составляемый уѣзднымъ собраніемъ. Компетенція волостного управленія распространяется лишь на дѣла общегосударственнаго характера. Тѣмъ не менѣе, должность волостного старшины является почетной безвозмездной должностью. Волостной комитетъ состоитъ изъ сельскихъ общинныхъ старшинъ и управителей владѣльческихъ округовъ, а иногда также изъ особо избранныхъ представителей отъ общинъ, входящихъ въ составъ волости. Волостной комитетъ участвуетъ въ установленіи старшиной расходовъ волостного управленія, контролируетъ ихъ производство и содѣйствуетъ старшинѣ въ изданіи административно-полицейскихъ распоряженій по волости.

Въ сельскихъ общинахъ распорядительнымъ органомъ является общинное собраніе, а исполнительнымъ общинный старшина (Gemeindevorsteher или Schulze) и его помощники, называемые шеффенами. По новому положенію объ общинномъ сельскомъ управленіи 1891 года, введенному въ 7 восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, въ общинахъ съ числомъ избирателей болѣе 40 учреждается представительный распорядительный органъ—общинное представительство (Gemeindevertretung) въ составѣ не болѣе 24 членовъ. Избирательными правами пользуются лица, уплачивающія незначительные налоги и прожившія не менѣе года въ общинѣ. Женщинамъ избирательное право предоставляется лишь, если онѣ являются болѣе или менѣе крупными земельными собственницами въ общинѣ, при чемъ это право онѣ осуществляютъ черезъ представителей. Выборы происходятъ на началахъ трехклассной системы. Общинный старшина избирается на 6 лѣтъ

общиннымъ непосредственнымъ или представительнымъ собраніемъ и утверждается ландратомъ. Послѣдній можетъ отказать въ утвержденіи съ согласія уѣзднаго комитета. Должность общиннаго старшины безвозмездна. Характеръ ея двойственный: старшина отправляетъ какъ общегосударственныя функціи, такъ и исполнительныя функціи чисто мѣстнаго общиннаго характера. Шеффены (въ числѣ отъ 2 до 6) въ большихъ общинахъ составляютъ особый комитетъ подъ предсѣдательствомъ старшины (Gemeindevorstand), въ мелкихъ же общинахъ выполняютъ различныя порученія старшины, въ качествѣ отдѣльныхъ, подчиненныхъ ему, помощниковъ. Нѣкоторыя крупныя помѣстья сохранили особую организацію въ видѣ „владѣльческихъ округовъ“ (Gutsbezirke), соотвѣтствующихъ сельскимъ общинамъ и входящихъ въ составъ волостей. Права, какъ распорядительныхъ органовъ, такъ и общиннаго старшины, здѣсь принадлежатъ владѣльцу помѣстья и отправляются или имъ лично, или особымъ назначаемымъ имъ, управителемъ.

Городское управленіе въ Пруссіи основано на рядѣ законовъ, изданныхъ большей частью въ 50-хъ годахъ прошлаго столѣтія. Общій типъ городского устройства въ существенныхъ чертахъ, однако, однороденъ. Распорядительнымъ органомъ является собраніе городскихъ депутатовъ, а исполнительнымъ магистратъ, во главѣ съ бургомистромъ. Собраніе депутатовъ избирается на 6 лѣтъ съ обновленіемъ по третямъ каждые 2 года на началахъ трехклассной системы [1]). Собраніемъ избирается его предсѣдатель, а также бургомистръ и члены магистрата. Бургомистръ избирается обыкновенно изъ лицъ, хорошо знающихъ дѣло городского хозяйства. Большіе города нерѣдко приглашаютъ на эту должность лицъ, ранѣе зани-

[1]) Эта система при выборахъ въ органы самоуправленія можетъ быть признана болѣе пригодной, чѣмъ при выборахъ въ парламентъ. Она предохраняетъ отъ возможности безраздѣльнаго господства въ мѣстномъ самоуправленіи неимущихъ классовъ населенія, что при извѣстныхъ условіяхъ можетъ вести къ несправедливому нарушенію интересовъ болѣе обезпеченныхъ классовъ, обостренію экономической розни въ средѣ мѣстнаго общества и разстройству мѣстнаго хозяйства самоуправляющихся единицъ. Ср. Jastrow. Das Dreiklassensystem, 1894, гл. VI, стр. 103 и сл.

мавшихъ ее въ маленькихъ городахъ и получившихъ такимъ образомъ опытность въ городскихъ дѣлахъ. Срокъ выборовъ бургомистра обыкновенно 12 лѣтъ, но въ нѣкоторыхъ городахъ онъ выбирается пожизненно. Бургомистръ получаетъ по общему правилу довольно большое вознагражденіе. Члены магистрата раздѣляются на непрофессіональныхъ, избираемыхъ на 6 лѣтъ и служащихъ безвозмездно, и профессіональныхъ, спеціалистовъ по различнымъ отраслямъ городского хозяйства и благоустройства, избираемыхъ на 12 лѣтъ и получающихъ жалованье. Бургомистръ и члены магистрата подлежатъ утвержденію правительства (въ большихъ городахъ—короля, въ небольшихъ—президента правленія). Магистратъ занимаетъ въ отношеніи собранія городскихъ депутатовъ довольно самостоятельное положеніе. Хотя онъ въ свои дѣятельности подчиняется общимъ директивамъ послѣдняго и подлежитъ контролю съ его стороны, но и собраніе по цѣлому ряду вопросовъ связано обязанностью получить согласіе со стороны магистрата.

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями управленія образуется подъ предсѣдательствомъ членовъ магистрата рядъ постоянныхъ коммиссій, избираемыхъ магистратомъ съ утвержденія собранія отчасти изъ среды городскихъ депутатовъ, отчасти же изъ среды постороннихъ лицъ, включаемыхъ въ составъ коммиссій въ виду ихъ спеціальной подготовки и свѣдѣній по вопросамъ компетенціи отдѣльныхъ коммиссій. Большіе города въ цѣляхъ лучшаго выполненія различныхъ задачъ городского управленія раздѣляются на участки, состоящіе въ завѣдываніи, избираемыхъ собраніемъ городскихъ депутатовъ, особыхъ участковыхъ городскихъ попечителей. Привлекая къ дѣлу городского управленія рядъ спеціально подготовленныхъ лицъ, эта система, по свидѣтельству американскаго писателя Шоу, высказанному въ его спеціальномъ изслѣдованіи о городскомъ самоуправленіи, даетъ на практикѣ очень хорошіе результаты.

Незначительныя городскія поселенія, съ числомъ жителей менѣе 2500, имѣютъ упрощенное устройство (Bürgermeisterei-verfassung), управляясь бургомистромъ и 2—3 его помощниками, дѣйствующими подъ руководствомъ и контролемъ небольшого городского собранія изъ 6 членовъ. Въ городахъ

съ числомъ жителей болѣе 25 000, составляющихъ особый уѣздъ, магистратомъ избирается изъ своей среды городской комитетъ въ составѣ 4 членовъ, засѣдающій подъ предсѣдательствомъ бургомистра и выполняющій функціи уѣзднаго комитета. Въ отношеніи правительственнаго контроля городское самоуправленіе подчиняется окружному управленію, при чемъ контроль надъ веденіемъ дѣлъ, имѣющихъ общегосударственное значеніе, осуществляетъ окружное правленіе, а контроль надъ дѣлами городского мѣстнаго хозяйства порученъ окружному комитету, утверждающему налоги и займы, превышающіе извѣстную сумму. Въ большихъ городахъ полиція изъята изъ вѣдѣнія органовъ городского самоуправленія и подчинена назначаемому правительствомъ директору или президенту полиціи.

Подобно столицамъ другихъ государствъ, и Берлинъ поставленъ въ нѣсколько особое положеніе, чѣмъ другіе города. Онъ совершенно выдѣленъ изъ общаго административнаго дѣленія и не входитъ даже въ составъ бранденбургской провинціи, въ которой онъ расположенъ. Оберъ-президентъ этой провинціи считается, однако, одновременно оберъ-президентомъ и Берлина. Полиція находится въ рукахъ правительства и управляется особой коммиссіей во главѣ съ президентомъ, назначаемымъ королемъ. Органы городского самоуправленія тѣ же, что и въ другихъ городахъ, но значительно многочисленнѣе по своему составу. Не входя въ окружное управленіе, Берлинъ имѣетъ свой окружной комитетъ, предсѣдатель котораго назначается королемъ, а члены, въ числѣ 4, избираются въ соединенномъ засѣданіи магистрата и собранія городскихъ депутатовъ [1]).

---

[1]) Объ устройствѣ мѣстнаго управленія въ различныхъ государствахъ болѣе подробныя свѣдѣнія см въ сочиненіяхъ: М. Вотье. Мѣстное управленіе Англіи, рус. пер., Спб., 1896 г., І. Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе, рус. пер., Спб., 2 тома, 1907—8 г.г., Фэрли. Мѣстное управленіе въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, рус. пер., Спб., 1910 г., В. Ивановскій. Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, Казань, 1886 г., П. Ашлей. Мѣстное и центральное управленіе. Сравнит. обзоръ учрежденій Англіи, Франціи, Пруссіи и Соединенныхъ Штатовъ, рус. пер., 1910 г., Г. Мейеръ. Государственныя административныя учрежденія Англіи, Франціи, Германіи и Австріи, рус.

Децентрализація иногда можетъ идти такъ далеко, что, не ограничиваясь сферой управленія (и суда), распространяться также и на законодательство. Въ послѣднемъ случаѣ говорятъ объ автономіи, и части государства, обладающія особыми мѣстными законодательными органами, называютъ автономными областями. Отъ несуверенныхъ государствъ эти области отличаются тѣмъ, что организація ихъ вытекаетъ изъ правопорядка того государственнаго союза, въ составъ котораго онѣ входятъ, и власть, осуществляемая областными органами, имѣетъ характеръ делегированный, производный отъ власти этого союза [1]).

Общій типъ устройства автономныхъ областей таковъ, что, наряду съ особыми высшими мѣстными правительственными органами, онѣ имѣютъ также еще и особые органы мѣстнаго законодательства, организованные на подобіе государственныхъ парламентовъ. Издаваемые мѣстными законодательными учрежденіями законы устраняютъ дѣйствіе общегосударственныхъ законовъ для данной мѣстности. Для участія въ законодательствѣ, имѣющемъ общегосударственное значеніе, отъ автономныхъ областей посылаются депутаты въ общегосударственный парламентъ.

На началахъ автономныхъ областей всецѣло организовано управленіе въ Австріи, которая распадается на 17 „королевствъ и земель, представленныхъ въ рейхсратѣ". Законодательство раздѣляется на общеимперское, касающееся вопросовъ, имѣющихъ значеніе для всѣхъ частей государства и осуществляемое общеимперскимъ народнымъ представительствомъ—рейхсратомъ, и мѣстное, отправляемое

пер., Одесса, 1889 г., А. Шоу. Городскія управленія въ Западной Европѣ, рус. пер., М., 1899 г., К. Гуго. Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи, рус. пер., Спб., 1898 г, Матвѣевъ. Государственный надзоръ за общиннымъ самоуправленіемъ во Франціи и Пруссіи, Казань, 1915 г.

Arminjon. L'administration locale en Angleterre, 1895, Ferron. Institutions minicipales et provinciales comparées, 1884, Munro. The government of european cities, 1909, M Matthias. Die stadtische Selbstverwaltung in Preussen, 1911.

[1]) Нельзя согласиться съ бар. Б Нольде (Очерки рус. гос. права, стр. 269), что автономіей можно называть „самоуправленіе, покоющееся на собственномъ, а не на дарованномъ государствомъ правѣ". При наличности такого самоуправленія мы будемъ имѣть государство. Въ

ландтагами отдѣльныхъ коронныхъ областей. Во главѣ каждой области стоитъ назначаемый королемъ намѣстникъ. Ему содѣйствуетъ намѣстническое правленіе, завѣдующее дѣлами общегосударственнаго значенія. Дѣла же мѣстнаго законодательства, хозяйства и благоустройства вѣдаются ландтагомъ, избираемымъ населеніемъ области на 6 лѣтъ. Президентъ ландтага (маршалъ) назначается королемъ. Королю принадлежитъ право вето въ отношеніи мѣстныхъ законовъ, принимаемыхъ ландтагомъ, и право роспуска ландтага. Ландтагъ собирается обычно разъ въ годъ. Для исполненія своихъ распоряженій ландтагъ избираетъ областной комитетъ изъ 5—10 членовъ, функціонирующій подъ предсѣдательствомъ президента ландтага тожже и во время перерыва его сессій.

Въ Венгріи автономной областью является, такъ называемое, тріединое королевство Хорвація-Славонія-Далмація. Законодательная власть по мѣстнымъ вопросамъ отправляется здѣсь мѣстнымъ сеймомъ, для участія въ общегосударственномъ законодательствѣ сеймъ избираетъ 3 членовъ въ верхнюю палату и 40 членовъ въ нижнюю палату венгерскаго парламента. Высшая исполнительная власть вручается особому мѣстному органу—бану, назначаемому королемъ по представленію венгерскаго президента совѣта министровъ, но отвѣтственному передъ мѣстнымъ хорватскимъ сеймомъ. Въ составѣ венгерскаго совѣта министровъ имѣется особый хорватскій министръ, контрасигнирующій акты короля, относящіеся къ Хорваціи-Славоніи-Далмаціи. Положеніе этихъ частей Венгріи (т. наз. partes

---

современномъ государственномъ правѣ права публичной власти могутъ принадлежать только государству Всѣ союзы и лица, входящіе въ составъ государства, осуществляютъ ихъ не какъ имъ принадлежащее право, а по делегаціи отъ государства.

Иногда называютъ автономіей также предоставленіе нѣкоторымъ союзамъ лицъ и учрежденіямъ права самостоятельно устанавливать нормы, регулирующія подробности ихъ организаціи и дѣятельности. Въ такомъ смыслѣ говорятъ, напримѣръ, объ автономіи адвокатскихъ корпорацій, законодательныхъ палатъ, университетовъ. Въ примѣненіи къ этимъ случаямъ названіе автономія не вполнѣ правильно, такъ какъ здѣсь дается право изданія не высшихъ правовыхъ нормъ, а нормъ подзаконныхъ, вручается не законодательная власть, а власть изданія административныхъ распоряженій.

adnexae) было урегулировано соглашеніемъ 1868 года, выработаннымъ совмѣстно венгерскимъ парламентомъ и хорватскимъ сеймомъ, и не можетъ быть измѣняемо безъ обоюднаго согласія этихъ органовъ. Но, будучи санкціонировано верховной властью единаго венгерскаго монарха, это соглашеніе, гарантируя неизмѣнность привиллегій указанныхъ областей, не создаетъ для нихъ, какъ думаютъ нѣкоторые писатели, качества государства. Въ самомъ соглашеніи указывается, что онѣ составляютъ съ Венгріей одно государство (Staatsgemeinschaft), и соглашеніе на будущее время провозглашается основнымъ закономъ, какъ для Венгріи, такъ и для этихъ странъ ея.

Къ положенію Хорваціи-Славоніи-Далмаціи въ Венгріи очень близко подходитъ положеніе Исландіи въ Даніи. Уступленная по кильскому миру 1814 года Норвегіей Даніи, Исландія, имѣвшая съ давнихъ поръ мѣстный сеймъ, до 1871 года находилась въ довольно неопредѣленныхъ отношеніяхъ къ Даніи. Въ 1871 году датскимъ парламентомъ былъ изданъ законъ объ общегосударственномъ законодательствѣ, вызвавшій противъ себя сильныя возраженія въ Исландіи, гдѣ считали, что онъ нарушаетъ ея давнія вольности. Въ 1874 г. Исландіи было даровано новое автономное устройство. Законодательнымъ органомъ является мѣстный сеймъ, называемый альтингъ, изъ двухъ палатъ (верхняя состоитъ изъ 14 членовъ, 6 изъ которыхъ назначаются королемъ, а 8 избираются нижней палатой изъ ея среды, нижняя избирается на 6 лѣтъ населеніемъ Исландіи и засѣдаетъ въ составѣ 26 членовъ). Высшимъ исполнительнымъ органомъ до 1903 года являлся намѣстникъ короля. Въ 1903 году эта должность была упразднена и во главѣ управленія Исландіи стоитъ теперь особый министръ Исландіи Раньше онъ находился въ Даніи и входилъ въ составъ датскаго министерства. Теперь же онъ имѣетъ пребываніе въ Исландіи и въ составъ общегосударственнаго министерства не входитъ. Такое положеніе его отражаетъ на себѣ упорное стремленіе Исландіи добиться признанія государственнаго характера ея и соединенія ея съ Даніей на началахъ реальной уніи. Въ 1907 году особой коммиссіей изъ датскихъ и исландскихъ членовъ былъ составленъ проэктъ такой уніи, не получившій, однако, осуществленія.

Къ положенію автономныхъ областей можетъ быть причислено положеніе Эльзасъ-Лотарингіи въ Германской имперіи, Босніи-Герцоговины въ Австро-Венгріи [1]), Финляндіи въ Россіи и Ирландіи въ Англіи, со времени утвержденія англійскимъ королемъ, принятаго въ 1914 году парламентомъ, закона о, такъ называемомъ, ирландскомъ Home rule'ѣ.

Колоніи нѣкоторыхъ государствъ, въ виду ихъ отдаленности отъ метрополіи и особыхъ условій мѣстной жизни, организованы на началахъ, близко подходящихъ къ устройству автономныхъ областей. Французскія колоніи и колоніи Германской имперіи (т. наз. Schutzgebiete), хотя обычно и представляютъ рядъ особенностей въ своей организаціи сравнительно съ управленіемъ провинціи этихъ государствъ, но по общему правилу стоятъ въ значительномъ подчиненіи центральнымъ государственнымъ органамъ

Особенно самостоятельно организовано управленіе нѣкоторыхъ англійскихъ колоній. Многочисленныя колоніи Англіи по ихъ устройству и положенію въ отношеніи метрополіи могутъ быть раздѣлены на три разряда. Къ первому относятся, такъ называемыя, „колоніи короны“ (Colonies of the Crown). Однѣ изъ этихъ колоній вовсе не имѣютъ мѣстнаго законодательнаго органа и управляются назначаемыми королемъ губернаторами (Гибралтаръ), иногда съ особымъ исполнительнымъ совѣтомъ при немъ (Св. Елена). Другія, кромѣ того, обладаютъ законодательнымъ совѣтомъ или изъ назначаемыхъ королемъ, или изъ отчасти назначаемыхъ, а отчасти избираемыхъ мѣстнымъ населеніемъ членовъ (таковы, напримѣръ, Фиджи и Ямайка). Къ послѣдней категоріи колоній можетъ быть отнесена и огромная Индійская имперія, имѣющая, впрочемъ, въ своей организаціи много особыхъ чертъ. [2])

[1]) См. выше стр. 197, 162, пр. 1. Болѣе подробныя свѣдѣнія объ этихъ областяхъ см. у Redslob. Abhangige Länder, 1914, также Jellinek, Ueber Staatsfragmente, 1896. На рус. яз см. Кульчицкій. Автономія и федерація въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ, рус. пер., 1907 г., З. Аваловъ. Областные сеймы (Сборн. Констит государство, СПБ., 1905 г., стр. 273 и сл.).

[2]) См. мою статью Очеркъ организаціи управленія британской индійской имперіи, Кіевъ, 1908 г. (Кіев. Унив. Изв за 1908 г.), Ilbert. The government of India, 1907.

Ко второму разряду колоній относятся колоніи съ представительнымъ образомъ правленія (representative government), гдѣ законодательство осуществляется, избираемыми населеніемъ колоній, мѣстными парламентами, но губернаторъ и его исполнительный совѣтъ поставлены независимо въ своей дѣятельности отъ этихъ парламентовъ. Управленіе такихъ колоній напоминаетъ управленіе дуалистическихъ государствъ на континентѣ Западной Европы. (Къ этимъ колоніямъ относятся: Барбадосъ, Бермудъ и Багамскіе острова).

Наконецъ къ третьему разряду принадлежатъ самоуправляющіяся колоніи (Selfgoverning Colonies), въ которыхъ управленіе организовано на началахъ, близко подходящихъ къ управленію метрополіи. Мѣстные парламенты, образуемые въ составѣ двухъ палатъ, имѣютъ здѣсь право опредѣлять политику правительства. Губернаторъ въ этихъ колоніяхъ играетъ роль какъ бы главы парламентарнаго государства, назначая и смѣняя колоніальныхъ министровъ въ зависимости отъ вотумовъ нижней палаты колоніальнаго парламента. Здѣсь приняты всѣ основныя начала парламентаризма [1]). Поэтому колоніи эти носятъ также названіе „колоній съ отвѣтственнымъ правительствомъ“ (responsible government). Къ этимъ самоуправляющимся колоніямъ относятся самыя большія и населенныя колоніи Англіи: Канада, Австралія, Южно-Африканская унія, Новая Зеландія, Ньюфаундлендъ. Первыя три изъ нихъ организованы на федеративныхъ основахъ, раздѣляясь на штаты и копируя въ своемъ устройствѣ начала союзнаго государства. Впервые этотъ строй былъ введенъ въ Канадѣ въ 1867 году, первой также пришедшей и къ парламентарному образу правленія. Австралійская федерація была создана въ 1900 году, а Южно-Африканская—въ 1909 году.

Самоуправляющіяся колоніи поставлены такъ независимо въ своемъ отношеніи къ метрополіи, что нѣкоторые писатели находятъ возможнымъ утверждать, что онѣ должны быть признаваемы несуверенными государствами, въ зависимости отъ чего Англія является какъ бы особымъ видомъ союзнаго государства. Но, несмотря на значительную юридическую,

[1]) Ср. Todd. Parliamentary government in the British colonies, 1894.

а еще болѣе фактическую, самостоятельность этихъ колоній, онѣ не могутъ съ правовой точки зрѣнія считаться государствами, такъ какъ ихъ конституціи дарованы имъ англійскимъ парламентомъ. Онѣ подчинены верховенству парламента [1]), хотя во многихъ случаяхъ чисто номинальному. Представителемъ началъ государственнаго единства является также англійскій король, дѣйствующій чрезъ посредство министра колоній и особаго министра Индіи, состоящихъ членами англійскаго кабинета и отвѣтственныхъ передъ англійскимъ парламентомъ. Король назначаетъ губернаторовъ колоній, которые имѣютъ право его именемъ распускать колоніальные парламенты и налагать вето на законы, издаваемые этими парламентами или, въ случаѣ сомнѣній, у нихъ возникающихъ, откладывать ихъ утвержденіе и представлять дѣло на рѣшеніе короля. Кромѣ того, въ теченіе 2 лѣтъ со времени изданія колоніальнаго закона, король имѣетъ право наложить вето на законъ, хотя бы получившій утвержденіе губернатора

Высшимъ судебнымъ органомъ въ отношеніи колоніи является судебный комитетъ англійскаго тайнаго совѣта короля, куда въ извѣстныхъ случаяхъ могутъ быть приносимы жалобы на рѣшенія колоніальныхъ судовъ [2]). Кромѣ Англіи, колоніи съ автономнымъ устройствомъ имѣются

---

[1]) Ср. Дайси. Основы государственнаго права Англіи, М., 1905 г., стр. 127, также Энсонъ. Англійская корона, рус. пер., СПБ., 1914 г., стр. 299.

[2]) Объ англійскихъ колоніяхъ см. Мижуевъ. Исторія колоніальной имперіи и колоніальной политики Англіи, СПБ., 1902 г., бар. Б Нольде. Англія и ея автономныя колоніи (Вѣстникъ Европы за 1906 г., т. V, сентябрь), бар. Корфъ. Автономныя колоніи Великобританіи, СПБ, 1914 г., Діонео. Очеркъ конституцій британскихъ колоній (Въ сборн Полит. строй современ. государствъ, т. II, стр 283—318)

H. Jenkyns. British rule and jurisdiction beyond the seas, 1902, H. Speyer. La constitution juridique de l'empire colonial britannique, 1906, Hatschek Englisches Staatsrecht, т I, 1904, стр. 203 и сл. Въ недавнее время создался новый органъ для объединенія англійскихъ колоній съ метрополіей. Это, такъ называемыя, „имперскія конференціи“ колоніальныхъ премьеръ-министровъ, собирающіяся отъ времени до времени въ Лондонѣ подъ предсѣдательствомъ англійскаго премьеръ-министра или министра колоній для обсужденія вопросовъ, одинаково интересующихъ Англію и ея колоніи. Съ 1907 года эти конференціи становятся постоянными, собираясь каждые 4 года.

также у Голланди. Таковы ея вестъ-индскія колоніи Суринамъ и Кюрасао, съ 1865 года имѣющія свои особые мѣстные парламенты [1]).

БИБЛІОТЕКА
Ленинград. отделения
Коммунист. Академии
при ЦИК. СССР.

[1]) Кромѣ различныхъ, указывавшихся въ текстѣ, сочиненій по отдѣльнымъ вопросамъ иностраннаго государственнаго права, для изученія его см. на рус. языкѣ: изъ общихъ курсовъ—нѣсколько устарѣвшія работы Градовскаго. Государственное право важнѣйшихъ Европейскихъ державъ, т I (часть историческая) и т. II (часть догматическая) [Въ соб. сочиненій т. IV, изд. 1900 г., и т. V, изд. 1902 г.] и Коркунова. Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ, ч I, СПБ., 1906 г. Изъ болѣе новыхъ сочиненій общаго характера см.: С. Котляревскій Конституціонное государство, СПБ, 1907 г, М. Ковалевскій Общее конституціонное право (лекціи, читан. въ СПБ. Унив. и Политехникумѣ въ 1907—8 г. г., студ изд., на правахъ рукописи) и В. Ивановскій. Учебникъ государственнаго права, Казань, 1913 г., отдѣлъ II, Конституціонное право, стр. 124—266

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Общее ученіе о государствѣ въ связи съ основными началами иностраннаго государственнаго права.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Науки о государствѣ.—Ихъ классификація.—Науки родственныя государствовѣдѣнію.

Понятіе государствовѣдѣнія въ широкомъ смыслѣ. Государствовѣдѣніе въ древности. Понятіе государствовѣдѣнія и раздѣленіе государственныхъ наукъ въ новое время. Общее ученіе о государствѣ, общее и особенное государственное право. Постановка преподаванія этихъ наукъ въ различныхъ странахъ. Постановка преподаванія ихъ въ Россіи. Юридическая и соціальная точка зрѣнія при изученіи вопросовъ государственныхъ наукъ. Отношеніе отдѣльныхъ дисциплинъ правовѣдѣнія къ ученію о государствѣ. Значеніе для государствовѣда экономическихъ, историческихъ и философскихъ наукъ . . . . . 1—8

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Методы государственныхъ наукъ.

Философскій методъ. Его сущность и примѣненіе въ древности, въ средніе вѣка и въ новое время. Методы историческій и сравнительный и условія плодотворности ихъ примѣненія Догматическій методъ. Особое значеніе его для изученія государственнаго права. Методъ критическій . . . . . 9—13

Стран.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

Очеркъ исторіи ученій о государствѣ

Идея государства въ древности. Ученія Платона и Аристотеля. Циники и Киренаики, Эпикурейцы и Стоики въ ихъ воззрѣніяхъ на государство. Римскія ученія о государствѣ. Цицеронъ и Полибій. Средніе вѣка. Ученія учителей церкви о государствѣ. De civitate Dei Блаженнаго Августина. Теорія двухъ свѣтилъ и теорія двухъ мечей. Другіе средневѣковые писатели Наука о государствѣ въ новое время. Воззрѣнія Макіавелли, Жана Бодена и Томаса Мора Школа естественнаго права. Ея главные представители и важнѣйшія ученія Значеніе ученій Монтескье и Руссо. Теократическія ученія новаго времени. Историческая школа права. Главнѣйшіе представители науки государственнаго права во Франціи и Германіи. Бенжаменъ Констанъ, Гизо, Росси, Токвилль, Кантъ, Гегель, Моль, Шталь, Гнейстъ, Штейнъ, Блюнчли. Философскій и историческій методы въ старой научной литературѣ. Юридическій методъ въ Германіи и развитіе его въ другихъ странахъ. Органическое направленіе Направленіе соціологическое и его виды . . . . . 13—37

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Существо государства и его отличительные признаки.

Опредѣленіе государства. Элементы государства. Власть, населеніе, территорія. Значеніе территоріи въ понятіи государства. Отличіе государства отъ другихъ общественныхъ союзовъ. Отношеніе государства къ обществу. Ученіе о государствѣ, какъ личности. Ученіе о государствѣ, какъ организмѣ . . . . . 37—44

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Юридическая природа государства.

Три главныя направленія въ ученіи о юридической природѣ государства. Государство, какъ объектъ Представители этого взгляда въ старой и новой литературѣ. Ученіе Зейделя. Государство, какъ юридическое отношеніе или система отношеній. Ученіе Линга, Коркунова, Аффольтера, Лазаревскаго. Государство какъ субъектъ, юридическое лицо. Представители этого ученія въ различныхъ странахъ Критика этого воззрѣнія, его значеніе и сущность . . . . . 44—52

Стран.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Ученіе о цѣляхъ государства.

Абсолютныя и относительныя цѣли государства. Отрицаніе цѣли существованія государства. Ученія о цѣли государства Платона, Аристотеля, Блаженнаго Августина, Шталя и Гегеля. Ученіе о цѣли государства писателей школы естественнаго права и нѣкоторыхъ новѣйшихъ писателей. Относительныя цѣли государства въ ученіяхъ школы полицейскаго государства и правового государства Канта, Фихте, Гумбольдта и др. Теорія содѣйствія Аренса и Моля. Теорія культурнаго государства и три вида цѣлей современнаго государства. Ученіе о задачахъ дѣятельности государства въ древности и въ новое время . 52—57

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Ученіе о происхожденіи государства и объ оправданіи его власти, объ измѣненіи и уничтоженіи государства.

Первичное и вторичное происхожденіе государства. Теократическія теоріи о возникновеніи государства и основахъ государственной власти и ихъ разновидности. Теоріи родовыя. Патріархальная теорія Фильмера и болѣе новыя теоріи этого вида. Договорная теорія. Ея несостоятельность. Теорія завоеванія Гумпловича и теоріи экономическія Энгельса и Лоріа. Оцѣнка этихъ теорій. Вѣроятные пути образованія государства. Причины и основы повиновенія его власти. Вторичное возникновеніе государства и его виды. При какихъ условіяхъ налицо измѣненіе государства? Виды прекращенія государства . . . . . 57—69

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Названіе государства.—Государственная власть и ея свойства.

Наименованіе государствъ въ древней Греціи и Римѣ. Названіе государственныхъ союзовъ въ средніе вѣка. Различныя наименованія государства въ новое время и ихъ значеніе. Основные признаки государственной власти. Государственная власть—правовымъ образомъ организованная воля государственнаго союза. Первоначальность, принудительность и господствующій характеръ этой власти Единство, неотчуждаемость и постоянство государственной власти. Суверенитетъ Исторія понятія суверенитета Сущность суверенитета. Суверенныя и несуверенныя государства. Ученія о дѣлимости или ограниченности су-

веренитета. Проблема правового ограниченія суверенной государственной власти Теоріи „первенства права“ и „первенства государства“. Правильное разрѣшеніе этого вопроса . . . . Стран. 69—83

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Органы государства и его функціи.

Различныя ученія о государственныхъ органахъ Нѣмецкая и французская теоріи органовъ государства Положеніе этого вопроса въ русской наукѣ. Виды государственныхъ органовъ Государственныя учрежденія. Ихъ классификація. Теорія раздѣленія властей въ ученіяхъ наиболѣе видныхъ ея представителей. Развитіе этой теоріи. Аристотель, Марсилій Падуанскій, Локкъ, Монтескье Вліяніе воззрѣній Монтескье на государственно-правовую практику и на дальнѣйшее развитіе этого ученія Раздѣленіе властей въ ученіяхъ Канта, Бенжамена Констана, Гегеля, Штейна Пониманіе раздѣленія властей въ новой литературѣ. Взгляды Эсмена, Дюги, нѣмецкихъ писателей, Коркунова. Функціи государственной власти Законодательныя, правительственныя и судебныя функціи Понятіе закона, правительственнаго распоряженія и судебнаго рѣшенія съ матеріальной и съ формальной точки зрѣнія. Международные договоры и другіе акты государственной власти . . . . . 84—112

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

Населеніе и территорія государства

Понятіе народа въ юридическомъ и соціальномъ значеніи Нація. Національный принципъ и его значеніе. Подданные и иностранцы Двѣ системы возникновенія подданства Способы вступленія въ подданство и порядокъ вступленія въ различныхъ государствахъ Ученіе о субъективныхъ публичныхъ правахъ гражданъ. Права гражданской свободы и ихъ виды. Обязанности подданныхъ. Раздѣленіе населенія Касты, классы и сословія. Сословія въ различныхъ странахъ въ настоящее время. Понятіе государственной территоріи. Ея границы. Юридическое значеніе территоріи. Теоріи „территоріи-объекта“ и „территоріи-границы“ . . . . . 112—140

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ

Формы государственнаго устройства.

Ученіе о формахъ государственнаго устройства въ древности. Аристотель, Полибій, Цицеронъ. Представители этого уче-

нія въ новое время. Монтескье, Кантъ, Гееренъ и ихъ послѣдователи. Ученія по этому поводу Моля, Штейна, Чичерина, Блюнчли. Дѣленіе государствъ въ современной литературѣ на монархіи и республики Признаки различія монархій и республикъ. Виды монархическихъ и республиканскихъ формъ государственнаго устройства . . . . . 140—153

Стран.

ГЛАВА ДВѢНАДЦАТАЯ.

Ученіе о соединеніяхъ государствъ

Развитіе этого ученія Уніи и федераціи Уніи личная и реальная. Признаки ихъ отличія другъ отъ друга. Примѣры личныхъ уній. Реальныя уніи Организація шведско-норвежской уніи и существующей уніи австро-венгерской Союзъ государствъ и союзное государство Организація и юридическая сущность союза государствъ Примѣры его въ исторіи. Ученіе о союзномъ государствѣ въ научной литературѣ Теоріи Токвилля, Вайца, Кальгуна, Зейделя, Лефюра, Еллинека и другихъ. Основные признаки юридической природы союзнаго государства. Организація союзнаго устройства Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, Швейцаріи и Германской имперіи Отношенія протектората и сюзеренитета . . . . . 153—200

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ

Очеркъ исторіи развитія государственнаго устройства важнѣйшихъ культурныхъ странъ.

Характерныя черты конституціоннаго строя въ новое время. Отсутствіе представительнаго устройства въ древности. Средневѣковыя сословныя представительныя собранія. Ихъ возникновеніе, развитіе и паденіе. Абсолютная монархія и переходъ къ новымъ представительнымъ формамъ государственнаго устройства. Краткая исторія развитія англійскаго представительнаго строя Французская революція 1789 года и основныя черты различныхъ французскихъ конституцій. Вліяніе ихъ на конституціонное развитіе другихъ странъ. Общій ходъ этого развитія. Распространеніе представительнаго устройства въ новѣйшее время . . . . . 200—225

ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ.

Основныя начала конституціоннаго устройства

Понятіе конституціи. Конституціи въ матеріальномъ и въ формальномъ смыслѣ. Гибкія и неподатливыя конституціи. Пе-

есмотръ конституцій и условія ихъ измѣненія въ различныхъ государствахъ. Гарантіи конституцій. Конституціи октроированныя и выработанныя на основѣ соглашенія между монархомъ и народомъ Монархическій и народный суверенитетъ. Права гражданъ въ конституціяхъ и законодательствѣ главнѣйшихъ государствъ Декларація правъ гражданъ Права гражданской свободы личнаго характера. Права личной неприкосновенности. Неприкосновенность жилища и переписки Свобода промысловъ и занятій. Права гражданской свободы общественнаго характера. Свобода религіозная, свобода печати, свобода собраній и союзовъ. Право петицій. Его значеніе въ различныхъ государствахъ. Мѣры ограниченія правъ гражданской свободы. Пріостановка Habeas Corpus акта въ Англіи. Осадное положеніе во Франціи, Германіи и другихъ странахъ 225—26

Стран.

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ

Глава государства и народное представительство.

Различныя ученія о существѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ. Ученіе Руссо. Монархъ, какъ глава исполнительной власти. Ученіе Шталя. Монархическій принципъ. Понятіе его въ Германіи и непримѣнимость его для странъ со слабой монархической властью. Монархъ—высшій органъ въ государствѣ, объединяющій главнѣйшія государственныя функціи. Преемство монархической власти. Наслѣдованіе по избранію, по завѣщанію и по закону. Порядокъ наслѣдованія. Системы сеньората, майората и система первородства въ связи съ началомъ представленія. Допущеніе женщинъ къ наслѣдованію престола. Системы салическая, кастильская и австрійская. Регентство. Его организація въ различныхъ государствахъ. Права монарха. Почетныя преимущества монарха Титулъ, гербъ, регаліи и проч. Реальныя преимущества монарха. Безотвѣтственность, неприкосновенность, содержаніе отъ государства. Права монарха въ законодательствѣ, управленіи и судѣ Положеніе главы государства въ республикахъ. Системы избранія президента въ разныхъ государствахъ. Преимущества и права президента.

Юридическое положеніе парламента въ конституціонныхъ государствахъ. Ученія по этому поводу германскихъ писателей. Положеніе парламента въ монархіяхъ и республикахъ. Однопалатная и двухпалатная системы организаціи парламента. Значеніе двухпалатной системы и организація верхнихъ палатъ въ разныхъ государствахъ. Нижнія палаты. Существо избирательныхъ правъ и депутатскихъ полномочій. Различныя системы организаціи выборовъ. Всеобщее и ограниченное избирательное право. Развитіе избирательнаго права въ Англіи и ограничен-

ное право выборовъ въ другихъ странахъ. Системы неравнаго избирательнаго права. Плюральное избирательное право, классовая система и система выборовъ по куріямъ. Механическіе и органическіе выборы. Избирательные округа. Явная и тайная подача голосовъ. Избирательные списки. Представительство меньшинства и пропорціональное представительство. Устройство палатъ въ различныхъ государствахъ. Привиллегіи членовъ палатъ. Компетенція палатъ и ихъ дѣлопроизводство. Формы непосредственнаго участія народа въ законодательствѣ. Референдумъ, народная иниціатива и народное вето. Право отозванія депутатовъ . 262—348

ГЛАВА ШЕСТНАДЦАТАЯ.

Высшіе органы управленія въ современныхъ государствахъ.

Устройство этихъ органовъ въ эпоху „стараго режима". Совѣты при особѣ монарха. Ихъ организація и функціи въ настоящее время въ различныхъ государствахъ. Министерская организація управленія. Парламентарныя и дуалистическія государства. Развитіе парламентаризма въ Англіи и примѣненіе его въ другихъ странахъ. Сущность и значеніе парламентаризма. Система управленія въ дуалистическихъ государствахъ. Система управленія въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ и Швейцаріи. Существо министерской должности и функціи министровъ въ современныхъ государствахъ. Ученіе объ отвѣтственности министровъ. Теоріи Бенжамена Констана, Буддеуса и Бишофа и новыхъ авторовъ. Судебная и политическая отвѣтственность министровъ. Ихъ организація въ различныхъ государствахъ . . . . . 349—380

ГЛАВА СЕМНАДЦАТАЯ.

Мѣстное управленіе.

Централизація и децентрализація управленія. Мѣстное самоуправленіе. Теоріи самоуправленія. Теорія свободной общины. Общественная и государственная теоріи самоуправленія. Ихъ сущность и ихъ представители въ наукѣ. Понятіе самоуправленія въ политическомъ и юридическомъ смыслѣ. Организація мѣстнаго управленія въ Англіи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, Франціи и Пруссіи. Автономныя области и колоніи различныхъ государствъ . . . . . 381—422

ОПЕЧАТКИ:

					Напечатано:	*Слѣдуетъ читать:*
На стр.	33,	строка	1	снизу	къ власти и гражданамъ	къ гражданамъ
„ „	63,	„	11	„	Дженкъ	Дженксъ
„ „	115,	„	13	„	какъ зависящихъ, такъ и независящихъ	какъ независящихъ, такъ и зависящихъ
„ „	124,	„	14	сверху	презрѣніемъ	призрѣніемъ
„ „	250,	„	17	„		ошибочно показано существованіе въ Австріи залоговъ для періодическихъ изданій, что отмѣнено закономъ 1894 года
„ „	269,	„	2	снизу	мужского пола	обоего пола
„ „	281,	„	1	„	one	alone

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ