

ВВЕДЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ГОСУДАРСТВО.

§ 1. Различныя опредѣленія государства ¹⁾.

Задача науки государственнаго права заключается въ выясненіи юридическихъ началъ, опредѣляющихъ устройство государства. Но прежде, чѣмъ приступить къ изученію государственнаго устройства, необходимо опредѣлить, что такое государство и чѣмъ оно отличается отъ другихъ формъ человѣческаго общенія?

Всѣ мы живемъ въ государствѣ, на каждомъ шагѣ испытываемъ на себѣ его воздѣйствіе, подчиняемся его властвованію, пользуемся услугами его органовъ. Государство всѣмъ намъ хорошо знакомо въ его текущей дѣятельности, въ его учрежденіяхъ, въ его требованіяхъ. Поэтому опредѣленіе государства, казалось бы, не должно давать повода къ спорамъ и разногласіямъ. На дѣлѣ мы видимъ, однако, иное. Политическая литература даетъ множество разнообразныхъ опредѣленій государства, и нѣтъ ни одного общепринятаго. Причина этого разнообразія опредѣленій коренится, главнымъ образомъ, въ стремленіи дать опредѣленіе, могущее послужить основаніемъ для дедуктивнаго построенія всего ученія о государствѣ. Поэтому, составляя опредѣленіе, не довольствуются указаніемъ отличительныхъ признаковъ государственнаго общенія, а стараются дать возможно полную характеристику его, предпрѣшая при этомъ многіе весьма

¹⁾ Мольт. Энциклопедія государственныхъ наукъ, SS. 23, 48—64. Zacharia. Deutsches Staats- und Bundesrecht. 3 Ausgabe, I. 1886. S. 40. Gumplowicz. Allgemeines Staatsrecht. 1897. SS. 33—44.

спорные вопросы. Очень часто въ опредѣленіе вносятъ указанія на органическую природу государства ¹⁾, на естественный ходъ его развитія ²⁾, на національный его характеръ ³⁾, на служеніе его опредѣленнымъ цѣлямъ ⁴⁾, на то, что государство есть личность ⁵⁾. Между тѣмъ, по каждому изъ этихъ положеній въ литературѣ государственнаго права существуютъ большія разногласія.

Иногда въ опредѣленіи, вмѣсто перечисленія общихъ отличительныхъ признаковъ дѣйствительно существующихъ государствъ, излагается, какимъ должно бы было быть идеальное государство по мнѣнію даннаго мыслителя. Такъ, напр., Моль опредѣляетъ государство, какъ „постоянный единый организмъ такихъ учреждений, которыя, будучи руководимы общею волею, поддерживаемы и приводимы въ дѣйствіе общею силою, имѣютъ задачей содѣйствіе достиженію дозволенныхъ цѣлей, опредѣленнаго на данной территоріи замкнутаго народа и притомъ содѣйствіе всѣмъ сферамъ жизни человѣческой, начиная отъ отдѣльной личности и оканчивая обществомъ“. Но нельзя, конечно, утверждать, чтобы всѣ существовавшія и существующія государства преслѣдовали только „дозволенные“ цѣли и содѣйствовали непремѣнно всѣмъ сферамъ человѣческой жизни. Еще далѣе идетъ въ этомъ отношеніи Велькеръ, опредѣляющій государство, какъ „суверенный, морально-личный, живой, свободный общественный союзъ народа, который по общему конституціонному закону въ

¹⁾ Grotefend. Das deutsche Staatsrecht. S. 1. Der Staat der modernen Civilisation ist die auf dem bestimmt abgegrenzten Theile der Erdoberfläche bestehende organische Gemeinschaft der Menschen, deren Zweck und Aufgabe die Darstellung und Sicherung derjenigen äusseren Zustände und Verhältnisse ist, durch welche die sittlich freiheitliche Entwicklung der auf diesem bestimmten Raume sesshaften Individuen bedingt wird.

²⁾ Gumplowicz. Staatsrecht, S. 16. Naturwüchsige Organisation der Herrschaft von Menschen über Menschen zum Wohle der Menschheit.

³⁾ Bluntschli. Allgemeine Staatslehre, S. 24. Der Staat ist die politisch-organisirte Volksperson eines bestimmten Landes.

⁴⁾ Hegel. Grundlinien der Philosophie des Rechts, S. 314. Der Staat ist die Wirklichkeit der konkreten Freiheit. Kirchenheim. Staatsrecht, S. 9. Der Staat ist die Organisation eines sesshaften Volkes zu einem willens- und handlungsfähigen Gemeinwesen mit sittlich vernünftigen Gemeinzwecken.

⁵⁾ Puffendorf. Jus naturae, VII, § 14. Civitas est persona moralis composita cujus voluntas ex plurium pactis implicita et unita pro voluntate civium habetur, ut singulorum viribus et facultatibus ad pacem et securitatem uti possit. E. Stein. Verwaltungslehre, I, S. 4. So ist der Staat die zur selbstbestimmten Persönlichkeit und damit zur äussern und innern Individualität erhobene Gemeinschaft.

свободно-конституціонной организаціи народа подъ руководительствомъ конституціоннаго самостоятельнаго правительства, стремитса къ правовой свободѣ и въ ея предѣлахъ къ назначенію и счастью всѣхъ своихъ членовъ“. Если принять это опредѣленіе, всѣ государства, не имѣющія конституціоннаго устройства, пришлось бы признать не государствами.

Итакъ, первою причиною существующаго разнообразія опредѣленій государства слѣдуетъ признать неправильный приемъ опредѣленія, превращающій опредѣленіе государства въ сужденіе о немъ. Къ этому надо присоединить еще и то, что до начала настоящаго столѣтія государство отождествляли съ обществомъ. Государство считалось единственной формою человѣческаго общежитія. Опредѣляя государство, не считали поэтому нужнымъ указывать признаки, отличающіе государство отъ другихъ формъ общенія, а имѣли въ виду наметить лишь общія характерныя черты всякаго общества. Этимъ объясняется, почему въ старыхъ опредѣленіяхъ: наримѣръ, Цицерона ¹⁾, Гуго Гроція ²⁾, Канта ³⁾ не упоминалось вовсе, какъ о признакахъ государства, о властвованіи.

Если ограничиться при формулировкѣ опредѣленія государства лишь тѣмъ, чтобы указать его общіе отличительныя признаки, не думая при этомъ предпринимать основныхъ вопросовъ политической теоріи, задача значительно упрощается. Цѣль и происхожденіе государства, его личная или органическая природа, его естественное или искусственное развитіе — все это вопросы спорныя и потому, если вносить въ опредѣленіе эти признаки, избѣгнуть разногласій невозможно. Но сравнивая новѣйшія опредѣленія, уже имѣющія въ виду отличить государство отъ иныхъ формъ общенія, мы замѣчаемъ, что рѣшительное большинство ихъ сходится въ одномъ: въ признаніи однимъ изъ отличительныхъ признаковъ государства принадлежности ему принудительнаго властвованія ⁴⁾. Многія же опредѣленія госу-

¹⁾ Cicero. *Somn. Scip.* c. 2. *Concilia coetusque hominum jure sociati, quae civitates appellantur.*

²⁾ Hugo Grotius. *De jure belli ac pacis*, I, c. 1, § 14. *Civitas est coetus perfectus liberorum hominum juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus.*

³⁾ Kant. *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, § 45. Ein Staat (civitas) ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen.

⁴⁾ Stahl. *Die Philosophie des Rechts*, III, S. 133. Der Staat ist der Verband eines Volkes unter einer Obrigkeit zu Schutz und Pflege aller leiblichen und geistigen Güter, insbesondere zur Handhabung des Rechts und der Gerechtigkeit. Ahrens. *Naturrecht*. II, S. 263. Der Staat ist in dem allgemeinen

дарства и сводятся къ одному этому признаку ¹⁾. Существенное свойство государственнаго порядка заключается въ запрещеніи примѣненія принужденія частными лицами, въ монополизациі принудительнаго властвованія государствомъ ²⁾.

Чтобы оцѣнить и выяснить значеніе такого опредѣленія, надо выяснить самое понятіе государственнаго властвованія и государственной власти.

§ 2. Понятія государственнаго властвованія ³⁾.

По общепринятому въ современной литературѣ ученію государственное властвованіе есть проявленіе господствующей въ

Gesellschaftsorganismus derjenige besondere Organismus, welcher durch das Band des Rechts und vom Mittelpunkt einer centralen Macht aus alle gesellschaftlichen Kreise zu einer rechtlichen Einheit und Ordnung verknüpft. Schulze. Einleitung in das deutsche Staatsrecht, S. 121. Der Staat ist die Vereinigung eines sesshaften Volkes zu einem organischen Gemeinwesen, unter einer höchsten Gewalt und einer bestimmten Verfassung, zur Verwirklichung aller Gemeinzwicke des Volkslebens, vor allem zur Herstellung der Rechtsordnung. Кто опускаетъ въ опредѣленіи государства признакъ власти, дѣлаетъ это болѣею частью потому, что считаетъ принадлежность государству власти уже и такъ подразумеваемой, какъ это, напр., прямо высказываетъ Zöpfl. Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts I, S. 1.

¹⁾ Ihering. Zweck im Recht, I, S. 308. Der Staat ist die Gesellschaft als Inhaberin der geregelten und disciplinirten Zwangsgewalt, S. 307. Die sociale Organisation der Zwangsgewalt. Lasson. System der Rechtsphilosophie, S. 283. Einen Staat nennt man diejenige menschliche Gemeinschaft, welche eine organisirte höchste Gewalt besitzt, als die oberste Quelle alles Zwanges Jellinek. Gesetz und Verordnung, S. 190. Der Staat ist die von einem machtvollen Willen getragene herrschaftliche Organisation eines sesshaften Volkes. Gumplowicz. Sociologie, S. 116. Der Staat ist eine Organisation der Herrschaft einer Minorität über eine Majorität. Gareis. Encyclopädie, S. 122. Wir sehen im Staate das herrschende Gemeinwesen. Schäffle. Bau und Leben, IV, S. 216. Der Staat ist seinem Begriffe nach Organ der Integration des Gemeinwesens zur Willens- und Machteinheit. Bornhak. Preussisches Staatsrecht, I, S. 63. Der Staat ist die von jeder irdischen Macht unabhängige Herrschaft über Land und Leute. Seidel. Bayerisches Staatsrecht, I, S. 352. Der Staat ist die unter einem höchsten Willen, dem des Herrschers, vereinigte Gesamtheit der Menschen eines Landes. Изъ этого сопоставленія видно, что такіа опредѣленія теперь стали преобладающими. Но первый примѣръ подобнаго опредѣленія мы находимъ еще въ XVI вѣкѣ у Bodin. De la république, I, p. 1. République est un droit gouvernement de plusieurs menages et de ce qui leur est commun avec puissance souveraine. Республикой Боденъ называетъ вообще всякое государство.

²⁾ Ihering. Zweck im Recht, I, S. 318. Das Zwangsrecht bildet das absolute Monopol des Staates.

³⁾ Мой Указъ и Законъ, 1894, стр. 45—193.

государствѣ единой воли, и потому государственная власть понимается, какъ воля. Эта волевая теорія власти пользуется такимъ общимъ признаніемъ, что иное объясненіе явленій государственнаго властвованія считается невозможнымъ, немислимымъ.

Однако, если обратиться къ исторіи политическихъ ученій, то волевая теорія государственной власти окажется вовсе не единственно возможной. Ей предшествовала другая: она появилась лишь въ началѣ среднихъ вѣковъ, когда подъ непосредственнымъ вліяніемъ христіанства и въ общемъ философскомъ міросозерцаніи было выдвинуто активное начало воли.

Въ психологическихъ теоріяхъ древности понятіе о волѣ, какъ особой способности духа, вообще не было достаточно развито и, во всякомъ случаѣ, не за волей, а за разумомъ признавали тогда первенство.

По ученію Сократа, вся сознательная дѣятельность опредѣляется всецѣло и исключительно разумомъ. Добродѣтель для него тождественна съ знаніемъ; источникомъ зла онъ признаетъ только недостатокъ знанія. Платонъ различаетъ въ душѣ разумъ, аффективность и чувственное вожденіе. Ни одна изъ этихъ частей души не соответствуетъ вполне современному понятію воли. Надъ всѣми ними господствуетъ разумъ и только онъ безсмертенъ. Аристотель также считаетъ волю дѣйствіемъ разума и образованіе желанія объясняетъ, какъ заключеніе, въ которомъ минутное содержаніе представленія подводится подъ болѣе общую мысль о цѣли.

Если въ человѣкѣ воля совершенно заслонялась для философовъ древности разумомъ, то еще въ большей степени это сказывалось въ ихъ представленіяхъ о божествѣ. И для Платона, и для Аристотеля божество не воля, а разумъ; божество представляется ими только, какъ созерцаніе.

И въ этическихъ ученіяхъ древности не было мѣста самостоятельному значенію воли. Этика была тогда эвдемоническая. Мѣриломъ нравственнаго даже у Платона и Аристотеля была счастливая жизнь. Условія ея даются природой человѣка, средства ихъ достиженія познаются разумомъ: роль воли чисто пассивная — исполнять указанія разума. Даже у стоиковъ, признававшихъ счастье не цѣлью, а результатомъ нравственнаго образа жизни, воля не выдвигается на первый планъ. Такъ какъ основнымъ началомъ нравственности было — „жить согласно съ природой“, то воля сама по себѣ не считалась основой нравственности.

При такомъ характерѣ психологическихъ и этическихъ

ученій древности не могло тогда образоваться и волевой теоріи государственной власти. Платонъ считаетъ основнымъ началомъ государственнаго властвованія не какую-либо высшую волю, подчиняющую себѣ индивидуальныя воли, а объективныя требованія разума, стоящія одинаково выше и воли подвластныхъ, и воли властвующихъ. Сравнивая государство съ душою человѣка, Платонъ говоритъ, что „разумной силѣ слѣдуетъ начальствовать, а гнѣвливой, страстной силѣ слѣдуетъ покоряться. Обѣ эти силы должны управлять третьею, пожелательною“. Сообразно съ этимъ въ идеальномъ государствѣ правителями должны быть мудрецы. Но правленіе мудрыхъ только идеаль, неосуществимый на дѣлѣ. Обращаясь въ разговорѣ „Законы“ къ дѣйствительно существующимъ государствамъ, Платонъ различаетъ двѣ формы государственнаго устройства, какъ бы матери, породившія всѣ прочія: монархію и демократію. „У персовъ монархія, у грековъ демократія были доведены до крайности. Но для пользы государства надо сочетать обѣ формы, чтобы въ государствѣ была свобода и дружба съ разумностью. Простыя же формы правленія суть правленія господъ надъ рабами и недостойны имени государства“. Властвование Платонъ признаетъ обязанностью; правитель не стоитъ надъ законами, а самъ болѣе всѣхъ повинуется законамъ. Изъ всего этого ясно, что государство представляется Платону не отношеніемъ односторонняго господства надъ всѣми единой высшей воли, а отношеніемъ взаимной зависимости гражданъ.

Эти особенности пониманія государства еще сильнѣе проявляются у Аристотеля. Государство онъ объясняетъ не какъ субъектъ единой, надо всѣмъ господствующей воли, а какъ множество, какъ совокупность разнородныхъ элементовъ. Сущность государства заключается во множествѣ, въ совокупности живущихъ вмѣстѣ людей. Только совокупность многихъ людей можетъ быть самодовлѣющей, и чѣмъ больше разнородности, тѣмъ полнѣе самодавленіе. Что государство есть отношеніе взаимной зависимости, Аристотель выражаетъ сравненіемъ политики съ искусствомъ кормчаго. Въ противоположность врачу, кормчій самъ находится въ такомъ же положеніи, какъ и всѣ находящіеся на кораблѣ. Отъ искусства врача зависитъ только благо больного; отъ искусства кормчаго—и собственное его благо, на ряду съ благомъ всего экипажа. Таково и отношеніе правителя къ гражданамъ.

Очень характерно для аристотелевскаго пониманія государства, что добродѣтелью, проявляющейся во взаимныхъ отно-

шеніяхъ властвующихъ и подвластныхъ, онъ признаетъ *φιλία*. Обыкновенно это переводятъ дружба. Но Аристотель подводитъ подъ понятіе *φιλία* всѣ разнообразныя формы человѣческаго общенія: семью, государство, полкъ, экипажъ корабля, гостепріимство, религіозныя союзы. Очевидно, это не дружба, а общеніе. Общеніе, по Аристотелю, предполагаетъ нѣкоторое сходство и равенство, какъ условія взаимности. Поэтому не можетъ быть общенія съ неодушевленными предметами, съ животными и съ рабомъ, „насколько онъ рабъ“; съ другой стороны, не можетъ быть общенія и съ слишкомъ возвышающимися надъ нами, напр., съ богами.

Такой же характеръ имѣли и римскія ученія о государствѣ, напр., Цицерона. Онъ опредѣляетъ государство, какъ дѣло народа и установленіе народа, и народъ опредѣляетъ, какъ общеніе, основанное на единствѣ права и пользы. О господствующей надо всѣмъ единой волѣ въ этомъ опредѣленіи вовсе не упоминается. Для прочности государства требуется, чтобы оно управлялось не чьей-либо волею, а разумомъ. Государство представляется Цицерону обществомъ лицъ, *societas*, и связь, *vinculum*, соединяющая людей въ государство, есть право общее, равное. Государственный порядокъ предполагаетъ участіе всего народа въ общественныхъ дѣлахъ. Если же въ обществѣ господствуетъ неограничиваемая правомъ воля—это не государство.

Такимъ образомъ античному міру была совершенно чужда волевая теорія государственной власти. Волевая теорія власти образовалась подъ вліяніемъ христіанскаго ученія въ связи съ придавіемъ имъ активному началу воли вообще большаго значенія. Уже въ III вѣкѣ Оригенъ выставляетъ философское ученіе, признающее первоосновой всего сущаго не божественный разумъ, а божественную волю. То, что Оригенъ сдѣлалъ для космологіи, Августинъ выполнилъ для психологіи и теоріи явленій общественности. Августинъ признаетъ первенство за волей и объясняетъ все историческое развитіе человѣчества, какъ дѣйствіе и проявленіе Божественнаго Промысла. Затѣмъ и государственное властвованіе стали объяснять какъ проявленіе единой господствующей воли, какъ это ярко выразилось въ политическомъ ученіи Тома Аквинскаго, этого типичнаго представителя схоластической философіи.

Политическія теоріи новаго времени устранили лишь религіозную основу, но такъ же точно понимали государственную власть, какъ единую господствующую волю. Сначала, въ XVII и XVIII столѣтіи, ее объясняли, какъ договорно образующуюся волю всего

государства. Въ началѣ настоящаго столѣтія договорная теорія происхожденія государства замѣняется иными, объясняющими его не произвольнымъ установленіемъ людей, а объективными законами историческаго развитія. Таковы ученія исторической школы и Гегеля. Но ученія эти, одинаково отвергавшія, хотя и съ различныхъ точекъ зрѣнія, произвольное установленіе государства, вовсе не коснулись вопроса, можно ли объяснить проявленія государственнаго властвованія, какъ дѣйствія воли. Пониманіе государственной власти, какъ общей воли государства, было оставлено и ими неприкосновеннымъ.

А между тѣмъ вопросъ этотъ неустраимъ. Во-первыхъ, потому, что такое пониманіе государственнаго властвованія не единственно возможное. Древніе мыслители его не знали и, однако, Политика Аристотеля признается, напр., проф. Чичеринымъ и до сихъ поръ не превзойденнымъ научнымъ изслѣдованіемъ государственной жизни.

Во-вторыхъ, во всѣхъ другихъ отрасляхъ знанія окончательно признанъ несостоятельнымъ приемъ объясненія явленій, какъ проявленій воли. Позитивный научный методъ исключаетъ всякую мысль о примѣненіи въ научномъ изслѣдованіи подобныхъ приемовъ объясненія. Не говоря уже о научномъ изслѣдованіи явленій природы, и въ соціологическихъ изслѣдованіяхъ теперь окончательно отказались отъ волевой гипотезы. Мало того, благодаря Іерингу и въ наукѣ гражданскаго права рѣшительное большинство изслѣдователей признаютъ несостоятельной волевою гипотезу. Только одна наука о государствѣ удерживаетъ до сихъ поръ, какъ безспорный догматъ, волевою гипотезу въ объясненіи явленій государственнаго властвованія. И это тѣмъ болѣе странно, что волевая гипотеза вовсе не даетъ, хотя бы только съ формальной стороны, сколько-нибудь удовлетворительнаго объясненія явленій государственнаго властвованія.

Внутренняя несостоятельность волевой теоріи выражается уже въ томъ, что, несмотря на многовѣковое, безраздѣльное ея господство, до сихъ поръ сторонники ея не могутъ согласиться по главному, основному вопросу—чья же это воля?

Преобладающее большинство современныхъ государствѣдовъ признаетъ государственную власть общею волею государства, какъ особой, самостоятельной личности, надѣленной единой волей. Но и самое признаніе государства личностью, носителемъ единой воли, какъ мы это докажемъ, совершенно произвольное, не имѣющее за собой никакихъ положительныхъ, научныхъ основаній. И любопытно, что два видныхъ и очень рѣшительныхъ представи-

теля господствующаго ученія, Герберъ и Еллинекъ, въ раннихъ своихъ трудахъ сами безусловно отвергали примѣнимость понятія юридической личности къ публичному праву вообще и къ государству въ частности. Герберъ—въ своей брошюрѣ *Ueber öffentliche Rechte*. 1852 (SS. 18—22); Еллинекъ—въ *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. 1882 (S. 179). Но не найдя ничего другого, чѣмъ бы замѣнить эту устарѣлую, но привычную юридическую конструкцію государства, въ послѣдующихъ трудахъ своихъ, безъ всякихъ оговорокъ о прежнихъ своихъ въ этомъ сомнѣніяхъ, явились рѣшительными ея сторонниками.

Ученіе о государствѣ, какъ о волеспособной личности, наиболѣе развили Лоренцъ Штейнъ—съ философской точки зрѣнія, и Герберъ и Лабандъ—съ юридической.

По мнѣнію Штейна, общество, состоящее изъ лицъ, само должно быть однородно съ ними и потому само должно быть личностью. Отсюда, казалось бы, слѣдуетъ, что всякое общеніе людей есть личность. Однако Штейнъ признаетъ личность исключительной принадлежностью одного только государства. Государство—личность, но не такая, какъ человѣкъ. Это высшая форма личности. Отдѣльные моменты, представляющіеся въ человѣческой личности недостаточно обособленными, въ государствѣ исполнѣ раздѣльны и самостоятельны. Сущность личности въ томъ, что она сама себя служитъ основаніемъ. Сознаніе этого, приводящее къ противоположенію личности всему ее окружающему, и составляетъ „я“ личности. Но существуя фактически во внѣшней средѣ, личность неизбѣжно опредѣляется ея условіями. Для сохраненія своей самоопредѣляющей сущности, личность должна придать опредѣленію ея внѣшней средой характеръ самоопредѣленія. Оно проявляется прежде всего въ самомъ „я“ личности и тутъ оно составляетъ волю. Затѣмъ самоопредѣленіе личности проявляется во внѣ, осуществляя содержаніе воли посредствомъ дѣйствія. Такимъ образомъ Штейнъ различаетъ въ личности три элемента: я, волю и дѣйствіе. Въ государствѣ эти элементы получаютъ обособленное бытіе: я—это монархъ; воля—это законодательство; дѣйствіе—это управленіе.

Проще и опредѣленнѣе ученіе Гербера. Личность придается, по его мнѣнію, государству юриспруденціей. Таковъ общій пріемъ юридической конструкціи общеній, дѣйствующихъ какъ одно цѣлое. Какъ личность, государство обладаетъ своеобразной силой воли—государственной властью, заключающейся въ правѣ властвовать, т.-е. въ правѣ для осуществленія заключающихся въ цѣли государства задачъ выражать обязывающую весь народъ

волю. Приписываемая государству воля получает возможность дѣйствовать только посредствомъ представительства. Въ конституціонныхъ монархіяхъ представителемъ личности государства служатъ монархъ и народное представительство.

Еще болѣе рѣшительно высказывается относительно исключительно юридической природы личности государства Лабандъ. Для него содержаніе всего понятія юридического лица сводится всецѣло и исключительно къ правоспособности. Только субъектъ воли можетъ имѣть права. Поэтому и государство, какъ юридическая личность, надѣляется самостоятельной, отличной отъ воли его членовъ, волею. Воля государства не сумма воль гражданъ, а особая властвующая надъ ними воля.

Итакъ, по господствующему въ современной литературѣ воззрѣнію, государственная власть объясняется, какъ воля государства, а воля считается придаваемой государству только юридической конструкціей государства, какъ юридической личности. Воля, какъ юридическая конструкція есть сознательная фикція въ цѣляхъ упрощенія изслѣдованія. Какъ юридическая личность и обусловленная ею воля акціонерной компаніи, такъ точно и юридическая личность и обусловленная ею приписываемая государству воля—фикція, а не реальныя явленія.

Въ результатѣ получается совершенная несообразность. Государственная власть опредѣляется, какъ воля государства; а воля эта оказывается фикціей, условіемъ юридической конструкціи государства, какъ юридического лица.

Но вѣдь въ дѣйствительности государственное властвованіе не фикція, не методологическій приѣмъ, а совокупность реальныхъ явленій, а потому и научное объясненіе понятія государственной власти должно относиться не къ фикціи юридической конструкціи, а къ властвованію, какъ къ особой группѣ реальныхъ явленій общественной жизни.

Представители составляющаго меньшинство въ современной литературѣ государственнаго права реалистическаго направленія сознаютъ это, но не находятъ пока надлежащаго изъ этого выхода. Мауренбрехеръ, Максъ Зейдель, Лингтъ, Герцфельдеръ отвергаютъ опредѣленіе государственной власти, какъ воли государства, именно вслѣдствіе полного отсутствія въ немъ всякой реальности. Мауренбрехеръ и Зейдель, основываясь на томъ, что въ большинствѣ современныхъ государствъ имѣется единоличный глава, монархъ или президентъ, опредѣляютъ государственную власть, какъ волю монарха или вообще единоличнаго главы государства. Съ ихъ точки зрѣнія государство не субъектъ власти,

а объектъ; субъектъ же—глава государства. Линггъ и Герцфельдеръ не признаютъ государства ни субъектомъ, ни объектомъ власти и очень близки къ истинѣ, говоря, что власть находится не надъ государствомъ, а въ государствахъ. Но и эти два государства не могутъ почему-то отказаться отъ объясненія явленій государственнаго властвованія дѣйствіемъ воли. У Лингга это неизвѣстно чья высшая воля. У Герцфельдера—воля того, кто можетъ свою власть принудительно осуществлять въ отношеніи ко всѣмъ живущимъ на территоріи. Но при такомъ опредѣленіи, очевидно, получается совершенно безысходный кругъ; государственная власть воля того, кто можетъ во всемъ государствахъ ее осуществлять: это ровно ничего не значить.

Вся трудность научнаго объясненія явленій государственнаго властвованія заключается въ ничѣмъ необъяснимомъ, кромѣ безсознательной привычки, стремленіи непремѣнно удерживать совершенно устарѣлый и во всѣхъ другихъ отрасляхъ знанія давно отброшенный, какъ негодный, пріемъ волевого объясненія явленій.

Уже выше были указаны общія соображенія, убѣждающія въ необходимости и въ наукѣ о государствахъ отказаться, наконецъ, отъ попытокъ волевого объясненія явленій государственнаго властвованія. Но не трудно также доказать, что и въ частности, въ примѣненіи къ явленіямъ государственной жизни, волевая гипотеза приводитъ только къ безконечнымъ и неразрѣшимымъ противорѣчіямъ.

Прежде всего, нельзя объяснить всѣхъ явленій государственнаго властвованія, какъ проявленій чьей-то единой воли. Затѣмъ, всѣхъ явленій государственнаго властвованія нельзя объяснить и вообще какъ проявленіе воли, хотя бы не единой.

Государственное властвованіе, какъ бы его ни объясняли, всѣми признается объединяющимъ началомъ, дѣлающимъ изъ государства одно цѣлое, обособляющее его отъ другихъ государствъ и общеній. Поэтому и объясняющіе государственное властвованіе, какъ дѣйствіе воли, вынуждены признать эту волю единой.

Если обратиться къ исторической дѣйствительности, то сразу будетъ ясна невозможность объяснить явленія государственнаго властвованія, какъ дѣйствія единой воли. Развитіе государственной жизни создается не чьей-либо единой волей, а какъ результатъ непрерывной взаимной борьбы разнообразныхъ интересовъ и силъ, составляющихъ содержаніе общественной жизни. И при томъ борьба идетъ не только между общими и частными интересами, но и изъ-за того, какъ опредѣлить общіе интересы. Такая борьба—необходимое условіе жизни, развитія. И это вовсе

не болѣзненное явленіе, а нормальное. Живое, активное участіе въ политической жизни возможно широкаго и разнороднаго круга лицъ усиливаетъ государственное самосознаніе народа и потому дѣлаетъ государственное единство болѣе крѣпкимъ, устойчивымъ.

Намъ, можетъ быть, возразятъ, что такова историческая точка зрѣнія, а не юридическая: съ юридической же точки зрѣнія въ государствѣ будто бы всегда властвуетъ безраздѣльно одна и та же единая воля. Но даже если оставить безъ вниманія историческое развитіе государства, что едва ли возможно при дѣйствительно научномъ объясненіи явленій государственнаго властвованія, и разсматривать государство исключительно съ юридико-догматической точки зрѣнія, то все-таки окажется невозможнымъ объяснить государственное властвованіе, какъ господство единой воли.

Если бы все государственное властвованіе было дѣйствіемъ единой воли, всѣ осуществляющія это властвованіе установленія должны бы были быть устроены такъ, чтобы выражать эту единую волю. Между тѣмъ въ дѣйствительности очень часто государственнымъ установленіямъ придается намѣренно такой составъ, строй и порядокъ дѣйствія, чтобы парализовать ими проявленіе въ дѣйствіяхъ установленій всегда единой воли.

Таковъ, напримѣръ, господствовавшій въ демократіяхъ древности и во многихъ республикахъ средневѣковыхъ порядковъ назначенія должностныхъ лицъ по жребію. Таковы различныя усложненія порядка выборовъ, какими парализуется возможность вліянія одной опредѣленной воли на исходъ выборовъ. Напр., въ Венеціи избраніе дожа производилось слѣдующимъ образомъ. Изъ общаго числа дворянъ, коихъ было до 1600, выдѣлялось по жребію 30, изъ нихъ, также по жребію, назначалось 21, остальные 9 выбирали 40, эти 40—12, эти 12—25, эти 25—9, эти 9—45, эти 45—11 и эти 11—41, которые, вмѣстѣ съ 21, назначеннымъ по жребію, и производили избраніе дожа. Но и тутъ придавалось большое вліяніе случаю. Каждый избиратель предлагалъ своего кандидата. Бюллетени съ именами кандидатовъ бросались въ урну, откуда вынимались по жребію и въ такомъ порядкѣ подвергались голосованію означенные на нихъ кандидаты. Тотъ, кто первый получалъ при этомъ большинство голосовъ, считался избраннымъ, и голосованіе остальныхъ болѣе не производилось.

Въ Бременѣ члены сената, высшаго въ этой республикѣ установленія, выбираются такъ, что избиратели по жребію дѣлятся на 5 группъ. Каждая группа избираетъ 3 кандидатовъ

и одного выборщика. Пять этих выборщиков вмѣстѣ съ еще пятью выборщиками, избранными сенатомъ, избираютъ изъ 15 кандидатовъ трехъ, изъ которыхъ затѣмъ всѣ граждане вмѣстѣ выбираютъ одного.

Въ Швейцаріи въ послѣднее время въ нѣсколькихъ кантонахъ установилась система пропорціональных выборовъ, устраняющая исключительное представительство большинства и обеспечивающая пропорціональное ихъ численности представительство различныхъ партій.

Въ другихъ государствахъ, гдѣ не введены пропорціональные выборы, вслѣдствіе неравенства распредѣленія партій по разнымъ округамъ, исходъ выборовъ и составъ народнаго представительства опредѣляется въ значительной степени случайными очертаніями округовъ. Если большинство будетъ сплочено въ одной части государства, оно можетъ получить меньше представителей, чѣмъ меньшинство, равномерно распредѣленное между большимъ числомъ округовъ, если только меньшинство по общей численности не менѣе $\frac{1}{3}$ большинства.

Точно такъ же и устройствомъ государства нерѣдко намѣренно предупреждается возможность преобладанія одной какой-либо воли. Такое значеніе имѣетъ двухпалатная система устройства народнаго представительства, въ особенности, когда обѣ палаты выборныя. Тутъ уже прямо устанавливается искусственное раздвоеніе воли законодательнаго установленія. Такъ во Франціи депутаты избираются непосредственно всеобщей подачей голосовъ, а сенаторы — особыми избирательными коллегіями, состоящими изъ членовъ генеральныхъ, окружныхъ и муниципальных совѣтовъ и депутатовъ, избранныхъ отъ даннаго департамента. Такъ какъ во Франціи и члены всѣхъ мѣстныхъ совѣтовъ избираются всеобщей подачей голосовъ, то и сенаторы, и депутаты выбираются одной и той же массой избирателей. Только порядокъ выборовъ различный. Въ Бразиліи члены обѣихъ палатъ избираются по конституціи 1891 года одними и тѣми же избирателями и однимъ и тѣмъ же порядкомъ. Въ Норвегіи всѣ избранные народомъ представители, стортингъ, выбираютъ изъ своей среды одну четвертую часть, составляющую одельстингъ, а остальные три четверти составляютъ фюлькстингъ.

Той же цѣли дробленія воли служить и установленіе различнаго порядка разрѣшенія разныхъ дѣлъ однимъ и тѣмъ же установленіемъ. Во Франціи изданіе обыкновенныхъ и конституціонныхъ законовъ ввѣрено одинаково національному собранію, но проекты обыкновенныхъ законовъ обсуждаются каждой па-

лятой отдѣльно; проекты же конституціонныхъ законовъ — общими палатами совмѣстно.

Не только составъ, устройство и порядокъ дѣятельности государственныхъ установленій, но и ихъ взаимное соотношеніе также совершенно не согласуются съ объясненіемъ государственнаго властвованія, какъ проявленія единой воли.

Прежде всего этому противорѣчитъ изданіе законовъ по соглашенію монарха съ парламентомъ. Герберъ, замѣтивъ это, утверждалъ, что парламентъ своимъ участіемъ въ законодательствѣ только обеспечиваетъ согласное съ дѣйствующимъ правомъ и голосомъ народа осуществленіе всецѣло принадлежащей монарху законодательной власти, не объяснивъ, какъ на дѣлѣ достигается это обезпеченіе. Лабандъ говоритъ, что парламентъ только устанавливаетъ содержаніе закона, а издаетъ его одинъ монархъ. Для установленія содержанія закона не требуется акта власти, поэтому единство властвующей воли монарха остается неприкосновеннымъ и при конституціонномъ строѣ.

Однако, вопросъ не разрѣшается такъ просто. Конечно, для выработки предполагаемаго содержанія закона не требуется участія во власти, но именно поэтому это доступно не только народному представительству, а и всякому частному лицу, желающему этимъ заняться. И въ абсолютной монархіи всякій можетъ этимъ заняться. Но въ чемъ же тогда различіе самодержавія и конституціонализма? Ограниченіе участія народнаго представительства въ законодательствѣ одной только выработкой предполагаемаго содержанія закона очевидно неправильно: зачѣмъ бы было выбирать народныхъ представителей, если и такъ всѣ граждане могутъ дѣлать то же самое.

Еллинекъ исправляетъ формулу Лабанда такъ, что признаетъ за парламентомъ право давать согласіе на изданіе закона опредѣленнаго содержанія. Парламентъ, слѣдовательно, и по Еллинеку не участвуетъ самъ въ изданіи закона, а только согласіе его необходимо для возможности изданія закона монархомъ. При этомъ Еллинекъ сравниваетъ парламентъ съ тьюторомъ, дающимъ согласіе, монарха съ пупиломъ, совершающимъ сдѣлки съ согласія тьютора. Это сравненіе какъ нельзя болѣе неудачно. Невозможно говорить о томъ, чтобы, хотя бы и конституціонный, монархъ стоялъ въ отношеніи къ парламенту въ такомъ же положеніи, какъ опекаемый къ опеуну. Парламенту, конечно, никакой опеки надъ монархомъ не принадлежитъ. И дѣло тутъ не въ одномъ только неудачномъ выборѣ примѣра. Удачнаго примѣра для такого сравненія и нельзя вовсе найти, такъ какъ

согласіе отличается отъ соглашенія именно тѣмъ, что предполагаетъ не соотношеніе двухъ равноправныхъ воль, а высшую волю, которой подчинена другая, могущая совершать юридически дѣйствительныя дѣйствія только съ ея согласія. Монархъ же ни въ какомъ отношеніи не подчиненъ парламенту, какъ лицо безусловно безотвѣтственное. Согласіе всегда есть воздѣйствіе на чужую сдѣлку, въ которой дающій согласіе не участвуетъ и самыя послѣдствія сдѣлки его вовсе не касаются. Между тѣмъ нельзя сказать, чтобы дѣйствіе изданнаго закона не касалось народнаго представительства. Скорѣе это можно сказать о монархѣ, юридически безотвѣтственномъ и потому подчиняющемся закону лишь въ силу нравственного долга или соображеній благоразумія. Къ тому же рѣшительное большинство законовъ ничего не говоритъ о правахъ и обязанностяхъ монарха. Напротивъ, нѣтъ закона, который бы такъ или иначе не касался правъ и обязанностей народа, представляемаго парламентомъ, и для подданныхъ всѣ законы юридически обязательны. Поэтому никакъ нельзя признать участіе народнаго представительства въ законодательствѣ какъ въ чужомъ для него дѣлѣ. Скорѣе, напротивъ, дѣйствіе монарха по утвержденію законовъ можно признать согласіемъ на чужое дѣйствіе, особенно въ Англіи, гдѣ монарху не предоставлено даже право законодательнаго почина.

Участіе палатъ въ законодательствѣ и потому еще не можетъ быть подведено подъ понятіе простого согласія на чужое дѣйствіе, что палаты имѣютъ право законодательнаго почина и активнаго участія въ обсужденіи подробностей содержанія и формы закона, съ правомъ измѣнять и дополнять законопроектъ. Какое же это согласіе? Какъ можно ограничивать участіе парламента въ изданіи закона однимъ согласіемъ, когда законы издаются часто по почину парламента, цѣликомъ вырабатываются по содержанію и формѣ имъ же, а дѣйствіе монарха выражается однимъ утвержденіемъ исполнѣ готоваго законопроекта.

Кромѣ взаимнаго отношенія монарха и парламента, совершенно необъяснимо при пониманіи государственной власти, какъ единой воли, и то положеніе, какое занимаютъ органы мѣстнаго самоуправленія. Они такъ рѣзко отличаются своею самостоятельностью отъ правительственныхъ установленій, что долгое время не признавали ихъ органами государственнаго управленія, а видѣли въ нихъ, въ противоположность правительственнымъ установленіямъ, органы общества. Исслѣдованія Гнейста и Штейна доказали ошибочность такого взгляда. Теперь старая общественная теорія самоуправленія смѣнилась

государственной, признающей органы самоуправления органами того же государственного управления. Но признать органы самоуправления органами единой воли государства, той самой воли, которая проявляется въ дѣятельности правительственныхъ установлений, рѣшительно невозможно, такъ какъ при этомъ, конечно, не могло бы быть у самоуправления никакой самостоятельности, не могло бы быть столкновений между самоуправленіемъ и органами правительства, разрѣшаемыхъ въ сущности судебнымъ порядкомъ.

Сознаніе несостоятельности объясненія государственнаго владѣнія, какъ проявленіе единой воли, уже начинаетъ мало-по-малу проникать въ новѣйшую литературу государственнаго права. Косвеннымъ образомъ это выражается въ ученіяхъ Гирке и Прейса, хотя и видящихъ въ государствѣ личность, но личность особаго рода, — личность, представляющую въ себѣ сочетаніе единства съ множествомъ. Еще дальше идутъ и прямѣе выражаютъ невозможность объяснить государственное владѣніе, какъ проявленіе единой воли, Іерингъ, Генель, Бирлингъ и, въ особенности, Бернатцкиъ.

Іерингъ считаетъ прототиномъ государства *societas* и признаетъ государство и *societas* однородными во всѣхъ ихъ основныхъ чертахъ. Но *societas* не личность, не носитель единой воли, а отношеніе, предполагающее нѣсколько воль. Генель признаетъ государство юридическимъ лицомъ только во внѣшнихъ его отношеніяхъ, главнымъ образомъ въ его гражданско-правовыхъ отношеніяхъ. Во внутренней же своей организаціи государство представляется ему отношеніемъ многихъ взаимодействующихъ воль. Бирлингъ признаетъ государство юридическимъ отношеніемъ; признаніе же государства личностью, самостоятельнымъ субъектомъ правъ, считаетъ только фикціей. Бернатцкиъ признаетъ государство юридическимъ лицомъ, но утверждаетъ, что единство личности не предполагаетъ единства ея воли, а только цѣли. Это положеніе Бернатцкиъ выводитъ изъ утилитарной теоріи права Іеринга. Отличительный признакъ юридического лица — способность имѣть права. Поэтому понятіе лица всецѣло зависитъ отъ понятія субъективнаго права. Когда содержаніемъ права считали волю, а не интересъ, тогда, конечно, и необходимою принадлежностью юридического лица признавалась воля. Если же держаться ученія Іеринга, замѣнившего въ понятіи права волю — интересомъ, мы должны признать, что правоспособнымъ можетъ быть и тотъ, кто не имѣетъ воли, а только интересъ. Слѣдовательно и юридическое лицо, и, въ частности, государ-

ство, не должно быть непременно субъектом единой воли. И независимо от этого, по мнѣнію Бернатцка, ученіе объ единой волѣ именно въ примѣненіи къ конструкціи юридическаго лица приводитъ къ абсурднымъ выводамъ. Во-первыхъ, если субъектъ права—субъектъ воли, опредѣляющей судьбу этого права,—тогда всѣ отдѣльные люди, являющіеся органами юридическаго лица, оказались бы субъектами правъ, принадлежащихъ юридическому лицу. Хотя бы конституція и придавала волѣ такихъ органовъ значеніе воли юридическаго лица, неустранимымъ все-таки фактомъ остается, что психическій процессъ, называемый „волею“, совершается всегда въ головѣ отдѣльныхъ людей. Но, что еще важнѣе, воли этихъ различныхъ органовъ могутъ другъ другу противорѣчить. Законы могутъ противорѣчить конституціи, указы—законамъ и т. д. И далеко не всегда имѣется средство привести ихъ къ соглашенію. Съ особенною рѣзкостью это отсутствіе единства воли государственныхъ установленій выражается въ институтѣ пререканій о подсудности. Тутъ два органа вступаютъ другъ съ другомъ въ формальную судебную тяжбу, разрѣшаемую третьимъ органомъ. Чтобы объяснить возможность этого, необходимо признать эти органы выразителями разныхъ воль. Иначе споръ судебный между ними былъ бы невозможенъ. Необходимость признать особность воли отдѣльныхъ государственныхъ установленій доказывается также и недопустимостью въ гражданскомъ процессѣ зачета, компенсаціи различныхъ *stationes fisci*. Все это приводитъ Бернатцка къ признанію въ государствѣ не одной, а нѣсколькихъ воль.

Все это показываетъ, что невозможность объяснить государственное властвованіе, какъ проявленіе единой воли, все болѣе и болѣе сознается современными представителями науки о государствѣ. Но явленія государственнаго властвованія не поддаются объясненію не только, какъ проявленіе единой воли, но и вообще, какъ проявленіе воли. Среди разнообразныхъ явленій властвованія есть вовсе не акты воли, да и въ цѣломъ властвованіе не всегда представляется проявленіемъ воли.

Моментъ воли ярче всего проявляется въ законодательствѣ. Для судебного постановленія требуется умозаключеніе, а не актъ воли. Дѣйствія управленія часто сводятся къ чисто пассивному исполненію закона, указа, распоряженія, судебного рѣшенія. Но изданіе закона всегда и непременно предполагаетъ актъ воли. Законодательное постановленіе немислимо иначе, какъ актъ воли. Поэтому, если бы государственное властвованіе было дѣйствительно проявленіемъ воли, законодательство должно бы составлять основ-

ную и необходимую принадлежность государства. Без законодательства не могло бы существовать государство. Между тѣмъ, на дѣлѣ мы видимъ иное. Именно, безъ законодательства существовали государства. Законодательство появляется сравнительно поздно, на высшихъ ступеняхъ культуры. Первоначально всѣ отношенія въ государствѣ опредѣляются обычаями и судебной практикой. Древніе цари являлись, прежде всего, судьями, а не законодателями, и въ первичномъ обществѣ совершенно отсутствовало представленіе о возможности произвольно измѣнять установленныя начала права. Первоначальной формой проявленія государственнаго властвованія было судебное рѣшеніе, а не законъ.

Но, можетъ быть, отсутствіе законодательства въ первобытномъ обществѣ только признакъ слабого развитія въ немъ государственнаго начала? Однако, если обратить вниманіе на условія, какими обставлено дѣйствіе власти въ современныхъ государствахъ, то увидимъ, что „законность“ вовсе не приводитъ къ безусловному господству во всемъ воли законодателя.

Законъ, по содержанію своему, юридическая норма, общая или частная, но непремѣнно абстрактная, а не конкретная. Это обусловлено дѣйствіемъ закона только на будущее время. Хотя бы на дѣлѣ оказался всего одинъ случай, предусмотрѣнный закономъ, но такъ какъ законъ предусматриваетъ его только, какъ предполагаемый, будущій, онъ можетъ дать только абстрактное опредѣленіе его признаковъ, а не конкретное на него указаніе. Конкретное нельзя опредѣлить, а можно лишь указать. Будущее же, предполагаемое, нельзя указать, а можно только опредѣлить. Законъ, имѣющій въ виду всегда будущее, предполагаемое, по необходимости абстрактенъ.

Абстрактный характеръ закона опредѣляетъ условія дѣйствія закона такъ, что господствомъ закона лишь весьма условно обезпечивается господство дѣйствительной воли законодателя. Примѣненіе абстрактныхъ правилъ къ конкретнымъ случаямъ совершается не само собой: оно требуетъ участія сознательной дѣятельности людей, толкующихъ ихъ. Истолкователь закона—необходимый посредникъ между закономъ и подлежащими его дѣйствию конкретными случаями и, конечно, личные качества толкователя, его убѣжденія, вѣрованія, интересы, не могутъ не отразиться на устанавливаемомъ имъ толкованіи. Безусловное и исключительное господство воли законодателя достижимо только при условіи предоставленія самому законодательному органу примѣненія и толкованія законовъ. Но, какъ общее правило, это практически неосуществимо. Невозможно одному центральному установленію на

всемъ пространствѣ государственной территоріи разрѣшать всѣ случаи примѣненія закона. Установленное, въ видѣ исключенія, для нѣкоторыхъ только случаевъ примѣненія закона, такое право аутентическаго толкованія совершенно бы подрывало начало законности, придавая въ этихъ случаяхъ закону обратное дѣйствіе. Воля законодательнаго органа, какъ и всякая воля, измѣнчива, и потому осуществленіе имъ толкованія закона въ конкретныхъ случаяхъ примѣненія вело бы неизбежно къ изыятію этихъ случаевъ изъ дѣйствія закона.

Для обезпеченія законности, т.-е. устойчивой силы дѣйствія законовъ, и при томъ только на будущее время, необходимо предоставить всѣ случаи примѣненія и толкованія законовъ органамъ, не имѣющимъ права измѣнять законы. Но изъ отсутствія у нихъ такого права никакъ не слѣдуетъ, чтобы на дѣлѣ примѣненіе закона сводилось къ механическому пассивному исполненію велѣній законодателя. Этому препятствуетъ, во-первыхъ, сложность конкретныхъ случаевъ примѣненія законовъ, вслѣдствіе которой большинство ихъ нельзя разрѣшить на основаніи одного опредѣленнаго велѣнія закона, а приходится примѣнять совокупность многихъ разнообразныхъ постановленій законодательства, согласуя ихъ между собой, конструируя изъ нихъ цѣльную систематическую регулировку даннаго юридическаго отношенія. Какъ именно будетъ сдѣлана эта конструкція, зависитъ не только отъ содержанія существующихъ законодательныхъ постановленій, но и отъ того, какъ къ ней отнесутся примѣнители закона. Всегда разновременное и пестрое по своему содержанію законодательство никогда не даетъ само законченной, полной, послѣдовательной конструкціи регулируемыхъ имъ отношеній. Во-вторыхъ, такъ какъ законъ примѣняютъ живые люди, имѣющіе свои религіозныя вѣрованія, свои нравственныя убѣжденія, свои понятія о правѣ, свои интересы, все это не можетъ не вліять на то, какъ они станутъ понимать законы и примѣнять ихъ на дѣлѣ. Дѣйствіе закона опредѣлится поэтому не одной только волей законодателя, а, такъ сказать, равнодѣйствующей этой воли и того противодѣйствія, какое она встрѣчаетъ со стороны примѣнителей закона. Воля законодателя, въ своемъ практическомъ примѣненіи, какъ бы преломляется, проходя черезъ сознаніе примѣняющихъ законъ, и потому уклоняется нѣсколько отъ своего первоначальнаго направленія. И это вовсе не необходимое только зло, а положительное, несомнѣнное благо. Только благодаря такому преломленію воли законодателя въ общественномъ сознаніи законность и отличается отъ произвола деспотизма, только благодаря этому законность служитъ обезпеченіемъ права,

свободы. Если законность понимать просто, какъ безусловное господство воли властвующаго, выраженной въ формѣ общихъ правилъ закона, между „законнымъ“ и „произвольнымъ“ порядкомъ нельзя указать никакой существенной разницы. Съ этой точки зрѣнія совершенно правъ Шарль Контъ, находящій смѣшнымъ обычное превознесеніе такъ понимаемаго законнаго порядка. Можно, говоритъ онъ, внести правильность и однообразіе и въ грабежъ, но ограбленнымъ отъ этого не будетъ легче. Если овцеводъ опредѣлитъ напередъ точно сроки и порядокъ стрижки овецъ, онѣ будутъ подчинены законному порядку, но не станутъ отъ того свободнѣе. Если бы для того, чтобы освободить народъ, было достаточно подчинить его лишь напередъ опредѣленнымъ правиламъ, всякое правительство, и наименѣе уступчивое, могло бы установить свободу, ничего не теряя въ своей власти.

Въ дѣйствительности, однако, установленіе законности всегда чувствуется, какъ стѣсненіе произвола властвующихъ, посредствомъ того вліянія, какое оказываетъ на практическое примѣненіе законовъ общественное сознаніе чрезъ посредство примѣняющихъ законы дѣятелей.

Независимо отъ всего этого, нельзя не указать, что и въ современныхъ государствахъ нельзя свести всѣхъ проявленій властвованія къ дѣйствию воли, къ велѣніямъ властвующихъ. Подчиненіе подданныхъ государственному властвованію не ограничивается и не исчерпывается однимъ пассивнымъ исполненіемъ велѣній правительства. Велѣніямъ правительства подчиняются пассивно не одни граждане, а всякій, хотя бы случайно и временно подпадающій власти государства: и иностранецъ, пребывающій на его территоріи, и обыватель непріятельской территоріи, подвергшейся военному занятію. Подчиненіе гражданъ государству существенно отличается отъ случайнаго подчиненія его велѣніямъ иностранцевъ. Гражданинъ остается подчиненнымъ государственному властвованію и тогда, когда никакихъ велѣній органовъ государственнаго властвованія къ нему не можетъ быть предъявлено. Зависимость гражданина отъ государства, подчиненіе ему, содержитъ въ себѣ нѣчто большее простого пассивнаго исполненія велѣній органовъ власти. Находясь за границей, внѣ предѣловъ дѣйствія органовъ нашей отечественной власти, мы не выходимъ въ силу этого изъ-подъ ея господства. Точно такъ же и въ критическія минуты жизни государства, когда существующіе органы власти находятся въ полномъ безсиліи и весь государственный порядокъ въ совершенномъ распаденіи, не всегда наступаетъ вмѣстѣ и гибель государства. Исторія представляетъ не мало примѣровъ того, что при

полномъ разложеніи государственнаго строя въ гражданахъ сохранялось живое сознаніе ихъ государственнаго единства, ихъ зависимости отъ государства, и народъ, непобуждаемый ни чьими велѣніями, напрягалъ свои силы и цѣною тяжелыхъ жертвъ спасалъ государство, возрождая его къ новой жизни. Стоитъ только припомнить наше смутное время.

Да и въ обыкновенныхъ условіяхъ нормальной государственной жизни граждане не ограничиваются однимъ пассивнымъ исполненіемъ велѣній правительства. Ихъ связь съ государствомъ этимъ не исчерпывается; они даютъ государству гораздо больше; они сами идутъ навстрѣчу его потребностямъ, его нуждамъ; активно и по собственному почину поддерживаютъ его могущество, содѣйствуютъ его развитію; во всемъ этомъ видятъ свой гражданскій долгъ, а не въ одномъ исполненіи того, что имъ приказуютъ органы правительства. Гражданинъ выполняетъ свой долгъ подчиненія государству не только, когда исполняетъ велѣніе правительства, но точно такъ же, если еще не больше и полнѣе, когда стремится разяснить и предупредить ошибки или злоупотребленія правителей. Власть государства надъ нами выражается не въ одномъ принужденіи насъ къ повиновенію, а также въ требованіи осуществлять функціи властвованія. Обязанность гражданина не въ томъ только, чтобы повиноваться, а въ томъ, чтобы при однихъ условіяхъ—повиноваться, при другихъ—повелѣвать. Не только подчиняющійся судебному постановленію, распоряженію, указу, закону, но и сами судьи, администраторы, законодатели, осуществляя эти функціи властвованія, исполняютъ тѣмъ обязанность, возлагаемую на нихъ зависимостью отъ государства. Политическія теоріи древности такъ и смотрѣли на участіе въ осуществленіи функцій властвованія, какъ на обязанность, налагаемую принадлежностью къ государству. Аристотель въ Политикѣ (кн. III, гл. 5) признаетъ естественнымъ, „чтобы каждый по очереди былъ обязанъ извѣстное время отправлять какую-либо общественную должность, а потомъ пусть кто-нибудь другой такъ же заботится объ его благѣ, какъ онъ, будучи облеченъ властью, самъ прежде заботился о благѣ другихъ“, и иронизируетъ надъ общимъ стремленіемъ людей къ властвованію: можно подумать, что всѣ больны, а занятіе должности даетъ исцѣленіе недуга.

При такомъ взглядѣ на дѣло властвующіе представляются, конечно, не стоящими надъ государствомъ, а входящими въ его составъ, такъ какъ находятся въ отношеніи взаимной зависимости со всѣмъ государствомъ. Въ этой взаимной зависимости, слѣдовательно, въ государственномъ общеніи и основа всего властвованія.

Въ отвѣтъ на всѣ изложенные доводы, пожалуй, скажутъ, что если воздѣйствіе государства и сказывается въ формахъ, не могущихъ быть сведенными къ велѣніямъ и вообще къ проявленіямъ воли, то воздѣйствіе это во всякомъ случаѣ не властвованіе. Самое понятіе власти предполагаетъ непременно дѣйствіе воли. Подобныя ссылки на „самое понятіе“ власти едва ли, однако, могутъ служить основаніемъ для разрѣшенія вопроса, что такое власть? Конечно, если властвованіе опредѣлить какъ воздѣйствіе воли, властвованіе безъ воли окажется немыслимымъ. Но вопросъ весь въ томъ и заключается, можно ли такъ опредѣлить понятіе власти.

Понятіе власти не принадлежитъ къ числу понятій, образующихся путемъ простаго отвлеченія отъ однородной группы наблюдаемыхъ явленій. Непосредственнымъ предметомъ наблюденія служатъ не государственныя власти, а явленія государственнаго властвованія. Наблюдая жизнь людей въ составѣ государствъ, мы видимъ, что во многомъ она опредѣляется ихъ принадлежностью къ данному государству, что люди зависятъ отъ государства, что государство подчиняетъ ихъ себѣ. Такъ какъ производящія причины явленій мы представляемъ вообще, какъ силы, то и причину, производящую явленія государственнаго властвованія, мы мыслимъ, какъ особую силу, называя ее государственною властью. Слѣдовательно, государственная власть есть понятіе, обозначающее не однородную группу явленій, а предполагаемую ихъ причину.

Силы, производящія явленія, не поддаются непосредственному наблюденію. Мы заключаемъ о нихъ лишь по свойствамъ производимыхъ ими явленій. Содержаніе понятій силы не дается само собой, не опредѣляется непосредственно наблюденіемъ, а получается, какъ выводъ изъ ученія и объясненія явленій. Тяготѣніе, свѣтъ, электричество и т. п. — слова, обозначающія неизвѣстныя намъ причины соответствующихъ явленій. Изъ „самаго понятія“ свѣта никакъ нельзя заключить о существованіи темныхъ лучей, и, однако, такіе невидимые лучи существуютъ. Въ обыденномъ словоупотребленіи съ понятіемъ свѣта соединяется всегда представленіе о свѣтломъ, видимомъ, но это оказывается лишь плодомъ несовершеннаго, неполнаго наведенія и не можетъ служить научнымъ основаніемъ для отрицанія существованія темныхъ лучей, т.-е. не вызывающихъ зрительныхъ ощущеній, а дѣйствующихъ химически. То же самое должно сказать и о понятіи государственной власти. Власть — это только условное выраженіе для обозначенія причины явленій государственнаго властвованія. Что такое власть, это можно вывести только объясненіемъ общихъ свойствъ этихъ явленій, и наукой можетъ

быть принята только гипотеза, объясняющая все разнообразіе явленій властвованія. Волевая теорія не удовлетворяетъ этому основному условію. Она не даетъ объясненія всѣхъ явленій государственнаго властвованія, съ нѣкоторыми изъ нихъ она находится въ прямомъ противорѣчій, и потому она должна быть отвергнута.

Въ возможности отвергнуть эту гипотезу тѣмъ менѣе можетъ быть сомнѣній, что и вообще, а не только въ примѣненіи къ государственному властвованію, нельзя отождествлять власть съ волею. Прежде всего, воля не есть еще сама по себѣ власть. Не всякая воля властвуетъ. Воля бываетъ безсильная, безвластная. Власть приходитъ къ волѣ извнѣ, придается ей чѣмъ-то другимъ, въ самой волѣ не заключающимся. Воля стремится къ власти, получаетъ и теряетъ ее. Власть не воля, а объектъ воли.

Съ другой стороны, и властвованіе не предполагаетъ необходимо наличности воли. Если взять самый простой примѣръ— властвованіе одного человѣка надъ другимъ — оно возможно помимо и даже противъ воли властвующаго. Властвующій надъ другими въ силу обаянія святости, гениальнаго ума, художественнаго дара, чарующей красоты, властвуетъ часто надъ ними, не думая вовсе о томъ, иногда даже прямо того не желая. Отъ поклоненія подчинившихся такому обаянію не отдѣлаться и тогда, когда оно доучаетъ. Аскетъ, свершающій свой подвигъ умерщвленія плоти, отреченія отъ міра, не ищетъ, конечно, власти надъ людьми, и, однако, очень часто получаетъ, именно въ силу своей святости, великую власть надъ вѣрующими. Возлюбленная рыцаря Тогенбурга, въ извѣстной балладѣ Шиллера, поступившая въ монашество, не желала надъ нимъ властвовать, однако онъ всю жизнь отдалъ одному ожиданію, „чтобъ у милой стукнуло окно, чтобъ прекрасная явилась“. Татьяна тогда только и властвуетъ надъ Онегинымъ, когда

„Она его не замѣчаетъ,
Какъ онъ ни бейся, хотъ умри“.

Затѣмъ, властвованіе никогда не исчерпывается одними велѣніями властвующаго. Подчиняющійся чужой власти самъ идетъ навстрѣчу, заискиваетъ, угождаетъ, предугадываетъ и предупреждаетъ желанія. Для подчиняющагося одинаковое значеніе имѣетъ и дѣйствительная воля властвующаго, и только воображаемая имъ.

Такимъ образомъ, понятіе власти ни въ чемъ не совпадаетъ съ понятіемъ воли. Бываетъ, что властвуетъ надъ человѣкомъ воля, но далеко не всякое властвованіе предполагаетъ со стороны

властвующаго направленную на то волю. Этимъ объясняется возможность властвованія надъ людьми ложныхъ боговъ. Для фанатика ложной религіи власть надъ нимъ его несуществующаго бога не дѣлается отъ того нисколько менѣе сильной. И даже нѣтъ необходимости, чтобы этотъ богъ представлялся ему надѣленнымъ волею. Богъ Аристотеля, буддистовъ, неоплатониковъ не имѣетъ воли и все-таки властвуетъ надъ поклоняющимся ему. Точно такъ же властвуютъ надъ людьми представленія о многомъ, не могущемъ вовсе быть причастнымъ какой-либо волѣ, напр., страхъ болѣзни, грозящаго бѣдствія надъ мнительными людьми. Такую власть получаютъ иногда надъ маніаками совершенно отвлеченныя идеи.

Все это доказываетъ, что властвованіе не предполагаетъ непременно властвующую волю. Властвованіе предполагаетъ вообще сознаніе не со стороны властвующаго, а только со стороны подвластнаго. Все, отъ чего человѣкъ сознаетъ себя зависимымъ, властвуетъ надъ нимъ, все равно, имѣетъ ли или даже можетъ ли имѣть волю, мало того, независимо отъ того, существуетъ ли это властвующее или нѣтъ. Для властвованія требуется только сознаніе зависимости, а не реальность ея. — Если такъ, власть есть сила, обусловленная сознаніемъ зависимости подвластнаго.

При такомъ пониманіи власти нѣтъ надобности олицетворять государство, надѣлять его волей. Если власть сила, обусловленная сознаніемъ зависимости подвластнаго, государство можетъ властвовать, не обладая ни волею, ни сознаніемъ, лишь бы люди, его составляющіе, признавали себя зависимыми отъ него.

Во всякомъ государствѣ рѣшительное большинство гражданъ сознаетъ невозможность для себя жить вѣчно внѣ своего отечества. Множество разнообразныхъ условій связываютъ человѣка съ нимъ. Единство языка, обычаевъ, культуры, родственныя и общественныя связи, чувство патріотизма, экономическія отношенія — все это для большинства дѣлаетъ жизнь возможной только въ одномъ государствѣ. Въ степени сознанія зависимости — мѣра и граница власти государства. Государственная власть — это сила, обусловленная сознаніемъ зависимости отъ государства.

§ 3. Понятіе государства.

Опредѣленіе государственной власти предполагаетъ выясненіе понятія государства.

Отличительную особенность государства, какъ особой формы человѣческаго общенія, составляетъ принудительное властво-

ваніе. Государство есть прежде всего властвованіе. Недаромъ въ международныхъ отношеніяхъ, гдѣ государства дѣйствуютъ, какъ обособленныя цѣлыя, они называются державами (*puissance*, *Macht*). Этотъ признакъ государственнаго общенія такъ ярокъ, что стоитъ внѣ спора. Правда, въ старыхъ опредѣленіяхъ государства онъ обыкновенно опускался. Но это объясняется тѣмъ, что до настоящаго столѣтія государство отождествляли съ обществомъ. Еще Руссо договоръ, которымъ, по его мнѣнію, учреждалось государство, называлъ общественнымъ договоромъ. Общество стали отличать отъ государства только въ настоящемъ столѣтіи. Поэтому въ старыя опредѣленія государства и не заботились внести признаковъ, которыми оно отличается отъ другихъ формъ человѣческаго общества, не принимавшихся вовсе въ соображеніе. Но въ новыхъ опредѣленіяхъ государства признакъ власти всегда стоитъ на первомъ мѣстѣ, а въ существѣ дѣла онъ и прежде не возбуждалъ ни въ комъ сомнѣній.

Вопросъ лишь въ томъ, достаточно ли этотъ признакъ? Можемъ ли мы имъ однимъ отличить государство отъ всѣхъ другихъ формъ человѣческаго общенія? Въ составѣ любого государства мы находимъ общественные союзы, осуществляющіе въ отношеніи къ своимъ членамъ принудительную власть. Такова, прежде всего, семья: члены ея подчинены принудительной власти главы семьи. Таковы, далѣе, общины и другіе мѣстные союзы, осуществляющіе функціи управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и принудительную власть. Все это такъ, но власть, осуществляемая этими союзами, несамостоятельна. Глава семьи властвуетъ надъ своими домочадцами лишь настолько, насколько это допускаетъ государство. Границы и самыя формы его властвованія опредѣляются государственною властью, и потому самому власти главы семьи подчинена контролю государства. На злоупотребленія родительскою властью можно жаловаться суду, и злоупотребившій властью родитель подвергается уголовной карѣ. Точно такъ же несамостоятельно и властвованіе мѣстныхъ союзовъ, входящихъ въ составъ государства. Дѣятельность ихъ можетъ быть очень широка, ихъ власть очень значительна; но и они поставлены подъ контроль государства, предоставляющаго имъ права властвованія и наблюдающаго не только за соблюденіемъ установленныхъ закономъ предѣловъ власти, но и за тѣмъ, чтобы предоставленныя полномочія власти осуществлялись согласно указанной государствомъ цѣли. Совершенно въ иныя условія поставлено властвованіе самого государства. Никакой другой союзъ не предоставляетъ ему правъ власти, никакой другой союзъ не указываетъ ему цѣлей его дѣятельности.

Власть государства не есть кѣмъ либо другимъ предоставленная ему власть, а власть самостоятельная. Государство властвуетъ не по делегации, не по порученію другого союза, а по собственному праву, самостоятельно. Такимъ образомъ, для характеристики государства необходимо добавить, что оно представляетъ собою самостоятельное принудительное властвованіе.

Самостоятельность не предполагаетъ непременно неограниченности. Собственникъ имѣетъ самостоятельную власть надъ принадлежащимъ ему имуществомъ, но власть его, оставаясь самостоятельной, можетъ быть, и часто бываетъ, очень ограниченной. То же самое возможно и въ отношеніи къ государству. Обыкновенно государства представляютъ собою не только самостоятельное, но и неограниченное юридическое властвованіе. Таковы государства суверенныя. Но государства могутъ образовать изъ себя федеративное цѣлое—союзное государство—не переставъ и сами быть государствами, а лишившись только суверенитета, неограниченности своего властвованія. Установленіе самостоятельной союзной власти порождаетъ юридическое ограниченіе власти отдѣльныхъ государствъ, составляющихъ союзное государство. Швейцарскіе кантоны или Сѣверо-Американскіе Штаты не безграничны въ своемъ властвованіи. Извѣстныя дѣла предоставлены исключительному вѣдѣнію союзной власти, и тѣмъ самымъ установлена опредѣленная граница власти кантоновъ или штатовъ. И тѣмъ не менѣе, и кантоны, и штаты не сдѣлались лишь подчиненными областями, а остались государствами, такъ какъ въ томъ, что не включено въ сферу компетенціи союзной власти, они являются вполне самостоятельными: въ этой сферѣ они, какъ и суверенныя государства, властвуютъ по собственному праву, а не по делегации, не по уполномочію союза. Такимъ образомъ, отличительную особенность государственнаго властвованія составляетъ, какъ на это справедливо указали Лабандъ и Еллинекъ, самостоятельность, а не неограниченность, не суверенитетъ. Государства могутъ быть, и обыкновенно бываютъ, суверенными, но это не составляетъ ихъ необходимой принадлежности.

Государство не есть просто отдѣльный актъ властвованія, а состояніе (*état*) установившагося властвованія. Когда непріятель совершаетъ военное занятіе враждебной территоріи и властвуетъ въ ней силою оружія вполне самостоятельно, это еще не составляетъ государства. Военное занятіе территоріи можетъ перейти въ государственное господство, но оно съ нимъ не тождественно. О государствѣ, какъ особой формѣ человѣческаго общенія, можно говорить лишь тогда, когда властвованіе уже уста-

новилося, а не только еще устанавливается силою оружія, когда подчиненіе власти въ общемъ стоитъ уже внѣ сомнѣній и не зависитъ въ каждомъ частномъ случаѣ отъ всегда болѣе или менѣе гадательнаго исхода физическаго принужденія. Государство предполагаетъ мирный порядокъ, признанный въ цѣломъ обществомъ, составляющимъ государство. Гдѣ изъ-за власти идетъ колеблющаяся борьба, тамъ или война, или анархія, но не государство. Государственное властвованіе есть установившееся, признанное, мирное властвованіе, предполагающее монополизацію всякаго принужденія за органами государственной власти. Словомъ, государство есть самостоятельное, принудительное и мирное властвованіе.

Можно, однако, найти случай властвованія, подходящій подъ такое опредѣленіе, но не составляющій государства. Я имѣю въ виду властвованіе надъ рабами. Рабъ не субъектъ права, а объектъ, и при томъ объектъ частнаго права. Онъ то же имущество. Надъ сколькими рабами ни властвовалъ бы человѣкъ, какъ надъ своею собственностью, онъ будетъ все-таки только крупнымъ собственникомъ, а не правителемъ государства; его власть надъ рабами составляетъ содержаніе его права собственности, а не государственнаго общенія. Государственное властвованіе есть властвованіе надъ свободными людьми. Казалось бы, это такъ очевидно, что не требуетъ и особыхъ оговорокъ. Но я считаю не лишнимъ включить, по примѣру Гроція (*De jure belli ac pacis*, I, с. 1, § 14), и этотъ признакъ въ опредѣленіе государства въ виду того, что какъ-разъ въ послѣднее время, въ особенности по вопросу о происхожденіи государства, въ литературѣ, повидимому, совершенно игнорируется различіе государственнаго властвованія отъ властвованія надъ рабами.

Сведя все сказанное, мы получимъ такое опредѣленіе: Государство есть общественный союзъ свободныхъ людей съ принудительно установленнымъ мирнымъ порядкомъ посредствомъ предоставленія исключительнаго права принужденія только органамъ государства.

Заключающихся въ такомъ опредѣленіи признаковъ вполне достаточно, чтобы отличить государство отъ всякаго иного общественнаго союза. Поэтому нѣтъ надобности включать въ него, какъ это дѣлаетъ большинство публицистовъ, еще другіе признаки: указаніе на происхожденіе государства, на его цѣль, органическую природу, національный характеръ, связь съ территоріей и т. п. Дополнять опредѣленія подобными признаками было бы не только излишне, но и неудобно,—неудобно потому, что все это признаки крайне спорные. Внести ихъ въ опредѣ-

леніе значило бы напередъ предрѣшить цѣлый рядъ спорныхъ вопросовъ политической теоріи, требующихъ обстоятельнаго и внимательнаго разсмотрѣнія. Такъ, современныя государства, безъ сомнѣнія, всѣ неразрывно связаны съ опредѣленной территоріей. Но относительно государствъ далекаго прошлаго необходимость такой связи съ территоріей, по меньшей мѣрѣ, сомнительна. Во всякомъ случаѣ, это значило бы опредѣленіемъ предрѣшить въ отрицательномъ смыслѣ вопросъ о возможности допустить существованіе государственной организаціи у кочевыхъ народовъ. А между тѣмъ, даже у осѣдлыхъ народовъ первоначально территорія вовсе не имѣла того значенія въ государственныхъ отношеніяхъ, какое получила въ настоящее время. Еще въ греческихъ государствахъ нахожденіе на территоріи, имъ подвластной, не устанавливало подчиненія мѣстной власти и мѣстнымъ законамъ. Принадлежность къ государственному общенію опредѣлялась исключительно племеннымъ началомъ — происхожденіемъ. Нечего и говорить, что органическая природа государствъ, національный его характеръ и, въ особенности, его цѣли являются самыми спорными вопросами политической теоріи, и уже потому не должны находить себѣ мѣста въ опредѣленіи, первое качество котораго — объективность.

Самостоятельное принудительное властвованіе, являющееся основнымъ признакомъ государственнаго общенія, опредѣляетъ собою всѣ особенности государственнаго порядка. Такъ какъ только государство осуществляетъ самостоятельное властвованіе, то оно является въ человѣческомъ обществѣ какъ бы монополистомъ принужденія. И во внутренней жизни отдѣльныхъ государствъ и въ международныхъ отношеніяхъ принужденіе составляетъ монополию государства. Государственный порядокъ тѣмъ именно и характеризуется прежде всего, что онъ мирный порядокъ, не допускающій по общему правилу частнаго насилія или самоуправства. Для охраны своихъ правъ, для защиты себя отъ насилія чужеземцевъ, живущій въ государствѣ, долженъ обращаться къ содѣйствію органовъ государственной власти, а не къ личному принужденію. Лишь въ видѣ исключенія, въ случаяхъ крайней необходимости или необходимой обороны, допускается частное насиліе. Точно такъ же и союзы, дѣйствующіе въ предѣлахъ государства, лишены по общему правилу принудительной власти и должны въ случаѣ надобности обращаться къ содѣйствію государства. Если же за нѣкоторыми общественными союзами сохраняется право осуществлять принужденіе, границы его опредѣляются государствомъ и осуществленіе его ставится

подъ контроль государственной власти. Наконецъ, и въ международныхъ отношеніяхъ дозволеннымъ насиліемъ признается лишь насиліе, осуществляемое государствомъ въ формѣ респресалій или войны. Частное насиліе и въ международной области считается недозволеннымъ, а совершающій его признается нарушителемъ международного права и подлежитъ уголовной отвѣтственности, какъ незаконный врагъ. Такимъ образомъ, государству принадлежитъ исключительное право принужденія.

Конечно, такой порядокъ устанавливается не сразу, а постепенно, мало-по-малу, и въ историческомъ развитіи государственной жизни мы находимъ длинный рядъ переходныхъ ступеней отъ полной анархіи до установленія исключительнаго права государства на принужденіе. Въ постепенной монополизациі принужденія за государствомъ и состоитъ развитіе политической жизни. Чѣмъ прочнѣе и развитѣе государственный порядокъ, тѣмъ меньше въ немъ мѣста для самоуправства, тѣмъ лучше обезпеченъ въ немъ миръ, тѣмъ безусловнѣе господство государственной власти.

Присвоеніе государствомъ исключительнаго права принужденія представляетъ существенныя выгоды для общественной жизни. Прежде всего, это приводитъ къ значительному сокращенію случаевъ насилія. Когда каждый самъ охраняетъ силою свои интересы, охрана эта получаетъ форму борьбы, слагающейся изъ болѣе или менѣе длиннаго ряда обоюдныхъ насилій, пока она не закончится рѣшительной побѣдой одной изъ борющихся сторонъ. Принужденіе, осуществляемое государствомъ, по общему правилу, не вызываетъ сопротивленія. Превосходство силы государственной власти, въ большинствѣ случаевъ, такъ очевидно, что о сопротивленіи не можетъ быть и рѣчи. Къ тому же господство государственной власти есть установившееся, признанное господство. Ей подчиняются поэтому, въ большинствѣ случаевъ, и добровольно, по привычкѣ, или въ силу сознанія обязанности повиноваться государственному авторитету. Поэтому, во многихъ случаяхъ, гдѣ при иныхъ условіяхъ потребовалась бы долгая насильственная борьба, государственною властью дѣло разрѣшается безъ всякаго насилія.

Вслѣдствіе таковаго сокращенія случаевъ насилія, установленіе государственнаго порядка даетъ значительную экономію общественныхъ силъ. Тѣ силы, которыя бы иначе потребовались на борьбу, на отстаиваніе своихъ интересовъ силою, въ государствѣ, оставаясь свободными, обращаются на мирную производительную дѣятельность. Да и самая эта дѣятельность становится въ болѣе благоприятныя условія, разъ съ установленіемъ порядка устра-

няются грозившія прежде опасности. Является большая увѣренность въ будущемъ, открывающая широкій просторъ предпринимчивости. Мирныя отношенія дѣлаютъ болѣе легкимъ всякаго рода общенія между людьми, и тѣмъ облегчается развитіе сотрудничества.

Но еще важнѣе обусловливаемая установленіемъ государственнаго порядка переменѣна въ самомъ характерѣ принужденія. Государство, монополизуя въ свою пользу власть принужденія, тѣмъ самымъ ставится въ необходимость принуждать не только въ своемъ непосредственномъ интересѣ, но и въ чужихъ интересахъ. Общественная жизнь часто приводитъ къ такимъ столкновеніямъ, которыя не могутъ быть разрѣшены иначе, какъ силою. Разъ государство запрещаетъ принужденіе всякому другому, оно должно въ такихъ случаяхъ дѣйствовать само, хотя бы дѣло его вовсе не касалось. Иначе самоуправство неизбежно. Сила вещей заставитъ нарушить запретъ государственной власти. Слагающаяся этимъ путемъ необходимость для государства принуждать въ чужомъ интересѣ получаетъ огромное вліяніе на весь складъ принудительной дѣятельности государства. Дѣйствовать въ чужомъ интересѣ совсѣмъ не то, что дѣйствовать въ своемъ личномъ интересѣ. Дѣятельность, вызываемая собственнымъ интересомъ, опредѣляется, прежде всего, чувствомъ, а дѣятельность насильственная—даже страстью. Насиліе, осуществляемое непосредственно заинтересованнымъ дѣтелемъ, поэтому почти неизбежно переходитъ должныя границы, простирается далѣе, чѣмъ это требуется цѣлью, его вызвавшей, легко принимаетъ безъ нужды суровыя формы. Принудительная дѣятельность государства, совершаемая имъ по необходимости въ чужомъ интересѣ, не можетъ отличаться такою страстностью. Органы государства, призванные силою охранять нарушенные интересы гражданъ и общественныхъ союзовъ, дѣлаютъ это только по обязанности, и потому спокойно и безстрастно. У нихъ не можетъ быть никакого побужденія простирать принужденіе далѣе или придавать ему болѣе суровыя формы, чѣмъ это требуется для достиженія имѣющейся въ виду цѣли. Увѣренность въ успѣхѣ, сознаніе невозможности сопротивленія, придаетъ еще больше спокойствія такой дѣятельности органовъ государственной власти, и спокойствіе естественно ведетъ къ обдуманности, къ обстоятельному взвѣшиванію всѣхъ возможныхъ послѣдствій принимаемыхъ мѣръ. При этомъ естественно принимаются въ соображеніе не одни узко практическія условія, но и требованія нравственности и справедливости. И вотъ, принудительныя мѣры, такимъ образомъ, подчиняются уже не чувству, побуждающему къ насилію, и не

правиламъ только цѣлесообразности, но и началамъ права и морали. Принужденіе дисциплинируется правомъ, проникается этическими принципами, служить не грубому насилию, а высшимъ нравственнымъ идеямъ. Первоначально это сказывается только въ принудительной дѣятельности, осуществляемой государствомъ въ чужомъ интересѣ. Но рѣзкое различіе, устанавливающееся вслѣдствіе этого между различными проявленіями государственной власти, не можетъ не вызывать сознанія несправедливости принудительныхъ мѣръ, неподчиненныхъ этическимъ требованіямъ. Это наглядно обнаруживается въ различіи, проводимомъ международной практикой и общественнымъ мнѣніемъ, между обыкновенными, т.-е. посягающими на частныя блага, преступленіями и преступленіями политическими, посягающими на самое государство. Сомнѣнія въ допустимости выдачи политическихъ преступниковъ основываются, конечно, главнымъ образомъ, на сомнѣніи въ возможности справедливаго, безпристрастнаго къ нимъ отношенія потерпѣвшаго отъ нихъ государства. Усвоенный государствомъ въ однихъ случаяхъ болѣе справедливый, болѣе согласный съ нравственными началами образъ дѣйствія мало-по-малу дѣлается общимъ, распространяется на всю принудительную дѣятельность государства, все болѣе и болѣе подчиняющуюся требованіямъ справедливости, и, такимъ образомъ, грубое насилие замѣняется строго соображенными съ правилами справедливости принудительными мѣрами.

Ко всему этому надо присоединить, что государство, сосредоточивая въ своихъ рукахъ всю власть принужденія въ данномъ обществѣ, представляетъ собою могущественную силу, охраняющую за обществомъ обладаніе принадлежащей ему территоріей и всѣми связанными съ нею богатствами природы и выгодами географическаго положенія, защищающую общество отъ всякой вѣшной опасности, содѣйствующую ему въ осуществленіи разнообразныхъ задачъ общественнаго развитія. Государство является важнымъ культурнымъ факторомъ, играющимъ первенствующую, руководящую роль въ историческомъ развитіи общества.

Отдѣльные акты принужденія всегда осуществляются отдѣльными людьми—иначе и быть не можетъ. Государство, какъ цѣлое, никакихъ актовъ принужденія совершать не можетъ. Но когда отдѣльныя лица совершаютъ акты принужденія въ отношеніи къ другимъ гражданамъ, опираясь на подчиненіе, обусловленное сознаніемъ ими общей зависимости отъ государства, принужденіе получаетъ совершенно иной характеръ, существенно отличающій ихъ отъ актовъ частнаго насилия. Во-первыхъ, такіе

акты принужденія имѣютъ за собою всю ту силу, какая создается общимъ сознаниемъ зависимости отъ государства. Оуществляющій актъ принужденія въ этихъ условіяхъ опирается не на одну только свою личную силу. Всѣ сознающіе себя зависимыми отъ государства подчиняются этимъ актамъ принужденія и оказываютъ имъ поддержку, по крайней мѣрѣ нравственную, ихъ одобреніемъ, признаніемъ ихъ обязательными для всѣхъ принадлежащихъ къ государству. Уже по этому одному подобные акты принужденія получаютъ значеніе актовъ государства, такъ какъ въ нихъ проявляется дѣйствіе силы, порождаемой сознаниемъ общей зависимости отъ государства.

Во-вторыхъ, если принужденіе опирается на сознание зависимости отъ государства, это опредѣляетъ въ извѣстной степени и самое содержаніе актовъ принужденія, ихъ цѣли и условія. Они не могутъ, какъ акты личнаго насилія, опредѣляться исключительно волею принуждающаго. Для того, чтобы принуждающій могъ въ своей дѣятельности опереться на сознание подчиняющимися ихъ зависимости отъ государства, необходимо, чтобы его дѣйствія находились въ извѣстномъ соотвѣтствіи съ этимъ сознаниемъ подчиняющихся, съ тѣми представленіями, какія они имѣютъ о государствѣ, его цѣляхъ, его требованіяхъ; надо, чтобы въ сознаниі подчиняющихся дѣйствія принуждающаго или повелѣвающаго представлялись совершающимися для государства въ его интересахъ. Какъ представитель религіозной идеи вызываетъ въ вѣрующихъ подчиненіе только когда говоритъ отъ имени ихъ божества, такъ и правитель государства можетъ пользоваться властью, только дѣйствуя во имя государства, а не во имя своихъ личныхъ цѣлей. Каковы бы ни были дѣйствительные мотивы дѣятельности принуждающаго, если онъ хочетъ найти опору своимъ дѣйствіямъ въ сознаниі гражданами ихъ зависимости отъ государства, онъ, по необходимости, долженъ придать своимъ дѣйствіямъ по крайней мѣрѣ видъ дѣйствія, совершаемаго во имя государственныхъ цѣлей.

Конечно, это создаетъ нѣкоторое стѣсненіе свободы дѣйствій принуждающаго. Не всякому дѣйствію можно придать видъ дѣйствія, совершаемаго въ интересахъ государства. Поэтому и актъ принужденія, опирающійся на общее сознание зависимости отъ государства, является по необходимости выраженіемъ не односторонней воли лица, его совершающаго, а долженъ также сообразоваться и съ существующими въ данномъ обществѣ понятіями о государствѣ, условіяхъ его существованія и развитія. Такимъ образомъ, и по своему содержанію акты государственнаго принужденія оказываются обусловленными не личными интересами

принуждающихъ, а общимъ состояніемъ сознанія всѣхъ членовъ государства, и принуждающихъ и принуждаемыхъ.

Принудительный характеръ государственной власти осложняетъ значительно ея воздѣйствіе на гражданъ. Сознаніе нашей зависимости отъ государства заставляетъ насъ, во-первыхъ, дѣйствовать такъ, какъ того, по нашему убѣжденію, требуютъ, интересы государства; во-вторыхъ, это же сознаніе зависимости отъ государства заставляетъ насъ подчиняться и не противоdѣйствовать мѣрамъ принужденія, осуществляемымъ въ интересахъ государства, отъ имени государства, хотя по существу мы и не считали эти мѣры необходимыми государству. Такъ, мы повинемся закону, хотя бы и не находили его нецѣлесообразнымъ. Мы подчиняемся вступившему въ законную силу судебному рѣшенію, хотя бы и не находили въ немъ выраженія дѣйствительной справедливости. Мы исполняемъ законныя распоряженія и тогда, когда не считаемъ ихъ умѣстными и разумными. Все это для того, чтобы не нарушить мирнаго порядка въ государствѣ, отъ котораго знаемъ себя зависимыми.

Чѣмъ же объясняется, что сознаніе зависимости отъ государства заставляетъ насъ исполнять не только то, что мы сами считаемъ необходимымъ для государства, но и то, что требуютъ отъ насъ для государства и во имя государства другіе люди? Объясненіе этому найти не трудно.

Разнообразныя явленія, вызываемыя воздѣйствіемъ государственной власти, могутъ содѣйствовать и препятствовать осуществленію человѣческихъ интересовъ. Отсюда у людей естественное стремленіе воспользоваться и этой силой для осуществленія своихъ интересовъ, стараясь придать ея проявленіямъ согласное съ своими интересами направленіе. Но какъ можетъ человѣкъ подчинить эту силу служенію своимъ цѣлямъ? Конечно такъ же, какъ онъ это дѣлаетъ и въ отношеніи ко всякой другой силѣ, и въ отношеніи къ силамъ природы. Онъ вызываетъ дѣйствіе этихъ силъ тамъ, гдѣ ему это надо, гдѣ ему это выгодно, и старается парализовать ихъ дѣйствіе, когда оно противорѣчитъ его интересамъ. Чтобы вызвать дѣйствіе силы, надо создать необходимыя для того условія. Такъ, для дѣйствія механической силы надо располагать какимъ-нибудь двигателемъ и приспособленіями, съ помощью которыхъ можно вызвать ту форму движенія, какая требуется въ данномъ случаѣ. Власть основывается на сознаніи людьми ихъ зависимости отъ государства. Поэтому, чтобы вызвать по своей волѣ дѣйствіе власти, надо располагать возможностью вызывать въ людяхъ это сознаніе зависи-

мости и придавать ему то или другое содержаніе. Такою возможностью располагаетъ тотъ, кто въ глазахъ другихъ людей является лучшимъ выразителемъ и истолкователемъ того, что надъ нами властвуетъ. Такъ, если надъ человѣкомъ властвуетъ представленіе о грозящей смертью болѣзни, знахарь или врачъ, въ искусствѣ котораго убѣжденъ больной, можетъ пользоваться неограниченною надъ нимъ властью. Такъ, набожный человѣкъ, въ особенности угнетаемый раскаяніемъ въ содѣянномъ грѣхѣ, подпадаетъ власти того, кого считаетъ истолкователемъ божественной воли, посредникомъ между людьми и божествомъ. Точно такъ же сознаніе нашей зависимости отъ государства можетъ быть направлено такъ или иначе тѣмъ, кто въ нашихъ глазахъ является лучшимъ выразителемъ требованій интересовъ государственнаго общенія. Подобное значеніе пріобрѣтается людьми различными путями: успѣхомъ на войнѣ, находчивою умѣlostью въ разрѣшеніи трудныхъ общественныхъ вопросовъ, принадлежностью къ роду, издавна стоящему во главѣ государства, и т. п.

И притомъ, такимъ истолкователемъ не долженъ быть непременно одинъ человѣкъ. Напротивъ, сложность и разнообразіе отношеній, изъ которыхъ складывается государственное общеніе, естественно приводятъ къ тому, что различныя стороны государственной жизни находятъ себѣ и различныхъ истолкователей. Къ тому же, необходимо имѣть въ виду, что въ такомъ истолкователѣ нѣтъ непремѣнной надобности. Человѣкъ и самъ самостоятельно можетъ выработать себѣ представленіе объ условіяхъ государственнаго общенія. И обыкновенно подчиненіе человѣка государству опредѣляется частью имъ самимъ выработанными представленіями, частью тѣмъ, что подсказываютъ и истолковываютъ ему другіе.

Авторитетъ нашихъ согражданъ въ вопросахъ государственной жизни основывается для насъ далеко не всегда на вполнѣ сознательномъ признаніи ихъ лучшими выразителями требованій государства. Къ этому основанію приходятъ обыкновенно въ значительной степени и другія основанія. Мы нерѣдко подчиняемся человѣку просто потому, что ему подчиняются другіе, и не только потому, чтобы мы всегда считали другихъ вѣрными цѣнителями, лучшими судьями, а и потому также, что самый фактъ подчиненія другихъ уже увеличиваетъ силу этого человѣка и создаетъ увѣренность, что все такъ и сдѣлается, какъ онъ хочетъ. Поэтому наше сознаніе зависимости отъ государства заставляетъ насъ подчиняться не только тому, кто, по нашему собственному убѣжденію, является лучшимъ выразителемъ и

истолкователемъ требованій и интересовъ государства, но также, и даже чаще, тому, кому подчиняется значительнѣйшая или вліятельнѣйшая часть нашихъ согражданъ. Поэтому даже тогда, когда подчиненіе другихъ имѣетъ не политическое, а какое-нибудь другое, напр., религіозное основаніе, оно все-таки можетъ для насъ возвысить политическое значеніе данной личности.

Кромѣ того, нельзя упустить изъ вниманія, что и чисто личные качества человѣка могутъ подчинять насъ обаянію его личности. Умъ, сила, энергія, родовитость, богатство составляютъ немаловажные шансы успѣха и въ политической карьерѣ.

Таковы разнообразныя основанія, по которымъ въ нашихъ отношеніяхъ въ государству мы подчиняемся сужденію и волѣ другихъ людей: личное ихъ обаяніе, зависимость отъ нихъ значительной общественной группы, признаніе ихъ нами самими лучшими выразителями и истолкователями требованій государственнаго порядка.

Но воля такихъ лицъ не составляетъ сама государственной власти. Ихъ воля, въ силу тѣхъ или другихъ условій, получаетъ только возможность направлять такъ или иначе дѣйствіе государственной власти. Государственная власть образуетъ лишь объектъ ихъ воли; какъ сила, обусловленная сознаніемъ зависимости отъ государства, т.-е. отъ такого общественнаго союза, который своею совокупною силою охраняетъ насъ извнѣ — отъ другихъ государствъ, а внутри — отъ частныхъ насилій, обеспечивая существованіе мирнаго общественнаго порядка.

Тѣхъ, кто является въ глазахъ людей истолкователемъ и выразителемъ властвующей надъ ними идеи, обыкновенно называютъ ея представителями. Такъ, ученыхъ называютъ представителями науки, художниковъ — представителями искусства, не думая, конечно, при этомъ олицетворять науку или искусство и приписывать имъ особую волю, только выражаемую учеными или художниками. Въ этомъ смыслѣ и тѣхъ, кто представляется выразителемъ и истолкователемъ требованій государства, мы назовемъ представителями государства, безъ того, чтобы этимъ непременно присвоивалась государству властвующая надъ нами воля. Государство, какъ и наука, можетъ въ глазахъ людей имѣть своихъ представителей, не будучи надѣлено волей.

Къ пользованію государственной властью, какъ силой, могущей служить осуществленію человѣческихъ интересовъ, стремятся такъ или иначе каждый, и отдѣльныя лица, и цѣлыя общественныя группы, каждый по-своему стараясь направить дѣйствія власти. Отсюда и по поводу пользованія государствен-

ною властью, какъ по поводу пользованія всякимъ другимъ объектомъ, возникаетъ столкновение разнообразныхъ, противорѣчащихъ другъ другу, борющихся между собою интересовъ. Сознаніе такого столкновения интересовъ, такой борьбы ихъ между собою приводитъ къ потребности ихъ соглашения, къ выработкѣ началъ, которыми бы опредѣлялось ихъ разграниченіе, словомъ, къ выработкѣ юридическихъ нормъ, регулирующихъ пользованіе государственной властью.

Юридическая нормировка пользованія государственною властью приводитъ къ установленію правъ на власть и соответствующихъ имъ обязанностей повиновенія. Это вноситъ еще больше осложненія въ отношенія государственнаго властвованія. При чисто фактическихъ отношеніяхъ властвованія подчиненіе не есть обязанность, а фактъ. Я подчиняюсь въ каждый данный моментъ тому, кто почему-либо возбуждаетъ во мнѣ сознаніе зависимости. Исчезаетъ это сознаніе, прекращается и подчиненіе. Въ отношеніи же къ имѣющему право на власть подчиненіе составляетъ обязанность, обусловленную правомъ, а не фактической наличностью сознанія зависимости. Распоряженіямъ полицейскаго подчиняются не потому, чтобы его считали лучшимъ выразителемъ требованій государственнаго общенія, не потому, чтобы ему подчинялись значительныя общественныя группы, не потому, чтобы онъ пользовался особымъ личнымъ обаяніемъ, а просто потому, что за нимъ признано право на осуществленіе опредѣленныхъ функцій власти. Обязанность подчиненія его велѣніямъ поддерживается прежде всего именно сознаніемъ права, а затѣмъ угрозою наказанія или другихъ невыгодныхъ послѣдствій, связываемыхъ съ неисполненіемъ законныхъ распоряженій.

Тѣ лица, за которыми признается право распоряженія въ опредѣленномъ отношеніи властью, называются органами государственной власти. Съ точки зрѣнія общепринятаго пониманія власти это наименованіе объясняется такъ, что органы власти суть органы проявленія и выраженія составляющей власть воли. Отвергая волевою теорію власти, я не могу, конечно, такъ понимать выраженіе „органъ власти“. Но изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы я не могъ вовсе употреблять этого выраженія. Органъ не всегда обозначаетъ органъ воли. Въ первоначальномъ своемъ значеніи даже напротивъ, органъ обозначаетъ нѣчто приспособленное къ осуществленію тѣлесныхъ функцій, хотя бы безъ всякаго участія воли. Такъ говорятъ объ органахъ кровообращенія, питанія, дѣторожденія. Точно такъ же и въ примѣне-

нинъ къ общественной жизни говорить объ органахъ благотворительности, кредита, статистики, печати, не предполагая, конечно, чтобы благотворительность или кредитъ имѣли свою волю. Въ такомъ же смыслѣ, и не считая государство личностью, а государственную власть — его волей, можно говорить объ органахъ государственной власти, понимая подъ этимъ тѣхъ, за кѣмъ признано право на осуществленіе извѣстныхъ актовъ принудительной власти.

Такъ какъ то, что выполняется органомъ, называется вообще его функцией, то и тѣ акты власти, на осуществленіе которыхъ имѣетъ право данный органъ власти, также именуется функциями органа власти, а внѣ отношенія къ тому или другому отдѣльному органу, ихъ осуществляющему, они именуется и просто функциями власти, подобно тому, какъ и всѣ вообще функции, осуществляемыя отдѣльными органами живого цѣлаго, называются функциями органической жизни.

Итакъ, свѣдя воедино все сказанное, мы приходимъ къ такому заключенію. Государственная власть есть сила, обусловленная сознаниемъ зависимости отъ государства, какъ общественнаго союза, въ которомъ принудительно устанавливается мирный порядокъ. Какъ и всѣ силы, могущія служить средствомъ осуществленія человѣческихъ интересовъ, государственная власть является для людей предметомъ ихъ стремленія воспользоваться ею для своихъ цѣлей, и насколько эти стремленія разграничиваются юридическими нормами, государственная власть становится объектомъ права. Тѣ, за кѣмъ признаются права на распоряженіе властью, суть органы власти; выполняемыя этими органами дѣйствія составляютъ функции государственной власти.

Мы говоримъ все о принудительной дѣятельности государства. Но развѣ вся дѣятельность государства имѣетъ такой характеръ? Развѣ дѣятельность его не выражается также и въ попеченіи о развитіи различныхъ сторонъ общественной жизни, — попеченіи, совершенно чуждомъ элемента принудительности? Развѣ государство не строитъ церквей, не заводитъ школы, музеевъ, библиотекъ, галлерей, образцовыхъ фермъ, различныхъ выставокъ, не проявляя при этомъ никакого принужденія? На все это должно отвѣчать отрицательно: государство не можетъ дѣйствовать иначе, какъ принудительно. Если иногда, дѣйствуя, государство и не принуждаетъ непосредственно, то все-таки, дѣйствуя, оно тратитъ матеріальныя средства, всегда получаемыя имъ принудительно. Каждая мѣра государственнаго попеченія для осуществленія своего требуетъ матеріальныхъ средствъ, получаемыхъ по-

средствомъ взысканій налоговъ. Поэтому съ экономической точки зрѣнія государство признается принудительнымъ хозяйствомъ (Zwangswirtschaft).

Государство предполагаетъ не только принудительное, но вмѣстѣ съ тѣмъ и установившееся властвованіе. Только при этомъ условіи въ обществѣ установится мирный порядокъ. Иначе это будетъ состояніе войны или анархіи. Но это условіе установленности властвованія нельзя понимать въ абсолютномъ смыслѣ. Государственное властвованіе должно установиться лишь въ общемъ и въ цѣломъ. Добровольное повиновеніе должно быть общимъ правиломъ. Но въ отдѣльныхъ случаяхъ, или даже въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, государственная власть можетъ встрѣчать и противодѣйствіе, и потому опираться въ своемъ властвованіи непосредственно на силу, безъ того, чтобы этимъ уничтожался государственный порядокъ. Напротивъ, невозможностью обойтись вовсе безъ принужденія и обусловливается необходимое существованіе государствъ, какъ принудительнаго властвованія.

Точно такъ же и тотъ признакъ, что государственное властвованіе есть властвованіе надъ свободными людьми, надо понимать въ томъ смыслѣ, что властвованіе надъ одними рабами составляетъ содержаніе права собственности, а не государственнаго порядка. Но и въ государствѣ можетъ существовать рабство и различныя полусвободныя состоянія. Въ античныхъ республикахъ рабство являлось необходимымъ предположеніемъ всего государственнаго строя. Въ средневѣковомъ обществѣ крѣпостное право было также необходимымъ звеномъ сословной организаціи государства. Но тотъ, кто не свободенъ, кто подчиняется частной власти другого лица, этимъ самымъ исключается отъ участія въ государственной жизни. Непосредственными участниками государственнаго общенія являются только свободные, только тѣ, которые не заслонены отъ государственной власти властью надъ ними частныхъ лицъ. Поэтому развитіе государственной жизни всегда приводитъ къ устраненію частной зависимости населенія. Установленіе непосредственнаго участія въ государственномъ общеніи всего населенія, безъ всякихъ ограниченій и исключеній, усиливаетъ и упрочиваетъ государственную власть.

§ 4. Юридическая природа государства ¹⁾.

Государственное право имѣетъ своей задачей изученіе государства съ одной только стороны, со стороны юридической. Госу-

¹⁾ Gerber. Ueber öffentliche Rechte, 1852. Herzfelder. Gewalt und Recht. 1890. Max Seydel, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre. 1873.

дарственное право должно дать юридическую теорію государства. Такая теорія возможна и необходима, такъ какъ интересъ существованія въ обществѣ признанной и твердой власти, какъ и всякій иной отдѣльный интересъ, можетъ приходить въ столкновение съ другими интересами и потому требуетъ въ отношеніи къ нимъ разграниченія. А это приводитъ само собой къ установленію юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ организацію и регулирующихъ дѣятельность государственной власти, и къ установленію правъ и обязанностей гражданъ, какъ участниковъ государственнаго общенія.

Юридическій характеръ государственнаго общенія стоитъ внѣ спора. Существованіе юридическихъ нормъ, опредѣляющихъ государственное устройство, очевидный для всѣхъ фактъ. Повсюду государственная организація опредѣляется обычаемъ или закономъ; та или другая организація власти и ея органы такъ или иначе разграничиваютъ сталкивающіеся при этомъ интересы различныхъ составныхъ элементовъ населенія государства. Но вопросъ объ юридической конструкціи государства вызываетъ большія разногласія. Нѣтъ согласія даже въ томъ, каковъ субъектъ государственнаго властвованія и что представляетъ изъ себя государство: субъектъ, объектъ или самое отношеніе властвованія?

Аналогія съ гражданскимъ правомъ, являющимся по своей болѣе научной обработкѣ естественнымъ образцомъ для всякой юридической конструкціи, приводила и приводитъ еще иныхъ публицистовъ, впрочемъ исключительно въ Германіи, къ такой конструкціи государственнаго права, что государство признается объектомъ властвованія, а субъектомъ его считается монархъ. Этотъ взглядъ имѣетъ свои корни въ патримоніальной теоріи государства, считавшей основой государственнаго властвованія частную собственность на землю. Феодальный строй и дѣйствительно соответствовалъ этой теоріи. Въ немъ функціи управленія были какъ бы придаткомъ права собственности, и феодальный государь былъ, прежде всего, собственникомъ земли, раздаваемой имъ въ ленъ. Съ уничтоженіемъ феодальныхъ отношеній это измѣнилось, но сложившееся подъ ихъ вліяніемъ воззрѣніе на государство, какъ на объектъ властвованія, сохраняется въ нѣмецкой литературѣ и до сихъ поръ. Не только представители крайнихъ реакціонныхъ ученій начала настоящаго столѣтія Галлеръ ¹⁾ и Маурен-

¹⁾ Haller. *Restauration der Staatswissenschaft oder Theorie des natürlich geselligen Zustands der Chimäre der künstlich bürgerlichen entgegengesetzt.* 1816—1820.

брехеръ ¹⁾, но также Цёпфль ²⁾ и современный намъ профессоръ государственнаго права въ Мюнхенѣ Максъ Зейдель ³⁾ проводятъ тотъ же взглядъ. Зейдель, не обинуясь, признаетъ отношеніе монарха къ государству совершенно аналогичнымъ съ отношеніемъ собственника къ его имуществу. Если бы онъ на этомъ и остановился, его теорія была бы чисто патримоніальной теоріей. Государственное властвованіе было бы властвованіемъ собственника надъ принадлежащимъ ему имуществомъ; подданные низведены бы были до положенія рабовъ. Но тогда и государственное право ничѣмъ бы не отличалось отъ частнаго права собственности. Такъ смотрѣть на дѣло можно было, пожалуй, въ средніе вѣка, когда весь государственный порядокъ покоился на землевладѣніи, и люди считались принадлежностью земли. Но современная государственная жизнь слишкомъ рѣзко противорѣчитъ такому взгляду. Государь теперь не признается собственникомъ государственной территоріи, и тѣмъ не менѣе его власть теперь шире, ему непосредственно подчиняется теперь все населеніе государства. И вмѣстѣ съ тѣмъ это населеніе само участвуетъ въ отправленіи правосудія, въ управленіи, а въ большинствѣ государствъ и въ законодательствѣ, участвуетъ не какъ послушный исполнитель воли монарха, а какъ субъектъ самостоятельнаго права. Въ виду такихъ условій Зейдель былъ вынужденъ смягчить хоть нѣсколько строгую послѣдовательность своего взгляда. Государство — объектъ; однако, по мнѣнію Зейделя, интересы этого объекта опредѣляютъ волю властителя. Монархъ — субъектъ властвованія, но онъ долженъ править, руководствуясь не своими собственными интересами, а интересами объекта. Нарушеніе этого принципа приводитъ неизбежно къ революціи. Такая постановка вопроса липаетъ, конечно, эту теорію той рѣзкой реакціонной окраски, какую она имѣла у Галлера, но не придаетъ ей болѣе убѣдительности. Прежде всего, нельзя не отмѣтить совершенную непримѣнимость этой теоріи къ республикамъ. Въ монархіи еще можно говорить о властвованіи монарха надъ государствомъ, какъ объектомъ, но въ республикѣ это означало бы властвованіе государства надъ самимъ собой; въ основѣ юридической конструкціи оказалось бы невозможное понятіе объ объектѣ,

¹⁾ Maurenbrecher. Die deutschen regierenden Fürsten und die Souverainität. 1839.

²⁾ Zöpf. Staatsrecht. I, S. 97.

³⁾ Seydel. Staatslehre. 1873. S. 1 — 18. Bayerisches Staatsrecht. I, 1887, S. 351.

который есть вмѣстѣ съ тѣмъ и субъектъ властвованія надъ самимъ собой. Примѣнимость конструкціи Зейделя къ государствамъ монархическимъ также только кажущаяся. Конструкція эта всегда и неизбѣжно приводитъ къ совершенному извращенію понятія объекта. Объектъ тѣмъ и отличается отъ субъекта, что онъ служитъ лишь средствомъ для осуществленія интересовъ субъекта: содержаніе же юридическаго отношенія опредѣляется исключительно интересами субъекта. У Зейделя же государство признается объектомъ и вмѣстѣ съ тѣмъ ему придаются свойства, характеризующія субъектовъ. Государство не служитъ, какъ у Галлера, средствомъ для осуществленія интересовъ монарха, а напротивъ, своими интересами опредѣляетъ направленіе дѣятельности монарха. Но если такъ,—почему же оно объектъ? То обстоятельство, что хотя и въ интересахъ государства, но править все-таки воля правителя, не мѣняетъ дѣла. Отъ того, что интересъ несовершеннолѣтняго осуществляется волею опекуна, опекаемый вѣдь не превращается же изъ субъекта въ объектъ.

Даже аналогія съ частнымъ правомъ говорить скорѣе противъ признанія государства объектомъ. Въ гражданскихъ отношеніяхъ государство выступаетъ не въ качествѣ объекта, а въ роли субъекта, юридическаго лица. Сообразно съ этимъ, господствующая въ современной литературѣ конструкція государственнаго права исходитъ изъ признанія государства юридическою личностью, являющеюся субъектомъ властвованія ¹⁾. Этотъ взглядъ на государство съ особенной обстоятельностью проводитъ Герберъ ²⁾ и Лоренцъ фонъ-Штейнъ ³⁾. Признаніе государства юридическою личностью, безспорно, необходимо въ гражданскомъ и административномъ правѣ, вообще тамъ, гдѣ государство, какъ цѣлое, противоплагается другимъ личностямъ, гдѣ разсматриваются отношенія государства къ этимъ личностямъ, ихъ права и обязанности по отношенію къ государству. Въ гражданскомъ оборотѣ государство является субъектомъ имущественныхъ правъ и вступаетъ въ юридическія отношенія съ частными лицами, не какъ цѣлое, ихъ объемлющее собою, а какъ отдѣльная личность, имъ противопоставляемая. Въ административномъ правѣ государство дѣйствуетъ уже не какъ субъектъ имущественныхъ правъ, а какъ власть, какъ публичный авторитетъ, но и тамъ отдѣльные граждане всту-

¹⁾ Zacharia, H. Staatsrecht, I. S. 65. Schulze. Einleitung in das deutsche Staatsrecht. S. 168.

²⁾ Gerber. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 1865. 2 Auflage 1869. 8 Auflage. 1880.

³⁾ L. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 1888.

паютъ къ нему въ отношеніе не какъ члены государственнаго союза, а именно какъ отдѣльныя личности, съ своими частными интересами, противоположными интересамъ государства. Административное право опредѣляетъ ихъ права и обязанности въ отношеніи къ государству, какъ личности, отъ нихъ отличной. Но выясненіе отношенія государства, какъ цѣлаго, къ другимъ личностямъ въ сферѣ гражданскихъ или административныхъ отношеній не выяснить еще юридической природы самого государства, не выяснить тѣхъ юридическихъ отношеній, изъ которыхъ складывается само государство. А такія отношенія несомнѣнно существуютъ: граждане имѣютъ права не только въ отношеніи къ государству, какъ чему-то отъ нихъ отличному, но и въ самомъ государствѣ, какъ ими самими составляемомъ. И эти-то права составляютъ собственно содержаніе государственнаго права. Ими опредѣляются не внѣшнія отношенія государства къ внѣ его стоящимъ личностямъ, а сама внутренняя его организація, изучаемая государственнымъ правомъ. Таковы права участія въ судѣ, управленіи, въ законодательствѣ. Эти права невозможно конструировать, какъ отношенія государства къ отдѣльнымъ гражданамъ. Когда отдѣльный гражданинъ участвуетъ въ составѣ законодательнаго собранія, его право нельзя построить на разграниченіи его интереса и его воли съ интересомъ или волею государства уже потому, что только результатомъ голосованія въ законодательномъ собраніи опредѣлится, что должно быть признано государственнымъ интересомъ, государственною волею. Точно такъ же право присяжнаго засѣдателя не можетъ быть сведено къ противоположенію его частной воли волѣ государственной власти, потому что этою волею въ примѣненіи къ данному судебному дѣлу и признается именно то, что будетъ установлено вердиктомъ. Если въ основу юридической конструкціи государства мы положимъ понятіе о немъ, какъ о субъектѣ, юридической личности, это неизбежно приведетъ къ искаженію истинной природы подобныхъ правъ. Тогда и въ конструкціи этихъ правъ отдѣльные граждане противопоставляются государству, какъ какому-то абстракту, независимо отъ нихъ существующему, имѣющему свои особые интересы. Тогда эти права участія въ судѣ, управленіи и законодательствѣ получаютъ неизбежно слишкомъ одностороннее освѣщеніе, какъ права ограниченія государственной власти волею и интересами отдѣльныхъ гражданъ, какъ-будто дѣло въ томъ, чтобы ограничить, стѣснить, сдержать волю государства, какъ какую-то злую силу, а не въ томъ, чтобы ее выработать и поддержать, какъ благотворнаго двигателя культуры. Характерно,

что Герберъ называетъ эти права противоправами, *Gegenrechte*, словно ихъ назначеніе въ томъ, чтобы граждане противились власти. Съ нашей точки зрѣнія, признающей власть не волею, а силой, обусловленной сознаниемъ зависимости отъ государства, нельзя признать государство личностью, субъектомъ. Если власть не воля, а сила, обусловленная сознаниемъ зависимости отъ государства, единство государства имѣетъ свое основаніе не въ единствѣ его воображаемой воли, а въ единствѣ побужденія къ подчиненію государственному властвованію.

Но, конечно, такое единство есть уже не единство личности, а единство отношенія. Государство при такомъ пониманіи власти представляется не единою юридическою личностью, подчиняющею своей волѣ всѣхъ составляющихъ его гражданъ, а единымъ юридическимъ отношеніемъ, какъ это уже и признается нѣкоторыми юристами: Беромъ ¹⁾, Шмиттомъ ²⁾, Иерингомъ ³⁾, Бирлингомъ ⁴⁾.

Признаніе государства не личностью, а отношеніемъ многихъ связанныхъ сознаниемъ общей зависимости личностей мѣняетъ въ нашихъ глазахъ внутренній характеръ единства государственнаго союза, но нисколько не разрушаетъ и не ослабляетъ этого единства. Признаніе какого-нибудь союза личностью вообще не находится въ прямой связи со степенью его единства. Семья, безъ сомнѣнія, представляетъ гораздо больше единства, чѣмъ государство, и, однако, въ гражданскомъ правѣ семья признается не единою личностью, а отношеніемъ. Никто никогда не усматривалъ въ юридической конструкціи семьи, какъ отношенія, разрушенія или отрицанія ея единства. Высшую степень единства представляетъ только физическая личность; юридическимъ лицомъ можетъ быть признана и группа лицъ, лишенная всякаго внутреннего единства, связанная между собою чисто внѣшнимъ, совершенно случайнымъ образомъ, какъ это бываетъ, напр., въ акціонерныхъ компаніяхъ, гдѣ отдѣльные акціонеры могутъ и не знать вовсе другихъ акціонеровъ.

Признаніемъ или непризнаніемъ государства личностью не только не выражается признаніе за нимъ большаго или меньшаго единства, но и вообще не выражается никакого сколько-нибудь опредѣленнаго представленія объ его юридической природѣ, такъ

¹⁾ Bähr. Rechtsstaat. 1864.

²⁾ Schmitt. Verwaltungsrechtspflege. 1874.

³⁾ Ihering. Zweck im Recht. II. S. 295.

⁴⁾ Bierling. Zur Kritik der juristischen Grundbegriffe. II, 1883. SS. 215—225.

какъ самое понятіе юридическаго лица является въ современной юридической литературѣ совершенно спорнымъ и неопредѣленнымъ. Нерѣшеннымъ остается до сихъ поръ не только вопросъ о томъ, что такое юридическое лицо, но даже и о томъ, имѣется ли вообще какая-нибудь надобность въ этомъ понятіи? ¹⁾ И любопытно, что цивилисты, отстаивающіе необходимость понятія юридическаго лица, признають, что въ гражданскомъ правѣ можно бы было обойтись и безъ него, да въ публичномъ правѣ будто бы оно представляется почему-то необходимымъ ²⁾. А отвергающіе понятіе юридическаго лица прямо объясняютъ его возникновеніе свойственной нашему мышленію наклонностью къ олицетворенію всего возможнаго ³⁾.

Признавая государство юридическимъ отношеніемъ, мы должны отнести его къ отношеніямъ публичнаго права, отличающимся тѣмъ, что составляющіе ихъ содержаніе интересы разграничиваются посредствомъ приспособленія объекта къ совмѣстному пользованію, а не посредствомъ подѣленія его въ частное пользование отдѣльныхъ лицъ ⁴⁾. Государственная власть, какъ сила, обусловленная сознаніемъ общей зависимости отъ даннаго государства, по самой своей природѣ не допускаетъ дѣленія. Иначе государство лишилось бы своего единства и распалось бы на нѣсколько государствъ. Государственную власть точно такъ же нельзя подѣлить по частямъ, не измѣнивъ самаго ея существа, какъ нельзя подѣлить въ частное обладаніе дороги, судоходной рѣки, моря, сохраняя за ними значеніе путей сообщенія. Государственная власть, чтобы остаться государственною, должна быть предметомъ совмѣстнаго пользованія всѣхъ составляющихъ государство. Иначе она превратится во власть землевладѣльца, власть сословной корпораціи, власть общины и т. д.

¹⁾ Bolze. Der Begriff der juristischen Person. 1879. Vorwort. Die juristische Person erfreut sich nicht mehr eines gesicherten Besitzstandes. Karlowa. Zur Lehre von den jurist. Personen (Grünhut's Zeitschrift. B. XV. 1888. S. 381). Der Streit über die Existenzberechtigung des Begriffes der juristischen Person ist immer noch nicht zu Ende geführt.

²⁾ Bekker. System des heutigen Pandektenrechts. 1886. I, S. 206.

³⁾ Brinz. Pandekten, 1873, I. S. 194. Nur die Menschen sind Personen. Dagegen liegt in Menschen der Trieb andere Dinge als seines gleichen zu denken, nichtmenschliches menschlich, unpersönliches persönlich. Zeuge des-en ist die Mythe, die Thierfabel, die Metapher; Religion. Poesie, Sprache; Zeuge dessen aber auch das Recht. Dieses lässt nicht nur Gott und die Götter, Christus, Maria und die Heiligen, sondern auch die Republik, Städte und Corporationen, Kirchen und Anstalten aller Art, Kammern und Körbe (aerarium, fiscus), Erbschaften und vieles andere als Personen erscheinen.

⁴⁾ Сморгинъ мои „Лекціи по общей теоріи права“. 1898, стр. 178—183.

Общее совмѣстное пользованіе предполагаетъ соотвѣтственное приспособленіе объекта. Чтобы оно было дѣйствительно выполнено, надо, чтобы опредѣленнымъ лицамъ было предоставлено распоряжаться объектомъ въ общемъ интересѣ. Такъ какъ такіе диспозитаріи должны распоряжаться не въ своемъ собственномъ, а въ общемъ интересѣ всѣхъ пользующихся объектомъ, то распоряженіе въ публично-правовыхъ отношеніяхъ составляетъ содержание не права, а обязанности, и диспозитаріи не совпадаютъ съ дестинатаріями. Дестинатаріи тутъ всѣ заинтересованныя лица вообще; диспозитаріи — точно опредѣленные лица, на которыхъ падаетъ обязанность приспособленія объекта къ совмѣстному пользованію.

Таковъ общій складъ всякаго публично-правового отношенія; такимъ же въ частности представляется и государство. И тутъ дестинатаріями, имѣющими право пользоваться государственною властью, т.-е. покровительствомъ государственныхъ законовъ, судебной защитой, содѣйствіемъ административныхъ органовъ, удобствами, представляемыми государственными сооружениями и установленіями, являются всѣ участники государственнаго общенія, слѣдовательно, въ современныхъ культурныхъ государствахъ, гдѣ нѣтъ рабовъ и иностранцы признаются правоспособными, все населеніе государства. Распоряженіе же государственной властью возложено, какъ обязательная функція, на точно опредѣленныхъ лицъ.

Вслѣдствіе сложности и разнообразія функцій распоряженія властью, этихъ лицъ всегда очень много. Ихъ взаимныя отношенія могутъ выражаться въ весьма различныхъ сочетаніяхъ, и этимъ обуславливается различіе формъ государственнаго устройства. Но каково бы ни было государственное устройство, въ распоряженіи властью всегда участвуютъ многіе диспозитаріи или органы власти, имѣющіе каждый свою особую волю. Степень ихъ самостоятельности бываетъ очень различна. Но какою бы независимостью и самостоятельностью ни пользовались они въ отношеніи другъ къ другу, это нисколько не противорѣчитъ единству самого государства, какъ юридическаго отношенія, объединяемаго единствомъ объекта. Какъ бы обособлены и самостоятельны ни были отдѣльные органы власти въ осуществленіи своихъ функцій власти, въ отношеніи къ подданнымъ всѣ они одинаково опираются на общее сознаніе зависимости отъ государства, какъ единого цѣлаго, всѣ они пользуются одною и той же силой.

Если само государство есть юридическое отношеніе, субъекты

его—всѣ участники государственнаго общенія, отъ монарха до послѣдняго подданнаго. Объемъ ихъ правъ можетъ быть очень различенъ, какъ въ абсолютной монархіи, гдѣ вся полнота власти сосредоточивается въ рукахъ монарха. Но если бы даже подданные имѣли только однѣ обязанности, они все-таки были бы субъектами, пассивными субъектами юридическаго отношенія, но все же не объектами, потому что объектъ не можетъ имѣть ни правъ, ни обязанностей. Въ дѣйствительности же и въ абсолютной монархіи подданные имѣютъ не одну лишь обязанность повиноваться монарху, а также и нѣкоторыя права участія, конечно подчиненнаго, въ государственномъ властвованіи. Таковы права государственной службы, права участія въ судѣ въ качествѣ присяжнаго или сословнаго засѣдателя, права участія въ мѣстномъ самоуправленіи. Права властвованія въ ихъ различныхъ формахъ и обязанность повиновенія составляютъ, такимъ образомъ, содержаніе юридическаго отношенія государственнаго властвованія.

Нѣкоторое сомнѣніе можетъ возбудить развѣ только вопросъ объ объектѣ этого отношенія. Привычка къ частно-правовымъ конструціямъ побуждаетъ обыкновенно и публицистовъ государственное властвование представлять себѣ, какъ одностороннее отношеніе чьей-то власти распоряженія подвластнымъ объектомъ. Но при этомъ, очевидно, забываютъ, что распоряженіе объектомъ лишь тогда составляетъ содержаніе права, когда оно осуществляется въ интересѣ самого распоряжающагося. Распоряженіе же въ чужомъ интересѣ есть прежде всего обязанность. Элементъ права привходитъ тутъ лишь настолько, насколько распоряжающійся можетъ требовать подчиненія своимъ распоряженіямъ. Одностороннее властвование надъ людьми въ собственномъ интересѣ властвующаго не можетъ быть ничѣмъ инымъ, какъ частнымъ правомъ надъ людьми, рабовладѣніемъ или вѣрѣстнымъ правомъ. Властвующій надъ людьми въ собственномъ интересѣ есть ихъ собственникъ, а не правитель государства. Это чувствуется всѣми, и этимъ именно объясняется, почему даже Максъ Зейдель, считающій государство не болѣе какъ объектомъ властвованія, вынужденъ признать, что монархъ долженъ управлять государствомъ, руководствуясь не своими личными интересами, а интересами государства. Властвование же въ чужомъ интересѣ нискоимъ образомъ не можетъ быть одностороннимъ отношеніемъ. На ряду съ правами властвующаго въ чужомъ интересѣ, необходимымъ образомъ существуютъ и права тѣхъ, въ чьемъ интересѣ осуществляется властвование. Поэтому, прежде всего, государственное властвование отнюдь не можетъ быть конструируемо, какъ односто-

роннее властвование. Государственный порядокъ вовсе не предполагаетъ рѣзкаго противоположенія властвующихъ и подвластныхъ. Въ демократической республикѣ всѣ имѣютъ одинаковое участіе въ правахъ власти и нѣтъ никого, кто бы являлся только подвластнымъ. Правда, въ большинствѣ современныхъ государствъ участіе въ правахъ властвованія очень неравномѣрно распредѣлено между отдѣльными участниками государственнаго общенія и потому, дѣйствительно, на сторонѣ однихъ получается преобладаніе власти, на сторонѣ другихъ—преобладаніе обязанности повиновенія. Это можетъ быть, это даже въ большинствѣ государствъ такъ бываетъ, но это не составляетъ необходимой принадлежности государства. Напротивъ, государственный порядокъ несовмѣстимъ съ полнымъ безправіемъ населенія, такъ какъ при этомъ условіи государство неизбежно вырождается въ рабовладѣніе. Объектомъ правъ, составляющихъ содержаніе юридическаго отношенія государственнаго властвованія, не можетъ быть населеніе государства или опредѣленная часть населенія. Населеніе—субъектъ государственнаго отношенія, а не объектъ. Но точно также неправильно считать объектомъ государственнаго властвованія территорію. Территоріей лишь опредѣляются границы государственнаго властвованія, опредѣляется, гдѣ происходитъ властвование. Большинство актовъ государственной власти имѣютъ къ территоріи лишь то отношеніе, что они осуществляются въ ея предѣлахъ. Объектомъ правъ, составляющихъ юридическое отношеніе государственнаго властвованія, можетъ быть признана только сама государственная власть. Существо государственнаго союза, какъ мы видѣли, заключается въ монополизациі за нимъ самостоятельнаго осуществленія принужденія. Но осуществлять принужденіе государство можетъ только черезъ посредство составляющихъ его личностей, только чрезъ ихъ посредство оно можетъ и направлять принужденіе, такъ или иначе, распоряжаться имъ. Когда мы говоримъ, что принудительная власть осуществляется государствомъ, это значитъ въ сущности, что принужденіе осуществляется людьми, но не отдѣльно взятыми, въ ихъ личныхъ интересахъ, а людьми, являющимися членами государственной организаціи, дѣйствующими въ общемъ государственномъ интересѣ. Поэтому и права, составляющія содержаніе юридическаго отношенія государственнаго властвованія, всѣ сводятся къ праву вліянія въ томъ или другомъ объемѣ на осуществленіе принудительной власти. Власть есть та сила, въ пользованіи или распоряженіи которой состоятъ всѣ права гражданъ, какъ членовъ государственной организаціи или, другими словами, объектъ государственнаго отношенія

есть власть. Если вмѣстѣ съ Вехтеромъ и Гольмстеномъ принять, что объектомъ правъ служатъ не силы, а дѣйствія, собственныя дѣйствія или чужія, то объектомъ государственнаго отношенія властвованія придется признать тѣ дѣйствія, въ которыхъ выражается осуществленіе власти.

Такимъ образомъ, съ юридической точки зрѣнія государство представляется юридическимъ отношеніемъ самостоятельнаго принудительнаго властвованія, субъектомъ котораго является все население государствъ, объектомъ — самая власть принужденія, а содержаніе составляютъ права участія во властвованіи и обязанности повиновенія. Сообразно съ этимъ наука государственнаго права можетъ быть опредѣлена, какъ ученіе о юридическомъ отношеніи государственнаго властвованія.

§ 4^{bis}. Новѣйшія ученія о существѣ государства и государственной власти.

Изложенныя въ текстѣ воззрѣнія Н. М. Коркунова на существо государства и государственной власти вызвали, въ свое время, оживленную полемику въ русской юридической литературѣ. Почти непосредственно вслѣдъ за выходомъ перваго тома Русскаго государственнаго права появилась брошюра проф. В. В. Ивановскаго «Государство, какъ юридическое отношеніе (по поводу книги Коркунова)», Казань, 1893 г., съ которой самъ Н. М. Коркуновъ «полемизировалъ въ своей книгѣ «Указъ и законъ», 1894 г., стр. 195, примѣчаніе. Болѣе же подробное развитіе Н. М. Коркуновымъ его теорій въ названной книгѣ, а также второе изданіе перваго тома и выходъ второго тома Русскаго государственнаго права подали поводъ къ цѣлому ряду критическихъ статей и замѣтокъ. Такъ, оцѣнкѣ всей системы государственнаго права Н. М. Коркунова посвящена статья М. В. Горенберга: «Новый опытъ изслѣдованія государственнаго права Россіи» въ № 5 Журнала гражданского и уголовного права за 1894 годъ. Въ ноябрьской книжкѣ Журнала министерства юстиціи за 1894 годъ проф. В. И. Сергѣевичъ напечаталъ статью: «Новыя ученія въ области государственнаго права», составленную въ ея существенныхъ частяхъ изъ возраженій на докторскомъ диспутѣ Н. М. Коркунова; а въ сентябрьской книжкѣ Журнала министерства народнаго просвѣщенія за тотъ же годъ помѣщена статья проф. М. А. Дьяконова: «Новая политическая доктрина». Н. М. Коркуновъ отвѣчалъ своимъ оппонентамъ въ № 2 Журнала министерства юстиціи за 1895 годъ. Наконецъ, если не считать краткихъ замѣтокъ, нужно упомянуть о статьяхъ—проф. А. С. Алексѣева: «Къ ученію о юридической природѣ государства и государственной власти» (Русская Мысль, 1894 годъ № 11), одна глава которой содержитъ разборъ теоріи власти Н. М. Коркунова, и—Д. З. Слонимскаго: «Теорія и практика законности» (Вѣстникъ Европы, 1895 годъ, книга 1).

Что же касается дальнѣйшей теоретической разработки проблемъ существа государства и государственной власти, то она попрежнему велась главнымъ образомъ въ нѣмецкой литературѣ по общему ученію о государствѣ,

гдѣ указанныя въ текстѣ разнообразныя теоріи имѣютъ и до сихъ поръ своихъ представителей.

И къ тому пониманію государства, которое защищаетъ Н. М. Коркуновъ, примыкаютъ нѣкоторые иностранные писатели. Последнюю попытку конструировать государство, какъ юридическое отношеніе, далъ Ленингъ, даже въ подробностяхъ приближающійся къ Н. М. Коркунову, въ статьѣ: *Der Staat* въ *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, herausgegeben von Conrad u. a., Band VI, 2 Auflage, 1901. Государство, по мнѣнію Ленинга, не есть ни фактическое отношеніе, ни организмъ на подобіе чловѣка, ни личность, созданная правопорядкомъ и существующая только въ представленіи людей. Государство есть «реальное юридическое отношеніе между властвующими и подвластными». Такъ какъ единство образуется вообще въ силу того, что мы въ нашемъ сознаніи сочетаемъ въ единство множество элементовъ, то и единство государственнаго отношенія властвованія при неопредѣленно большомъ числѣ индивидуальныхъ отношеній опредѣляется тѣмъ, что всѣмъ этимъ отношеніямъ общъ моментъ правового подчиненія подвластныхъ господствующей власти. И Ленингъ прибѣгаетъ тутъ къ использованной Н. М. Коркуновымъ аналогіи съ семьей. «Точно такъ же, говоритъ онъ, мы понимаемъ и родительскую власть отца или матери, какъ единое основное отношеніе, которому подчинены всѣ дѣти и изъ котораго могутъ въ неопредѣленномъ количествѣ возникать юридическія отношенія между родителями и дѣтьми». (*Der Staat*, III, 1).

Значительно сложнее построенія Аффольтера, также растворяющаго государство въ совокупность юридическихъ отношеній между составными его элементами. (*Studien zum Staatsbegriff*, *Archiv für öffentliches Recht*, 1902, Band XVII). Государство онъ подводитъ подъ болѣе общее понятіе корпораціи. Корпорація же для внутренняго, собственнаго ея права никогда не является субъектомъ. Для права корпораціи существуютъ только юридическія отношенія между членами ея, между органами ея и между органами и членами (*Studien*, стр. 103). Такъ и государство съ точки зрѣнія внутренняго ея права не есть субъектъ. «Неправильно поэтому говорить, что государство править, издастъ законы, охраняетъ индивидуума, правительство править, законодательныя учрежденія издають законы, полиція и другіе органы защищаютъ индивидуума. И правительство править не именемъ государства, законы издаются не отъ имени государства» и т. д. (*Studien*, стр. 130—131). Аффольтеръ, однако, какъ и Н. М. Коркуновъ, признаетъ, что въ извѣстныхъ случаяхъ государство можетъ быть разсматриваемо, какъ субъектъ. Международное право придаетъ государству свойства личности, публично-правового субъекта. Общее, независимое отъ права отдѣльнаго государства, частное право сообщаетъ ему характеръ частно-правовой личности, или юридическаго лица. Наконецъ, созданнымъ уже внутреннимъ правомъ государства имущественно-правовымъ субъектомъ является казна, фискъ (*Studien*, стр. 128, 132).

И въ русской литературѣ, именно Н. И. Лазаревскимъ въ его обширномъ догматическомъ изслѣдованіи: «Отвѣтственность за убытки, причиненныя должностными лицами», 1905 г., были высказаны теоретическія положенія, приближающіяся ко взглядамъ теоретиковъ, понимающихъ государство, какъ юридическое отношеніе. Изъ отдѣльныхъ замѣчаній Н. И. Лазаревскаго можно заключить, что онъ находитъ необходимымъ различать два понятія: государство, какъ совокупность обывателей, и государство, какъ правитель-

ство. Какъ цѣлое, государство можетъ вступать въ юридическія отношенія съ третьими лицами (въ томъ числѣ и съ тѣми, кто въ качествѣ обывателя входитъ въ его составъ) и постольку оно есть юридическое лицо. Съ другой стороны, государство, какъ правительство, есть совокупность субъектовъ, а не субъектъ. Причемъ Н. И. Лазаревскій имѣетъ здѣсь въ виду совокупность не органовъ, должностей, какъ независимыхъ отъ конкретныхъ должностныхъ лицъ установленій, а просто совокупность физическихъ лицъ, которымъ въ установленномъ порядкѣ предоставлены извѣстныя правительственныя полномочія. (Отвѣтственность..., стр. 234, 293, 289) ¹⁾.

Вообще же господствующее положеніе въ современной наукѣ сохраняетъ теорія, видящая въ государствѣ субъекта правъ юридическое лицо. Сторонникомъ ея является прежде всего Еллинекъ, давшій юридическому ученію о государствѣ совершенно новую постановку. Государство, по его словамъ, есть, во-первыхъ, социальное явленіе, во-вторыхъ—правовой институтъ. Сообразно съ этимъ и общее ученіе о государствѣ распадается у него на общее социальное ученіе о государствѣ и общее ученіе о государственномъ правѣ. (*Das Recht des modernen Staates*, I Band, *Allgemeine Staatslehre*, 2 Auflage, Berlin, 1905, стр. 10—11; русскій переводъ: *Право современнаго государства*, томъ I, *Общее ученіе о государствѣ*, 1903, стр. 6). Содержаніемъ перваго является фактическое, историческое, или, какъ неправильно выражаются, естественное бытіе государства, второго—тѣ юридическія нормы, которыя должны найти свое выраженіе въ этомъ реальномъ бытіи. Эти нормы суть не что либо само по себѣ существующее, а нѣчто, долженствующее быть осуществленнымъ въ дѣйствіяхъ человѣка (*Staatslehre* стр. 20, русскій переводъ, стр. 12).

Для социальнаго ученія о государствѣ Еллинека конечными составными элементами государства являются «опредѣленные одновременныя и слѣдующія другъ за другомъ дѣйствія, проявляющіяся во взаимныхъ отношеніяхъ людей». (*Staatslehre*, стр. 167, русскій переводъ, стр. 108). Эти отношенія характеризуются далѣе Еллинекомъ, какъ «отношенія воли множества людей» и возводятся къ государственному единству. Въ государствѣ Еллинекъ отмѣчаетъ моменты пространственнаго, каузальнаго и формальнаго единства. Но существеннымъ для государства является, по его мнѣнію, моментъ единства телеологическаго. Множество людей объединяется въ такое единство въ нашемъ сознаніи, если они соединены другъ съ другомъ постоянными, находящимися во внутренней связи цѣлями. Государство и есть телеологическое

¹⁾ Теоріи, понимающія государство, какъ юридическое отношеніе, образуютъ одну отрасль такъ называемаго „реалистическаго“ направленія въ государствовѣдѣніи. Другая его отрасль, болѣе вѣрная завѣтамъ чистаго реализма, признаетъ государство объектомъ властвованія. Впрочемъ, у послѣдняго представителя этого чистаго реализма, Борнгака, государство не такъ категорически низводится на степень объекта, Борнгакъ даже готовъ считать его субъектомъ властвованія. Но зато онъ отождествляетъ государство съ носителемъ власти въ немъ. Иной государственной личности, кромѣ личности этого носителя власти, по его мнѣнію, не существуетъ. (*Allgemeine Staatslehre* 1896, стр. 9, 12, 13). Къ реалистамъ слѣдуетъ отнести также французскаго ученаго Duguit, автора двухтомной работы. *Etudes de droit public*, I.—L'Etat, le droit objectif et la loi positive; II.— L'Etat, les gouvernants et les agents. Paris, 1901—1903.

единство, а такъ какъ это единство проявляется во внѣшней организаціи, то, точнѣе, оно есть союзное единство. И такъ какъ, наконецъ, государственныя волевыя отношенія суть отношенія властвованія, то получается слѣдующее опредѣленіе государства, какъ соціальнаго явленія: «государство есть обладающее первичной господствующею властью союзное единство осѣдлыхъ людей». (Staatslehre, стр. 169—173, русскій переводъ, стр. 110—113).

Къ этому социальному понятію государства примыкаетъ у Еллинека юридическая его конструкція. Государство есть субъектъ правъ и должно быть подведено подъ болѣе общее понятіе корпораціи, субстратомъ которой всегда являются люди, образующіе союзное единство. Понятіе корпораціи чисто юридическое понятіе. Поэтому, когда государству, какъ и корпораціи вообще, приписывается юридическая личность, то здѣсь нѣтъ мѣста ипостазированію или фикціи. Личность здѣсь равнозначуща съ понятіемъ субъекта правъ и означаетъ извѣстное отношеніе коллективной индивидуальности къ правопорядку. Какъ правовой институтъ, государство есть такимъ образомъ «обладающая первичной верховною властью корпорація населяющая опредѣленную территорію народа», или, примѣняя употребительный въ новѣйшее время терминъ, «обладающая первичною властью территоріальная корпорація». (Staatslehre, стр. 175—176, русскій переводъ, стр. 114).

Къ сторонникамъ теоріи, признающей государство субъектомъ правъ, личностью, относятся также Зейдлеръ, послѣдовавшій Еллинеку и въ расчлененіи общаго ученія о государствѣ на соціальное и юридическое (Das juristische Kriterium des Staates, Tübingen 1905, стр. 74), и Ремъ (Allgemeine Staatslehre, Freiburg, 1899, стр. 38); хотя Ремъ, расходясь съ собственнымъ опредѣленіемъ государства, допускаетъ по исключенію существованіе государствъ-учрежденій и государствъ-объектовъ (Staatslehre, стр. 161, 164). Наконецъ изъ не нѣмецкихъ авторовъ, исходящихъ въ своихъ построеніяхъ изъ пониманія государства, какъ личности, можно указать: Эсмена — *Eléments de droit constitutionnel francais et comparé*, 4 édition, Paris, 1906, стр. 1; Комботекра — *La conception juridique de l'Etat*, Paris, 1899, стр. 84—89, и друг., изъ которыхъ болѣе выдающіеся перечислены у Еллинека, Staatslehre, стр. 162, примѣчаніе.

Что касается затѣмъ существа государственной власти, то современные государствовѣды въ подавляющемъ большинствѣ стоятъ на точкѣ зрѣнія волевой теоріи, и даже тогда, когда это не высказано ими съ полною опредѣленностью, ихъ разсужденія покоятся на молчаливомъ и какъ бы само собою разумѣющемся признаніи власти волей.

Заслуживаютъ упоминанія развѣ только двѣ попытки точнѣе указать, что это именно за воля. По мнѣнію Еллинека, волею, которая руководитъ союзомъ, можетъ быть только воля человѣческихъ индивидуумовъ. А воля, имѣющая попеченіе объ общихъ цѣляхъ союза, повелѣвающая и наблюдающая за исполненіемъ своихъ велѣній, и есть союзная власть. Такимъ образомъ воля—власть государственнаго союза есть воля отдѣльныхъ входящихъ въ составъ государства индивидуумовъ, поскольку она направлена на дѣятельность союза, данные же индивидуумы постольку же являются союзными, государственными органами. (Staatslehre, стр. 413, 526, русскій переводъ, стр. 279, 358).

Зейдлеръ также думаетъ, что «центральная, регулирующая волевая сила» составляетъ необходимый элементъ государственной организаціи. (Das juristische Kriterium, стр. 56). Самую возможность существованія такой силы

онъ объясняетъ слѣдующимъ образомъ. Благодаря психическому взаимодействию индивидуумовъ другъ на друга, въ социальныхъ формахъ человеческой жизни образуются нѣкоторые «соціально-психическіе объективные продукты», которые проецируются на самостоятельную «общую психику». Такъ говорятъ объ общемъ представленіи, общей волѣ, общемъ чувствѣ. То, что называется «общей психикой», есть въ сущности обусловленная психическимъ взаимодействиемъ согласованность индивидуальныхъ представлений, волевыхъ побуждений и чувствъ. Но вліяніе этихъ соціально-психическихъ продуктовъ на психику индивидуумовъ не менѣе сильно, чѣмъ если бы они были проявлениями самостоятельной «общей психики». Общее чувство возбуждаетъ насъ, общее представленіе насъ убѣждаетъ, общая воля насъ обязываетъ. (Das juristische Kriterium, стр. 31—32).

Знаменательно, что и по данному вопросу — о существѣ государственной власти — реалисты держатся скептическихъ взглядовъ. Аффольгеръ, напримеръ, относитъ государственную власть вмѣстѣ съ личностью государства къ категоріи тѣней и привидѣній. Во всякомъ случаѣ онъ не видитъ никакихъ оснований соединять въ коллективномъ понятіи государственной власти всѣ полномочія его органовъ (Studien, стр. 135 — 136). И въ этомъ съ нимъ повидимому сходится Н. И. Лазаревскій, также полагающій, что государственная власть есть «совокупность полномочій отдѣльныхъ органовъ государства». (Отвѣтственность..., стр. 292).

§ 5. Задачи государства ¹⁾.

Принудительнымъ характеромъ государственнаго властвованія опредѣляются, конечно, и задачи, какія могутъ быть имъ достигнуты, и границы, какія должны быть поставлены дѣятельности государства. Такъ обыкновенно и ставится вопросъ, но рѣшается онъ различными политическими теоріями далеко неодинаково.

Всякое принужденіе неизбежно стѣняетъ личную свободу и даетъ себя чувствовать, какъ болѣе или менѣе тяжелый гнетъ. А между тѣмъ, личная свобода есть основа всякаго прогрессивнаго развитія. Новыя идеи не могутъ зарождаться иначе, какъ въ видѣ индивидуальныхъ идей, лишь мало-по-малу завоевывающихъ себѣ общее признаніе. Гдѣ подавлена личная свобода и, слѣдовательно, стѣснена индивидуальная инициатива, тамъ всегда является опасность застоя, рутинны. Но и, независимо отъ этихъ выгодъ для общественнаго развитія, личная свобода и сама по себѣ взятая великое благо для человѣка, сознающаго себя самоцѣльной, самостоятельной личностью. Личное сознаніе

¹⁾ Градовскій. Современныя воззрѣнія на государство и національность. (Въ его сборникѣ: Національный вопросъ въ исторіи и литературѣ, 1873, стр. 30—141). (Собраніе сочиненій, т. VI). Holtzendorf. Principien der Politik. 1879. Paul Leroy-Beaulieu. L'état moderne. 1890.

ставить всегда себя центромъ всего, все остальное относить къ себѣ, какъ къ цѣли, во всемъ остальномъ видѣть средство для своихъ цѣлей. И для государства современный человѣкъ не признаетъ себя подчиненнымъ средствомъ, а, напротивъ, на государство смотритъ, какъ на средство для своихъ цѣлей.

При такихъ условіяхъ естественно является вопросъ, какъ согласить принудительную власть государства съ личной свободой, какъ опредѣлить грань, размежевывающую сферу дѣйствія государственной власти и область индивидуальной свободы?

Обыкновенно различаютъ при этомъ три теоріи, смотря по тому, какое содержаніе приписываютъ цѣли государства. Если признаютъ цѣлью государства осуществленіе права—это правовая теорія государственной цѣли, или теорія правового государства ¹⁾. Если, напротивъ, полагаютъ, что цѣлью государства служить осуществленіе благосостоянія,—это теорія полицейскаго государства. Наконецъ, въ-третьихъ, если полагаютъ, что цѣль государства есть осуществленіе благосостоянія, но не безусловно, а непремѣнно въ формахъ права,—это теорія смѣшанная, или теорія правомѣрнаго государства ²⁾. Иногда даютъ и болѣе подробное перечисленіе такихъ теорій государственной цѣли, напр., различаютъ, какъ цѣль государства; матеріальное и нравственное благосостояніе.

Но подобное различеніе теорій, смотря по тому, какое содержаніе придаютъ онѣ цѣли государства, имѣетъ сравнительно второстепенное значеніе. Въ воззрѣніяхъ по этому вопросу можно замѣтить и болѣе основное, болѣе глубокое различіе. Согласія нѣтъ не только въ томъ, что составляетъ цѣль государства, но и въ томъ также, что собственно мы должны разумѣть подъ цѣлью государства, въ чемъ заключается самый вопросъ? Другими словами, нѣтъ согласія и относительно того, какъ долженъ быть поставленъ вопросъ. Тутъ можно замѣтить три различныхъ направленія: одни сводятъ вопросъ къ тому, ради какой цѣли существуетъ государство? Въ такомъ случаѣ цѣль государства является основаніемъ (*causa finalis*) самого бытія государства. Другіе понимаютъ вопросъ о цѣли государства, какъ вопросъ о томъ, какія цѣли или задачи ставятъ государству составляющіе его люди? При такой постановкѣ цѣль государства не есть уже основаніе его бытія, а только принципъ его дѣятельности. Самое же возникновеніе и существованіе го-

¹⁾ W. Humboldt. Versuch die Grenzen der Staatsthätigkeit zu bestimmen.

²⁾ Gneist. Rechtsstaat; Bähr. Rechtsstaat. 1864.

сударства объясняется при этомъ уже не принципомъ цѣли, а принципомъ причины. Наконецъ, третья группа писателей совершенно замѣняетъ вопросъ о цѣли государства вопросомъ о задачахъ его дѣятельности. Вопросъ тутъ сводится не къ тому, какія цѣли ставились государству, а къ тому, какія задачи оно можетъ успѣшно выполнять.

Итакъ, первую группу составляютъ писатели, сводящіе вопросъ къ тому: ради какой цѣли установлено государство? Это самая старая постановка вопроса, и ее можно назвать телеологической, такъ какъ она основана на предположеніи, что государство не является слѣдствіемъ необходимо дѣйствующихъ въ исторіи человѣчества причинъ, а возникаетъ какъ необходимое средство для опредѣленной цѣли, обусловливающей его существованіе. При этомъ предполагается, обыкновенно, что у государства можетъ быть только одна цѣль. Такая постановка вопроса допускаетъ различныя модификаціи. Цѣль, служащая основаніемъ бытія государства, можетъ быть понимаема или какъ цѣль субъективная, цѣль тѣхъ людей, которые первоначально образовали государство, или какъ цѣль объективная, цѣль историческаго процесса развитія человѣчества, независимая отъ человѣческой воли. Сообразно съ этимъ и различаютъ субъективную и объективную теорію цѣли государства.

Субъективная теорія цѣли неразрывно связана съ теоріей произвольнаго установленія государства людьми. Поэтому ея представителями являются послѣдователи школы естественнаго права, въ особенности: Гуго Гроцій, Гоббесъ и Руссо. Они предполагаютъ, что государство сознательно и произвольно установлено было людьми, какъ средство для опредѣленной, сознательно поставленной цѣли. Гроцій считаетъ цѣлью государства—право и пользу (*Est autem civitas coetus perfectus liberorum hominum juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus*). Гоббесъ признавалъ такую цѣлью безопасность, Руссо—свободу. Это субъективныя теоріи цѣли теперь сохраняютъ только историческій интересъ. Современная наука признала совершенно несостоятельной гипотезу произвольнаго, путемъ договора, установленія государства ¹⁾ и вмѣстѣ съ этой гипотезой падаетъ и неразрывно связанное съ ней ученіе о сознательно поставленной основателями государства цѣли.

Другую разновидность ученій о цѣли государства, какъ основаніе его бытія, составляютъ теоріи объективной цѣли.

¹⁾ Смори объ этомъ мои Лекціи по общей теоріи права. § 37.

Главнѣйшими ея представителями служатъ Гегель ¹⁾ и Аренсъ ²⁾.

Гегель считаетъ объективною, опредѣляемою неуклоннымъ процессомъ діалектическаго развитія абсолюта, цѣлью государства осуществленіе нравственности: *der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee* (§ 305). Аренсъ—осуществленіе права, въ смыслѣ совокупности зависящихъ отъ человѣческой воли условій всесторонняго и гармоническаго развитія личности. Подобная постановка вопроса основана на произвольномъ и совершенно не допускающемъ провѣрки предположеніи о существованіи объективныхъ цѣлей, опредѣляющихъ совершающіяся въ мірѣ явленія. Да если бы даже и признать доказаннымъ существованіе такихъ объективныхъ цѣлей, для людей, знанію которыхъ доступна лишь ничтожная часть всего историческаго процесса развитія, представляется и всегда будетъ представляться дѣломъ невозможнымъ узнать эти цѣли.

Писатели второй группы оставляютъ въ сторонѣ предположеніе о существованіи объективной цѣли, опредѣляющей существованіе государства. Они говорятъ не о цѣли существованія государства, а только о цѣляхъ его дѣятельности. Но при этомъ они стараются все-таки найти объективное основаніе для разрѣшенія поставленнаго ими вопроса въ изслѣдованіи того, какія именно цѣли ставили и ставятъ въ дѣйствительности государственной дѣятельности составляющіе его люди. Эта постановка вопроса допускаетъ также двѣ различныя модификаціи. Нѣкоторые предполагаютъ, что у всѣхъ людей въ общемъ одни и тѣ же требованія въ отношеніи государства, что всѣ ставятъ ему одиѣ и тѣ же общія задачи. Согласно съ этимъ, цѣлями государственной дѣятельности они считаютъ то, чего ждутъ и требуютъ отъ государства отдѣльныя личности, его составляющія. Такъ понимаютъ вопросъ о цѣли государства: Этвешъ ³⁾ и Германъ Шульце ⁴⁾. Этвешъ признаетъ такою цѣлью дѣятельности государства, осуществленія которой ждутъ и требуютъ всѣ составляющія его личности,—безопасность. Германъ Шульце доказываетъ, напротивъ, что человекъ ждетъ отъ государства содѣйствія во всѣхъ его цѣляхъ, а такихъ онъ насчитываетъ три: право, благосостояніе и образованіе. Уже такое различіе во взглядахъ

¹⁾ Hegel. Grundlinien der Philosophie des Rechts, §§ 257 und ff.

²⁾ Ahrens. Naturrecht, II. §§ 105—106; Organische Staatslehre, §§ 84—140.

³⁾ Eotvös. Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX Jahrhunderts auf den Staat. II, S. 57—116.

⁴⁾ Schulze. Einleitung, S. 125—156.

самихъ представителей этой теоріи заставляетъ усомниться въ ея состоятельности. Если бы, дѣйствительно, всѣ составляющія государство личности требовали отъ него осуществленія однихъ и тѣхъ же цѣлей, подобное разногласіе не могло бы, конечно, явиться. Въ дѣйствительности не трудно замѣтить, что требованія, обращаемыя людьми къ государству, представляются крайне разнообразными и неопредѣленными.

Доказательствомъ тому можетъ служить хотя бы разсмотрѣніе тѣхъ конституцій, которыя даютъ опредѣленія цѣли государства, какъ бы намѣчая этимъ программу государственной дѣятельности. Въ конституціяхъ XVIII столѣтія замѣчается, правда, наклонность ограничивать задачу государства обезпеченіемъ права и безопасности. Но строго послѣдовательнаго проведенія этого воззрѣнія нельзя найти ни въ одной изъ нихъ. Въ введеніи къ конституціи Соединенныхъ Штатовъ говорится, что народъ установилъ ихъ „съ цѣлью образовать болѣе совершенный союзъ, установить правосудіе, водворить внутреннее спокойствіе, устроить общую защиту, содѣйствовать общему благосостоянію и обезпечить отъ посягательствъ на свободу“. Въ двухъ первыхъ французскихъ конституціяхъ 1791 и 1793 гг. и въ конституціи Лигурійской республики цѣль государства опредѣляется, какъ „сохраненіе“ ¹⁾ и „обезпеченіе“ ²⁾ естественныхъ и неотъемлемыхъ правъ человѣка. Но конституціи эти не проводятъ послѣдовательно выставленнаго ими опредѣленія, а значительно расширяютъ задачи государства, вмѣняя ему въ обязанность организовать общественное призрѣніе ³⁾ и даровое обученіе ⁴⁾. Прямую противоположность представляетъ широкое опредѣленіе государственной цѣли, сформулированное во французской конституціи 1848 г. „Принимая республиканскую форму, Франція поставила себѣ цѣлью пойти болѣе свободно по пути прогресса и цивилизаціи, обезпечить все болѣе и болѣе справедливое распредѣленіе общественныхъ выгодъ и тягостей, увеличить благосостояніе каждаго посредствомъ постепеннаго уменьшенія государственныхъ расходовъ и налоговъ, и вести всѣхъ гражданъ безъ новыхъ потрясеній, послѣдовательнымъ и постояннымъ дѣйствіемъ учреждений и законовъ, ко все болѣе и болѣе высокой степени нравственности, просвѣщенія и благосостоянія“. Въ современныхъ конституціяхъ рѣже встрѣчаются общія опредѣленія цѣли государ-

¹⁾ Конст. 3 сент. 1791 г., декларация правъ (1789 г.), ст. 2.

²⁾ Конст. 24 іюня 1793 г., декларация правъ, ст. I, Лигур. декл., ст. 1.

³⁾ Конст. 91. тит. I; Конст. 93, ст. 21; Лигур. декл., ст. 3.

⁴⁾ Конст. 91, тит. I; Конст. 93, декл. ст. 22; Лигур. декл., ст. 3.

ства. Исключеніе представляют только конституціи союзныя ¹⁾ и нѣкоторыя американскія ²⁾. Въ нихъ задачи государства не ограничиваются однимъ обезпеченіемъ права и безопасности, а намѣчаются четыре задачи: внѣшняя защита, право, безопасность и благосостояніе. Задачи эти такъ широки, что ими, конечно, охватываются всевозможные человѣческіе интересы.

Другая разновидность той же теоріи подставляет вмѣсто отдѣльныхъ личностей — народъ, составляющій государство, какъ одно органическое цѣлое. Цѣль государства тутъ отождествляется уже не съ цѣлями отдѣльныхъ личностей, а съ цѣлями народа. Представителями этого мнѣнія могутъ служить Францъ Гольцендорфъ ³⁾ и Блунчли ⁴⁾. Гольцендорфъ утверждаетъ, что реальныя цѣли государственной жизни могутъ быть выводимы только изъ общаго сознанія самихъ народовъ. А сознаніе свое народъ проявляетъ въ трехъ основныхъ отношеніяхъ, которыми опредѣляются и три цѣли государства. Народъ сознаетъ себя: 1) какъ обособленное цѣлое въ отношеніи къ другимъ народамъ, 2) какъ единое цѣлое въ отношеніи къ отдѣльнымъ индивидамъ, его составляющимъ, и 3) какъ объединенное общеніе въ отношеніи къ противоположнымъ интересамъ составляющихъ его общественныхъ классовъ. Соответственно съ этимъ и государство всегда имѣетъ три цѣли: 1) національную цѣль могущества, 2) индивидуальную цѣль права и 3) общественную цѣль культуры. У различныхъ народовъ эти цѣли могутъ принимать различное развитіе и окраску, смотря по различію народнаго характера. Выясненіе этихъ различій и ихъ причинъ есть дѣло психологіи народовъ. Подобнымъ же образомъ Блунчли приходитъ къ установленію двухъ цѣлей государства — сохраненія и развитія народныхъ силъ.

Эти теоріи основаны на ученіи исторической школы о существованіи особаго народнаго сознанія, народнаго духа, опредѣ-

¹⁾ Герм. 1871. Введеніе: „Для защиты союзной территоріи и дѣйствующаго въ ней права, а также для попеченія о благосостояніи нѣмецкаго народа“, Швейц. 1874, ст. 2. „Союзъ имѣетъ цѣлью обезпечить независимость отечества извнѣ, охранять спокойствіе и право союзныхъ кантоновъ и возвышать ихъ общее благосостояніе“.

²⁾ Парагв. 1870. Введеніе: „установить правосудіе, обезпечить внутреннее спокойствіе, устроить общую защиту, содѣйствовать общему благосостоянію и предоставить благодѣяніе свободы намъ, нашимъ потомкамъ и всѣмъ людямъ, которые поселятся на парагвайской землѣ“. Подобное же опредѣленіе, но только безъ упоминанія объ иностранцахъ, и въ конституціи Коста-Рики 1871 г.

³⁾ Holtzendorff, Principien der Politik, S. 223.

⁴⁾ Bluntschli, Staatslehre, S. 345—368.

ляющего весь складъ и все развитіе народной жизни. Между тѣмъ, ученіе о народномъ духѣ, понимаемомъ не просто какъ суммирование индивидуальных стремленій, а какъ особая самостоятельная сила, едва ли можетъ быть принято, такъ какъ нѣтъ никакихъ данныхъ, его подтверждающихъ. И, кромѣ того, подобное обоснованіе цѣли государства народнымъ сознаніемъ могло бы быть принято лишь въ томъ случаѣ, если бы населеніе государства все состояло изъ одной національности, если бы государство и народность всегда совпадали. Но въ дѣйствительно существующихъ государствахъ мы находимъ соединеніе различныхъ народностей, и существуетъ даже возрѣніе, не лишенное доказательности (Гумпловича), что такое соединеніе нѣсколькихъ народностей есть необходимое условіе образованія государства.

Остается третья группа писателей, понимающихъ вопросъ о цѣли государства, какъ вопросъ о томъ, какія задачи могутъ быть выполняемы государствомъ, сообразно его особенной природѣ и организаціи. Такъ смотрятъ на дѣло преимущественно экономисты, напр., Милль, Вагнеръ, Шеффле ¹⁾. Но эта постановка вопроса, какъ единственно правильная, должна быть усвоена и теоріей государственнаго права. Какія бы ни ставились цѣли государству, дѣйствительно выполнить оно можетъ только задачи, соотвѣтствующія его внутренней природѣ и организаціи. Въ осуществленіи иныхъ, не родныхъ ему задачъ государство не въ состояніи будетъ выдержать конкуренціи другихъ общественныхъ союзовъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію вопроса о содержаніи задачъ государственной дѣятельности съ этой точки зрѣнія, мы должны признать одинаково несостоятельными обѣ крайнія теоріи: и теорію, ограничивающую задачу государства единственно охраной права, и теорію, чрезмерно расширяющую задачу государства до отождествленія ихъ съ задачами человѣчества. Нѣтъ основанія ограничивать задачу государства одной охраной правъ потому, что принудительная власть, находящаяся въ распоряженіи государства, представляется пригоднымъ средствомъ не для одной этой цѣли. Но этого мало, государство и не можетъ ограничиться этой задачей. Чтобъ существовать и дѣйствовать, оно, по необходимости, должно охранять не одно право, но и свое могущество, упрочивать и развивать его. А уже одна эта задача широко раздвигаетъ рамки государственной дѣятельности за предѣлы одной только защиты права. Чтобы быть сильнымъ, государству при-

¹⁾ Милль. Основанія политической экономіи, II, стр. 319 и сл. Wagner. Allgemeine Volkswirtschaftslehre, I, S. 294 ff. Schäffle. Bau und Leben, IV, S. 327 ff.

ходится позаботиться и о преуспѣяніи народнаго хозяйства, и о распространеніи образованія, и объ обезпеченіи санитарныхъ условій. Нельзя точно такъ же считать задачей государства осуществленіе всѣхъ интересовъ человѣчества. Въ числѣ ихъ есть чисто духовные интересы, къ осуществленію которыхъ власть неприложима. Властью нельзя выяснить истины, нельзя вселить въ сердце человѣка вѣры. Правда, исторія представляет не мало примѣровъ того, какъ государственная власть задавалась подобными невыполнимыми для нея задачами. Но дѣло въ томъ, что въ результатъ получались не успѣхи знанія, а остановка научнаго развитія, не утвержденіе вѣры, а развитіе религіознаго индифферентизма. Слѣдовательно, всѣ усилія власти въ этомъ направленіи, въ лучшемъ случаѣ, сводились лишь къ безплодной тратѣ силъ. Кроме того, если бы задачи государства дѣйствительно охватывали собою всѣ задачи человѣчества, тогда было бы совершенно непонятно существованіе, на ряду съ государствомъ, цѣлаго ряда другихъ общественныхъ союзовъ, напр., семьи, церкви, общественныхъ классовъ и т. п.: они бы должны были тогда поглощаться государствомъ.

Въ политической литературѣ нѣтъ недостатка и въ попыткахъ найти средній путь въ опредѣленіи задачи государства, избѣгнуть одинаково и крайняго ея суженія, и чрезмѣрнаго ея расширенія. Изъ этихъ среднихъ примирительныхъ теорій наибольшей извѣстностью пользуются ученія Аренса и Моля.

Аренсъ полагаетъ, что государственная дѣятельность, распространяясь на всевозможные предметы, должна, однако, всегда ограничиваться установленіемъ однихъ лишь условій осуществленія интересовъ, предоставляя самое осуществленіе ихъ индивидуальной дѣятельности. Но дѣло въ томъ, что осуществленіе интересовъ и заключается именно въ созданіи всѣхъ условій, необходимыхъ для того, чтобы данное явленіе, представляющее осуществленіе нашего интереса, совершилось. Такъ, напр., сохраненіе здоровья достигается созданіемъ всѣхъ условій, устраняющихъ заболѣваніе. Если всѣ эти условія даны, то сохраненіе здоровья дѣлается не только возможнымъ, но и дѣйствительно осуществленнымъ. И такъ, конечно, во всемъ. Аренсъ могъ придти къ такому рѣшенію вопроса только въ силу предположенія о существованіи принципиальнаго различія между условіемъ и причиною. Въ дѣйствительности же условія только составные элементы причины. Когда даны всѣ условія явленія, дана его причина, и явленіе необходимо, а не только возможно. Поэтому созданіе всѣхъ условій осуществленія человѣческихъ интересовъ

совпадаетъ съ самымъ ихъ осуществленіемъ. Если же понимать дѣло такъ, что государство должно создавать не всѣ, а только нѣкоторые условія осуществленія нашихъ интересовъ, то является новый, не разрѣшенный Аренсомъ вопросъ: какія же именно условія должны быть обеспечены государствомъ? *

Вслѣдъ за Молемъ ¹⁾ многіе ²⁾ видятъ границу государственной дѣятельности въ томъ, что государство должно дѣйствовать лишь въ тѣхъ случаяхъ; когда оказываются недостаточными силы отдѣльныхъ личностей и частныхъ обществъ. При ближайшемъ разсмотрѣніи, однако, эта формула оказывается совершенно неопредѣленной. Если ее понимать такъ, что государство призвано дѣйствовать лишь при безусловной невозможности осуществить данный интересъ безъ его содѣйствія, то дѣятельность государства сведется къ нулю. Въ самомъ дѣлѣ, нѣтъ задачи, которая бы, худо или хорошо, не могла бы быть выполнена частною дѣятельностью. Даже защита государства отъ внѣшнихъ враговъ можетъ быть осуществляема частною дѣятельностью, какъ мы это видимъ на примѣрахъ поголовнаго возстанія населенія въ мѣстностяхъ, угрожаемыхъ нашествіемъ непріятеля, и добровольной, по частному почину, организаціи партизанскихъ отрядовъ. Если же государство должно дѣйствовать и въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ оно можетъ выполнить что-либо лучше частныхъ лицъ и обществъ, то тутъ опять одинъ неразрѣшенный вопросъ замѣняется другимъ, также неразрѣшеннымъ: въ какихъ же именно случаяхъ дѣятельность государства предпочтительнѣе частной дѣятельности?

Если задачи государства опредѣляются его особенной, сравнительно съ другими общественными союзами, природой, мы должны искать основаній для выясненія задачъ государственной дѣятельности въ свойствахъ принудительнаго властвованія, какъ отличительной особенности государства.

Государство, присвоивая себѣ исключительное право принужденія, должно дѣйствовать во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда безъ принужденія обойтись нельзя. Дѣйствуя всегда принудительно, государство не должно, съ другой стороны, распространять своей дѣятельности на такія области, гдѣ принужденіе непримѣнимо. Наконецъ, государство не можетъ не заботиться о расширеніи своего могущества уже для того, чтобы быть въ

¹⁾ Mohl. Polizeiwissenschaft, I, S. 19 ff.

²⁾ Въ нашей литературѣ проф. Андреевскій. Полицейское право, I, стр. XXIII.

состояніи осуществлять власть принужденія. Этими тремя началами и опредѣляются задачи государства.

Государство, прежде всего, должно дѣйствовать во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда безъ принужденія обойтись нельзя. Принужденіе необходимо, во-первыхъ, для отраженія насилія и обмана.

Монополизировавъ въ своихъ рукахъ принудительную власть, государство не можетъ допускать самоуправной насильственной охраны частными лицами своихъ правъ и потому должно приходить на помощь каждому, подвергающемуся насильственнымъ или обманнымъ дѣйствіямъ. Сюда относится судебная и полицейская дѣятельность государства.

Во-вторыхъ, принужденіе требуется для устраненія и такихъ опасностей, которыя не заключаются вовсе въ насильственныхъ или обманныхъ посягательствахъ, но вытекаютъ изъ факта неустраняемой зависимости людей другъ отъ друга. Когда кто-либо, по невѣжеству или скупости, упорствуетъ въ непринятіи необходимыхъ санитарныхъ или противопожарныхъ предосторожностей, или не исправляетъ грозящаго паденіемъ зданія, это представляетъ для другихъ такую же опасность, какъ если бы онъ прямо злоумышлялъ противъ нихъ. При отсутствіи государственнаго порядка подвергающіеся такого рода опасности сами бы постарались силою заставить исполнить ихъ требованія. Но государство не допускаетъ такого самоуправства и потому должно позаботиться объ огражденіи моихъ интересовъ, принудивъ моего сосѣда исполнить необходимыя требованія безопасности.

Уже эта вторая категорія случаевъ необходимаго примѣненія принужденія значительно расширяетъ сферу государственной дѣятельности. Но этимъ дѣло не исчерпывается: принужденіе необходимо, въ третьихъ, и въ тѣхъ случаяхъ, когда кто-либо ставится почему-нибудь въ положеніе монополиста. Мирная борьба съ монополистомъ невозможна, а насильственные дѣйствія не допускаются государствомъ. Поэтому и тутъ государство должно придти на помощь, принудительно регулируя дѣятельность монополиста и этимъ возмѣщая недопускаемое государственнымъ порядкомъ противодѣйствіе ему частною силою.

Во всѣхъ разсмотрѣнныхъ до сихъ поръ случаяхъ государство дѣйствуетъ, какъ охранитель интересовъ отдѣльныхъ личностей, его составляющихъ. Но этимъ не можетъ ограничиться сфера его дѣйствія. Государство и само, какъ одно цѣлое, имѣетъ свои особые интересы. Уже самое возникновеніе государства предполагаетъ извѣстную общность интересовъ со-

ставляющаго его населенія. А затѣмъ и существованіе государства все болѣе и болѣе объединяетъ его населеніе. Общность политической жизни и общность историческихъ судебъ приводятъ неизбежно къ выработкѣ общихъ интересовъ и общихъ культурныхъ идеаловъ.

У каждаго государства свои особые интересы и культурные идеалы и каждое изъ нихъ стремится обезпечить своимъ идеаламъ и интересамъ возможно широкое поприще осуществленія. Отсюда непрестанная борьба между государствами, то вооруженная, то мирная. Веденіе этой борьбы, отстаиваніе своего могущества и, по мѣрѣ возможности, расширеніе его, составляетъ также необходимую задачу государственной дѣятельности.

Государство, какъ одно цѣлое, противопоставляется не только другимъ государствамъ, но и элементамъ розни въ самомъ государствѣ. Личные интересы, враждебные государственнымъ, особенные интересы отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, отдѣльныхъ мѣстностей, различныхъ племенъ, входящихъ въ составъ населенія, разнообразныхъ религіозныхъ обществъ, существующихъ въ государствѣ, — всѣ эти элементы розни государство, поддерживая свое единство и самую цѣлость, не можетъ не сдерживать. Иначе оно бы распалось и, во всякомъ случаѣ, ослабленное внутреннею рознью, утратило бы свое могущество. Государство поэтому, въ отношеніи къ розни общественныхъ элементовъ, является объединяющей силой.

Наконецъ, государство есть постоянное общеніе, объемлющее не одно наличное, но цѣлый рядъ сменяющихся поколѣній. Поэтому оно не можетъ руководиться въ своей дѣятельности только интересами наличнаго поколѣнія, только потребностями настоящаго времени. Напротивъ, оно является естественнымъ охранителемъ интересовъ грядущихъ поколѣній противъ односторонняго эгоизма настоящаго. Оно не можетъ допустить хищническихъ способовъ хозяйства, приводящихъ въ близкомъ будущемъ къ полному истощенію естественныхъ богатствъ страны; оно не можетъ по той же самой причинѣ не позаботиться о развитіи въ странѣ не одной добывающей, но и обрабатывающей промышленности, оно оберегаетъ населеніе отъ вырожденія и вымиранія, обезпечиваетъ нарастающему поколѣнію необходимое образованіе и т. д.

Если въ отношеніи къ отдѣльнымъ личностямъ государство является исключительно охраняющей силой, въ осуществленіи этихъ общихъ государственныхъ интересовъ проявляется творческое значеніе его дѣятельности. Ею создается и упрочивается

могущество государства, расширяется территория государства, приобретаются удобныя границы, богатя области, развивается народное хозяйство, повышается общественная культура.

Съ другой стороны, нельзя упустить изъ виду, что при всей широтѣ государственной дѣятельности есть двѣ области, для нея безусловно недоступныя: это область вѣры и область знанія. Средства, которыми располагаетъ государство, безсильны въ этой сферѣ. Принужденіемъ нельзя возбудить чувство вѣры, нельзя выяснить или доказать истины. Правда, государства иногда за-давались этими неосуществимыми цѣлями. Но послѣдствія получались всегда не тѣ, какихъ ждали. Принужденіе въ области вѣры приводило или къ изувѣрству, или къ омертвѣнію чувства вѣры; въ области знанія—къ полному упадку научнаго мышленія. А между тѣмъ безъ вѣры и знанія государству невозможно обойтись.

Такое опредѣленіе круга задачъ государства легко можетъ вызвать сомнѣніе: не слишкомъ ли расширяются имъ границы государственной дѣятельности? Вѣдь внѣ этихъ границъ окажутся тогда только двѣ стороны человѣческой жизни: область вѣры и область знанія. Но вся внѣшняя дѣятельность человѣка окажется охваченной государствомъ. Не равносильно ли это полному уничтоженію всякой личной самостоятельности въ сферѣ практической дѣятельности? ✕

Едва ли такія опасенія основательны. Не надо забывать, что государство не есть что-то такое само по себѣ существующее независимо отъ людей, его составляющихъ. Государственная дѣятельность складывается изъ дѣйствій тѣхъ же отдѣльныхъ личностей. Ея задачи, характеръ, направленіе, формы опредѣляются также волей людей. Все дѣло въ томъ, кто именно изъ участниковъ государственнаго общенія пользуется наибольшимъ вліяніемъ на опредѣленіе направленія дѣятельности государства. Изъ-за этого вліянія между представителями различныхъ общественныхъ классовъ, различныхъ партій, идетъ постоянная борьба.

То или другое направленіе государственной дѣятельности есть всегда результатъ побѣды въ этой борьбѣ той или другой партіи, того или другого класса, тѣхъ или другихъ личностей. Только эта борьба мирная, безъ примѣненія принужденія, такъ какъ за обладаніе властью принужденія и идетъ борьба. Если же захватившіе въ свои руки власть станутъ пользоваться ею въ своихъ партійныхъ интересахъ для подавленія силою враждебныхъ партій, то это вызоветъ и съ ихъ стороны примѣненіе также силы и приведетъ къ революціи.

И при широкомъ развитіи государственной дѣятельности индивидуальная инициатива не будетъ подавлена, если все населеніе одинаково будетъ призвано къ участию въ политической жизни, если каждому будетъ открыта возможность добиваться того, чтобы его идеи получали опредѣляющее значеніе для государственной дѣятельности, если составъ государственныхъ учрежденій не будетъ имѣть кастовой замкнутости, если они будутъ доступны притоку всѣхъ живыхъ силъ общества, всѣхъ выдающихся личностей. Тогда государственная власть и ея органы будутъ отзывчивы на всѣ значительныя вѣянія общественной жизни, ихъ дѣятельность не станетъ вырождаться въ неподвижную рутину, а будетъ способна отзываться на всѣ новые запросы текущей жизни. Тогда каждое расширеніе государственной дѣятельности будетъ расширять вмѣстѣ и поприще дѣятельности составляющимъ его личностямъ.

Государство есть могущественная культурная сила, но пользуются ею тѣ же люди. Вопросъ о томъ, чему послужить эта сила—открытый вопросъ, рѣшаемый въ каждый данный историческій моментъ въ зависимости отъ того, кому удалось приобрести большее вліяніе. Въ этомъ отношеніи государство можно сравнить съ капиталомъ. Капиталисту онъ даетъ огромную власть надъ неимущими, но изъ этого еще не слѣдуетъ, чтобы накопленіе капитала было равнозначуще съ ограниченіемъ индивидуальной инициативы и дѣятельности. Напротивъ, сами же манчестерцы, эти представители крайняго либерализма, видятъ въ крайнемъ развитіи капиталистическаго производства торжество индивидуальной свободы. Въ государственной дѣятельности такъ же нелогично видѣть безусловную противоположность индивидуальной дѣятельности, какъ и въ дѣятельности капиталиста.

Уже эти соображенія должны въ значительной степени ослабить опасенія чрезмѣрнаго расширенія государственной дѣятельности и угнетенія ею личности. Но въ этомъ вопросѣ есть еще одна сторона, обыкновенно совсѣмъ ускользающая отъ вниманія изслѣдователей. Противопологать дѣятельность государства личной дѣятельности уже потому не всегда возможно, что далеко не во всѣхъ случаяхъ ограниченіе государственнаго вмѣшательства даетъ выигрышъ личной свободы, и расширеніе сферы дѣйствія государствъ вовсе не сказывается непремѣнно, какъ новое ограниченіе индивидуальной самостоятельности. Вѣдь стѣсненія личной свободы создаются не однимъ государствомъ, а точно такъ же и всякимъ другимъ общественнымъ союзомъ, и потому расширеніе государственной дѣятельности большею частью знаменуетъ собою

не новое стѣсненіе личной самостоятельности, а только замѣну одной формы зависимости индивида отъ общества другою. Если, напримѣръ, государство опредѣляетъ своими законами и подчиняетъ надзору своихъ учрежденій взаимныя отношенія членовъ семьи, оно этимъ не увеличиваетъ непремѣнно ихъ зависимости, а ограничивая, напр., родительскую власть, ослабляетъ этимъ зависимость дѣтей отъ родителей, устанавливая взамѣнъ того зависимость ихъ отъ себя. Или другой примѣръ. Если государство откажется отъ вмѣшательства въ отношенія рабочихъ къ фабрикантамъ, личная самостоятельность рабочихъ отъ этого не расширится, а только подчиненіе государственной регламентаціи замѣнится для нихъ болѣе полною зависимою отъ капиталиста. Въ подобныхъ случаяхъ выборъ можетъ быть не между государственнымъ вмѣшательствомъ и личной свободой, а только между зависимою личности отъ государства и зависимою ея отъ другихъ общественныхъ союзовъ. А такіе случаи составляютъ рѣшительное, подавляющее большинство. Распространеніе государственной регламентаціи на такія стороны индивидуальной дѣятельности, въ которыхъ личность является независимой ни отъ какого общественнаго союза, составляетъ, конечно, рѣдкое исключеніе.

При такихъ условіяхъ вопросъ о границахъ государственной дѣятельности не можетъ быть сведенъ къ противоположенію личности только государству. Въ дѣйствительности индивидуальная свобода на каждомъ шагѣ стѣсняется воздѣйствіемъ и другихъ общественныхъ союзовъ, напр., церкви, семьи, сословія, экономическаго общенія и т. п. Зависимость индивида отъ общества такой же неустранимый фактъ, какъ и зависимость его отъ вліянія окружающей внѣшней природы. Успѣхи знанія и техники не уменьшаютъ нашей зависимости отъ природы, а только видоизмѣняютъ ее, дѣлая ее менѣе стѣснительной для насъ въ силу того, что, выясняя себѣ законы природы, мы научаемся обращать на служеніе нашимъ потребностямъ тѣ самыя явленія природы, которыя прежде оказывались для насъ препятствіями или опасностями.

Точно такъ же и наша зависимость отъ общества не можетъ быть устранена. И она не зависитъ отъ нашей воли, и съ нею приходится намъ считаться, какъ съ необходимымъ фактомъ. Съ развитіемъ общественной жизни эта зависимость даже возрастаетъ, что обуславливается уже однимъ фактомъ все увеличивающагося раздѣленія труда. Да и болѣшая плотность, болѣшая скученность культурнаго общества приводитъ къ болѣшей зависимости другъ отъ друга составляющихъ его индивидовъ. Чѣмъ

тѣснѣе приходится жить, тѣмъ чаще приходится сталкиваться. Къ тому же высшая культура требуетъ и болѣе продолжительнаго подготовительнаго воспитанія для самостоятельной дѣятельности. Поэтому увеличивается и зависимость подрастающихъ поколѣній, которыя тѣмъ дольше не могутъ занять въ обществѣ самостоятельнаго положенія, чѣмъ выше общественная культура. Такимъ образомъ, подъемомъ общественной культуры не только не ослабляется зависимость индивида отъ общества, а даже усиливается. Рѣчь можетъ идти не объ уничтоженіи этой зависимости, а только о томъ, чтобы сдѣлать ее по возможности менѣе стѣснительной.

Поэтому вопросъ о соотношеніи личности и общества не можетъ заключаться въ вопросѣ о степени зависимости личности отъ общества. Степень общественной зависимости индивида опредѣляется фактическими условіями общественной жизни, мѣняющимися съ ходомъ историческаго развитія, но независящими прямо отъ человѣческой воли. Вопросъ можетъ быть поставленъ лишь о томъ, какая форма общественной зависимости въ какихъ отношеніяхъ предпочтительнѣе. Но такъ какъ тутъ дѣло идетъ объ отношеніяхъ нашихъ къ людямъ,—а отношенія эти, кромѣ нашихъ интересовъ, опредѣляются еще и этическими нормами,—то наименѣе для насъ стѣснительной будетъ форма общественной зависимости, наиболѣе соотвѣтствующая не только человѣческимъ потребностямъ, но также и этическимъ требованіямъ.

Согласно съ этимъ и вопросъ о соотношеніи въ частности личности къ государству сводится къ вопросу о томъ, насколько желательна замѣна государственнымъ вмѣшательствомъ другихъ формъ зависимости индивида отъ общества.

Для разрѣшенія этого вопроса надо выяснить особенную природу государства сравнительно съ другими формами человѣческаго общенія. Изъ всѣхъ общественныхъ союзовъ церковь и государство представляютъ ту особенность, что организація ихъ опредѣляется этическими принципами. Въ основѣ всѣхъ другихъ общеній лежитъ простая фактическая зависимость, которой нравственный или юридическій характеръ придается извнѣ церковью или государствомъ. Церковь же и государство этическія нормы, опредѣляющія ихъ внутренній строй, получаютъ не извнѣ, не отъ другого общенія, а устанавливаютъ сами для себя. Поэтому зависимость личности отъ церкви или государства получаетъ характеръ не просто фактической зависимости, а этической обязанности, обусловленной нормами, опредѣляющими церковную или государственную организацію.

Подчинение церковному авторитету обуславливается исключительно наличием вѣры въ его богоустановленность. Соблюдение этого условия подчинения церкви необходимо для того, чтобы не искажалась своеобразная природа церкви, какъ религіознаго союза. Поэтому сфера дѣятельности церкви опредѣляется добровольнымъ подчиненіемъ ей въ силу вѣры. Соображенія цѣлесообразности тутъ непримѣнимы.

Государство, въ противоположность церкви, не основывается на внутреннемъ чувствѣ вѣры, на добровольномъ подчиненіи. Государство есть мѣстное и принудительное общеніе. Каждый находящійся на территоріи государства по необходимости подчиняется его власти и юридическимъ нормамъ, опредѣляющимъ его строй и бытъ. Могутъ быть поэтому случаи подчиненія этимъ нормамъ вопреки убѣжденію. Но если можно не раздѣлять тѣхъ этическихъ принциповъ, которые лежатъ въ основѣ даннаго государственнаго строя, то нельзя не признавать ихъ этическаго характера. Подчиненіе имъ поэтому все-таки не такъ стѣсняетъ личную свободу, какъ подчиненіе голому факту зависимости, напримѣръ, нищихъ отъ имущихъ. При подчиненіи государственному порядку индивидуальная свобода ограничивается во имя хотя и не раздѣляемаго, можетъ быть, но все же этическаго принципа. Государственная власть требуетъ себѣ подчиненія во имя права, капиталистъ—во имя только фактическаго могущества; государство дѣйствуетъ всегда въ общемъ, такъ или иначе понятомъ интересѣ, капиталистъ—исключительно въ своемъ личномъ интересѣ. ✕

Между тѣмъ, свобода заключается именно въ подчиненіи, согласномъ съ этическими принципами. Человѣкъ не можетъ руководиться въ своей дѣятельности безусловнымъ произволомъ, не можетъ быть совершенно ни отъ чего независимымъ, ни въ чемъ не стѣсняемымъ. Вся окружающая его дѣйствительность на каждомъ шагѣ ставитъ ему ограниченія, которыя онъ не можетъ устранить. Но при всѣхъ ограниченіяхъ нашего произвола, при всей ограниченности нашихъ силъ, мы все-таки чувствуемъ себя свободными, если намъ приходится подчиняться лишь тому, что мы сознаемъ, какъ нашъ нравственный долгъ. Только лишенное всякой этической основы ограниченіе даетъ себя чувствовать, какъ гнетъ, какъ рабство.

Личность не можетъ не признавать за собой обязанности уваженія къ праву и подчиняется этой обязанности въ силу требованія нравственнаго долга, не дѣлающаго ее несвободной, не лишаящаго ее нравственной свободы. Подчиненіе же голому факту

превозмогающей силы всегда воспринимается личностью как насилие, как посягательство на ея свободу.

Такимъ образомъ, надо придти къ заключенію, что подчиненіе государственной власти, какъ основанное на правѣ и имѣющее форму обязанности, менѣе стѣсняетъ личную свободу, чѣмъ подчиненіе другимъ проявленіямъ власти общества надъ личностью, имѣющимъ форму необходимости, какъ основаннымъ (за исключеніемъ церковнаго авторитета) на голомъ фактѣ и лишеннымъ этической основы. А если такъ, то замѣна, хотя бы частичная, подчиненія личности фактической зависимости отъ общества юридически регулируемымъ вмѣшательствомъ государства представляетъ, по общему правилу, не проигрышъ, а выигрышъ личной свободы. Болѣе стѣснительная, менѣе согласная съ нравственнымъ достоинствомъ личности, зависимость замѣняется при этомъ другою, менѣе стѣснительной и болѣе сообразной съ нравственной природою человѣка. Поэтому государственное вмѣшательство въ тѣ отношенія личности, въ которыхъ она и такъ уже является зависящей отъ общества, должно быть, по общему правилу, признано желательнымъ именно въ интересахъ самой индивидуальной свободы.

Единственное исключеніе изъ этого общаго правила составляетъ подчиненіе личности церковному авторитету. Подчиненіе церкви, если ея характеръ не искажается государственнымъ вмѣшательствомъ, если это свободная церковь, бываетъ основано единственно на свободномъ и всѣмъ одинаково доступномъ чувствѣ вѣры, вѣры въ Бога и въ устанавливаемый имъ нравственный порядокъ. Поэтому это самая свободная форма подчиненія, и вмѣшательство государства въ религіозныя отношенія было бы усиленіемъ, а не ослабленіемъ стѣсненія личной свободы. Но это есть и единственное исключеніе изъ общаго правила. Во всѣхъ другихъ отношеніяхъ государственное вмѣшательство дѣлаетъ менѣе стѣснительной, менѣе тягостной зависимость индивида отъ общества.

Легко, однако, можетъ явиться сомнѣніе не должно ли считать исключеніемъ изъ этого правила и всѣ тѣ случаи зависимости индивида отъ общества, которые основаны на потребностяхъ духовной природы человѣка, и въ частности не слѣдуетъ ли въ этомъ отношеніи на ряду съ церковью поставить и школу? Не слѣдуетъ ли признать, что государство такъ же не призвано вмѣшиваться въ дѣло образованія, какъ и въ дѣла вѣры? Не трудно, однако, убѣдиться, при ближайшемъ разсмотрѣніи вопроса, что вѣра и образованіе, церковь и школа, стоятъ въ дѣйствительности въ совершенно различномъ отношеніи къ личной сво-

бодѣ. Вѣра доступна всѣмъ: и малому и великому, и бѣдному и богатому, и мудрецу и простому, хотя бы неграмотному человеку. Религіозное ученіе и церковная служба, въ которыхъ всегда такъ много образнаго, дѣйствующаго непосредственно на чувство, не требуютъ для своего пониманія особой умственной подготовки. Поэтому развитіе религіознаго чувства никогда не ставится въ зависимость отъ экономическихъ условій. Для вѣры не требуется матеріальныхъ средствъ. Совсѣмъ другое дѣло образованіе. Современная образованность исторически сложилась въ такихъ условныхъ формахъ, что образованный и необразованный не понимаютъ другъ друга, говорятъ, такъ сказать, на разныхъ языкахъ. Для усвоенія этой образованности необходима при среднихъ способностяхъ восьмилѣтняя умственная дрессировка въ гимназіяхъ, необходимы значительныя матеріальныя средства. Даже усвоеніе и элементарной грамотности требуетъ по меньшей мѣрѣ двухъ лѣтъ ученія и опять матеріальныхъ средствъ. Поэтому въ дѣлѣ образованія экономическая сторона имѣетъ по необходимости весьма большое значеніе. И зависимость между людьми по различію ихъ образованія не имѣетъ характера того добровольнаго подчиненія, какое мы видимъ у вѣрующихъ въ отношеніи къ церкви. Необразованный классъ подчиняется образованному не свободно, не въ силу сознанія его духовнаго превосходства. Необразованные не могутъ не только цѣнить, но и понимать образованности. Подчиненіе тутъ опирается частью на экономическое основаніе: образованіе, получаемое не иначе, какъ съ затратой значительныхъ матеріальныхъ средствъ, есть своего рода капиталъ, частью въ силу большаго умѣнья, большей умственной силы образованныхъ, поставленныхъ поэтому въ лучшія условія въ борьбѣ за существованіе. Подчиненіе необразованныхъ образованнымъ имѣетъ характеръ необходимости, возникающей изъ фактическаго превосходства образованныхъ, а не обязанности, основанной на подчиненіи въ силу свободнаго убѣжденія, и потому государство не только можетъ, но и должно регулировать дѣло народнаго образованія.

Дѣятельность государства не остается неизмѣнной, не представляетъ собою постояннаго повторенія все однихъ и тѣхъ же дѣйствій и мѣропріятій, не распространяется всегда на одни и тѣ же предметы, не сохраняетъ однообразныхъ формъ. Какъ само государство есть произведеніе исторіи, такъ и дѣятельность его подлежитъ историческому развитію и, слѣдовательно, представляетъ процессъ непрерывныхъ постоянныхъ измѣненій. И предметы, и формы государственной дѣятельности постоянно видоизмѣняются. Такъ какъ историческое развитіе человеческихъ

общество вообще представляется закономернымъ, то надо ожидать такой же закономерности въ частности и въ историческомъ развитіи государственной дѣятельности. Каковъ же законъ этого развитія? Современная политическая наука уже поставила этотъ вопросъ, но не даетъ на него согласнаго отвѣта. Напротивъ, возрѣнія по этому вопросу различныхъ ученыхъ представляются діаметрально противоположными. Такъ, Вагнеръ ¹⁾ считаетъ основнымъ закономъ этого развитія постоянное возрастаніе и расширеніе государственной дѣятельности, а Лассонъ ²⁾, наоборотъ, находитъ въ исторіи постепенное суженіе сферы дѣятельности государства. И каждый изъ нихъ одинаково ссылается на историческіе факты. „Начиная съ Востока, говоритъ Лассонъ (стр. 322), — этой родины теократически окрашенной деспотіи, продолжая эллинами, признавшими внутреннюю свободу человека, такъ какъ, допуская вообще поглощеніе гражданина государствомъ, они призвали его къ участию въ политической жизни и самое государство сдѣлали выраженіемъ всего идеальнаго содержанія чисто человѣческой жизни, и кончая римлянами, разумно опредѣлившими компетенцію учреждений въ публичномъ правѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ, съ помощью заботливо выработаннаго частнаго права, указавшими дѣятельности человека навсегда обеспеченную сферу, во всей древней исторіи сказывается постоянное стремленіе политическаго развитія къ освобожденію индивида. Христіанство въ соединеніи съ германскимъ народнымъ духомъ обеспечило затѣмъ человеку нравственную свободу внѣ всякихъ земныхъ ограниченій и внутреннюю самостоятельность совѣсти противопоставило и законамъ государства. По этому пути народы европейской культуры постоянно шли впередъ, не безъ препятствій, остановокъ и ошибокъ, но въ общемъ стремясь къ единой цѣли. Наибольшія и рѣшительнѣйшія измѣненія принесло съ собой послѣднее столѣтіе: дѣйствительную общественность жизни и освобожденіе индивидуальности во всѣхъ необщественныхъ сторонахъ жизни, какъ это никогда не бывало прежде. Необычайное измѣненіе всей системы работы надъ природой и всего оборота по всей землѣ, могущественное развитіе хозяйственной техники и умственнаго просвѣщенія внесли въ весь обиходъ жизни какъ индивида, такъ и государства новое направленіе... Прогрессъ стремится къ уменьшенію

¹⁾ Wagner. Allgemeine Volkswirtschaftslehre, I, S. 308 ff. „Das Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten“.

²⁾ Lasson. System des Rechtsphilosophie, S. 310.

числа предметовъ, на которые распространяется попеченіе государства". Вагнеръ, съ своей стороны, ссылается прежде всего на постоянное возрастаніе государственнаго бюджета, какъ на прямое доказательство постоянного расширенія государственной дѣятельности. И каждый изъ нихъ съ своей точки зрѣнія правъ. Нельзя отрицать того, что ростъ бюджета знаменуетъ собою разрастаніе государственной дѣятельности. Да и такъ легко убѣдиться въ томъ, что дѣятельность государства дѣлается все шире и все разнообразнѣе, распространяясь на такія задачи, которыя прежде стояли совершенно вѣхъ государственнаго воздѣйствія или даже вовсе въ обществѣ не существовали. Съ другой стороны, правъ и Лассонъ, утверждая, что историческое развитіе политической жизни представляетъ постепенное освобожденіе личности отъ гнета государственной власти. Какъ же примирить это видимое противорѣчіе фактовъ? Какъ согласить между собою и расширеніе государственной дѣятельности, и расширеніе индивидуальной свободы?

Разгадка этого кажущагося противорѣчія заключается въ слѣдующемъ. Съ развитіемъ общественной жизни, на ряду съ увеличеніемъ числа общественныхъ отношеній, съ увеличеніемъ зависимости личности отъ общества усиливается спеціализація и дифференціація общественныхъ отношеній. Другими словами, развиваясь и разрастаясь, общество дѣлается и разнороднѣе. Вмѣсто прежняго единого политическаго общенія (*πολις*), обнимавшаго собою всѣ стороны человѣческаго общенія, образуется множество разнообразныхъ общественныхъ единеній.

Первоначально государство было вмѣстѣ съ тѣмъ и племенной общиной, связанной единствомъ происхожденія, и поземельной общиной, и религіознымъ союзомъ. Теперь всѣ эти стороны общенія развились въ самостоятельныя формы общенія, обособившіяся отъ государства. Племя, поземельная община, церковъ уже болѣе не сливаются съ государствомъ. Такая дифференціація общенія есть послѣдствіе возрастающаго развитія общенія и идетъ рука объ руку съ усиленіемъ зависимости индивида отъ общества. Но будучи теперь поставленъ въ сравнительно большую зависимость отъ общества въ цѣломъ, индивидъ зависитъ теперь зато не отъ одного всеобъемлющаго общественнаго союза, какъ прежде, а все отъ большаго и большаго числа разнородныхъ общеній. И въ этой зависимости отъ многихъ различныхъ общеній и заключается противовѣсъ возрастанію вообще зависимости индивида отъ общества. Прежде, при меньшей сравнительно зависимости отъ общества, личность была менѣе свободна, потому

что во всѣхъ отношеніяхъ зависѣла отъ одного и того же политическаго союза. Теперь, при большей сравнительно зависимости отъ общества, она свободнѣе, потому что зависитъ отъ нѣсколькихъ различныхъ общественныхъ союзовъ, отъ каждаго въ опредѣленномъ только отношеніи.

Дополненіе. При всемъ разнообразіи выводовъ, къ которымъ приходятъ въ новѣйшей литературѣ отдѣльные изслѣдователи по вопросу о цѣли, или задачахъ государства, легко сразу подмѣтить одну общую имъ черту. Теоріи объективныхъ цѣлей государства рѣшительно уступаютъ мѣсто теоріи субъективныхъ, или, по выраженію Еллинека, «относительныхъ» его цѣлей.

Это, конечно, вполнѣ естественно у Борнхака, для котораго государство есть прежде всего «исторически данный фактъ» и который поэтому, основываясь на томъ, что «государство исторіи различно опредѣляетъ свои задачи», просто въ интересахъ законченности характеристики государства въ его историческомъ и политическомъ значеніи упоминаетъ о задачахъ, осуществляемыхъ современнымъ государствомъ (Staatslehre, стр. 23—25). Но и Ленингъ, конструируя государство, какъ юридическое отношеніе властвованія, и указывая на то, что властвованіе это служить интересамъ подвластныхъ, а не властвующаго, не находитъ возможнымъ дать научную формулу этихъ общихъ интересовъ, годную для государствъ всѣхъ временъ и народовъ. (Der Staat, III, 3). И, наконецъ, Еллинекъ, понимающій государство, какъ цѣлевое единство и потому съ особою обстоятельностью останавливающийся на данномъ вопросѣ, говорить въ общемъ социальномъ ученіи о государствѣ только о субъективной его цѣли, или иначе объ «отношеніи государства къ индивидуальнымъ цѣлямъ». Соотвѣтственно съ этимъ онъ и занимается изслѣдованіемъ и возведеніемъ къ общимъ принципамъ тѣхъ представленій о цѣли государства, которыя отражаются въ учрежденіяхъ и функціяхъ современныхъ государствъ (Staatslehre, стр. 243, русскій переводъ, стр. 160).

Что же касается ближайшаго опредѣленія отдѣльныхъ задачъ государства и тѣхъ началъ, которыми обуславливается большее или меньшее расширеніе имъ сферы своей дѣятельности, то здѣсь мнѣнія названныхъ авторовъ расходятся. Борнхаку довольствуется указаніемъ, что современное государство должно быть «источникомъ уравнилельной справедливости» для входящихъ въ его составъ классовъ съ ихъ противоположными интересами и признаетъ вопросъ о предѣлахъ дѣятельности государства вопросомъ чистой цѣлесообразности (Staatslehre, стр. 23). Еллинекъ же и Ленингъ указываютъ государству и нѣкоторыя конкретныя задачи. Таковы прежде всего защита отъ внѣшнихъ нападений и поддержаніе внутренняго правопорядка вмѣстѣ съ организаціей средствъ и силъ, необходимыхъ для осуществленія этихъ основныхъ задачъ всякаго государства. Это, по мнѣнію Левина, именно тѣ задачи, относительно которыхъ у индивидуумовъ имѣется убѣжденіе, что онѣ могутъ быть выполняемы только господствующей надъ всеми властью. Но и въ глазахъ Ленинга и Еллинека эти цѣли государства не исчерпываются. На известной ступени развитія къ государству предъявляется требованіе осуществлять и иныя культурнаго характера цѣли или, по крайней мѣрѣ, способствовать ихъ осуществленію. И вотъ для того, чтобы установить границу, которую государство не должно переступать, распространяя свою дѣятельность на эту культурную сферу, Ленингъ обращается къ «идеалу высшаго блага», какъ конечной цѣли стремленій человѣчества, и къ «цѣнности, приписываемой въ

этомъ стремленіи личной свободѣ индивидуума». Изъ этихъ началъ, измѣняющихся вѣстѣ съ измѣненіемъ этическихъ представленій людей, и познается, по мнѣнію Ленина, норма, сообразуясь съ которой наука политики опредѣляетъ конкретныя задачи государства передъ лицомъ, какъ противоположныхъ интересовъ отдѣльныхъ группъ наличнаго поколѣнія, такъ и интересовъ наличнаго и грядущихъ поколѣній (*Der Staat*, III, 3).

Еллинекъ же стремится установить ту же пограничную черту, исходя, какъ и Н. М. Коркуновъ, изъ специфическихъ свойствъ организаціи государства и средствъ, имѣющихся въ его распоряженіи. Государство, по словамъ Еллинека, бессмысленно противъ всего, что относится исключительно къ области внутренней жизни человѣка. Его вліянію доступно лишь то, что достижимо для совместной и проявляющейся во внѣ человѣческой дѣятельности. И, далѣе, пригодность государства для осуществленія тѣхъ или другихъ культурныхъ задачъ обуславливается свойствами его, какъ единой обширной организаціи. «Чѣмъ болѣе поэтому данныя культурныя интересы могутъ быть осуществляемы путемъ централизаціи, тѣмъ болѣе обосновано требованіе государства и отъ государства, чтобы оно брало на себя исключительное или по крайней мѣрѣ преимущественное попеченіе о нихъ». Съ точки зрѣнія такого пониманія цѣлей государства оно есть для насъ въ настоящее время «господствующій, являющійся юридическою личностью союзъ народа, удовлетворяющій путемъ планоустройной, централизующей, оперирующей при помощи внѣшнихъ средствъ дѣятельности индивидуальныя, національныя и общечеловѣческія солидарныя интересы въ направленіи прогрессивнаго развитія общества» (*Staatslehre*, стр. 243—257, русскій переводъ, стр. 160—170). Во второмъ изданіи своей книги Еллинекъ поясняетъ, что данное телеологическое опредѣленіе государства не есть опредѣленіе существа государства, какъ такового, а служитъ единственно критеріумомъ цѣнности государства. Государство, которое не соответствовало бы этому, основанному на нашихъ современныхъ политическихъ воззрѣніяхъ масштабу, не перестало бы быть государствомъ; оно только представлялось бы намъ государствомъ низшаго достоинства (*Staatslehre*, стр. 257, примѣчаніе)¹⁾.

Особнякомъ стоитъ въ новѣйшей литературѣ со своими воззрѣніями на цѣль государства Антонъ Менгеръ. Какой-либо общей цѣли государства, по его словамъ, не существуетъ, и этимъ терминомъ обыкновенно называютъ просто интересы отдѣльныхъ входящихъ въ составъ государства группъ. Такихъ группъ онъ насчитываетъ приблизительно четыре. Это, во-первыхъ, высшіе властители государства, то-есть въ монархіи монархъ и его семья, въ республикѣ—ея имѣяющіеся правители; ихъ цѣли—мощь и блескъ. Далѣе идетъ дворянство съ свойственнымъ ему стремленіемъ къ привилегіямъ. Третье мѣсто занимаетъ среднее сословіе, специфически заинтересованное въ матеріальной и духовной собственности. И, наконецъ, интересы послѣдней четвертой группы, неимущихъ народныхъ массъ, заключаются въ обезпеченіи себѣ средствъ существованія. Степенью фактическаго могущества той или другой группы опредѣляется возможность для нея осуществлять свои цѣли подъ видомъ цѣлей государства. (*Neue Staatslehre*, 2 Auflage, Jena,

¹⁾ Изъ современныхъ государствовѣдовъ только Ремъ вводитъ въ „эмпирическое понятіе“ государства моментъ цѣли въ весьма общей формулировкѣ. Государство, по его мнѣнію, есть союзъ для достиженія „свѣтскихъ цѣлей“. (*Staatslehre*, стр. 31, 38).

1904, стр. 157—160; книга Менгера имѣется на русскомъ языкѣ въ нѣсколькихъ переводахъ подъ названіемъ «Новое ученіе о государствѣ». Таковы переводы Кистяковского и Жбанкова и болѣе дешевыя изданія «Голоса» и «Просвѣщенія»).

Нетрудно видѣть, что вопросъ о цѣли или задачахъ государства трактуется въ современномъ государствовѣдѣніи въ общемъ кратко и формально, что въ достаточной мѣрѣ объясняется преимущественно формальнымъ характеромъ самой науки о государствѣ. Болѣе детальное и конкретное обсужденіе проблемъ отдѣльныхъ задачъ государства, предѣловъ и формъ государственнаго внимательства ведется главнымъ образомъ въ экономической литературѣ.

§ 6. Происхожденіе государствъ.

Широкія задачи государственной дѣятельности не составляютъ предмета однихъ пожеланій. Всѣ эти задачи дѣйствительно осуществляются государствами, и споръ идетъ не о томъ, можетъ ли все это выполнить государство, а о томъ лишь — желательна ли такая широта государственной дѣятельности. Что государство на самомъ дѣлѣ представляетъ могущественную культурную силу, способную служить осуществленію многихъ разнообразныхъ задачъ — это стоитъ внѣ всякаго спора.

Какъ же образуется эта сила? Какимъ образомъ возникаетъ государство? Вопросъ о происхожденіи государства не находитъ себѣ въ политической литературѣ установившагося разрѣшенія. Въ XVII и XVIII столѣтіяхъ господствовала теорія произвольнаго установленія государства, договорная теорія его происхожденія. Теперь установилось историческое воззрѣніе. Государство стали объяснять, какъ независящее отъ человѣческаго произвола созданіе закономѣрнаго историческаго развитія человѣческаго общенія. Но согласіе и ограничивается этимъ общимъ положеніемъ. Всѣ объясняютъ въ настоящее время государство, какъ историческое явленіе, но почти каждый по-своему.

Договорная теорія происхожденія государства сама собою вытекала изъ царившаго тогда механическаго пониманія общества ¹⁾. Разъ всякое общеніе понимали, какъ сознательное соединеніе людей, и нельзя было иначе объяснить себѣ возникновенія государства, какъ въ силу договора. Основателемъ договорной теоріи былъ Гуго Гроцій; у Гоббеса она получила дальнѣйшее развитіе; у Пфундорфа она уже принимаетъ форму систематически выработаннаго ученія. Но самымъ талантливымъ ея защитникомъ былъ Жанъ Жакъ Руссо въ своемъ *Contrat social*.

¹⁾ См. мои лекціи по общей теоріи права, § 35.

Теорія эта въ настоящее время всѣми отвергнута. Она опровергается цѣлымъ рядомъ вполнѣ убѣдительныхъ доводовъ. Исторія показываетъ намъ, что государственная организація есть, во всякомъ случаѣ, весьма древняя форма человѣческаго общенія. Государство образуютъ и народы, стоящіе на весьма низкихъ ступеняхъ культурнаго развитія. А между тѣмъ, для установленія государства посредствомъ договора требуется уже значительное умственное развитіе; надо возвыситься до такихъ отвлеченныхъ понятій, какъ государство, власть и ея предоставленіе определеннымъ учрежденіямъ. И въ современномъ обществѣ большинство имѣетъ очень смутныя представленія о государствѣ, въ которомъ, однако, живетъ, съ которымъ постоянно имѣетъ дѣло. Какъ же могло бы сложиться сколько-нибудь определенное о немъ понятіе у отдаленныхъ нашихъ предковъ, никогда не видавшихъ государства, никогда не слыхавшихъ о немъ? Наши понятія о государствѣ, о власти, о подданныхъ могли сложиться и выясниться только въ государствѣ, какъ результатъ долгой политической жизни. Но, если бы и допустить невозможное, если бы и предположить, что люди далекой исторической эпохи, не знавшей еще государства, могли достигнуть такого умственнаго развитія, самое возникновеніе власти изъ договора представляется рѣшительно непонятнымъ дѣломъ. Самъ же Руссо убѣдительною образомъ доказалъ это, и если отстаиваетъ все-таки договорное происхожденіе государства, то лишь потому, что подъ государствомъ разумѣетъ такую форму общенія, какой никогда не было и быть не можетъ. Предшествующіе ему сторонники договорной теоріи видѣли основаніе государства въ договорѣ подчиненія, *pactum subjectionis*. Руссо доказываетъ невозможность подобнаго договора. Вотъ его аргументація: „Если частное лицо, говоритъ Гроцій, можетъ отчуждать свою свободу и дѣлаться рабомъ своего хозяина, почему не можетъ отчуждать своей свободы цѣлый народъ и сдѣлаться подданнымъ государя? Тутъ много двусмысленныхъ словъ, которыя требуютъ объясненія; но остановимся на словѣ отчуждать. Отчуждать означаетъ дарить или продавать. Но человѣкъ, поступающій въ рабство къ другому, не даритъ себя; онъ продаетъ себя по меньшей мѣрѣ за пропитаніе; а народъ, за что продастъ онъ себя? Государь не только не даетъ своимъ подданнымъ средствъ существованія, онъ самъ ихъ получаетъ отъ народа. Итакъ, подданные отдаютъ свою свободу съ условіемъ, чтобы взяли тогда и ихъ имущество... Я не вижу, что же имъ останется? Сказать, что человѣкъ закабалается даромъ, это абсурдно и непонятно; такой актъ незаконенъ и недействите-

лень, уже по тому одному, что кто его совершаетъ, — не въ здоровомъ умѣ. Сказать то же самое о народѣ, значитъ предполагать безумный народъ: „безуміе не создаетъ права“ ¹⁾. Дѣйствительно, добровольное установленіе власти совершенно свободными людьми — дѣло непонятное. Руссо, отстаивая договорное установленіе государства, стремится вмѣстѣ съ тѣмъ доказать, что въ государствѣ нѣтъ подчиненія, что власть принадлежитъ только общей волѣ народа, и что потому каждый гражданинъ, подчиняясь власти, подчиняется въ сущности лишь самому себѣ, сохраняя такимъ образомъ и въ государствѣ полную свободу. Государство основывается, по его мнѣнію, не договоромъ подчиненія, а договоромъ соединенія. Это происходитъ, когда препятствія и опасности, встрѣчаемыя людьми въ естественномъ состояніи, превышаютъ ихъ силы сопротивленія. При такихъ условіяхъ первобытное состояніе не можетъ болѣе сохраниться, а такъ какъ люди не могутъ порождать новыхъ силъ, а могутъ лишь соединять и направлять уже имѣющіяся, то у нихъ нѣтъ другого средства самосохраненія, какъ образовать путемъ соединенія такую сумму силъ, которая дѣйствовала бы согласно и была бы достаточна для охраны людей отъ грозящихъ имъ опасностей. Но свобода есть высшее благо человѣческой жизни; лишаясь свободы, человѣкъ перестаетъ быть человѣкомъ. Поэтому надо найти такую форму соединенія, при которой бы личность и имущество каждаго были защищены и оберегаемы общою силою, а вмѣстѣ съ тѣмъ каждый, соединяясь со всѣми, повиновался бы все-таки только самому себѣ и оставался такъ же свободенъ, какъ и прежде. Какъ же достигнуть этой цѣли? Надо, чтобы каждый членъ общества передалъ всему обществу всѣ свои права. Подчиняясь всѣмъ, не подчиняются никому въ частности и если теряютъ во власти надъ собой, то столько же выигрываютъ во власти надъ другими ²⁾. Все это предполагаетъ, конечно, что властвовать въ государствѣ будетъ только общая воля. Но и Руссо понимаетъ невозможность поставить рѣшеніе всѣхъ текущихъ вопросовъ государственной жизни въ зависимость отъ общаго согласія всѣхъ. Приходится по необходимости допускать рѣшеніе по большинству голосовъ. Но какъ же примирить это съ подчиненіемъ каждаго только самому себѣ? Руссо прибѣгаетъ къ слѣдующему софизму. Слѣдуетъ различать волю общую и волю всѣхъ. Воля общая есть воля, направленная къ общему благу, а не простое соединеніе отдѣль-

¹⁾ Rousseau. Contrat social, t. I, ch. IV.

²⁾ Ibidem, ch. VI.

ныхъ волей, направленныхъ къ частнымъ интересамъ. Когда происходитъ голосованіе, голосующихъ спрашиваютъ не о томъ, чего каждый изъ нихъ желаетъ, а о томъ, что согласно съ общей волей. Каждый высказываетъ свое мнѣніе, и если кто останется въ меньшинствѣ, значитъ онъ ошибся въ пониманіи общей воли. А согласно съ общей волей, какъ направленное къ общему благу, желательно для всѣхъ ¹⁾. Однако, если такъ разсуждать, то и подданный, повинующійся мудрому деспоту, пекущемуся объ общемъ благѣ, окажется повинующимся лишь самому себѣ. Признаніе со стороны самого Руссо необходимости допустить рѣшенія по большинству голосовъ, доказываетъ только невозможность и немыслимость такого государства, гдѣ бы каждый подчинялся лишь самому себѣ. А подчиненіе другимъ, какъ совершенно основательно утверждаетъ тотъ же Руссо, на договорѣ основываться не можетъ.

Въ настоящее время договорная теорія имѣетъ лишь историческое значеніе. Современные публицисты объясняютъ государство, какъ продуктъ закономѣрнаго историческаго развитія, независимаго отъ произвола отдѣльныхъ личностей. Но въ ближайшемъ опредѣленіи историческихъ условій возникновенія государства замѣчаются большія разногласія. Различаются по меньшей мѣрѣ четыре историческихъ теоріи происхожденія государства: родовая, экономическая, теорія завоеванія и теорія коллективной борьбы.

Для надлежащей ихъ оцѣнки необходимо точно опредѣлить, въ чемъ именно тутъ вопросъ. Семейная жизнь и родственныя связи, хозяйственныя отношенія, завоеваніе одного племени другимъ, коллективная борьба племенъ между собою, — все это такіе важные историческіе факторы, что, разумѣется, ни одинъ изъ нихъ не остается безъ вліянія въ частности и на государственную жизнь. Но и не они одни. Все, что вліяетъ на историческое развитіе человѣчества, вліяетъ и на образованіе и развитіе государствъ: и религіозныя ученія, и нравственныя понятія, и географическія условія и личная дѣятельность. Чтобы дать полное объясненіе образованія любого государства, придется обратить вниманіе на всѣ эти историческія условія, ни одного изъ нихъ нельзя игнорировать. Историкъ, конечно, такъ и сдѣлаетъ. Но для государственнаго права важенъ не этотъ историческій вопросъ о конкретныхъ условіяхъ образованія государственнаго порядка, а общій и абстрактный вопросъ о томъ, чѣмъ именно непосредственно

¹⁾ Ibidem, t. IV, ch. II.

вызывается существованіе государства, какъ особой специфической формы человѣческаго общенія. Такъ, напр., безъ сомнѣнія, нѣтъ ни одного государства, на образованіе котораго не вліяли бы тѣ или другія религіозныя ученія. Но также несомнѣнно, что не религіей обуславливается существованіе государствъ, не религіей вызвано ихъ образованіе. Съ этой точки зрѣнія и должно оцѣнивать всякую историческую теорію происхожденія государства.

Самая старая изъ нихъ—родовая. На первый взглядъ, она самая простая и естественная. Семья—колыбель всего человѣчества: какъ же ей не быть и колыбелью государства? Но, прежде всего, самое существованіе семьи въ первичную эпоху общественнаго развитія очень мирно. Безъ сближенія мужчины съ женщиной и безъ рожденія у нихъ дѣтей невозможно самое существованіе человѣческаго рода. Соединеніе людей въ семьи необходимое слѣдствіе человѣческой природы, присущаго людямъ полового влеченія и фізіологическихъ условій рожденія дѣтей. Каждый рождается непремѣнно отъ отца и матери, и уже въ силу этого есть членъ семьи. А развитіе пола и возраста приводитъ къ тому, что одни члены семьи сильнѣе, другіе—слабѣе. Родители сильнѣе малыхъ дѣтей, мужъ сильнѣе жены. Отсюда естественное подчиненіе всѣхъ членовъ семьи отцовской власти. Съ разрастаніемъ семьи въ родъ, племя, народъ власть отца семейства постепенно переходитъ во власть родоначальника, старѣйшины племени, наконецъ—государя.

Однако, при ближайшемъ разсмотрѣніи все это оказывается не такъ просто и очевидно, какъ на первый взглядъ.

Во-первыхъ, изъ естественныхъ условій половыхъ отношеній никакъ не вытекаетъ необходимость т. н. индивидуальной и притомъ патріархальной семьи. Всѣмъ извѣстно, что существуетъ у нѣкоторыхъ народовъ и полиандрія, а изученіе слѣдовъ первобытной культуры наводитъ на мысль о существованіи прежде патріархальной семьи съ главенствомъ матери, а не отца, и даже о совершенномъ отсутствіи какихъ-либо постоянныхъ связей между индивидами разнаго пола: вмѣсто индивидуальной семьи свобода половыхъ сношеній или полная, или ограничиваемая только опредѣленными, болѣе или менѣе многочисленными группами лицъ. Къ такимъ выводамъ приходятъ въ своихъ изслѣдованіяхъ Бахофенъ, Маъ Ленанъ и, въ особенности, Морганъ.

Такимъ образомъ, исконное существованіе индивидуальной патріархальной семьи по меньшей мѣрѣ представляется сомнительнымъ. Но даже, если устранить эти сомнѣнія и признать

первичнымъ типомъ половыхъ отношеній патріархальную семью, все-таки едва ли можно объяснить происхожденіе государства тѣмъ, что оно развивается изъ семьи. Семья, во всякомъ случаѣ, не переходитъ въ государство; она сохраняетъ свое существованіе на ряду съ государствомъ. Можно говорить развѣ только о томъ, что отъ первоначальной единственной формы общенія семьи съ теченіемъ времени отдѣляется и обособляется еще другая форма общенія — государство. Но, очевидно, этимъ будетъ разрѣшенъ вопросъ не о происхожденіи государства, а только о послѣдовательности образованія: сначала семьи, потомъ государства. Вопросъ о томъ, въ силу какихъ условій на ряду съ семьей образуется государство, остается при этомъ безъ выясненія.

Затѣмъ, государство, безъ сомнѣнія, само представляетъ совокупность многихъ семействъ. Спрашивается, что же ихъ объединяетъ? Между отдаленными родственниками и свойственниками не можетъ быть той самой фізіологической связи, какъ между мужемъ и женой, родителями и дѣтьми. Для сохраненія единства тутъ должно произойти нѣчто иное, новое: хозяйственные интересы, интересы лучшей защиты отъ чужихъ людей. Но все это уже не семейная связь, а иная: связь экономическая, связь общей защиты отъ вѣншихъ враговъ.

Затѣмъ, семейная власть прекращается очень скоро, какъ только дѣти подростутъ. Сколько-нибудь прочной и постоянной можетъ быть только родовая организація. А родъ не представляется уже такой естественной единицей, какъ семья. Родовая организація сама требуетъ объясненія. Въ силу какихъ причинъ семья, разросшаяся въ нѣсколько семей, не распадается и сохраняетъ родовое единство? Чѣмъ родъ многочисленнѣе, тѣмъ кровная связь слабѣе. Единство его можетъ поддерживаться или въ силу экономическихъ условій жизни, или въ силу необходимости совокупной борьбы съ общими врагами. Другими словами, является надобность въ другомъ объясненіи основаній общенія помимо родства. Къ тому же родовая теорія можетъ объяснить лишь первобытныя формы государства, еще не вполне опредѣлившагося, еще не обособившагося отъ другихъ формъ человѣческаго общенія. Когда начинается дифференціація различныхъ формъ человѣческаго общенія, обособленіе государства и рода представляется однимъ изъ самыхъ первыхъ явленій. И тамъ даже, гдѣ государство сливается еще съ религіознымъ союзомъ, родовые союзы уже оказываются обособившимися отъ него. Это даетъ право заключить, что специфическая природа государственнаго общенія не можетъ найти себѣ объясненія въ родовомъ началѣ. Этимъ

началомъ, быть можетъ, объясняется вообще возникновеніе чело-
вѣческаго общества, но не государства въ частности ¹⁾).

Въ современной литературѣ наибольшую популярность поль-
зуется экономическая теорія, признающая основой государствен-
наго властвованія зависимость неимущихъ отъ имущихъ, и по-
тому объясняющей происхожденіе всего государственнаго строя
всецѣло и исключительно одними экономическими отношеніями.
Главные представители такого взгляда Лоріа, Энгельсъ и Гум-
пловичъ.

По ученію Лоріа, всѣ стороны общественной жизни опредѣ-
ляются всецѣло и исключительно экономическими отношеніями.
Ничему другому онъ не придаетъ самостоятельнаго значенія, все
выводитъ изъ хозяйственнаго строя жизни. Энгельсъ объясняетъ
нѣсколько сложнѣе. Отождествляя, какъ и Лоріа, государственное
властвованіе съ экономическимъ господствомъ, онъ не придаетъ,
однако, хозяйственному строю вполне исключительнаго значенія.
Основой первичнаго общественнаго строя, родового, онъ при-
знаетъ не экономическую зависимость людей, а родовую, кровную
связь ихъ, и въ государствѣ видитъ не необходимую форму чело-
вѣческаго общенія, а лишь переходящую историческую его форму,
обусловленную всецѣло капиталистическимъ строемъ. Съ капита-
листическимъ строемъ возникло государство, съ нимъ оно должно
и погибнуть. Гумпловичъ поворачиваетъ весь этотъ вопросъ на
изнанку. Отождествляя, подобно Лоріа и Энгельсу, государствен-
ное властвованіе и экономическое господство, онъ, вмѣстѣ съ
тѣмъ, представляетъ взаимное ихъ отношеніе совершенно иначе,
чѣмъ Лоріа и Энгельсъ. Для тѣхъ государство есть орудіе вла-
ствованія надъ обществомъ капиталистической собственности, для
Гумпловича, наоборотъ, собственность есть орудіе властвованія
государства. Но и онъ, какъ и Лоріа, въ противоположность
Энгельсу, признаетъ государство необходимой, вѣчной, а не пре-
ходящей формой челоуѣческаго общенія.

Такъ какъ проще всѣхъ ученіе Лоріа, то мы съ него и
начнемъ ²⁾.

Государство, говоритъ Лоріа, есть только политическое вы-
раженіе экономическаго строя ³⁾. Государственное устройство—
это надстройка экономической организаціи и ея необходимое

¹⁾ Представителемъ этой теоріи въ современной литературѣ является
Мэнть. Древнѣйшая исторія учрежденій. 1876.

²⁾ Loria, Achille. Les bases économiques de la constitution sociale. 1893
(французскій переводъ съ итальянскаго оригинала).

³⁾ Стр. 380.

слѣдствіе; ихъ органическая связь заключается въ политической монополіи собственности. Отсюда, правда, не слѣдуетъ заключать, чтобы законы не могли измѣнять экономическихъ отношеній. Напротивъ, именно потому, что законы могутъ ихъ измѣнять, имущій классъ и стремится къ политической власти. Но такъ какъ экономическія отношенія опредѣляютъ государственное устройство, которое, въ свою очередь, опредѣляетъ законодательство, то и выходитъ, что законодательство есть только орудіе, посредствомъ котораго экономическій строй самъ себя измѣняетъ. Вся политика есть не что иное, какъ средство сохраненія и расширенія собственности ¹⁾.

Но какъ же образуется это общество, съ раздѣленіемъ на имущихъ и неимущихъ, съ господствомъ однихъ надъ другими?

Первой основой общества Лоріа признаетъ ассоціацію труда. Пока имѣются, при сравнительно рѣдкомъ населеніи, свободныя земли, ассоціація труда можетъ возникнуть въ силу двоякаго рода условій. Во-первыхъ, само собой, свободно, въ силу недостаточной производительности земли, искусственно увеличиваемой ассоціаціей. Если же производительность земли высока, то ассоціація труда устанавливается, во-вторыхъ, посредствомъ принужденія со стороны государства (*моуоппant une coaction de la part de l'État*). Въ первомъ случаѣ получается демократія; во второмъ—деспотія. Но и въ томъ, и въ другомъ случаѣ государство не обособляется еще отъ общества, а составляетъ только его организующую силу. Даже деспотія, основывающаяся при этомъ исключительно на органическихъ требованіяхъ производства, соответствуетъ интересамъ того народа, надъ которымъ господствуетъ и автоматически смягчается и ограничивается самимъ фактомъ наличности свободныхъ земель ²⁾. При этомъ условіи безусловно невозможно раздѣленіе общества на неработающихъ капиталистовъ и неимущихъ работниковъ. Пока имѣются свободныя земли, которыя каждый можетъ обрабатывать для себя, никто не станетъ работать для другого.

Поэтому, пока населеніе невелико и полный захватъ всей земли возможенъ, ограниченіе свободнаго занятія новыхъ земель и принужденіе работать на чужой землѣ для ея хозяина осуществимо только путемъ порабощенія работника, принимающаго сначала суровыя формы рабства, смѣняющіяся затѣмъ болѣе мягкой формой крѣпостничества. Такимъ образомъ рабовладѣніе

¹⁾ Стр. 361—363.

²⁾ Стр. 2—3, 125—133.

есть первичная основа капиталистической собственности ¹⁾. Это самым разительным образом подтверждается исторіей колоній, гдѣ земли сначала даютъ ренту только при обработкѣ ихъ невольниками.

Все это совершенно мѣняется, когда съ увеличеніемъ населенія свободныхъ, годныхъ для обработки земель болѣе не остается. Тогда безземельный рабочій не находитъ другого исхода, какъ продажа своего труда капиталисту, и въ силу этого работа неимущихъ на собственниковъ устанавливается уже не принудительно, а сама собой, автоматически.

Однако, оговаривается при этомъ Лоріа, занятіе всѣхъ земель, пригодныхъ для обработки, безъ затраты капитала не можетъ безусловно обезпечить капиталистическую собственность. Если рабочій можетъ что-нибудь скопить изъ своей платы, онъ можетъ занять и земли, требующія для обработки нѣкотораго капитала. Поэтому для полного обезпеченія капиталистическаго строя понижаютъ рабочую плату до минимума жизненныхъ потребностей такъ, чтобы изъ нея уже ничего не могло остаться ²⁾. Только когда населеніе такъ разрастается, что дѣйствительно будутъ всѣ земли заняты, капиталистическій строй поддерживается вполнѣ автоматически ³⁾.

Основой капиталистическаго строя, такимъ образомъ, служитъ всегда устраненіе рабочихъ отъ занятія свободной земли, достигаемое различными путями, смотря по условіямъ; сначала порабощеніемъ рабочихъ, затѣмъ искусственнымъ пониженіемъ рабочей платы, наконецъ автоматически, полнымъ захватомъ всей земли ⁴⁾.

Когда, въ силу ограниченія свободнаго занятія земель, устанавливается, такимъ образомъ, раздѣленіе общества на капиталистовъ и рабочихъ, политическая власть сосредоточивается уже въ рукахъ однихъ собственниковъ, а не всего общества, и благодаря этому государство обособляется отъ общества.

Отношенія государства къ собственникамъ и къ неимущимъ становятся существенно различными. Къ собственникамъ государство относится совершенно пассивно, въ томъ смыслѣ, что оно является ихъ созданіемъ, и активно, въ томъ смыслѣ, что оно устанавливаетъ нѣкоторыя стѣсненія ихъ свободѣ. Но эти стѣсненія установлены въ собственномъ интересѣ собственниковъ, составляющихъ государство, и оказываются гораздо меньше тѣхъ,

¹⁾ Стр. 3.

²⁾ Стр. 5.

³⁾ Стр. 6.

⁴⁾ Стр. 6.

какимъ подвергаются, также въ ихъ собственномъ интересѣ, собственники первобытнаго общества, такъ какъ собственники теперь освобождены отъ необходимости трудиться. Поэтому установленіе капиталистической собственности смягчаетъ стѣсненія, налагаемыя государствомъ на классъ, его составляющій, и, слѣдовательно, расширяетъ свободу этого класса. Напротивъ, къ неимущимъ государство относится исключительно активно, такъ какъ налагаетъ на нихъ стѣсненія, вызванныя чуждыми имъ интересами собственников¹⁾.

Такъ какъ увеличеніе стѣсненій, устанавливаемыхъ государствомъ для неимущихъ, значительно превосходитъ уменьшеніе его воздѣйствія на капиталистовъ, то, въ общемъ, сила государства при капиталистическомъ строѣ возрастаетъ и вмѣстѣ съ тѣмъ существенно измѣняется весь организмъ государства. При коллективной собственности преобладала патріархальная форма правленія, при которой власть вручается старѣйшимъ и мудрѣйшимъ, или если и устанавливалась военная тиранія, то все же избирательная, опирающаяся на народную волю. Съ установленіемъ капиталистической собственности эти формы правленія, какъ неспособныя удержатъ въ должной дисциплинѣ классъ неимущихъ, замѣняются болѣе солидными формами общественнаго управленія: устанавливается государство уже не эгалитарное, а капиталистическое, представляющее не выраженіемъ мирнаго и справедливаго общаго соглашенія, а страшной машиной для защиты и войны, направляемой элчнымъ меньшинствомъ противъ эксплуатируемаго большинства²⁾.

Капиталистическая собственность, или, что то же, насильственное уничтоженіе свободныхъ земель, не можетъ удерживаться иначе, какъ съ помощью цѣлаго ряда принудительныхъ установленій (*institutions connectives*), каковы: мораль, право, государственное устройство. Всѣ они въ самой своей сущности опредѣляются экономическими отношеніями, всѣ они вытекаютъ съ логической необходимостью изъ условій сохраненія капиталистическаго дохода³⁾.

Какъ самое властвованіе государственное опредѣляется экономическимъ господствомъ, такъ и различія въ направленіи и формахъ государственной жизни опредѣляются различіемъ формъ капиталистическаго дохода: ренты и прибыли. Представители ренты образуютъ консервативную партію; представители при-

¹⁾ Стр. 134.

²⁾ Стр. 135, 136.

³⁾ Стр. 423.

были—прогрессивную ¹⁾. Различіе же формъ правленія зависитъ отъ различій въ распредѣленіи ренты и прибыли. Если обѣ эти формы дохода находятся въ равновѣсіи, вся государственная жизнь складывается изъ постоянной борьбы между ними за политическое преобладаніе, и государственное устройство принимаетъ демократическую форму. Если одна изъ этихъ формъ дохода получаетъ рѣшительное преобладаніе, то устанавливается или аристократія, или монархія, смотря по тому, сосредоточена ли эта преобладающая форма дохода въ рукахъ немногихъ или въ рукахъ многочисленнаго класса. Въ первомъ случаѣ получается аристократія. Если же преобладающая форма дохода принадлежитъ очень многочисленному классу, то ему невозможно самому непосредственно осуществлять властвованіе, и онъ вынужденъ передать осуществленіе власти одному лицу, и, такимъ образомъ, получается монархія ²⁾.

Впрочемъ Лоріа тутъ же оговаривается, что различіе монархій, аристократій и демократій не соотвѣтствуетъ сущности государственнаго устройства, и что, собственно говоря, существуютъ только двѣ основныя формы правленія: демократія и олигархія ³⁾. Демократія существуетъ только, когда всѣ — собственники; разъ въ обществѣ имѣется классъ людей, лишенныхъ собственности, демократія неустранимо замѣняется олигархіей, т.-е. господствомъ собственниковъ. Въ полномъ ея видѣ демократія существовала только въ первобытныхъ общинахъ и въ менѣе полномъ видѣ — въ средневѣковыхъ общинахъ. Во всѣхъ другихъ случаяхъ государственное устройство, при всемъ различіи его формъ, было олигархическимъ. Республики древности были олигархичны въ силу существованія рабства; абсолютныя монархіи олигархичны, потому что власть монарха поддерживается въ нихъ имущими классами; современные республики и монархіи также олигархичны, такъ какъ только собственность въ нихъ господствуетъ ⁴⁾. Но изъ этого не слѣдуетъ, однако, чтобы различіе формъ правленія не имѣло никакого значенія. Въ доказательство того, что форма правленія не безразлична, Лоріа указываетъ, что представительное правленіе дѣлаетъ возможнымъ изданіе законовъ и не соотвѣтствующихъ исполнѣ интересамъ господствующаго класса, что нравственное электричество, образуемое сближеніемъ людей, соединенныхъ въ собраніе, порождаетъ благородные порывы и

¹⁾ Стр. 166.

²⁾ Стр. 192.

³⁾ Стр. 197.

⁴⁾ Стр. 198.

благотворный энтузіазмъ, такъ какъ самая публичность и торжественность собраній дѣлаютъ невозможнымъ открытое проявленіе въ нихъ того экономическаго эгоизма, который сказывается гораздо рѣзче подъ покровомъ тайны. Кромѣ того, благодаря раздѣленію капиталистическаго дохода на ренту и прибыль, представители собственниковъ въ парламентѣ не составляютъ одно сплоченное цѣлое, а сами раздваиваются на враждующія партіи, изъ которыхъ одна обыкновенно заигрываетъ съ народомъ ¹⁾.

Болѣе сложное построеніе, чѣмъ у Лоріа, получаетъ экономическая теорія государственнаго властвованія у Энгельса. Какъ я уже говорилъ, онъ на ряду съ экономическими отношеніями признаетъ опредѣляющее значеніе и за брачными отношеніями. По его мнѣнію, общественный бытъ опредѣляется не только тѣмъ, какъ производятся людьми средства жизни, но и тѣмъ, какъ производятся сами люди, въ какихъ условіяхъ нарождаются новыя поколѣнія. Это даетъ ему возможность уйти отъ тѣхъ непоследовательностей, въ какія впадаетъ Лоріа. Возникновеніе самого общенія людей и частной собственности, какъ основы всего капиталистическаго строя и государственнаго властвованія, опирающагося, по его мнѣнію, на капиталистическое господство, объясняется у Энгельса, въ отличіе отъ Лоріа, безъ предварительнаго участія неизвѣстно откуда берущагося государства. Энгельсъ обходится въ своихъ объясненіяхъ безъ этого, потому что, слѣдуя Моргану ²⁾, признаетъ два различныхъ типа объединяющей общественной организаціи: кромѣ государственной, еще родовую, гентильную, предшествующую государственной, политической. Родовой типъ общественной организаціи основанъ на чисто личныхъ отношеніяхъ (*societas*), кровной связи. Основная единица тутъ родъ (*gens*) и послѣдовательныя сочетанія родовъ образуютъ фратріи, трибы, народы. Напротивъ, политическая организація основана на территоріи и собственности ³⁾. Родовая организація предшествуетъ политической; при ея существованіи и слагаются мало-по-малу обособленная моногамическая семья и частная собственность. Первоначально существуетъ не индивидуальный, а групповой бракъ, съ признаніемъ родства только по матери, и не частная, а коллективная собственность. Только мало-по-малу устанавливаются ограниченія прежней свободы полового общенія и суживается кругъ лицъ, между которыми допускаются брач-

¹⁾ Стр. 199, 200.

²⁾ Morgan, Lewis. *Ancient Society, or researches in the lines of human progress from savagery through barbarism to civilization.* New-York. 1878.

³⁾ Тамъ же, стр. 6 и 7.

ныя отношенія, путемъ исключенія браковъ между родственниками. Когда, такимъ образомъ, нахожденіе женщины, съ которой можно вступать въ брачныя отношенія, затрудняется, это создаетъ для женщины возможность выбора, и по ея инициативѣ устанавливается постепенно, вмѣсто прежняго групповаго брака — парный бракъ, съ главенствомъ женщины. Моногамическая семья и главенство мужа и частная собственность слагаются только какъ слѣдствіе прирученія животныхъ. Прирученіе это есть дѣло мужчины. И вотъ, съ увеличеніемъ стада домашнихъ животныхъ и съ полученіемъ ими все большаго хозяйственнаго значенія, владѣющій ими мужчина мало-по-малу получаетъ главенство въ семьѣ съ подчиненіемъ ему семьи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, стадо составляетъ и первую личную собственность, и первое орудіе мѣны торговаго общества. Само земледѣліе возникаетъ сначала только какъ производство корма для стада, и ужъ позднѣе для производства людской пищи.

Разъ образовавшаяся частная собственность затѣмъ все болѣе и болѣе развивается и приводитъ къ внутреннему разложенію родовой организаціи. Общество, прежде представлявшее свободный союзъ равныхъ между собою сородичей, распадается на различные по своему экономическому положенію и враждебные другъ другу классы. Чтобы эти классы не уничтожали другъ друга и самое общество въ бесплодной борьбѣ, является необходимость господствующей надъ обществомъ власти, призванной умирять столкновенія и удерживать ихъ въ предѣлахъ „порядка“. Такая власть, создаваемая измѣнившимися общественными условіями, постановленная надъ обществомъ и дѣлающаяся ему все болѣе и болѣе чуждой, и есть государство ¹⁾.

Въ отличіе отъ старой родовой организаціи государство характеризуется прежде всего группировкой составляющихъ его индивидовъ по территориальнымъ единицамъ, вмѣсто прежнихъ кровныхъ группъ. Вторую характерную особенность государства составляетъ организованная публичная сила, уже не совпадающая болѣе съ самимъ населеніемъ, образующая изъ себя войско. Для государства необходима обособленная сила, такъ какъ она не можетъ сама собой образоваться изъ народа, съ тѣхъ поръ, какъ народъ распался на враждующіе между собой классы. И сила эта состоитъ не изъ одного только войска. Къ ней относятся также разныя матеріальныя приспособленія, тюрьмы, органы правосудія.

¹⁾ Engels. L'origine de la famille, de la propriété privée et de l'état. 1893, p. 274.

Чтобы содержать эту силу, необходимы налоги, совершенно неизвестные при родовом бытѣ. Опираясь на организованную силу и налоги, органы государства становятся надъ обществомъ. Самый мелкій полицейскій цивилизованнаго государства пользуется большимъ авторитетомъ, нежели всѣ представители власти въ родовой организаціи.

Такъ какъ государство возникаетъ изъ необходимости сдерживать антагонизмъ общественныхъ классовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ результатъ ихъ борьбы, оно, по общему правилу, есть государство наиболѣе могущественнаго класса, того класса, который господствуетъ экономически и черезъ посредство государства становится и политически господствующимъ. Такъ, античное государство было, прежде всего, государствомъ рабовладѣльцевъ; государство феодальное—государствомъ дворянъ, а современное—есть орудіе эксплуатаціи наемныхъ рабочихъ капиталомъ. Но въ видѣ исключенія иногда бываетъ, что борющіеся между собой общественные классы такъ уравнились, что государство получаетъ, какъ кажущійся регуляторъ, временную отъ нихъ независимость. Такъ было съ абсолютными монархіями XVII и XVIII столѣтій, съ первой и особенно со второй французской имперіей, съ современной германской имперіей. Въ два предшествующія столѣтія это равновѣсіе устанавливалось между дворянствомъ и буржуазіей; теперь между буржуазіей и пролетаріатомъ.

Государство не есть исковная форма человѣческаго общества. Существовали общества, обходившіяся безъ государства, не имѣвшія никакого понятія о государствѣ и государственной власти. На известной ступени экономическаго развитія, необходимо связанной съ распаденіемъ общества на классы, государство стало также необходимостью. Но теперь мы приближаемся быстрыми шагами въ иной стадіи экономическаго развитія, когда дѣленіе общества на классы не только не будетъ необходимымъ, но и явится положительно препятствіемъ производству. Классы исчезнутъ съ такой же роковой необходимостью, съ какою возникли, а съ ними вмѣстѣ исчезнетъ и государство. Общество, организовавъ свое производство снова на основѣ свободной и равной ассоціаціи производителей, сдастъ весь этотъ обветшалый государственный механизмъ въ археологическій музей на ряду съ орудіями каменнаго вѣка ¹⁾.

У Энгельса государство не уподобляется, какъ у Лоріа. Мюнхгаузену, вытаскивающему самого себя за волосы изъ бо-

¹⁾ Engels, l. c., p. 273—281.

лота. Первоначальное образованіе общества не объясняется у него деспотическимъ воздѣйствіемъ неизвѣстно откуда берущагося государства. Государство является у Энгельса уже какъ слѣдствіе установившагося капиталистическаго строя, а первоначальное образованіе людскаго общенія совершается, по его мнѣнію, на почвѣ родовой кровной связи. Но и такое восполненіе экономическаго объясненія общественныхъ явленій не спасло все-таки Энгельса отъ самопротиворѣчій.

Каковы бы ни были условія первоначальнаго образованія человѣческаго общества, государство Энгельсъ признаетъ выраженіемъ лишь экономического господства одного общественнаго класса надъ другимъ. Поэтому, если бы онъ былъ послѣдователемъ, онъ долженъ бы былъ признать, что въ случаѣ полного равновѣсія могущества борющихся между собою классовъ и, слѣдовательно, невозможности господства одного изъ нихъ надъ другимъ, государство не можетъ существовать, оно должно само собой уничтожиться, за отсутствіемъ его основъ: экономического господства одного класса надъ другимъ. Однако, какъ мы видимъ, Энгельсъ признаетъ существованіе государства и при такихъ условіяхъ. Государство, по крайней мѣрѣ „временно“, оказывается совершенно независимымъ отъ общественныхъ классовъ. Энгельсъ не объясняетъ, какъ же это согласить съ его же собственнымъ ученіемъ объ исключительно экономическомъ основаніи государственнаго властвованія? Да и вообще, понятіе о государствѣ не лишено у него внутреннихъ противорѣчій. Государство признается орудіемъ господства одного общественнаго класса надъ другимъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, оно оказывается стоящимъ какъ-то надъ обществомъ. Между тѣмъ, конечно, всѣ классы, составляющіе общество, находятся въ немъ, а не внѣ его, не подъ нимъ. Свое экономическое господство общественнымъ классамъ приходится постоянно отстаивать въ борьбѣ, и борьба эта составляетъ главное содержаніе общественной жизни. Какъ же возможно, чтобы орудіе этой борьбы — государство — могло стать надъ этой борьбой, надъ общественной жизнью?

Общая, основная причина всѣхъ этихъ самопротиворѣчій и Лоріа, и Энгельса кроется именно въ невозможности объяснить всѣ явленія общественной жизни однимъ только экономическимъ факторомъ. Они на каждомъ шагѣ наталкиваются на необходимость признать вліяніе и другого фактора, объединяющаго и примиряющаго созданную экономической борьбой разнъ интересовъ, и этимъ факторомъ противъ ихъ воли оказывается то самое государство, которое они думаютъ отождествить съ эконо-

мическимъ господствомъ. У Лоріа государство, какъ *deus ex machina*, принудительно создаетъ первоначальное единеніе людей; у Энгельса оно какимъ-то чудомъ возвышается надъ всѣми общественными классами, регулируя ихъ борьбу, сдерживая ее въ предѣлахъ порядка, сохраняя за собою силу и могущество даже въ тѣхъ случаяхъ, когда силы борющихся классовъ, будучи совершенно уравновѣшены, тѣмъ самымъ взаимно парализуютъ другъ друга.

Обращаясь къ выясненію ошибочности основаній экономическихъ теорій государства, прежде всего слѣдуетъ указать, что право собственности, которымъ думаютъ объяснить государственное властвованіе, само требуетъ объясненія. Оно вовсе не вытекаетъ само собою изъ фактическихъ условій отношенія человека къ предметамъ внѣшняго міра. Въ особенности не поддается такому объясненію право земельной собственности. Въ примѣненіи къ землѣ такіа выраженія, какъ захватъ, завладѣніе, держаніе, имѣютъ только фігуральное значеніе. Отдѣльный человекъ не можетъ захватить въ свое исключительное обладаніе сколько-нибудь значительнаго участка земли. Власть собственника надъ принадлежащей ему землею всегда далеко превышаетъ предѣлы его личнаго фактическаго господства надъ нею. Поэтому для установленія частной собственности на землю необходимо, чтобы къ фактическому отношенію индивида къ землѣ привзошло еще нѣчто иное, расширяющее и охраняющее это фактическое отношеніе: правовое чувство согражданъ, заставляющее ихъ признавать право собственности, или государственная власть, принуждающая ихъ къ тому силой.

Мы видѣли, въ самомъ дѣлѣ, что Лоріа, задумавъ объяснить возникновеніе частной собственности чисто автоматически изъ факта постепеннаго уменьшенія свободныхъ земель, приходитъ все-таки къ необходимости, въ ущербъ послѣдовательности, признать, что частная собственность на землю устанавливается раньше полнаго исчезновенія свободныхъ земель, и объясняетъ это искусственнымъ стѣсненіемъ свободного занятія остающихся свободными земель, посредствомъ рабства, крѣпостничества, искусственнаго пониженія заработной платы до предѣльнаго минимума необходимыхъ средствъ существованія.

Энгельсъ, очевидно, сознавая невозможность объяснить происхожденіе земельной собственности изъ фактическихъ условій хозяйственныхъ отношеній, ищетъ зародыша частной собственности не въ землевладѣніи, а въ обладаніи стадами, слѣдовательно, движимымъ имуществомъ.

Въ самомъ дѣлѣ, движимость поддается фактическому захвату отдѣльнаго лица. Движимую вещь прямо можно держать въ своихъ рукахъ. Но такое обладаніе ничѣмъ не отличается отъ того, что юристы называютъ естественнымъ владѣніемъ, простымъ держаніемъ вещи, *detentio*. Содержаніе его исчерпывается непосредственнымъ личнымъ пользованіемъ. Такое фактическое держаніе возможно только въ отношеніи къ тѣмъ вещамъ, съ которыми человекъ можетъ самъ непосредственно управиться, безъ содѣйствія другихъ людей, для сохраненія ихъ и пользованія ими. Поэтому на почвѣ такого фактическаго держанія не можетъ получиться эксплуатація имущими неимущихъ, покупка чужого труда, принужденіе къ работѣ на другого, словомъ, не можетъ сложиться капиталистическое хозяйство. И движимая собственность получаетъ значеніе капитала, орудія экономическаго господства надъ другими, только когда разрастается за предѣлы фактическаго держанія и непосредственнаго личнаго пользованія, когда устанавливается обладаніе такимъ имуществомъ, которое собственникъ одинъ, безъ содѣйствія другихъ, уже не можетъ охранить и использовать. А для установленія власти надъ такимъ имуществомъ, не умѣщающимся въ непосредственномъ фактическомъ держаніи лица, необходимо точно такъ же, чтобы къ фактическому отношенію лица къ вещамъ привзошло еще нѣчто, заставляющее другихъ признавать власть собственника надъ его имуществомъ за предѣлами фактической возможности его личнаго держанія вещей и тѣмъ самымъ превращающее фактическое отношеніе къ вещамъ въ юридическое отношеніе собственности.

Смотря по тому, откуда выводятъ право—изъ субъективнаго ли сознанія людей, или изъ вѣдѣній государственной власти—это новое, привходящее нѣчто, превращающее фактическія отношенія къ лицамъ въ право собственности, будетъ или человѣческимъ правосознаніемъ, или государственною властью.

Признать основой права собственности общее правосознаніе, значитъ, конечно, вовсе отказаться отъ экономическаго матеріализма, такъ какъ это приводитъ къ объясненію общественной организаціи уже не изъ матеріальныхъ хозяйственныхъ отношеній, а изъ чисто психическаго начала—сознанія права. Признать государственное происхожденіе собственности, значитъ уже не въ государственномъ властвованіи видѣть произведеніе и орудіе экономическаго господства, а, наоборотъ, въ экономическомъ господствѣ видѣть орудіе политическаго властвованія; другими словами, совершенно перевернуть, вверхъ ногами, всю аргументацію Лоріа и Энгельса.

Таковъ, именно, общій характеръ ученія Гумпловича.

Государство и для Гумпловича есть господство собственниковъ надъ неимущей массой. Но у Лоріа и Энгельса первое, основное есть экономическое господство и лишь второе, производное — государственное властвование. У нихъ государственная организація только орудіе, которымъ владѣльческій классъ пользуется для вѣщаго подчиненія себѣ неимущихъ. У Гумпловича все это наоборотъ. На первомъ мѣстѣ онъ ставитъ государство, принудительное подчиненіе одного племени другимъ. Не государство для собственности, а собственность для государства служить, по его мнѣнію, орудіемъ. Установленіе частной собственности уже предполагаетъ существованіе государства, оно само есть дѣло государства.

Поэтому, хотя Гумпловичъ и не отдѣляетъ экономического господства отъ политическаго властвованія и считаетъ установленіе частной собственности необходимымъ требованіемъ государственнаго порядка, возникновеніе государства онъ объясняетъ все-таки не экономической зависимостью. Его теоріи происхожденія государства — теорія завоеванія. ✧

Гумпловичъ утверждаетъ, что правильному пониманію явленія общественной жизни больше всего препятствуетъ ошибочное, но очень распространенное убѣжденіе въ единствѣ человѣческаго рода. Убѣжденіе это, по его мнѣнію, просто предразсудокъ, рѣшительно опровергаемый свидѣтельствомъ фактовъ. Исторія самыхъ отдаленныхъ эпохъ представляетъ намъ человѣчество не единымъ, а напротивъ, всегда раздробленнымъ на множество племенъ, и только съ теченіемъ времени, мало-по-малу, эта раздробленность уменьшается путемъ слитія, амальгамированія нѣсколькихъ племенъ воедино и путемъ вымиранія отдѣльных племенъ. Точно такъ же и дикіе обитатели новооткрываемыхъ земель оказываются всегда раздѣленными на множество обособленныхъ племенъ. Отдѣльныя племена при этомъ считаютъ себя различнаго происхожденія, а относятся другъ къ другу враждебно. Все это заставляетъ признать человѣческій родъ не единымъ, а состоящимъ изъ многихъ, не связанныхъ общностью происхожденія и враждующихъ между собою расъ. Такимъ образомъ, общепринятому моногенизму Гумпловичъ противопоставляетъ полигенизмъ и все развитіе общественной жизни и культуры объясняетъ, какъ результатъ борьбы расъ.

Первоначально люди жили обособленными, враждующими племенами. Но такъ какъ развитіе отдѣльных племенъ совершалось неравномѣрно, то болѣе развитыя, болѣе прогрессивныя

племена получают перевѣсъ надъ болѣе отсталыми. Это приводитъ къ завоеванію одного племени другимъ и въ силу такого завоеванія къ установленію государствъ, которыя, по Гумпловичу, представляютъ собою не что иное, какъ господство племени завоевателей надъ племенами покоренныхъ.

Переходъ отъ первоначальнаго племенного быта къ государственному сопровождается всегда двумя новыми явлениями общественной жизни. Во-первыхъ, появленіемъ рабства. Покоренные дѣлаются рабами завоевателей. Во-вторыхъ, кочевой образъ жизни замѣняется осѣдлымъ. Господствующее племя, заставивъ себѣ служить покоренныхъ, можетъ стать осѣдлымъ. Наконецъ, въ-третьихъ, къ этому присоединяется еще установленіе частной собственности, которая также служитъ орудіемъ господства завоевателей надъ покоренными ¹⁾.

Когда завоеватели силою захватываютъ землю, ими руководить не стремленіе распоряжаться и пользоваться землею. Свободныхъ земель было тогда еще много. Завоеватели искали не земли, а работниковъ, которые бы за нихъ обрабатывали землю. Не земля, а покоренный и работающій на завоевателя народъ — вотъ что было цѣлью первыхъ завоеваній. Значеніе и сущность собственности не въ томъ, чтобы пользоваться мертвою вещью, а въ томъ, чтобы чрезъ нее властвовать надъ живой силой людей. Собственность только особая форма господства людей надъ людьми ²⁾.

Обращаясь къ общей оцѣнкѣ изложенныхъ теорій, нельзя не замѣтить, что онѣ имѣютъ въ себѣ на первый взглядъ много подкупающаго въ ихъ пользу. Во-первыхъ — простота. Вмѣсто многихъ разнообразныхъ факторовъ, экономическій матеріализмъ всѣ общественныя явленія объясняетъ однимъ факторомъ — производствомъ. И сообразно съ тѣмъ, что Марсъ и его послѣдователи признаютъ производящимъ цѣнности факторомъ только трудъ и самыя цѣнности опредѣляютъ только количествомъ потраченнаго на нихъ труда, всѣ измѣненія въ общественномъ строѣ объясняются ими тѣмъ, какъ совершается производство.

Другая заманчивая особенность экономическаго матеріализма — это большая реальность, большая, такъ сказать, осязательность его объясненій. Нравственность, право, даже государственная власть — понятія, трудно поддающіяся точному опредѣленію и вызывающія большіе споры и разногласія. Явленія, ими охваты-

¹⁾ Rechtsstaat und Socialismus, S. 74—82.

²⁾ Rechtsstaat und Socialismus, S. 344—351.

заменя, обусловлены нашимъ субъективнымъ сознаниемъ и, потому, не поддаются внѣшнему, объективному опыту. Выяснить эти понятія приходится не путемъ индукціи отъ внѣшнихъ объективныхъ фактовъ, а посредствомъ анализа элементовъ субъективнаго сознания. А это путь гораздо менѣе надежный и опредѣленный. Напротивъ, экономическія отношенія, экономическая зависимость—явленія внѣшняго матеріальнаго характера. Подчиненіе государственной власти непременно предполагаетъ сознание зависимости отъ государства и опредѣляется характеромъ этого сознания. Невозможно безсознательное отбываніе повинностей, платежъ налоговъ, безсознательное исполненіе полицейскихъ требованій, исполненіе закона. Экономическая же зависимость, создаваемая фактомъ раздѣленія труда, неравнобѣрнымъ распредѣленіемъ собственности, экономическими кризисами, дѣйствуетъ и безъ всякаго посредства сознания, совершенно автоматически. Сознаю я или нѣтъ зависимость своего экономического положенія отъ наплыва серебра на рынкѣ или отъ отсутствія заграничнаго спроса на нашъ хлѣбъ, я все равно подчиняюсь воздѣйствію этихъ явленій.

Наконецъ, въ-третьихъ, изъ всѣхъ общественныхъ наукъ политическая экономія наиболѣе установившаяся. Она опередила всѣ другія отрасли обществовѣдѣнія и уже поэтому не можетъ не представляться соблазнительнымъ въ ея выводахъ искать основаній для объясненія и всѣхъ вообще явленій общественности.

Но на ряду со всѣми этими соображеніями, говорящими какъ бы въ пользу экономического матеріализма, теорія эта вызываетъ и весьма серьезныя сомнѣнія въ ея пригодности для объясненія всѣхъ явленій общественности, въ томъ числѣ и государственнаго властвованія.

Господство имущихъ надъ неимущими безспорный фактъ. Но если мы остановимся на выясненіи условій этого господства, то возможность признать его основнымъ фактомъ всей общественной жизни (т.-е. такимъ, которымъ опредѣляются и обуславливаются всѣ другія явленія общественности и который самъ уже не обусловленъ другими факторами общественности) представится намъ весьма сомнительной.

Почему неимущіе зависятъ отъ имущихъ, почему они вынуждены продавать имъ свой трудъ? Конечно, потому, что для производительнаго труда необходимы средства, а средства эти—земля, капиталъ, оказываются во власти имущаго меньшинства.

Но на такомъ объясненіи нельзя остановиться. Самъ собой возникаетъ дальнѣйшій вопросъ: откуда же берется у меньшин-

ства эта власть удерживать за собой средства производства и не допускать въ пользованію ими нуждающееся въ нихъ большинство? Изъ условій производства этой власти не объяснить. Наоборотъ, самыя условія капиталистическаго производства обусловлены наличиемъ у капиталиста этой власти устранять другихъ отъ пользованія принадлежащимъ ему капиталомъ.

Поэтому надо искать въ чемъ-либо другомъ основаній этой власти. Объяснимъ ли мы ее просто физической силой? Но, во-первыхъ, принять такое объясненіе, значитъ отказаться отъ теоріи экономическаго матеріализма. Если власть, въ силу которой капиталисты удерживаютъ за собой исключительное обладаніе производительнымъ фондомъ, основана на физической силѣ, значитъ и всѣ условія производства опредѣляются собственно соотношеніемъ физической силы и, слѣдовательно, въ основѣ всѣхъ общественныхъ явленій окажется уже не экономическая зависимость, а преобладаніе физической силы, и экономическій матеріализмъ превратится въ теорію голой силы. Такое объясненіе противорѣчитъ, слѣдовательно, теоріи экономическаго матеріализма, но оно противорѣчитъ также, что еще важнѣе, и очевиднымъ фактамъ дѣйствительности.

Имущіе всегда составляютъ меньшинство, слѣдовательно численное преобладаніе принадлежитъ, какъ-разъ, неимущимъ. Да и личной физической силой въ современномъ обществѣ владѣльческіе классы вовсе не отличаются. Напротивъ, физически сильныхъ людей больше въ простонародѣ. Да, впрочемъ, въ современной общественной жизни личная физическая сила не имѣетъ большого значенія. По остроумному замѣчанію Цахаріи, если бы среди насъ явился Гераклесъ, изъ своей силы онъ могъ бы извлечь развѣ только ту выгоду, что сталъ бы себя показывать въ балаганахъ.

Объяснимъ ли власть имущаго меньшинства надъ неимущимъ большинствомъ принадлежащимъ меньшинству правомъ собственности на землю и капиталъ и соотвѣтствующей этому праву правообязанностью большинства уважать неприкосновенность собственности? Но это значитъ еще рѣшительнѣе отказаться отъ экономическаго матеріализма. Если господство имущихъ основано на правахъ и обязанностяхъ, его основа, конечно, не экономическая, а правовая.

Простота экономической теоріи покупается цѣною наивнаго смѣшенія права собственности съ фактическимъ держаніемъ вещи. Простое фактическое держаніе вещей не можетъ быть орудіемъ эксплуатаціи неимущихъ, а право собственности само требуетъ

объясненій, котораго экономическія теоріи государства не даютъ.

И говорилъ, что, на первый взглядъ, теорія экономическаго матеріализма подкупаетъ, кромѣ кажущейся простоты, также кажущейся реальностью. Въ основу своихъ объясненій она кладетъ совершенно объективный, осязаемый факторъ—экономическую зависимость. Но при ближайшемъ ея анализѣ не трудно убѣдиться, что въ дѣйствительности она построена совершенно отвлеченно: она совершенно не считается съ дѣйствительными конкретными условіями человѣческаго общежитія. Не станемъ говорить о другихъ факторахъ, дѣйствующихъ въ обществѣ на ряду съ экономической зависимоcтью, такъ какъ самостоятельность ихъ и составляетъ предметъ спора. Но чѣмъ бы ни опредѣлялась организація человѣческаго общества, хотя бы и въ самомъ дѣлѣ однимъ только условіями производства, общество человѣческихъ существуетъ и существовало всегда нѣсколько. Поэтому, для объясненія общественной организаціи, во всякомъ случаѣ, необходимо принять въ соображеніе не только отношенія, существующія внутри каждаго отдѣльнаго общества, но точно такъ же и отношенія между различными обществами. Борьба между отдѣльными обществами, хотя только экономическая борьба, по меньшей мѣрѣ, такой же крупный факторъ, какъ и борьба между различными классами одного и того же общества.

Лоріа и Энгельсъ совершенно игнорируютъ вліяніе на общественную организацію борьбы между племенами. Оба они объясняютъ все развитіе общества такъ, какъ-будто оно одно существовало на землѣ или находилось въ всѣхъ отношеніяхъ къ другимъ обществамъ.

Гумпловичъ принимаетъ въ соображеніе существованіе не одного, а многихъ обособленныхъ племенъ. Какъ мы видѣли, онъ даже признаетъ замѣну моногенизма полигенизмомъ необходимымъ условіемъ правильнаго объясненія общественныхъ явленій. Но и у него множественность племенъ имѣетъ значеніе только для объясненія установленія государства, предполагающаго завоеваніе одного племени другимъ. Объяснивъ государство, какъ послѣдствіе завоеванія, онъ затѣмъ далѣе точно такъ же, какъ Лоріа и Энгельсъ, совершенно игнорируетъ дальнѣйшую борьбу независимыхъ племенъ, обществъ, государствъ между собой. Всѣ явленія государственной жизни и все ея развитіе онъ объясняетъ исключительно изъ соотношенія племени покореннаго и племени завоевателя, составляющихъ со времени завоеванія уже одно государство. Существованіе одновременно многихъ враждующихъ

между собой государствъ вовсе не принимается въ соображеніе. Вся его теорія, совершенно такъ же, какъ у Лоріа или Энгельса, какъ бы предполагаетъ существованіе всего только одного вполне самодовлѣющаго государства. Какъ-будто съ совершившимся завоеваніемъ одного племени другими не остается уже болѣе независимыхъ обществъ, борющихся между собой.

Старыя договорныя теоріи государствъ, въ особенности теорія Гоббеса, исходили изъ совершенно ошибочнаго и произвольнаго предположенія, что съ установленіемъ государства прежнія враждебныя отношенія между составляющими его людьми совершенно прекращаются, война всѣхъ противъ всѣхъ сразу смѣняется безусловнымъ миромъ. Современные экономическія теоріи государствъ съ особенною силою выдвигаютъ именно то положеніе, что и государственное властвованіе основано на непрерывающейся борьбѣ, на борьбѣ общественныхъ классовъ за экономическое господство другъ надъ другомъ. Но при этомъ повторяютъ ошибку отвергаемыхъ ими отвлеченныхъ теорій XVII и XVIII вѣковъ, только въ другомъ направленіи. Придавая особенное значеніе внутренней борьбѣ составляющихъ государство классовъ, они совершенно игнорируютъ внѣшнюю борьбу государствъ между собой.

Между тѣмъ, если принять въ соображеніе вліяніе, какое должна оказывать на общественную жизнь международная борьба, явленія общественной жизни получаютъ совершенно иное освѣщеніе. Борьба общественныхъ классовъ можетъ породить только разнь между ними и господство самаго могущественнаго изъ нихъ, и господство при томъ исключительно въ его собственной выгодѣ. Изъ взаимной борьбы общественныхъ классовъ не можетъ возникнуть чего-либо возвышающагося надъ ними, надъ ихъ разнью и враждой, объединяющаго ихъ общностью интересовъ. Поэтому весьма понятно, что, обращая исключительное вниманіе только на совершающуюся внутри отдѣльныхъ государствъ борьбу общественныхъ классовъ, приходятъ къ отождествленію государственной власти съ властью господствующаго общественнаго класса.

Совершенно иначе представится намъ дѣло, если принять въ соображеніе не только борьбу общественныхъ классовъ между собой, но и международную борьбу государствъ. Такъ какъ въ этой борьбѣ государствъ участвуютъ націи, какъ цѣлыя, со всѣми составляющими ихъ общественными классами, то борьба эта необходимымъ образомъ объединяетъ общественные классы, составляющіе каждое государство, и приводитъ не къ односторонней

зависимости одного класса отъ другого, а къ общей взаимной ихъ зависимости другъ отъ друга.

Въ самомъ дѣлѣ, первыя, основныя условія успѣха въ борьбѣ, это — сила единства. А сила цѣлаго, конечно, обусловлена силой его частей. Не можетъ быть могущественно государство, значительнѣйшая часть котораго, рабочій людъ, эксплуатируемый меньшинствомъ капиталистовъ, находится въ состояніи умственного и физическаго вырожденія.

Не касаясь уже другихъ, болѣе сложныхъ соображеній, эксплуатируемая и потому приниженная масса слишкомъ плохой матеріаль для пополненія войска. Отъ солдатъ требуется физическая сила, извѣстная смекалка, сознание нравственнаго долга. Но можетъ ли удовлетворить этимъ условіямъ малорослое, физически слабое, огупѣлое отъ непосильнаго труда, развращенное обстановкой фабричной жизни населеніе?

Эксплоатація неимущихъ капиталистами, увеличивая могущество одного общественнаго класса на счетъ всѣхъ остальныхъ, тѣмъ самымъ расшатываетъ и подрываетъ могущество государства, какъ цѣлаго. При другихъ одинаковыхъ условіяхъ въ международной борьбѣ успѣхъ будетъ обезпеченъ тому государству, гдѣ благосостояніе распределено ровнѣе, гдѣ капиталистическая эксплуатация слабѣе, гдѣ масса населенія болѣе обезпечена необходимыми условіями физическаго, умственнаго и нравственнаго развитія.

Намъ могутъ, однако, пожалуй, замѣтить, что и борьба государствъ можетъ быть сведена къ экономической борьбѣ, что и въ основѣ международныхъ отношеній лежатъ все тѣ же экономическія отношенія.

Но, во-первыхъ, едва ли возможно объяснять международныя отношенія и самый фактъ существованія многихъ государствъ одними экономическими условіями. Если бы, какъ это утверждаютъ сторонники экономического матеріализма, дѣйствительно всѣ общественныя отношенія, въ томъ числѣ и международныя, опредѣлялись, въ условіяхъ современной культуры, только господствомъ капиталистовъ надъ неимущимъ людомъ, то, конечно, собственники всѣхъ капиталистическихъ обществъ должны бы были соединиться, образовавъ изъ себя родъ синдиката для общей и тѣмъ болѣе вѣрной и неуклонной эксплуатации пролетаріата. Если такое объединеніе не совершается или, напротивъ, между капиталистически организованными государствами идетъ не прерывающаяся борьба, значитъ соединеніе и обособленіе людей въ общественные союзы опредѣляется не одной

только зависимостью бѣднаго отъ богатаго, а еще чѣмъ-то другимъ, заставляющимъ бѣдныхъ и богатыхъ соединяться вмѣстѣ для охраненія и развитія вѣками вырабатываемой національной культуры.

Во-вторыхъ, если и допустить, что всѣ международныя отношенія имѣютъ исключительно экономическую основу, во всякомъ случаѣ, эта международная, хотя и экономическая борьба, по необходимости, имѣетъ совершенно иной характеръ и иное воздѣйствіе на общественную структуру, нежели внутренняя борьба общественныхъ классовъ.

Борьба внутри государства предполагаетъ и развиваетъ рознь общественныхъ классовъ. Борьба государствъ между собою, напротивъ, предполагаетъ и развиваетъ въ каждомъ изъ борющихся единство, солидарность, сплоченность. Не можетъ успѣть въ борьбѣ съ другими государство, представляющее внутреннюю рознь. Большая часть его силъ уйдетъ на внутреннюю борьбу, и оно окажется слабѣе въ столкновеніи съ противникомъ, не имѣющимъ такой внутренней розни. Затѣмъ, эксплуатація капиталистами рабочаго класса приводитъ къ нравственному и физическому вырожденію массы населенія. Но физически слабое, нравственно развращенное и невѣжественное населеніе не можетъ дать сильной, умѣлой, дисциплинированной арміи. И въ мирномъ соперничествѣ, въ области промышленности, торговли, науки, искусствъ, нравственного вліянія, превосходство, конечно, будетъ всегда на сторонѣ государства съ болѣе здоровой физически и духовно и съ лучше обеспеченной матеріальной массой населенія.

Международное соперничество государствъ, требуя для своего успѣха внутренняго единства, сплоченности, по самому существу своему, ведетъ къ большей солидарности составляющихъ государство элементовъ. Бѣдствія, какія влечетъ за собою война или вытѣсненіе другимъ государствомъ съ международного рынка, отзываются не на одномъ какомъ-либо общественномъ классѣ, а всегда на всемъ населеніи, и на имущихъ такъ же, какъ и на неимущихъ. Каждый ущербъ, понесенный государствомъ въ своихъ международныхъ отношеніяхъ, есть общая опасность для всѣхъ общественныхъ классовъ, грозящая всему населенію безразлично обѣднѣніемъ, гибелью самостоятельнаго общественнаго быта національной культуры.

Разъ будетъ принята во вниманіе не только борьба общественныхъ классовъ внутри государства, но и столь же несомнѣнно и реально существующее международное соперничество, то основой общественнаго строя, факторомъ, его опредѣляю-

щимъ, нельзя уже считать, какъ это дѣлаютъ представители экономическаго матеріализма, одну только зависимость неимущихъ отъ имущихъ. Международное соперничество въ значительной степени парализуетъ эту рознь общественныхъ классовъ, объединяя ихъ сознаниемъ общей опасности отъ вѣшняго врага, выдвигая впередъ общее достоиніе всего народа, имѣющее больше значенія, чѣмъ отдѣльные классовые интересы, осуществленіе которыхъ, конечно, прежде всего предполагаетъ охрану и развитіе самостоятельной національной культуры.

Все это приводитъ насъ къ признанію основной причиной, порождающей образованіе государствъ, международной борьбы, приводящей къ большой сплоченности племенныхъ общинъ, къ возникновенію въ нихъ объединяющей власти, первоначально только на время войны, но затѣмъ устанавливающейся постоянно и въ мирное время и обезпечивающей принудительно мирный порядокъ.

Дополненіе. Проблема происхожденія государства и въ новѣйшей литературѣ находятъ у различныхъ писателей различное рѣшеніе. Такъ, Борятъ принимаетъ въ чистомъ видѣ родовую теорію и выводитъ государство изъ семьи, расширяющейся въ родъ (*Staatslehre*, стр. 17). Режъ также кладетъ въ основу государства соединеніе родовыхъ группъ, но первичной формой общенія людей считаетъ не семью, а кровный союзъ, материнскую группу. (*Staatslehre*, стр. 268—273). Менгеръ въ возникновеніи всякаго государства видитъ, по примѣру Гумпловича, актъ насилія (*Staatslehre*, стр. 32).

Но все чаще и чаще встрѣчается скептическое отношеніе къ данному вопросу. По мнѣнію Ленинга, напримѣръ, въ исторіи вообще нельзя указать перехода извѣстной совокупности людей отъ совершенно до-государственнаго и до-правового состоянія къ государственному и правовому. А поэтому и не имѣетъ какой-либо научной цѣнности предложеніе гипотезъ относительно того, какъ этотъ переходъ совершился, какъ возникли право и государство. (*Der Staat*, III, 2).

И Еллинекъ находить, что о первичномъ образованіи государствъ, или объ историческомъ возникновеніи государства вообще, возможны только гипотезы. Опредѣлить пунктъ, съ котораго первоначальныя формы общенія должны быть признаваемы государствами, не такъ просто. Если отрѣшиться отъ представлений о государствахъ, почерпаемыхъ нами изъ наблюденія современныхъ государствъ, и разсматривать примитивные союзы съ эволюціонной точки зрѣнія, то придется всякую организацію господствующую, не знающую надъ собою вышей власти, считать государствомъ. Относительно же того, какъ различныя первобытныя организаціи — орды, племена, семьи — превращались въ государства, ничего безспорнаго установлено быть не можетъ, хотя бы потому уже, что, по словамъ Еллинека, «одинъ и тотъ же результатъ могъ быть достигнутъ самыми разнообразными путями, и представляется весьма мало вѣроятнымъ, чтобы процессъ образованія государствъ повсюду былъ одинъ и тотъ же». Тутъ могли играть и играли роль и совѣстная борьба

противъ общихъ опасностей, и необходимость искать новыхъ мѣстъ для охоты или пастбищъ, и религіозныя вѣрованія (Staatslehre, стр. 259—260, русск. пер. стр. 171—172).

Съ другой стороны, германская литература подробно занималась изслѣдованіемъ вопроса о такъ называемомъ вторичномъ образованіи государствъ, или о возникновеніи ихъ въ предѣлахъ уже существующаго міра государствъ. Этотъ вопросъ, поводомъ къ обсужденію котораго послужило въ особенности образованіе новыхъ союзныхъ государствъ, не былъ, однако, привлеченъ Н. М. Коркуновымъ въ предѣлы настоящаго курса; о немъ см. Блинекъ, Staatslehre, стр. 262 и слѣд., русскій переводъ, стр. 173 и слѣд.

ГЛАВА II.

РАЗЛИЧНЫЯ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВА.

§ 7. Обзоръ главнѣйшихъ классификацій государствъ ¹⁾.

Въ исторической дѣйствительности государства представляются весьма разнообразными, и различія ихъ устройства сказываются не только въ частностяхъ и подробностяхъ, но и въ самыхъ основныхъ началахъ государственнаго строя и налагаютъ опредѣленную окраску на весь складъ государственной жизни. Республики и монархіи, единыя государства и государства сложные представляютъ рѣзкія особенности во всѣхъ своихъ учрежденіяхъ, во всѣхъ своихъ отправленияхъ. Выясняя общія положенія государственнаго права, необходимо всегда имѣть въ виду эти различія. Вмѣстѣ съ тѣмъ, характеристика государственнаго строя нашего отечества можетъ быть сдѣлана съ надлежащей сознательностью и опредѣленностью только путемъ сравненія нашего государственнаго быта съ иными типами политической организаци. По всему этому вопросъ о классификаціи государственныхъ формъ имѣетъ огромное значеніе для науки.

Вопросъ о классификаціи государствъ имѣетъ свою весьма любопытную исторію. По мѣрѣ того, какъ политическая жизнь выдвигала новые вопросы, мѣнялись и основанія для группировки различныхъ типовъ государственной организаци. Въ политическихъ теоріяхъ древности главнымъ вопросомъ былъ вопросъ о томъ, какъ подчинить личные, частные интересы правителей общимъ интересамъ государства. Въ этому основному

¹⁾ Звѣревъ. Основанія классификаціи государствъ. 1883. Roscher. Politik: geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. 1892.

вопросу сводилось все содержаніе политическихъ ученій грековъ и римлянъ. Государство было тогда единственной формой чело-вѣческаго общенія, захватывавшей всѣ стороны чело-вѣческой жизни и потому совершенно поглощавшей чело-вѣческую лич-ность. При такихъ условіяхъ не могло возникнуть вопроса ни объ индивидуальной свободѣ, ни объ отношеніи государства къ другимъ общественнымъ союзамъ. Вся политическая мудрость сводилась къ такой организаціи правительства, которая бы обез-печивала подчиненіе частныхъ интересовъ правителей общимъ интересамъ государства, и съ этой точки зрѣнія самымъ важнымъ различіемъ государствъ естественно считали раз-личіе въ организаціи правительства, болѣе или менѣе предотвра-щающей возможность возобладанія личныхъ интересовъ прави-телей надъ общими интересами цѣлаго государства.

Средневѣковая политическая литература выдвинула, какъ основ-ную свою задачу, разрѣшеніе вопроса о соотношеніи государства и церкви. Это былъ очень важный шагъ впередъ. Этимъ въ корнѣ подрывалось античное ученіе о всепоглощающемъ могуществѣ го-сударства, о совершенной его природѣ, какъ самодовлѣющаго союза. Средневѣковое государство уже не могло притязать на по-добную всеобъемлющую и самодовлѣющую полноту; оно перестало быть единственной формой чело-вѣческаго общенія, удовлетво-ряющей всѣмъ сторонамъ чело-вѣческой жизни. На ряду съ нимъ и выше его стала церковь, впервые указавшая границы государ-ственному всемогуществу. Но разработка вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ государства и церкви не могла вызвать собою новой постановки ученія о различіи формъ правленія. Въ отношеніи къ церкви всѣ формы государственнаго устройства были безраз-личны. И дѣйствительно, во всей средневѣковой политической литературѣ нельзя найти ничего новаго, ничего своеобразнаго по вопросу о классификаціи государствъ. Средневѣковые политики лишь повторяютъ ученія Аристотеля, Полибія, Цицерона, ничего не прибавляя къ нимъ своего.

Съ XVI столѣтіемъ политическая жизнь европейскихъ наро-довъ выдвигаетъ новый вопросъ. Въ древности государство по-глощало собой и общество, и личность; въ средніе вѣка госу-дарству противопоставлялась церковь. Теперь стали противопоста-влять ему личность. Обезпеченіе личной свободы, ограниченіе въ ея интересахъ государственной власти — вотъ основныя темы политическихъ теорій XVI, XVII и въ особенности XVIII вѣка. Развиваясь все болѣе и болѣе, онѣ приводятъ въ концѣ концовъ къ чисто отрицательному воззрѣнію на государство. Изъ совер-

шеннаго, самодовлѣющаго союза оно превращается въ лишь по необходимости терпимое зло. Подчиненіе личныхъ интересовъ правителей общему благу государства тутъ оказывается уже недостаточнымъ. И интересы самого государства подчиняются всеопредѣляющей индивидуальной личности. Сообразно съ этимъ политическая теорія совершенно перестраивается. Организациія правительства получаетъ сравнительно второстепенное значеніе: основнымъ вопросомъ становится вопросъ о положеніи личности въ государствѣ, объ ея отношеніяхъ къ власти. Отсюда само собой получается и иная группировка формъ правленія. Основнымъ признакомъ, по которому совершается группировка различныхъ формъ государственнаго устройства, является уже не организациія правительства, а отношеніе его къ индивидамъ, составляющимъ государство.

Господство индивидуализма въ политическихъ теоріяхъ сохраняется до половины настоящаго столѣтія. Съ сороковыхъ, приблизительно, годовъ сказывается мало-по-малу иное направленіе. Вопросы о соотношеніи личности и государства отступаютъ на задній планъ, и на смѣну имъ является новый, невѣдомый доселѣ вопросъ объ отношеніи государства къ обществу. Правда, уже въ средніе вѣка государству противопоставлялась церковь. Но тогда и церковь, по крайней мѣрѣ западная церковь, облакалась въ формы государственнаго строя и стремилась къ внѣшней принудительной власти, къ земному властвованію, стремилась стать государствомъ. Поэтому вся средне-вѣковая литература по вопросу о взаимоотношеніи церкви и государства не привела все-таки къ возникновенію идеи общества, какъ самостоятельной, независимой отъ государства формы общенія. Понятіе общества въ этомъ смыслѣ слагается только съ начала настоящаго столѣтія. Къ половинѣ настоящаго столѣтія уже вся политическая теорія получаетъ новое основаніе: кардинальнымъ вопросомъ современныхъ политическихъ теорій служитъ вопросъ объ отношеніи государства къ обществу и всѣ современные политическія ученія получаютъ въ извѣстной степени социальную окраску. Получаетъ такую окраску въ частности и вопросъ о классификаціи формъ правленія, главнымъ образомъ въ ученіи Лоренца фонъ Штейна.

Чтобы ориентироваться въ послѣдовательно смѣнявшихся другъ друга разнообразныхъ классификаціяхъ различныхъ типовъ государственной организациі, безусловно необходимо имѣть въ виду эту послѣдовательную смѣну основныхъ вопросовъ политической теоріи. Иначе, изучая ихъ, не уловить руководящей нити. Въ

нашей литературѣ имѣется убѣдительное тому доказательство въ весьма, впрочемъ, почтенномъ трудѣ проф. Звѣрева. Авторъ весьма добросовѣстно собралъ въ своемъ изслѣдованіи огромный матеріалъ, но задался несчастною мыслью взглянуть на изучаемый вопросъ, какъ на чисто логическую проблему. Какъ будто вопросъ лишь въ томъ, чтобы установить логически правильную классификацію. Но логически правильныхъ классификацій можетъ быть нѣсколько, смотря по тому, для какой цѣли устанавливается классификація.

Аристотель или Полибій, Монтескье или Кантъ, устанавливая свои классификаціи формъ правленія, имѣли, конечно, въ виду не логическія упражненія. Ихъ цѣль была сгруппировать различные типы государствъ по различіямъ, выражающимся въ томъ, что имѣетъ значеніе главнаго, основнаго вопроса въ политической теоріи. Но ни теоріи политическія, ни жизнь государственная не остаются неподвижными. Съ теченіемъ времени выдвигались все новыя и новыя проблемы политической теоріи, и сообразно съ этимъ по необходимости измѣнялась и классификація формъ правленія. Проф. Звѣревъ не обратилъ вниманія на эти жизненные вопросы политической теоріи, опредѣлившіе собою перемены въ классификаціи формъ правленія, и подошелъ къ вопросу съ отвлеченной, схоластической мѣркой. Этимъ объясняется, конечно, почему не только его изслѣдованіе не привело ни къ какому опредѣленному выводу, но при всей обширности страдаетъ такими крупными пробѣлами, какъ совершенное умолчаніе о блестящемъ и совершенно оригинальномъ противоположеніи монархіи и республики, принадлежащемъ Л. Штейну; между тѣмъ другимъ нѣмцамъ, только пережевывающимъ чужія мысли, дано очень много мѣста.

Изъ мыслителей древности вопросъ о классификаціи формъ правленія всего обстоятельнѣе былъ разработанъ Аристотелемъ и Полибиемъ. Въмѣстѣ съ тѣмъ въ ихъ ученіяхъ ясно сказался исключительный интересъ древнихъ къ вопросу объ организаціи правительства. Отношеніе государственной власти къ личности и къ общественнымъ союзамъ вовсе не принимается въ соображеніе. Аристотель устанавливаетъ двоякую классификацію формъ правленія. Онъ различаетъ, во-первыхъ, правильныя и неправильныя, искаженныя формы правленія, по различію цѣли руководящей дѣятельностью власти. Если правители, кто бы они ни были, имѣютъ въ виду не свое частное, а общее благо—это правильная форма; если, напротивъ, дѣятельностью правителей руководитъ стремленіе къ своему личному благу, которому они подчиняютъ благо общее,

то получается неправильная, искаженная форма правленія. На ряду съ этимъ различіемъ по цѣли Аристотель различаетъ формы правленія по различію состава правительства, смотря по тому, править ли государствомъ одинъ, меньшинство или большинство. Такимъ образомъ получается шесть различныхъ формъ правленія. Если править государствомъ одинъ и при томъ руководится требованіями общаго блага—это будетъ монархія. Если, напротивъ, единоличный правитель имѣетъ въ виду осуществленіе своего личнаго блага, получимъ тираннію. Правленіе меньшинства въ интересахъ общаго блага образуетъ аристократію; правленіе меньшинства въ интересахъ его частнаго блага—олигархію. Точно такъ же и правленіе большинства, смотря по различію преслѣдуемой правительствомъ цѣли, можетъ быть правильной или искаженной формой правленія. Правильная форма господства большинства — политія, неправильная — демократія.

Ученіе Полибія обращаетъ на себя вниманіе главнымъ образомъ потому, что онъ первый выставилъ ученіе о смѣшанной формѣ правленія. По мнѣнію Полибія, каждая чистая форма правленія имѣетъ склонность къ искаженію. По мѣрѣ упроченія власти, правитель кто бы онъ ни былъ, — одно лицо, меньшинство, большинство, — склоненъ пренебрегать служеніемъ общему благу и подчинять его своей частной выгодѣ. Разъ совершается такое искаженіе, существующій государственный строй неизбѣжно вызываетъ противъ себя общее неудовольствіе, а это приводитъ къ государственному перевороту, къ замѣнѣ одной формы правленія другой; монархія, выродившаяся въ тираннію, смѣняется аристократіей, которая, въ свою очередь, выродившись въ олигархію, уступаетъ мѣсто демократіи. Но и демократія искажается, переходитъ въ охлократію, господство черни, смѣняемое опять монархіей. Постоянная смѣна государственныхъ переворотовъ препятствуетъ спокойному, здоровому теченію государственной жизни. Для сообщенія государственному устройству большей устойчивости имѣется только одно средство: установить такой государственный строй, въ которомъ бы соединились всѣ разнообразныя элементы, и монархическій, и аристократическій, и демократическій. Полибій полагаетъ, что преуспѣяніе римскаго государства обуславливалось именно такимъ сочетаніемъ элементовъ монархіи, въ лицѣ консуловъ, аристократіи, въ лицѣ сената, и демократіи, въ народномъ собраніи. Каждый изъ этихъ элементовъ правительства въ своей склонности ставить свой частный интересъ выше общаго блага встрѣчаетъ противодѣйствіе со стороны другихъ элементовъ, и такимъ путемъ надежнѣйшимъ образомъ обез-

печивается подчинение частных интересов правителей общему благу.

Учение о формах правления, выработанное Аристотелем и Полибием, имело огромное влияние на всю последующую политическую литературу. В средние века оно пользовалось безусловным господством. Но и в политических теориях нового времени долгое время удерживалась классификация государств, завещанная политическими мыслителями древности. Еще Монтескье в своей классификации форм правления опирается на учения Аристотеля и Полибия. В установленную Аристотелем классификацию он внес то изменение, что у него не каждая форма правления дробится на правильную и извращенную, а только правление одного. Монтескье принимает различие монархии и деспотии, соответствующее Аристотелевскому различию монархии и тирании; но мы не находим уже у него противоположения аристократии и олигархии, демократии и охлократии. Поэтому у Монтескье получается не шесть различных форм правления, как у Аристотеля, а только четыре: монархия, деспотия, аристократия и демократия. Это весьма характерно для писателя XVIII столетия, ставящего на первое место обеспечение свободы личности, индивидуальных прав. В демократии и в аристократии все граждане, или по крайней мере часть их, участвуют в осуществлении государственной власти. Поэтому при этих формах правления не может быть полного порабощения личности государственною властью. А для политической теории нового времени коренной вопрос составляет именно отношение государственной власти к индивидуальной личности. Выставленное у Монтескье различие монархии и деспотии хотя и соответствует Аристотелевскому противоположению монархии и тирании, но не безусловно. Деспотия Монтескье не совсем то же, что тирания Аристотеля. Для тирании характерна цель осуществления власти: властвование в личном интересе тирана. А Монтескье об этом вовсе и не упоминает. По его определению, деспотом будет и тот, кто подчиняет свой личный интерес общему благу государства, если только его власть ничем не ограничена. Точно так же для монархии вовсе не существенно, чтобы монарх правил в интересах общего блага. Для понятия монархии требуется только, чтобы власть правителя была ограничена — ограничена привилегиями дворянства, чтобы по крайней мере личность дворянина была изъята из подчинения всемогуществу власти.

Но в учении Монтескье о государственном устройстве всего важнее его теория разделения властей. Она представляет

собою соединеніе воедино различія трехъ функций государственной власти: законодательства, суда, управленія и принципа смѣшанной формы правленія, въ смыслѣ сочетанія монархическаго, аристократическаго и демократическаго элементовъ. Какъ Полибійъ развилъ свою теорію смѣшаннаго устройства на примѣрѣ римскаго государственнаго строя, такъ Монтескье имѣетъ при этомъ въ виду Англію. Королевская власть представляетъ элементъ монархіи, палата лордовъ — элементъ аристократіи, палата общинъ — элементъ демократіи. Въ этомъ вѣншее сходство ученія Монтескье съ ученіемъ Полибія. Оба убѣжденные сторонники смѣшаннаго устройства, но по совершенно различнымъ мотивамъ. У Полибія сочетаніе различныхъ элементовъ государственнаго устройства служитъ средствомъ обезпечить подчиненіе интересовъ правителей интересамъ цѣлаго государства: цѣль тутъ — достиженіе общаго блага. У Монтескье объ этомъ вовсе нѣтъ рѣчи. Сочетаніе монархіи, аристократіи и демократіи и связанное съ нимъ раздѣленіе властей рекомендуется имъ, какъ обезпеченіе свободы.

Такимъ образомъ, уже въ ученіи Монтескье достаточно ясно сказалось измѣненіе во взглядѣ на основанія различій государственнаго устройства. Мѣрило для оцѣнки различныхъ формъ правленія у него совсѣмъ иное, чѣмъ у политиковъ древности. Мѣриломъ этимъ служитъ уже не степень подчиненія личныхъ интересовъ правителей общему благу, а положеніе въ государствѣ отдѣльной личности, степень обезпеченія ея свободы. Но съ полною опредѣленностью новая точка зрѣнія выразилась въ классификаціи формъ правленія Канта и Геерена. Подобнаго же взгляда держатся во французской литературѣ Дестю, де-Траси, Ланжюине и Пасси.

Кантъ различаетъ форму властвованія (*Form der Beherrschung*) и форму правленія (*Form der Regierung*). Формы властвованія различаются тѣмъ, кому принадлежитъ верховная власть въ государствѣ: одному лицу, нѣсколькимъ или всѣмъ. Сообразно съ этимъ различаются: автократія, аристократія и демократія. Различіе формы правленія зависитъ отъ различія способовъ осуществленія власти. Съ этой точки зрѣнія всѣ государства Кантъ дѣлитъ на республики и монархіи. Республика вовсе не то же, что демократія. Республиканизмъ заключается лишь въ отдѣленіи исполнительной власти отъ законодательной. Республиканское устройство предполагаетъ свободу всѣхъ гражданъ, подчиненіе ихъ всѣхъ общему законодательству и равенство. Деспотія, напротивъ, предполагаетъ соединеніе исполни-

тельной власти съ законодательной, приводящее къ несвободѣ гражданъ. При этомъ различіе республики и деспотіи Кантъ считаетъ болѣе важнымъ, чѣмъ различіе автократіи, аристократіи и демократіи. Такимъ образомъ, для основного, главнаго различія формъ правленія организація правительства не имѣетъ никакого значенія. По ученію Канта, и монархія можетъ быть республикой, если законодательная власть будетъ въ ней отдѣлена отъ исполнительной, и тѣмъ обезпечена свобода гражданина.

Еще ярче эта точка зрѣнія выражена у Геерена. Онъ прямо основываетъ различіе формъ правленія на различіи юридическаго положенія отдѣльныхъ личностей въ государствѣ. Они могутъ занимать положеніе или рабовъ, или подданныхъ, или гражданъ. Рабы не имѣютъ никакихъ правъ, ни гражданскихъ, ни политическихъ. Государство, жители котораго рабы, есть деспотія. Подданные имѣютъ права, но только гражданскія, а не политическія. Если населеніе поставлено въ такое положеніе, государство получаетъ характеръ автократіи. Граждане пользуются одинаково и гражданскими, и политическими правами. Государство, состоящее изъ гражданъ, образуетъ республику.

Попытка обосновать различіе формъ государственнаго устройства различіемъ отношеній государственной власти къ обществу принадлежитъ Лоренцу Штейну ¹⁾; болѣе всѣхъ содѣйствовавшему развитію современнаго ученія объ обществѣ, какъ особой формѣ общенія, отличной отъ государства. Понятіе общества, основаннаго на экономической зависимости неимущихъ отъ имущихъ, служитъ Штейну основаніемъ для критики отвлеченнаго представленія о республикѣ, какъ такой формѣ государственнаго устройства, гдѣ власть верховная принадлежитъ всему народу въ совокупности. Въ идеѣ народнаго верховенства, безъ сомнѣнія, есть нѣчто возвышенное. Въ своей абстрактной формѣ она болѣе всего соотвѣтствуетъ нравственному достоинству человѣческой личности; полнѣе всего удовлетворяетъ идеалу свободы. Но въ конкретномъ осуществленіи этой идеи получается нѣчто совсѣмъ иное. Народъ, которому республиканскій принципъ присвоиваетъ верховенство, не представляетъ собою простой совокупности разныхъ и свободныхъ личностей. Каждый народъ въ дѣйствительности распадается на бѣдныхъ и богатыхъ, зависящихъ другъ отъ друга; а разъ въ государствѣ нѣтъ самостоятельной, независимой власти, экономическое неравенство оказы-

¹⁾ L. v. Stein. Das Königthum, die Republik und die Souveränität der französischen Gesellschaft seit der Februarrevolution. 1848, 2 Ausgabe. 1855.

вается съ полною силой и неизбежно приводитъ къ порабощенію себѣ владѣльческимъ классомъ остальнаго населенія, лишеннаго владѣнія. Народное верховенство, народная власть превращается на дѣлѣ во власть имущихъ надъ неимущими. Поэтому республика, представляющаяся въ абстракціи идеальной формой государства, въ практическомъ своемъ осуществленіи даетъ совершенное искаженіе нравственной идеи государства, призваннаго осуществлять свободу, а не устанавливать порабощеніе человѣческой личности капиталу. Чтобы государство могло выполнить свое назначеніе, могло представить реализацію свободы, для этого необходима независимая отъ господствующаго общественнаго класса власть, а такую можетъ быть только власть монархическая. Чтобы въ этомъ убѣдиться, стоитъ только выяснитъ себѣ, чѣмъ обуславливается подчиненіе государственной власти служенію интересамъ господствующаго класса? Конечно, тѣмъ, что носителями власти являются люди, члены общества, представители общественныхъ классовъ, участники ихъ экономическихъ интересовъ, ихъ взаимной борьбы. Поэтому и для обезпеченія государственной власти самостоятельности и независимости отъ господствующаго въ обществѣ класса имѣется лишь одно средство: поставить носителя власти выше всѣхъ общественныхъ или, что для Л. Штейна то же самое, выше всѣхъ экономическихъ интересовъ. Но человѣка нельзя сдѣлать навсегда равнодушнымъ къ этимъ интересамъ. Это противно человѣческой природѣ. Достигнуть такого возвышенія человѣка надъ интересами, изъ-за которыхъ происходитъ борьба между общественными классами, возможно только, давъ ему больше того, чѣмъ онъ можетъ воспользоваться, поставивъ его въ такое положеніе, чтобы ему нечего было больше желать, чтобы онъ стоялъ выше всѣхъ въ обществѣ. При томъ недостаточно предоставить такое высокое положеніе только лично временному носителю власти. Человѣку свойственно заботиться не объ одномъ себѣ, но и о своей семьѣ, и потому, если потомству правителя не будетъ обезпечено такое же положеніе, это заставитъ его заботиться о доставленіи власти и богатства своимъ дѣтямъ, и для того вмѣшаться въ борьбу общественныхъ классовъ, сдѣлаться причастнымъ ихъ интересамъ, и потому зависимымъ отъ нихъ. Такимъ образомъ, для самостоятельности государственной власти необходима ея наслѣдственность. Только въ монархіи государственная власть можетъ не подчиняться господствующему въ обществѣ владѣльческому классу.

Такимъ образомъ, у Штейна организація власти принимается въ соображеніе, но только какъ средство для обезпеченія власти

должной самостоятельности. Идея монархіи для него не въ томъ, чтобы правилъ одинъ, а въ томъ, чтобы власть была независима отъ общества. Государство и общество — двѣ существенно различныя формы человѣческаго общенія. Въ основаніи общества лежитъ человѣческое неравенство, зависимость неимущихъ отъ имущихъ, слѣдовательно, начало несвободы; въ основѣ государства, напротивъ, нравственное начало свободы. Между государствомъ и обществомъ, поэтому, существуетъ неизбѣжный антагонизмъ. Государство, стремясь къ осуществленію свободы, естественно охраняетъ слабого; общество стремится его подчинить владѣющему. Осуществить свое призваніе государство можетъ только, если въ немъ имѣется самостоятельная власть. Такое государство—монархія. Если же государственная власть несамоостоятельна, а подчинена господствующему общественному классу, это—республика.

Кромѣ Штейна, обоснованіе различія монархіи и республики различіемъ въ соотношеніи государства и общества находимъ еще только у Форлендера, и то въ гораздо болѣе блѣдной формѣ. Форлендеръ считаетъ принципомъ государства подчиненіе, а принципомъ общества—соединеніе. Такъ вотъ, если въ государственномъ устройствѣ преобладаетъ принципъ подчиненія—получается монархія, если принципъ соединенія—республика. Но вліяніе ученія объ обществѣ на классификацію формъ правленія сказалось, хотя и не вполне сознательно, у многихъ современныхъ писателей. Такъ, мысль Блунчли о необходимости выдѣлить, какъ особую форму государственнаго устройства, идеократію, гдѣ власть основывается на какой-нибудь отвлеченной идеѣ, очевидно, возникла изъ желанія обратить вниманіе на различныя отношенія государства къ обществу, основаннымъ на единствѣ духовныхъ интересовъ. Теократія, являющаяся у Блунчли частнымъ примѣромъ идеократіи, дѣйствительно характеризуется подчиненіемъ государственной власти церковному авторитету. У Моля различныя типы соотношенія государства и общества очевидно послужили основаніемъ его родовыхъ группъ государства. Родовыя группы образуютъ у него: 1) патріархальныя государства, характеризующіяся преобладаніемъ родового начала надъ государственнымъ; 2) патримоніальныя государства, гдѣ основаніе государственнаго властвованія составляетъ частноправное властвованіе земель; 3) теократія, въ которыхъ государственная власть получаетъ религіозное основаніе; 4) античныя государства, представляющія поглощеніе государствомъ всѣхъ другихъ формъ общенія, и 5) современныя государства, основанныя на идеѣ

права и допускающія на ряду съ собою широкое развитіе разнообразныхъ формъ общенія. Эти родовыя группы суть очевидно смѣняющіеся во времени историческіе типы государственнаго строя. А видовое подраздѣленіе, составляющее собственно различіе формъ правленія, сводится у Моля къ старому различію монархіи, аристократіи и демократіи, причемъ соотношеніе государства и общества уже вовсе не принимается въ соображеніе. А между тѣмъ, именно отъ Моля слѣдовало бы ожидать дальнѣйшаго развитія обоснованія различія республики и монархіи различіемъ въ соотношеніи общества и государства. Штейнъ слишкомъ узко понимаетъ общество. Для него это исключительно экономическое общеніе. Этимъ и объясняется, почему въ республикѣ онъ видитъ непремѣнное господство имущихъ надъ неимущими. Моль держится болѣе широкаго и болѣе правильнаго пониманія общества. На ряду съ экономическимъ онъ указываетъ на духовное и національное общеніе. Порабощеніе неимущихъ имущими можетъ быть сдерживаемо не однимъ государствомъ, но также и церковью, а иногда и національною общностью. Между тѣмъ, Штейнъ совершенно не обратилъ на это вниманія.

§ 8. Различіе монархіи и республики ¹⁾.

Итакъ, классификаціи формъ правленія представляются весьма разнообразными въ самыхъ своихъ основаніяхъ. Одни кладутъ въ основу классификаціи различія въ организаціи правительства, другіе—отношеніе государственной власти къ отдѣльнымъ личностямъ, третьи — отношеніе государства къ обществу. Однако, при всемъ этомъ разнообразіи въ основаніяхъ группировки, въ результатахъ замѣчается довольно значительное сходство. Число основныхъ группъ въ различныхъ классификаціяхъ не одинаково, но вообще замѣчается постоянное сокращеніе числа основныхъ группъ, и нѣтъ ни одной классификаціи, въ которой бы такъ или иначе не различались по крайней мѣрѣ монархія и республика. Да и въ обиходныхъ понятіяхъ именно эти двѣ формы государственнаго устройства всегда противоплагаются другъ другу. Очевидно, въ различіи монархіи и республики и слѣдуетъ искать основнаго различія формъ правленія.

Но въ чемъ коренится основа этого различія? Въ числѣ правящихъ лицъ? Нетрудно показать несостоятельность такого осно-

¹⁾ Bernatzik. Republik und Monarchie. 1892.

ванія. Политики древности еще могли держаться такого взгляда, такъ какъ извѣстныя имъ формы государственнаго устройства были гораздо проще и однообразнѣе тѣхъ, какія приходится имѣть въ виду при установленіи классификаціи современному государствовѣду. Опредѣленіе монархіи, какъ правленія одного, подходило только къ абсолютной монархіи и непригодно для монархіи конституціонной, гдѣ монархъ править не одинъ, а съ соучастіемъ народнаго представительства. Если же опредѣлить монархію, какъ такое государство, въ которомъ исполнительная власть вручена единоличному органу, то подъ такое опредѣленіе подойдетъ и большинство современныхъ республикъ, такъ какъ исполнительная власть вручена единоличному органу—президенту. Гарейсъ ¹⁾, задумавшій послѣдовательно провести различіе формъ правленія по числу правящихъ лицъ, различаетъ монакратіи—правленія одного, и плеократіи—правленія многихъ, причемъ монакратіи у него подраздѣляются на монархіи и президентскія республики. Но и монархія не безусловно предполагаетъ правленіе одного. Въ Спартѣ имѣлось два царя. Наша исторія знаетъ примѣръ совмѣстнаго правленія Петра и Іоанна, и однако, Россія не сдѣлалась на это время республикой, а осталась, какъ и была, монархіей. Такимъ образомъ, число правящихъ лицъ не составляетъ достаточно характернаго признака для точнаго разграниченія республики и монархіи.

То же самое должно сказать и о различіи юридическаго положенія подданныхъ государства. Не даромъ Кантъ пришелъ съ своей классификаціей къ тому, что говоритъ о республиканскихъ монархіяхъ и деспотическихъ демократіяхъ. И въ республикѣ, и въ монархіи положеніе жителей можетъ быть очень различно. И въ республикѣ большинство населенія можетъ находиться въ рабствѣ, и въ монархіи оно можетъ пользоваться широкой политической свободой. Если различіе по числу правящихъ придаетъ исключительное значеніе чисто внѣшнему признаку, внѣшней формѣ государственнаго строя, то различіе государствъ только по различію юридическаго положенія подданныхъ основано на совершенномъ игнорированіи различія собственно устройства государствъ.

Выдвинутое Штейномъ различіе государствъ по ихъ отношенію къ обществу имѣетъ, безспорно, очень большое значеніе и проливаетъ совершенно новый свѣтъ на многіе вопросы государственнаго права. Но на этомъ признакѣ можно основать только груп-

¹⁾ Gareis. Allgemeines Staatsrecht. 1893. S. 35—40.

пировку послѣдовательно мѣняющихся историческихъ типовъ государственнаго быта, могущихъ принимать формы и монархїи, и республики. Самъ Штейнъ въ своемъ изложеніи съ различїемъ монархїи и республики не разъ сбивается на различїе историческихъ типовъ государственнаго быта. Опредѣливъ монархїю, Königthum, какъ такую форму государственнаго устройства, при которой государственная власть не подчиняется обществу, а господствуетъ надъ нимъ, въ дальнѣйшемъ изложеніи онъ, однако, допускаетъ существованіе и такой монархической власти, которая служитъ исключительно интересамъ одного какого-нибудь общественнаго класса. И, конечно, онъ правъ въ этой непослѣдовательности. Форма государственнаго устройства не можетъ измѣниться только отъ того, что монархъ станетъ служить не общими, а сословнымъ интересамъ.

При всей спорности теоретическаго обоснованія различія республики и монархїи, практически различїе ихъ не вызываетъ сомнѣній. Относительно любого изъ существующихъ государствъ можно съ полной увѣренностью сказать монархїя это или республика, и никто не сомнѣвается, напримѣръ, что при всей ограниченности власти англійскаго короля Англія все-таки монархїя. Точно такъ же внѣ всякаго спора республиканскій характеръ государственнаго строя современной Франціи, хотя права президента французской республики во многомъ напоминаютъ права монарха. Задача, слѣдовательно, лишь въ томъ, чтобы уловить, въ чемъ заключается основаніе этого различія, всѣми чувствуемаго, но не легко поддающагося формулировкѣ.

Монархїя, конечно, немыслима безъ монарха, а монархъ есть лицо, стоящее во главѣ государства, призванное представлять государство, какъ цѣлое, и во внѣ, и внутри государства и осуществляющее эту функцію самостоятельно, по собственному праву, а не по чужому порученію, и потому самому юридически безотвѣтственное. Нѣтъ монарха, который бы не имѣлъ права по крайней мѣрѣ представлять государство въ международныхъ сношеніяхъ и во внутреннихъ его отношеніяхъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, нѣтъ монарховъ юридически отвѣтственныхъ. Правда, Наполеонъ III провозгласилъ себя, какъ императора, отвѣтственнымъ предъ народомъ, но и у него это не сопровождалось никакими постановленіями, которыя бы могли придать отвѣтственности императора реальное значеніе, и на дѣлѣ это было лишь красивой фразой, прикрывавшей собою отмѣну министерской отвѣтственности. Монархъ, котораго народъ могъ бы судить и, слѣдовательно, смѣнять, ничѣмъ бы не отличался отъ президента республики.

Такимъ образомъ, монархію можно опредѣлить, какъ такое государственное устройство, при которомъ функція представлять государство, какъ цѣлое, осуществляется, какъ собственное право, безотвѣтственнымъ лицомъ; республика, напротивъ, характеризуется тѣмъ, что функція эта осуществляется по порученію народа отвѣтственными учрежденіями.

Такое опредѣленіе различія монархіи и республики имѣетъ, безъ сомнѣнія, за собою уже то преимущество, что соответствуетъ установившемуся на практикѣ представленію. Но оно можетъ породить сомнѣніе, не низводится ли при такомъ пониманіи различіе монархіи и республики къ различію не формъ государственнаго устройства, а только формъ правительства. Такъ именно смотрѣли на дѣло Кантъ и Руссо. Они придаютъ этому различію второстепенное значеніе.

Едва ли можно съ этимъ согласиться. Уже одинъ фактъ осуществленія хотя нѣкоторыхъ функцій государственнаго властвованія безотвѣтственнымъ субъектомъ, властвующимъ по собственному праву, а не по порученію, не можетъ не придать всему государственному быту монархіи своеобразный складъ. Юридическое отношеніе государственнаго властвованія не можетъ не мѣняться существенно, смотря по тому, какими субъектами осуществляются функція власти, отвѣтственными или безотвѣтственными? При существованіи въ государствѣ безотвѣтственнаго субъекта властвованія нѣкоторыя юридическія нормы, опредѣляющія государственный порядокъ, по необходимости получаютъ характеръ нормъ, лишенныхъ санкціи (*Leges imperfectae*), опирающихся въ своемъ дѣйствіи лишь на религіозныя, нравственныя, бытовыя основанія, но не юридическія. Поэтому въ республикѣ юридическая природа государственнаго властвованія находитъ болѣе полное и послѣдовательное осуществленіе, чѣмъ въ монархіи. Республика представляется болѣе чистымъ юридическимъ отношеніемъ. Въ монархіи имѣютъ относительно болѣе значеніе бытовые факторы. Но, съ другой стороны, какъ бы олицетвореніе государственной власти въ независимо поставленномъ монархѣ, по справедливому указанію Штейна, болѣе обезпечиваетъ неподчиненіе государственной власти исключительнымъ интересамъ господствующихъ общественныхъ классовъ. Уже въ силу этихъ двухъ условій различіе монархіи и республики нельзя не признать основнымъ различіемъ формъ государственнаго устройства. А къ нему присоединяется еще то, что глава государства, призванный представлять государство во внѣ и внутри, участвуетъ болѣе или

менѣ во всѣхъ актахъ, совершаемыхъ отъ имени государства: и въ изданіи законовъ, и въ отправленіи правосудія, и въ управленіи. Поэтому самостоятельность власти монарха и его безотвѣтственность оказываютъ нѣкоторое вліяніе на всѣ проявленія государственнаго властвованія. Монархическій принципъ требуетъ, чтобы въ государствѣ ничего не совершалось противъ и даже помимо воли монарха. Отъ его имени отправляется правосудіе онъ назначаетъ всѣхъ высшихъ должностныхъ лицъ суда и управленія; въ отношеніи къ законамъ ему принадлежитъ обыкновенно право абсолютнаго вето и всегда право ихъ обнародованія и обращенія къ исполненію. Всѣ эти функціи могутъ принадлежать и президенту республики, но, конечно, огромная разница, осуществляются ли онѣ безотвѣтственнымъ монархомъ или отвѣтственнымъ предъ народомъ должностнымъ лицомъ.

Безотвѣтственность монарха обусловливаетъ, наконецъ, и существенныя особенности въ организаціи монархическаго правительства. Мыслимо и даже бывали случаи, что правительственныя функціи вручались совмѣстно нѣсколькимъ безотвѣтственнымъ лицамъ. Но это явленіе исключительное. Властвованіе по собственному праву плохо мирится съ раздѣленіемъ этого властвованія между нѣсколькими лицами. И въ дѣйствительности правительство въ монархіи всегда стремится принять единоличную форму. Республикѣ, напротивъ, болѣе соответствуетъ коллегіальная организація правительства, такъ какъ этимъ лучше обеспечивается подчиненіе делегированной правительственной власти народу, и если въ большинствѣ современныхъ республикъ имѣется единоличная организація, то это объясняется вліяніемъ на нихъ монархическихъ идей. Тамъ, гдѣ, какъ въ Швейцаріи, республиканское устройство является исконнымъ, правительство имѣетъ коллегіальную форму. Точно такъ же наследственная власть свойственна монархіи, избирательная — республикѣ. Только наследственная власть можетъ быть вполнѣ самостоятельна. Избирательныя монархіи образуютъ уже переходную форму, и въ настоящее время ихъ вовсе не существуетъ. Но и въ избирательныхъ монархіяхъ власть главы государства была во всякомъ случаѣ пожизненная, а не срочная, какъ въ республикахъ. Срочность власти неизбѣжно ведетъ къ зависимости отъ избирателей. Поэтому-то въ республикахъ глава правительства всегда избирается на опредѣленный срокъ, и обыкновенно на довольно короткій срокъ. Всего распространеннѣе четырехлѣтній срокъ по образцу сѣверо-американской конституціи, самый долгій срокъ —

десятилѣтній, какъ это было установлено французской конституціей VIII года для выбора консуловъ.

Такимъ образомъ, безотвѣтственное положеніе монарха, обусловленное тѣмъ, что онъ править самостоятельно, по собственному праву, налагаетъ опредѣленный отпечатокъ на весь складъ государственной жизни, и потому различіе монархіи и республики представляетъ дѣйствительно основное различіе формъ государственнаго устройства. Но, конечно, и монархическій и республиканскій принципъ могутъ быть осуществляемы съ большею или меньшею послѣдовательностью, и вслѣдствіе того получаютъ различныя разновидности каждой изъ этихъ основныхъ формъ политической организаціи.

Монархін могутъ принимать различныя формы, смотря по тому, сосредоточивается ли вся государственная власть въ рукахъ монарха, такъ что всѣ другія государственныя учрежденія дѣйствуютъ, какъ органы монарха, по его порученію, или же, напротивъ, на ряду съ монархомъ нѣкоторая доля власти присвоивается народу и его представителямъ. Въ первомъ случаѣ, при сосредоточеніи всей полноты власти въ рукахъ монарха получается абсолютная монархія; во второмъ — монархія конституціонная, ограниченная соучастіемъ народнаго представительства.

Разновидности республики не могутъ основываться на сочетаніи республиканскаго принципа съ монархическими: разъ существуетъ монархическая власть, какъ бы она ни была ограничена, получится монархія, а не республика. Но и республиканскія государства различаются по степени осуществленія въ нихъ республиканскаго принципа: подчиненія всѣхъ государственныхъ учреждений народу. Чѣмъ шире непосредственное участіе народа въ осуществленіи функцій государственнаго властвованія, тѣмъ менѣе самостоятельны дѣйствующія по уполномочію отъ народа учрежденія. Сообразно съ этимъ различаются чистыя или непосредственныя республики и республики представительныя. Непосредственной республикой называется такое государственное устройство, гдѣ народу принадлежитъ право непосредственнаго участія въ осуществленіи законодательной функціи. Въ представительныхъ же республикахъ непосредственное осуществленіе всѣхъ функцій властвованія предоставлено уполномоченнымъ отъ народа учреждениямъ, а самому народу непосредственно принадлежитъ лишь право избранія своихъ представителей.

Но и каждая изъ этихъ разновидностей монархіи и республики допускаетъ множество различныхъ видоизмѣненій въ подробно-

стяхъ. Для большей наглядности изображенія характерныхъ особенностей монархіи и республики необходимо обратиться къ ознакомленію съ наиболее типичными образцами республиканскаго и монархическаго строя.

Дополненіе. Предложенныя въ новѣйшее время классификаціи государствъ въ общемъ также исходятъ изъ различенія монархіи и республики, какъ двухъ основныхъ формъ государственнаго устройства, съ дальнѣйшими въ предѣлахъ каждой изъ нихъ видовыми подраздѣленіями. Въ смыслѣ же указанія признаковъ, по которымъ различаются монархіи и республики, представляетъ интересъ теорія Еллинека. Еллинекъ ищетъ ихъ въ «порядкѣ образованія воли государства». Процессъ образованія верховной воли, приводящей въ силу конституціи государство въ движеніе, либо завершается въ психикѣ одного физическаго лица;—въ этомъ случаѣ налицо монархія. Либо — и это характерно для республики—воля государства является не волею индивидуально опредѣленнаго, чувственно воспріимлемаго, живого лица, а волею коллегіи, имѣющей лишь юридическое бытіе (Staatslehre, стр. 650 и сл.; русскій переводъ, стр. 444 и сл.).

Однако, и въ новой литературѣ имѣется нѣсколько попытокъ классифицировать государства иначе, чѣмъ на монархіи и республики. Такъ, Борнтакъ различаетъ государства монархическаго суверенитета, то-есть абсолютную и конституціонную монархію, съ одной стороны, и, съ другой, — государства народнаго суверенитета, къ которымъ онъ относитъ республику, парламентарную монархію и «демократическую тиранию» (Staatslehre, стр. 25—62). Такъ, Ремъ пытается воскресить классификацію государствъ по формамъ ихъ устройства (Verfassungsformen) и по формамъ правленія (Regierungsformen), различая такимъ образомъ государства съ монархическимъ и республиканскимъ строемъ и государства съ монархическою и республиканскою формою правленія (Staatslehre, стр. 180 и сл.).

§ 9. Республики.

Самая простая форма государственнаго устройства есть, безъ сомнѣнія, непосредственная республика. Правда, въ мелкихъ государствахъ-общинахъ встрѣчалась прежде и монархическая форма правленія. Но въ этихъ первобытныхъ монархіяхъ власть государя никогда не была абсолютной. Монархи, правившіе небольшими государствами-общинами, правили не иначе, какъ съ согласія народнаго собранія, и, такимъ образомъ, устройство первобытныхъ монархій представлялось основаннымъ на сочетаніи двухъ различныхъ властей: власти царя и власти народнаго собранія. Несравненно проще устройство непосредственной республики: въ ней существуетъ только одна самостоятельная власть, власть народа, сосредоточивающаго въ своихъ рукахъ всѣ функціи государственнаго властвованія. Поэтому мы и

начнемъ характеристику различныхъ формъ государственнаго устройства съ непосредственной республики.

Непосредственная республика старѣе представительной. Древній міръ вовсе не зналъ начала представительства, и всѣ существовавшія тогда республики были республики непосредственныя. Но въ настоящее время рѣшительное преобладаніе принадлежитъ представительнымъ республикамъ. Только въ швейцарскихъ кантонахъ сохранилась непосредственная республика ¹⁾.

Непосредственное участіе народа въ государственномъ властвованіи можетъ выразиться въ двухъ формахъ: въ формѣ непосредственнаго народнаго собранія или въ формѣ народнаго голосованія. Непосредственное народное собраніе, состоящее изъ всѣхъ полноправныхъ гражданъ и осуществляющее функции законодательства, избранія должностныхъ лицъ и контроля за ихъ дѣятельностью, возможно лишь въ самыхъ небольшихъ государствахъ. При сколько-нибудь значительныхъ размѣрахъ государственнаго союза организовать такое собраніе невозможно: оно было бы слишкомъ многочисленно и участіе въ немъ для гражданъ, живущихъ на большомъ разстояніи другъ отъ друга, было бы недоступно. Народное голосованіе, напротивъ, примѣнимо во всякомъ государствѣ независимо отъ его размѣровъ.

Первая форма непосредственной республики, съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ, сохранилась въ нѣсколькихъ кантонахъ Швейцаріи: въ Ури, въ Унтервальденѣ, въ Аппенцелѣ и Гларусѣ. Такъ какъ Унтервальденъ и Аппенцель распадутся каждый на два полукантона, то въ общемъ мы имѣемъ въ Швейцаріи шесть непосредственныхъ демократій. Въ Швицѣ и Цугѣ теперь уже установилась представительная форма правленія.

Остановимся, для примѣра, на государственномъ устройствѣ католической половины Аппенцеля (Иннеръ Роденъ). Верховная власть сосредоточивается тутъ въ т. н. *Landsgemeine*, непосредственномъ собраніи всѣхъ достигшихъ 20 лѣтъ гражданъ мужского пола, не опозоренныхъ по суду и не подвергшихся несостоятельности. Участіе въ народномъ собраніи не только право, но и обязанность. Обязательно также и исполненіе должности по выбору: только достигшіе 65 лѣтъ могутъ отказываться отъ выбора. Собранія происходятъ обыкновенно разъ въ годъ,

¹⁾ Orelli. Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1885. (Спеціально государственному устройству непосредственныхъ республикъ Швейцаріи посвящено изслѣдованіе Heinrich Ryffel. Die Schweizerischen Landsgemeinden. Zürich, 1904).

въ послѣднее воскресенье апрѣля, на открытомъ воздухѣ. Присутствуютъ не одни имѣющіе право голоса, но и все остальное населеніе кантона, даже женщины и дѣти. Предсѣдательствуетъ глава исполнительной власти Landammann.

Собранію прежде всего принадлежитъ законодательная власть. Каждый гражданинъ можетъ предлагать законопроекты. Правда, прежде разсмотрѣнія ихъ въ народномъ собраніи предложенія эти должны быть обсуждены въ большомъ совѣтѣ. Но если совѣтъ отвергнетъ предложеніе, оно все-таки можетъ быть предложено на обсужденіе народнаго собранія. Вопросы рѣшаются большинствомъ голосовъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ, граждане идутъ въ церковь, гдѣ раздѣляются по различію ихъ мнѣній на двѣ группы.

Кромѣ разсмотрѣнія законопроектовъ, собранію принадлежитъ разсмотрѣніе отчетовъ правительства и выборъ должностныхъ лицъ. Годичный бюджетъ не разсматривается въ собраніи, а устанавливается правительственною властью.

Народное собраніе есть непосредственный носитель верховной власти. Органами государственнаго управленія служатъ: 1) большой совѣтъ, 2) регирунгс-ратъ, 3) ландамманъ. Большой совѣтъ состоитъ изъ членовъ регирунгс-рата и изъ народныхъ представителей, по одному на каждые 250 жителей. Онъ собирается обыкновенно три раза въ годъ, подъ предсѣдательствомъ ландаммана. Засѣданія его публичны, но онъ можетъ, если найдетъ это нужнымъ, обсуждать вопросы и при закрытыхъ дверяхъ. Функции его заключаются: 1) въ выработкѣ законопроектовъ, 2) въ изданіи указовъ и заключеніи междукантонныхъ соглашеній, 3) въ составленіи бюджета, 4) въ надзорѣ за управленіемъ, 5) въ назначеніи священнослужителей по предложенію церковныхъ собраній, 6) въ осуществленіи права помилованія и 7) въ назначеніи нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ. Государственный совѣтъ состоитъ изъ девяти членовъ, избираемыхъ на годъ народнымъ собраніемъ съ ландамманомъ во главѣ. Ландамманъ не можетъ быть избираемъ болѣе двухъ лѣтъ подрядъ. Другіе члены государственнаго совѣта завѣдуютъ каждымъ отдѣльною отраслью государственнаго управленія. Въ цѣломъ же государственный совѣтъ является главой исполнительной власти.

Во главѣ судебной власти стоитъ кантональный судъ, предсѣдатель и двѣнадцать членовъ котораго избираются народнымъ собраніемъ на годичный срокъ. Нельзя при этомъ не упомянуть о любопытной особенностях, сохранившейся и въ новой конституціи Ури (1888 г.): суду тамъ можно, подобно тому, какъ

это было въ Аппенцахъ, жаловаться и на постановленія народнаго собранія.

Протестантская половина Аппенцеля (Ауссеръ Роденъ) представляетъ уже не такое послѣдовательное осуществленіе идеи непосредственной демократіи. Верховная власть осуществляется тутъ также непосредственнымъ собраніемъ всѣхъ 20-лѣтнихъ гражданъ. Но собраніе это не обсуждаетъ предложеній, а только голосуетъ. Однако, право почина принадлежитъ не только кантональному совѣту (соотвѣтствующему большому совѣту Аппенцель Иннеръ Роденъ), но и отдѣльнымъ гражданамъ: требуется только, чтобы предложеніе было внесено по крайней мѣрѣ стоюкими гражданами, сколько членовъ кантональнаго совѣта. Въ остальномъ устройство аналогичное съ Аппенцель Иннеръ Роденъ.

Непосредственные республики съ народнымъ голосованіемъ уже болѣе приближаются къ представительнымъ. Обсужденіе законопроектовъ принадлежитъ въ нихъ только представительному собранію. Непосредственнаго собранія гражданъ вовсе не существуетъ, а голосованіе законопроектовъ происходитъ по отдѣльнымъ общинамъ. Эта форма непосредственныхъ республикъ также существуетъ только въ Швейцаріи и проявляется тамъ въ двухъ различныхъ формахъ. Народное голосованіе, носящее въ Швейцаріи названіе *referendum*, бываетъ или обязательное, такъ что каждый законопроектъ обязательно подвергается голосованію, или только факультативное, осуществляемое по требованію опредѣленнаго числа гражданъ.

Терминъ *referendum* установился въ Швейцаріи еще въ XVI столѣтіи въ Граубюнденѣ и Валлисѣ. Но тогда подъ нимъ разумѣли предложеніе рѣшенія, принятаго на сѣздѣ представителей общинъ, обсужденіе самихъ общинъ, причемъ предложеніе считалось принятымъ, когда за него высказалось большинство общинъ. Въ такомъ смыслѣ *referendum* употреблялось въ союзномъ швейцарскомъ сеймѣ за время съ 1815 по 1848 г., когда союзный сеймъ былъ только собраніемъ делегатовъ отдѣльныхъ кантоновъ. Когда вопросъ не былъ предусмотрѣнъ въ полученныхъ ими инструкціяхъ, постановлялось передать его *ad referendum* и тогда онъ голосовался въ кантональныхъ собраніяхъ. Съ 1848 г. значеніе *referendum* измѣнилось. Въ этомъ году въ Швицѣ и Цугѣ было уничтожено непосредственное народное собраніе и взамѣнъ того было введено подъ именемъ *referendum* обязательное народное голосованіе законопроектовъ. Примѣру этихъ кантоновъ послѣдовали мало-по-малу и другіе,

въ томъ числѣ Цюрихъ и Бернъ въ 1869 г. Теперь обязательное referendum установлено, кромѣ того, въ Граубюнденѣ, Базель-ландѣ, Ааргау и Золотурнѣ.

Въ Бернѣ нѣтъ непосредственнаго народнаго собранія имѣется только представительное собраніе, подъ именемъ большаго совѣта, собирающееся обыкновенно два раза въ годъ и избираемое на четыре года всеобщей подачей голосовъ всѣхъ двадцатилѣтнихъ гражданъ. Но, тѣмъ не менѣе, граждане имѣютъ широкое право непосредственнаго участія въ законодательствѣ. Народу тутъ принадлежатъ тѣ же права, какія въ конституціонной монархіи предоставляются королю: право распускать представительное собраніе и право утвержденія законопроектовъ. Большой совѣтъ, избранный на четыре года, можетъ быть распущенъ и раньше, если того пожелаетъ народъ. По требованіи 8.000 избирателей вопросъ о досрочномъ распущеніи долженъ быть предложенъ народному голосованію и если большинство выскажется въ утвердительномъ смыслѣ, производятся новые выборы. Затѣмъ каждый законопроектъ, принятый совѣтомъ, обязательно подвергается общему народному голосованію и получаетъ силу закона лишь въ томъ случаѣ, если за него выскажется абсолютное большинство голосовъ. Относительно измѣненія конституціи народу, кромѣ того, принадлежитъ право инициативы. Восемь тысячъ гражданъ могутъ возбудить вопросъ о пересмотрѣ конституціи, и тогда народному голосованію предлагается на разрѣшеніе два вопроса: 1) желателенъ ли пересмотръ конституціи и 2) кѣмъ онъ долженъ быть совершенъ: большимъ совѣтомъ или особымъ учредительнымъ собраніемъ?

Въ Цюрихѣ нѣтъ у народа права постановлять досрочное распущеніе представительнаго собранія, но зато право инициативы установлено по всѣмъ законодательнымъ вопросамъ. Каждый гражданинъ можетъ внести законопроектъ въ представительное собраніе или т. н. кантональный совѣтъ. Если двадцать пять членовъ совѣта того пожелаютъ, авторъ предложенія долженъ быть допущенъ къ личнымъ объясненіямъ въ совѣтѣ. Если по крайней мѣрѣ одна треть совѣта выскажется за предложеніе, оно должно быть подвергнуто народному голосованію. Народное голосованіе точно такъ же должно имѣть мѣсто во всѣхъ случаяхъ, когда предложеніе поддержано 5.000 избирателей. Но предложеніе это предварительно обсуждается въ кантональномъ совѣтѣ, и онъ можетъ одновременно съ предложеніемъ, возникшимъ по частной инициативѣ, предложить народному голосованію по тому же вопросу и свой проектъ. Ежегодно два раза, весной и осенью,

происходит народное голосованіе законопроектовъ и предположеній о производствѣ расходовъ ежегодныхъ, если они не ниже 20.000, однократныхъ, если они не ниже 60.000 принятыхъ кантональнымъ совѣтомъ. Проекты эти по крайней мѣрѣ за 30 дней до голосованія должны быть вручены голосующимъ.

Факультативное referendum существуетъ въ девяти кантонахъ, между прочимъ, въ Женевѣ съ 1879 года. Referendum можетъ быть тамъ потребовано для каждаго постановленія большого совѣта, хотя бы и не законодательнаго характера, въ 30-дневный срокъ и не менѣе, какъ 3.500 избирателей. Только относительно бюджета въ его цѣломъ и постановленій исключительной спѣшности не можетъ быть потребовано referendum. Голосованіе должно быть произведено не позже сорока дней послѣ того, какъ заявлено о томъ требованіе.

Характерную особенность представительной республики составляетъ ограниченіе политическихъ правъ гражданъ однимъ только избирательнымъ правомъ. Субъектомъ верховной власти и тутъ признается народъ, но народное верховенство практически выражается только въ правѣ избирать представителей. Въ конституціяхъ представительныхъ республикъ нерѣдко прямо и постановляется, что верховная власть принадлежитъ народу, но осуществляется не иначе, какъ чрезъ установленныхъ и уполномоченныхъ отъ народа учреждений. Иногда, какъ, напр., въ конституціи Боливіи 1871 года, ст. 34, кромѣ того оговорено, что народъ не обсуждаетъ и не управляетъ самъ непосредственно.

Идея представительной республики допускаетъ непосредственное участіе народа лишь въ составленіи и измѣненіи самой конституціи, опредѣляющей организацію государственныхъ властей. Начало представительства предполагаетъ, что народъ осуществляетъ власть не иначе, какъ чрезъ уполномоченныя имъ учрежденія. Но самое установленіе и опредѣленіе организаціи этихъ учреждений, казалось бы, согласно принципу народного верховенства, опредѣляется непосредственно народомъ. Такой порядокъ измѣненія конституціи и принять въ Фрибургѣ, единственномъ кантонѣ Швейцаріи, не установившемъ referendum. Но въ другихъ представительныхъ республикахъ, въ нарушеніе послѣдовательнаго проведенія принципа народного суверенитета, и пересмотръ конституціи совершается народными представителями безъ непосредственнаго участія народа. Такимъ образомъ, дѣйствующія отъ имени народа учрежденія на дѣлѣ сами себя организуютъ, сами себѣ предоставляютъ тѣ или другія полномочія. Во Франціи, Перу, Боливіи, Чили, Эквадорѣ, Гаити, Санъ-Сальвадорѣ измѣ-

ненія конституціи совершаются тѣми же представительными собраніями, которыя издають и обыкновенные законы, только съ примѣненіемъ болѣе сложныхъ формъ обсужденія. Въ Парагваѣ и Уругваѣ для пересмотра избираются особые учредительные конвенты. Въ Никарагуа частныя измѣненія конституціи совершаются обыкновеннымъ законодательнымъ собраніемъ, а для общаго пересмотра конституціи должно быть избираемо особое учредительное собраніе.

Эта тенденція устранять непосредственное участіе народа даже въ составленіи конституціи объясняется, конечно, естественной заботой дѣйствующихъ отъ имени народа учрежденій увеличивать свой авторитетъ, который неизбѣжно ослабляется при всякомъ расширеніи непосредственнаго участія народа въ управленіи. Но, кромѣ того, въ представительныхъ республикахъ замѣчается также наклонность къ расширенію власти правительства. Президенты современныхъ республикъ пользуются почти тѣми же правами, какими въ непосредственной республикѣ пользуется народъ, или въ конституціонной монархіи—король. Имъ принадлежитъ по крайней мѣрѣ суспензивное вето и право назначенія административныхъ должностныхъ лицъ, а по болѣйшей части еще и право законодательнаго почина и назначенія судей. Президентъ французской республики имѣетъ право распускать палату депутатовъ, съ согласія, впрочемъ, сената. Въ Чили, если президентъ сдѣлаетъ возраженія противъ законопроекта, принятаго палатами, проектъ этотъ въ ту же сессію не можетъ быть болѣе обсуждаемъ, но можетъ быть предложенъ къ обсужденію палатъ въ одну изъ двухъ слѣдующихъ сессій, и получаетъ вопреки мнѣнію президента силу закона лишь въ томъ случаѣ, если будетъ принятъ по меньшей мѣрѣ большинствомъ $\frac{2}{3}$ въ каждой изъ палатъ. Но различіе все-таки сохраняется, такъ какъ и монархъ, и суверенный народъ безотвѣтственны, а президентъ, какъ бы ни были широки его полномочія, признается все же отвѣтственнымъ за свои распоряженія. Расширеніе власти президента почти до уравниенія ихъ съ правами конституціоннаго монарха или сувереннаго народа въ непосредственной республикѣ объясняется особенностями представительной организаціи. Народъ и правительство—реальная сила. Безъ ихъ содѣйствія государственное управленіе не можетъ идти. Если народъ въ цѣломъ противо-дѣйствуетъ предположеннымъ мѣрамъ, онѣ не могутъ осуществиться. На народное признаніе, народную поддержку въ концѣ концовъ опирается всякая власть въ государствѣ. Точно такъ же и правительство сильно тѣмъ, что оно дѣлаетъ, сильно тѣмъ, что

въ его рукахъ непосредственное осуществленіе всѣхъ задачъ государственнаго управленія. Но представительное собраніе имѣетъ значеніе лишь потому, что представляетъ народъ. Оно сила не само по себѣ, а потому, что за нимъ стоитъ народъ. Но, разъ народъ устраненъ отъ непосредственнаго участія въ осуществленіи власти, народъ, какъ одно политическое цѣлое, фактически не существуетъ. Имѣются отдѣльныя группы избирателей, отдѣльныя политическія партіи, фактически избирающія представителей. Но отъ ихъ имени государственная власть не можетъ быть осуществляема. А народъ, какъ цѣлое, превращается при такихъ условіяхъ въ простую абстракцію. Имѣя за собой не реальную силу народнаго единства, а лишь отвлеченное понятіе, народное представительство не можетъ не потерять въ силѣ сравнительно съ правительствомъ, фактически вѣдающимъ всѣ отрасли государственнаго управленія.

Подобно непосредственнымъ республикамъ, и республики представляютъ двѣ различныя формы: въ однѣхъ народъ избираетъ исключительно народныхъ представителей, въ другихъ, кромѣ представителей, также и главу государства, президента или правительственную коллегію. Различіе это весьма существенное. Во-первыхъ, народные представители нигдѣ не избираются всѣмъ населеніемъ государства сообща. Вездѣ избиратели распредѣляются по различнымъ избирательнымъ округамъ. Поэтому, хотя каждый депутатъ считается представителемъ цѣлаго народа, а не своихъ только избирателей, но фактически онъ все же остается избранникомъ лишь сравнительно весьма небольшой группы избирателей. И это имѣетъ тѣмъ большее значеніе, что, въ силу неравномѣрнаго распредѣленія политическихъ партій по отдѣльнымъ частямъ государственной территоріи, менѣе многочисленная партія очень легко можетъ располагать большинствомъ въ большемъ числѣ избирательныхъ округовъ, чѣмъ болѣе многочисленная партія. Президентъ, напротивъ, иначе и не можетъ быть избранъ народомъ, какъ сообща. Вслѣдствіе этого онъ очень часто оказывается болѣе вѣрнымъ представителемъ дѣйствительнаго большинства народа, чѣмъ большинство въ палатахъ, и это даетъ возможность выборами президента создать извѣстный противовѣсъ возможнымъ неправильнымъ результатамъ выборовъ представителей. Если же президентъ избирается палатами, вліяніе неправильнаго результата парламентскихъ выборовъ тѣмъ еще усилится. Во-вторыхъ, при избраніи президента народомъ его власть имѣетъ тотъ же источникъ, какъ и власть законодательнаго собранія, и потому пользуется такимъ же авторитетомъ,

такъ же самостоятельна. А это приводитъ къ извѣстному уравновѣшиванію власти законодательнаго собранія и власти президента. Обѣ власти, будучи самостоятельны и независимы одна отъ другой, могутъ другъ друга сдерживать. Въ результатѣ получится раздѣленіе властей и нѣкоторый дуализмъ государственной организаціи, подобный дуализму устройства конституціонной монархіи. При выборѣ же президента законодательнымъ собраніемъ онъ естественно ставится въ зависимость отъ собранія, подчиняется ему, лишается самостоятельности. И вмѣстѣ съ тѣмъ еще болѣе умалется дѣйствительное участіе народа въ государственномъ управленіи, такъ какъ не самимъ народомъ, а всѣми тѣми же народными представителями опредѣляется тогда и личность главы государства.

Избраніе президента народомъ установлено конституціями рѣшительнаго большинства американскихъ и африканскихъ республикъ. Сколько мнѣ извѣстно, только въ Гаити и Уругвай президентъ избирается законодательнымъ собраніемъ. Въ Европѣ, напротивъ, во всѣхъ представительныхъ республикахъ примѣняется противоположная система. Во Франціи, подобно Уругваю и Гаити, президентъ избирается соединеннымъ присутствіемъ обѣихъ законодательныхъ палатъ. Въ Гамбургѣ, Любекѣ и Бременѣ сенаторы, т.-е. члены коллегіальнаго органа правительственной власти, избираются довольно сложною процедурой сенатомъ и представительнымъ собраніемъ (Bürgerschaft) совмѣстно.

Представительныя республики въ настоящее время рѣшительно преобладаютъ. Собственно въ одной только Швейцаріи существуютъ непосредственныя республики. Это не можетъ быть объяснено однимъ только различіемъ отдѣльныхъ размѣровъ. Въ самой Швейцаріи кантонъ Фрибургъ, имѣющій представительную организацію, вовсе не самый крупный. Онъ имѣетъ 113.000 жителей, а Бернъ, гдѣ имѣется, какъ мы видѣли, непосредственное республиканское устройство—582.000. Въ Любекѣ всего 52.912 жителей вмѣстѣ съ прусскимъ гарнизономъ: это немногимъ больше Гларуса, имѣющаго 36.000. Нѣкоторыя американскія республики количествомъ жителей не превышаютъ швейцарскіе кантоны. Такъ, Гаити имѣетъ 502.000, Санъ-Сальвадоръ—434.000, Никарагуа—350.000 и Парагвай только 240.000, что даже меньше населенія Цюриха, насчитывающаго 294.000 жителей.

На организацію большинства современныхъ республикъ имѣлъ, прежде всего, сильное вліяніе примѣръ сѣверо-американскаго союза, конституція котораго сложилась подъ весьма замѣтнымъ

вліяніемъ монархическихъ идей. При выработкѣ сѣверо-американской конституціи было даже предположеніе сдѣлать власть президента пожизненной (Александръ Гамильтонъ). Къ тому же дѣло шло объ организаціи союзной власти, и уже потому невозможно было и думать объ установленіи непосредственнаго республиканскаго устройства. Но примѣру Соединенныхъ Штатовъ послѣдовали не только федеративныя республики, какъ Аргентинская, Венецуела, Колумбія, Мексика, но и многія нераздѣльныя республики. Въ этомъ вліяніи организаціи сѣверо-американскаго союза и кроется, повидимому, ближайшая причина современнаго преобладанія представительныхъ республикъ съ сильной президентской властью.

Государственный строй опредѣляется главнымъ образомъ организаціей законодательной и правительственной власти. Поэтому мы основали классификацію различныхъ разновидностей представительной республики на различіи организаціи правительственной власти: основныя начала организаціи законодательной власти во всѣхъ представительныхъ республикахъ одинаковы. Сравнительно второстепенное значеніе имѣютъ различія въ организаціи судебной власти, такъ какъ задача ея гораздо уже и опредѣленнѣе, а главное, ея дѣятельность имѣетъ не творческій, а охранительный характеръ: ею не создается тотъ или другой государственный бытъ, а только охраняется уже существующій. Поэтому общій складъ политической организаціи сравнительно меньше зависитъ отъ постановки судебной власти.

Основныя различія организаціи судебной власти тѣ же, что и въ организаціи правительственной власти, но только при этомъ возможны не два, а три различныхъ типа организаціи. Члены высшаго суда въ республикѣ могутъ быть избираемы или народомъ, или законодательнымъ собраніемъ, или, наконецъ, назначаемы президентомъ. Шире всего участіе народа въ государственномъ управленіи представительной республики тамъ, гдѣ, какъ въ Мексикѣ, народъ избираетъ и своихъ представителей, и президента, и судей. Уже всего тамъ, гдѣ, какъ во Франціи и Гаити, народъ избираетъ только представителей, представители—президента, а президентъ назначаетъ судей. Среднія ступени образуютъ тѣ республики, гдѣ народъ избираетъ и представителей, и президента, а судьи назначаются или президентомъ, какъ, напр., въ Чили, Парагваѣ, Боливіи, Коста-Рикѣ, Никарагуа, или законодательнымъ собраніемъ, какъ въ Эквадорѣ, Перу. Въ Уругваѣ и президентъ, и судьи одинаково избираются законодательнымъ собраніемъ. Такимъ образомъ, если принять въ соображеніе и орга-

низацию судебной власти, то получается уже не двѣ, а пять разновидностей представительной республики: 1) народъ избираетъ непосредственно представителей, президента и судей; 2) народъ избираетъ представителей и президента, а судьи назначаются президентомъ; 3) народъ избираетъ представителей и президента, а судьи избираются представителями; 4) народъ избираетъ только представителей, а президентъ и судьи избираются представителями, и 5) народъ избираетъ только представителей, представители избираютъ президента, а президентъ назначаетъ судей.

Въ старыхъ конституціяхъ можно найти еще и другія комбинаціи. Такъ, французская конституція 1795 года предоставляла народу посредствомъ косвенныхъ выборовъ избраніе членовъ законодательнаго собранія и судей, а члены правительственной коллегіи (директоріи) назначались законодательнымъ собраніемъ.

Типичнымъ образцомъ представительной республики можетъ служить Франція ¹⁾. Она имѣла, вмѣстѣ съ дѣйствующей, пять республиканскихъ конституцій: радикальную конституцію 1793 года, директоріальную конституцію 1795 года (III годъ республики), консульскую конституцію 1799 года (VIII годъ республики), конституцію 1848 года и дѣйствующие конституціонные законы 1875 года. Изъ нихъ только первая конституція 1793 года устанавливала непосредственную республику. Но конституція эта не была приведена въ дѣйствіе. Да къ тому же и въ ней права народа на непосредственное осуществленіе власти весьма ограничены. Они сводятся къ праву инициативы по вопросу объ измѣненіи конституціи и къ факультативному праву голосованія законопроектовъ, принятыхъ законодательнымъ корпусомъ. И пересмотръ конституціи, и народное голосованіе законопроектовъ могли быть потребованы не менѣе, какъ одною десятою частью большинства непосредственныхъ собраній гражданъ въ большинстве департаментовъ. Непосредственныя собранія должны были происходить по кантонамъ и, слѣдовательно, представлялись довольно многочисленными. Всѣ другія республиканскія конституціи Франціи совершенно исключаютъ народъ отъ непосредственнаго осуществленія власти и вообще значительно ограничиваютъ его права.

Конституція 1795 года предоставляетъ народу только два

¹⁾ Batbie. Précis du cours de droit public. 1885. Lebon. Das Staatsrecht der französischen Republik. 1886. Saint-Girons. Manuel du droit constitutionnel. 1885. (Esmein. Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 4 édition, Paris, 1906).

права: 1) голосованіе предложенныхъ измѣненій конституціи и 2) избраніе выборщиковъ. Полноправными гражданами считались только совершеннолѣтніе, платящіе какой-либо прямой налогъ. Выборщиками могли быть только достигшіе 25 лѣтъ и владѣющіе по праву собственности или аренды недвижимостью, дающею доходъ, равный цѣнѣ отъ 150 до 200 рабочихъ дней, смотря по различію мѣстностей. Выборщикамъ предоставлялось избраніе членовъ обѣихъ палатъ законодательнаго корпуса, совѣта пятисотъ и совѣта старѣйшинъ, состоявшаго изъ 250 членовъ и судей, въ томъ числѣ и членовъ кассационнаго суда. Директорія, являвшаяся главой исполнительной власти, составлялась изъ пяти членовъ, назначавшихся законодательнымъ корпусомъ. Участіе двухъ совѣтовъ въ этомъ назначеніи опредѣлялось такимъ образомъ, что совѣтъ пятисотъ тайнымъ голосованіемъ составлялъ десятерный списокъ кандидатовъ, а совѣтъ старѣйшинъ уже изъ этого списка, также тайнымъ голосованіемъ, избиралъ пять членовъ директоріи. Право законодательнаго почина принадлежало исключительно совѣту пятисотъ; совѣтъ старѣйшинъ осуществлялъ только какъ бы право ревизіи проектовъ, принятыхъ совѣтомъ пятисотъ. Онъ могъ ихъ утверждать или отвергать только въ цѣломъ, безъ частныхъ измѣненій. Директорія никакого участія въ законодательствѣ не имѣла. Она была лишена даже права инициативы.

Конституція 1799 года представляетъ любопытную попытку организаціи представительной республики безъ предоставленія народу даже права избирать членовъ законодательнаго собранія. Граждане имѣли право лишь составлять списки лицъ, которыхъ они считаютъ достойными довѣрія (*listes de confiance*). Всѣ граждане по округамъ (*arrondissement*) составляютъ первый такой списокъ, заключающій въ себѣ число именъ, равное одной десятой всѣхъ гражданъ. Граждане, внесенные въ этотъ списокъ, изъ своей среды выдѣляютъ также одну десятую часть: такимъ образомъ составляется второй списокъ — департаментскій. Внесенные въ департаментскій списокъ точно такъ же составляютъ третій списокъ. Изъ лицъ, внесенныхъ въ третій списокъ, сенатъ избираетъ консуловъ, членовъ трибуната, членовъ законодательнаго корпуса и членовъ кассационнаго суда. Сенатъ самъ себя пополняетъ, избирая пожизненно сенаторовъ изъ трехъ кандидатовъ, представляемыхъ по одному отъ перваго консула, отъ трибуната и отъ законодательнаго корпуса. Если всѣми будетъ представлено кандидатомъ одно и то же лицо, оно обязательно дѣлается сенаторомъ. Въ составъ же сената обязательно входитъ первый кон-

сулъ, по оставленіи по какой-либо причинѣ своей должности. Правительственная власть принадлежитъ тремъ консуламъ. Имъ однимъ принадлежитъ право законодательнаго почина. Обсужденіе законопроектовъ принадлежитъ трибунату, составленному изъ ста членовъ. Законодательный корпусъ, составленный изъ трехсотъ членовъ, только голосуетъ законопроекты, выслушавъ заключеніе по нимъ трибуната и доводы правительства, представляемые членами государственнаго совѣта. Сенатъ, состоящій изъ 80 членовъ, имѣетъ своей задачей охраненіе конституціи и назначеніе должностныхъ лицъ. Заявленія о неконституціонности какихъ-либо актовъ власти могутъ поступать въ сенатъ отъ трибуната или отъ правительства. Исполнительная власть принадлежитъ собственно первому консулу, назначаемому, какъ и два другихъ, на десять лѣтъ. Второй и третій консулъ имѣютъ только совѣщательный голосъ. Возможность измѣненія конституціи не была предусмотрена конституціей VIII года.

Конституція 1848 года устанавливаетъ болѣе простую организацію. Главныя отличія ея отъ дѣйствующей заключаются въ установленіи одной только и притомъ постоянно засѣдающей законодательной палаты и въ выборѣ президента республики непосредственно народомъ, на четырехлѣтній срокъ, съ безусловнымъ воспрещеніемъ повторнаго избранія.

Организація существующей теперь во Франціи третьей республики не опредѣляется одной цѣльной конституціей. Значеніе конституціонныхъ законовъ имѣютъ три закона 1875 года: 24 февраля объ организаціи сената, 25 февраля объ организаціи государственныхъ властей и 16 іюля о взаимныхъ отношеніяхъ государственныхъ властей. Эти законы уже успѣли подвергнуться двукратному измѣненію въ 1879 году, когда національное собраніе было перенесено изъ Версаля въ Парижъ, и въ 1884 году, когда измѣненъ былъ состав сената въ смыслѣ уничтоженія пожизненныхъ сенаторовъ. Законы 1876 года выработаны собраніемъ, состоявшимъ въ большинствѣ изъ монархистовъ, не находившихъ, однако, возможнымъ установить тогда монархію. Поэтому установленная имъ организація государства отличается большою умѣренностью и представляетъ какъ бы компромиссъ республиканскаго и монархическаго принциповъ. Это особенно сказалось въ опредѣленіи положенія президента республики, во многомъ напоминающемъ положеніе конституціоннаго короля.

Участіе французскихъ гражданъ въ осуществленіи государственнаго властвованія ограничивается однимъ только правомъ выбора депутатовъ. Сенаторы избираются особой коллегіей, со-

ставляемой изъ членовъ мѣстныхъ совѣтовъ. Президентъ избирается законодательнымъ собраніемъ. Судьи назначаются президентомъ.

Важнѣйшимъ органомъ власти является теперь національное собраніе (*assemblée nationale*), осуществляющее законодательную власть, избирающее президента и контролирующее дѣятельность правительства. Оно слагается изъ двухъ палатъ: палаты депутатовъ и сената. Палата и сенатъ, по правилу, засѣдаютъ и функционируютъ отдѣльно. Соединенныя засѣданія образуются только для выбора президента и для обсужденія предполагаемыхъ измѣненій конституціонныхъ законовъ. Палаты засѣдаютъ не непрерывно, а періодически. Очередная ихъ сессія открывается силою закона ежегодно во второй вторникъ января мѣсяца и продолжается не менѣе пяти мѣсяцевъ. Президентъ можетъ, кромѣ того, созывать ихъ въ чрезвычайныя сессіи.

Палата депутатовъ состоитъ изъ депутатовъ, избираемыхъ на четыре года всеобщей подачей голосовъ такъ, что отъ cadaго избирательнаго округа (*arrondissement*) избирается по одному депутату (*scrutin uninominal*). Между департаментами депутаты распредѣляются сообразно количеству населенія. Избранными могутъ быть всѣ достигшіе 25 лѣтъ, за исключеніемъ членовъ царствовавшихъ прежде во Франціи фамилій и лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ.

По закону 1875 года, сенатъ состоялъ изъ 225 срочныхъ и 75 пожизненныхъ сенаторовъ. Въ 1884 году пожизненные сенаторы, избравшіеся самимъ сенатомъ, уничтожены, и теперь весь сенатъ состоитъ изъ 300 сенаторовъ, избираемыхъ на 9-лѣтній срокъ съ частичнымъ обновленіемъ состава по третямъ каждые три года. Сенаторы избираются не непосредственно народомъ, а особыми избирательными коллегіями, составляемыми въ каждомъ департаментѣ подъ предсѣдательствомъ президента мѣстнаго суда изъ всѣхъ членовъ генеральныхъ и окружныхъ совѣтовъ, соотвѣтствующихъ какъ бы нашимъ губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, изъ депутатовъ, избранныхъ отъ даннаго департамента, и изъ опредѣленнаго числа представителей отъ общинныхъ совѣтовъ сообразно числу ихъ членовъ. Число сенаторовъ, избираемыхъ отдѣльными департаментами, неодинаково, и колеблется отъ 2 до 10. Избранными могутъ быть лишь имѣющіе 40 лѣтъ.

Глава исполнительной власти—президентъ, избираемый соединеннымъ собраніемъ палаты депутатовъ и сената на семь лѣтъ съ неограниченнымъ правомъ переизбранія. Особыхъ условій

избираемости не установлено. Только члены царствовавших во Франціи фамилій не могут быть выбраны. Въ опредѣленіи положенія и правъ президента во многомъ сказалось вліяніе монархическихъ идей. Отвѣтственность его ограничена единственно случаями государственной измѣны. Никакое другое обвиненіе не можетъ имѣть въ отношеніи къ нему мѣста. Такъ какъ возможность государственной измѣны со стороны президента совершенно невѣроятна, то фактически онъ, подобно монархамъ, не подлежитъ формальной отвѣтственности. Эта аналогія еще усиливается тѣмъ, что президентъ французской республики править не иначе, какъ съ соучастіемъ отвѣтственныхъ министровъ, избираемыхъ притомъ всегда изъ партіи, располагающей большинствомъ голосовъ въ парламентѣ. Нельзя не упомянуть также, что президентъ, по своему званію, есть гротмейстеръ и кавалеръ ордена почетнаго легіона. Однако, при всемъ томъ, срочность его полномочій и выборное ихъ основаніе рѣзко отличаетъ его отъ монарха. Если президента и нельзя, за единственнымъ изъятіемъ случаевъ государственной измѣны, привлечь къ суду, то, во всякомъ случаѣ, его можно по истеченіи семи лѣтъ не выбрать вновь, и этимъ достаточно обезпечивается подчиненіе его власти народа.

Президентъ есть прежде всего глава исполнительной власти, но, кромѣ того, онъ пользуется довольно значительными правами и въ отношеніи къ законодательству. Ему принадлежитъ право законодательной инициативы. Законопроектъ, принятый обѣими палатами, онъ можетъ въ теченіе мѣсячнаго срока возвратить имъ со своими возраженіями для вторичнаго разсмотрѣнія. Съ согласія сената онъ можетъ распустить раньше срока палату депутатовъ, назначивъ новые выборы.

Административныя функціи президента очень обширны. Онъ назначаетъ непосредственно или чрезъ министровъ всѣхъ должностныхъ лицъ административнаго вѣдомства. Ему же принадлежитъ право вести международныя сношенія и заключать международные договоры, о которыхъ онъ только доводитъ до свѣдѣнія національнаго собранія. Съ участіемъ государственнаго совѣта, мнѣнія котораго, однако, для него не обязательны, президентъ пользуется широкими правами издавать указы (*décrets*). Въ области отправленія правосудія ему, кромѣ назначенія судей, принадлежитъ право помилованія.

§ 10. Монархія ¹⁾.

Основное различіе монархій сводится въ различію неограниченныхъ и ограниченныхъ монархій. Если монархъ является не только безотвѣтственнымъ представителемъ государства, какъ цѣлаго, но и сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю полноту, всѣ функціи государственной власти, получается монархія неограниченная или абсолютная. Власть монарха не ограничивается тутъ никакою другою властью. Всѣ государственныя учрежденія подчиняются въ такомъ государствѣ монарху, всѣ они дѣйствуютъ по его полномочію, служатъ ему орудіями, опираются на его авторитетъ. Всѣ функціи государственной власти осуществляются или самимъ монархомъ, или по его полномочію. Неограниченный монархъ представляется, такимъ образомъ, безусловнымъ, абсолютнымъ олицетвореніемъ государственной власти, ея живымъ воплощеніемъ.

Власти неограниченнаго монарха не можетъ быть противопоставлена никакая другая ограничивающая ее власть. Но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы осуществленіе власти въ абсолютной монархіи должно было опредѣляться исключительно ничѣмъ неограниченнымъ произволомъ монарха, чтобы его власть не могла подчиняться въ своемъ осуществленіи началамъ права. И неограниченная монархія можетъ быть правомѣрнымъ государственнымъ строемъ. Это достигается двумя путями. На низшихъ стадіяхъ политическаго развитія право образуется въ формѣ обычая, слѣдовательно, независимо отъ власти монарха, и монарху приходится по необходимости подчиняться господствующимъ въ народѣ обычаямъ. Такимъ образомъ, въ эпоху господства обычнаго права власть монарха подчиняется независимо отъ него образующемуся праву безъ того, чтобы власти монарха противопоставлялась какая-либо другая власть. Между тѣмъ народный обычай можетъ весьма существенно стѣснять произволъ правителя. На высшихъ ступеняхъ политическаго развитія обычное право заслоняется и вытѣсняется законодательствомъ, въ неограниченной монархіи создаваемымъ одностороннею волею монарха. Но и тутъ возможно и дѣйствительно бываетъ правомѣрное осуществленіе власти монарха, если издаваемые имъ законы признаются, пока не будутъ надлежащимъ порядкомъ отмѣнены, обязательными и для самого монарха, и для всѣхъ учрежденій,

¹⁾ Bluntschli. Allgemeine Staatslehre, 1875, SS. 399—501.

дѣйствующихъ по его полномочію. Если государственныя учрежденія уже развились въ стройную систему, если предѣлы ихъ вѣдомства точно установлены, если взаимное ихъ соотношеніе строго опредѣлено, обязательность для нихъ дѣйствовать не иначе, какъ на основаніи общихъ законовъ, издаваемыхъ монархомъ, составляетъ весьма существенную гарантію правомѣрности.

Монархія абсолютной противопоставляется монархія ограниченная, т.-е. такая, гдѣ власть монарха ограничивается другою, независимою отъ него властью—властью, принадлежащею народу. Въ ограниченной монархіи монархъ не сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всей государственной власти, не есть единственный источникъ власти. Тутъ не всѣ государственныя учрежденія дѣйствуютъ по уполномочію монарха. Народъ, на ряду съ монархомъ, участвуетъ въ осуществленіи нѣкоторыхъ функцій государственной власти, и своимъ соучастіемъ ограничиваетъ власть монарха. Конечно, и въ абсолютной монархіи значительное число гражданъ принимаетъ участіе въ осуществленіи государственной власти. И абсолютный монархъ не можетъ дѣйствовать всегда и во всемъ лично и непосредственно. И онъ нуждается въ содѣйствіи подданныхъ. Но тамъ это содѣйствіе имѣетъ служебный, подчиненный характеръ; въ неограниченной монархіи отдѣльные подданные участвуютъ въ осуществленіи государственной власти по порученію самого монарха, какъ его органы. Въ монархіи ограниченной въ осуществленіи государственной власти на ряду съ монархомъ участвуетъ народъ, какъ цѣлое, непосредственно или чрезъ представителей, не становясь въ силу этого органомъ власти монарха, а ограничивая его власть. Ограниченная монархія представляетъ, такимъ образомъ, смѣшанную форму правленія, основанную на сочетаніи монархическаго и республиканскаго начала, начала безотвѣтственнаго осуществленія власти по собственному праву однимъ лицомъ и начала народнаго верховенства.

Участіе народа въ осуществленіи государственной власти на ряду съ монархомъ можетъ принимать разнообразныя формы, чѣмъ и обусловливается существованіе нѣсколькихъ разновидностей ограниченной монархіи.

Власть монарха можетъ быть ограничена соучастіемъ или непосредственнаго народнаго собранія (вѣча), или сословнаго представительства (земскихъ чиновъ), или народнаго представительства. Сообразно съ этимъ получаютъ три разновидности ограниченной монархіи: монархія вѣчевая, монархія сословная и монархія представительная.

Вѣчевая монархія есть самая первоначальная форма государственнаго устройства, по крайней мѣрѣ у арийскихъ народовъ. Она предшествовала у нихъ и республикѣ, и абсолютизму. Эта форма монархій пригнѣнна лишь къ самымъ мелкимъ государственнымъ союзамъ и по необходимости исчезаетъ съ образованіемъ сколько-нибудь брупныхъ государствъ. Она составляетъ исключительную принадлежность низшихъ стадій политическаго развитія народа, когда въ общественной жизни еще вовсе не проявляется дифференціація строенія и специализація функцій, когда еще населеніе государства составляетъ однородную массу, когда нѣтъ еще сословныхъ различій, когда всѣ граждане ведутъ одинаковый образъ жизни. Постоянныхъ, обособленныхъ государственныхъ учреждений тогда еще не существуетъ, и исполнителями рѣшеній, принятыхъ монархомъ при участіи вѣча, служатъ сами же члены этого вѣча. Задачи государственнаго управленія почти исключительно ограничиваются въ эту эпоху дѣлами военными и судебными. Внутренняго управленія въ современномъ значеніи еще вовсе не существуетъ, а правовой порядокъ опредѣляется всецѣло обычнымъ правомъ. Народное собраніе состояло изъ тѣхъ же лицъ, которыя, организованныя какъ войско, приводили въ исполненіе главнѣйшія рѣшенія вѣча. Поэтому значеніе вѣча не опиралось, подобно современнымъ парламентамъ, на право распоряженія матеріальными средствами государства, его финансами: вѣче было распорядителемъ непосредственно личныхъ силъ государства. Къ тому же, въ эту эпоху господствуетъ еще система натурального, а не денежнаго, жѣноваго хозяйства. Несложныя потребности тогдашняго государственнаго управленія удовлетворялись посредствомъ натуральныхъ повинностей. Въ зависимости отъ этого стоитъ и требованіе единогласныхъ рѣшеній. Обыкновенно требованіе единогласія объясняютъ неслучайно тѣмъ, что постановленіе рѣшеній по большинству голосовъ есть дѣло слишкомъ сложное для неразвитаго народа. Но мнѣ думается, что единогласныя рѣшенія вѣча имѣли болѣе глубокое основаніе. Въ силу указанной особенности состава собранія, членовъ его спрашивали не мнѣнія ихъ о томъ, что и какъ было бы лучше сдѣлать, а что они сами согласны сдѣлать. А такъ какъ, напримѣръ, для веденія войны требовалось тогда, чтобы всѣ шли на войну, то и добивались во что бы то ни стало единогласнаго отвѣта не о томъ, идти ли, а о томъ, пойдутъ ли?

Ограниченіе власти монарха соучастіемъ непосредственнаго народнаго собранія возможно, конечно, лишь въ самыхъ мелкихъ государствахъ. Но мы видѣли, что непосредственное участіе народа въ осуществленіи государственной власти возможно и безъ

организаціи непосредственнаго собранія всѣхъ гражданъ, въ формѣ общенароднаго голосованія и народнаго почина. Въ настоящее время идея непосредственной демократіи осуществляется въ Швейцаріи именно въ этой формѣ. Мыслимо примѣненіе этихъ формъ непосредственнаго участія народа въ государственномъ управленіи и къ ограниченной монархіи. Но въ исторической дѣйствительности мы не находимъ такой формы ограниченной монархіи. Кромѣ вѣчевой монархіи, во всѣхъ другихъ типахъ ограниченной монархіи участіе народа въ управленіи принимаетъ форму представительства.

Сословныя монархіи представляютъ собою какъ бы переходную форму къ современнымъ представительнымъ монархіямъ. Онѣ относятся къ эпохѣ, представляющей уже большую общественную дифференціацію, и именно сословную. Тутъ отдѣльныя задачи государственной жизни осуществляются отдѣльными сословіями. Сообразно съ этимъ и сословные сеймы, ограничивающіе власть монарха, распадаются на нѣсколько частей — чиновъ (*états, Stände*). Земскихъ чиновъ обыкновенно бывало три: духовенство, дворянство и горожане. Но въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ къ нимъ присоединялся еще и четвертый земскій чинъ: свободное крестьянство. Такъ какъ съ образованіемъ сословій обыкновенно совпадаетъ значительное расширеніе объема государства, то сословный сеймъ не образуетъ собою непосредственнаго собранія всѣхъ членовъ отдѣльныхъ сословій. Но, съ другой стороны, земскіе чины не составляютъ и чисто представительнаго собранія. Члены высшаго духовенства и знатнѣйшаго дворянства участвовали въ сеймахъ не чрезъ избранныхъ ими представителей, а лично за себя. Такимъ образомъ, сословный сеймъ по своему составу образуетъ переходъ отъ непосредственныхъ собраній къ представительнымъ. Переходный характеръ сказывается и въ порядкѣ рѣшенія дѣлъ на сословныхъ сеймахъ. Такъ какъ все населеніе государства дѣлилось на рѣзко обособленныя сословія, и каждое сословіе получало особое представительство на сеймѣ, то когда дѣло касалось одного какого-либо сословія, только его и спрашивали. Поэтому представители каждаго отдѣльнаго сословія могли собираться и функціонировать независимо отъ другихъ. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда требовалось содѣйствіе всѣхъ сословій для осуществленія предполагаемой мѣры, то требовалось согласное постановленіе всѣхъ земскихъ чиновъ, а каждый чинъ въ отдѣльности постановлялъ рѣшеніе по большинству голосовъ. Значеніе земскихъ чиновъ, какъ власти, ограничивающей власть монарха, имѣло также смѣшанное основаніе, сообразно тому тяглу, какое несло каждое от-

дѣльное сословіе: дворянство несло личную службу, третье сословіе давало матеріальныя средства.

Современныя представительныя монархіи образовались при совершенно другихъ условіяхъ общественнаго и политическаго быта. Современный общественный порядокъ основанъ на началѣ гражданскаго равенства. Сословныя различія въ немъ или вовсе исчезли, или потеряли свое прежнее значеніе. Поэтому современные парламенты, въ отличіе отъ сословныхъ сеймовъ, служатъ органами не сословнаго, а народнаго представительства. Современные парламенты не дробятся на отдѣльныя сословныя чины, а представляютъ весь народъ, какъ одно цѣлое. Существованіе въ большинствѣ государствъ двухъ палатъ парламента этому не противорѣчитъ. Верхняя и нижняя палаты не представляютъ вовсе отдѣльныхъ сословій, но та и другая палата одинаково представляютъ весь народъ въ цѣломъ, только каждая имѣетъ свой особый составъ, сообразно различію положенныхъ въ основу ихъ организаціи системъ представительства. Поэтому палаты не могутъ функционировать порознь, а только совмѣстно. Не только каждая палата, но и каждый отдѣльный членъ современнаго парламента признается представителемъ всего народа, а не однихъ лишь своихъ избирателей. Поэтому народный представитель и не зависитъ отъ своихъ избирателей. Онъ выбирается на опредѣленный срокъ и ранѣе истеченія этого срока онъ не можетъ быть отозванъ своими избирателями, какъ бы онъ ни разошелся съ ними въ своихъ политическихъ убѣжденіяхъ. Избиратели не могутъ избранному ими представителю давать обязательныхъ для него инструкцій. Если представитель получаетъ содержаніе, оно дается ему изъ государственной казны, а не избирателями. Все это обезпечиваетъ народному представителю независимость отъ той частной группы гражданъ, которая его избрала, и даетъ ему возможность дѣйствовать сообразно съ тѣмъ, какъ онъ понимаетъ общіе народныя интересы.

Въ основѣ современной экономической жизни западныхъ государствъ лежитъ система капиталистическаго производства, приводящая къ замѣнѣ натуральныхъ повинностей денежными и къ осуществленію большинства функцій государственной власти посредствомъ наемныхъ должностей. Сообразно съ этимъ и парламентъ теперь въ ограниченіи власти монарха опирается на свое право распоряжаться матеріальными средствами, вотиловать государственный бюджетъ. Соотношеніе власти монарха и власти парламента опредѣляется поэтому тѣмъ, что монархъ распоряжается личными силами государства, войскомъ и должностными лицами,

а парламентъ—финансовыми средствами. А такъ какъ для каждаго государственнаго мѣропріятія требуется и примѣненіе личныхъ силъ, и затрата матеріальныхъ средствъ, то въ силу этого власть конституціоннаго короля на каждомъ шагѣ ограничивается властью парламента.

Съ другой стороны, правительство представляется въ современныхъ государствахъ гораздо болѣе сильнымъ, чѣмъ въ сословныхъ монархіяхъ, и развилось въ цѣлую систему постоянныхъ учреждений, выполняющихъ разнообразныя задачи государственнаго управления. Поэтому парламентъ не есть собраніе тѣхъ, кому придется осуществлять на дѣлѣ принятыя парламентомъ рѣшенія. Напротивъ, это скорѣе собраніе лицъ, стоящихъ въ сторонѣ отъ государственнаго управления, осуществляемого профессиональнымъ чиновничествомъ. Постановленія современныхъ парламентовъ имѣютъ значеніе не указанія на то, что будетъ сдѣлано членами парламента или представляемыми ими корпораціями, а значеніе мнѣнія парламента о томъ, что и какъ должно сдѣлать правительство. Главная ихъ функція, поэтому, есть изданіе законовъ. Обеспеченіе же дѣйствительнаго соблюденія монархомъ изданныхъ парламентомъ законовъ достигается установленіемъ отвѣтственности министровъ короля предъ парламентомъ.

Итакъ, представительная монархія отличается отъ другихъ формъ ограниченной монархіи тѣмъ, что власть монарха ограничивается въ ней народнымъ представительствомъ, издающимъ законы, вотирующимъ бюджетъ и контролирующимъ министровъ.

Представительныя монархіи въ свой чередъ также могутъ принимать двѣ различныя формы: монархіи дуалистической и монархіи парламентарной ¹⁾. Различіе этихъ двухъ формъ представительной монархіи заключается въ различіи объема власти парламента. Въ дуалистической монархіи власть парламента охватываетъ собою только законодательную и финансовую функціи. Собственно управленіе остается исключительной функціей монарха. Оно осуществляется при посредствѣ министровъ, свободно имъ выбираемыхъ, хотя и отвѣтственныхъ предъ парламентомъ. Монархъ и парламентъ при такихъ условіяхъ являются двумя самостоятельными, различными властями, изъ которыхъ каждая имѣетъ свою сферу дѣйствія. Отсюда и названіе—дуалистическая монархія.

¹⁾ Seydel. Constitutionelle und parlamentarische Regierung (Abhandlungen 1893. S. 192—223). Mohl. Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. I. S. 288—290. Ренненкампфъ. Конституціонныя начала. 1890, стр. 190—217. (Ср. также К. Н. Соколовъ Этюды о парламентаризмѣ, Вѣстникъ Права, 1906 г., кн. 3 и 4).

Парламентъ при этомъ дѣйствуетъ не иначе, какъ совмѣстно съ монархомъ, санкція котораго необходима для всякаго законопроекта. Монархъ же въ сферѣ управленія дѣйствуетъ самостоятельно, безъ содѣйствія парламента, лишь съ обязательствомъ соблюдать законность.

Въ монархіи парламентарной парламентъ распространяетъ свою власть на всѣ функціи государственной власти, такъ что монархъ вовсе не можетъ осуществлять власти самостоятельно, безъ участія въ томъ парламента. Вышнее выраженіе это всевластіе парламента находитъ себѣ въ томъ, что назначеніе министровъ въ парламентарной монархіи не есть уже свободный актъ короля. Король и тутъ назначаетъ министровъ. Безъ королевскаго назначенія никто министромъ сдѣлаться не можетъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ король можетъ назначать министрами только членовъ парламента и притомъ принадлежащихъ къ партіи большинства. Такимъ образомъ, министерство, всегда солидарное, превращается въ комитетъ парламента, избираемый изъ среды господствующей въ немъ партіи, но только не самимъ парламентомъ, а монархомъ. Всѣ функціи осуществляются поэтому монархомъ не иначе, какъ при соучастіи парламента, или непосредственно, какъ законодательство, или посредственно чрезъ министерство, какъ управление. Монархъ самъ по себѣ, отдѣльно отъ парламента, никакой власти не имѣетъ, совершенно такъ же, какъ отдѣльныя палаты парламента, каждая въ отдѣльности. Но, съ другой стороны, и парламентъ не можетъ дѣйствовать безъ соучастія монарха. Монархъ такой же необходимый элементъ въ общемъ составѣ парламента, осуществляющаго верховную власть въ парламентарной монархіи, какъ нижняя и верхняя палаты. Въ Англіи теперь подъ парламентомъ такъ и разумѣютъ совокупность короля, палаты лордовъ и палаты общинъ. Въ парламентарной монархіи уже нѣтъ дуализма власти, нѣтъ противоположенія власти монарха и власти парламента, но вся власть всецѣло принадлежитъ парламенту, однимъ изъ составныхъ элементовъ котораго становится и монархъ.

Типическимъ образцомъ дуалистической монархіи служить Пруссія, парламентарной — Англія.

Въ Англіи ¹⁾ нѣтъ писанной конституціи. Ея государственное

¹⁾ Фишель. Государственный строй Англіи. 1865. Дайси. Основы государственнаго права Англіи. 1891. Bowyer. Constitutional law. 1846. Gneist Das englische Parlament. 1886. (Изъ болѣе новыхъ сочиненій по государственному праву Англіи слѣдуетъ отмѣтить: Anson. Law and Custom of the Constitution, 2 тома—есть французскій переводъ; Hatschek. Englisches Staatsrecht, 1905—1906, 2 тома. На рускомъ языкѣ вышли: вторымъ изданіемъ, Дайси.

устройство опредѣляется совокупностью отдѣльных законовъ и обычаевъ. Благодаря этому, тамъ нѣтъ и формальнаго различія между конституціонными и обыкновенными законами, и парламентъ пользуется юридически безграничною властью, ни въ чемъ не находящей себѣ правового ограниченія.

Англійскій король есть наследственный монархъ. Престолъ переходитъ по началу первородства и заступленія къ старшему представителю старшей линіи. Мужскому полу передъ женскимъ оказывается преимущество только въ одной линіи и при томъ между лицами, находящимися въ равныхъ степеняхъ родства къ послѣднецарствовавшему королю. Вступленіе на престолъ обусловлено принятіемъ присяги, совершаемой въ формѣ утвердительныхъ отвѣтовъ короля на вопросы, предлагаемые ему архіепископомъ кентерберійскимъ о томъ, общаетъ ли онъ править согласно съ обычаями, статутами и правомъ, пользоваться властью согласно съ законами и справедливостью и охранять своею властью религію и церковь? Отказъ отъ принятія присяги равносильенъ отказу отъ престола.

Король англійскій безотвѣтственъ. Даже гражданскій искъ къ его имуществу можетъ быть предъявленъ не иначе, какъ по предварительному разрѣшенію на то короля. Но всѣ функціи власти король осуществляетъ не иначе, какъ съ соучастіемъ парламента или непосредственнымъ, или посредствомъ отвѣтственныхъ предъ парламентомъ лицъ, министровъ, избираемыхъ изъ парламентскаго большинства.

Парламентъ англійскій слагается изъ двухъ палатъ: палаты общинъ и палаты лордовъ. Обѣ онѣ служатъ органами народнаго представительства и, слѣдовательно, представляютъ весь народъ англійскій, а не отдѣльныя сословія. Палата лордовъ состоитъ изъ членовъ различныхъ категорій. Самая многочисленная изъ этихъ категорій—это наследственные пэры. Ихъ болѣе $\frac{4}{5}$ всего состава палаты, насчитывающей около 550 членовъ. Право назначенія наследственныхъ пэровъ принадлежитъ королю и при томъ въ неограниченномъ числѣ. Разъ пожалованное королевемъ пэрское достоинство, всегда соединяемое съ какимъ-нибудь титуломъ, баронскимъ, маркизскимъ, графскимъ, герцогскимъ, переходитъ по наследству только къ старшему сыну и только послѣ смерти отца. Титулы пэрскихъ родовъ все очень

Основы государственнаго права Англии, Москва, 1905; Бэджотъ. Государственный строй Англии, Москва, 1905; Фрименъ. Развитие англійской конституціи съ древнѣйшихъ временъ, Москва, 1905; Бутъ. Развитие государственнаго и общественнаго строя Англии, Москва, 1904).

древніе, но большинство этихъ родовъ гораздо моложе своихъ титуловъ. Это объясняется тѣмъ, что, жалую перское достоинство, король жалуетъ новому перу какой-нибудь старинный выморочный титулъ. По времени же своего пожалованія титулы нынѣшнихъ перовъ въ большинствѣ весьма не стараго происхожденія. Въ настоящее время наслѣдственныхъ перовъ всего около 430. Изъ нихъ только трое получили свои титулы въ XIII столѣтіи, четверо — въ XIV ст., восемь — въ XV, двѣнадцать — въ XVI ст. Вообще наслѣдственное перство отнюдь не имѣетъ характера замѣнотости. Напротивъ, составъ его обновляется очень быстро. Перскіе роды очень скоро вымираютъ, и очень большое число перовъ назначается вновь. Съ 1760 года вымерло около 350 перскихъ родовъ. За одно царствованіе Викторіи назначено свыше 80 новыхъ перовъ. Засѣдать въ палатѣ лордовъ по личному наслѣдственному праву могутъ только перы Англіи и Валлиса. Шотландскіе и ирландскіе перы участвуютъ въ засѣданіяхъ палаты лишь чрезъ избираемыхъ ими изъ своей среды представителей. Ирландскіе перы избираютъ 28 представителей, и притомъ пожизненныхъ. Шотландскіе только 16, и на семилѣтній срокъ. Вслѣдъ за этими представительными перами третью категорію составляютъ перы духовные, т.-е. епископы англиканской церкви. Въ палатѣ засѣдаютъ изъ нихъ два архіепископа: кентерберійскій и іорекскій, епископы Лондона, Дургамы и Винчестера и 21 другихъ епископовъ, старѣйшихъ по времени назначенія. Епископъ Содора и Мена вовсе не имѣетъ голоса въ палатѣ. Наконецъ, слѣдуетъ еще упомянуть, что по закону 1876 года король имѣетъ право назначать двухъ пожизненныхъ перовъ изъ числа юристовъ. Предсѣдательствуетъ въ палатѣ лордъ-канцлеръ, занимающій положеніе, приблизительно соотвѣтствующее континентальнымъ министрамъ юстиціи.

Палата общинъ состоитъ изъ 670 (Seats Redistributinos act 1885) членовъ, избираемыхъ графствами, городами и университетами. Начиная съ 1832 года совершается цѣлый рядъ реформъ парламентскихъ выборовъ. Въ настоящее время порядокъ выборовъ членовъ палаты общинъ опредѣляется законами 1884 и 1885 годовъ. Отъ университетовъ избирается всего девять членовъ; остальные отъ графствъ и городовъ, въ томъ числѣ собственно отъ Англіи и Валлиса—490 (253 отъ графствъ, 237—отъ городовъ). Представители распредѣляются между графствами и городами такъ, что среднимъ числомъ по одному представителю приходится на 53.000 жителей. Избирательные округа по общему правилу образуются такъ, что отъ каждаго округа изби-

рается по одному представителю (single seat system). Только въ 28 городахъ избирается совмѣстно по два представителя. Избирательнымъ правомъ пользуются всѣ лица мужского пола, достигшія совершеннолѣтія, не опорооченныя по суду, не пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ, не состоящія на наемной полицейской службѣ и при томъ или владѣющія недвижимою по праву собственности, или, по крайней мѣрѣ, въ теченіе 12 мѣсяцевъ, нанимающія непосредственно отъ домохозяина домъ или самостоятельную квартиру, или платящія общинные налоги, или нанимающія помѣщенія и отъ нанимателя (lodgers sublocatores), если нанимаемое ими помѣщеніе стоитъ безъ мебели не менѣе 10 фунтовъ стерлинговъ въ годъ. Подача голосовъ письменная, закрытая. Срокъ выборовъ семилѣтній. Впрочемъ, теперь обыкновенно парламентъ распускается раньше истеченія этого срока.

Функции короля довольно разнообразны. Въ области судебной ему принадлежитъ право назначенія судей, которые затѣмъ пользуются несмѣняемостью, и право помилованія. Въ области законодательства король имѣетъ право созывать парламентъ, закрывать его сессіи и распускать его до истеченія срока полномочій членовъ палаты общинъ. Право законодательнаго почина ему не принадлежитъ. Законопроекты могутъ быть вносимы въ палаты только ихъ членами. До начала прошлаго столѣтія король пользовался еще правомъ не утверждать законопроекты, принятыя парламентомъ и при томъ безусловно, безъ всякихъ ограниченій, т.-е. правомъ такъ называемаго абсолютнаго вето. Но со временъ королевы Анны это право болѣе не осуществлялось и считается отмѣненнымъ силою обычая. Всего шире функции короля въ области управленія, такъ какъ вся власть управленія сосредоточивается въ рукахъ короля. Но всѣ эти функции король осуществляетъ не иначе, какъ чрезъ посредство отвѣтственныхъ предъ парламентомъ министровъ.

Собственно въ Англіи нѣтъ ни одной должности, которая бы официально именовалась министерскою. Но на практикѣ установилось названіе министровъ за тѣми должностными лицами, которыя стоятъ во главѣ отдѣльныхъ отраслей управленія и входятъ въ составъ кабинета, т.-е. участвуютъ въ общихъ совѣщаніяхъ, опредѣляющихъ направленіе правительственной дѣятельности. Разъясненіе этихъ должностей очень пестро и своеобразно. Непремѣнными членами кабинета являются слѣдующія десять лицъ: первый лордъ казначейства (first lord of the treasury), т.-е. первый министръ; канцлеръ казначейства (chancellor of the

exchequer) — министр финансов; президент тайнаго совѣта (Privy Council) — министр безъ портфеля; лордъ канцлеръ (lord high chancellor) — министр юстиціи; пять статсъ-секретарей — внутреннихъ дѣлъ (Secretary of state for home departament), иностранныхъ дѣлъ, колоній, Индіи и военныхъ дѣлъ и первый лордъ адмиралтейства. Кромѣ того, въ составъ кабинета входятъ еще 4—5 должностныхъ лицъ, не всегда одни и тѣ же. Таковы, напримѣръ, главный казначей (paymaster general), канцлеръ герцогства Ланкастеръ, президентъ департамента торговли (Board of Trade), президентъ департамента мѣстнаго управленія (Local government Board), главный секретарь по дѣламъ Ирландіи (Chief secretary for Ireland), лордъ хранитель печати (lord Privy Seal), подобно президенту тайнаго совѣта, министр безъ портфеля. Всѣ эти лица должны быть солидарны между собой, т.-е. принадлежать къ одной политической партіи. Поэтому всѣ министры мѣняются въ Англіи сразу. Лишь въ случаѣ недостатка въ палатѣ общинъ достаточно сильной партіи, чтобы оказать надежную поддержку министерству, составляется такъ назыв. коалиціонное министерство, слагающееся изъ представителей нѣсколькихъ вступившихъ въ союзъ между собой парламентскихъ партій. Но и въ этомъ случаѣ соглашаются относительно опредѣленной общей программы дѣятельности.

Парламенту принадлежитъ функція законодательная и функція финансовая, т.-е. право вотированія государственнаго бюджета. Законодательныя опредѣленія получили весьма широкое, даже чрезмѣрное развитіе. Статутами парламента не только устанавливаются общія юридическія нормы, но и разрѣшаются многіе, совершенно частные вопросы (такъ назыв. private bills). Кромѣ того, парламенту принадлежитъ право надзора за управленіемъ. Надзоръ осуществляется въ различныхъ формахъ. Члены палатъ имѣютъ право дѣлать министрамъ запросы по всевозможнымъ вопросамъ текущаго управленія, и палата, выслушавъ объясненія министровъ, можетъ выразить имъ своей резолюціей или одобреніе, или неодобреніе. Обыкновенно это дѣлается въ формѣ мотивированнаго такъ или иначе перехода къ очереднымъ дѣламъ. Затѣмъ палата можетъ назначать и особія парламентскія коммиссіи для изслѣдованія отдѣльныхъ отраслей управленія. Наконецъ, парламенту принадлежитъ и право суда надъ министрами. Судъ этотъ можетъ совершаться въ двухъ различныхъ формахъ: въ формѣ такъ назыв. опальнаго билля (bill of rep and penalties), когда осужденіе совершается законодательнымъ актомъ, и въ формѣ обвиненія (impeachment) нижнею палатою

передъ верхней, постановляющей приговоръ послѣ формальной судебной процедуры.

Парламенту въ цѣломъ принадлежитъ ничѣмъ по праву неограниченная власть. Согласія короля, лордовъ и коммонеровъ достаточно, чтобы примѣнить, отмѣнить или издать любой законъ. Въ Англіи всѣ законы, каково бы ни было ихъ содержаніе, издаются парламентомъ, и при томъ всѣ однимъ и тѣмъ же порядкомъ. Въ ней нѣтъ писанной конституціи и нѣтъ различія между обыкновенными и конституціонными законами, опредѣляющими основныя начала государственнаго строя. Акты парламента—высшая форма проявленія власти. Ими осуществляется не только собственно законодательная, но и т. н. учредительная власть. Парламентъ не только другимъ предписываетъ законы, но самъ опредѣляетъ и свое собственное устройство, и свои полномочія. Актомъ парламента можетъ быть покрыто безответствіемъ всякое нарушеніе закона (такъ наз. *indemnity bill*).

Народъ непосредственно не осуществляетъ никакихъ функцій власти. Его участія не требуется даже для самыхъ существенныхъ измѣненій государственнаго устройства. Парламентъ въ цѣломъ является совершенно неограниченнымъ властителемъ. Эта неограниченная власть парламента ярче всего проявилась въ извѣстномъ семилѣтнемъ актѣ 1716 года. Срокъ, на который была выбрана палата общинъ, былъ трехлѣтній, но парламентъ не только на будущее время вмѣсто трехлѣтняго установилъ семилѣтній срокъ, но и дѣятельность выбранной на три лишь года палаты продлилъ еще на четыре, чтобы не допустить якобитскихъ выборовъ. Такимъ образомъ, члены палаты общинъ остались представителями народа еще четыре года сверхъ того срока, на какой были избраны. Актъ этотъ остался въ силѣ и по настоящее время.

При согласіи всѣхъ элементовъ парламента, короля, пэровъ и коммонеровъ, онъ внѣ всякой зависимости отъ народа. Только въ случаѣ внутренняго разлада даетъ себя чувствовать зависимость парламента отъ народа. Столкновенія правительства съ палатой общинъ разрѣшаются обращеніемъ къ народу посредствомъ досрочнаго распушенія парламента и назначенія новыхъ выборовъ. Избирая новыхъ представителей, народъ тѣмъ самымъ выражаетъ свое рѣшеніе по возникшему столкновению. При столкновеніи палатъ между собой король можетъ или назначить новыхъ пэровъ, въ количествѣ, потребномъ для измѣненія въ верхней палатѣ большинства, или также распустить нижнюю палату. Но если новые выборы дадутъ то же большинство, пра-

вительству и пэрамъ приходится подчиниться его требованіямъ.

Слѣдовательно, зависимость парламента отъ народа обусловлена собственно тѣмъ, что только такое большинство въ палатѣ общинъ, съ которымъ солидарно въ данный моментъ большинство избирателей, можетъ вынудить подчиненіе себѣ пэровъ и короля. Въ противномъ случаѣ досрочное распущеніе и новые выборы дадутъ, конечно, и новое большинство, которое не станетъ уже поддерживать требованій прежней палаты общинъ.

Впрочемъ, надо оговориться, что недопустимость для правительства дѣйствовать въ разладѣ съ большинствомъ палаты общинъ, солидарнымъ съ большинствомъ избирателей, не выражена въ Англіи ни въ какомъ положительномъ постановленіи закона. Это только конституціонный обычай, и при томъ не имѣющій за собой судебной охраны. Министры, оставшіеся въ должности послѣ выраженнаго имъ недовѣрія палатой общинъ и послѣ неблагоприятнаго для нихъ результата новыхъ общихъ выборовъ, не могутъ быть за то подвергнуты судебному преслѣдованію. По праву, ихъ назначеніе и увольненіе зависитъ только отъ короля, а не отъ коммонеровъ. Но палата общинъ можетъ фактически сдѣлать для такихъ министровъ совершенно невозможнымъ выполненіе ихъ обязанностей по управленію государствомъ, не утверждая бюджета или акта о возмущеніи (*Mutiny act*), которымъ правительство уполномочивается на содержаніе вооруженной силы и установленіе въ ней военной дисциплины. Правда, къ этимъ мѣрамъ на дѣлѣ не прибѣгаютъ уже болѣе ста лѣтъ (съ 1784 г.); но самая возможность ихъ вынуждаетъ поручать управленіе только министрамъ, солидарнымъ съ парламентскимъ большинствомъ.

Точно такъ же никакой законъ не налагаетъ прямо на короля обязанности, въ случаѣ столкновенія между палатами, неустраимаго и новыми выборами, назначать новыхъ пэровъ, но къ этому вынуждаетъ его невозможность иначе, мирнымъ и законнымъ путемъ, выйти изъ подобнаго затрудненія.

Для изданія законовъ требуется согласіе всѣхъ трехъ элементовъ парламента: короля, палаты лордовъ и палаты общинъ. Но право законодательнаго почина принадлежитъ однѣмъ только палатамъ, и въ палатахъ имѣютъ голосъ только ихъ члены, такъ что если бы король назначилъ министровъ не изъ членовъ палатъ, они не имѣли бы голоса въ палатахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ утвержденіе законопроектовъ, принятыхъ обѣими палатами, является теперь для короны обязанностью. Прежде короли пользовались пра-

вомъ veto, но съ царствованія Анны (именно послѣдній разъ въ 1707 г.) это право больше не осуществляется и признается отмѣненнымъ конституціоннымъ обычаемъ.

Законопроекты могутъ исходить безразлично изъ той или другой палаты. Исключеніе составляютъ только финансовыя билли, обязательно вносимыя сначала въ палату общинъ. Для возбужденія вопроса въ верхней палатѣ достаточно заявленія хотя бы одного только лорда, въ нижней — заявленіе должно быть поддержано по меньшей мѣрѣ еще однимъ членомъ.

Право верховнаго, ничѣмъ неограниченнаго властвованія принадлежитъ только всему парламенту въ цѣломъ. Но и отдѣльные составные его элементы пользуются значительными правами власти. Однако, общее правило — власть цѣлаго парламента; власть отдѣльныхъ его частей — исключеніе. Поэтому и король, и палаты въ отдѣльности пользуются только прямо имъ предоставленными правами. Всѣ другія права принадлежатъ только парламенту въ цѣломъ.

Всего шире по объему права короля. Ему принадлежитъ, прежде всего, право измѣнить составъ обѣихъ палатъ. Въ верхнюю палату онъ можетъ назначить новыхъ наслѣдственныхъ пэровъ въ неограниченномъ числѣ. Нижнюю палату онъ можетъ распустить до истеченія срока полномочій ея членовъ, назначая новыя общія выборы. Королю принадлежитъ также власть обнародовывать и исполнять законы. Какъ исполнитель законовъ, онъ признается источникомъ всего правосудія въ королевствѣ и главой всего управленія. Судъ отправляется отъ его имени и всѣ судьи назначаются имъ, пользуясь, правда, несмѣняемостью. Королю принадлежитъ и право помилованія. Какъ глава управленія, онъ руководитъ внѣшнимъ и внутреннимъ управленіемъ и назначаетъ высшихъ должностныхъ лицъ.

Но въ осуществленіи всѣхъ этихъ правъ король далеко не свободенъ. Онъ связанъ не только подчиненіемъ закону, но и необходимостью сообразоваться съ настроеніемъ парламентскаго большинства.

Король, правда, безотвѣтственъ. Къ нему непримѣнима не только уголовная отвѣтственность, но и гражданскій искъ къ его имуществу можетъ быть принятъ судьями только съ особаго, каждый разъ, разрѣшенія самого короля. Оно испрашивается чрезъ статсъ-секретаря по внутреннимъ дѣламъ въ формѣ т. н. *petition of rights*, и король выражаетъ свое согласіе французской формулой *soit droit fait comme al parties*.

Но исполнители королевскихъ указовъ и распоряженій без-

условно подчинены закону. Королевское повелѣніе никого не можетъ освободить отъ ответственности предъ судомъ. Уже поэтому для короля фактически невозможно дѣйствовать вопреки требованіямъ закона.

Права палатъ по объему значительно уже, но онѣ осуществляютъ ихъ болѣе самостоятельно.

Палатамъ принадлежитъ право уголовного преслѣдованія министровъ короля (т. н. *impeachment*). Палата общинъ предаетъ ихъ суду; палата пэровъ постановляетъ приговоръ и на приговоръ этотъ не распространяется право королевскаго помилованія.

По требованію обѣихъ палатъ могутъ быть удалены судьи, а, слѣдовательно, въ отношеніи къ палатамъ за ними не признается несмѣняемости.

Затѣмъ, каждой палатѣ въ отдѣльности—и это составляетъ характерную особенность англійской конституціи—принадлежитъ самостоятельная принудительная власть. Англійскія палаты не только пользуются, какъ и палаты другихъ государствъ, дисциплинарною властью надъ своими собственными членами, но могутъ также налагать различныя кары на всякаго нарушителя привилегій палатъ, хотя бы и не принадлежащаго вовсе къ составу палатъ. Нарушеніемъ привилегій палатъ считаются: 1) неповиновеніе палатамъ, 2) оскорбленіе палатъ и ихъ членовъ и 3) подкупъ членовъ. Опредѣленіе наказанія зависитъ отъ усмотрѣнія палаты. Прежде назначали даже тѣлесныя наказанія; теперь обыкновенно налагается арестъ. Палата лордовъ налагаетъ арестъ на опредѣленный срокъ, хотя бы и продолжающійся долѣе конца сессіи. Палата общинъ можетъ держать подъ арестомъ нарушителей своихъ привилегій только пока длится сессія парламента. Постановленія палатъ объ арестѣ приравниваются къ судебнымъ приговорамъ и потому не подлежатъ повѣрѣ въ порядкѣ *Habeas corpus*.

Самостоятельная принудительная власть палатъ проявляется и въ томъ случаѣ, когда производятся парламентскія разслѣдованія. Палаты и ихъ коммиссіи могутъ, подъ страхомъ ареста, вызывать къ себѣ, въ качествѣ свидѣтелей, частныхъ и должностныхъ лицъ, и допрашивать ихъ подъ присягой ¹⁾.

Палата лордовъ, кромѣ всего этого, является еще высшей инстанціей суда, но, въ силу установившагося обычая, въ осуществленіи судебныхъ функцій палаты принимаютъ участіе только тѣ пэры, которые занимаютъ или занимали высшія

¹⁾ May. Das englische Parlament. 1888, S. 68—114.

судебныя должности и четыре пожизненно назначаемых судебных пэра (lords of appeal).

По внѣшнимъ формамъ дуалистическія монархіи представляють какъ бы полную аналогію съ парламентарными. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи на ряду съ наслѣдственнымъ королемъ конституція 7 янв. 1850 года установила народное представительство, ландтагъ, состоящій, какъ и англійскій парламентъ, изъ двухъ палатъ: палаты господъ (Herrenhaus) и палаты депутатовъ (Abgeordnetenhaus).

Законъ 7 мая 1853 года предоставилъ королю право опредѣлить организацію палаты господъ указомъ, съ тѣмъ, однако, чтобы, разъ изданный, этотъ указъ уже не могъ быть измѣняемъ иначе, какъ законодательнымъ порядкомъ. Король издалъ такой указъ 12 окт. 1854 г. Согласно ему, палата господъ состоитъ: 1) изъ принцевъ королевской крови, призываемыхъ въ палату королемъ, 2) наслѣдственныхъ членовъ (глава княжескаго дома Гогенцоллерновъ, главы прежнихъ имперскихъ дворянскихъ родовъ, дворяне, засѣдавшіе въ соединенномъ ландтагѣ 1847 года, и лица, назначаемыя королемъ), и 3) пожизненные члены (назначаемые королемъ по его усмотрѣнію, назначаемые королемъ по представленію дворянскихъ сословныхъ корпорацій, университетовъ и нѣкоторыхъ городовъ, а также обербургграфъ, обермаршалъ, ландгофмейстеръ и канцлеръ). Кромѣ принцевъ крови, другіе члены должны быть не моложе 30 лѣтъ. Общее число членовъ палаты господъ не опредѣлено.

Палата депутатовъ состоитъ теперь изъ 433 членовъ. Всѣ они выборные и избраніе ихъ производится посредствомъ косвенныхъ или двустепенныхъ выборовъ съ трехъклассной группировкой первоначальныхъ избирателей (Urwähler). Избиратели выбираютъ не представителей, а только выборщиковъ, по одному на 250 душъ населенія, которые уже выбираютъ членовъ палаты депутатовъ. Избирательное право принадлежитъ всѣмъ прусскимъ подданнымъ мужского пола, не моложе 24 лѣтъ, не пользующимся общественнымъ призрѣніемъ и неопороченнымъ по суду. Имущественнаго ценза не требуется, но степень вліянія на исходъ выборовъ обусловлена размѣромъ платимыхъ прямыхъ налоговъ, государственныхъ и мѣстныхъ (зак. 1893 г.). Это достигается раздѣленіемъ всѣхъ избирателей въ каждомъ округѣ на три класса такъ, что первый классъ составляютъ наиболѣе крупныя плательщики, уплачивающіе вмѣстѣ одну третъ всей суммы налоговъ, причитающихся съ избирателей даннаго округа; второй классъ объемлетъ собою слѣдующихъ по размѣру налога платель-

щиковъ, также вмѣстѣ уплачивающихъ одну треть налоговъ; наконецъ, въ третій классъ входятъ всѣ остальные избиратели, въ томъ числѣ и не платящіе вовсе налоговъ. Очевидно, и на долю третьяго класса приходится одна треть налоговъ. Всѣ три класса представляютъ, такимъ образомъ, равныя суммы платимыхъ налоговъ, но число избирателей каждаго класса неодинаково: въ первомъ ихъ меньше всего, во второмъ больше, а въ третьемъ больше всѣхъ. Тѣмъ не менѣе, всѣмъ классамъ предоставляется избирать по равному числу выборщиковъ. Поэтому крупные плательщики избираютъ пропорціонально большее число выборщиковъ, нежели средніе, мелкіе и лица, вовсе не платящіе прямыхъ налоговъ. Выборщикомъ въ каждомъ классѣ можетъ быть избранъ каждый избиратель округа, къ какому бы классу избирателей онъ ни принадлежалъ.

Выборщики каждаго округа избираютъ депутатовъ. Избираемъ можетъ быть только достигшій 30 лѣтъ. Срокъ выборовъ пятилѣтній (зак. 1888 г.), исчисляемый со дня перваго засѣданія палаты.

Для изданія законовъ и установленія бюджета требуется, какъ и въ Англіи, согласіе палатъ. При этомъ, хотя въ Пруссіи и установлено различіе конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ, но изданіе тѣхъ и другихъ одинаково принадлежитъ королю съ ландтагомъ, только для изданія конституціонныхъ законовъ требуется двукратное ихъ голосованіе—съ 21-дневнымъ промежуткомъ времени. Точно такъ же, какъ и въ Англіи, правосудіе отправляется отъ имени короля независимыми органами судебной власти, а функціи управленія король осуществляетъ при соучастіи министровъ.

Но при всемъ томъ соотношеніе короля и палатъ въ Пруссіи совсѣмъ иное, нежели въ Англіи. Прежде всего, король и ландтагъ въ Пруссіи отнюдь не составляютъ одного цѣлаго. Ландтагъ только содѣйствуетъ королю въ осуществленіи всецѣло ему принадлежащей власти. Пруссіе государствовѣды придаютъ особенное значеніе тому, что въ прусской конституціи, составленной вообще по образцу бельгійской, нѣтъ, какъ въ той, постановленія о принадлежности королю лишь прямо предоставленныхъ ему конституціей правъ ¹⁾. Они видятъ въ этомъ подтвержденіе того, что власть короля всегда предполагается, что она—общее правило, всякое ограниченіе ея только исключеніе и

¹⁾ Constitution belge, art. 78. Le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la constitution et les lois particulières portées en vertu de la constitution même.

потому не может предполагаться; а должно быть прямо выражено въ конституціи.

Носителемъ верховной власти потому въ Пруссіи признается не король вмѣстѣ съ ландтагомъ, а только король. И законы, какъ и всѣ другіе акты властвованія, суть акты собственно короля, выраженіе его воли. Онъ одинъ можетъ повелѣвать въ государствѣ, хотя для нѣкоторыхъ его велѣній, а именно устанавливающихъ законы, бюджетъ, измѣненіе государственной территоріи и ратификацію трактатовъ торговыхъ и налагающихъ обязанности на государство или отдѣльныхъ гражданъ, требуется согласіе ландтага. Но и въ этихъ случаяхъ самое повелѣніе исходитъ не отъ ландтага и не отъ короля съ ландтагомъ, а только отъ короля подъ условіемъ согласія ландтага.

Внѣ своихъ отношеній къ ландтагу король прусскій не знаетъ никакихъ ограниченій своей власти. Законность его указовъ не подлежитъ повѣркѣ судовъ. Въ конституціи прусской, ст. 106, прямо постановлено, что королевскіе указы, разъ они обнародованы установленнымъ порядкомъ, обязательны, и что повѣрка ихъ законности принадлежитъ не судамъ, а только палатамъ ¹⁾. Поэтому въ отношеніи къ подданнымъ и къ органамъ подчиненнаго управленія указы короля имѣютъ равную съ законами силу.

Къ тому же, конституція, ст. 63, предоставляетъ королю право въ чрезвычайныхъ случаяхъ, во время парламентскихъ ваканцій, издавать указы и въ отмѣну законовъ, правда, съ обязательствомъ представлять такіе указы на одобреніе палатъ при ближайшемъ ихъ собраніи. Но если палаты и не одобряютъ указа, постановленіе ихъ о томъ можетъ сдѣлаться оффиціально извѣстнымъ судамъ и, слѣдовательно, повестъ за собою отмѣну указа только, когда король распубликуетъ это постановленіе въ Сборникѣ законовъ.

Прусская конституція признаетъ повѣрку законности королевскихъ указовъ исключительнымъ дѣломъ однѣхъ только палатъ. Но и палаты не располагаютъ сколько-нибудь дѣйствительными средствами добиться отмѣны незаконныхъ указовъ. Конституція (ст. 44) признаетъ министровъ короля отвѣстственными передъ палатами, но вмѣстѣ съ тѣмъ требуетъ для опредѣленія условій, порядка и послѣдствій этой отвѣстственности изданія осо-

¹⁾ Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu.

баго о томъ закона ¹⁾. Такого закона, однако, до сихъ поръ не издано, а нѣкоторые прусскіе государствѣды (Борнгагъ) считаютъ даже его изданіе теперь, съ изданіемъ имперскаго уголовного кодекса, невозможнымъ. Матеріальное уголовное право нормируется обязательно только имперскимъ законодательствомъ ²⁾. Точно такъ же и уголовный процессъ опредѣляется имперскимъ закономъ 1877 года.

Прусскіе министры признаются, какъ и всѣ служащіе, слугами короля, исполнителями его воли. Король совершенно свободенъ въ ихъ выборѣ. Не требуется, чтобы они принадлежали къ составу ландтага. Но каждый министръ короля, какъ таковой, имѣетъ доступъ въ палаты и долженъ быть выслушанъ, когда того требуетъ. Такъ какъ министры являются въ палаты не въ качествѣ ихъ членовъ, а какъ представители короля, они признаются не подлежащими и дисциплинарной власти палатъ.

ГЛАВА III.

СОЕДИНЕНІЯ ГОСУДАРСТВЪ.

§ 11. Формы соединенія государствъ ³⁾.

Отдѣльныя государства иногда соединяются между собой, образуя болѣе или менѣе сплоченное цѣлое. Соединенія эти представляютъ двѣ основныя формы: уніи и федераціи.

Унія есть соединеніе двухъ государствъ въ силу того, что монархомъ у нихъ одно и то же лицо, въ силу единства личности монарха. Оба унированные государства остаются вполне независимыми другъ отъ друга, каждое сохраняетъ свою особую, само-

¹⁾ Art. 44. Die Minister des Königs sind verantwortlich. Art. 61. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten.

²⁾ За исключеніемъ „Presspolizei, Post, Steuer, Zoll, Fischerei, Jagd, Forst und Feldpolizeigesetze, über den Missbrauch des Vereins und Versammlungsrechts und über den Holzdiebstahl“ — куда министерская отвѣтственность не подѣлается.

³⁾ Jellinek. Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882. Hugo Preuss. Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. 1889. Готенбергъ. Теорія союзнаго государства. 1891. Westerkamp. Staatenbund und Bundesstaat. 1892.

стоятельную государственную власть. Въ государствахъ, образующихъ унію, нѣтъ и общей власти, которая бы распространяла свое дѣйствіе на всю унію. Все дѣло ограничивается тѣмъ, что власти обоихъ государствъ имѣютъ одного субъекта, общаго монарха. Но и этотъ общій монархъ не есть правитель уніи, а только правитель двухъ составляющихъ унію государствъ, каждаго порознь. Онъ въ своемъ лицѣ соединяетъ двѣ различныя власти, изъ коихъ каждую осуществляетъ чрезъ посредство особыхъ органовъ. Основаніемъ уніи служитъ только единство монарха. Но это единство приводитъ неизбѣжно къ нѣкоторой общности политической жизни. Прежде всего одинъ и тотъ же монархъ не можетъ вести самъ съ собой войны. Поэтому государства, составляющія унію, по необходимости всегда находятся въ мирѣ другъ съ другомъ. Отсюда ихъ солидарность въ международномъ отношеніи и обыкновенно общее веденіе международныхъ сношеній и общая организація международного представительства, т.-е. общіе дипломатическіе агенты, общее министерство иностранныхъ дѣлъ. Къ этому можетъ иногда присоединяться общая военная организація и общіе финансы, насколько дѣло идетъ объ общихъ расходахъ.

Уніи могутъ имѣть мѣсто только въ примѣненіи къ монархическимъ государствамъ. Ихъ происхожденіе всегда болѣе или менѣе случайное. Онѣ возникаютъ въ силу совпаденія въ одномъ лицѣ права на престолъ двухъ различныхъ государствъ, часто не имѣющихъ между собой ничего общаго, иногда даже не смежныхъ между собой. Унія, какъ форма соединенія государствъ, есть наслѣдіе старины, лишенное будущности. Въ ней нѣтъ условій плодотворнаго, жизненнаго развитія. Она не выражаетъ собою стремленія къ національному единству и, предполагая полную независимость и обособленность составляющихъ ее государствъ, не можетъ и дать такого единства. Въ уніи объединяются не государства, а только правительства въ лицѣ монарха. Но и для правительства унія не представляетъ никакихъ условій прогрессивнаго развитія. Монархъ, обязанный быть правителемъ двухъ независимыхъ и обособленныхъ государствъ, ставится двойственностью своего положенія въ весьма затруднительное положеніе. Монархъ долженъ быть живымъ олицетвореніемъ государства, живымъ воплощеніемъ его національныхъ стремленій, его культурныхъ идеаловъ; онъ долженъ сливать свои личные интересы съ интересами подвластнаго ему народа; только при такомъ условіи онъ будетъ достойнымъ представителемъ монархической власти, только тогда онъ достойно выполнитъ свое великое слу-

женіе. Но служить, такимъ образомъ, одновременно двумъ государствамъ, ничѣмъ, кромѣ личности монарха, между собою не связаннымъ, конечно, неосуществимая задача. Монарху, призванному править заразъ двумя государствами, заурядъ придется балансировать между противорѣчивыми интересами соединенныхъ подъ его скипетромъ государствъ, и это неизбежно ослабитъ и умалитъ его авторитетъ. Въ средніе вѣка, когда политическіе союзы были очень мелки и лишены національной основы, когда государственная власть основывалась на частномъ правѣ землевладѣльцевъ, когда такое государство являлось какъ бы вотчиной правителя—уніи, основанныя на случайномъ соединеніи въ рукахъ одного лица нѣсколькихъ владѣній, не представлялись несообразностью. Но къ современнымъ условіямъ государственной жизни это мало подходящая форма. Рѣзкое обособленіе политическихъ и частно-правовыхъ отношеній, широкое развитіе общественной жизни, рѣшительное преобладаніе національных интересовъ надъ династическими,—все это дѣлаетъ теперь унію совершенно непригодной формой соединенія государствъ. Современнымъ условіямъ государственной жизни можетъ соответствовать не случайное династическое соединеніе, какъ уніи, а обусловленные общностью народныхъ интересовъ и стремленій политическія соединенія самихъ государствъ. Таковы—федераціи.

Федерація есть соединеніе нѣсколькихъ государствъ для совмѣстнаго осуществленія союзною властью общихъ имъ задачъ государственной жизни. Общая союзная власть не можетъ дѣйствовать иначе, какъ чрезъ посредство общихъ союзныхъ учреждений. Не несуществованіе общихъ союзныхъ учреждений служитъ основаніемъ возникновенія федераціи. Союзныя учрежденія являются уже какъ необходимые органы проявленія союзной власти. Основаніемъ же самаго возникновенія федерацій служатъ общіе національные стремленія и интересы.

Федераціи примѣнимы ко всякимъ государствамъ: монархическимъ и республиканскимъ, и встрѣчаются во всѣ историческія эпохи. Мы встрѣчаемся съ ними и въ древности (ахейскій союзъ), и въ средніе вѣка (священная римская имперія), и въ новое время. Но особенное развитіе федераціи получили именно въ наше время, какъ средство согласить все усиливающуюся тенденцію въ политической интеграціи къ образованію крупныхъ, могущественныхъ державъ, съ сохраненіемъ извѣстной самостоятельности за болѣе мелкими политическими союзами.

Федераціи возможны въ двухъ формахъ: въ формѣ союза государствъ (*Staatenbund, confédération*) и въ формѣ союзнаго

государства (Bundesstaat, fédération). Союзъ государствъ — старая, неполная форма соединеній государствъ. Союзное государство есть новая форма, возникшая только въ концѣ прошлаго столѣтія, съ установленіемъ дѣйствующей теперь конституціи Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, но теперь уже совершенно вытѣснившая собою повсемѣстно первоначальную форму федерацій.

Союзъ государствъ предполагаетъ сохраненіе въ полной неприкосновенности верховенства и независимости соединяющихся государствъ. Образуя союзъ государствъ, они остаются попрежнему не знающими надъ собой высшей власти, вполне суверенными государствами. Союзная власть не подчиняетъ ихъ себѣ, а сама, напротивъ, находится въ зависимости отъ нихъ. Это возможно только при томъ условіи, если она получаетъ договорное основаніе—опирается на общее соглашеніе соединяющихся государствъ. Не только первоначальное установленіе и организація союза, но и всякое послѣдующее измѣненіе его устройства допустимо только по единогласному рѣшенію всѣхъ соединившихся государствъ. Иначе они лишились бы своего суверенитета, стали бы въ подчиненное отношеніе къ союзной власти. Сообразно съ такимъ договорнымъ основаніемъ союзной власти и органомъ ея можетъ быть только съѣздъ уполномоченныхъ правительствъ соединившихся государствъ. Уполномоченные—не самостоятельные члены, по своему личному убѣжденію подающіе голоса, а просто передатчики мнѣній своихъ правительствъ, отъ которыхъ они находятся въ полной зависимости. Союзный съѣздъ, будучи составленъ только изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ правительствъ, непосредственныя отношенія имѣетъ только къ правительствамъ, а не къ гражданамъ отдѣльныхъ государствъ. Союзный съѣздъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ, обыкновенно, и единственный органъ союза. Его постановленія приводятся въ исполненіе не особыми союзными учрежденіями, а самими же партикулярными правительствами. Благодаря этому, союзная власть въ союзѣ государствъ представляется весьма слабою и самый союзъ довольно неустойчивымъ соединеніемъ. Союзная власть лишена всякой самостоятельной силы, въ своей дѣятельности она вполне зависитъ отъ правительствъ соединившихся государствъ. Если тѣ станутъ уклоняться отъ выполненія постановленій союзной власти, она не имѣетъ средствъ ихъ къ тому принудить. Требованіе общаго соглашенія всѣхъ соединившихся государствъ для всякаго измѣненія союзнаго устройства крайне затрудняетъ развитіе союзной дѣятельности и легко можетъ привести къ распаденію союза.

Совершенно нныя условія представляет союзное государство. Въ немъ союзная власть получаетъ самостоятельное, независимое существованіе. Она тутъ уже не опирается на общее соглашеніе соединившихся государствъ, но дѣйствуетъ только чрезъ посредство ихъ правительства. Союзное государство не имѣетъ договорнаго характера. Его устройство опредѣляется не договоромъ соединившихся государствъ, а союзнымъ законодательствомъ, которое развивается самостоятельно, не требуя для каждаго измѣненія союзнаго устройства общаго соглашенія. Постановленія союзной власти осуществляются самостоятельными союзными учрежденіями. Союзная власть имѣетъ свое войско, свои финансы, свою администрацію, свои суды, свое законодательство. Союзное государство есть дѣйствительно государство, надѣленное самостоятельною принудительною властью.

Но, если такъ, могутъ ли составляющія его отдѣльные государства оставаться все-таки государствами. Если надъ ними возникаетъ высшая союзная власть, не низводятся ли они до положенія подчиненныхъ провинцій? Однако, признать это значило бы отождествить союзное государство съ простымъ государствомъ, которое также слагается изъ подчиненныхъ провинцій, — значило бы не признавать различія между единой организаціей Франціи и федеративнымъ строемъ сѣверо-американскаго союза.

Какъ же разрѣшить вопросъ? Составители сѣверо-американской конституціи думали рѣшить его съ помощью ученія о дѣлимости суверенитета. И отдѣльные штаты, и союзъ одинаково осуществляютъ суверенную власть. Правда, такимъ образомъ въ предѣлахъ одной и той же союзной территоріи оказывается нѣсколько верховныхъ, суверенныхъ властей. Но въ этомъ нѣтъ ничего несообразнаго, потому что если онѣ не разграничены территориально, то разграничены по предметамъ. И союзная власть, и власти отдѣльныхъ штатовъ дѣйствуютъ въ одной и той же территоріи, но каждая вѣдаетъ свои особія дѣла и въ своей сферѣ вѣдомства каждая одинаково суверенна. Эту теорію дѣлимости суверенитета перенесъ затѣмъ во французскую литературу Токвиль (Демократія въ Америкѣ. 1835), а въ нѣмецкую Георгъ Вайцъ (Основы политики. 1861) ¹⁾ и до послѣдняго времени она была господствующей въ политической литературѣ.

Однако, теорія эта уже среди американскихъ публицистовъ вызвала серьезныя возраженія со стороны Кальгуна ²⁾, и за-

¹⁾ Waitz. Grundzüge der Politik. 1862.

²⁾ John Calhoun. Works. I, p. III ss. A discursion of the Constitution and Government of the United States.

тѣмъ въ новѣйшее время въ Германіи противъ нея выступилъ съ рѣзкой и сильной критикой Максъ Зейдель ¹⁾). Доводы, выставленные имъ противъ теоріи дѣлимости суверенитета, оказались такъ убѣдительны, что въ современной германской литературѣ она уже всѣми оставлена.

Теорія дѣлимости суверенитета основывается на предположеніи, что дѣйствіе суверенныхъ властей допускаетъ двойное разграниченіе: территоріальное и по предметамъ вѣдѣнія. Предполагается безразличнымъ, какъ именно будутъ разграничены суверенныя власти. Невозможно только совмѣщеніе ихъ. А разъ данныя власти будутъ разграничены по территоріямъ или по предметамъ — все равно, каждая изъ нихъ можетъ быть вполне суверенна въ своей сферѣ. Но при этомъ упускаютъ изъ вниманія, что территоріальная граница внѣшняя, матеріальная, вполне наглядная, конкретная; а разграниченіе по предметамъ есть граница идеальная, граница болѣе или менѣе отвлеченныхъ понятій. Невозможно перечислить всѣ отдѣльные конкретные случаи, относящіеся къ вѣдѣнію той или другой власти. Можно опредѣлить только родъ дѣлъ, относящихся къ ихъ компетенціи. А при примѣненіи этихъ общихъ опредѣленій къ частнымъ случаямъ не только возможны, но и неизбежны сомнѣнія и споры. Кто-нибудь одинъ долженъ получить право рѣшать ихъ безповоротнo. Та власть, которая получитъ это право, неизбежно подчинитъ себѣ другую власть. Если это будетъ власть союзная, она, и только она одна, окажется верховною, такъ какъ она получитъ право отдѣльнымъ государствамъ предписывать границы ихъ власти. Если же, напротивъ, рѣшителями такихъ споровъ сдѣлаютъ отдѣльные государства, тогда они подчинятъ себѣ союзную власть, которая потеряетъ свое верховенство, и вмѣсто союзнаго государства, получится просто союзъ государствъ.

Зейдель, признавая суверенитетъ необходимымъ отличительнымъ признакомъ государства, послѣдовательно приходитъ къ совершенному отрицанію понятія союзнаго государства. Онъ допускаетъ возможность существованія только или единаго государства, хотя бы и съ самоуправляющимися провинціями; или союза государствъ. Соединенные Штаты, Швейцарія, Германская имперія — для него всѣ одинаково не союзныя государства, а лишь союзы государствъ. Суверенная государственная власть принадлежитъ въ нихъ, по его мнѣнію, только отдѣльнымъ составляющимъ ихъ государствамъ. Союзъ же не имѣетъ самостоятельной власти.

¹⁾ Max von Seydel. Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. 1893. S. 1—120.

Его дѣятельность есть только соединенная дѣятельность отдѣльныхъ властей.

Однако, и Зейдель не можетъ не признать существеннаго различія между такими соединеніями государствъ и простыми международными союзами. Онъ усматриваетъ это различіе въ томъ, что при международномъ союзѣ договоръ союзный только и имѣетъ силу международного договора. При государственно-правовыхъ союзахъ ¹⁾ союзному договору придается значеніе закона въ формальномъ смыслѣ. Его постановленія получаютъ силу закона въ каждомъ изъ соединившихся государствъ, дѣлаются частью ихъ законодательства и даже ихъ конституціи. Поэтому измѣненіе можетъ совершаться только законодательнымъ путемъ. При этомъ Зейдель допускаетъ возможность двухъ разновидностей такихъ государственно-правовыхъ союзовъ: въ однихъ выходъ изъ союза зависитъ отъ законодательной власти каждаго отдѣльнаго государства; такова была организація конфедераціи южныхъ штатовъ. Въ другихъ—измѣненіе состава союза юридически возможно только путемъ союзнаго законодательства: таковы всѣ т. н. союзныя государства. Насильственнымъ путемъ всякій союзъ можетъ быть разрушенъ и по волѣ отдѣльнаго государства, и въ этомъ смыслѣ фактически всѣ союзы прекарны, но союзы первой категоріи, въ которыхъ и по праву допускается сецессія, прекарны и юридически; напротивъ, въ союзахъ второй категоріи единство получаетъ такое же юридическое обезпеченіе, какъ и въ единомъ государствѣ ²⁾.

Это допущеніе Зейделемъ существованія юридически такъ же объединенныхъ, какъ и единныя государства, союзовъ государствъ, конечно, совершенно противорѣчитъ его основному положенію, что составляющія союзъ государства сохраняютъ полный, ни въ чемъ неограниченный суверенитетъ. Если выходъ ихъ изъ союза и даже всякое измѣненіе ихъ положенія въ союзѣ возможны только въ силу актовъ союзной власти, власть соединившихся государствъ въ этомъ, очевидно, находитъ себѣ ограниченіе и, слѣдовательно, уже не можетъ быть признана суверенной.

¹⁾ L. c. S. 83. Man kann sie etwa die Fälle des staatsrechtlichen Staatenbundes heissen, im Gegensatze zum bloß internationalen Bunde.

²⁾ L. c. S. 83. Die Zusammenfassung eines staatlich getrenten Volkes zu einem Staatenbunde dieselbe Rechtsgewähr des Volkseinheit zu bieten vermag, wie dessen Vereinigung zu einem einzigen Staate.—Es geschieht dies in der Art, dass die Verfassung der als unauflöslich erklärten Bundes als einziger Weg der Aenderung und Weiterbildung der neu geschaffene Weg der Bundesgesetzgebung erklärt wird.

Такимъ образомъ, стараясь приладить свою теорію къ исторической дѣйствительности, Зейдель самъ какъ бы предугадывалъ новый путь къ разрѣшенію выдвинутаго имъ вопроса. Его критика совершенно подорвала теорію дѣлимости суверенитета, но выставленное имъ отрицаніе различія между союзомъ государствъ и союзнымъ государствомъ оказалось несогласнымъ съ явленіями дѣйствительной политической жизни.

Новѣйшая нѣмецкая литература, признавая вмѣстѣ съ Кальгуномъ и Зейделемъ невозможность дѣлимости суверенитета, вмѣстѣ съ тѣмъ отстаиваетъ существенное различіе союза государствъ и союзнаго государства. Но согласить одно съ другимъ возможно только подъ условіемъ непризнанія суверенитета необходимой принадлежностью государства.

Такимъ образомъ, отстоять понятіе союзнаго государства можно лишь подъ однимъ условіемъ: допустивъ, что суверенитетъ, верховенство не составляетъ необходимой принадлежности государства. Тогда суверенной будетъ признана одна союзная власть, а входящія въ составъ союзнаго государства отдѣльные государства должны быть признаны несуверенными государствами. Такъ именно и смотритъ на дѣло большинство современныхъ публицистовъ Германіи.

Но тутъ является другой вопросъ. Если государства, входящія въ составъ союзнаго государства, теряютъ свой суверенитетъ, то чѣмъ они отличаются отъ подчиненныхъ провинцій единого государства? Если суверенитетъ принадлежитъ только союзной власти, если власть отдѣльныхъ соединившихся государствъ ограничена властью союза, то по какому основанію могутъ быть они признаны все-таки государствами? Рѣшеніе этого вопроса зависитъ отъ того, въ чемъ мы будемъ видѣть отличительный признакъ государства. Мнѣнія по этому вопросу весьма расходятся. Одни полагаютъ, что несуверенныя государства и провинціи различаются по ихъ цѣли. Такъ, напримѣръ, Бри полагаетъ, что государство охватываетъ своею дѣятельностью всѣ цѣли человеческой жизни, а общины или провинціи лишь тѣ, которыя допускаютъ приуроченіе къ опредѣленной мѣстности. Однако, полное удовлетвореніе стремленія человеческой личности находятъ себѣ только въ общечеловѣческомъ общеніи. Человѣкъ не можетъ замкнуться исключительно въ предѣлахъ своего государства, его интересъ шире государственныхъ границъ. И государство удовлетворяетъ лишь тѣмъ интересамъ, которые могутъ быть приурочены къ опредѣленной территоріи. Поэтому, со стороны цѣли между государствомъ и другими мѣстными общеніями не каче-

ственное, а лишь количественное различіе. По цѣли, поэтому, нельзя отличить маленькаго государства отъ большой провинціи. Гуго Прейсъ видитъ отличительный признакъ государства въ территоріальномъ верховенствѣ, т.-е. въ правѣ государства распоряжаться своей территоріей, измѣнять ея границы, отчуждать ее и т. д. Община же и провинція не могутъ собственною властью измѣнять своихъ границъ. Граница ихъ территорій опредѣляется государственной властью. Государства же, по мнѣнію Прейса, всѣ пользуются территоріальнымъ верховенствомъ, даже и не суверенныя, входящія въ составъ союзнаго государства. Особенности организациі Германской имперіи дѣйствительно дѣлаютъ возможнымъ измѣненіе границъ отдѣльныхъ германскихъ государствъ ихъ собственною властью. Возможно даже поглощеніе однимъ государствомъ другого. Это не вызоветъ никакихъ существенныхъ измѣненій въ организациі имперской власти. Государство, присоединившее къ себѣ всю территорію другого государства, только присоединитъ къ своимъ прежнимъ голосамъ въ союзномъ совѣтѣ голоса поглощеннаго имъ государства — вотъ и все. Но конституція Соединенныхъ Штатовъ прямо требуетъ (арт. IV, секц. III, I) для образованія новаго штата изъ части территорій существующихъ уже или посредствомъ соединенія нѣсколькихъ существующихъ штатовъ согласія союзнаго конгресса. Такимъ образомъ, ученіе Прейса вовсе не можетъ имѣть значенія для выясненія общихъ отличительныхъ признаковъ государства.

Наилучшее разрѣшеніе этого вопроса находимъ у Еллинека. Признавъ, что государства могутъ быть и несуверенными, отличительный признакъ государствъ онъ видитъ во властвованіи по собственному праву и потому самостоятельномъ, не подлежащемъ ничьему надзору. Какъ бы ни была широка автономія общинъ или провинцій, онѣ осуществляютъ власть управленія не по собственному праву, а по порученію государства, которое имъ передаетъ долю своей власти, но не *quo ad jus*, а только *quo ad exercitium*, право сохраняя всецѣло за собою. Поэтому, общины и провинціи въ своей дѣятельности подлежатъ государственному надзору. Государство, напротивъ, и сдѣлавшись частью союзнаго государства, сохраняетъ самостоятельное право властвованія. Его властвованіе ограничивается союзной властью, теряетъ свой верховный характеръ, но сохраняетъ свою самостоятельность, безконтрольность. Союзной власти не принадлежитъ право контролировать, какъ осуществляютъ отдѣльныя государства оставшуюся за ними долю власти. Ихъ власть, какъ бы она ни была огра-

ничена, принадлежить имъ не только *quo ad exercitium*, но и *quo ad jus*.

Дополненіе. Свою теорію самостоятельнаго властвованія, какъ отличительнаго признака государства, Еллинекъ вновь повторилъ въ Общемъ ученіи о государствахъ. Государство, по его словамъ, предполагаетъ наличность самостоятельной, то-есть непроеизводной, господствующей власти. Но государственная власть проявляется прежде всего въ осуществляющихъ ее органахъ. Поэтому для того, чтобъ тотъ или иной союзъ былъ признанъ государствомъ, необходимо, чтобъ организація его властвованія была самостоятельна, то-есть чтобъ она покоилась на собственныхъ его законахъ. Вторымъ признакомъ государственной власти служить принадлежность ей трехъ матеріальныхъ функций власти—законодательства, управленія, суда. Наконецъ, въ-третьихъ, несuverенное государство отличается отъ коммунальнаго союза тѣмъ, что оно, при устраниіи господствующаго надъ нимъ сувереннаго государства, само немедленно становится сувереннымъ государствомъ (*Staatslehre*, стр. 475 и сл., русскій переводъ, стр. 323 и сл.).

Въ отрицаніи за суверенитетомъ значенія существеннаго момента въ понятіи государства съ Еллинекомъ сходятся и нѣкоторые другіе государствовѣдцы, какъ Ремъ (*Staatslehre*, стр. 27) и Зейдлеръ (*Das juristische Kriterium*, стр. 75). Однако, и до сихъ поръ въ литературѣ имѣются представители направленія, усматривающаго именно въ суверенитетѣ существенный признакъ государства. И среди нихъ можно найти не только писателей романскихъ (*Combotheca*, *La conception juridique*, стр. 110; *Esmein*, *Eléments*, стр. 6), у которыхъ, по замѣчанію Еллинека, нѣтъ непосредственныхъ побужденій провѣрять свои теоріи на конструкціи сложнаго государства, но и нѣмцевъ, какъ Борнгакъ (*Staatslehre*, стр. 9). И въ русской литературѣ это направленіе представлено г. Палиенко (*Суверенитетъ, Историческое развитіе идеи суверенитета и ея правовое значеніе*. Ярославль, 1903 г., стр. 562).

Логически неизбежнымъ выводомъ изъ ученій названныхъ авторовъ должно быть отрицаніе ими государственнаго характера несuverенныхъ союзовъ, входящихъ въ составъ федеративнаго государства. Этотъ выводъ съ полною опредѣленностью дѣлается г. Палиенко (*Суверенитетъ*, стр. 565) и Комботекра (*La conception juridique*, стр. 153). Менѣе категориченъ Борнгакъ, но словамъ котораго и несuverенное и суверенное государство называются государствами, но государствомъ и носителемъ суверенитета являются только оба они въ совокупности (*Staatslehre*, стр. 246).

§ 12. Уніи государствъ.

Уніи, т.-е. соединенія двухъ государствъ, основанныя на единствѣ ихъ монарха, бываютъ двухъ родовъ: личныя, или персональныя, и реальныя. Личной уніей называется соединеніе, основанное на временномъ единствѣ монарха, въ силу случайнаго совпаденія въ его лицѣ правъ на престолъ двухъ различныхъ государствъ. Таково было, напримѣръ, соединеніе

Англии и Ганновера. Соединение английской и ганноверской коронъ при четырехъ Георгахъ и при Вильгельмѣ IV было случайнымъ, такъ какъ порядокъ престолонаслѣдія въ Англии и въ Ганноверѣ не былъ одинаковъ. По ганноверскому законодательству престолъ не могла занять женщина. Поэтому, съ восшествіемъ на англійскій престолъ королевы Викторіи ганноверская корона перешла къ ея дядѣ, и Ганноверъ отдѣлился отъ Англии. Такой же личный характеръ имѣла унія, соединившая Голландію и Люксембургъ. Люксембургъ, переданный Нассаускому дому актомъ Вѣнскаго конгресса, какъ вознагражденіе за уступку Пруссіи княжествъ Нассау, Дилленбургъ, Зигенъ, Гадамаръ и Дитцъ, отдѣлился теперь отъ Голландіи въ силу недопустимости по люксембургскому праву перехода короны къ женщинѣ. Въ Голландіи съ 25 нояб. 1890 г. теперь царствуетъ представительница младшей, или оттоновой, нассауской, линіи, королева Вильгельмина, а въ Люксембургѣ—представитель старшей или вальрамской линіи, герцогъ Адольфъ.

Унія реальная предполагаетъ постоянное единство монарха и, слѣдовательно, одинаковый порядокъ престолонаслѣдія. Въ настоящее время въ Европѣ существуютъ двѣ реальные уніи: Швеція-Норвегія (см. дополнение) и Австро-Венгрія. Наиболѣе чистый образецъ реальной уніи представляетъ изъ нихъ соединеніе Швеціи съ Норвегіей. Въ Австро-Венгріи, кромѣ общаго монарха, имѣется еще цѣлый рядъ общихъ учрежденій. Въ литературѣ существуетъ даже воззрѣніе, по которому Австро-Венгрія представляетъ не унію, а союзное государство (Данчеръ).

Унія Швеции и Норвегии ¹⁾ установилась въ 1815 году. Еще въ январѣ 1814 года Данія уступила-было Норвегію Швеціи по Кильскому договору. Но норвежцы не признали этой уступки. Въ маѣ того же года они провозгласили независимость Норвегіи, составили себѣ конституцію и избрали своимъ королемъ Христіана-Фридриха Шлезвигъ-Голштинскаго, бывшаго до того датскимъ намѣстникомъ въ Норвегіи. Между Швеціей и Норвегіей нѣкоторое время велась война. Послѣ заключеннаго перемирія и отреченія отъ норвежской короны принца Христіана, норвежскимъ королемъ былъ избранъ 14 ноября шведскій король, а 6 августа 1815 года парламентами обоихъ королевствъ былъ принятъ королевъ и утвержденъ актъ, установившій соединеніе Норвегіи и Швеции, какъ двухъ самостоятельныхъ государствъ, на вѣчныя времена подъ властью одного общаго монарха. Если бы монархъ оказался неспособнымъ лично управлять государствами, назначается также общее регентство. Если вся династія изсякнетъ, парламенты обоихъ королевствъ созываются въ одинъ и тотъ же день для выбора новаго короля. Первона-

¹⁾ Aschehough. Das Staatsrecht der Königreiche Schweden und Norwegen. 1886.

чально каждый парламент производить выборъ отдѣльно. Если выборъ ихъ совпадаетъ на одномъ и томъ же лицѣ, выбранное такимъ образомъ лицо и признается королемъ. Если каждымъ парламентомъ будетъ избрано особое лицо, то созывается соединенный комитетъ обоихъ королевствъ. Онъ составляется изъ 72 членовъ, по 36 отъ каждого парламента. Комитетъ, созываемый въ Карлштадтѣ, подвергаетъ тайному голосованію кандидатовъ, избранныхъ парламентами. Прежде счета бюллетеней, одинъ изъ нихъ, не развернутый, откладывается въ сторону: имъ рѣшается выборъ, если голоса раздѣлятся поровну. Еще при жизни короля, не имѣющаго наслѣдниковъ, можетъ быть произведенъ выборъ ему преемника. Если этого сдѣлано не будетъ, и король умретъ безъ наслѣдника, до окончанія выборовъ устанавливается временное правительство. Власть управленія ввѣряется на время междуправствія смѣшанному государственному совѣту изъ 20 членовъ, по 10 отъ Швеціи и Норвегіи.

Кромѣ короля, Швеція и Норвегія не имѣютъ общихъ учрежденій. Единственное исключеніе изъ этого образуютъ дипломатическіе агенты и консулы. Но общаго шведско-норвежскаго министерства иностранныхъ дѣлъ не существуетъ. Однако, шведскій министръ иностранныхъ дѣлъ уполномоченъ вести дипломатическія сношенія и за Норвегію. Затѣмъ все управленіе совершенно раздѣльно. Если въ шведскомъ или норвежскомъ государственномъ совѣтѣ обсуждается вопросъ, касающійся одинаково обоихъ королевствъ, въ составъ совѣта должны быть включены три члена отъ совѣта другого королевства.

(Дополненіе. Шведско-норвежская унія стала уже достояніемъ исторіи. Формальнымъ поводомъ къ ея расторгненію послужилъ находящійся, повидимому, въ чисто внѣшней связи съ его серьезными причинами политическаго характера, вопросъ о норвежскихъ консулахъ, то-есть объ организаціи для Норвегіи самостоятельной консульской службы. Конфликтъ на почвѣ этого вопроса, то обостряясь, то затихая, тянулся съ 1891 года и разрѣшился въ 1905 году прекращеніемъ уніи. Въ маѣ этого года Норвегія, прервавъ переговоры со Швеціей, перешла къ самостоятельнымъ дѣйствіямъ, и 23 мая стортингъ принялъ законопроектъ о самостоятельныхъ консульствахъ. 27 мая король отказалъ ему въ санкціи, послѣ чего норвежскіе министры подали въ отставку, которую король отказался принять, заявивъ, что для него очевидно, „что новое правительство не можетъ быть образовано“. И уже 7 іюня стортингъ вотировалъ резолюцію о томъ, что такъ какъ министры вышли въ отставку, а король, объявивъ, что не можетъ составить новое министерство, тѣмъ самымъ отказался отъ своей власти, „унія со Швеціей подъ властью одного короля разорвана, вслѣдствіе прекращенія королемъ его дѣятельности въ качествѣ норвежскаго короля“.

Послѣдующія событія должны были только превратить создавшееся такимъ образомъ фактическое положеніе вещей въ пра-

вомѣрное. 13 августа, по требованію Швеціи, въ Норвегіи происходилъ референдумъ, давшій огромное большинство въ пользу разрыва уніи. 22 августа стортингъ уполномочилъ правительство вступить въ переговоры со Швеціей на предложенныхъ риксдагомъ началахъ. Представители обоихъ королевствъ собрались въ Карлштадтѣ и къ 24 сентября выработали соотвѣтствующія соглашенія, которыя въ октябрѣ были приняты риксдагомъ и стортингомъ, послѣ чего, наконецъ, риксдагъ принялъ законъ о расторженіи уніи. (Подробности см. у бар. Б. Э. Нольде: „Начало и конецъ Шведско-Норвежской уніи“. Журналъ министерства юстиціи, 1906 г., №№ 2—3; тамъ же указанія на литературу).

Такимъ образомъ единственнымъ образцомъ реальной уніи является теперь уніа Австро-венгерская).

Взаимныя отношенія Австріи и Венгріи ¹⁾ опредѣляются теперь законами 1867 года, принятыми австрійскимъ и венгерскимъ парламентами. Случай полного прекращенія династіи Габсбурговъ не предусмотрѣнъ. Зато и кромѣ монарха имѣется нѣсколько общихъ учреждений. Во-первыхъ, министерства. Общихъ министерствъ три: министерство двора и иностранныхъ дѣлъ, министерство военное и министерство финансовъ. Но изъ нихъ только одно министерство двора и иностранныхъ дѣлъ всецѣло вѣдаетъ соотвѣтственныя дѣла. Общее военное министерство и общее министерство финансовъ вѣдаютъ только общимъ военнымъ управленіемъ и общими финансами, а кромѣ того, въ Венгріи и Австріи имѣются еще особыя министерства, военное и финансовъ. Точно такъ же для контроля за производствомъ общихъ расходовъ имѣется особая общая палата счетовъ. Для вотированія общаго бюджета и контролированія общаго управленія организуются особыя учрежденія—имперскія делегаціи. Ихъ двѣ, сообразно различію двухъ половинъ Австро-Венгріи. Каждая изъ нихъ состоитъ изъ 60 членовъ, избираемыхъ отъ венгерскаго и австрійскаго парламентовъ, по 20 отъ верхней палаты и по 40 отъ нижней палаты. Каждая делегація засѣдаетъ особо. Дѣлопроизводство въ одной изъ нихъ происходитъ на нѣмецкомъ языкѣ, въ другой—на венгерскомъ. Если между делегаціями не установится соглашенія, его стараются сначала достигнуть путемъ письменныхъ сношеній. Если это не приведетъ къ желанной дѣли, то происходитъ соединенное засѣданіе обѣихъ делегацій, но въ немъ не можетъ быть обсужденія вопроса, а дѣло ограничивается однимъ

¹⁾ Ulbrich. Das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie. 1884. Gumpłowicz. Das Oesterreichische Staatsrecht. 1891.

голосованіемъ. Составъ делегацій обновляется ежегодно. Созываются онѣ поочередно, одинъ годъ въ Вѣнѣ, другой въ Буда-Пештѣ. Какъ учрежденія, призванныя контролировать общее управление, делегаціи могутъ предавать суду общихъ министровъ. Для этого требуется согласное постановленіе обѣихъ делегацій. Обвиненіе разсматривается особымъ государственнымъ судомъ, состоящимся слѣдующимъ образомъ. Каждая делегація назначаетъ по 24 независимыхъ и свѣдущихъ въ законахъ гражданъ, изъ которыхъ другая делегація можетъ исключить 12 человекъ. Изъ оставшихся 24 предоставляется отвести обвиненному 12, такъ что судъ составляется также изъ 12 судей.

Существованіе всѣхъ этихъ общихъ учреждений показываетъ, что имѣются и совмѣстно осуществляемыя задачи управленія. Таковы, во-первыхъ, международныя отношенія и, во-вторыхъ, вооруженная защита обоихъ государствъ отъ внѣшнихъ враговъ. Международныя отношенія всецѣло составляютъ общее дѣло. Военное дѣло частью является общимъ, частью дѣлится между отдѣльными частями Австро-Венгріи. Въ общемъ завѣдываніи находится активная армія, въ частномъ завѣдываніи Австріи и Венгріи—ландверъ. Для осуществленія общихъ задачъ управленія необходимы, конечно, и финансы. Общіе финансы образуются: 1) изъ таможеннаго дохода, такъ какъ Австро-Венгрія составляетъ одну таможенную территорію, и 2) изъ суммъ, вносимыхъ казною каждаго государства. Кромѣ того, имѣется общій австро-венгерскій банкъ.

Мы опредѣлили унію, какъ соединеніе государствъ въ силу общности ихъ монарха. Но въ Германіи существуютъ два великихъ герцогства: Мекленбургъ-Шверинъ и Мекленбургъ-Стрелицъ, соединенныя однимъ общимъ сеймомъ при двухъ герцогахъ. Они имѣютъ двѣ различныя династіи, но одинъ общій сеймъ (Landstände) ¹⁾. Такая оригинальная особенность этихъ государствъ явилась, однако, не результатомъ соединенія двухъ прежде исполнѣ отдѣльныхъ государствъ, а, напротивъ, результатомъ раздѣленія въ 1552 году прежде единого герцогства между двумя сонаслѣдниками. Земскіе чины воспротивились полному раздѣленію государства и настояли на сохраненіи общаго сейма. Такъ это осталось и до сихъ поръ. Слѣдовательно, единство сейма явилось результатомъ неполнаго раздѣленія прежде единого государства, а не соединеніемъ отдѣльныхъ прежде герцогствъ.

¹⁾ Otto Büsing. Das Staatsrecht der Grossherzogthümer Mecklenburg-Schwering und Mecklenburg-Strelitz (Marquardsen's Handbuch). 1884.

Случай этотъ совершенно исключительный и заслуживаетъ упоминанія только, какъ рѣдкая и странная аномалія.

§ 13. Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты ¹⁾.

Первымъ историческимъ примѣромъ организаціи союзнаго государства является сѣверо-американская конституція 17 сентября 1787 г. Самое понятіе союзнаго государства выработалось въ политической литературѣ только въ примѣненіи къ устройству Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Творцы конституціи 1787 года создали новую, невиданную до того форму сложнаго государства. Ихъ дѣло представлялось особенно труднымъ уже по своей новизнѣ, и тѣмъ крупнѣе ихъ заслуга. Они выработали конституцію, не только до сихъ поръ сохранившую дѣйствіе и ставшую прочной, незыблемой основой американской государственной жизни, но и послужившую образцомъ для всѣхъ современныхъ федерацій. Первая союзная конституція 9 іюля 1778 года устанавливала только союзъ государствъ. Она собственно и не называлась конституціей, а артикулами конфедераціи ²⁾. Соединеніе тринадцати штатовъ характеризуется въ ней, какъ союзъ дружбы (a firm league of friendship) съ цѣлью общей защиты, обезпеченія свободы и содѣйствія общему благосостоянію. За отдѣльными штатами прямо сохраняется суверенитетъ. Органомъ союзной власти былъ конгрессъ, состоявшійся изъ неопредѣленнаго числа делегатовъ отъ правительства штатовъ. Постановлено было только, что число ихъ отъ каждаго штата должно быть не менѣе 2 и не болѣе 7. Но каждый штатъ имѣетъ въ конгрессѣ лишь одинъ голосъ. Срокъ полномочій не былъ опредѣленъ. О правѣ снабжать членовъ конгресса обязательными для нихъ инструкціями не упоминалось, но право это подразумѣвалось само собой. Содержаніе члены конгресса получали отъ правительства штатовъ. Рѣшенія конгресса по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ постановлялись не иначе, какъ большинствомъ по меньшей мѣрѣ 9 голосовъ. Измѣненія самаго акта конфедераціи могли совершаться только единогласнымъ постановленіемъ конгресса, принятымъ законодательными собраніями всѣхъ штатовъ. Исключитель-

¹⁾ Bryce. The American Commonwealth. 3vv. 1888 (Русскій переводъ Невѣдомскаго). Holst. Das Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika. 1885. Carlier. La République Américaine. 1890. Kent. Commentaries on American law. 1867. Story. Commentaries on the Constitution of the United States. 1858.

²⁾ Articles of Confederation and perpetual Union between the States.

нымъ правомъ конгресса было признано объявленіе войны, заключеніе мира и вообще веденіе международныхъ сношеній, опредѣленіе монетной системы и единицъ мѣръ, а также устройство почтоваго дѣла. Собственныхъ финансовъ конфедерация не имѣла. Расходы ея покрывались посредствомъ особыхъ взносовъ изъ казны отдѣльныхъ штатовъ. Устройство военнаго флота предоставляется какъ конгрессу, такъ и штатамъ, но послѣднимъ не иначе, какъ съ согласія конгресса. Сухопутную армію организуютъ только штаты, но не иначе, какъ съ согласія конгресса, который можетъ ихъ къ тому и обязать, опредѣливъ и количество войска, должествующее быть поставленнымъ каждымъ штатомъ. Этимъ собственно и ограничивается власть конгресса. Собственно законодательной власти ему не принадлежало. Союзной исполнительной власти и союзаго суда также не было установлено. Но если между штатами возникали столкновенія, они могли жаловаться другъ на друга конгрессу. Поступившая въ конгрессъ жалоба передавалась противной сторонѣ, и назначался день, когда представители обѣихъ сторонъ должны были сойтись для выбора третейскихъ судей. Если они не приходили къ соглашенію, то конгрессъ назначалъ по три судьи отъ каждаго изъ тринадцати штатовъ, и изъ составленнаго такимъ образомъ списка обвинитель и обвиняемый вычеркивали поочередно по одному имени до тѣхъ поръ, пока въ немъ не останется всего 13 именъ. Изъ этихъ 13 лицъ посредствомъ жребія выдѣлялись 7—9 человекъ, которые и составляли третейскій судъ. Однако, дѣйствительное подчиненіе его приговору ничѣмъ не было обезпечено.

Еще во время войны за независимость сказались существенные недостатки такого устройства, и прежде всего отсутствіе достаточно сильной союзной власти. Съ заключеніемъ мира необходимость преобразованія союза получила почти общее признаніе. Въ 1787 г., по предложенію представителей Нью-Йорка, конгрессъ постановилъ созвать въ Филадельфіи конвентъ для пересмотра союзной конституціи. Съ самаго начала со стороны нѣкоторыхъ штатовъ обнаружилось весьма недовѣрчивое отношеніе къ задуманной реформѣ. Родъ-Айлендъ вовсе не прислалъ своихъ представителей. Въ инструкціи представителей Делавара было прямо оговорено, что начало равенства голосовъ всѣхъ штатовъ безъ различія должно сохраниться и въ новой конституціи. Многіе представители запоздали, такъ что, хотя конвентъ созванъ былъ на 14 мая, только 25 мая собрались представители 7 штатовъ. Предсѣдателемъ единогласно былъ избранъ Вашингтонъ. Представители Виргиніи вообще были самыми энергичными сторонниками реформъ, осо-

бенно Мадисонъ, и рѣшились не ограничиться одними частными исправленіями акта конфедераціи, а предпринять радикальное преобразованіе союза. Мы видѣли, что по акту конфедераціи измѣненія его допускались не иначе, какъ съ общаго согласія всѣхъ 13 штатовъ. Поэтому, строго говоря, и новая конституція могла получить силу только подъ этимъ условіемъ. Но конвентъ постановилъ, что выработанная имъ конституція должна получить силу, какъ скоро она будетъ принята хотя бы 9 штатами, правда, только для этихъ штатовъ, ее принявшихъ. Штаты, не принявшіе ее, должны бы были считаться отпавшими отъ союза. Самая процедура принятія новой конституціи отдѣльными штатами была опредѣлена особымъ образомъ. Въ каждомъ штатѣ съ этою цѣлью долженъ былъ быть избранъ специальный учредительный совѣтъ. Еще въ 1787 г. состоялось принятіе конституціи тремя штатами (Делаваромъ, Пенсильваніей, Нью-Джерсеємъ), къ 21 іюля 1788 г. къ нимъ присоединилось еще шесть (Георгія, Коннектикутъ, Массачузетсъ, Мерилендъ, Южная Каролина и Нью-Гемпширъ). Слѣдовательно, необходимое условіе вступленія конституціи въ дѣйствіе было выполнено, но въ числѣ не присоединившихся еще штатовъ были два такихъ вліятельныхъ, какъ Виргинія и Нью-Йоркъ. Безъ нихъ союзъ не могъ бы существовать. Виргинія съ самаго провозглашенія независимости получила руководящую роль въ союзѣ. Нью-Йоркъ по своему географическому положенію былъ необходимъ для союза, такъ какъ безъ него союзъ бы оказался съ чрезполосной территоріей. Въ Виргиніи Мадисону удалось таки добиться принятія конституціи, хотя большинствомъ всего 10 голосовъ. Примѣръ Виргиніи повліялъ на Нью-Йоркъ, гдѣ дѣятельнѣйшимъ сторонникомъ реформъ былъ А. Гамильтонъ; тутъ конституція была принята еще меньшимъ большинствомъ — всего 5 голосами. Съ присоединеніемъ этихъ двухъ штатовъ образованіе союза на новыхъ началахъ было обезпечено, и 4 марта 1789 года, не дожидаясь присоединенія Сѣверной Каролины и Родъ-Айленда, вступили въ дѣйствіе новыя союзныя учрежденія. Сѣверная Каролина присоединилась въ ноябрѣ того же года, Родъ-Айлендъ — въ маѣ 1790 г.

Существенное отличіе конституціи 1787 г. отъ акта конфедераціи выражается уже въ самомъ ея веденіи (т. н. Preamble). Актъ конфедераціи былъ договоромъ 13 штатовъ: конституція начинается со словъ: „Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ, въ намѣреніи образовать болѣе совершенный союзъ, установить правосудіе, упрочить внутреннее спокойствіе, обезпечить внѣшнюю безопасность, споспѣшествовать общему благосостоянію, обезпе-

читать намъ самимъ и нашему потомству блага свободы, предписываемъ и устанавливаемъ эту конституцію для Соединенныхъ Штатовъ Америки“. Изъ этого явствуетъ, что конституція 1787 г. есть уже не договоръ, заключенный штатами, а именно конституція, установленная народомъ. Поэтому и для измѣненія ея уже не требуется согласія всѣхъ штатовъ. Право почина въ дѣлѣ измѣненія конституціи предоставлено конгрессу и законодательнымъ собраніямъ штатовъ. Если $\frac{2}{3}$ законодательныхъ собраній штатовъ того потребуютъ, конгрессъ долженъ созвать особый учредительный конвентъ. Но этотъ порядокъ измѣненія конституціи до сихъ поръ ни разу не примѣнялся. Къ конституціи сдѣлано уже не мало добавленій, но всѣ по почину конгресса. Въ конгрессѣ по этимъ вопросамъ требуется большинство $\frac{2}{3}$ въ каждой палатѣ. Если такое большинство образуется, конгрессъ затѣмъ самъ рѣшаетъ, подлежитъ ли предположенное имъ измѣненіе конституціи разсмотрѣнію особаго учредительнаго конвента или законодательныхъ собраній штатовъ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ проектированное измѣненіе конституціи считается принятымъ лишь въ томъ случаѣ, если за него выскажется $\frac{3}{4}$ штатовъ. Изъ словъ введенія вытекаетъ далѣе, что населеніе Соединенныхъ Штатовъ образуетъ единый народъ. Сообразно съ этимъ, опредѣленіе условій натурализаціи предоставлено исключительно союзной власти и, кромѣ того, конституція воспрещаетъ отдѣльнымъ штатамъ устанавливать какія-либо особыя привилегіи для своихъ гражданъ, которыми не могли бы пользоваться граждане другихъ штатовъ. Соединенные Штаты имѣютъ не только единый народъ, но и единую союзную власть, которая непосредственно опирается на единую народную волю, которая точно такъ же непосредственно и воздѣйствуетъ на отдѣльныхъ гражданъ, составляющихъ народъ Соединенныхъ Штатовъ. Наконецъ, эта власть непосредственно воздѣйствуетъ и на территорію союза, также въ извѣстной степени объединенную. Союзной власти принадлежитъ право экспропріаціи и право установленія таможенныхъ пошлинъ. Такимъ образомъ, мы находимъ въ Соединенныхъ Штатахъ единство народа, власти, территоріи, т.-е. всѣхъ трехъ элементовъ государства. Поэтому съ полнымъ правомъ можемъ признать ихъ не союзомъ государствъ, а именно союзнымъ государствомъ.

Вся организація союза служитъ подтвержденіемъ того, что онъ не есть только соединеніе отдѣльныхъ государствъ, а и самъ образуетъ особое государство. Сѣверо-американская конституція проводитъ съ большою послѣдовательностью принципъ раздѣле-

нія трехъ властей: законодательной, исполнительной, судебной. Власть законодательная предоставлена конгрессу. Она слгается изъ двухъ палатъ: сената и палаты представителей. Въ организаціи сената появляется фдеративное начало; въ организаціи палаты—начало національнаго единства. ✓

Въ сенатѣ всѣ штаты, и самые крупные и самые незначительные, имѣютъ по равному числу представителей—по два. Въ палатѣ число представителей отъ каждаго штата опредѣляется количествомъ его населенія, такъ, однако, что ни одинъ штатъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ имѣть менѣе одного представителя. То же самое различіе сказывается и въ различіи порядка выборовъ сенаторовъ и представителей. Сенаторы избираются законодательными собраніями штатовъ; представители непосредственно гражданами. Но, съ другой стороны, и тѣ и другіе избираются на опредѣленный срокъ, представители на 2 года, сенаторы на 6, и тѣ и другіе имѣютъ каждый равный голосъ, и тѣ и другіе получаютъ содержаніе изъ союзной казны. Слѣдовало бы, поэтому, считать и тѣхъ и другихъ одинаково народными представителями, а не делегатами отдѣльных штатовъ. Но конституція не содержитъ запрещенія снабжать сенаторовъ инструкціями, а на практикѣ это умолчаніе конституціи истолковано въ смыслѣ допустимости инструкцій. При существованіи опредѣленнаго и при томъ довольно продолжительнаго срока сенаторскихъ полномочій это не можетъ не породить затрудненій, свидѣтельствующихъ объ очевидномъ несоотвѣтствіи установившейся практики съ общимъ духомъ конституціи. Законодательныя собранія штатовъ никогда не избираются болѣе, чѣмъ на два года, и потому сенаторы очень часто оказываются принадлежащими не къ той партіи, которая въ данное время составляетъ большинство въ законодательномъ собраніи штата. Иногда при такихъ условіяхъ сенаторы выходятъ въ отставку, но по закону они къ тому вовсе не обязаны.

Порядокъ выбора представителей опредѣляется конституціей лишь въ главныхъ его основаніяхъ. Выборы должны быть прямыя и избирательное право должно быть предоставлено всѣмъ тѣмъ, кто участвуетъ въ выборахъ болѣе многочисленной палаты законодательнаго собранія штата. Подробности конституція предоставляетъ опредѣлять законодательству отдѣльных штатовъ, оговариваясь, однако, что конгрессъ можетъ отмѣнять такія постановленія и самъ опредѣлять подробности порядка выборовъ. Первое время конгрессъ этимъ не пользовался. Но теперь это измѣнилось. Въ 1842 году было конгрессомъ предписано для

производства выборов раздѣлить штаты на округа въ числѣ, равномъ числу подлежащихъ избранію представителей. Въ 70-хъ годахъ установлена тайная письменная подача голосовъ. Однимъ изъ добавленій къ конституціи постановлено, кромѣ того, что штаты не могутъ ограничивать избирательное право по племеннымъ различіямъ, по цвѣту кожи или по прежнему состоянію лица въ рабствѣ. Число представителей конституцій не опредѣлено. Оно сообразуется съ количествомъ населенія. Первоначально полагалось по одному представителю на каждыя 30.000 жителей, и въ палатѣ было всего 65 членовъ. Съ увеличеніемъ числа населенія этотъ расчетъ постепенно измѣнялся, и теперь одинъ представитель приходится на 154.325 жителей, а всего членовъ въ палатѣ 325. Число представителей, однако пропорціонально количеству населенія лишь въ тѣхъ штатахъ, гдѣ установлено общее избирательное право. Тамъ, гдѣ установлены какія-нибудь особыя ограниченія избирательнаго права, число представителей сокращается настолько же, насколько число лицъ, имѣющихъ голосъ на выборахъ, меньше общаго числа гражданъ союза мужского пола, достигшихъ 21 года. Это, конечно, служитъ косвеннымъ понужденіемъ устанавливать общее избирательное право во всѣхъ штатахъ. Представителемъ можетъ быть избранъ только достигшій 25-лѣтняго возраста и пробывшій гражданиномъ союза не менѣе 7 лѣтъ

Сенаторы избираются законодательными собраніями штатовъ. Первоначально выборы производятся въ каждой палатѣ отдѣльно. Если избраннымъ окажется не одно и то же лицо въ обѣихъ палатахъ, то палаты соединяются въ соединенное собраніе и выбираютъ сенатора совмѣстно абсолютнымъ большинствомъ голосовъ. Голосованіе въ обоихъ случаяхъ открытое, устное. Сенаторомъ можетъ быть избранъ достигшій 30 лѣтъ и пробывшій гражданиномъ союза не менѣе 9 лѣтъ.

Исполнительная власть принадлежитъ президенту Соединенныхъ Штатовъ, избираемому на 4 года. Конституція не ограничиваетъ право переизбранія, но съ тѣхъ поръ, какъ Вашингтонъ отказался отъ избранія въ третій разъ, признается недопустимымъ избирать одно лицо болѣе, чѣмъ на два четырехлѣтія. Избраннымъ можетъ быть только природный гражданинъ союза, имѣющій не менѣе 35 лѣтъ и живущій не менѣе 14 лѣтъ постоянно въ предѣлахъ союза. Избраніе совершается посредствомъ косвенныхъ выборовъ, черезъ особыхъ выборщиковъ, которыми не могутъ быть ни членъ конгресса, ни должностное лицо союза.

Самые выборы производятся черезъ особыхъ выборщиковъ,

порядокъ избранія которыхъ опредѣляется законодательствомъ отдѣльныхъ штатовъ. Въ настоящее время они вездѣ и избираются гражданами всего штата совмѣстно, посредствомъ такъ называемыхъ general tickets, такъ что каждый избиратель принимаетъ участіе въ выборѣ всѣхъ выборщиковъ, подлежащихъ избранію отъ даннаго штата. Число выборщиковъ въ каждомъ штатѣ равняется числу сенаторовъ и депутатовъ, отъ него избираемыхъ, слѣдовательно, не можетъ быть менѣе трехъ. Выборщики собираются въ первую среду декабря мѣсяца каждаго четвертаго года въ то мѣсто, какое будетъ назначено каждымъ штатомъ, и подаютъ голоса за того или другого кандидата въ президенты. Подача голосовъ письменная, тайная, но избирательные бюллетени вскрываются тамъ же на мѣстѣ голосованія, подсчитываются, и о результатѣ голосованія составляется подписываемый всѣми выборщиками протоколъ. Эти протоколы посылаются въ сенатъ. Вскрытіе ихъ и общій счетъ голосовъ производится президентомъ сената въ присутствіи сената и палаты представителей. Избраннымъ въ президенты считается получившій абсолютное большинство голосовъ. Если абсолютнаго большинства не составитъ, то палата представителей избираетъ въ президенты одного изъ трехъ кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ. Палата голосуетъ при этомъ не поголовно, а по штатамъ: представители каждаго штата, сколько бы ихъ ни было, имѣютъ только одинъ голосъ. Въ голосованіи должны участвовать представители по меньшей мѣрѣ $\frac{2}{3}$ всѣхъ штатовъ.

Одновременно съ президентомъ и тѣмъ же самымъ порядкомъ избирается и вице-президентъ. Но если никто изъ кандидатовъ не получитъ абсолютнаго большинства голосовъ выборщиковъ, то сенатъ избираетъ одного изъ двухъ кандидатовъ, получившихъ наибольшее число голосовъ. Голосованіе поголовное, и въ немъ должно участвовать не менѣе $\frac{2}{3}$ всѣхъ штатовъ. Назначеніе вице-президента замѣнять президента, если тотъ умретъ или по какой-либо причинѣ не въ состояніи будетъ осуществлять своихъ функцій. Когда президентъ налицо, вице-президентъ не принимаетъ никакого участія въ осуществленіи исполнительной власти, а только предсѣдательствуетъ въ сенатѣ.

Во главѣ судебной власти стоитъ верховный судъ (Supreme court of the United States), состоящій изъ предсѣдателя и восьми членовъ, назначаемыхъ президентомъ союза съ согласія сената. Удалены отъ должности они могутъ быть только по приговору суда за преступленія. Кромѣ верховнаго суда, имѣются еще 9 циркуитныхъ и 116 дистриктныхъ судовъ. Послѣдніе

образуютъ первую инстанцію суда, а циркуитный судъ, состояющійся изъ дистриктныхъ судей и одного изъ членовъ верховнаго суда, между которыми распределены девять судебныхъ округовъ союза, выполняетъ функціи суда второй инстанціи. Для разсмотрѣнія исковъ, предъявляемыхъ къ самому союзу, образованъ въ 1855 году особый court of claims.

Взаимныя отношенія конгресса, президента и суда опредѣляются въ общемъ согласно принципу раздѣленія законодательной, исполнительной и судебной власти. Только въ частностяхъ допущены отступленія отъ этого принципа. Сенатъ функціонируетъ не только какъ законодательная палата, но и какъ правительственная коллегія: его согласіе необходимо для назначенія президентомъ дипломатическихъ агентовъ, консуловъ, судей, высшихъ административныхъ должностныхъ лицъ и для заключенія международныхъ трактатовъ. Конгрессу въ цѣломъ принадлежитъ право суда надъ президентомъ: палата представителей передаетъ его суду, а постановленіе приговора есть дѣло сената, при чемъ для обвиненія требуется большинство $\frac{2}{3}$. Впрочемъ, право конгресса ограничено въ этомъ отношеніи тѣмъ, что онъ можетъ только удалить отъ должности; если же требуется наложить уголовное наказаніе, удаленный отъ должности по приговору сената передается суду верховнаго союзнаго суда. Участіе президента въ законодательствѣ ограничивается правомъ въ теченіе 10 дней возвращать конгрессу принятые имъ законопроекты для вторичнаго обсужденія. Законопроектъ можетъ получить силу закона и вопреки протесту президента лишь подъ условіемъ принятія его при вторичномъ обсужденіи безъ всякихъ измѣненій обѣими палатами большинствомъ $\frac{2}{3}$. Полномочія судебной власти очень широки: ей принадлежитъ право провѣрять конституціонность законовъ, изданныхъ конгрессомъ.

Для обезпеченія союзной власти полной независимости выдѣленъ особый дистриктъ Колумбія, не входящій въ составъ территоріи отдѣльныхъ штатовъ и находящійся въ непосредственномъ и исключительномъ распоряженіи союзной власти. Въ немъ имѣютъ свое пребываніе высшіе органы союзной власти.

Организованная такимъ образомъ союзная власть надѣлена и соответствующими правами. Уже въ эпоху конфедерации веденіе международныхъ сношеній было исключительнымъ правомъ союза. Дѣйствующая конституція повторяетъ это постановленіе. Объявленіе войны и заключеніе мира, отправкa и пріемъ дипломатическихъ агентовъ и консуловъ, заключеніе международныхъ договоровъ, выдача каперскихъ свидѣтельствъ, репрессія пре-

ступлений противъ международнаго права, регулировка внѣшней торговли и судоходства въ территориальномъ морѣ союза — все это составляетъ исключительное право союзной власти. Относительно организаціи вооруженной силы конституція различаетъ собственно войско и флотъ и милицію, предназначенную для охраны внутренней безопасности. Организациа войска и флота предоставлена союзу. Общевовенно союзъ содержитъ такъ мало войска, что оно можетъ быть легко пополняемо посредствомъ найма. Но во время междоусобной войны была установлена союзнымъ закономъ конскрипція, т.-е. принудительный наборъ солдатъ. Милиція организуется отдѣльными штатами, но конгрессу принадлежитъ право издавать законы, опредѣляющіе ея устройство.

Соединенные Штаты являются государствомъ не только во внѣшнихъ отношеніяхъ, но и во внутренней жизни, и это выражается, прежде всего, въ томъ, что существующій въ союзѣ юридическій порядокъ во многихъ отношеніяхъ является общимъ для всего союза, устанавливается и поддерживается союзною властью. Въ самой конституціи установлены нѣкоторыя общія начала, обязательныя и для законодательства отдѣльныхъ штатовъ. Повторяется, существовавшее еще въ актѣ конфедераціи, запрещеніе устанавливать дворянскіе титулы. Гарантируется всѣмъ штатамъ республиканская форма правленія. Запрещается изданіе законовъ съ обратнымъ дѣйствіемъ. *Nobis corpus* можетъ быть пріостановленъ только въ случаяхъ нашествія или возстанія. Установлено обязательное существованіе суда присяжныхъ по уголовнымъ и гражданскимъ дѣламъ. Не допускается требованіе чрезмѣрныхъ залоговъ или наложеніе чрезмѣрныхъ штрафовъ и необыкновенныхъ или жестокихъ наказаній. Въ 1845 г. прибавлено еще провозглашеніе недопустимости въ предѣлахъ союза рабства. Затѣмъ союзному законодательству предоставлено регулировать общимъ для всего союза образомъ: 1) торговлю между штатами и съ иностранными государствами; 2) порядокъ натурализаціи; 3) конкурсное производство; 4) монетное дѣло; 5) почтовое дѣло; 6) авторскую собственность и привилегіи на изобрѣтенія. Въмѣстѣ съ тѣмъ, для союзной законодательной власти установлены нѣкоторыя спеціальныя ограниченія, не распространяющіяся на законодательства отдѣльныхъ штатовъ; конгрессъ не можетъ издавать законовъ, стѣсняющихъ религіозную свободу, свободу слова, печати, общенія и право петицій.

Союзная власть уполномочена и охранять юридическій порядокъ, какъ ею создаваемый, общій, такъ и опирающійся на законодательство отдѣльныхъ штатовъ. Всѣ должностныя лица не

только союза, но и отдѣльныхъ штатовъ обязаны присягать на вѣрность союзной конституціи. Въ случаѣ надобности союзная власть можетъ пользоваться вооруженной силой для приведенія въ исполненіе союзныхъ законовъ и подавленія возстаній. Возбужденіе войны противъ союза, присоединеніе къ его врагамъ или оказаніе имъ помощи и поддержки считается государственной измѣной противъ Соединенныхъ Штатовъ (*treason against the United States*) и карается на основаніи союзнаго закона союзнымъ судомъ. Къ компетенціи союзнаго суда относится разрѣшеніе всѣхъ дѣлъ, основывающихся на союзной конституціи, на союзныхъ законахъ, на заключенныхъ союзомъ договорахъ, — всѣхъ дѣлъ, касающихся дипломатическихъ агентовъ и консуловъ и морской юрисдикціи; — всѣхъ дѣлъ, въ которыхъ стороною являются Соединенные Штаты; — всѣхъ дѣлъ между нѣсколькими штатами, между отдѣльными штатами и гражданами другого штата, между гражданами различныхъ штатовъ, между штатами или гражданами и иностранными государствами или иностранцами.

И законодательная, и судебная власть союза распространяется не на правительство только отдѣльныхъ штатовъ, но и на гражданъ непосредственно. Въ точно такое же положеніе поставлена и финансовая власть союза. Конгрессъ можетъ самостоятельно устанавливать налоги для уплаты долговъ союза и для покрытія расходовъ по общей защитѣ и обезпеченію общаго благосостоянія (*general welfare*). Но налоги эти должны быть одинаковые на всемъ пространствѣ союза, а прямые налоги должны быть распределены сообразно количеству населенія. Вывозныя пошлины не могутъ быть вовсе устанавливаемы.

Союзная власть хотя и ограничена функціями, предоставленными ей конституціей, но все-таки стоитъ выше власти отдѣльныхъ штатовъ и въ случаѣ возникновенія спора о предѣлахъ компетенціи союза и штатовъ окончательное рѣшеніе спорнаго вопроса принадлежитъ союзной власти. Противоположная теорія, признающая суверенитетъ отдѣльныхъ штатовъ и отрицающая, чтобы въ случаѣ спора между штатами и союзомъ имѣлся для рѣшенія компетентный судъ, извѣстна подъ именемъ теоріи нуллификаціи, такъ какъ она приводитъ къ тому выводу, что если какой-либо штатъ признаетъ союзную власть превысившей даннымъ актомъ свою компетенцію, онъ можетъ этотъ актъ собственною властью признать ничтожнымъ. Такимъ образомъ, высшею властью въ союзѣ оказываются отдѣльные штаты, а не союзное правительство. Эта теорія, особенно разработанная Кальгуномъ (*Calhoun*), въ настоящее время имѣетъ уже только историческое

значеніе. На нее опирались южные мятежные штаты, сами прибѣгнувшіе для рѣшенія спора къ силѣ оружія, какъ *ultima ratio*. Съ побѣдой сѣверянъ и вся эта теорія нуллификаціи потеряла всякое практическое значеніе.

§ 14. Швейцарскій союзъ ¹⁾.

Швейцарія, подобно Соединеннымъ Штатамъ, съ 12 сентября 1848 г. ²⁾ образуетъ союзное государство. Въ общемъ ея организація та же, что и сѣверо-американскаго союза, однако, въ частности замѣчаются существенныя особенности. Дѣйствующая теперь конституція 30 мая 1874 года. И въ Швейцаріи союзная власть распадается на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная власть осуществляется союзнымъ собраніемъ (*Bundesversammlung, assemblée fédérale*), состоящимъ изъ двухъ палатъ: національнаго совѣта (*Nationalrath, conseil national*) и кантональнаго совѣта (*Ständerath, conseil des états*). Національный совѣтъ служитъ представительствомъ швейцарскаго народа въ его цѣломъ; кантональный — отдѣльныхъ кантоновъ. Члены національнаго совѣта избираются непосредственно гражданами, срокомъ на три года, при чемъ порядки выборовъ во всѣхъ подробностяхъ опредѣляются союзнымъ законодательствомъ. Порядокъ и условія выборовъ членовъ кантональнаго совѣта (по два отъ каждаго кантона), напротивъ, всецѣло опредѣляются кантональнымъ законодательствомъ; даже сроки полномочій, содержаніе и условія избираемости. Въ кантонахъ съ непосредственнымъ народнымъ собраніемъ и съ обязательнымъ *referendum* члены кантональнаго совѣта избираются непосредственно гражданами; въ другихъ кантонахъ — представительными собраніями. Сроки полномочій колеблются отъ 1 до 3 лѣтъ. Съ другой стороны, швейцарская конституція прямо устанавливаетъ запрещеніе всякихъ инструкцій всѣмъ членамъ союзнаго собранія. Исполнительная власть имѣетъ въ Швейцаріи коллегіальную организацію: она осуществляется союзнымъ совѣтомъ, состоящимъ изъ семи членовъ, избираемыхъ въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ союзнаго собранія на

¹⁾ Orelli. Das Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 1885. Blumer. Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. 3 Ausg. v. Morel. 1891. Dubs. Das öffentliche Recht der schweiz. Eidgenossenschaft. 1878. Эдемсъ и Кеннингемъ. Швейцарія и ея учрежденія. 1883.

²⁾ Союзный договоръ 22 суверенныхъ кантоновъ 7 авг. 1815 г. устанавливалъ союзъ государствъ.

трехлѣтній срокъ изъ всѣхъ гражданъ, могущихъ быть избранными въ національный совѣтъ. Въ союзномъ совѣтѣ имѣется президентъ и вице-президентъ, избираемые совѣтомъ изъ своей среды на годъ. Подъ рядъ два года одно и то же лицо президентомъ не можетъ быть. Обыкновенно вице-президентъ на слѣдующій годъ дѣлается президентомъ. Отдѣльные члены союзаго совѣта завѣдуютъ каждый спеціальною отраслью управленія, или такъ наз. департаментами: 1) политическимъ, 2) внутреннихъ дѣлъ, 3) юстиціи и полиціи, 4) военнымъ, 5) финансовымъ, 6) торговли и земледѣлія, и 7) почтъ, телеграфовъ и желѣзныхъ дорогъ.

Союзный судъ состоитъ изъ 9 членовъ, выбираемыхъ союзнымъ собраніемъ, такъ чтобы всѣ три языка нашли себѣ въ немъ представителей. Срокъ выборовъ 6 лѣтъ. Избраннымъ можетъ быть каждый полноправный гражданинъ, достигшій 20-лѣтняго возраста. Президентъ и вице-президентъ суда избираются судомъ изъ своей среды на два года.

Союзная власть Швейцаріи не имѣетъ въ своемъ распоряженіи особаго территоріальнаго участка. Союзное собраніе и союзный совѣтъ находятся въ Бернѣ, союзный судъ — въ Лозаннѣ.

Раздѣленіе властей законодательной, исполнительной и судебной проведено и въ Швейцаріи довольно послѣдовательно. Отступление отъ него составляетъ предоставленіе союзному собранію разсмотрѣнія жалобъ на постановленія союзаго совѣта по спорнымъ административнымъ дѣламъ и разрѣшенія пререканій между союзными властями. Съ другой стороны, союзный совѣтъ не имѣетъ права законодательнаго почина. Право это ему вовсе не предоставлено. Но зато швейцарская конституція устанавливаетъ факультативный *referendum*. Законопроекты, принятые союзнымъ собраніемъ, публикуются въ общинахъ. Въ теченіе 90 дней могутъ быть дѣлаемы заявленія о желательности народнаго голосованія законопроекта, какъ отдѣльными гражданами, такъ и правительствами кантоновъ. Если въ теченіе 90-дневнаго срока такіа заявленія поступятъ отъ 8 кантоновъ или 30.000 гражданъ, то союзный совѣтъ назначаетъ, не ранѣе, однако, 4 недѣль, день для народнаго голосованія, которое происходитъ по общинамъ. Въ каждой общинѣ составляются протоколы голосованія, въ оригиналѣ пересылаемые въ союзный совѣтъ. *Referendum* примѣнимъ не только къ законопроектамъ, но и ко всякому постановленію союзаго собранія, если только оно не имѣетъ характера неотложности. Слѣдуетъ упомянуть также, что *referendum* можетъ имѣть мѣсто и по усмотрѣнію самого союзаго собранія.

Въ измѣненіяхъ конституціи народъ въ Швейцаріи также при-

нимаетъ болѣе непосредственное участіе, чѣмъ въ Сѣверной Америкѣ. Постановленіе объ измѣненіи конституціи можетъ быть сдѣлано союзнымъ собраніемъ. Если національный и кантональный совѣты не согласятся между собой по вопросу о пересмотрѣ конституціи, или 50.000 гражданъ того потребуютъ, вопросъ предлагается на народное голосованіе. При утвердительномъ рѣшеніи его союзное собраніе избирается вновь и приступаетъ къ выработкѣ проекта измѣненія конституціи. Проектированное союзнымъ собраніемъ измѣненіе во всякомъ случаѣ обязательно предлагается народному голосованію и считается принятымъ лишь подъ условіемъ одобренія его большинствомъ гражданъ и большинствомъ кантоновъ. Голосомъ кантона считается общій результатъ голосованія гражданъ въ кантонѣ.

Права швейцарскаго союза по отношенію къ международнымъ сношеніямъ и содержанію вооруженной силы нѣсколько уже, чѣмъ права Соединенныхъ Штатовъ. Кантоны могутъ заключать международные договоры съ иностранными государствами по вопросамъ, касающимся ихъ сосѣдскихъ отношеній. Союзъ не можетъ содержать постоянной арміи; кантоны могутъ содержать, но не болѣе 300 человекъ. Но милиція въ Швейцаріи организуется на основаніи общаго союзнаго закона. Службой въ милиціи обязаны все граждане въ возрастѣ отъ 20 до 44 лѣтъ. Кто по какой-либо причинѣ освобождается отъ воинской повинности, уплачиваетъ особый налогъ.

Въ общемъ компетенція союзной власти въ Швейцаріи шире, чѣмъ въ Америкѣ. Швейцарская конституція содержитъ большее число общихъ началъ права, обязательныхъ для кантональнаго законодательства. Въ ней гарантированы: 1) равенство предъ закономъ; 2) свобода передвиженія; 3) религіозная свобода; 4) свобода заключенія браковъ; 5) свобода печати; 6) свобода общенія; 7) право петицій; 8) недопустимость исключительныхъ судовъ; 9) недопустимость смертной казни за политическія преступленія; 10) свобода торговли и промысловъ; 11) обязательное и даровое элементарное обученіе, и 12) недопустимость игорныхъ домовъ. Исключительную компетенцію союза составляютъ: 1) почтовое и телеграфное дѣло; 2) желѣзнодорожное законодательство; 3) таможенное дѣло; 4) эмиграціонное дѣло; 5) монетное дѣло; 6) опредѣленіе мѣръ; 7) производство пороха; 8) законодательство относительно мѣръ предупрежденія эпидемій и эпизоотій, и 9) законодательство о гражданской правоспособности, по обязательственному праву, относительно художественной и литературной собственности и конкурсному производству. Кромѣ того, союзная власть

может издавать законы о фабричной работѣ, объ охотѣ и рыбной ловлѣ, осуществляетъ высшій надзоръ за дорогами и водными сооружениями, можетъ организовать союзный университетъ и содѣйствовать вообще устройству общепользныхъ сооружений.

Союзная власть гарантируетъ кантонамъ неприкосновенность ихъ конституцій, но подъ условіемъ, чтобы въ нихъ не заключалось ничего противнаго союзной конституціи, чтобы ими устанавливалось республиканское устройство, чтобы онѣ были приняты народомъ и могли бы быть пересматриваемы, когда того требуетъ большинство гражданъ. Особые союзы и договоры политическаго содержанія между кантонами не допускаются. Но кантоны могутъ вступать между собою въ соглашенія по предметамъ законодательства, суда и управленія. Соглашенія эти должны быть, однако, доводимы до свѣдѣнія союзной власти, и та можетъ воспретить ихъ осуществленіе, если они противорѣчатъ союзной конституціи или правамъ другихъ кантоновъ. Въ случаѣ возникновенія столкновений между кантонами, они обязываются не прибѣгать къ силѣ, а представлять ихъ на разрѣшеніе союзной власти. Въ случаѣ внутреннихъ безпорядковъ или опасности со стороны другого кантона, кантональное правительство должно увѣдомить союзную власть, которая можетъ созвать необходимыя вооруженныя силы для восстановленія законнаго порядка. Если кантональное правительство поставлено въ невозможность само просить содѣйствія союзной власти, союзная власть можетъ вмѣшаться и по собственному почину.

Союзный судъ вѣдаетъ: 1) дѣла гражданскія, въ которыхъ стороной является союзъ или кантоны, или которыя отнесены спеціальнымъ постановленіемъ къ вѣдѣнію союзаго суда; 2) дѣла уголовныя по обвиненію въ измѣнѣ противъ союза, въ сопротивленіи или насиліи союзнымъ властямъ, въ преступленіяхъ противъ международнаго права, въ политическихъ преступленіяхъ, имѣющихъ отношеніе къ безпорядкамъ, вызвавшимъ вооруженное вмѣшательство союзной власти, въ преступленіяхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ союзною властью, и 3) дѣла о публичномъ правѣ, какъ-то: пререканія между союзными и кантональными властями, пререканія между кантонами и жалобы частныхъ лицъ на нарушенія ихъ публичныхъ правъ.

Финансы швейцарскаго союза имѣютъ двойственный характеръ: они слагаются изъ особыхъ союзныхъ доходовъ, частью изъ взносовъ кантональныхъ казенъ. Союзные доходы составляютъ: 1) таможенные сборы; 2) почтовые и телеграфные сборы; 3) доходъ съ производства пороха, и 4) половина военнаго налога съ

освобождаемыхъ отъ воинской повинности. Обыкновенно этими доходами и довольствуются, такъ что упоминаніе въ конституціи о кантональныхъ взносахъ имѣетъ лишь тотъ смыслъ, что въ случаѣ недостатка обыкновенныхъ доходовъ союзная власть не можетъ установить сама налоговъ.

§ 15. Германская имперія ¹⁾.

Существовавшій до 1866 года германскій союзъ представлялъ собою союзъ государствъ. Союзная власть была очень слаба и не могла обезпечить Германіи даже въ международныхъ отношеніяхъ сколько-нибудь могущественнаго положенія. Раздробленность политической жизни создавала препятствія національному развитію. Немудрено поэтому, что германскіе патріоты издавна стремились къ большему политическому объединенію. Но стремленія эти разбивались главнымъ образомъ о соперничество двухъ сильнѣйшихъ нѣмецкихъ державъ — Пруссіи и Австріи, приведшее, наконецъ, къ прусско-австрійской войнѣ 1866 года. Послѣдствіемъ прусскихъ побѣдъ было отпаденіе Австріи отъ союза въ силу Никольсбургскаго прелиминарнаго договора: этимъ устранялся дуализмъ въ составѣ союза, мѣшавшій его упроченію. Но пражскій трактатъ добавилъ къ этому недопустимость присоединенія къ имѣвшему образоваться подъ гегемоніей Пруссіи сѣверо-германскому союзу Баваріи, Вюртемберга, Бадена и Гессена. Имъ предоставлено было образовать изъ себя особый южно-германскій союзъ. Это значило бы раздвоить Германію вмѣсто ея объединенія. Сѣверо-германскій союзъ образовался 1 іюля 1867 года. Южно-германскій союзъ не составился, но южно-германскія государства заключили съ образовавшимся сѣверо-германскимъ союзомъ прежде всего оборонительный и наступательный союзъ, причемъ дѣло не ограничилось однимъ условіемъ помогать другъ другу въ случаѣ войны, но, кромѣ того, постановлено было и южно-германскимъ государствамъ принять прусское военное устройство, и были даже учреждены общія коммиссіи для инспектированія крѣпостей Ульмъ, Раштатъ, Ландау и Майнцъ. Кромѣ того, южная Германія вмѣстѣ съ сѣверо-германскимъ союзомъ составляли одинъ таможенный союзъ. Окончательное ихъ присоединеніе къ сѣверо-германскому союзу совершилось лишь послѣ франко-прусской войны, давшей

¹⁾ Градовскій. Германская конституція, т. I. 1875, т. II. 1876. Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reichs. I. 1888. II. 1891. (Послѣднее изданіе 4, 1901 г., въ четырехъ томахъ). Hänel. Deutsches Staatsrecht. I. 1892.

возможность отступить от стѣснительныхъ постановленій пражскаго трактата. Съ присоединеніемъ южно-германскихъ государствъ сѣверо-германскій союзъ превратился въ германскую имперію, образовавшуюся 1-го января 1871 года.

Германская имперская конституція, подобно швейцарской союзной конституціи, сложилась несомнѣнно также по образцу сѣверо-американской, этого прототипа всѣхъ союзныхъ государствъ. Но германская конституція представляетъ больше и притомъ болѣе существенныхъ особенностей. Онѣ обусловливались главнымъ образомъ своеобразнымъ составомъ германской имперіи. И Соединенные Штаты, и Швейцарія слагаются все изъ республикъ: государства, входящія въ составъ германской имперіи, за исключеніемъ вольныхъ городовъ Гамбурга, Любека и Бремена, все монархіи. Это обстоятельство не могло не вызвать существенныхъ особенностей въ организаціи союзной власти. Монархическая власть не такъ легко поддается ограниченіямъ, какъ республиканская. Поэтому, монархическимъ правительствамъ германскихъ государствъ пришлось предоставить болшую самостоятельность въ ущербъ послѣдовательному проведенію идеи единой союзной власти. Другая характерная особенность германской имперіи — крайняя неравномѣрность могущества отдѣльныхъ составляющихъ ее государствъ и первѣе всего подавляющее могущество Пруссіи. При такихъ условіяхъ было невозможно въ той же степени провести начало равенства отдѣльныхъ государствъ, какъ это сдѣлано относительно американскихъ штатовъ или швейцарскихъ кантоновъ. Наконецъ, оказали свое вліяніе и измѣнившіяся условія времени. Къ шестидесятымъ годамъ, когда составлялась конституція сѣверо-германскаго союза, теорія раздѣленія властей уже не пользовалась тѣмъ безусловнымъ признаніемъ, какъ въ концѣ прошлаго столѣтія. Извѣрились и въ значеніе провозглашеній въ конституціи неотъемлемыхъ правъ гражданина. Поэтому, въ германской конституціи мы не находимъ вовсе отдѣла, содержащаго въ себѣ декларацію правъ, не находимъ и сколько-нибудь послѣдовательнаго проведенія принципа раздѣленія властей.

Монархическая организація германскихъ государствъ привела, прежде всего, къ тому, что конституція германская въ отличіе отъ американской и швейцарской является не актомъ народной воли, а актомъ договорнаго соглашенія монархическихъ правительствъ. Въ республикѣ верховная власть принадлежитъ народу, — его воля, и устанавливаетъ союзную организацію. Въ монархіи носителемъ верховной власти является монархъ: поэтому и для установленія союзнаго устройства требуется соглашеніе монарховъ. Но это не

придаетъ германской имперіи характера договорнаго отношенія. Предметомъ соглашенія правительствъ было именно установленіе имперіи. Разъ имперія организовалась, содержаніе договора этимъ исчерпано, а тѣмъ самымъ прекратились и договорныя отношенія. Монархическое устройство рѣшительнаго большинства германскихъ государствъ естественно привело къ тому, что и субъектомъ верховной имперской власти являются отдѣльныя правительства въ ихъ совокупности. Органомъ совокупной ихъ дѣятельности служить союзный совѣтъ. Это учрежденіе поставлено въ совершенно иное положеніе, нежели кантональный совѣтъ Швейцаріи или американскій сенатъ.

Союзный совѣтъ состоитъ изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ правительствъ. Уполномоченные эти дѣйствуютъ согласно инструкціямъ, получаемымъ ими отъ правительства. Если какое-либо правительство имѣетъ нѣсколько уполномоченныхъ въ совѣтъ, всѣ они должны дѣйствовать согласно. Съ другой стороны, они имѣютъ значеніе не только какъ члены совѣта, а какъ отдѣльные уполномоченные правительства. Это выражается въ правѣ уполномоченныхъ, оставшихся при голосованіи въ меньшинствѣ, поддерживать и отстаивать свое мнѣніе предъ рейхстагомъ. Въ назначеніи своихъ уполномоченныхъ правительства совершенно свободны: не опредѣленъ даже срокъ ихъ полномочія. Они занимаютъ положеніе не самостоятельныхъ членовъ представительнаго собранія, а подчиненныхъ должностныхъ лицъ и подлежатъ общимъ условіямъ служебной дисциплины. Число ихъ отъ различныхъ государствъ въ точности не опредѣлено. Указанъ только максимумъ: ихъ не можетъ быть больше того, сколько голосовъ имѣетъ каждое государство въ совѣтъ. Основаніемъ для опредѣленія числа голосовъ въ совѣтъ принято было число голосовъ, какимъ пользовались отдѣльныя государства въ прежнемъ германскомъ сеймѣ. Только Баваріи, вмѣсто 4, предоставлено 6 голосовъ, да Пруссія соединила съ принадлежавшими ей голосами голоса завоеванныхъ ею государствъ. Такимъ образомъ, получилось слѣдующее распредѣленіе голосовъ: Пруссія имѣетъ 17 голосовъ, Баварія — 6. Саксонія и Вюртембергъ — по 4, Баденъ и Гессенъ — по 3, Мекленбургъ-Шверинъ и Брауншвейгъ — по 2 и остальные 17 государствъ каждое по одному голосу, — всего 58 голосовъ для 25 государствъ. Не имѣетъ своего представителя въ совѣтъ имперская область Эльзасъ-Лотарингія, такъ какъ она не есть членъ имперіи, а только принадлежитъ ей; но съ 1879 года въ засѣданіе совѣта приглашается съ совѣщательнымъ голосомъ представитель ея правительства. Дѣла рѣша-

ются въ совѣтъ по большинству голосовъ, но, какъ мы уже видѣли, большинство тутъ не имѣетъ безусловнаго значенія. Оставшіеся въ меньшинствѣ могутъ отстаивать свое мнѣніе предъ рейхстагомъ. Если большинство совѣта отвергаетъ какое-нибудь предположеніе, то это право меньшинства, конечно, не имѣетъ практическаго значенія. Рейхстагъ не можетъ навязать совѣту никакой мѣры. Но если большинствомъ предложеніе принято, то меньшинство можетъ этимъ путемъ склонить рейхстагъ отвергнуть принятое совѣтомъ предложеніе и, такимъ образомъ, воспрепятствовать его осуществленію. Слѣдовательно, за меньшинствомъ охраняется извѣстная самостоятельность лишь настолько, насколько дѣло идетъ о сохраненіи существующаго положенія вещей. Эта тенденція сказывается и въ другихъ постановленіяхъ конституціи. Измѣненія конституціи совершаются общимъ законодательнымъ порядкомъ. Но въ совѣтъ предложенія этого рода считаются отвергнутыми, если противъ нихъ выскажется хотя бы только 14 голосовъ, т.-е. меньше $\frac{1}{4}$ всѣхъ голосовъ. При этомъ Пруссія, располагающая 17 голосами, одна можетъ остановить всякое измѣненіе конституціи; точно такъ же Баварія и Саксонія съ Вюртембергомъ или съ Баденомъ, Гессеномъ и Брауншвейгомъ. Слѣдовательно, среднія по величинѣ государства, соединившись, тоже могутъ не допустить измѣненія конституціи; то же самое могутъ сдѣлать и мелкія государства, хотя бы и при согласіи на измѣненія конституціи трехъ изъ нихъ. Мало того, императоръ можетъ остановить всякій законопроектъ, направленный къ измѣненію существующаго законодательства по военному и военно-морскому управленію, а также относительно налоговъ на туземный сахаръ, водку, соль, пиво и табакъ. Засѣданія совѣта происходятъ подъ предсѣдательствомъ имперскаго канцлера, назначаемаго императоромъ. Совѣтъ созывается императоромъ, а также по требованію по крайней мѣрѣ 18 голосовъ. Слѣдовательно, одни мелкія государства безъ содѣйствія какого-либо средняго не могутъ потребовать созванія совѣта. Среднія же государства, имѣя вмѣстѣ 24 голоса, могутъ и не всѣ, согласившись между собою, потребовать созыва совѣта. Онъ можетъ засѣдать и во время вакацій рейхстага ¹⁾.

Союзный совѣтъ занимаетъ положеніе, подобное монарху въ отдѣльных государствахъ. Вмѣстѣ съ рейхстагомъ онъ осуществляетъ законодательную власть и, кромѣ того, самостоятельно

¹⁾ (Союзный совѣтъ фактически превратился въ непрерывно засѣдающее учрежденіе. Ср. Елинекъ: Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, 1907 г., стр. 27).

осуществляетъ правительственную власть. Правда, кромѣ союзнаго совѣта, имѣется еще императоръ, стоящій во главѣ имперіи, но императоръ не есть единоличный органъ правительственной власти. Напротивъ, по общему правилу, онъ осуществляетъ ее совместно съ союзнымъ совѣтомъ. На это указываетъ и то, что конституція опредѣляетъ его положеніе не какъ главы имперіи и даже не какъ главы исполнительной власти, а ограничивается довольно неопредѣленнымъ выраженіемъ *Präsidium* — предсѣдательство. Однако, нѣкоторыя права принадлежатъ единоличной власти императора. Онъ созываетъ союзный совѣтъ и рейхстагъ, представляетъ имперію во внѣшнихъ и внутреннихъ отношеніяхъ, командуетъ вооруженной силой имперіи, назначаетъ имперскаго канцлера и имперскихъ министровъ.

Званіе императора принадлежитъ всегда прусскому королю. Точно такъ же прусскій кронпринцъ именуется и имперскимъ наслѣдникомъ престола. Въ случаѣ регентства, прусскій регентъ осуществляетъ и функціи императора ¹⁾.

Народное представительство имѣетъ своимъ органомъ рейхстагъ. Онъ составляется изъ представителей, избираемыхъ непосредственно народомъ, всеобщей и тайной подачей голосовъ, по такому расчету, что отъ каждаго 100.000 жителей избирается одинъ представитель. Но каждое государство дѣлится на цѣлое число избирательныхъ округовъ и во всякомъ случаѣ имѣетъ по крайней мѣрѣ одного представителя въ рейхстагѣ. Отъ Пруссіи избирается $\frac{2}{3}$ всѣхъ членовъ рейхстага. Срокъ выборовъ трехлѣтній.

Императоръ, союзный совѣтъ и рейхстагъ служатъ органами единой имперской власти. Территорія и населеніе имперіи точно такъ же составляютъ одно цѣлое. Единство территоріи выражается главнымъ образомъ въ томъ, что вся имперія образуетъ одну таможенную территорію. Единство населенія находитъ себѣ выраженіе въ томъ, что условія пріобрѣтенія подданства опредѣляются имперскимъ законодательствомъ и что подданный любого германскаго государства есть вмѣстѣ съ тѣмъ и подданный имперіи и въ силу того пользуется во всѣхъ германскихъ государствахъ такими же правами, какъ и мѣстные природные подданные.

Единство юридическаго порядка обезпечивается германской конституціей слабѣе, чѣмъ конституціями сѣверо-американской и швейцарской. Германская конституція вовсе не устанавливаетъ обязательныхъ для партикулярныхъ законодательствъ принциповъ.

¹⁾ Коркуновъ. Вопросъ о регентствѣ въ Германіи. Въ Сборникѣ статей. 1898.

Ею не обеспечиваются права гражданской свободы. Она не обязывает даже отдѣльные государства сохранять какую-либо опредѣленную форму правленія. Въ виду существованія въ составѣ имперіи трехъ вольныхъ городовъ съ республиканской формой правленія, нельзя было сдѣлать для всѣхъ германскихъ государствъ обязательною одну монархическую форму правленія. Но конституція имперская не обеспечиваетъ даже сохраненія каждымъ государствомъ существовавшего въ немъ при образованіи имперіи государственнаго устройства. Слѣдовательно, конституціонная монархія можетъ въ нихъ замѣниться абсолютной или даже республикой. Отсутствіе обязательныхъ для партикулярныхъ законодательствъ принциповъ отчасти восполняется выраженнымъ въ ст. 2 правиломъ, что имперскіе законы имѣютъ преобладаніе надъ партикулярнымъ законодательствомъ. Это правило въ соединеніи съ принадлежащимъ имперской власти правомъ надзора по всѣмъ отраслямъ управленія, отнесеннымъ къ имперской компетенціи, даетъ имперской власти возможность поддерживать по крайней мѣрѣ въ этой сферѣ должное единство правового порядка.

Согласно ст. 4 конституціи, право надзора и законодательства имперской власти распространяется на слѣдующіе предметы: 1) опредѣленіе осѣлости и регулировка свободы передвиженія; 2) таможенное и торговое дѣло; 3) монетное дѣло и опредѣленіе единицъ мѣры; 4) банковое дѣло; 5) привилегіи на изобрѣтеніе; 6) литературная и художественная собственность; 7) международная торговля, мореплаваніе и консульскія учрежденія; 8) желѣзнодорожное дѣло и вообще пути сообщенія, имѣющіе общеперское значеніе; 9) судоходство; 10) почты и телеграфы; 11) гражданское, уголовное и процессуальное законодательства; 12) организація арміи и флота; 13) врачебное и ветеринарное дѣло; 14) свобода печати и общенія.

Охрана юридическаго порядка со стороны имперской власти выражается въ различныхъ формахъ. Во-первыхъ, императоръ имѣетъ право въ случаѣ надобности объявлять въ осадномъ положеніи или всю имперскую территорію, или отдѣльныя ея части, за исключеніемъ Баваріи. Во-вторыхъ, союзному совѣту принадлежатъ разрѣшеніе всякаго рода столкновеній между различными государствами, а также внутреннихъ конституціонныхъ конфликтовъ въ отдѣльныхъ государствахъ; если старанія союзнаго совѣта уладить дѣло не приведутъ къ цѣли, оно разрѣшается имперскимъ закономъ. Въ-третьихъ, въ Германіи существуетъ и общій имперскій судъ изъ несмѣняемыхъ членовъ по назначенію императора, но компетенція его ограничена только гражданскими

и уголовными дѣлами. Дѣла о государственныхъ преступленіяхъ, направленныхъ противъ императора и имперіи, имперскій судъ рѣшаетъ въ качествѣ первой и послѣдней инстанціи. Въ качествѣ апелляціонной инстанціи онъ вѣдаетъ гражданскія и уголовныя дѣла, разсматривавшіяся въ консульскихъ судахъ. Наконецъ, въ качествѣ ревизіонной инстанціи ему подсудны тѣ жалобы на рѣшенія партикулярныхъ судовъ, которыя основываются исключительно на нарушеніяхъ мѣстныхъ партикулярныхъ законовъ.

Подобно Швейцаріи, финансы Германской имперіи имѣютъ двойственный характеръ. Имперскіе расходы покрываются частью особыми имперскими налогами, частью матрикулярными взносами отдѣльныхъ государствъ. Имперскими налогами являются таможенные пошлины, пошлины съ документовъ и съ игральныхъ картъ и налоги съ потребленія соли, сахару, вина, табаку и пива. Но не все поступленіе этихъ налоговъ идетъ непосредственно на покрытіе имперскихъ расходовъ. Закономъ 1879 года постановлено, что таможенный доходъ и доходъ отъ налога съ табака поступаютъ на покрытіе имперскихъ расходовъ лишь въ суммѣ 130 милліоновъ марокъ. Излишекъ, полученный сверхъ этой суммы, распределяется между отдѣльными государствами сообразно количеству ихъ населенія. Такъ же поступаютъ и съ доходомъ, полученнымъ отъ пошлинъ съ документовъ и игральныхъ картъ (законъ 1881 г.). При такихъ условіяхъ матрикулярные взносы уже не имѣютъ, какъ въ Швейцаріи, исключительнаго характера, а представляются нормальнымъ способомъ покрытія имперскихъ расходовъ. Они распределяются между отдѣльными государствами сообразно количеству населенія.

Международныя сношенія не составляютъ исключительнаго права имперіи, и отдѣльныя государства сохранили право сноситься съ иностранными державами, назначать и принимать дипломатическихъ агентовъ и заключать международные договоры. Но все это, конечно, лишь настолько, насколько дѣло не касается предметовъ исключительной компетенціи имперіи. Только право войны и организація консульскихъ учрежденій безусловно и всецѣло предоставлены имперской власти.

§ 16. Система изложенія.

Въ изложеніи русскаго государственнаго права примѣнялись три различныя системы: изложеніе въ порядкѣ отдѣльныхъ томовъ Свода законовъ, дѣленіе всего изложенія на ученіе о власти

и учение объ обществѣ и раздѣленіе государственнаго права на право устройства и право управленія.

Слѣдовать въ научномъ изложеніи порядку отдѣльныхъ томовъ Свода законовъ по многимъ основаніямъ весьма неудобно. Во-первыхъ, такая система исключаетъ возможность какихъ-либо научныхъ обобщеній и превращаетъ изложеніе въ простой пересказъ содержанія Свода, сопровождаемый тѣми или другими теоретическими и историческими поясненіями. Изложеніе при этомъ неизбежно раздробится на нѣсколько обособленныхъ и не связанныхъ внутренно между собой частей, соответственно различію отдѣльныхъ томовъ Свода. Во-вторыхъ, принятая въ Сводѣ система не выдѣляетъ особо законовъ, относящихся къ государственному праву, въ современномъ его пониманіи, какъ это видно уже изъ самой нумераціи соответственныхъ томовъ; государственное право содержится въ томахъ I, II, III и IX, слѣдовательно, получается перерывъ въ цѣлыхъ пять томовъ. Кромѣ того, не мало постановленій, относящихся къ государственному праву, содержится и въ другихъ томахъ, напр., въ XI (иностранныя исповѣданія), XIV (уставъ о печати) и т. п. Такимъ образомъ, самое обособленіе государственнаго права, въ современномъ его пониманіи, есть уже нарушеніе и отрицаніе системы Свода и потому было бы совершенною несообразностью въ изложеніи этой отрасли права, невѣдомой системѣ Свода, держаться все-таки порядка отдѣльныхъ томовъ Свода. Въ-третьихъ, законодательныя постановленія, содержащіяся въ Сводѣ, не охватываютъ собою всего государственнаго права Россіи. Многія весьма важныя постановленія не вошли въ Сводъ, какъ, напр., все военное и военно-морское законодательство, особенные законы прибалтійскаго края, законодательство, касающееся организациі православной церкви, и т. п. Если въ основу системы изложенія положить порядокъ отдѣльныхъ томовъ Свода, то всѣмъ этимъ вопросамъ вовсе не найдется мѣста. Наконецъ, въ-четвертыхъ, нельзя не обратить вниманія и на то, что самая система Свода представляется теперь уже значительно устарѣвшей и не соответствующей болѣе ни современной теоріи (таково, напр., отношеніе къ гражданскому праву уставовъ благоустройства), ни современному состоянію самого русскаго законодательства. Важнѣйшіе акты прошлаго царствованія, каково положеніе о крестьянахъ и Судебные Уставы, оказалось невозможнымъ ввести въ систему Свода: они только особо приложены къ нему. И теперь постоянно появляются все новые и новые уставы въ составѣ Свода, все болѣе и болѣе распатывающіе старую его систему.

Такимъ образомъ, система Свода вовсе не представляет собой твердаго основанія будущаго развитія нашего законодательства. Искусственно составленная всего шестьдесятъ лѣтъ тому назадъ, она уже теперь оказывается во многомъ устарѣвшей.

Дѣленіе всего изложенія русскаго государственнаго права на ученіе о власти и ученіе объ обществѣ, кромѣ покойнаго Андреевскаго, принимаетъ еще проф. А. Л. Блокъ, какъ видно изъ напечатанной имъ программы курса ¹⁾. Но только г. Блокъ держится обратнаго сравнительно съ Андреевскимъ порядка: онъ начинаетъ съ ученія объ обществѣ, а затѣмъ уже переходитъ къ изложенію ученія о власти.

Главный недостатокъ этой системы заключается въ самомъ ея основаніи: въ раздѣленіи того, взаимодействіе чего и составляетъ сущность государственнаго отношенія. Общество безъ власти не будетъ государствомъ, и власть внѣ общества не можетъ существовать. Поэтому, такое раздѣленіе ученія о власти и ученія объ обществѣ ведетъ къ цѣлому ряду несообразностей. Если начать, какъ дѣлаетъ Андреевскій, съ ученія о власти, то изложеніе организаціи, напр., государственной службы, окажется совершенно непонятнымъ въ виду незнакомства съ сословной организаціей населенія. Если начать, какъ это дѣлаетъ г. Блокъ, съ ученія объ обществѣ, то придется изложить добрую половину курса, ни слова не сказавъ о главѣ государства—монархѣ. Проф. Блокъ, очевидно, чувствовалъ неудобство подобнаго умолчанія и для избѣжанія его относитъ ученіе о самодержавной власти не къ ученію о власти, а къ ученію объ обществѣ! Нельзя, конечно, найти лучшаго доказательства несостоятельности всей этой системы, основанной на раздѣленіи того, соединеніе чего и составляетъ сущность государства.

Система, основанная на различіи устройства и управленія, заимствована русскими государствовѣдами у нѣмцевъ. Но тамъ, если раздѣляютъ изложеніе на ученіе объ устройствѣ и ученіе объ управленіи, то подъ управленіемъ разумѣютъ всю дѣятельность государства и потому въ ученіи объ управленіи излагаютъ все то, что у насъ составляетъ содержаніе особыхъ курсовъ полицейскаго права. У насъ, напротивъ, подъ ученіемъ объ управленіи, какъ частью государственнаго права, понимаютъ ученіе только объ устройствѣ органовъ управленія. Такое ограниченіе придаетъ, какъ мы видѣли, изложенію исключительно описательный характеръ. Обособленное изложеніе одной органи-

¹⁾ Блокъ. Политическая литература въ Россіи и о Россіи, 1881, стр. 101.

заціи государственныхъ учреждений не можетъ дать яснаго и осмысленнаго ихъ пониманія, такъ какъ организація опредѣляется и обусловливается всегда тѣми функціями, въ осуществленію которыхъ призваны данныя учрежденія. Конечно, можно расширить рамки ученія объ управленіи и, кромѣ организаціи органовъ управленія, рассмотреть и функціи управленія. Но и тогда система не выиграетъ въ послѣдовательности. Къ ученію о государственномъ устройствѣ относятъ ученіе о монархѣ, о подданныхъ и объ ихъ правахъ. Но выяснить права и въ особенности права подданныхъ можно только въ связи съ ученіемъ о функціяхъ государственной власти. Поэтому, раздѣленіе на ученіе объ устройствѣ и ученіе объ управленіи, раздѣленіе, предполагающее, что сначала будетъ сказано все нужное о монархѣ и подданныхъ, какъ элементахъ государственнаго устройства, а затѣмъ уже будутъ рассмотрѣны функціи и органы управленія, должно быть признано неудобнымъ. И въ Германіи тѣ публицисты, которые ограничиваютъ свое изложеніе собственно государственнымъ правомъ, не включая права административнаго, ищутъ иной системы изложенія. Такъ, Герберъ ¹⁾ все изложеніе свое раздѣляетъ на четыре отдѣла: 1) государственная власть; 2) органы государства; 3) формы проявленія воли государства; 4) защита права въ области государственнаго права. Ближайшій послѣдователь Гербера, Гротендъ ²⁾, дѣлитъ свое изложеніе на два отдѣла: 1) право государственной власти и 2) устройство государства. У Георга Мейера ³⁾ изложеніе дѣлится на четыре части: 1) область господства власти, 2) органы, 3) функціи и 4) юридическія отношенія подданныхъ. Гарейсъ ⁴⁾ дѣлитъ свою систему на три книги: 1) господство государства (*die Herrschaft des Staates*), 2) законодательство и 3) управленіе. Это сопоставленіе показываетъ, что и въ германской литературѣ въ настоящее время сознается неудобство системы, основанной на противоположеніи устройства и управленія.

Система изложенія государственнаго права должна опредѣляться юридической конструкціей государства. Если государство, какъ я старался доказать, есть юридическое отношеніе властвованія, то наука государственнаго права не можетъ быть ничѣмъ инымъ, какъ ученіемъ объ этомъ отношеніи и его элементахъ.

¹⁾ Gerber. Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts. 2. Ausg. 1869.

²⁾ Grotend. Das deutsche Staatsrecht. 1869.

³⁾ Georg Meyer. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1878 (6 Auflage, 1905)

⁴⁾ Gareis. Allgemeines Staatsrecht, 1883.

Этимъ опредѣляется раздѣленіе системы государственнаго права на четыре основныхъ отдѣла: 1) общая характеристика государственнаго строя, 2) ученіе о субъектахъ государственнаго отношенія—монарха и подданныхъ, 3) ученіе объ объектѣ—о власти, ея функціяхъ и органахъ и 4) ученіе о содержаніи государственнаго отношенія—о правахъ и обязанностяхъ монарха и подданныхъ. Въ эти четыре отдѣла можно уложить все содержаніе государственнаго права. Но, ради большей цѣльности, сосредоточенности и, слѣдовательно, ясности изложенія, удобнѣе въ этихъ четырехъ отдѣлахъ изложить лишь общія основныя начала государственнаго права, составивъ изъ нихъ общую часть курса. Отдѣльныя же частныя проявленія государственной власти, органы, чрезъ которые они совершаются, права и обязанности, по поводу ихъ возникающія, удобнѣе разсмотрѣть по отдѣльнымъ группамъ, составивъ изъ нихъ вторую особенную часть курса.

Государственная власть можетъ дѣйствовать, прежде всего, совершенно свободно, ничѣмъ не стѣсняемая и неопредѣляемая, это—сфера верховнаго управленія, обнимающаго собою и функціи законодательства. Затѣмъ, государственная власть можетъ проявляться на основаніи уже установленнаго закона въ дѣятельности подчиненныхъ органовъ верховной власти—это сфера подчиненнаго, подзаконнаго управленія. Какъ особая отрасль подчиненнаго управленія, является мѣстное самоуправленіе, такъ какъ, будучи подчинено закону, оно, вмѣстѣ съ тѣмъ, болѣе или менѣе самостоятельно представляетъ интересы мѣстнаго общества. Наконецъ, дѣятельность государственной власти можетъ быть направлена не только на осуществленіе матеріальныхъ задачъ управленія, но и на самое обезпеченіе въ управленіи законности. Такимъ образомъ, получаемъ четыре главныхъ отдѣла особенной части: 1) верховное управленіе, 2) подчиненное управленіе, 3) самоуправленіе и 4) обезпеченіе законности управленія.
