

Лазаревский Николай Иванович

**Русское государственное право Н.
И. Лазаревский**

Том 1

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 82-3
ББК 84-4
Н63

Н63 **Николай Иванович Л.**
Русское государственное право Н.И. Лазаревский: Том 1 / Лазаревский Николай Иванович –
М.: Книга по Требованию, 2023. – 680 с.

ISBN 978-5-519-92291-3

ISBN 978-5-519-92291-3

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2023
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2023

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

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

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

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

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Переходъ къ конституціи.	184
§ 1. Основные моменты перехода Россіи къ конституціи.	184
§ 2. Манифестъ 17 октября 1905 г.	186
§ 3. Основные законы 23 апрѣля 1906 г.	193
§ 4. Терминъ «самодержавіе» въ дѣйствующемъ законодательствѣ	197
§ 5. Правовое положеніе первое время по переходѣ къ конституціи.	203

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Государственное единство.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Централизація государственной власти.	210
§ 1. Понятіе государственнаго единства.	210
§ 2. Централизація власти въ разныхъ формахъ государственнаго устройства.	215
§ 3. Ст. 1 Основныхъ Законовъ 1906 г.	233

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Финляндія	235
§ 1. Присоединеніе Финляндіи.	235
§ 2. Измѣненіе въ положеніи Финляндіи съ 1863 г. по 1910 г.	245
§ 3. Юридическая природа положенія Финляндіи къ 1910 г.	251
§ 4. Законъ 17 іюня 1910 г. о порядкѣ изданія касающихся Великаго Княжества Финляндскаго законовъ и постановленій общегосударственнаго значенія	259

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Глава государства.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общая характеристика положенія монарха.	267
§ 1. Монархъ—глава государства.	267
§ 2. Исключительныя права монарха.	278
§ 3. Почетныя права монарха	284
§ 4. Правительственныя права монарха	289

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Правительственные полномочія Государя по Основнымъ Зако-	
намъ 1906 года	303
§ 1. Верховное управленіе	303
§ 2. Юридическая природа актовъ верховнаго управленія.	308
§ 3. Форма актовъ верховнаго управленія	319
§ 4. Скрѣпа министрами актовъ главы государства .	323
§ 5. Полномочія Государя по отношенію къ правитель-	
ственнымъ установленіямъ	330
§ 6. Права Государя по отношенію къ должностнымъ	
лицамъ	335
§ 7. Указы, устанавливающіе обязанности населенія .	338
§ 8. Чрезвычайныя постановленія	343
§ 9. Международныя сношенія	355
§ 10. Военное управленіе.	362
§ 11. Церковное управленіе.	372
§ 12. Объявленіе мѣстностей на военномъ яли исклю-	
чительномъ положеніи	374
§ 13. Чекавка монеты	377
§ 14. Право диспенсаци	378
§ 15. Помилованіе	386
§ 16. Сложеніе казенныхъ взысканій и дарованіе мило-	
стей	393

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Преемство званія главы государства	395
§ 1. Преемство престола	395
§ 2. Регентство и опека	407
§ 3. Президенты республикъ.	410

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ.

Народное представительство.

Отдѣлъ первый.

Начало двупалатности и верхнія палаты.

§ 1. Двупалатная система.	415
§ 2. Составъ верхнихъ палатъ	421
§ 3. Государственный Совѣтъ	424

Отдѣлъ второй.

Избирательное право.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Общія начала избирательнаго права	436
§ 1. Всеобщее избирательное право	436
§ 2. Равное и неравное избирательное право	441
§ 3. Прямые и косвенные выборы	447
§ 4. Тайная подача голосовъ	450
§ 5. Пропорціональные выборы	452

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Русское избирательное право	460
§ 1. Законодательные акты, устанавливающіе русское избирательное право, и общая схема выборовъ въ Государственную Думу	460 ✓
§ 2. Отрицательныя, или абсолютныя, условія избирательнаго права	471
§ 3. Наше избирательное право съ точки зрѣнія основныхъ принциповъ конституціонной теоріи	478
§ 4. Пассивное избирательное право	490

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Процедура выборовъ	496
§ 1. Избирательные списки	496
§ 2. Подача голосовъ	500
§ 3. Обжалованіе выборовъ	505

Отдѣлъ третій.

П а р л а м е н т ъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Положеніе депутатовъ	510
§ 1. Безотвѣтственность депутатовъ	510
§ 2. Неприкосновенность депутатовъ	517
§ 3. Вознагражденіе депутатовъ	524
§ 4. Срокъ депутатскихъ полномочій	525

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Парламентъ, какъ учрежденіе	528
§ 1. Сессія парламента	528

§ 2. Дисконтинуитетъ.	535
§ 3. Роспускъ парламента.	543

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Парламентское дѣлопроизводство.	552
§ 1. Источники правилъ дѣлопроизводства палатъ . . .	552
§ 2. Конституированіе палатъ	558
§ 3. Комитеты палаты, ея отдѣлы и комиссіи.	562
§ 4. Внѣшній порядокъ засѣданія.	568
§ 5. Порядокъ разсмотрѣнія и разрѣшенія дѣлъ.	573

ЧАСТЬ ПЯТАЯ

Законодательство.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Исторія понятія закона.	584
§ 1. Законъ до образованія абсолютной монархіи.	584
§ 2. Понятіе закона при абсолютной монархіи.—За- конъ въ формальномъ и матерьяльномъ смыслѣ.	588
§ 3. Конституціонное понятіе закона.	596

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Основные моменты въ процессѣ законодательства.	602
§ 1. Инициатива закона.	602
§ 2. Публикація закона.—Сводъ Законовъ.	616

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Нѣкоторые особые виды законовъ.	624
§ 1. Конституціи	624
§ 2. Бюджетъ.	630

ЧАСТЬ ШЕСТАЯ.

Вышіе органы управленія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Совѣщательные органы верховнаго управленія.	648
---	-----

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Участвіе парламента въ дѣлахъ управленія.	655
---	-----

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Определение государства.

Н. М. Коркуновъ. Русское государственное право, томъ I, 1908, стр. 1—4.—Ф. Ф. Кокошкинъ. Лекція по общему государственному праву, 1912, стр. 1—7.—Еллинекъ. Общее учение о государствѣ, русск. пер. 1908 г., стр. 97—133, 317—370.—Гумпловичъ. Общее учение о государствѣ. Русск. пер. 1910 г., стр. 35—46.—У нихъ же см. и дальнѣйшія литературныя указанія.

1. Предметомъ науки государственнаго права является государство, его правовая природа и правовой строй.

Прежде всего возникаетъ вопросъ, что такое государство. Дать точное опредѣленіе государства трудно. Это обусловливается не только тѣмъ, что государствъ существовало и существуетъ великое множество¹⁾,

¹⁾ Принимать во вниманіе смѣняющіеся типы государствъ при установленіи опредѣленія государства необходимо. Въ этомъ мы расходимся съ Л. I. Петражицкимъ, который (Введеніе въ изученіе права и нравственности, 1905, стр. 34 и сл.;—Теорія Права и Государства, т. I, 1909 г., стр. 124) находитъ этотъ приемъ неправильнымъ, ибо онъ „противорѣчитъ природѣ и смыслу научныхъ понятій“. Еслибы у насъ спрашивали, что по нашему мнѣнію слѣдуетъ называть какимъ либо новымъ научнымъ терминомъ, то мы постарались бы подвести подъ это слово только какой либо точно опредѣлимый кругъ явленій и исключили бы все то, что нами признавалось бы по существу своему отличнымъ отъ этого круга. Но вопросъ идетъ не о томъ, что нужно называть государствомъ, а о томъ, что люди теперь государствомъ называютъ. Вопросъ идетъ не объ образованіи новаго научнаго понятія, а объ раскрытіи смысла существующаго общеупотребительнаго слова. Быть можетъ, анализъ этого слова покажетъ, что подъ него подводятъ два-три рода явленій, кореннымъ образомъ другъ отъ друга тѣмъ то и тѣмъ то отличающихся. Установить смыслъ этого общеупотребительнаго слова весьма существенно и въ научномъ отношеніи, ибо люди, въ томъ числѣ и ученые, думаютъ при помощи именно такихъ общеупотребительныхъ словъ (или соотвѣствующихъ имъ идей).

и подмѣтить общіе признаки всѣхъ вообще государствъ не легко, но и тѣмъ, что самое это слово не всегда обозначало одно и то же. Не всегда одному слову соответствуетъ одно понятіе, которому можно дать одно опредѣленіе; нерѣдко по внѣшнему сходству (метафорически) или по исторической преемственности одно и то же наименование присваиваютъ по существу совершенно разнымъ вещамъ. Королевская власть Карла Великаго и современнаго конституціоннаго монарха представляютъ мало общаго, кромѣ имени, и если мы ищемъ опредѣленія термина «государство»¹⁾, то мы должны имѣть въ виду, что этимъ терминомъ могутъ обниматься понятія, которыя въ своихъ, существенныхъ признакахъ не совпадаютъ.

II. Если мы возьмемъ старыя опредѣленія государства отъ Цицерона до начала XIX в., то увидимъ, что государство опредѣляется какъ совокупность людей, объединенныхъ общими законами, общимъ правомъ²⁾. Это опредѣленіе подмѣчаетъ существенный и очевидный признакъ государства. Но наличность такъ или иначе связанныхъ между собою, т. е. организованныхъ въ одно цѣлое людей, будучи несомнѣнно постояннымъ признакомъ государства, не является его отличительнымъ признакомъ. И кромѣ государства существуетъ не мало общественныхъ организацій: церковь, сословія, акціонерныя общества, семьи, города.

Такимъ образомъ, чтобы дать опредѣленіе государства, необходимо еще указать и тотъ признакъ, который отличаетъ государство отъ другихъ видовъ человѣческаго общенія. Этотъ отличительный признакъ въ настоящее время усматриваютъ въ томъ, что государство есть союзъ, въ которомъ одни члены обладаютъ властью надъ другими. Самъ по себѣ этотъ признакъ возраженій не вызываетъ, такихъ государствъ, гдѣ не существовало бы власти, нѣтъ. Нѣкоторые писатели находятъ, что наличностью власти исчерпывается существо государства³⁾.

Однако, не трудно убѣдиться въ томъ, что наличность власти не есть такой признакъ, который бы отличалъ государство отъ другихъ видовъ человѣческаго общенія. Власть есть почти всюду, гдѣ есть какая-либо организація людей. Если кто нанялъ прислугу, то между нимъ и нанятымъ возникаютъ извѣстныя отношенія власти и подчиненія. Но въ этомъ случаѣ самое возникновеніе этихъ отношеній есть добрая воля сторонъ: никто не обязанъ наниматься въ прислуги къ данному лицу. Въ государствѣ не то: не по своей волѣ каждый изъ насъ родился въ данномъ государствѣ, и пока онъ находится въ его пре-

¹⁾ Замѣтимъ, что самый этотъ терминъ сравнительно недавняго происхожденія: у насъ онъ не старше XVI вѣка; къ XVII вѣку появляется терминъ *Staat* въ современномъ своемъ смыслѣ и въ нѣмецкомъ языкѣ. Но еще и въ серединѣ XVIII в. въ законодательныхъ актахъ Пруссіи иногда вмѣсто государства, «*Staat*», говорилось «*Republik*». — Ср. *Bohnen*, *Allgemeine Staatslehre*, 1909, стр. 8. — *E. Löning* въ *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. (Conrad und Lexis), т. VIII, 1910, стр. 692, 693.

²⁾ «Собрание людей, связанныхъ правомъ» — Цицеронъ; «совершенное общество свободныхъ людей, соединившихся для пользованія правомъ и общей пользы» — Гуго Гроцій; «государство есть соединеніе извѣстнаго количества людей подъ правовыми законами» — Кантъ.

³⁾ *Duguit. Traité de droit constitutionnel*. I, 1911, стр. 22.

дѣлахъ (а государство всегда имѣетъ право и фактическую возможность его не выпустить), онъ всецѣло подчиненъ государственной власти ¹⁾). Такимъ образомъ государство есть не только союзъ властный, но и союзъ принудительный въ томъ смыслѣ, что самая принадлежность къ этому союзу принудительна.

Но и этого признака недостаточно для опредѣленія государства: и помимо государства существуютъ союзы, принадлежность къ которымъ принудительна: семья, земство. Поскольку по закону родителямъ предоставлена та или иная власть надъ дѣтьми, подчиненіе этой власти не зависитъ отъ воли дѣтей; власти губернскаго земства подчинены (въ извѣстныхъ отношеніяхъ) всѣ живущіе въ губерніи; изъ данной губерніи каждый можетъ выѣхать, но только въѣхавъ въ другую губернію, гдѣ есть или такое же земство, или какое либо иное учрежденіе, въдающее тѣ же дѣла.

Но между семьею или земствомъ, съ одной стороны, и государствомъ, съ другой, имѣется одно существенное различіе: земство дѣйствуетъ по особому закону, по Положенію о Земскихъ Учрежденіяхъ, который не земство издало, который оно не имѣетъ права ни отмѣнить, ни измѣнить. Этимъ закономъ, изданнымъ не земскою, а государственною властью, всецѣло опредѣляется и организація земства, и предметы его вѣдомства, и предѣлы предоставленной ему власти. Точно такъ же властью, государству подчиненною и существующею только по волѣ государства и въ предѣлахъ, установленныхъ государствомъ, является власть родителей надъ дѣтьми и вообще всякая власть, существующая въ современномъ государствѣ, напр. власть церкви надъ тѣми, кто къ ней принадлежитъ ²⁾). Между тѣмъ, у государства принадлежащая ему власть всегда является ни отъ кого не заимствованною, самостоятельною. Даже если данная власть хронологически, быть можетъ, древнѣе того или другого государства (напр. власть родительская), то въ современномъ государствѣ она все таки возможна лишь, поскольку она признана закономъ (т. е. государственною властью), и лишь въ той формѣ и въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ она признана. Выбѣтъ съ тѣмъ изъ того, что государственная власть самостоятельна, а всѣ

¹⁾ И выѣхать изъ государства человекъ можетъ, только въѣхавъ въ другое, и такимъ образомъ онъ можетъ замѣнить подчиненіе одной государственной власти подчиненіемъ другой, но при современныхъ условіяхъ, онъ не можетъ вовсе уйти изъ подчиненія государственной власти вообще.

²⁾ Въ этомъ отношеніи союзы, даже весьма приближающіеся къ государству, рѣзко отъ него отличаются. Напр. католическая церковь въ качествѣ организаціи, обнимающей всѣхъ католиковъ, есть организація, какъ бы никому не подчиненная, верховная. Но теперь ей чуждъ характеръ принудительной власти. Всѣ католики живутъ на территоріи какого либо государства и подчинены его принудительной власти; и если папа, какъ глава католической церкви, положитъ кого либо въ епископы данной епархіи, то это лицо будетъ въ состояніи осуществлять свои функціи лишь постольку, поскольку это будетъ допускать мѣстная государственная власть; католическая церковь можетъ установить по любому вопросу, напр. по вопросу о разводѣ, свои правила, но эти правила практически станутъ обязательными для населенія каждого даннаго государства лишь, поскольку они не противорѣчатъ правиламъ, потому же вопросу установленнымъ правительствомъ этого государства.

другія власти въ государствѣ имѣють своимъ основаніемъ государственную власть, получается, что всѣ власти въ государствѣ подчинены государственной (онѣ могутъ ею ограничиваться, на нихъ можно жаловаться государственной власти, и она можетъ принимать по отношенію къ нимъ тѣ или другія мѣры), государственная же власть именно потому, что въ государствѣ нѣтъ другой, отъ нея независимой, является верховною и никакою другою не ограничивается, никакой не подчиняется.

Отсюда приходятъ къ опредѣленію государства, слагающемуся изъ слѣдующихъ признаковъ: 1) государство есть общественный союзъ, общественная организація¹⁾, 2) въ этой организаціи существуетъ власть однихъ членовъ надъ другими, 3) самое участіе въ этой организаціи принудительно, и 4) это есть организація съ властью самостоятельною, высшею, никакой другой не подчиненною.

III. Государство иногда отождествляется съ властью и нерѣдко противопоставляется народу. Такое словоупотребленіе въ примѣненіи къ современнымъ государствамъ явно непоследовательно и объясняется исторически. Было время, когда населеніе и территория разсматривались, какъ предметъ частной собственности монарха. Тогда права собственника и были тѣмъ, что связывало и отдѣльныя части населенія, и отдѣльныя части территории воедино, создавало изъ нихъ государство. Эта точка зрѣнія, возникшая въ Средніе Вѣка и примѣняемая главнымъ образомъ къ средневѣковому патримоніальному государству, однако пережила его и нашла благопріятную почву и при абсолютной монархіи XVII—XVIII вѣковъ, когда интересы династическіе и личные интересы монарха всегда выставлялись, какъ интересы государственные, и о нуждахъ народа думали лишь, поскольку удовлетвореніе ихъ вызывалось непосредственными интересами династіи: съ богатаго населенія можно собрать больше налоговъ. Народъ и государственная власть и въ эту эпоху съ полнымъ основаніемъ могли противопоставляться другъ другу, и тѣ, кто стояли у власти, не безъ основанія отождествляли себя съ государствомъ. Съ теченіемъ времени положеніе вещей измѣнилось. Сами абсолютные государи начали искать оправданія своей власти въ благѣ народа, которому они служатъ. Но эта точка зрѣнія не сразу начала опредѣлять положеніе вещей, и очень долго держался старый взглядъ на народъ, какъ на простой объектъ государственной власти; подъ государствомъ продолжали разумѣть монарха или всю совокупность органовъ власти. Но разъ, что власть признали служителемъ на-

¹⁾ Поскольку государство есть совокупность людей, связанныхъ въ одну общую организацію, признается, что государство продолжаетъ свое существованіе, пока держится та же организація (быть можетъ, съ нѣкоторыми частичными измѣненіями), не смотря на то, что одни поколѣнія людей смѣняются другими, и что территоріальный составъ государства также мѣняется. Въ этомъ отношеніи имѣется полная аналогія между государствомъ и организмомъ, который тоже признается нами продолжающимъ свое существованіе, не смотря на то, что весь матеріальный составъ его могъ измѣниться: въ тѣлѣ старика, быть можетъ, нѣтъ уже ни одного изъ атомовъ, которые были въ немъ въ моментъ его рожденія, но мы все таки считаемъ, что у человѣка одно тѣло, а не нѣсколько смѣняющихся другъ друга.

рода, подъ государствомъ пришлось понимать именно народъ (и территорію), а въ монархѣ—видѣть не власть, стоящую внѣ государства и надъ нимъ властвующую, но именно власть этого самаго государства; монархъ сталъ однимъ изъ его органовъ. Въ такомъ случаѣ государство можетъ быть понимаемо только, какъ та или иная организациія, и противоположеніе народа государству или отождествленіе государства съ властью, т. е. съ совокупностью правительственныхъ органовъ, явно непослѣдовательно. Данный народъ является государствомъ потому, что онъ такъ или иначе организованъ, но государствомъ является именно организованный народъ, а не отдѣльныя проявленія его организациі 1).

То свойство государственной власти, что она есть высшая, никому не подчиненная, называютъ суверенитетомъ. Изъ суверенности государственной власти вытекаетъ цѣлый рядъ дальнѣйшихъ ея свойствъ. Изъ того, что государственная власть никому не подчинена, слѣдуетъ то ея свойство, что она не ограничена ничьею другою властью. Въ виду того, что государственная власть есть высшая, всѣ другія власти, какія могутъ существовать въ государствѣ, существуютъ лишь, поскольку онѣ установлены государственною властью или, по крайней мѣрѣ, признаны ею. Государственная власть оказывается монополистомъ принудительной власти въ томъ смыслѣ, что примѣненіе принудительной власти въ предѣлахъ даннаго государства возможно лишь съ разрѣшенія и подъ контролемъ государственной власти 2). Въ виду того, что государственная власть суверенна, она принимаетъ, такъ сказать, сплошной характеръ: все въ государствѣ ей подчинено, и при томъ подчинено во всѣхъ отношеніяхъ; нѣтъ такихъ сторонъ общественной жизни, которыя были бы изъяты отъ воздѣйствія государственной власти; нѣтъ такихъ вопросовъ, которыхъ государственная власть не могла бы касаться.

IV. Въ суверенитетѣ государства еще недавно видѣли его отличительный признакъ, и государство опредѣляли, какъ общественный союзъ, надѣленный суверенною властью. Подъ это опредѣленіе подходять почти всѣ государства. Россія, какъ совокупность населяющихъ ее народовъ, подчинена одной верховной, суверенной власти; совре-

1) Пониманіе государства, какъ организациі населенія, свойственно преимущественно французскимъ юристамъ.—Ср. *Naurois. Principes de droit public*, 1910, стр. 16, 228, 249.—*Berthélemy. Droit administratif*, 1902, стр. 12.—Изъ германскихъ писателей ср. *Р. ф. Кауфманъ*. Финансовое хозяйство органовъ мѣстнаго самоуправленія. Русск. пер., т. I, 1910, стр. 13.

2) Въ современномъ государствѣ могутъ быть извѣстнаго рода общественныя принудительныя власти, кажущіяся отъ государства вполне независимыми: „хорошее общество“ требуетъ отъ своихъ сочленовъ соблюденія извѣстныхъ правилъ общежитія и за несоблюденіе ихъ можетъ карать исключеніемъ изъ своей среды. Дѣло въ томъ, что государственная власть, признавая подобную карательную власть не имѣющую практическаго значенія, просто не замѣчаетъ этихъ отношеній и не считаетъ нужнымъ ихъ какъ либо регулировать; но она всегда имѣетъ право это сдѣлать, если признаетъ нужнымъ. И такъ какъ въ современномъ обществѣ всякая принудительная власть возможна лишь, поскольку она допускается государственными законами, можно говорить, что всякая принудительная власть основана на законѣ и такимъ образомъ получается отъ государства.

менная Франція тоже; древній Римъ тоже. Въ разныхъ государствахъ верховная власть организована разнo, но во всѣхъ она есть, во всѣхъ она исключаетъ возможность существованія на той же территоріи другой, ей неподчиненной власти. Опрежденіе государства, какъ союза съ суверенною властью, пригодно также и для отграниченія государства отъ другихъ явленій, съ нимъ соприкасающихся. Съ этой точки зрѣнія, какъ мы видѣли, проводится вполне ясная разграничительная линія между государствомъ, съ одной стороны, и всякими другими существующими въ немъ организаціями, съ другой.

Но ближайшее разсмотрѣніе опредѣленія государства, какъ сувереннаго союза, не позволяетъ признать его правильнымъ. Опрежденіе это было выработано главнымъ образомъ германскими юристами, жившими уже въ конституціонную эпоху, но оно всецѣло проникнуто идеями, возникшими на почвѣ абсолютной монархіи XVІІ—XІХ вв. и на античномъ государствѣ, преимущественно на Римѣ. Къ этимъ формамъ государственнаго устройства опредѣленіе государства, какъ сувереннаго союза, вполне подходитъ. Во всѣхъ этихъ государствахъ верховная власть—принадлежавшая ли народному собранію въ древнемъ греческомъ городѣ-государствѣ, самодержавному ли королю въ абсолютной монархіи, королю ли совмѣстно съ народнымъ представительствомъ въ монархіи конституціонной—являлась властью единою, всеобъемлющею, такую властью, которой все въ государствѣ подчинено во всѣхъ отношеніяхъ.

Но такая принципиальная неограниченность и безраздѣльность государственной власти существовала и существуетъ не во всѣхъ извѣстныхъ типахъ государствъ. Въ феодальномъ государственномъ строѣ средневѣковой Европы единой, неограниченной государственной власти не было. Тамъ обособились три общественныхъ элемента: король (князь), церковь, сословія, и каждый изъ нихъ самостоятельно обладалъ извѣстными правительственными полномочіями, въ томъ или другомъ отношеніи ограничивая другіе два элемента. Государственная власть вообще мыслилась въ то время, не какъ нѣчто сплошное, чему населеніе безусловно подчинено во всѣхъ отношеніяхъ, а какъ совокупность отдѣльныхъ правительственныхъ полномочій, по германской терминологіи *Hoheitsrechte*. Эти полномочія не представлялись различными проявленіями единой всеобъемлющей государственной власти, но признавались отдѣльными правами, приобретаемыми княземъ или какимъ либо сословіемъ на томъ или другомъ юридическомъ основаніи: путемъ наслѣдованія, покупки, пожалованія отъ императора и т. д.

Князь былъ прежде всего военначальникомъ. Онъ исполнялъ также тѣ или другія административныя функціи, но ихъ было крайне немного, и не онъ являлся характерными для его власти. Населеніе, вообще говоря, признавалось князю не подчиненнымъ, и по отношенію къ населенію у него были только отдѣльныя правительственныя полномочія, при чемъ правамъ князя противопоставались правительственныя