А. А. Алексѣевъ.

МИНИСТЕРСКАЯ ВЛАСТЬ

ВЪ

КОНСТИТУЦІОННОМЪ ГОСУДАРСТВѢ

Ея основы, роль и

современное положеніе.

ХАРЬКОВЪ.
Типографія и Литографія М. Зильберберга и С-вья.
Донецъ-Захаржевская ул., с. д. № 6.
1910.

Юридическимъ Факультетомъ Императорскаго Харьковскаго Университета къ печати разрѣшено, 28 Сентября 1910 г.

И. о. ректора *И. Петрушевскій*.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

Предисловіе V

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Основы министерской власти и ея роль въ конституціонномъ государствѣ.

Глава первая.

Введеніе 3

Глава вторая.

Ученіе о министерской власти Б. Констана, Монтескье, Лоренца Штейна, А. С. Алексѣева, Казановы и др. 15

Глава третья.

Ученіе о министерской власти сторонниковъ монархическаго принципа 56

Глава четвертая.

Закономѣрность управленія въ связи съ теоріей раздѣленія властей 76

Глава пятая.

Значеніе и роль министерства въ конституціонномъ государствѣ 116

Глава шестая.

Объемъ контрасигнируемыхъ актовъ главы государства 152

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Современное положеніе министерской власти въ конституціонномъ государствѣ.

Глава седьмая. Стр.

Государства парламентарныя 203

Глава восьмая.

Государства конституціонно-дуалистическія 257

Глава девятая.

Государства американскія и Швейцарія 288

Предисловіе.

Задача настоящаго изслѣдованія заключается въ выясненіи тѣхъ основъ, на которыхъ покоится министерская власть въ конституціонномъ государствѣ, тѣхъ принциповъ, которыми она опредѣляется къ дѣятельности. Существующія научныя воззрѣнія, приближаясь въ той или иной степени къ разрѣшенію поставленнаго вопроса, не даютъ, однако, по мнѣнію автора, надлежащаго отвѣта на него и нуждаются въ нѣкоторыхъ коррективахъ. Одни изъ нихъ, отправляясь отъ англійскаго „the King can do no wrong", сводятъ всю правительственную дѣятельность государства къ дѣятельности министровъ и надѣляютъ главу государства одними лишь формальными правами въ этой области, устраняютъ его вовсе отъ дѣйствительнаго участія въ управленіи. Въ то же время они предоставляютъ ему подъ тѣмъ или инымъ видомъ опредѣленную категорію актовъ, которые по существу являются актами государственными и исключаютъ здѣсь всякое участіе другихъ отвѣтственныхъ агентовъ власти, открывая въ свое государство широкую дорогу началамъ абсолютизма. Другія, напротивъ, концентрируютъ все управленіе въ рукахъ главы государства—монарха.

Но, считаясь съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ условіяхъ жизни конституціоннаго государства вся правительственная дѣятельность должна развиваться внутри тѣхъ границъ, которыя установлены закономъ, должна носить законом'ѣрный характеръ, они требуютъ непремѣннаго участія въ каждомъ правительственномъ актѣ монарха особаго отвѣтственнаго органа—министерства. Они ставятъ министерскую власть въ служебное положеніе по отношенію къ монарху и почти не касаются вопроса о самостоятельной роли ея въ государствѣ. Отвергая тѣ и другія какъ не отвѣчающія природѣ современнаго государства и не находящія для себя опоры ни въ положительномъ правѣ, ни въ конституціонной практикѣ, авторъ полагаетъ, что разрѣшеніе интересующей его проблемы можетъ быть дано только при выясненіи нѣкоторыхъ характерныхъ особенностей конституціоннаго государства. Первая часть изслѣдованія и посвящена этому вопросу.

Во второй части рѣчь идетъ о дѣйствительномъ положеніи министерской власти въ современномъ государствѣ съ точки зрѣнія развитого ученія о ней. Авторъ удерживаетъ дѣленіе государствъ на парламентарныя и конституціонно-дуалистическія. Хотя министерская власть покоится и въ тѣхъ, и въ другихъ на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ, хотя она и призвана выполнять въ нихъ по существу однѣ и тѣ же задачи, однако положеніе ея будетъ въ значительной степени мѣняться въ зависимости отъ того, что преобладаетъ въ государственной жизни: монархическая власть или начала представительства. Авторъ надѣется показать,

что и въ государствахъ конституціонно-дуалистическихъ, несмотря на значительную роль монарха въ государственной жизни, несмотря на то, что принципы конституціонализма не нашли еще себѣ здѣсь достаточно полнаго выраженія, министерская власть выполняетъ принадлежащія ей функціи хотя иногда и далеко не въ совершенномъ видѣ. Въ особую категорію выдѣлены государства американскія и Швейцарія, гдѣ министерская власть занимаетъ нѣсколько своеобразное положеніе. Это въ особенности можно сказать относительно Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Но ближайшій анализъ ихъ конституціоннаго строя показываетъ, что, если американскіе министры и отличаются отъ европейскихъ, если ихъ роль въ государственной жизни нѣсколько иная, это объясняется тѣмъ, что функціи ихъ выполняются другимъ органомъ, что задачи, возлагаемыя на министровъ, переданы другимъ агентамъ власти.

Въ заключеніе авторъ считаетъ необходимымъ отмѣтить, что вопросъ объ отвѣтственности министровъ былъ затронутъ имъ въ настоящемъ изслѣдованіи лишь постолько, посколько это было необходимо для выясненія положенія министерской власти въ современномъ государствѣ. Детальное разсмотрѣніе его можетъ быть предложено, по его мнѣнію, только послѣ того, какъ показаны основы и роль министерской власти въ конституціонномъ государствѣ и можетъ послужить предметомъ особой работы.

Харьковъ
1910 г.

Часть первая.

ОСНОВЫ МИНИСТЕРСКОЙ ВЛАСТИ И ЕЯ РОЛЬ ВЪ КОНСТИТУЦІОННОМЪ ГОСУДАРСТВѢ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Введеніе.

Современное конституціонное государство характеризуется наличностью въ немъ нѣкоторыхъ началъ, которыя позволяютъ выдѣлить его изъ абсолютнаго государства стараго порядка и рѣзко ему противопоставить.

Въ абсолютномъ государствѣ вся государственная власть концентрируется въ рукахъ властителя-монарха, воля котораго является опредѣляющимъ принципомъ всей государственной жизни. Къ ней, къ этой волѣ, сводится весь строй его, весь его правопорядокъ согласно классическому quod principi placuit legis habet vigorem. Не связанный никакими обязательствами по отношенію къ подданнымъ, не раздѣляя ни съ кѣмъ ему одному принадлежащей власти и не зная никакихъ сдержекъ и ограниченій ея—princeps legibus solutus est, монархъ одинъ приводитъ въ движеніе весь государственный механизмъ, руководитъ этимъ движеніемъ и сообщаетъ ему то или иное направленіе. Его личный произволъ, его личное усмотрѣніе—вотъ тотъ фундаментъ, на которомъ выстроено зданіе абсолютнаго государства, этого, по мѣткому выраженію Канта, государства произвола (Willkürstaat), а не правового государства (Rechtsstaat). Правда, и въ абсолютномъ государствѣ, въ особенности на высшихъ ступеняхъ его развитія, существуетъ извѣстнаго рода воздѣйствіе на правительство въ лицѣ монарха со стороны общественнаго мнѣнія, общественныхъ стремленій и желаній. И тамъ правительство не стоитъ одиноко среди народа, и тамъ оно можетъ сколько нибудь успѣшно функціонировать лишь въ томъ случаѣ, если оно пользуется хотя бы молчаливой его поддержкой. Но это воздѣйствіе общественнаго мнѣнія, это вліяніе народныхъ чаяній и стрем-

леній, не закрѣпленное никакимъ закономъ, не вылившееся въ юридическія формы, остается чисто моральнымъ, хотя оно и можетъ достигать, и достигаетъ иногда весьма значительной силы.

Государство настоящаго живетъ подъ дѣйствіемъ иныхъ принциповъ. Не личный произволъ властителя, не его симпатіи или антипатіи опредѣляютъ его къ дѣятельности, двигаютъ государственную жизнь въ ту или другую сторону. Общественное самоопредѣленіе, народная воля, понимаемая въ смыслѣ воли всего народа, включая всѣ его элементы, организованнаго въ юридическое единство, пришли въ немъ на смѣну исторической власти, заняли мѣсто традицій, унаслѣдованныхъ отъ прошлаго. Самъ народъ руководитъ теперь дѣятельностью государства, является вершителемъ своихъ собственныхъ судебъ, кузнецомъ своего собственнаго счастья [1]).

Идея господства общественнаго самоопредѣленія, народной воли, постепенно прокладывавшая себѣ путь къ жизни въ твореніяхъ политическихъ мыслителей, нашла своего блестящаго апостола въ лицѣ Руссо. Его „Общественный договоръ“ яркими красками набрасываетъ разрѣшеніе проблемы, поставленной Руссо: „найти такую форму устройства, которая защищала бы и охраняла общей силой личность и имущество каждаго, и въ которой каждый, соединяясь со всѣми, повиновался бы, однако, только самому себѣ и оставался бы столь же свободнымъ, какъ и прежде“ [2]). Отнынѣ общая воля должна быть положена въ основу государственнаго устройства, она одна должна воплощаться въ законахъ, которые „являются актами общей воли“ [3]), должна быть верховнымъ повелителемъ; она одна служитъ единственнымъ правомѣрнымъ источникомъ всякой власти: „я называю республикой всякое государство, управляемое законами, какова бы ни была форма управленія; ибо только тогда управляетъ общественный интересъ... всякое законное правительство

---

[1]) Ср. проф. А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. 1907, стр. 21 сл.

[2]) Rousseau, Du contrat social, liv. I, ch. VI. Цитирую по изданію Bibliothèque nationale, Paris, 1873.

[3]) Rousseau, ibid. liv. II, ch. VI.

есть правительство республиканское". „Я разумѣю подъ этимъ словомъ—поясняетъ тутъ же Руссо—не только аристократію или демократію, но вообще всякое правительство, руководимое общей волей, которая есть законъ" [1]).

Что же представляетъ собою эта общая воля, которая „есть всегда то, чѣмъ она должна быть по одному тому, что она существуетъ" [2])? Какъ проявляется она, кто служитъ ея выразителемъ?—„Общая воля, чтобы быть таковой, должна быть общей какъ по своему предмету, такъ и по своему существу; она должна исходить отъ всѣхъ, чтобы быть примѣняемой ко всѣмъ" [3]). Она покоится на извѣстной общности взглядовъ, желаній и настроеній народа,—общности, вырабатываемой единствомъ и простотой государственной жизни, слѣдовательно, предполагаетъ особыя, исключительныя условія для своего существованія. Въ такихъ государствахъ, гдѣ нѣтъ „запутанныхъ и противорѣчивыхъ интересовъ", гдѣ „общее благо очевидно для всѣхъ... по мѣрѣ того, какъ является необходимость въ обнародованіи новыхъ законовъ, эта необходимость становится очевидной для всѣхъ. Первый, кто предлагаетъ ихъ, высказываетъ лишь то, что всѣ уже чувствуютъ, и нѣтъ нужды ни въ особомъ стараніи, ни въ краснорѣчіи, чтобы превратить въ законъ то, что каждый уже рѣшилъ дѣлать, какъ только онъ убѣдился, что другіе будутъ поступать такъ же, какъ и онъ" [4]). Общая воля представляетъ собою то общее, на чемъ сходятся частныя воли, она „имѣетъ въ виду только интересы общіе" [5]), она „всегда постоянна, неизмѣнна и чиста" [6]).

Эта общая воля, возможная лишь на фонѣ того неизмѣннаго общаго, что присуще каждой частной волѣ и что обусловливается единствомъ мысли и желаній народа, про-

---

[1]) Rousseau, ibid. liv. II, ch. VI.

[2]) Rousseau, ibid. liv. I, ch. VII.

[3]) Rousseau, ibid. liv. II, ch. IV.

[4]) Rousseau, ibid. liv. IV, ch. I.

[5]) Rousseau, ibid. liv. II, ch. III.

[6]) Rousseau, ibid. liv. IV, ch. I.—Ср. интересныя замѣчанія по вопросу объ общей волѣ Руссо у А. Н. Фатѣева, Очеркъ развитія индивидуалистическаго направленія въ исторіи философіи государства. 1907, ч. 2, стр. 349.

стотой и безыскусственностью его жизни, проявляется въ единодушномъ согласіи всѣхъ относительно общихъ предметовъ. въ полной гармоніи отдѣльныхъ частныхъ воль. Но такое единогласіе всѣхъ необходимо только по отношенію къ тому акту, посредствомъ котораго люди рѣшаютъ жить въ обществѣ, по отношенію къ „Общественному договору“. Во всѣхъ же остальныхъ случаяхъ господствуетъ принципъ подчиненія меньшинства большинству, который „предполагаетъ, что всѣ свойства общей воли содержатся въ большинствѣ, и если они перестаютъ тамъ находиться, какое бы постановленіе ни было сдѣлано, нѣтъ болѣе свободы“ [1]). Большинство всегда правильнѣе вскроетъ общую волю, всегда ближе пойметъ ее уже по одному тому, что въ немъ больше элементовъ общаго, образующихъ въ своей совокупности общую волю, чѣмъ въ меньшинствѣ. Оно благодаря одной своей численности стоитъ ближе къ ея обнаруженію, при томъ неизбѣжномъ условіи, конечно, что отношенія въ государствѣ отличаются чрезвычайной простотой и безыскусственностью, что „общее благо ясно и очевидно для всѣхъ“ [2]), что непониманіе его возможно лишь со стороны немногихъ и всегда временно, случайно. И оставшіеся въ меньшинствѣ будутъ повиноваться этому большинству; они тотчасъ же поймутъ, что они заблуждались, что они голосовали противъ, не отдавъ себѣ яснаго отчета о томъ, въ чемъ же заключается общая воля, какова она есть. „Гражданинъ подчиняется всѣмъ законамъ, даже тѣмъ, которые установлены противъ его воли... Постоянная воля всѣхъ членовъ государства есть общая воля; благодаря ей они—граждане и свободны. Когда народному собранію предлагаютъ законъ, у гражданъ спрашиваютъ собственно не о томъ, одобряютъ ли они, или отвергаютъ данное предложеніе, но о томъ. согласно ли оно съ общей волей, которая составляетъ въ то же время и ихъ волю, или нѣтъ; подавая свой голосъ, каждый высказываетъ объ этомъ свое мнѣніе, и изъ подсчета голосовъ обнаруживается общая воля. Если одержитъ верхъ мнѣніе. противное моему, это доказываетъ только, что

---

[1]) Rousseau, ibid. liv. IV, ch. II.

[2]) Rousseau, ibid. liv. IV, ch. I.

я ошибался и что то, что я считалъ общей волей, въ дѣйствительности не было ею. Если бы одержало верхъ мое частное мнѣніе, я сдѣлалъ бы вовсе не то, что хотѣлъ сдѣлать, и въ этомъ случаѣ я не былъ бы свободнымъ“ [1]).

Но этой общей волѣ, всю трудность практическаго приложенія которой къ дѣлу государственнаго устройства превосходно сознавалъ Руссо [2]), не суждено было осуществиться въ жизни. Другой порядокъ идей опредѣлилъ собою линію, по которой пошло развитіе современнаго государства. „Такъ какъ въ государствѣ свободномъ каждый человѣкъ, за которымъ признаютъ свободную душу, долженъ управлять собою самъ, то необходимо, чтобы законодательная власть принадлежала всему народу. Но такъ какъ это невозможно въ большихъ государствахъ, а въ небольшихъ—связано со многими неудобствами, то надо, чтобы народъ дѣлалъ посредствомъ своихъ представителей то, чего онъ не можетъ сдѣлать самъ... Большое преимущество представителей заключается въ томъ, что они могутъ обсуждать дѣла. Народъ вовсе для этого не пригоденъ, что и составляетъ одно изъ большихъ неудобствъ демократіи“ [3]). Этими словами Монтескье какъ бы предрѣшилъ будущее, которое смутно и неясно вырисовывалось для теоретиковъ и политическихъ дѣятелей, порывавшихъ со старымъ порядкомъ. Идея представительства, имъ выдвинутая, была прямо противоположна ученію Руссо о непредставляемой общей волѣ. „Верховная власть не можетъ быть представляема, училъ послѣдній, по той же причинѣ, по которой она не можетъ быть отчуждаема. Она существенно заключается въ общей волѣ, а воля не можетъ быть представляема, она—или та же самая, или другая, середины здѣсь нѣтъ... Англійскій народъ считаетъ себя свободнымъ, но онъ очень ошибается; онъ сво-

---

[1]) Rousseau, ibid. liv. IV, ch. II. Такое толкованіе ученія Руссо объ общей волѣ и въ особенности послѣдней цитаты изъ Contrat social предложено въ недавнее время П. И. Новгородцевымъ, Кризисъ современнаго правосознанія, 1909, стр. 17 сл., въ особен. стр. 26—29 и 35—36.

[2]) См. его Contrat social, liv. II, ch. III, VI и VII, liv. III, ch. I, II, X и XII—XV, liv. IV, ch. I и др.

[3]) Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI, ch. VI. Цит. по изданію Laboulaye въ Oeuvres complètes de Montesquieu. Paris, 1877, vol. 4.

боденъ только во время избранія членовъ парламента; какъ только они выбраны, онъ рабъ, онъ ничто“ [1]). Соединеніе этихъ противоположныхъ началъ дало основаніе новому ученію, ихъ примирившему, ученію, подъ знаменемъ котораго государство вступило въ конституціонную фазу своего существованія. И здѣсь мы имѣемъ дѣло съ общей или народной волей, и это ученіе отъ нея отправляется. Но воля народа является здѣсь лишь какъ верховный принципъ, какъ руководящее начало, а не какъ положительная сила, регулирующая явленія государственной жизни. И осуществляется она уже не самимъ народомъ, неспособнымъ къ этому, а посредствомъ избранныхъ имъ представителей; воля послѣднихъ и есть истинная народная воля [2]).

Это отождествленіе воли представителей съ волей самого народа, это осуществленіе власти, принадлежащей народу, избранными имъ представителями, мы находимъ въ первыхъ же законодательныхъ памятникахъ революціонной эпохи. Такъ въ декларации правъ человѣка и гражданина 1789 года, которая служитъ введеніемъ къ французской конституціи 1791 года, мы находимъ ст. 3, объявляющую, что „принципъ всякаго суверенитета существенно пребываетъ въ народѣ. Никакое учрежденіе, никакое лицо не могутъ пользоваться властью, которая явно не исходила бы отъ него“; мы находимъ также ст. 6, объявляющую „законъ выраженіемъ общей воли. Всѣ граждане имѣютъ право участвовать въ его образованіи или лично, или черезъ посредство своихъ представителей“. Тотъ же принципъ представительства, только выраженный еще въ болѣе яркой формѣ, закрѣпленъ въ самой конституціи 1791 года. „Суверенитетъ... принадлежитъ народу“ (Tit. III, art. 1). „Народъ, отъ котораго одного исходятъ всѣ власти, можетъ ихъ осуществлять только чрезъ посредство делегаціи“ (art. 2). „Законодательная власть делегирована національному собранію, составленному изъ временныхъ представителей, свободно избранныхъ народомъ...

---

[1]) Rousseau, Du contrat social. liv. III, ch. XV.

[2]) См. Новгородцевъ, назв. соч., гл. I, IV—Руссо и Монтескье, а также М. М. Ковалевскій, Происхожденіе современной демократіи, 2 изд., т. I, ч. IV, гл. 2, Н. И. Паліенко, Суверенитетъ, 1903, стр. 190, 193 сл., А. Н. Фатѣевъ, назв. соч., ч. 2, стр. 330 сл.

Исполнительная власть делегирована королю... Судебная власть... судьямъ, временно избраннымъ народомъ" (art. 3, 4 и 5).

Итакъ, господство народной воли, общественнаго самоопредѣленія, характеризующее современное государство и отличающее его отъ государства прошлаго, выражается въ немъ въ формѣ народнаго представительства, которое формируетъ эту народную волю и проявляетъ ее во внѣ. Существуютъ, правда, другіе формы и виды, въ которыхъ находитъ свое выраженіе народная воля, ближе и точнѣе ее передающіе. Мы имѣемъ въ виду референдумъ, народную инициативу, тѣ новѣйшія теченія въ современномъ англійскомъ парламентаризмѣ, которыя заставляютъ говорить о передачѣ власти, принадлежащей парламенту, въ руки самого народа и т. д. Въ нихъ, въ этихъ формахъ идея народоправства получаетъ болѣе дѣйствительное осуществленіе, изъ принципа переходитъ въ реальный фактъ. Но, во всякомъ случаѣ, существованіе народнаго представительства, въ качествѣ необходимаго элемента въ организаціи государства и руководительство имъ государственной жизнью, представляетъ собою тотъ минимумъ, при которомъ только государство и можетъ быть названо конституціоннымъ [1]).

Однако, народное представительство точно такъ же, какъ и референдумъ, народная инициатива и т. д., взятое само по себѣ, вовсе не гарантируетъ еще господства народной воли въ государственной жизни. Служа ея выраженіемъ въ законодательной дѣятельности государства, народное представительство нуждается еще въ пополненіи его другимъ органомъ, который вносилъ бы принципы общественнаго самоопредѣленія и въ область государственнаго управленія, согласовывалъ бы его какъ съ законами, такъ и съ тѣми политическими директивами, которыя исходятъ отъ народныхъ представителей, поддерживаются общественнымъ мнѣніемъ страны. Наряду съ народнымъ представительствомъ необходимъ еще другой органъ, который, находясь съ нимъ въ тѣсномъ взаимодѣйствіи, направлялъ бы правительственную дѣятельность государства въ то русло, которое проклады-

---

[1]) Ср. Б. А. Кистяковскій, Государство правовое и соціалистическое. Вопросы философіи и психологіи, кн. 85, стр. 486.

вается общественнымъ сознаніемъ, общественной волей. Только при такомъ, если можно такъ выразиться, обобществленіи правительственной дѣятельности, при такой гармоніи между законодательствомъ и администраціей, народной волѣ будетъ обезпечено принадлежащее ей мѣсто въ дѣлѣ политическаго руководительства страною, она будетъ въ дѣйствительности тѣмъ властнымъ факторомъ, отъ котораго зависитъ направленіе государственной жизни въ ту или иную сторону.

Судъ, судебный контроль надъ законом'ѣрностью дѣйствій администраціи служитъ, конечно, вполнѣ достаточнымъ средствомъ для того, чтобы удержать правительственную дѣятельность въ отведенныхъ ей границахъ, чтобы согласовать исходящія отъ органовъ администраціи распоряженія съ тѣми велѣніями народной воли, которыя закрѣплены въ законахъ. „Суды обязаны, справедливо замѣчаетъ Моро, разрѣшать поступающія на ихъ разсмотрѣніе тяжбы согласно съ законами, ихъ долгъ заключается въ примѣненіи законовъ во всякихъ обстоятельствахъ и не смотря на всѣ препятствія. Если они констатируютъ конфликтъ между закономъ и какимъ нибудь другимъ актомъ, они должны отдать предпочтеніе закону и отбросить, считать недѣйствительнымъ актъ, противорѣчащій закону“ [1]). При надлежащей организаціи и компетенціи судебной власти можетъ быть поэтому строго и послѣдовательно проведено подчиненіе административныхъ распоряженій закону, можетъ быть осуществлена подзаконность правительственной дѣятельности. Не примѣняя тѣхъ распоряженій администраціи, которыя съ формальной точки зрѣнія, а также и по существу, съ точки зрѣнія своего содержанія противорѣчатъ законамъ, объявляя ихъ неимѣющими юридической силы при разрѣшеніи поступившей къ нему тяжбы, судъ стоитъ на стражѣ господства закона въ государственной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ и народной воли, въ немъ проявляющейся.

При этомъ нельзя ограничивать задачи судебнаго контроля только правительственными актами со стороны ихъ соотвѣтствія съ законами. Если судебный контроль есть

---

[1]) Moreau, Le règlement administratif, 1902, pp. 261—262.

средство къ поддержанію принципа законности въ государственной жизни, необходимо расширить его дѣйствіе также и на законодательную дѣятельность, на законодательные акты въ тѣхъ государствахъ, гдѣ опредѣленные вопросы изъяты изъ регламентаціи ихъ обыкновенной законодательной властью, гдѣ наряду съ законами обыкновенными существуютъ еще законы основные или конституціонные, обладающіе высшей сравнительно съ ними юридической силой. Въ этихъ государствахъ возможно изданіе обыкновенной законодательной властью такихъ законовъ, которые будутъ противуконституціонны, возможно, что законодательная власть выйдетъ изъ границъ, установленныхъ для нея конституціей и издастъ законы по такимъ предметамъ, которые не подлежатъ ея вѣдѣнію. И въ данномъ случаѣ суду должно быть вмѣнено въ обязанность не примѣнять такихъ неконституціонныхъ законовъ, подобно тому, какъ онъ обязанъ не примѣнять тѣхъ распоряженій административной власти, которыя противорѣчатъ закону. Если поэтому на его разсмотрѣніе поступаетъ тяжба, въ которой одна изъ сторонъ ссылается на неконституціонный законъ, судъ обязанъ не примѣнять его къ данному случаю, указавъ на то, что законъ, который приводитъ заинтересованная сторона, не согласенъ съ конституціей, противуконституціоненъ. Въ этомъ отношеніи мы вполнѣ раздѣляемъ мысли, высказанныя не такъ давно однимъ изъ французскихъ юристовъ. Отмѣтивъ, что право судовъ оцѣнивать законность административныхъ распоряженій превратилось уже въ ихъ естественную обязанность, онъ требуетъ, чтобы судамъ наряду съ этимъ „было предоставлено примѣнять только настоящіе законы, т. е. такіе, которые соотвѣтствуютъ высшимъ правиламъ страны— конституціи. Оцѣнка конституціонности законовъ не представляетъ собою посягательства на законодательныя функціи, подобно тому, какъ контроль надъ административными распоряженіями не узурпируетъ функцій администраціи. Суды никоимъ образомъ не должны оцѣнивать цѣлесообразность или raison d'être того или иного закона. Но наиболѣе нормальное, правильное и цѣлесообразное осуществленіе функцій судьи должно заключаться въ изслѣдованіи того, изданъ ли данный законъ, въ случаѣ если бы явилось сомнѣніе въ его консти-

туціонности. компетентной для этого властью, соблюдены ли при этомъ предписанныя въ конституціи формы" [1]).

Но одного судебнаго контроля далеко еще не достаточно для того, чтобы принципы общественнаго самоопредѣленія получили преобладающее значеніе въ государственномъ управленіи, чтобы правительственная дѣятельность государства развивалась согласно съ законами и въ то же самое время съ тѣми указаніями, которыя исходятъ отъ народныхъ представителей. Такимъ положеніемъ можно было бы, пожалуй, довольствоваться лишь въ томъ случаѣ, если бы правительство было лишено всякой свободы и самостоятельности, всякой творческой инициативы, если бы роль его сводилась, какъ учили Монтескье, Руссо и др., только къ чисто механическому исполненію законовъ, къ осуществленію тѣхъ нормъ, которыя диктуютъ органы законодательства. Не примѣняя тѣхъ распоряженій административной власти, которыя находятся въ противорѣчіи съ закономъ, а закону противорѣчили бы тогда всѣ распоряженія правительства, не направленныя исключительно къ его исполненію, судебный контроль надъ законностью актовъ администраціи былъ бы вполнѣ достаточнымъ средствомъ для того, чтобы между законодательствомъ и администраціей установилась полная гармонія, чтобы правительство государства руководствовалось въ своей дѣятельности общественными стремленіями и желаніями. Вѣдь у правительства, кромѣ простого исполненія законовъ, не было бы тогда никакой другой роли, никакой другой дѣятельности! И проводя законъ въ жизнь, его осуществляя, оно вмѣстѣ съ тѣмъ выполняло бы все свое назначеніе и исключало бы всякую возможность уклоненія въ сторону отъ тѣхъ велѣній народной воли, отъ тѣхъ началъ общественнаго самоопредѣленія, которыя въ немъ выражены.

Въ дѣйствительности, однако, мы наблюдаемъ совершенно иное. Труды Локка, Лоренца Штейна и др., съ одной стороны, богатый политическимъ опытомъ XIX вѣкъ, выдвинувшій необходимость признанія сильной и самостоятельной правительственной власти, дѣйствующей въ то же время

[1]) G. Cahen, La loi et le règlement, 1903, pp. 383—384; противоположнаго мнѣнія, повидимому, G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887, SS. 399 ff.

согласно съ народными чаяніями и желаніями, ими руководимой—съ другой, показали всю невозможность сведенія правительственной роли къ одному лишь исполненію закона. Правительство, говоритъ Лоренцъ Штейнъ, представляетъ собою самостоятельный организмъ въ государственной жизни, обладающій собственнымъ сознаніемъ, собственной волей. Его назначеніе состоитъ въ томъ, чтобы реализировать государственную волю, обыкновенно выраженную въ законахъ или же дѣйствовать самостоятельно, самостоятельно находить и осуществлять эту волю въ томъ случаѣ, если бы она не получила еще своего внѣшняго выраженія въ законодательной формѣ. Въ правительствѣ проявляется государство дѣйствующее, дѣятельное, тогда какъ законодательство представляетъ собою волевыя состоянія государства, государство хотящее [1]). И современное пониманіе правительственной дѣятельности надѣляетъ ее извѣстной свободой, ставитъ ей самостоятельныя задачи осуществленія различныхъ интересовъ государства, требуя только, чтобы правительственная дѣятельность развивалась внутри тѣхъ границъ, которыя установлены для нея закономъ.

Ниже мы покажемъ, что административные акты, посредствомъ которыхъ правительство выполняетъ свою роль въ государствѣ, оставаясь подзаконными, т. е. ни въ чемъ не противорѣча закону, могутъ оказаться нецѣлесообразными съ точки зрѣнія политическихъ тенденцій, господствующихъ среди народныхъ представителей, могутъ рѣзко противорѣчить той политической программѣ, которая поддерживается парламентомъ и общественнымъ мнѣніемъ страны. Судебный контроль надъ актами администраціи, будучи вполнѣ пригоднымъ для того, чтобы удержать правительственную дѣятельность въ рамкахъ закона, не въ силахъ, однако, по самой своей природѣ заставить ее развиваться въ томъ направленіи, которое соотвѣтствовало бы общественнымъ стремленіямъ и желаніямъ. Судъ не долженъ и не можетъ входить въ оцѣнку цѣлесообразности тѣхъ указовъ правительства, на которые ссылаются заинтересованныя стороны. Изслѣдуя ихъ исключительно съ точки зрѣнія со-

[1]) См. L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl., Th. 1, SS. 73—80, 133—135, 301 ff. и др.

отвѣтствія ихъ съ законами, судъ обязанъ ихъ примѣнять и въ томъ случаѣ, если бы они были, по его мнѣнію, нецѣлесообразны, если бы они не вполнѣ отвѣчали тѣмъ отношеніямъ, которыя они регулируютъ, разъ только онъ найдетъ, что при изданіи этихъ распоряженій администрація дѣйствовала вполнѣ законно, что она не вторглась въ ту область, которая не подлежитъ ея компетенціи.

Проведеніе началъ общественнаго самоопредѣленія въ государственное управленіе, направленіе правительственной дѣятельности государства не только въ границы закона, но въ то же время и согласно съ тѣми политическими желаніями и стремленіями, которыя господствуютъ въ парламентѣ, конституціонное государство возлагаетъ на особый органъ— министерство, столь же существенно необходимый, какъ и народное представительство, съ которымъ онъ находится въ самой тѣсной связи. „Правительство, говоритъ проф. А. С. Алексѣевъ, разумѣя подъ нимъ интересующее насъ министерство, отвѣтственное за закономѣрное и согласное съ интересами народа управленіе, предполагаетъ существованіе народнаго представительства, какъ показателя общественной воли, и безъ него не мыслимо; и, въ свою очередь, народное представительство не можетъ имѣть никакого реальнаго авторитета безъ отвѣтственнаго правительства, призваннаго проводить эту волю въ жизнь и воплощать ее въ конкретные акты“ [1]).

Задача первой части книги и заключается въ изслѣдованіи тѣхъ основъ, на которыхъ покоится министерская власть, тѣхъ принциповъ, изъ которыхъ вытекаетъ необходимость ея въ конституціонномъ государствѣ; изученіе этого вопроса выяснитъ намъ вмѣстѣ съ тѣмъ ту роль, которая выпадаетъ на долю министерства въ конституціонномъ государствѣ, а также и тѣ задачи, которыя оно призвано въ немъ осуществлять. Но, прежде чѣмъ перейти къ нему, необходимо разсмотрѣть существующія въ наукѣ теоріи о положеніи министерства въ государствѣ.

---

[1]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 22; ср. также L. Stein, op. cit., 197—198.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Ученіе о министерской власти Б. Констана, Монтескье, Лоренца Штейна, проф. А. С. Алексѣева, Казановы и др.

I.

По вопросу о положеніи министерства въ государствѣ въ наукѣ конституціоннаго права существуетъ нѣсколько воззрѣній, которыя можно свести, какъ намъ кажется, къ двумъ основнымъ, рѣзко расходящимся другъ съ другомъ.

Одно изъ нихъ обязано своимъ происхожденіемъ англійской политической дѣйствительности, точнѣе—тому ея толкованію, которое нашло свое выраженіе въ формулѣ: „the King can do no wrong". Идеѣ безотвѣтственности монарха, постепенно вырабатывавшейся англійской исторіей и получившей свое окончательное признаніе въ дебатахъ палаты лордовъ въ 1711 году, Блэкстонъ придаетъ мистическій характеръ, выставивъ положеніе, что король въ силу абсолютнаго совершенства, присущаго коронѣ и составляющаго одинъ изъ существенныхъ ея аттрибутовъ, не можетъ поступать неправо [1]). Этому положенію суждено было сыграть большую роль въ дѣлѣ выработки ученія, которое съ своей стороны не только имѣло громадное теоретическое значеніе для послѣдующаго развитія политической мысли, но и отразилось также на положительномъ законодательствѣ отдѣльныхъ государствъ. Вліяніе его сказывается еще и понынѣ. Ученіе это связано съ именемъ Б. Констана.

Въ своемъ пониманіи сущности конституціонной монархіи Констанъ такъ же, какъ и Монтескье отправляется отъ принципа раздѣленія властей. Но только въ отличіе отъ

---

[1]) Blackstone. Commentaires sur les lois anglaises. 1774. T. I. pp. 355 suiv.

послѣдняго онъ не довольствуется расчлененіемъ государственнаго организма на три самостоятельныхъ власти: законодательную, исполнительную и судебную, онъ старается возстановить утерянное между ними единство и находитъ его въ созданіи особой власти, отличающейся отъ исполнительной—власти королевской. Вдохновляясь не совсѣмъ вѣрно понятыми учрежденіями Англіи, онъ слишкомъ буквально истолковываетъ „the King can do no wrong“ и ставитъ соотвѣтственно этому королевскую власть въ исключительное, нерѣдко расходящееся съ дѣйствительностью, положеніе. Онъ исходитъ изъ совершенно вѣрной мысли, что въ конституціонномъ государствѣ всякій, кому ввѣрена публичная власть, долженъ нести отвѣтственность за ея примѣненіе. Но этотъ самъ по себѣ вѣрный принципъ заставляетъ его, по словамъ Самуэли, поставить безотвѣтственную королевскую власть въ такое положеніе, въ которомъ она лишается всякаго дѣйствія [1]) и сосредоточить все управленіе въ рукахъ отвѣтственныхъ министровъ.

„Уже одинъ тотъ фактъ, говоритъ Констанъ, что монархъ безотвѣтственъ, а министры отвѣтственны, устанавливаетъ различіе между королевской властью и властью министровъ. Ибо нельзя отрицать, что министры надѣлены извѣстной степенью власти, которая имъ принадлежитъ какъ таковымъ. Если мы будемъ ихъ разсматривать только какъ пассивныхъ и слѣпыхъ агентовъ, ихъ отвѣтственность будетъ абсурдомъ и несправедливостью... Министерская власть, хотя и происходитъ отъ власти королевской, тѣмъ не менѣе она имѣетъ совершенно самостоятельное существованіе, отдѣльное отъ послѣдней“ [2]). Отдѣливъ королевскую власть отъ власти министровъ, Констанъ опредѣляетъ ея положеніе въ государствѣ. „Власть королевская, говоритъ онъ, представляетъ собою власть нейтральную“ [3]), „король—это особое существо, стоящее выше различія мнѣній, не имѣющее никакого другого интереса кромѣ инте-

[1]) Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie. 1869. S. 12.

[2]) B. Constant. Cours de politique constitutionnelle, 2 édit. Laboulaye. 1872. I. 18, 295.

[3]) Constant, ibid. 19.

реса поддержанія порядка и свободы“ [1]). Онъ удаленъ изъ сферы политической борьбы, его не трогаютъ жгучіе вопросы текущей дѣйствительности, „онъ поднимается выше людскихъ волненій“ [2]), въ немъ нѣтъ ни желаній, ни страстей, „ибо это не человѣкъ, это власть абстрактная, находящаяся внѣ области бурь“ [3]).

Задача этой, лишенной всякаго участія въ жизни государства, власти заключается въ томъ, что она вноситъ гармонію, единство въ дѣятельность активныхъ силъ: властей законодательной, исполнительной и судебной, предотвращаетъ возможные между ними конфликты и возстановляетъ нарушенное равновѣсіе [4]). Находитъ ли король, что дѣйствія исполнительной власти опасны, онъ даетъ отставку министрамъ; увлеченія наслѣдственной палаты онъ можетъ парализовать принадлежащимъ ему правомъ назначенія новыхъ пэровъ, которые измѣнятъ въ желательномъ для него направленіи ея политическую физіономію; выборной —осуществленіемъ принадлежащаго ему права досрочнаго ея роспуска; наконецъ, слишкомъ суровое примѣненіе наказаній со стороны судебной власти онъ умѣряетъ, пользуясь своимъ правомъ помилованія [5]).

Дѣятельное управленіе, осуществленіе функцій исполнительной власти переносится на министровъ, которые, хотя и получаютъ свои полномочія изъ рукъ монарха, тѣмъ не менѣе власть ихъ вполнѣ самостоятельна, отдѣлена отъ власти монарха и не покрывается ею [6]). По отношенію къ министрамъ королю принадлежитъ лишь право ихъ назначенія, и это его право осуществляется имъ свободно, по своему усмотрѣнію. „Но какъ только возникаетъ вопросъ о дѣйствіи или даже только о какомъ-нибудь предположеніи или проектѣ, тотчасъ же министерская власть должна приступить къ функціонированію, чтобы обсужденіе его или отверженіе никогда не могло компрометтировать

[1]) Constant. ibid. 21.
[2]) Constant. ibid. 21.
[3]) Constant. ibid. 81, 425.
[4]) Constant. ibid. 19, 178, 182 сл.
[5]) Constant. ibid. 20.
[6]) Constant. ibid. 18–19, 22, 194 сл., 295.

главы государства“ [1]). Назначенные королемъ министры являются вполнѣ отъ него независимыми, они сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ всю обширную область управленія государствомъ и осуществляютъ порученную имъ власть подъ своей личной отвѣтственностью. Монархъ здѣсь какъ бы отсутствуетъ, существованія его не замѣтно. Онъ даетъ о себѣ знать только тогда, когда активныя силы государства приходятъ въ столкновеніе, въ замѣшательство. Онъ спускается тогда въ низины государственной жизни, прекращаетъ вкравшуюся въ нее дисгармонію и направляетъ ее въ нормальное русло. Къ начерченному идеалу монархіи вполнѣ примѣнимо изреченіе Тьера: le roi règne, les ministres gouvernent, les chambres jugent [2]).

Мы не можемъ признать теоріи, выставленной Констаномъ, правильною. Она вовсе не соотвѣтствуетъ природѣ конституціонной монархіи, расходится съ опредѣляющими ее принципами. Король, имъ изображенный, по вѣрному замѣчанію Фриша,—„явленіе чисто теоретическое, которому нѣтъ мѣста въ дѣйствительности“ [3]). Англійскому королю, съ котораго Констанъ рисуетъ свой идеалъ монарха [4]), принадлежитъ гораздо болѣе дѣятельное участіе въ государственной жизни. Правда, нѣкоторые писатели идутъ въ направленіи ограниченія власти англійскаго короля такъ далеко, что вовсе не признаютъ за нимъ какого бы то ни было вліянія. Такъ Бэджготъ, отрицая всякую активность со стороны королевской власти, говоритъ, что „королева должна подписать свой собственный смертный приговоръ, если обѣ палаты представятъ его ей по единодушному соглашенію“ [5]). Глассонъ въ своей „Исторіи права и учрежденій Англіи“ замѣчаетъ: „Въ теоріи королева пользуется еще значительной властью... но въ дѣйствительности мо-

---

[1]) Constant. ibid. 26, 295.

[2]) О Б. Констанѣ см. у Bonnefon, Le régime parlementaire sous la Restauration, 1905, pp. 98 suiv. Тамъ же приведены послѣдователи его ученія; о нихъ см. также Samuely, op. cit., S. 11, пр. 1.

[3]) Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und hochsten Magistrate. 1904. S. 127.

[4]) Constant, op. cit. t. I, p. 23.

[5]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи. 1905, 119.

нархія играетъ только роль украшенія; она представляетъ собою, какъ говорятъ, величественную часть англійской конституціи; она служитъ для того, чтобы поражать собою воображеніе низшихъ классовъ, показывая ему величіе англійскаго народа и то уваженіе, которымъ онъ пользуется и которымъ онъ обязанъ авторитету закона. Если бы она захотѣла выйти изъ этой роли, она могла бы поплатиться своимъ существованіемъ..... Фактически всѣ прерогативы короны осуществляются при посредствѣ кабинета, и роль суверена такъ же ничтожна въ области исполнительной власти, какъ и въ области власти законодательной". [1])

Надо отмѣтить, что положеніе англійской короны, нарисованное Глассономъ и Бэджготомъ, совершенно не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Справедливо, что фактическое осуществленіе прерогативъ короны перешло къ кабинету, что „въ жизни короля, со времени его восшествія на престолъ и до самой смерти, нѣтъ ни одного момента, въ который не существовало бы лица, политически отвѣтственнаго за его акты", [2]) что „никакой публичный актъ монарха не имѣетъ значенія, если онъ не выполненъ по совѣту и съ согласія отвѣтственнаго министра" [3]). Но отсюда еще вовсе не слѣдуетъ, чтобы глава государства стоялъ вдали отъ государственныхъ дѣлъ, не интересуясь ихъ направленіемъ, чтобы онъ безучастно относился къ тому, что происходитъ въ общественной жизни народа. Теорія безотвѣтственности монарха или, примѣняя англійское выраженіе,— *„безличности короля"* обозначаетъ собою не лишеніе короны всякой власти и вліянія, не сведеніе ея роли къ „величественному элементу" англійской конституціи въ противоположность другой ея части—„элементу дѣятельному", а лишь то, что король никогда не выступаетъ лично, не посовѣтовавшись съ министрами, что „сношенія его съ внѣшнимъ политическимъ міромъ происходятъ всегда при посредствѣ

---

[1]) Glasson. Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre, 1883. T. VI. pp. 9 и 13.

[2]) Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques. T. I. p. 474—475.

[3]) Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre, 1900. T. I. p. 169.

премьера“ [1]), что власть и вліяніе, ему принадлежащія, проявляются въ новыхъ формахъ, а именно черезъ отвѣтственныхъ передъ парламентомъ должностныхъ лицъ управленія. Король всегда остается какъ-бы въ тѣни, онъ скрытъ отъ глазъ наблюдателя, тогда какъ дѣйствуютъ, отстаиваютъ свои взгляды, выходятъ побѣдителями или падаютъ его министры [2]).

Министры, по Констану, сами вѣдаютъ всѣмъ управленіемъ государства, они сами осуществляютъ „ту власть, которая имъ принадлежитъ en propre“, [3]) безъ всякаго вмѣшательства со стороны короля. Король только призываетъ ихъ ко власти и лишь тогда, когда они превышаютъ свои полномочія, посягаютъ на ту область, которая стоитъ внѣ сферы ихъ воздѣйствія, онъ дастъ вновь о себѣ знать и перемѣной министровъ возстанавливаетъ нарушенное равновѣсіе между активными силами государства.

Въ Англіи министерство никогда не занимаетъ того положенія, въ которое ставитъ его Констанъ. Опираясь на парламентское большинство, англійскій кабинетъ пріобрѣлъ значительную самостоятельность, онъ сдѣлался центромъ и средоточіемъ всей политической жизни, но эта самостоятельность вовсе не обозначаетъ собою совершеннаго обезличенія монарха. „Король, хотя и не управляетъ страной, замѣчаетъ одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей англійскаго парламентаризма, онъ все-таки имѣетъ долю участія въ контролѣ надъ правительствомъ, долю, смотря по обстоятельствамъ, болѣе или менѣе значительную, но во всякомъ случаѣ весьма существенную“ [4]). А нѣкоторые писатели присваиваютъ королю такое значительное вліяніе, что даже рекомендуютъ ему особую настойчивость въ томъ случаѣ, когда онъ не согласенъ съ мнѣніемъ кабинета. „Король—говоритъ Энсонъ—можетъ объявить своимъ министрамъ, что билль, который они намѣрены внести, не нравится ему и что

---

[1]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. II. S. 73, въ Marquardsen's Handbuch des öff. Rechts, 1906.

[2]) „Die wirkliche Kraft, die das englische Königtum hat, vollzieht sich aber nicht vor der Aussenwelt, sondern gewissermassen hinter den Koulissen“. Hatschek, ibid., 77.

[3]) Constant, op. cit., T. I. 18.

[4]) Сидней Лоу. Государственный строй Англіи. 1908, стр. 224.

онъ не можетъ его поддержать. Если министры будутъ настаивать на немъ, король можетъ удалить ихъ въ отставку и выбрать другихъ въ надеждѣ, что эти послѣдніе будутъ поддержаны со стороны парламента. Онъ аппелируетъ такимъ образомъ на своихъ министровъ къ парламенту. Если парламентъ, склонный принять ту мѣру, о которой идетъ рѣчь, откажетъ въ своемъ довѣріи новымъ министрамъ и оставитъ ихъ въ меньшинствѣ при голосованіи по важнымъ вопросамъ, у короля есть еще одно средство: онъ можетъ распустить парламентъ и аппелировать къ странѣ. Если же и избиратели выберутъ депутатовъ, благопріятно настроенныхъ по отношенію къ тому законопроекту, котораго не одобряетъ корона, то дѣло проиграно окончательно: тогда остается только, по словамъ Маколея, уступить, отречься отъ престола или прибѣгнуть къ оружію" [1]).

Если теорія Констана о бездѣятельномъ положеніи монарха и о перенесеніи всего управленія на отвѣтственныхъ министровъ расходится съ англійской дѣйствительностью, гдѣ кабинетъ является руководителемъ страны, гдѣ онъ стянулъ къ себѣ всю власть, принадлежавшую нѣкогда королю, а потомъ палатѣ общинъ, [2]) то тѣмъ болѣе это приходится сказать о тѣхъ государствахъ, гдѣ монархическій элементъ перевѣшиваетъ, гдѣ народное представительство, будучи однимъ изъ факторовъ политической жизни, лишено еще доминирующаго значенія, какъ, напр., въ отдѣльныхъ нѣмецкихъ монархіяхъ, въ Россіи съ 1906 г. и т. д. Тамъ монарху принадлежитъ значительное вліяніе, тамъ онъ и до сихъ поръ имѣетъ возможность, правда, съ каждымъ днемъ уменьшающуюся, опредѣлять собою направленіе жизни государства, преслѣдовать свою личную политику, не всегда считаясь или, по крайней мѣрѣ, не во всемъ считаясь съ представителями народа.

---

[1]) Anson, Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre, 1903, T. 1. p. 359.—Въ другомъ мѣстѣ я останавливался подробнѣе на роли англійскаго монарха въ государственной жизни, см. мою статью „Къ ученію о парламентаризмѣ" въ Журн. Мин. Юст. 1908, 4, 110—120, а также интересныя замѣчанія у В. Э. Нольде, Корона въ Англіи (Переписка королевы Викторіи), Вѣстникъ Европы, 1909, сент.

[2]) Ср. Сидней Лоу, назв. сочин., 13—14, 47, 50—51.

Правда, и въ этихъ государствахъ министерство, хотя и поставлено въ относительно независимое отъ палатъ положеніе, съ теченіемъ времени, по мѣрѣ роста и расширенія правъ народнаго представительства, все чаще и чаще ощущаетъ потребность съ ними сообразоваться, придерживаться въ большей или меньшей степени тѣхъ взглядовъ, которые въ нихъ господствуютъ. А это въ свою очередь даетъ ему возможность эмансипироваться изъ подъ исключительной зависимости отъ королевской власти. Но королю все же остается тамъ широкій просторъ для проявленія своей самодѣятельности, для проведенія въ жизнь своихъ личныхъ взглядовъ и стремленій.

Да, наконецъ, и принципы конституціонной монархіи вовсе не требуютъ того, чтобы все управленіе сосредоточивалось въ рукахъ министровъ, а монархъ стоялъ бы вдали отъ государственныхъ дѣлъ. Если бы это было такъ, тогда о „монархіи говорить вообще не приходится“, [1]) тогда монархъ, устраненный отъ повседневнаго участія въ государственной жизни, не былъ бы въ состояніи выполнить тѣхъ задачъ, которыя ставитъ ему Констанъ [2]). Вѣдь въ государствѣ, какъ и въ организмѣ, только тѣ органы способны къ жизни, только тѣ изъ нихъ сильны, которые находятся въ постоянномъ движеніи, дѣятельность которыхъ непрерывно поддерживается. И королевская власть Констана, устраненная отъ жизни, пребывая въ состояніи постояннаго покоя и бездѣйствія, постепенно атрофируется и не сможетъ возстановить расшатанныя силы государства [3]).

---

[1]) Frisch, Die Verantwortlichkeit u. s. w. S. 187.

[2]) „Bei logisch richtiger Durchführung dieser Idee—замѣчаетъ по этому поводу Iellinek—kann man nur zu der Auffassung der monarchischen Staatsform als eines Ministerstaates kommen, in welchem ein schattenhaftes Staatsoberhaupt mit dem leeren Titel eines Monarchen aller realen Macht entkleidet dem Namen nach die Spitze des Staates bildet“. См. его Gesetz und Verordnung, S. 391; ср. также M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2 Aufl., Bd. I, S. 510.

[3]) По вопросу о существованіи на-ряду съ властями законодательной, исполнительной и судебной еще особой нейтральной власти въ лицѣ короля и ея функціяхъ Rossi замѣчаетъ, что все дѣло здѣсь сводится къ терминологіи, а больше ни къ чему, см. его Cours de droit constitutionnel, 1867, T. IV, pp. 224—225.—Различныя теоріи о роли ко-

Конституціонный монархъ—активная сила въ государствѣ, но только, въ отличіе отъ абсолютнаго, власти его положены извѣстныя границы, нарушить которыя онъ не можетъ, и въ интересахъ прочности конституціоннаго порядка предписано, какъ мы увидимъ ниже, что только тѣ правительственные акты безотвѣтственнаго монарха юридически дѣйствительны, которые въ то же самое время являются и актами отвѣтственнаго министра [1]). По вопросу же о томъ, какъ велика степень власти и вліянія, предоставленная монарху, а слѣдовательно и зависимость отъ него министерства, нельзя, какъ намъ думается, выставить одной общей теоріи, охватывающей собою всѣ конституціонныя монархіи. Все здѣсь зависитъ отъ соціальныхъ и политическихъ условій жизни того или иного государства: въ однихъ изъ нихъ какъ, напр., въ Англіи, Бельгіи, Италіи и т. д. эта власть и это вліяніе сравнительно не велики; въ другихъ какъ, напр., въ нѣмецкихъ монархіяхъ онѣ могутъ достигать значительныхъ размѣровъ [2]).

роля при парламентарномъ режимѣ приведены у Barthélemy, L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X, 1904, pp. 71 suiv., а также у Michon, Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, 1905, pp. 452 suiv.

[1]) Ср. Seydel, Staatsrechtliche und politsche Abhandlungen. 1902. S. 124.

[2]) О томъ, что только что разсмотрѣнное ученіе является чисто теоретическимъ построеніемъ, вовсе не отвѣчающимъ дѣйствительности, свидѣтельствуетъ попытка португальской конституціи 1826 г. ввести на-ряду съ властями законодательной, исполнительной и судебной еще четвертую власть—уравновѣшивающую (ст. 11) и предоставить ее королю. „Уравновѣшивающая власть, гласитъ ст. 71, ближе опредѣляющая ея роль въ государствѣ, является основой всякой политической организаціи и принадлежитъ исключительно королю, какъ верховному главѣ націи, дабы онъ безпрерывно могъ заботиться о независимости, согласіи и гармоніи остальныхъ властей". Но принципъ этотъ тотчасъ же нарушается: ст. 74 привлекаетъ къ участію въ осуществленіи королемъ принадлежащей ему уравновѣшивающей власти отвѣтственныхъ министровъ, а ст. 75 вновь ставитъ его во главѣ исполнительной власти и подробно перечисляетъ принадлежащія ему здѣсь широкія полномочія. То-же самое можно сказать и о бразильской конституціи 1824 года. О ней см. между прочимъ у Lucz'a, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, 1893, S. 22, пр. 2.

II

Разновидность толкованія англійскаго „the King can do no wrong“ представляетъ собою ученіе, корни котораго можно найти еще у Монтескье. Ученіе это, нашедшее себѣ защитниковъ во второй половинѣ XIX ст. [1]) и отразившееся и на положительномъ законодательствѣ [2]), также отправляется отъ идеи безотвѣтственности монарха и выводитъ отсюда заключеніе, что монархъ не хочетъ неправаго. Если же отъ него исходятъ иногда неправомѣрные акты, вина въ этомъ падаетъ не на него, а на его министровъ (совѣтниковъ), которые и подвергаются за это наказанію [3]). Всякое нарушеніе королемъ закона, всякое его несправедливое дѣяніе является прямымъ слѣдствіемъ дурного совѣта его министровъ, результатомъ несоблюденія ими своихъ обязанностей давать добрые совѣты королю. Въ министрахъ и только въ нихъ однихъ видятъ представители этой теоріи истинныхъ виновниковъ неправомѣрныхъ и несправедливыхъ поступковъ короля и возлагаютъ на нихъ отвѣтственность за послѣдніе [4]).

Не трудно видѣть несостоятельность этого воззрѣнія. Дѣйствительность нерѣдко отклоняется отъ выставленнаго здѣсь положенія „король не хочетъ неправаго“, и исторія хотя бы только одной Англіи—родины этого принципа—представляетъ собою многочисленные примѣры его нарушенія. Теорія эта, поскольку она лишаетъ монарха возможности совершать неправомѣрные и несправедливые поступки, приближается къ ученію Констана. Такъ же, какъ и послѣдній, она буквально понимаетъ англійское „the King

---

[1]) См., напр., Zöpfl. Grundzüge des gemeinen deutschen Staatsrechts. 1863. Bd. II. SS. 419 ff.

[2]) См. введеніе къ закону о министерской отвѣтственности великаго герцогства Гессенскаго 5 іюля 1821 г.: „Da Befehle, welche zu gesetzwidrigen Handlungen oder zur Verletzung Unserer den Ständen gegebenen Zusagen führen könnten, nie von Unserem Willen ausgehen, sondern nur in einem Missverständnisse gegründet sein können, dessen Aufklärung Wir als eine Pflicht Unserer obersten Staatsdiener und Staatsbehörden betrachten...“. См. Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 24, пр. 4.

[3]) Montesquieu. De l'esprit des lois, liv. XI, ch. VI.

[4]) Zöpfl. op. cit., S. 420.

can do no wrong', но только нѣсколько видоизмѣняетъ его и утверждаетъ, что „король не хочетъ неправаго". Неправомѣрныя его дѣянія она приписываетъ всецѣло вліянію министровъ, которые и несутъ за это отвѣтственность.

Король лишается здѣсь всякой самодѣятельности и какъ бы низводится въ положеніе несовершеннолѣтняго, а министры превращаются въ его опекуновъ, обязанныхъ предостерегать его отъ всего худого. И здѣсь все управленіе сосредоточивается въ ихъ рукахъ, такъ какъ по существу дѣла они одни являются авторами правительственныхъ актовъ [1]). Поэтому всѣ замѣчанія, касающіяся неправильности передачи всего управленія министрамъ, вполнѣ примѣнимы и къ этому ученію.

Необходимо лишь отмѣтить, что для обоснованія монархической безотвѣтственности нѣтъ нужды прибѣгать къ фикціямъ, въ силу которыхъ „король не хочетъ или не можетъ поступать неправо", ставить его въ бездѣятельное положеніе, а все управленіе государствомъ передавать министрамъ. Безотвѣтственность монарха, а въ значительной степени и президента республики [2]), обозначаетъ собою ни что иное, какъ невозможность вести противъ него какъ главы государства судебный процессъ, и коренится она скорѣе въ соображеніяхъ политическихъ, въ условіяхъ цѣлости и безопасности государства, ибо объявить монарха отвѣтственнымъ значило бы подвергать постояннымъ колебаніямъ устойчивость государственной жизни и занести революцію въ число средствъ политической борьбы, рекомендуемыхъ конституціей [3]). И если бы всякое нарушеніе королемъ закона являлось только результатомъ неудачныхъ или дурныхъ совѣтовъ его министровъ, то идеальнымъ мо-

---

[1]) Ср. Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 25.

[2]) Такъ французская конституція 1875 г. ограничиваетъ отвѣтственность президента мало вѣроятными случаями государственной измѣны: „Le président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison", гласитъ ст. 6 закона объ организаціи публичныхъ властей 25 февр. 1875 г. и лишаетъ ее почти всякаго практическаго значенія.

[3]) Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. SS. 104 ff. 129 ff. Подробнѣе о безотвѣтственности главы государства см. ниже, гл. 5.

нархомъ былъ бы, по выраженію Фихте младшаго, „пустоголовый король“, ибо онъ отклонялъ бы тогда отъ себя всякое подозрѣніе въ сознательномъ правонарушеніи и передалъ бы все управленіе министрамъ [1]).

III.

Тотъ же принципъ: „the King can do no wrong“ служитъ и для Лоренца Штейна исходной точкой при построеніи имъ королевской власти и власти министровъ въ конституціонномъ государствѣ. Но у Штейна положеніе короля и министровъ можетъ быть понято надлежащимъ образомъ лишь въ связи съ его ученіемъ объ исполнительной власти, которое въ свою очередь составляетъ органическую часть въ его общей концепціи государства. Поэтому изложенію вопроса о положеніи короля и министровъ мы считаемъ необходимымъ предпослать его общія замѣчанія о существѣ государства, оговорившись, что они сдѣланы на основаніи его „Verwaltungslehre“, Bd. I—„Die vollziehende Gewalt“.

Государство, согласно ученію Лоренца Штейна, представляетъ собою высшую форму личности. Оно имѣетъ свое существо и свое основаніе въ самомъ себѣ. Оно такъ же мало можетъ быть доказано, такъ же мало обосновано, какъ и „я“ отдѣльной личности. Оно является тѣмъ властнымъ фактомъ (gewaltige Thatsache), что общеніе людей, возвысившееся до личнаго сознанія, имѣетъ внѣ этого общенія и надъ нимъ свое собственное самостоятельное и самодѣятельное бытіе [2]).

Государство, будучи высшей формой личности, содержитъ въ себѣ всѣ тѣ же личные моменты, которые образуютъ форму и содержаніе отдѣльной личности, но съ тѣмъ, однако, существеннымъ различіемъ, что въ то время какъ въ послѣдней эти личные моменты находятся въ неясномъ и неразвитомъ видѣ, въ зародышевомъ, такъ сказать, состояніи, въ государствѣ они являются въ качествѣ самостоятельныхъ организмовъ, имѣющихъ свою собственную

---

[1]) У Bischof'a, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. 1859. S. 32.

[2]) Lorenz Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl. Th. 1, S. 5.

форму и собственное содержаніе и обладающихъ самостоятельнымъ назначеніемъ для цѣлаго.

Обращаясь къ этимъ отдѣльнымъ моментамъ личности, мы прежде всего должны констатировать, что сущность ея состоитъ въ томъ, что она сама себѣ служитъ основаніемъ. Сознаніе этого, сознаніе самой себя, при помощи котораго она можетъ выдѣлить себя изъ всего внѣ ея существующаго, мы называемъ „я“ личности. Но это „я“ существуетъ не только для себя и черезъ себя; оно существуетъ также и во внѣшнемъ мірѣ, которымъ оно опредѣляется всевозможнымъ образомъ (in tausend Weisen). Поэтому, чтобы сохранить себя самоопредѣляющимся существомъ, личность должна преобразовать это опредѣленіе ея со стороны внѣшняго міра, устранить котораго она не въ силахъ, такимъ образомъ, чтобы оно превратилось въ опредѣленіе „я“ черезъ посредство его самого, имъ самимъ. Этотъ процессъ претворенія внѣшняго опредѣленія во внутреннее мы называемъ самоопредѣленіемъ. Послѣднее проявляется прежде всего въ самомъ „я“ личности, какъ его воля, а затѣмъ переходитъ во внѣшній міръ и осуществляется тамъ въ дѣйствіи, выполняющемъ волю [1]).

Переходя къ государству—высшей формѣ личности, мы наблюдаемъ въ немъ тѣ же самые моменты, но лишь возвысившіеся до самостоятельнаго существованія.

Личное „я“ государства, не обладающее обособленнымъ организмомъ въ отдѣльномъ человѣкѣ, выступаетъ здѣсь въ лицѣ главы государства въ качествѣ самостоятельнаго органа, получающаго свою совершенную форму въ королевствѣ (конституціонной монархіи).

Воля государства отдѣляется и получаетъ свой собственный, для нея созданный, органъ—законодательное собраніе. Проявленіе воли государства, проходящей въ своемъ образованіи самостоятельные моменты обсужденія и рѣшенія, мы называемъ закономъ, самый же процессъ, которымъ образуется воля и изъ котораго она уже выходитъ въ качествѣ самостоятельнаго внѣшняго явленія (закона), мы называемъ законодательствомъ.

---

[1]) L. Stein, ibid., S. 8.

Эта объективировавшаяся въ законѣ воля государства переходитъ затѣмъ въ самостоятельно ей противостоящій внѣшній міръ. И для этого процесса имѣется опредѣленный организмъ, именно организмъ дѣйствія, дѣятельности государства, который мы называемъ организмомъ управленія въ широкомъ смыслѣ слова. Въ немъ, въ этомъ управленіи выступаютъ въ свою очередь два отдѣльныхъ элемента: исполненіе, исполнительная власть—органъ, надѣленный волею и соотвѣтствующей силой, хотящій осуществленія государственной воли, выраженной въ законѣ, а въ случаѣ отсутствія послѣдняго его восполняющій, конкретизирующій, такъ сказать, абстрактную волю государства и управленіе въ собственномъ смыслѣ слова, подъ которымъ разумѣется уже собственно дѣятельность государства во внѣшнемъ мірѣ [1]).

Итакъ, если въ отдѣльной личности между волей и дѣйствіемъ нѣтъ промежуточныхъ инстанцій или, по крайней мѣрѣ, онѣ не достигаютъ до самостоятельнаго явленія, въ государствѣ какъ высшей личности между чисто внутреннимъ актомъ воленія и внѣшнимъ актомъ дѣйствія выступаетъ посредствующій моментъ, возвышающійся до самостоятельнаго бытія, обладающій своимъ особымъ органомъ, *это именно моментъ исполненія, исполнительная власть* [2]). Ученіе Штейна объ исполнительной власти какъ посредницѣ между волей государства и его дѣйствительнымъ состояніемъ, переводящей волю государства въ дѣйствіе, является центральнымъ пунктомъ въ его органическомъ понятіи государства и обусловливаетъ собою интересующій насъ вопросъ о положеніи короля и министровъ въ конституціонномъ государствѣ.

Исполнительная власть, учитъ Штейнъ, какъ и само государство, одинъ изъ моментовъ котораго она представляетъ, проявляется въ двухъ существенно различныхъ формахъ. Подобно тому, какъ государство является личностью, а слѣдовательно и единствомъ, и исполнительная власть характеризуется понятіемъ единства и носитъ, такъ сказать, личный характеръ; тогда она имѣетъ свой органъ

---

[1]) L. Stein, ibid., SS. 8—10.

[2]) L. Stein., ibid., SS. 40—41.

въ лицѣ правительства. Но государство, будучи высшей формой личности, объединяетъ въ себѣ въ то же самое время и свободу, самостоятельную жизнь отдѣльныхъ составляющихъ его индивидовъ, и исполнительная власть проявляется тогда какъ самодѣятельность свободныхъ гражданъ, направленная къ осуществленію государственной идеи и воли и облекающаяся въ форму самоуправленія и союзнаго строя [1]).

Оставляя въ сторонѣ самоуправленіе и союзный строй, разсмотримъ ту форму исполнительной власти, которая, по словамъ Штейна, служитъ органомъ ея личнаго элемента, въ которой послѣдній находитъ свое внѣшнее выраженіе, именно правительство.

Правительство представляетъ собою самостоятельно существующій, обладающій собственнымъ сознаніемъ организмъ исполненія на-ряду и въ противоположность съ организмомъ воли государства, выраженной въ законѣ. Правда, и въ самоуправленіи, и въ союзномъ строѣ проявляется исполненіе, исполнительная власть; но, тѣмъ не менѣе, только правительство служитъ главной формой исполнительной власти, что подтверждается тѣмъ обстоятельствомъ, что только съ появленіемъ самостоятельнаго правительства въ строѣ государства впервые отчетливо и ярко обнаруживается различіе между закономъ (Gesetz) и распоряженіемъ (Verordnung), между законодательной властью и властью исполнительной.

Государство какъ организмъ личности достигаетъ своего наивысшаго развитія только съ выдѣленіемъ правительства въ качествѣ самостоятельнаго фактора государственной жизни. Въ немъ, въ своемъ правительствѣ государство какъ высшая форма личности, какъ моральное цѣлое противостоитъ законодательству, въ которомъ отражаются различныя общественныя движенія, борьба классовыхъ силъ и страстей. Правительство же возвышаетъ государство до самосознанія своего „я“, надѣляетъ его сознаніемъ своего самостоятельнаго существованія, оформляетъ и закрѣпляетъ въ себѣ идею единства личности государства [2]).

---

[1]) L. Stein. ibid., SS. 121—124.

[2]) L. Stein, ibid., SS. 133—135.

Но правительство, такъ понимаемое, въ свою очередь, состоитъ изъ главы государства—короля и собственно правительства, правительства въ узкомъ смыслѣ слова.

Положеніе монарха въ государствѣ Штейнъ обосновываетъ своеобразнымъ комментированіемъ двухъ принциповъ: „король не можетъ совершить неправаго“ и „король безотвѣтственъ“, выработанныхъ англійской конституціонной исторіей, рѣзко обособляя при этомъ чисто личную дѣятельность короля, свободную отъ какого бы то ни было содѣйствія со стороны органовъ государства отъ дѣятельности правительственной.

Король, говоритъ онъ, представляетъ собою главу государства, въ немъ олицетворяется личная государственная воля. Поэтому было бы абсолютной несообразностью, еслибы его дѣянія, которыя являются въ то же самое время и дѣяніями личности государства, противорѣчили этой, въ немъ пребывающей государственной волѣ, другими словами—если бы онъ могъ совершить неправое. Но съ появленіемъ народнаго представительства выступаетъ различіе между закономъ и распоряженіемъ и вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность противорѣчія между ними, а такъ какъ король есть въ одно и то же время и глава законодательной власти, и глава исполнительной власти, ибо всѣ акты въ государствѣ исходятъ отъ его имени, какъ отъ носителя личности государства, то эта возможность угрожаетъ и ему. Парализуется же она тѣмъ обстоятельствомъ, что всѣ тѣ акты главы государства, которые могутъ находиться въ противорѣчіи съ конституціей, скажемъ шире—съ законами, теряютъ характеръ индивидуальной дѣятельности монарха; наоборотъ, всѣ тѣ, которые онъ можетъ совершать лично, всегда и безусловно являются законными.

Итакъ, съ установленіемъ конституціонной монархіи вводится различіе между чисто личной, индивидуальной дѣятельностью монарха и его правительственными актами. Первая обнимаетъ собою всѣ тѣ его дѣянія, которыя не противорѣчатъ и не могутъ противорѣчить конституціи (и законамъ); здѣсь монархъ дѣйствуетъ совершенно самостоятельно, не будучи связанъ содѣйствіемъ другихъ органовъ, здѣсь каждый актъ его обладаетъ силой закона, яв-

ляется всегда правомѣрнымъ: „король не можетъ совершить неправаго“.

Напротивъ, тѣ проявленія воли монарха, которыя могутъ расходиться съ конституціей (и законами), перестаютъ уже быть актами его личной воли. Для своей дѣйствительности они нуждаются тогда въ содѣйствіи правительственныхъ органовъ, которое проявляется обыкновенно въ формѣ контрасигнированія ихъ министрами. Они выступаютъ тогда уже въ качествѣ актовъ этихъ органовъ, которые и несутъ отвѣтственность за ихъ согласованность съ законами: „король безотвѣтственъ“ [1]).

Необходимо отмѣтить, что Штейнъ, проводя различіе между чисто личными актами монарха и его правительственной дѣятельностью. дѣлаетъ это принципіально, воздерживаясь отъ перечисленія тѣхъ объектовъ, которые падаютъ въ ту или другую область.

За выдѣленіемъ изъ правительственной дѣятельности области. предоставленной личному усмотрѣнію короля, гдѣ онъ дѣйствуетъ, не будучи связанъ чѣмъ бы то ни было содѣйствіемъ, остается собственно правительство, правительство въ тѣсномъ смыслѣ слова, представляющее собою особый, самостоятельный организмъ, предназначенный къ тому, чтобы осуществлять волю законодательной власти въ исполнительной дѣятельности государства, вносящій гармонію между волею государства и его дѣйствительными состояніями [2]).

Это правительство, обладающее на-ряду съ законодательствомъ извѣстной самостоятельностью—ибо оно не только содѣйствуетъ проведенію закона въ жизнь, но и замѣняетъ его въ случаѣ его отсутствія, а иногда и пріостанавливаетъ его дѣйствіе—въ свою очередь слагается изъ двухъ составныхъ элементовъ. Оно состоитъ, во-первыхъ, изъ элемента единства, обусловленнаго единствомъ государственной воли; во-вторыхъ, изъ элемента множественности, обусловленнаго безконечнымъ множествомъ и разнообразіемъ задачъ государственнаго управленія. Каждый изъ нихъ пред-

---

[1]) L. Stein, ibid, SS. 135—139, 148 ff.

[2]) L. Stein, ibid, SS. 197—198, 340, 344.

ставленъ соотвѣтствующими органами, а именно: элементъ единства представленъ самостоятельными правительственными органами, министрами (Ministerialsystem), элементъ множественности—подчиненными исполнительными органами или учрежденіями (Behördensystem) [1]).

Мы подошли здѣсь къ основному вопросу въ ученіи Штейна объ исполнительной власти, къ вопросу о положеніи министровъ въ конституціонномъ государствѣ.

Министры, входя въ качествѣ составной части въ понятіе правительства въ узкомъ смыслѣ слова, существенно, однако, отличаются по своимъ функціямъ отъ другой его составной части—исполнительныхъ органовъ и учрежденій. Они представляютъ собою единство государственной воли и вносятъ это единство въ область подчиненнаго имъ управленія, связывая отдѣльныя многочисленныя его отрасли въ одно цѣлое. Дѣятельность ихъ выражается въ формѣ общихъ распоряженій и инструкцій, посредствомъ которыхъ они объединяютъ подвѣдомственное имъ управленіе одной общей идеей, однимъ направленіемъ. Функціи же исполнительныхъ органовъ и учрежденій сводятся къ выполненію этихъ распоряженій и инструкцій сообразно съ условіями фактической обстановки, къ дѣйствительному осуществленію различныхъ задачъ государственнаго управленія и проявляются онѣ всегда въ формѣ опредѣленныхъ, конкретныхъ дѣйствій [2]).

Министры, служа проводниками государственной воли въ подчиненныя имъ области управленія, въ своей совокупности образуютъ одно общее министерство (Gesamtministerium), связанное въ одно цѣлое единствомъ этой государственной воли. Члены его исповѣдуютъ одни и тѣ же политическія убѣжденія, придерживаются одинаковыхъ взглядовъ на различныя явленія государственной жизни. Въ немъ, въ этомъ солидарномъ министерствѣ находитъ свое высшее выраженіе исполнительная власть государства.

Въ самомъ дѣлѣ, если отдѣльный министръ направляетъ дѣятельность подчиненныхъ ему исполнительныхъ

---

[1]) L. Stein, ibid, SS. 247—248.

[2]) L. Stein. ibid, SS. 255—261.

органовъ согласно съ государственной волей, если онъ соединяетъ въ одно цѣлое разрозненныя части подвѣдомственнаго ему управленія, министерство объединяетъ собою дѣятельность отдѣльныхъ министровъ и, являясь носителемъ идеи правительства, служитъ ручательствомъ и гарантіей того, что между волею государства, вырабатываемой законодательнымъ собраніемъ и всѣмъ государственнымъ управленіемъ будетъ существовать полная гармонія—необходимое условіе жизни государства. Это однородное министерство, впервые мыслимое въ условіяхъ жизни конституціоннаго государства, когда народное представительство обособляется въ отдѣльный самостоятельный государственный институтъ, когда собственно правительственная дѣятельность выдѣляется изъ области личной дѣятельности главы государства, представляется логическимъ требованіемъ конституціоннаго государства, существованіе его даетъ возможность говорить о дѣйствительномъ осуществленіи идеи конституціонализма [1]).

Итакъ, министры въ качествѣ носителей исполнительной власти призваны переводить волю государства въ дѣйствіе, призваны реализировать сущность и интересы государства, тотъ „духъ“ его, который находитъ свое выраженіе въ законодательствѣ. Они обладаютъ извѣстной самостоятельностью, безъ которой они не были бы въ состояніи выполнить своей роли въ государствѣ. Сосредоточивая въ своихъ рукахъ всю собственно правительственную дѣятельность и проявляя ее въ формѣ общихъ распоряженій [2]), министры—не только исполнители велѣній закона. Правда, поскольку воля государства выразилась въ законѣ, министры посредствомъ своихъ распоряженій проводятъ ее въ жизнь, создаютъ тѣ условія, при которыхъ она можетъ осуществиться, ибо законъ представляетъ собою лишь абстрактную государственную волю, неспособную самое по себѣ перейти въ дѣйствіе. Тамъ же, гдѣ нѣтъ закона и гдѣ, тѣмъ не менѣе, требуется исполненіе, министры ставятъ свою собственную

---

[1]) L. Stein, ibid. SS. 271-276.

[2]) «Das Verordnungsrecht ist das specifische Recht des Ministerialsystems in der vollziehenden Gewalt.» L. Stein, ibid, S. 301, также 261.

волю на мѣсто закона, ибо источникомъ ихъ дѣятельности служитъ все тоже государство, но только государство не пребывающее, такъ сказать, въ покоѣ, а дѣйствующее, дѣятельное. Изъ сущности его они черпаютъ принципы своего поведенія, то направленіе, въ которомъ должна развиваться дѣйствительная жизнь государства и вносятъ его въ область управленія, придавая ему характеръ единства, планомѣрности. Въ нѣкоторыхъ же особо исключительныхъ случаяхъ они могутъ, побуждаемые къ тому крайней необходимостью (Nothlage), временно пріостановить дѣйствіе того или иного закона въ области, предоставленной ихъ управленію [1]).

Министры, надѣленные такой самостоятельностью, могутъ уклониться въ своей дѣятельности отъ тѣхъ началъ, которыя выражены въ законѣ, могутъ не совсѣмъ вѣрно понять и истолковать государственную волю, а слѣдовательно могутъ внести дисгармонію, вызвать конфликты между законами—волею государства и исполненіемъ этой воли. Но единство государственной жизни требуетъ немедленнаго возстановленія нарушенной гармоніи, и это возстановленіе совершается чрезъ посредство подчиненія правительства законодательству, распоряженія закону не только потому, что законъ представляетъ собою общую и какъ бы высшую волю государства, но, главнымъ образомъ, потому, что онъ есть въ тоже время и свободная государственная воля. Въ ней, въ этой государственной волѣ самоопредѣленіе отдѣльныхъ лицъ претворяется въ государственное самоопредѣленіе благодаря привлеченію къ ея выработкѣ народнаго представительства, она покоится поэтому въ конечномъ результатѣ на моральной свободѣ отдѣльнаго лица и обладаетъ высшей этической цѣнностью по сравненію съ чисто личной государственной волей, которая образуется внѣ участія гражданъ и проявляется въ формѣ распоряженія [2]).

Это подчиненіе правительства законодательству, эта необходимая между ними гармонія достигается посредствомъ установленія отвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ какъ за согласованность ихъ общей

---

[1]) L. Stein, ibid., SS. 301–308.

[2]) L. Stein, ibid., SS. 85–87, 340–341.

дѣятельности, ихъ должностного поведенія съ волею государства, за отсутствіе противорѣчія между существомъ государства и его внѣшнимъ выраженіемъ, такъ и за согласованность ихъ отдѣльныхъ распоряженій съ существующими законами. Отвѣтственность министровъ политическая и судебная является, такимъ образомъ, логическимъ слѣдствіемъ идеи государственнаго единства, необходимымъ условіемъ нормальнаго и успѣшнаго развитія государственной жизни [1]).

Ученіе Штейна о положеніи короля и министровъ въ конституціонномъ государствѣ не осталось безъ вліянія въ позднѣйшей литературѣ государственнаго права. Лишенное той схоластической формы, въ которую оно облечено у своего автора, ученіе это съ нѣкоторыми отступленіями, которыя, однако, не нарушаютъ его основного характера, можно прослѣдить и на соотвѣтствующихъ воззрѣніяхъ проф. А. С. Алексѣева.

Такъ же, какъ и Штейнъ, проф. Алексѣевъ рѣзко разграничиваетъ дѣятельность монарха, „правительственные акты безотвѣтственнаго монарха“ отъ дѣятельности министерства, „правительственныхъ актовъ отвѣтственнаго министерства“. Монарху онъ предоставляетъ ту область правительственной дѣятельности, которая не можетъ быть связана нормами права, надѣляетъ его наравнѣ съ народнымъ представительствомъ „функціями нормирующими, устанавливающими правила и директивы государственной дѣятельности“ [2]). Здѣсь монархъ выступаетъ „въ качествѣ единоличнаго верховнаго органа“, всѣ дѣянія, совершенныя въ этой области, представляютъ собою дѣянія монарха и ничьему контролю и надзору не подлежатъ и по самой своей природѣ подлежать не могутъ, ибо монархъ „призванъ выражать волю государства и совершать всѣ тѣ акты, содержаніе которыхъ не предопредѣлено правилами, установленными этой волей“ [3]). Здѣсь монархъ дѣйствуетъ непосред-

---

[1]) L. Stein, ibid., SS 339—359.

[2]) Проф. А. С. Алексѣевъ. Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. 1907, стр. 14, 47.

[3]) Алексѣевъ, наз. соч., 15, 48. — Такимъ положеніемъ монарха проф. Алексѣевъ обосновываетъ также и его безотвѣтственность. См., ibid., 15—16.

ственно отъ имени государства и, выражая собою волю государства, какъ бы олицетворяетъ его единство.

Выдѣливъ такъ и обособивъ принципіально непосредственную дѣятельность монарха, проф. Алексѣевъ обращается затѣмъ къ подробному ея разсмотрѣнію и исчисляетъ тѣ объекты, которые къ ней относятся. „Отъ монарха—говоритъ онъ—должны исходить всѣ правительственные акты, вызываемые потребностью въ охранѣ тѣхъ неотразимыхъ и безсмѣнныхъ интересовъ, которые стоятъ внѣ борющихся между собою соціальныхъ и политическихъ притязаній и которые должны быть преслѣдуемы во имя безспорныхъ нуждъ государства". Такими интересами онъ считаетъ „интересы безопасности и цѣлости государства и интересъ безпрерывности и согласованности государственной дѣятельности... Вопросы внѣшней политики, насколько съ ними связаны интересы безопасности государства—объявленіе войны, заключеніе мира, главнокомандованіе арміей, съ одной стороны, назначеніе и увольненіе министровъ, созывъ и роспускъ парламента—съ другой, вотъ тотъ кругъ предметовъ, замѣчаетъ проф. Алексѣевъ, которые опредѣляютъ сферу свободной и безотвѣтственной дѣятельности монарха" [1]). Если министры и привлекаются къ содѣйствію монарху при изданіи имъ этихъ актовъ, если они и контрасигнируютъ ихъ, они тѣмъ не менѣе не берутъ на себя отвѣтственности за нихъ передъ парламентомъ. „Скрѣпа министромъ этихъ актовъ удостовѣряетъ лишь ихъ подлинность и ихъ формальную законномѣрность, т. е. ручается за то, что этотъ актъ есть дѣйствительно актъ монарха и что онъ состоялся при соблюденіи требуемыхъ закономъ формъ" [2]).

Всѣ же другіе правительственные акты падаютъ въ область подчиненной правительственной дѣятельности, относятся къ „функціямъ нормированнымъ, осуществляемымъ согласно установленнымъ правиламъ и директивамъ" [3]). Функціи эти переданы особымъ государственнымъ органамъ, которые въ своей совокупности образуютъ отвѣтственное

---

[1]) Алексѣевъ, наз. соч., 47—48.

[2]) Алексѣевъ, наз. соч., 48.

[3]) Алексѣевъ, наз. соч., 14.

правительство, причемъ отвѣтственность его „имѣетъ цѣлью обезпечить согласованность его дѣятельности съ волею государства, насколько эта воля выражена въ общихъ правилахъ (въ законахъ) и въ руководящихъ политическихъ принципахъ“ [1]).

Отдѣливъ область подчиненнаго подзаконнаго управленія отъ области управленія верховнаго и предоставивъ ее правительственной дѣятельности, проф. Алексѣевъ различаетъ въ ней такъ же, какъ и Штейнъ, министровъ отъ подчиненныхъ имъ исполнительныхъ органовъ. Глубокое различіе лежитъ между тѣми и другими. Въ то время какъ исполнительные органы являются должностными лицами, подчиненными служебному праву и дисциплинарной власти своего начальства“, въ то время какъ они лишь исполняютъ распоряженія, исходящія отъ министровъ, министры— „политическіе дѣятели, призванные не только исполнять волю государства, но и сознавать ее и въ это сознаніе вносить пониманіе интересовъ и запросовъ народа. Министры— не чиновники, а выдвинутые общественнымъ довѣріемъ государственные мужи, на которыхъ это довѣріе возложило отвѣтственную задачу быть въ области управленія проводниками народнаго правосознанія и носителями общественныхъ запросовъ“ [2]).

Министры должны быть связаны общимъ политическимъ направленіемъ, должны представлять собою какъ внутреннее, такъ и внѣшнее единство. Они образуютъ всѣ вмѣстѣ одно цѣлое, одно солидарное, гомогенное министерство, которое „является необходимымъ требованіемъ конституціоннаго строя и институтомъ, существованіе котораго проводитъ рѣзкую грань между государствомъ правовымъ и государствомъ абсолютнымъ“ [3]). Причемъ въ этомъ правовомъ государствѣ, заключаетъ проф. Алексѣевъ, „министры перестанутъ играть роль подчиненныхъ монарху агентовъ или слугъ только парламентскаго большинства, а возвысятся на степень самостоятельныхъ органовъ государства и образу-

---

[1]) Алексѣевъ, наз. соч., 15.
[2]) Алексѣевъ, наз. соч., 24.
[3]) Алексѣевъ, наз. соч., 25.

ютъ правительство, которое, идя объ руку съ народнымъ представительствомъ, будетъ чувствовать себя вождемъ и довѣреннымъ народа“ [1]).

Сюда можно отнести также и ученіе нѣкоторыхъ итальянскихъ публицистовъ, какъ-то: Казановы, Пальмы и др., которые изъ всей правительственной дѣятельности монарха выдѣляютъ опредѣленную категорію актовъ въ качествѣ королевской прерогативы, осуществляемой лично королемъ; министры за эти акты не отвѣтственны. Такъ Казанова, усматривая въ королѣ на-ряду съ властями законодательной, исполнительной и судебной особую власть—умѣряющую и придавая такому положенію монарха въ государствѣ рѣшающее значеніе [2]), говоритъ, что „король дѣйствуетъ лично, во-первыхъ, когда онъ осуществляетъ ему принадлежащую умѣряющую власть, т. е. когда онъ назначаетъ министровъ, распускаетъ палату депутатовъ, назначаетъ новыхъ членовъ въ сенатъ, санкціонируетъ законы и примѣняетъ право помилованія; во-вторыхъ, когда онъ созываетъ и распускаетъ парламентъ и командуетъ военными сухопутными и морскими силами. Онъ осуществляетъ тогда конституціонную прерогативу, присущую коронѣ. Министры не отвѣтствуютъ за эти акты; контрасигнированіе ихъ означаетъ ни что иное, какъ удостовѣреніе аутентичности королевской воли“. [3])

Съ другой стороны, продолжаетъ Казанова, рядъ правительственныхъ актовъ, относимыхъ обыкновенно къ функціямъ королевской власти,—актовъ, которые, однако, съ точки зрѣнія идеи конституціонной монархіи вовсе не составляютъ ея существа, долженъ осуществляться при непремѣнномъ содѣйствіи отвѣтственныхъ за нихъ министровъ. Сюда принадлежитъ объявленіе войны, заключеніе трактатовъ мирныхъ, союзническихъ, торговыхъ и другихъ, назначеніе лицъ на административныя и судебныя должности и, наконецъ, изданіе регламентовъ и декретовъ, необходимыхъ для испол-

---

[1]) Алексѣевъ, наз. соч., 43.

[2]) „.....ed egli è in ciò che cosniste la gran differenza tra la monarchia assoluta e la manarchia constituzionale“. Casanova. Del diritto constituzionale, 3 ediz., vol. II, p. 37.

[3]) Casanova, op. cit., pp. 38—39, 344.

ненія закона. При совершеніи этихъ актовъ король нуждается въ обязательномъ участіи министровъ; въ противномъ случаѣ они будутъ ничтожны. Въ сущности говоря, эти дѣянія являются дѣяніями министровъ, они здѣсь совершенно самостоятельны, дѣйствуютъ вполнѣ свободно и по собственному разумѣнію, а не по приказу королевской власти, ибо, давая на нихъ свое согласіе, они вмѣстѣ съ тѣмъ принимаютъ на себя отвѣтственность за нихъ, а „идея козла отпущенія, справедливо заключаетъ нашъ авторъ, не можетъ служить базисомъ свободнаго правительства". [1])

Пальма относитъ къ чисто личной дѣятельности короля „командованіе военными силами, созывъ и роспускъ палатъ, назначеніе министровъ, осуществленіе права помилованія". [2])

Обращаясь къ оцѣнкѣ ученія Лоренца Штейна, считаемъ необходимымъ оговориться, что мы вовсе не имѣемъ въ виду подвергать критическому разсмотрѣнію общую его концепцію государства. Такая задача выходитъ за рамки нашего изслѣдованія. Отмѣтимъ только, что объясненіе государства и его функцій при помощи аналогій съ личностью и составляющими ее элементами едва ли допустимо, такъ какъ такое объясненіе, не достигаетъ той цѣли, съ которой оно примѣняется и не вноситъ ни ясности, ни опредѣленности въ объясняемый предметъ. [3]) Но у Штейна какъ „ученика Гегеля и сторонника философскаго знанія", хотя и проникнутаго въ тоже самое время „сознаніемъ важности пріемовъ опытнаго наблюденія", [4]) личность имѣетъ

---

[1]) Casanova, op. cit., pp. 38—39, 341—345.

[2]) Luigi Palma. Corso di diritto constituzionale, t. II. pp. 454 suiv. Цит. по Bonnefon. Le régime parlementaire sous la restauratin, 1905, p. 28.

[3]) Ср. Ворошиловъ. Критическій обзоръ ученій о раздѣленіи властей. 1872, стр. 419, во Временникѣ Демидовскаго Юридическаго Лицея, кн. 3.—О значеніи органическихъ аналогій въ области изученія государства см., между прочимъ, интересныя замѣчанія у Jellinek'a, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1908, стр. 107 сл.

[4]) Сергѣевичъ, Задача и метода государственныхъ наукъ. 1871, стр. 109.

значеніе не только одной аналогіи, объясняющей явленіе государства. Она служитъ у него какъ бы первообразомъ государства, которое представляетъ собою ни что иное какъ высшую, совершеннѣйшую форму личности. А если такъ, если государство есть личность, оно должно состоять изъ тѣхъ же самыхъ элементовъ, изъ которыхъ слагается и отдѣльная личность, хотя эти элементы и могутъ достигнуть въ немъ какъ въ высшей формѣ личности высшаго, совершеннаго развитія. Новаго же, чего нѣтъ въ отдѣльной личности и что отличало бы государство отъ личности, оно имѣть не можетъ. [1]) И, однако, мы тотчасъ же находимъ у Штейна отступленія отъ этихъ началъ и притомъ по такому вопросу, который является центральнымъ пунктомъ въ его ученіи о государствѣ, именно по вопросу объ исполнительной власти.

Въ самомъ дѣлѣ, государство—учитъ Штейнъ—слагается изъ тѣхъ же элементовъ, что и отдѣльная личность. Оно имѣетъ свое „я"— главу государства, свою волю—законодательство, свое дѣйствіе—управленіе. Но если между волею и дѣйствіемъ отдѣльной личности нѣтъ посредствующихъ инстанцій, между волею и дѣйствіемъ государства Штейнъ усматриваетъ такой моментъ—моментъ исполненія и возводитъ его на степень самостоятельной государственной функціи. Онъ вноситъ, такимъ образомъ, въ понятіе государства новый элементъ, котораго нѣтъ въ отдѣльной личности и который существенно отличаетъ государство отъ личности, лишая почвы ученіе о государствѣ—личности.

Далѣе, этотъ моментъ исполненія, исполнительную власть, выступающую въ качествѣ самостоятельной государственной функціи, Штейнъ облекаетъ въ форму правительства, которому онъ присваиваетъ своеобразное положеніе въ государствѣ, выдвигая основной задачей своего времени созданіе „свободной правительственной дѣятельности на-ряду со свободнымъ законодательствомъ—die freie Verwaltung neben der freien Gesetzgebung." [2])—Что же представляетъ собою это свободное правительство, въ чемъ его сущность, какую роль играетъ оно въ государственной жизни?

---

[1]) Ср. Сергѣевичъ, назв. соч., стр. 119 сл.

[2]) L. Stein. Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl. Th. I, S. 106.

Въ законодательствѣ, какъ мы видѣли, проявляется воля государства, въ немъ государство выступаетъ въ качествѣ хотящей личности, но эта воля, это хотѣніе остаются безъ движенія, не переходятъ въ дѣйствіе. Въ правительствѣ же государство является уже дѣятельной личностью, оно дѣйствуетъ, осуществляетъ свои волевыя состоянія. При этомъ не надо думать, что правительство подчинено законодательству, что оно осуществляетъ только волю, выраженную въ законѣ. Вовсе нѣтъ. Правительство такъ же самостоятельно, какъ и законодательство, импульсы для своей дѣятельности оно получаетъ не отъ законодательства, а черпаетъ ихъ изъ самой идеи государства, руководствуясь его требованіями и цѣлями. Правительство занимаетъ даже какъ бы высшее положеніе по сравненію съ законодательствомъ, ибо послѣднее всегда партійно, всегда носитъ на себѣ слѣды борьбы различныхъ общественныхъ силъ и стремленій, тогда какъ правительство всегда безпартійно, въ немъ сглаживаются всѣ противоположности, оно является носителемъ идеи государства.

При такомъ положеніи законодательства и правительства единое государство разрывается на два совершенно самостоятельныхъ и независимыхъ другъ отъ друга состоянія: одно—волевое, состояніе покоя, другое—состояніе дѣйствія, движенія. Оба эти состоянія могутъ и не совпадать, могутъ расходиться въ томъ отношеніи, что государство дѣйствующее не будетъ соотвѣтствовать государству хотящему, будетъ въ значительной степени отъ него уклоняться. Выходъ изъ созданнаго затрудненія Штейнъ находитъ въ томъ, что сводитъ къ единству оба эти состоянія государства въ лицѣ короля, который является въ одно и тоже время и главой законодательства, и главой исполненія, воплощая въ себѣ личное „я“ государства.

Нечего и говорить, что правительство, такъ понимаемое, облекается властью почти безграничной, освобождающей его отъ всякаго вліянія, отъ всякаго воздѣйствія на него со стороны законодательства. Оно является своего рода государствомъ въ государствѣ. Правда, единство между тѣмъ и другимъ, согласованность правительственной дѣятельности съ дѣятельностью законодательной поддерживается един-

ствомъ власти короля. Но изъ того, что законодательство и исполненіе выражаютъ одинаково волю главы государства, вовсе еще не слѣдуетъ, по совершенно справедливому замѣчанію Ворошилова, чтобы они находились между собой въ полной гармоніи. Король всегда будетъ стоять ближе къ исполненію, потому что такимъ путемъ, путемъ правительственной дѣятельности онъ легче можетъ провести свои взгляды, чѣмъ порядкомъ законодательнымъ, при которомъ ему приходится преодолѣвать болѣе значительныя тренія. [1]) Рушится основное начало конституціонализма, въ силу котораго „король въ совѣтѣ“, примѣняя англійское выраженіе, долженъ быть подчиненъ „королю въ парламентѣ“. У Штейна „король въ совѣтѣ“ не только поставленъ на-ряду „съ королемъ въ парламентѣ“, но и занимаетъ высшее по сравненію съ нимъ положеніе. [2])

Но этимъ Штейнъ не ограничивается. Условія жизни конституціоннаго государства создаютъ предъ нимъ новыя затрудненія, изъ которыхъ онъ выходитъ путемъ новаго усиленія власти короля. Появленіе въ строѣ государства народнаго представительства, обусловившее различіе между закономъ и распоряженіемъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность противорѣчій между ними, возможность, угрожающую и королю въ качествѣ главы и законодательства, и управленія съ одной стороны, безотвѣтственность короля и его правовая непогрѣшимость (the King can do no wrong)—съ другой, побудили Штейна, какъ мы видѣли, расчленить дѣятельность монарха на чисто личную и правительственную. Въ области правительственной, куда Штейнъ относитъ всѣ тѣ акты короля, посредствомъ которыхъ онъ можетъ прійти въ столкновеніе съ законами, монархъ дѣйствуетъ при помощи отвѣтственныхъ органовъ—министровъ. Та же его дѣятельность, гдѣ онъ не можетъ нарушить за-

---

[1]) Ворошиловъ. Критическій обзоръ ученій о раздѣленіи властей, стр. 420 сл. Объ излишне самостоятельномъ положеніи правительства у Штейна говоритъ также и А. Блокъ. Государственная власть въ европейскомъ обществѣ. 1880, стр. 139 сл.

[2]) „Вопросъ объ отношеніи властей—замѣчаетъ Ворошиловъ—сводится у Штейна, главнымъ образомъ, къ бо́льшей самостоятельности исполнительной власти.“ См. назв. соч., стр. 424.

кона, составляетъ его личную, индивидуальную сферу, въ которой онъ дѣйствуетъ совершенно самостоятельно, свободный отъ какого бы то ни было участія другихъ органовъ.

Эта послѣдняя область предоставлена въ его исключительное вѣдѣніе, на его собственное усмотрѣніе; здѣсь онъ выступаетъ единолично, внѣ всякаго контроля со стороны другихъ органовъ, единственно руководимый требованіями государственнаго блага. Причемъ, въ первомъ изданіи своего труда Штейнъ подробно перечисляетъ тѣ объекты, которые сюда относятся, а именно: высшее командованіе войскомъ и распоряженіе всѣмъ тѣмъ, что его касается, помилованіе, назначеніе должностныхъ лицъ и, наконецъ, установленіе исключительнаго положенія, подъ которымъ онъ разумѣетъ право главы государства пріостанавливать дѣйствіе закона, „законъ замѣнять волею исполненія“. [1])

Но уже Самуэли показалъ, что такое расчлененіе дѣятельности монарха вполнѣ произвольно, что и въ области, предоставленной его личному усмотрѣнію, возможны правонарушенія. Король можетъ нарушить законы, если онъ, осуществляя свое право распоряженія всѣмъ тѣмъ, что касается войска, удержитъ солдатъ подъ ружьемъ долѣе установленнаго закономъ срока; если онъ назначитъ на тѣ или иныя должности лицъ, не удовлетворяющихъ требуемымъ въ законѣ условіямъ; если онъ объявитъ исключительное положеніе безъ особенной нужды и тѣмъ приведетъ въ потрясеніе правовой порядокъ страны и т. д. Вообще говоря, воззрѣнія Штейна, несмотря на свою конституціонную внѣшность, таятъ въ себѣ, по его мнѣнію, элементы абсолютизма и нуждаются въ значительныхъ поправкахъ. [2])

Замѣчанія Самуэли не остались безслѣдными для Штейна, [3]) который въ слѣдующемъ изданіи своего труда сдержаннѣе рѣшаетъ вопросъ и ограничивается, какъ было выше замѣчено, только принципіальнымъ выдѣленіемъ и

---

[1]) L. Stein. Verwaltungslehre, I Aufl. Bd. I, SS. 88—89.

[2]) Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie, SS. 17—18.

[3]) См. его Vorrede zur zweiten Auflage, Bd. I. SS XII—XIV.

обоснованіемъ индивидуальной дѣятельности короля, [1]) сознавая въ тоже время всю трудность разграниченія этихъ двухъ областей.

Однако и съ такой постановкой вопроса едва-ли можно согласиться, потому что и въ данномъ случаѣ остается извѣстная область дѣятельности, имѣющая отношеніе къ государству и въ тоже самое время изъятая изъ подъ контроля законодательныхъ учрежденій, свободная отъ участія въ ней отвѣтственныхъ государственныхъ органовъ. Современная конституціонная теорія отказалась отъ мысли видѣть въ монархѣ какую-то особую власть, то умѣряющую дѣйствіе другихъ властей въ государствѣ, приводящую ихъ къ единству, какъ училъ Констанъ, [2]) то обладающую ей лишь одной свойственной сферой дѣятельности, гдѣ она не только не можетъ нарушить закона, но гдѣ, напротивъ, каждое ея проявленіе, по замѣчанію Штейна, обладаетъ силой закона. Конституціонное государство не было бы гарантировано тогда отъ элементовъ произвола и усмотрѣнія, если бы отдѣльныя области государственной дѣятельности были поставлены внѣ всякаго контроля, если бы онѣ зависѣли исключительно отъ личной воли короля. И монархъ, поскольку онъ выступаетъ въ качествѣ органа государства, поскольку онъ проявляетъ государственную дѣятельность—а въ такомъ положеніи рисуетъ его и Штейнъ, усматривая въ немъ носителя идеи личности, личнаго „я“ государства—не можетъ дѣйствовать единолично. Онъ долженъ осуществлять ему принадлежащія функціи при участіи въ нихъ другихъ органовъ, отвѣтственныхъ за согласованность его дѣяній какъ съ законами, такъ и съ тѣми политическими принципами, которые получаютъ свое выраженіе въ законодательныхъ учрежденіяхъ.

---

[1]) Онъ замѣчаетъ тамъ, „dass auch wir in unserer ersten Auflage uns keineswegs uber das wahre Verhältniss klar waren. Daher denn die vielen Unklarheiten und Wiederholungen, die in Beziehung auf die Lehre vom Staatsoberhaupt und den Begriff und Inhalt der Regierung sich dort vorfinden, und die wir offen zu gestehen uns nicht enthalten können“. Die vollziehende Gewalt. 2 Aufl. Th. I, S. 140.

[2]) Ср. С. А. Котляревскій. Конституціонное государство. 1907, стр. 179, 214.

Съ другой стороны, нельзя принять того положенія, въ силу котораго вся правительственная дѣятельность, остающаяся за вычетомъ того, что отнесено къ сферѣ чисто личнаго, индивидуальнаго рѣшенія монарха, должна быть сосредоточена въ рукахъ министровъ, въ которыхъ Штейнъ видитъ истинныхъ носителей исполнительной власти, призванныхъ осуществлять волю государства въ дѣйствіи. Въ этомъ пунктѣ ученіе его приближается ко взглядамъ Констана, хотя оно и построено на совершенно другихъ основаніяхъ.

Выше, излагая теорію Констана о значеніи и роли министровъ въ государствѣ, мы признали ея непріемлемость съ точки зрѣнія принциповъ конституціонной монархіи, которая вовсе не требуетъ передачи всей правительственной власти министрамъ, не эмансипируетъ ихъ дѣятельности отъ вліянія на нее со стороны монарха, оставляя за нимъ лишь право въ нѣкоторыхъ случаяхъ формальнаго согласія. Распоряженія (Verordnungen) могутъ исходить въ ней не только отъ министровъ, какъ учитъ Штейнъ, но и отъ монарха, [1]) который издаетъ ихъ, однако, не самъ лично, а при содѣйствіи другихъ государственныхъ органовъ. И въ конституціонной монархіи управленіе не изолировано отъ монарха, онъ принимаетъ въ немъ то или иное участіе, но только въ условіяхъ, служащихъ достаточной гарантіей его законом'ѣрности.

Министры, продолжаетъ Штейнъ, объединяя своей дѣятельностью различныя отрасли государственнаго управленія, направляютъ его согласно съ указаніями государственной воли, выраженной въ законодательной дѣятельности. Они призваны вносить гармонію между законодательствомъ и управленіемъ, призваны приводить ихъ къ единству и воплощать въ управленіи тотъ „духъ“ государства, который выраженъ въ законодательствѣ.

---

[1]) Въ одномъ изъ своихъ раннихъ произведеній Jellenek, находясь подъ вліяніемъ „монархическаго принципа“, которымъ проникнута современная германская наука государственнаго права (см. слѣд. главу), говоритъ, что монархъ есть субъектъ правительственной власти— „das Subject der staatlichen Verordnungsgewalt.“ См. его Gesetz und Verordnung. 1887, S. 390.

Можно было бы предположить, что Штейнъ склоняется здѣсь къ тому типу конституціоннаго государства, который извѣстенъ подъ именемъ парламентаризма и въ которомъ министры занимаютъ именно такое положеніе, проводя въ своей дѣятельности тѣ директивы, которыя они получаютъ отъ парламента. Но въ тоже время хорошо извѣстно, что Штейнъ горячо возстаетъ противъ такой чрезмѣрной зависимости министровъ отъ народнаго представительства по той разсмотрѣнной уже выше причинѣ, что законодательство всегда партійно, всегда отражаетъ въ себѣ ту борьбу различныхъ силъ и тенденцій, которая наполняетъ собою жизнь общества. И заставить правительство во всемъ повиноваться законодательству, сдѣлать изъ него зависимаго слугу законодательныхъ велѣній значило бы совершенно извратить его значеніе въ государствѣ, извратить ту идею, которая въ немъ олицетворяется. [1]) Ссылаясь на примѣръ Англіи, онъ утверждаетъ даже, что тамъ нѣтъ правительства въ настоящемъ смыслѣ слова, потому что министры во всемъ тамъ зависятъ отъ парламента, потому что они представляютъ собою ни что иное какъ господствующую въ парламентѣ партію. [2])

Напротивъ, министры по теоріи Штейна, обладаютъ значительной самостоятельностью, они должны обладать ею, иначе они не были бы въ состояніи выполнить тѣхъ задачъ, которыя ставитъ предъ ними государство. Правда, осуществляя въ своей дѣятельности волю государства, переводя ее въ дѣйствіе, министры вмѣстѣ съ тѣмъ осуществляютъ и законы, поскольку въ нихъ выразилась эта государственная воля. Но они исполняютъ законы не потому, что послѣдніе служатъ выраженіемъ воли государства, а потому, что воля дѣйствующая, дѣятельная, носителями которой они являются и воля только хотящая—законъ въ данномъ случаѣ совпадаютъ. Они совершенно самостоятельны, незави-

---

[1]) Ср. Б. Н. Чичеринъ. Исторія политическихъ ученій. 1902. Ч. 5. стр. 54, А. Блокъ. Государственная власть въ европейскомъ обществѣ, стр. 135.

[2]) L. Stein, Die vollziehende gewalt, 2 Aufl. Th I, SS. 200 ff. 262 ff. 309 ff., 360 ff.

симы отъ законодательства и поступаютъ такъ или иначе, руководствуясь требованіями и цѣлями государства. Они могутъ поэтому издавать распоряженія, замѣняющія законъ въ случаѣ его отсутствія или же пріостанавливать временно его дѣйствіе. Штейнъ идетъ въ этомъ отношеніи такъ далеко, что ставитъ дѣятельность министровъ наравнѣ съ дѣятельностью законодательной. [1])

Но здѣсь предъ нимъ снова встаетъ затрудненіе, которое ему необходимо преодолѣть. Въ самомъ дѣлѣ, если министры совершенно самостоятельны, если они не зависятъ отъ законодательства, можетъ случиться, что дѣятельность ихъ будетъ находиться въ противорѣчіи съ законодательной дѣятельностью государства, что воля дѣйствующая и воля хотящая будутъ въ дисгармоніи. Что станется тогда съ идеей единства государства, съ идеей единой государственной личности?—И Штейнъ, какъ бы забывая о томъ, что онъ только что указывалъ на партійность законодательства, на его односторонность и выводилъ отсюда требованіе независимости отъ него министровъ, подчиняетъ теперь правительство законодательству, распоряженіе закону. Въ объясненіе такого положенія онъ приводитъ мотивы этическаго свойства, именно высшее моральное значеніе закона въ качествѣ выразителя свободнаго самоопредѣленія отдѣльныхъ лицъ сравнительно съ распоряженіемъ, этимъ чисто личнымъ актомъ государственной воли.

Такъ требованія государственнаго единства заставляютъ его отказаться теперь отъ мысли видѣть въ правительствѣ совершенно независимое отъ законодательной власти учрежденіе, видѣть въ немъ второе законодательство. Задавшись цѣлью создать свободное правительство на-ряду со свободной законодательной дѣятельностью, усматривая въ этомъ основную проблему своего времени, Штейнъ впадаетъ въ нѣкоторыя противорѣчія, наталкивается на постоянныя затрудненія, изъ которыхъ онъ выходитъ въ конечномъ результатѣ такимъ образомъ, что подчиняетъ соз-

---

[1]) „Sie ist, говоритъ онъ объ исполнительной власти, eine zweite Gesetzgebung neben der ersten; sie ist ein zweites Gebiet des selbstthätigen Staatslebens“. L. Stein, op. cit, S. 84.

данное имъ правительство законодательной власти во имя высшихъ началъ свободы, выраженной въ законѣ. Исполнительная власть, выведенная имъ изъ пассивной роли простого исполнителя велѣній закона, надѣленная такой же самостоятельностью, такой же творческой энергіей, какъ и законодательная власть, энергіей, необходимой для выполненія выдвигаемыхъ предъ нею государственной жизнью задачъ, въ концѣ концовъ подчинена законодательной власти, должна сообразоваться съ тѣми указаніями, которыя она находитъ въ законахъ и осуществлять тотъ „духъ“ государства, который въ нихъ выраженъ. [1])

Величайшая заслуга Штейна состоитъ въ томъ, что онъ выдвинулъ и разработалъ вопросъ о правительственной дѣятельности государства и указалъ ея дѣйствительное значеніе въ государственной жизни. Поистинѣ его можно считать творцомъ современной науки объ управленіи.

Но въ своемъ ученіи о правительствѣ въ условіяхъ жизни конституціоннаго режима онъ неправильно истолковалъ роль монарха, находясь, быть можетъ, подъ вліяніемъ того типа конституціонной монархіи, который установился въ его время въ Германіи [2]) и открылъ доступъ въ свое государство началамъ абсолютизма. Въ то же время, руководимый стремленіемъ создать отвѣтственное правительство, онъ вводитъ понятіе правительственной дѣятельности въ узкомъ смыслѣ слова и, изолируя ее отъ всякаго участія въ ней монарха, передаетъ ее въ исключительное завѣдываніе министровъ и ставитъ ихъ въ такое положеніе, которое вовсе не обусловливается требованіями природы конституціонной монархіи. Эти особенности въ ученіи Штейна и лишаютъ насъ возможности видѣть въ немъ надлежащее разрѣшеніе вопроса о положеніи короля и министровъ въ конституціонномъ государствѣ.

---

[1]) См. интересное новѣйшее изслѣдованіе объ исполнительной власти и ея самостоятельныхъ задачахъ Barthélemy. Le role du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. 1907.

[2]) См L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl. Th. I. SS. 203—204, 264, а также указанія Б. Н. Чичерина, Исторія политическихъ ученій, Ч. 5, стр. 55.

Что касается въ частности взглядовъ проф. А. С. Алексѣева, съ ними также едва ли можно согласиться. Проф. Алексѣевъ надѣляетъ монарха въ качествѣ верховнаго органа государства тѣми правительственными функціями, при осуществленіи которыхъ онъ не можетъ быть связанъ правомъ, ибо онъ самъ выступаетъ тогда въ роли правоустановителя, творитъ, такъ сказать, государственную волю, еще не проявившуюся вовнѣ. Оставляя въ сторонѣ вопросъ о томъ, что и сами правоустанавливающіе факторы могутъ быть связаны и связаны въ дѣйствительности правомъ, [1]) мы должны признать, что конструкція монархической власти, имъ предложенная, не соотвѣтствуетъ природѣ современнаго государства, таитъ въ себѣ элементы абсолютизма.

Въ самомъ дѣлѣ, излагая аналогичныя воззрѣнія Лоренца Штейна, мы отмѣтили, что вся правительственная дѣятельность государства должна быть подзаконной, должна развиваться въ соотвѣтствіи съ законами, и никакая часть ея не можетъ быть выдѣлена въ самостоятельное цѣлое и предоставлена личной волѣ монарха, свободной отъ участія въ ней другихъ государственныхъ органовъ. Дѣятельность монарха какъ органа правительственной власти государства характеризуется вовсе не тѣмъ, что онъ можетъ осуществлять лишь тѣ правительственныя функціи, которыя по самой природѣ своей исключаютъ возможность правонарушеній. Всѣ правительственныя функціи государства, въ томъ числѣ, разумѣется, и монарха, какъ одного изъ его органовъ, должны находиться въ матеріальной согласованности съ законами, должны быть съ точки зрѣнія своего содержанія закономѣрными. Но этого мало. Онѣ вмѣстѣ съ тѣмъ должны находиться въ полномъ соотвѣтствіи и съ интересами государства какъ цѣлаго, съ тѣми началами общественнаго самоопредѣленія, которыя находятъ свое выраженіе въ народномъ представительствѣ и господство которыхъ, по словамъ проф. Алексѣева, рѣзко отличаетъ современное правовое государство отъ абсолютнаго государства

[1]) Въ новѣйшемъ своемъ изслѣдованіи проф. Алексѣевъ выдвигаетъ, повидимому, противоположную точку зрѣнія. См. его „Теоретическое обоснованіе доктрины монархическаго принципа“ въ Юридическихъ Запискахъ, 1909, В. I. стр. 1 сл., въ особен. 9—16.

стараго порядка, характеризуемаго властвованіемъ того или иного лица, той или иной группы лицъ [1]).

Если же и различаютъ теперь управленіе верховное отъ управленія подчиненнаго и противопоставляютъ одно другому, то вовсе не въ томъ смыслѣ, что область перваго не можетъ быть матеріально связана законами, что она надзаконна, тогда какъ область управленія подчиненнаго должна находиться въ соотвѣтствіи съ законами. Управленіе верховное означаетъ собою ни что иное, какъ область непосредственной правительственной дѣятельности монарха, управленіе подчиненное—область дѣйствія другихъ органовъ государственной власти [2]). И монархъ, посколько онъ дѣйствуетъ въ качествѣ органа управленія, посколько онъ совершаетъ тѣ или иные правительственные акты, связанъ правомъ не только формально, какъ говоритъ проф. Алексѣевъ, но и матеріально. Онъ выступаетъ тогда не „какъ единоличный верховный органъ, непосредственно выражающій волю государства“ [3]); онъ нуждается тогда въ содѣйствіи другихъ государственныхъ органовъ, отвѣчающихъ за согласованность его актовъ какъ съ законами, такъ и съ интересами и благомъ государства [4]).

Въ противномъ случаѣ, если монархъ будетъ осуществлять ему принадлежащія правительственныя функціи единолично, внѣ всякаго контроля со стороны другихъ органовъ государства, онъ можетъ разойтись съ общественной волей, можетъ нарушить начала общественнаго самоопредѣленія, господствующія въ современномъ государствѣ и рѣзко отличающія его отъ государства стараго порядка и на мѣсто общественнаго властвованія можетъ поставить свое личное господство, свой личный произволъ.

---

[1]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и т. д., 21.

[2]) Аналогичное пониманіе верховнаго и подчиненнаго управленія см. у Лазаревскаго, Лекціи по рус. госуд. праву, 1908, т. I, стр. 166 сл. и Авалова, О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія. Извѣстія С-ПБ. Политехнич. Института. 1908 г. Т. X, В. 1, стр. 22—23.

[3]) Алексѣевъ, назв. соч., 48.

[4]) „Der Monarch—справедливо замѣчаетъ Jellinek—ist auf allen Gebieten staatlicher Tätigkeit im konstitutionellen Staate eingeschränkt und ihm nur eng begrenzten Raum persönlicher, keiner Verantwortlichkeit unterliegender Tätigkeit gegeben“. См. его Allgemeine Staatslehre, 2 Aufl., S. 682.

Обращаясь къ отдѣльнымъ правительственнымъ актамъ, которые проф. Алексѣевъ относитъ къ сферѣ личнаго и безконтрольнаго вѣдѣнія монарха, мы должны признать, что при совершеніи ихъ монархъ не только можетъ разойтись съ общественнымъ самоопредѣленіемъ, не только можетъ повредить интересамъ государства, но въ то же самое время можетъ совершить и дѣянія неправомѣрныя, нарушить законъ.

Въ самомъ дѣлѣ, проф. Алексѣевъ, какъ мы видѣли, включаетъ въ область непосредственной дѣятельности монарха такіе предметы какъ вопросы внѣшней политики, обусловливающіе собой интересы безопасности государства—объявленіе войны, заключеніе мира, главнокомандованіе арміей съ одной стороны, назначеніе и увольненіе министровъ, созывъ и роспускъ парламента—съ другой. Но нельзя отрицать того, что право объявлять войну, которая можетъ нарушить самые жизненные интересы государства, которая ставитъ на карту даже самое существованіе государства, его самостоятельность и независимость, не можетъ и не должно принадлежать одному лишь монарху, внѣ всякаго участія въ немъ другихъ государственныхъ органовъ. Правда, современное положительное право предоставляетъ объявленіе войны и заключеніе мира одному монарху, [1]), но вмѣстѣ съ тѣмъ оно выдвигаетъ необходимость контрасигнированія министрами всѣхъ правительственныхъ актовъ короля, а слѣдовательно привлекаетъ ихъ къ содѣйствію монарху и въ актѣ объявленія имъ войны. Нѣкоторыя же конституціи, какъ, напр., шведская 1809 года, ст. 13, спеціально подчеркиваютъ необходимость для короля раньше, чѣмъ онъ объявитъ войну, испросить мнѣнія министровъ, которые и принимаютъ на себя отвѣтственность за нихъ; лишь тогда только король имѣетъ право принять рѣшеніе, которое онъ считаетъ наиболѣе полезнымъ для государства. [2])

---

[1]) См. прусскую конституцію 1850, ст. 48, бельгійскую 1831, ст. 68, итальянскую 1848, ст. 5, испанскую 1876, ст. 51, греческую 1861, ст. 32 и др.

[2]) Аналогичныя постановленія содержитъ въ себѣ и норвежская конституція 1811 г., ст. 26.—„И этотъ принципъ шведской конституціи, замѣчаетъ Градовскій, на практикѣ существуетъ во всѣхъ другихъ го-

Но этого мало. Монархъ, совершая тѣ или иныя дѣянія, которыя отнесены проф. Алексѣевымъ къ его чисто личной дѣятельности, можетъ не только нанести ущербъ интересамъ и благополучію государства, онъ можетъ также нарушить законъ, когда онъ назначаетъ министрами лицъ, лишенныхъ права на это, исключенныхъ изъ государственной службы вообще или же признанныхъ неспособными впредь занимать министерскій постъ, членовъ царствующаго дома, [1]) иностранцевъ, [2]) когда онъ не созываетъ парламента въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ установлены для этого извѣстные сроки [3]) и т. д.

Вотъ почему мы не можемъ принять того утвержденія проф. Алексѣева, что министръ, скрѣпляя эти акты монарха, отвѣчаетъ не за ихъ матеріальную сторону, т. е. не за согласованность ихъ содержанія съ законами и интересами государства, а лишь за ихъ формальную сторону, за соблюденіе установленныхъ закономъ при совершеніи этихъ актовъ условій [4]). И въ данномъ случаѣ, какъ и во всѣхъ другихъ, министръ, давая свое согласіе на акты монарха, контрасигнируя ихъ, ручается не только за то, что они формально закономѣрны, онъ ручается въ то же самое время и за ихъ матеріальную согласованность съ законами, и за ихъ цѣлесообразность, такъ какъ и при изданіи этихъ актовъ монархомъ возможны какъ правонарушенія, такъ и нанесе-

---

сударствахъ, такъ какъ король дѣйствуетъ всюдѣ черезъ отвѣтственное министерство и, понятно, отвѣтственность за дурно предпринятую или неудачно начатую войну падетъ на министровъ, ибо самъ монархъ является безотвѣтственнымъ". Собраніе сочиненій А. Д. Градовскаго, т. 5, стр. 180.

[1]) См. бельгійскую конституцію 1831, ст. 87, греческую 1864, ст. 77, сербскую 1903, ст. 133 и др.

[2]) См. бельгійскую конст. 1831, ст. 86, норвежскую 1814, ст. 92, румынскую 1866, ст. 97, мексиканскую 1857 г., ст. 87 и др.—См. мою статью „Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ", отд. отт. изъ Ж. М. Ю. 1906, стр. 42—13, а также Лазаревскаго, Лекціи по русскому государ. праву, т. 1, стр. 237—238.

[3]) Принципъ ежегоднаго созыва главой государства парламента провозглашенъ, напр., конституціями итальянской 1848, ст. 9, испанской 1876, ст. 32, португальской 1826, ст. 18, германской 1871 г., ст. 12—13 и др.

[4]) Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и т. д., 48.

ніе вреда и ущерба общественнымъ интересамъ и благополучію государства.

Съ другой стороны, мы не можемъ согласиться съ тѣмъ, чтобы то положеніе, которое отводитъ проф. Алексѣевъ министрамъ въ государствѣ, единственно отвѣчало природѣ конституціонной монархіи, являлось существеннымъ требованіемъ правового государства. Отрицая господствующее въ современной литературѣ воззрѣніе, по которому всѣ конституціонныя монархіи дѣлятся на два типа: дуалистическій и парламентарный—дуалистическая монархія, по его мнѣнію, не представляетъ собою правового государства, такъ какъ она основывается на началѣ личнаго, а не общественнаго господства—и усматривая въ парламентарной монархіи преходящую историческую форму, которая клонится уже къ упадку, по крайней мѣрѣ, на своей родинѣ, онъ высказывается за новое политическое образованіе, которое одно только реализируетъ идею правового государства. Это именно конституціонно-демократическая монархія, гдѣ министры, переставъ быть подчиненными монарху агентами или слугами только парламентскаго большинства, возвышаются на степень самостоятельныхъ государственныхъ органовъ, чувствующихъ себя довѣренными народа и являющихся въ области управленія проводниками его правосознанія, его общественныхъ запросовъ [1]).

Ниже мы надѣемся показать, что и дуалистическая монархія есть государство правовое, въ которомъ не личная воля главы государства или, по крайней мѣрѣ, не одна его личная воля опредѣляетъ направленіе правительственной дѣятельности. И въ этомъ государствѣ монархъ не можетъ выбирать министровъ по собственному усмотрѣнію, не считаясь съ настроеніемъ парламента и не принимая во вниманіе общественнаго мнѣнія страны. Онъ долженъ учитывать этотъ важный политическій факторъ—общественное самоопредѣленіе, что признаетъ и проф. Алексѣевъ [2]), хотя оно и не играетъ здѣсь той роли, не имѣетъ того значенія, что въ государствахъ парламентарныхъ.

---

[1]) Алексѣевъ, назв. соч., въ особен. стр. 36—43.

[2]) Алексѣевъ, назв. соч., стр. 32—33, 38—39.

Что же касается того положенія, въ которомъ проф. Алексѣевъ рисуетъ министровъ въ государствѣ, необходимо отмѣтить, что оно отвѣчаетъ лишь англійскому политическому режиму, точнѣе—новѣйшей фазѣ въ его развитіи [1]). Уже давно политическіе изслѣдователи и наблюдатели англійскаго парламентаризма—Мэнъ, Брайсъ, Дайси, Энсонъ и др. высказали мысль, что кабинетъ тамъ постепенно стянулъ къ себѣ ту власть, которая нѣкогда принадлежала парламенту. Но съ особенной яркостью мысль эта была развита въ недавнее время Сиднеемъ Лоу. „Главное измѣненіе, происшедшее послѣ 1832 г., замѣчаетъ онъ, заключалось въ передвиженіи государственной власти отъ парламента къ кабинету, причемъ кабинетъ сдѣлался отвѣтственнымъ въ бо́льшей степени передъ самими избирателями, чѣмъ передъ избранными ими представителями“ [2]). Онъ подробно останавливается далѣе на той роли, какую играетъ въ англійской политической жизни кабинетъ, на все уменьшающемся значеніи парламента и все растущемъ въ противовѣсъ этому вліяніи избирателей и указываетъ на ту непосредственную связь, которая устанавливается въ Англіи между кабинетомъ и народомъ въ лицѣ его политически полноправныхъ гражданъ [3]).

Но если кабинетъ въ Англіи является теперь центромъ и средоточіемъ всей ея политической жизни, далеко нельзя сказать того же самаго относительно другихъ странъ, и возрѣнія проф. Алексѣева вѣрныя и глубокія, поскольку они касаются современной Англіи, скажемъ шире—съ точки зрѣнія эволюціи государства, не объясняютъ и не могутъ объяснить положенія министровъ въ другихъ конституціонныхъ государствахъ [4]).

Въ заключеніе, по поводу взгляда Казановы, Пальмы и др. на положеніе короля и министровъ въ государствѣ, не входя въ его оцѣнку по существу—мы въ достаточной

---

[1]) Ср. П. И. Новгородцевъ, Кризисъ современнаго правосознанія, 1909, стр. 168—169.

[2]) Сидней Лоу, Государственный строй Англіи, 1908, стр. 47.

[3]) С. Лоу, назв. соч., въ особен. гл. IV—VI; ср. также Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906, SS. 48 ff

[4]) Ср. А. А. Жилинъ. Отвѣтственность министровъ. 1909, стр. 39.

степени показали уже, думается намъ, непримѣнимость съ точки зрѣнія принциповъ конституціоннаго государства аналогичныхъ воззрѣній Штейна и проф. Алексѣева—скажемъ вмѣстѣ съ С. А. Котляревскимъ, что взглядъ этотъ не подходитъ даже къ такому государству какъ Пруссія, гдѣ столь сильна еще монархическая власть; что же касается Италіи, онъ тамъ былъ единодушно отвергнутъ [1]).

---

[1]) С. А. Котляревскій. Конституціонное государство. 1907, стр. 214; ср. также Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. 1892, T. I, pp. 292 suiv.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Ученіе о министерской власти сторонниковъ монархическаго принципа.

I.

Другое, противоположное направленіе отправляется, главнымъ образомъ, отъ нѣмецкой политической жизни и всецѣло покоится на началахъ такъ называемаго монархическаго суверенитета, которыми проникнута въ большей или меньшей степени вся современная нѣмецкая наука государственнаго права.

Принципъ монархическаго суверенитета или иначе—монархическій принципъ обязанъ своимъ происхожденіемъ Франціи, именно эпохѣ реставраціи, и впервые проведенъ былъ въ хартіи Людовика XVIII [1]). Еще въ своей деклараціи изъ Сентъ-Уана 2 мая 1814 года [2]) король изложилъ основныя начала будущей конституціи, которую онъ намѣревался представить сенату и законодательному корпусу и которая была имъ октропирована 4 іюня того же года [3]). Во введеніи къ ней онъ заявляетъ, что, „будучи вновь призваннымъ божественнымъ Провидѣніемъ въ наше королевство послѣ долгаго отсутствія," онъ всегда полагалъ, что „вся публичная власть (l'autorité tout entière) во Франціи сосредоточивается въ лицѣ короля, но что осуществленіе ея можетъ видоизмѣняться сообразно съ условіями времени", что „признавая необходимымъ свободную и монархическую конституцію, единственно отвѣчающую ожиданіямъ просвѣщен-

[1]) См. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1908 г., стр. 343 и 386 сл., а также А. С. Алексѣевъ. Монархическій принципъ въ конституціонномъ государствѣ, въ Юридическихъ Запискахъ, 1908, В. 2, стр. 213 сл.

[2]) См. Duguit et Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, 1908, p. 182.

[3]) Duguit et Monnier, ibid., pp. 183 suiv.

ной Европы, мы въ то же время должны напомнить, что считаемъ нашей первой обязанностью по отношенію къ нашему народу сохраненіе въ его же собственномъ интересѣ правъ и прерогативъ нашей короны". Онъ говоритъ тамъ далѣе, что „въ славныхъ памятникахъ прошедшихъ вѣковъ" онъ заимствовалъ принципы, которые положены имъ въ основу конституціонной хартіи, предназначенной „возстановить цѣпь временъ, прерванную пагубными заблужденіями, причинившими столько бѣдствій отечеству за время нашего отсутствія". Признавая себя носителемъ всей полноты государственной власти, онъ призываетъ народное представительство „вполнѣ добровольно и посредствомъ свободнаго осуществленія нашей королевской власти" къ участію въ функціяхъ этой власти и октропруетъ своему народу конституціонную хартію.

Хартія 1814 года представляетъ собою прямую противоположность конституціи 1791 года, основывающейся на демократическомъ принципѣ, на принципѣ народнаго суверенитета. Въ самомъ дѣлѣ, если конституція 1791 года говоритъ, что суверенитетъ принадлежитъ народу, который признается единственнымъ источникомъ, откуда берутъ свое начало всѣ власти въ государствѣ [1]), если она делегируетъ королю лишь исполнительную власть, предоставляя ему по отношенію къ власти законодательной, переданной національному законодательному собранію, право относительнаго veto [2]), если она, наконецъ, вручаетъ судебную власть судьямъ, избраннымъ на срокъ народомъ [3]), хартія 1814 года отправляется отъ монархическаго принципа, сосредоточивающаго всю государственную власть въ рукахъ монарха. Призванные на тронъ Бурбоны разсматриваютъ свои полномочія какъ переданныя имъ непосредственно отъ королей старой Франціи, и конституціонная хартія является ничѣмъ инымъ, какъ актомъ добровольнаго пожалованія съ ихъ стороны, „самоограниченіемъ бывшаго до тѣхъ поръ абсолютнымъ монарха" [4]). Но

[1]) Constitution du 3 septembre 1791, tit. III, art. 1 и 2.

[2]) Ibid., tit. III, art. 3 и 4, а также tit. III, ch. III, sect. III, art. 1 и 2.

[3]) Ibid., tit. III, art. 5.

[4]) Anschütz. Deutsches Staatsrecht, въ Holtzendorff—Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, 1904. Bd. II, S. 489.

и при ней король продолжаетъ оставаться единственнымъ носителемъ всей государственной власти, лишь ограниченнымъ въ ея осуществленіи участіемъ народнаго представительства. Онъ—верховный глава государства [1]), ему одному принадлежитъ исполнительная власть [2]), онъ осуществляетъ законодательную власть совмѣстно съ палатой перовъ и палатой депутатовъ [3]), отъ него только исходитъ законодательная инициатива [4]), правосудіе отправляется отъ его имени судьями, которыхъ онъ самъ назначаетъ [5]) и т. д.

Впервые въ конституціонной практикѣ была выдвинута и юридически закрѣплена формула, примиряющая принципъ концентраціи всей государственной власти въ рукахъ монарха, принципъ, унаслѣдованный отъ прошлаго и требованіе допущенія народныхъ представителей къ участію въ осуществленіи функцій этой власти. Хартія 1814 года, усвоившая ее, сыграла, какъ извѣстно, большую роль въ дѣлѣ конституціоннаго развитія Европы и въ частности Германіи. Подъ ея непосредственнымъ вліяніемъ отдѣльныя нѣмецкія государства переходятъ къ конституціонному режиму, усваивая его въ той окраскѣ, какую онъ получилъ во Франціи въ эпоху реставраціи [6]).

Конституціонный вопросъ въ Германіи, если мы оставимъ въ сторонѣ конституціи государствъ, входившихъ въ составъ Рейнскаго союза, проникшія на нѣмецкую почву

---

[1]) Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, art. 11.

[2]) Ibid., art 13.

[3]) Ibid, art. 15.

[4]) Ibid., art. 16.

[5]) Ibid., art. 57.—Интересныя замѣчанія о роли, выпавшей на долю Бурбоновъ въ эпоху реставраціи, а также о положеніи короля, созданномъ хартіей, см. у Barthélemy, L'Introduction du régime parlementaire en France, 1904, pp. 7 suiv.—

О политическихъ принципахъ Людовика XVIII, а также о томъ положеніи, которое онъ занялъ въ эпоху, непосредственно предшествовавшую появленію хартіи см. Bonnefon, Le régime parlementaire sous la restauration, 1905, pp. 68—77.

[6]) Ср. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6 Aufl., S. 137, Anschütz, op. cit., 190 ff., Jellinek, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1908, стр. 388 и др.

вмѣстѣ съ французскимъ вліяніемъ [1]), получилъ оффиціальное признаніе на Вѣнскомъ конгрессѣ. Правда, нѣмецкіе союзные акты, явившіеся результатомъ его совѣщаній, удѣляютъ очень мало вниманія внутреннему устройству отдѣльныхъ государствъ [2]). Но въ проектахъ союзной организаціи Германіи, представленныхъ особому комитету конгресса, вѣдавшему нѣмецкія дѣла, конституціонное преобразованіе союзныхъ государствъ занимаетъ далеко не послѣднее мѣсто. Пруссія, Ганноверъ, Баденъ, отчасти Австрія, а также мелкіе суверенные князья и города настойчиво заявляютъ о необходимости введенія конституціи и устанавливаютъ въ то же самое время минимумъ сословныхъ правъ, опредѣляя его какъ содѣйствіе монарху при выполненіи имъ законодательныхъ функцій, участіе въ финансовомъ хозяйствѣ страны, согласіе на взиманіе налоговъ и контроль надъ управленіемъ посредствомъ права жалобъ на замѣченные недостатки и злоупотребленія въ немъ [3]).

Конституціонныя идеи, включенныя въ тотъ комплексъ сословныхъ правъ, который былъ выставленъ участниками конгресса, осуществились въ цѣломъ рядѣ конституцій, возникшихъ на основаніи ст. 13 союзныхъ актовъ, обѣщавшей конституціонное устройство отдѣльнымъ государствамъ. Конституціи эти, въ особенности въ южной Германіи, вызванныя къ жизни требованіями времени, именно необходимостью укрѣпить и урегулировать внутренній порядокъ во вновь

---

[1]) Конституціи эти были созданы по образцу „мнимыхъ конституцій“ (Scheinconstitutionalismus) Наполеона; см., напр., конституціи королевства Вестфаліи 1807 г., Pölitz, Europäische Verfassungen, I, 1, 38, королевства Баваріи 1808 г., ibid., I, 1, 96 и др.

[2]) Въ нихъ имѣется всего лишь одна статья, именно 13, гласящая: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden“. Deutsche Bundesacte vom 8 Iuni 1815, см. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze, SS 3 ff.

[3]) Klüber. Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Congresses. 1816. SS. 214 ff.—Отдѣльные проекты, какъ то: Гарденберга, Пруссіи, Австріи и др., а также исторію конституціоннаго вопроса см. Schmidt, Geschichte der deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege und des Wiener Kongresses, 1890, SS. 173 ff., 209 ff, 393 ff 444 ff., H. Schulze. Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 1867, SS. 297—301, Hubrich. Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen, 1905, SS. 67 ff. и др.

созданныхъ или значительно преобразованныхъ подъ вліяніемъ событій начала XIX столѣтія государствахъ, носятъ на себѣ явные слѣды хартіи 1814 года. Проведенный въ ней монархическій принципъ какъ нельзя лучше отвѣчалъ нѣмецкой политической жизни, представлялъ собою какъ бы естественную ступень перехода отъ абсолютнаго режима къ конституціонализму. Такъ баварская конституція 1818 года въ тит. II, § 1 заявляетъ, что „король есть верховный глава государства, соединяетъ въ своемъ лицѣ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ихъ согласно даннымъ имъ и установленнымъ въ настоящей конституціи постановленіямъ“[1]). То же сосредоточеніе всей верховной власти въ рукахъ монарха, переданное почти въ тождественныхъ выраженіяхъ, мы находимъ въ конституціяхъ Бадена 1818 г., § 5 [2]), Вюртемберга 1819 г., гл. 2. § 4 [3]), Гессена 1820 г., § 4 [4]) и др.

Дальнѣйшее обоснованіе и укрѣпленіе монархическій принципъ получилъ въ дѣятельности нѣмецкаго союза, вообще говоря, враждебно настроеннаго къ конституціонному движенію въ Германіи и ставившаго всевозможныя преграды его развитію. Уже на конференціи въ Карлсбадѣ 1819 года, въ которой приняли участіе лишь нѣкоторыя правительства нѣмецкихъ государствъ, ясно сказалось это направленіе политики союза, получившее оффиціальное признаніе на конференціи въ Вѣнѣ 1819—1820 гг. Ст. 57 вѣнскихъ заключительныхъ актовъ такъ формулируетъ это основное начало нѣмецкой государственности: „Такъ какъ нѣмецкій союзъ, за исключеніемъ вольныхъ городовъ, состоитъ изъ суверенныхъ князей, то соотвѣтственно установленному этимъ обстоятельствомъ принципу вся государственная власть остается соединенной въ лицѣ главы государства, и суверенъ можетъ быть связанъ въ силу конституціи содѣйствіемъ сословій лишь въ осуществленіи нѣкоторыхъ опредѣленныхъ правъ“, а ст. 55 предоставляетъ суверенным монархамъ „урегулировать этотъ вопросъ внутренней жизни государства, т. е. введеніе конституціи подъ тѣмъ условіемъ,

[1]) Zachariä. Die deutschen Verfassungsgesetze, 105 ff.
[2]) Zachariä, ibid., 331.
[3]) Zachariä, ibid., 295.
[4]) Zachariä, ibid., 101.

чтобы имп были приняты во вниманіе какъ закономъ установленныя сословныя права (ständische Rechte), такъ и существующія въ данное время отношенія“ [1]). По словамъ Шульце существуетъ большое различіе между Вѣнскимъ конгрессомъ 1815 г. и конференціей 1820 г.: „въ то время какъ въ 1815 году Пруссія, Ганноверъ, мелкія государства и др. выдвинули минимумъ сословныхъ правъ (Rechte des Landstände), который долженъ былъ быть поставленъ подъ защиту союза, въ 1820 г. былъ установленъ максимумъ, въ предѣлахъ котораго должно было оставаться каждое государство“ [2]).

Затѣмъ нѣмецкій союзъ въ цѣломъ рядѣ постановленій развиваетъ этотъ принципъ, установленный на Вѣнской конференціи 1820 года и въ то же самое время стремится задержать конституціонное движеніе въ Германіи. На основаніи этихъ постановленій монархическій принципъ долженъ былъ оставаться неприкосновеннымъ при осуществленіи сословіями имъ принадлежащихъ по конституціи правъ [3]). Нѣмецкимъ монархамъ вмѣнено было въ обязанность отклонять всякія петиціи сословій, находящіяся въ противорѣчіи съ этимъ принципомъ [4]). Союзныя правительства обязаны были наблюдать за тѣмъ, чтобы дѣйствующія у нихъ государственныя учрежденія и законы не расходились бы съ основными положеніями союза; въ противномъ случаѣ они тотчасъ же были обязаны возстановить нарушенное между ними согласіе [5]). Свобода печати, союзовъ была поставлена въ стѣснительныя условія [6]) и т. д. и т. д.

Но постановленія эти не могли, конечно, остановить конституціоннаго движенія въ Германіи. Временно имп задержанное, оно вновь проявляется подъ вліяніемъ іюльской революціи во Франціи 1830 года, охватывая собою на этотъ разъ оставшіяся внѣ конституціоннаго преобразованія нѣмецкія государства за исключеніемъ двухъ большихъ державъ Пруссіи и Австріи.

---

[1]) Wiener. Schlussacte von 1820, см. Zacharia, ibid., 15 ff.
[2]) H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 309 – 310.
[3]) Bundesbeschluss vom 16 Aug. 1824, см. Zachariä, ibid., 30.
[4]) Bundesbeschluss vom 28 Iuni 1832, ibid., 31.
[5]) Bundesbeschluss vom 23 Aug. 1851, ibid., 48.
[6]) Bundesbeschlüsse vom 6 und 13 Iuli 1851, ibid., 51 и 57.

Возникшія тогда конституціи или преобразованныя въ тѣхъ государствахъ, гдѣ онѣ были усвоены раньше, подобно конституціямъ предшествующей эпохи, всецѣло покоются на монархическомъ принципѣ. Онѣ остались чуждыми отвлеченныхъ принциповъ договорной теоріи, народнаго суверенитета, раздѣленія властей Монтескье и т. д. [1]). „Суверенный монархъ въ качествѣ верховнаго главы государства соединяетъ въ себѣ всю нераздѣльную государственную власть и осуществляетъ ее указаннымъ въ конституціи путемъ“ гласитъ § 3 конституціи Брауншвейга 1832 года [2]). Сюда же можно отнести конституціи Саксенъ-Мейнингена 1829 г., § 3 [3]), Саксенъ-Альтенбурга 1831 г., § 4 [4]), Саксоніи 1831 г., § 4 [5]), Кургессена 1831 г., § 10, [6]) Ганновера 1833 г., § 6 [7]) и др.

Наконецъ, событія 1848 года разрушили послѣднюю твердыню нѣмецкаго абсолютнаго режима. Правда, въ Германіи „революція остановилась передъ тропомъ“ [8]), нигдѣ она не сопровождалась тамъ насильственными переворотами, но, съ другой стороны, не оставалось больше ни одного государства, исключая, впрочемъ, Мекленбургъ, сохранившій старо-сословное устройство, которое продолжало бы жить въ условіяхъ стараго порядка. Съ 1850 года и Пруссія вступила въ число конституціонныхъ государствъ, введя у себя конституцію, нѣсколько отличавшуюся по формѣ отъ предшествовавшихъ ей конституцій другихъ государствъ.

Прусская конституція 1850 года была создана подъ несомнѣннымъ вліяніемъ бельгійской, принятой національнымъ конгрессомъ въ 1831 году, хотя въ то же самое время она существенно отъ нея отличается. Въ ней нѣтъ характерныхъ для бельгійской конституціи ст. 25, въ силу которой „всѣ власти исходятъ отъ народа“ и ст. 78, предоставляю-

---

[1]) Ср. H Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 351—352.
[2]) Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze. 695.
[3]) Zachariä, ibid., 536.
[4]) Zacharia, ibid., 574.
[5]) Zachariä, ibid., 159.
[6]) Pölitz, Europäische Verfassungen, I, 1, 613.
[7]) Pölitz, ibid., III, 571.
[8]) H. Schulze, op. cit., 356.

щей королю лишь „тѣ полномочія, которыя принадлежатъ ему согласно конституціи и законамъ, изданнымъ въ силу той же конституціи“ [1]). Но въ ней нѣтъ также и статьи, которая ясно и категорически формулировала бы сосредоточеніе всей государственной власти въ лицѣ монарха.

И тѣмъ не менѣе прусская конституція въ противоположность бельгійской, обязанной своимъ происхожденіемъ революціи и основанной на демократическихъ началахъ, всецѣло проникнута монархическимъ принципомъ. По мнѣнію нѣмецкихъ государствовѣдовъ не было даже необходимости заносить его въ конституцію, такъ какъ принципъ этотъ былъ общепризнанъ и нашелъ свое выраженіе еще въ прусскомъ земскомъ правѣ, II, 13, § 1: „всѣ права и обязанности государства по отношенію къ гражданамъ объединяются въ лицѣ верховнаго главы его“, т. е. монарха. Переходъ же къ конституціонализму не былъ въ Пруссіи, какъ и вообще въ Германіи, полнымъ разрывомъ съ прошлымъ и созданіемъ на развалинахъ этого прошлаго совершенно новаго порядка. Онъ обозначалъ собою скорѣе дальнѣйшее развитіе, преобразованіе существовавшихъ тамъ государственно-правовыхъ отношеній, и прусскій король, сосредоточивая въ своихъ рукахъ и при конституціи всю государственную власть, лишь ограниченъ при ея осуществленіи участіемъ другихъ, установленныхъ въ конституціи, органовъ [2]).

---

[1]) Constitution belge 1831, art. 25 и 78.

[2]) См. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 5 Aufl. Bd. I. 7 ff., 204 ff. H. Schulze, Das preussische Staatsrecht, Bd. I, 159 ff., Bornhak, Preussisches Staatsrecht, 1888, Bd. I, 127 ff, G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6 Aufl, 215, Anschütz, Deutsches Staatsrecht, въ Holtzendorff—Kohler's Encyklopadie der Rechtswissenschaft, 1901, Bd. II, 189, 566, его же, Die gegenwartigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt u. s. w., 2 Aufl., 2 ff. Hubrich, Deutsches Fürstentum und deutsches Verfassungswesen, 1905, 147 и др.

См. интересныя пренія по вопросу о необходимости регламентировать полномочія прусскаго короля при ревизіи конституціи 5 дек. 1848 г. во второй палатѣ ландтага въ 1819 году, Arndt, Die Verfassungs—Urkunde für den preus. Staat, 1907, Einleitung, 40 ff.—„Я хотѣлъ бы указать на существенное различіе—говорилъ тамъ же Бисмаркъ—между нашей прусской конституціей и послужившими ей образцомъ конституціями бельгійской и французской. У насъ уже издавна существуетъ самостоятельная королевская власть, которая, правда, въ теченіе по-

Во второй половинѣ XIX ст. нѣмецкая государственная жизнь сдѣлала дальнѣйшіе и значительные шаги по пути конституціоннаго развитія, но и теперь еще монархическій принципъ, по словамъ германскихъ ученыхъ, представляетъ собою фундаментъ, на которомъ выстроено зданіе нѣмецкой государственности Теперь только политическая сторона его, сыгравшая такую роль въ эпоху существованія нѣмецкаго союза, когда онъ былъ выдвинутъ въ качествѣ барьера противъ конституціонализма, оставлена наукой. [1]).

Современные изслѣдователи подходятъ къ нему исключительно съ государственно-правовой точки зрѣнія, выясняютъ юридическую природу этого принципа и усматриваютъ сущность ея въ томъ, что сосредоточиваютъ всю государственную власть въ лицѣ монарха, признаютъ въ немъ единственнаго носителя всей ея полноты (quoad jus). Какъ и прежде, до введенія конституціоннаго режима, такъ и теперь монархъ, концентрируя въ своихъ рукахъ всю государственную власть, продолжаетъ оставаться источникомъ власти всѣхъ другихъ учрежденій и лицъ въ государствѣ, источникомъ. откуда они черпаютъ свои полномочія. Его же собственная власть основывается не на конституціи, которая имъ самимъ октроируется, выводится не изъ какого-либо правового титула: онъ господствуетъ, по словамъ Зейделя, въ силу собственной власти [2]).

слѣднихъ лѣтъ передала значительную часть своихъ правъ народному представительству, но сдѣлала это совершенно добровольно, по собственному желанію. Пруссія всегда была въ силахъ, если бы только пожелало правительство ея короля, воспротивиться этому движенію, идущему изъ Франціи... Наша королевская власть отличается отъ королевской власти Англіи, Франціи и Бельгіи, главнымъ образомъ, въ томъ отношеніи, что тамъ корона передана кровавыми руками революціи царствующей династіи на тѣхъ условіяхъ, какія она, т. е. революція нашла необходимымъ выставить". Arndt, op. cit., 176.

[1]) Краснорѣчивую защиту монархическаго принципа съ политической точки зрѣнія см. у Stahl'я, Das monarchische Princip, въ его Philosophie des Rechts, 1878, II, 2, SS. 372 ff., въ особен. 383 ff., 393 ff., 401 ff., 413 и т. д

[2]) M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2 Aufl., Bd. I, S. 170.—„Alle seine Befugnisse, говоритъ G. Meyer, stehen ihm als eigenes Recht zu". См. его Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, SS. 244—245.—„Gegen die oft wiederholte Wendung von dem „eigenen" Recht der Krone, поясняетъ

Такое положеніе монарха въ государствѣ находитъ свое объясненіе, по словамъ тѣхъ же ученыхъ, въ томъ, что установленіе конституціоннаго строя въ Германіи вовсе не означало коренного измѣненія существовавшаго въ ней до тѣхъ поръ государственнаго порядка и введенія новаго, основаннаго на началахъ, совершенно ей чуждыхъ; это было скорѣе дальнѣйшее развитіе, преобразованіе ея исконныхъ государственно-правовыхъ принциповъ, это была „реформа, а не революція“ [1]). „Направленіе прусскаго государственнаго корабля въ конституціонный фарватеръ, говоритъ Губрихъ, послѣдовало со стороны правительства въ Пруссіи при самомъ тщательномъ сохраненіи непрерывности ея правового развитія“ [2]). И эти слова, сказанныя по отношенію къ Пруссіи, можно примѣнить ко всѣмъ нѣмецкимъ государствамъ, изъ которыхъ ни одно при переходѣ къ конституціонному режиму „не предприняло совершенно новаго перераспредѣленія властей и не предоставило монарху только опредѣленныхъ полномочій, въ особенности исполнительной власти“ [3]).

Однако, такое соединеніе всей верховной власти въ одномъ и томъ же лицѣ, въ лицѣ монарха, вполнѣ совмѣстимо съ тѣмъ, что при осуществленіи функцій этой власти монархъ связанъ соучастіемъ опредѣленыхъ органовъ: народнаго представительства, министерства, судей, независимыхъ и самостоятельныхъ въ сферѣ предоставленной имъ компетенціи, хотя и призываемыхъ къ дѣятельности его волей (quoad exercitium). „Правильно понимаемый монархическій принципъ, говоритъ Шульце, вполнѣ допускаетъ, чтобы король при выполненіи различныхъ функцій государственной власти былъ связанъ законными предписаніями и содѣйствіемъ другихъ самостоятельныхъ въ своей сферѣ органовъ

Anschütz, lässt sich nichts einwenden, wofern damit nur Tatsache bezeichnet werden will, dass die Kronrechte ihrem Träger nicht erst durch die Verfassungsurkunde übertragen werden sind“. См. Holtzendorff—Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. II, S. 565.

[1]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 2.

[2]) Hubrich, op. cit., 149.

[3]) Anschütz въ Holtzendorff—Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. II. S. 489.

такимъ образомъ, что его воля только благодаря этому возвышается на степень государственной воли" [1]). „Представленіе о монархѣ, поясняетъ ту же мысль Георгъ Мейеръ, какъ о носителѣ всей государственной власти, никоимъ образомъ не означаетъ, чтобы его власть была безгранична. На основаніи постановленій конституціи онъ связанъ при осуществленіи своихъ правъ частью соблюденіемъ опредѣленныхъ формъ, частью содѣйствіемъ другихъ органовъ" [2]). Причемъ эта связанность монарха опредѣленными формами, это участіе въ функціяхъ власти наряду съ нимъ и другихъ органовъ нисколько не умаляютъ значенія и роли монарха въ государствѣ. Онъ продолжаетъ оставаться центромъ государственной жизни, принимаетъ въ ней дѣятельное участіе, за нимъ остается послѣднее слово во всѣхъ государственныхъ дѣлахъ [3]), его воля выражаетъ собою волю государства, но только формы проявленія ея теперь иныя, чѣмъ были прежде [4]).

---

[1]) H. Schulze. Das preussische Staatsrecht, Bd. I. S. 151.

[2]) G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, S. 245; ср. также Anschütz, op. cit., SS. 567 ff.

[3]) „Es darf keine Funktion der Staatsgewalt von dem Monarchen als völlig losgelöst betrachtet werden". Rönne, Das Staatsrecht der preus. Monarchie, Bd. I, S 7, пр. 7; ср. Brockhaus, Das Legitimitätsprincip, 1868, S. 110.

[4]) Такой взглядъ является господствующимъ въ нѣмецкой литературѣ государственнаго права. Кромѣ приведеныхъ уже мною писателей см. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 1880, SS. 77 ff., Brie въ Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890, Bd. II, S. 7 ff., Schvarcz, Elemente der Politik, 1895, SS. 106 ff., Treitschke, Politik, 1898, Bd., II, SS. 160 ff. и т. д.

Та же мысль проводится и Laband'омъ при расчлененіи имъ закона на два заключающихся въ немъ момента: содержаніе закона (Gesetzesinhalt) и санкція закона (Gesetzesbefehl) и при признаніи имъ за одной лишь санкціей, принадлежащей монарху, характера законодательной власти въ государственно-правовомъ смыслѣ слова—die Sanction allein ist Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes. См. его Staatsrecht des deutschen Reichs, 4 Aufl., Bd. 2, SS. 3—6.

Отголоски указаннаго направленія можно встрѣтить и въ русской литературѣ, см., напр., А. А. Жилинъ, Отвѣтственность министровъ, 1909, ст. 41--42.—О монархическомъ принципѣ см. Н. И. Паліенко, Суверенитетъ, ч. 2, гл. 3, А. С. Алексѣевъ, статьи въ Юридическихъ Запискахъ за 1908 и 1909 гг. и др.

Эти воззрѣнія нѣмецкихъ ученыхъ на положеніе монарха въ государствѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и на природу конституціонной монархіи, на тѣ начала, на которыхъ она покоится, отразились также существеннымъ образомъ и на пониманіи ими положенія и роли министровъ въ строѣ современнаго государства.

II.

Ученіе, основанное на монархическомъ принципѣ, вновь передаетъ все управленіе государствомъ въ руки безотвѣтственнаго монарха; но, считаясь съ необходимостью для монарха подзаконнаго управленія, что является прямымъ слѣдствіемъ перехода государства отъ абсолютнаго режима къ конституціонному, оно привлекаетъ министровъ къ участію въ актахъ главы государства и переноситъ на нихъ отвѣтственность за послѣдніе. Наиболѣе ярко и рѣзко это направленіе сказалось въ трудахъ нѣмецкихъ ученыхъ Буддеуса и Бишофа.

Если Констанъ въ своемъ воззрѣніи на сущность конституціонной монархіи изолируетъ монарха отъ повседневнаго участія въ государственной жизни и создаетъ для него исключительное, нейтральное положеніе, оба названные писатели становятся на совершенно противоположную точку зрѣнія и выдвигаютъ принципъ дѣятельнаго монархическаго управленія [1]) Монархъ, по ихъ мнѣнію, является не только носителемъ государственной власти, но и сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ все ея осуществленіе. Но монархъ въ то же время безотвѣтственъ, причемъ эта безотвѣтственность коренится, по мнѣнію Бишофа, „вовсе не въ томъ, что онъ, какъ утверждаетъ Блэкстонъ, не можетъ думать и поступать неправо, а объясняется просто тѣмъ, что онъ не подлежитъ никакому человѣческому суду“ [2]). А если это такъ, монархъ можетъ слѣдовательно совершить правонарушеніе, можетъ явиться виновникомъ такихъ поступковъ, которые будутъ противорѣчить существующимъ законамъ.

[1]) Buddeus. Die Ministerverantwortlichkeit u. s. w. 17. Bischof. Die Ministerverantwortlichkeit und die Staatsgerichtshöfe in Deutschland. 1859. 1 ff. 31 ff.

[2]) Bischof, ibid., 25.

Какъ же примирить теперь эти два противоположныхъ начала—возможность неправомѣрныхъ дѣяній со стороны монарха и въ то же самое время его безотвѣтственность и требованіе подзаконности управленія? Какъ гарантировать законномѣрность правительственныхъ актовъ монарха?—Гарантіи эти представители излагаемой теоріи усматриваютъ въ томъ, что они заставляютъ министровъ участвовать въ каждомъ актѣ главы государства, возводятъ ихъ на степень „необходимаго конституціоннаго органа“, безъ котораго монархъ не можетъ обойтись въ своей правительственной дѣятельности. Отнынѣ министры обязаны содѣйствовать монарху при осуществленіи имъ функцій власти, причемъ это содѣйствіе проявляется во внѣ въ формѣ контрасигнированія или скрѣпленія ими актовъ главы государства. Контрасигнированіемъ и только имъ однимъ они принимаютъ на себя отвѣтственность вмѣсто монарха и подвергаются наказанію, если контрасигнированный ими актъ содержитъ въ себѣ противозаконные элементы [1]). Въ этомъ существенное, рѣшающее значеніе всего института отвѣтственности, и вся ея идея исчерпывается тѣмъ, что министръ несетъ наказаніе не за свое собственное дѣяніе, что противорѣчило бы принципу дѣятельнаго монархическаго управленія, но искупаетъ тѣ проступки, тяжесть которыхъ лежитъ на монархѣ [2]). Его отвѣтственность простирается только на скрѣпленные имъ акты монарха, ими одними ограничивается. Что же касается его собственныхъ дѣяній, которыя онъ можетъ совершить безъ вѣдома монарха или даже вопреки его волѣ, то за нихъ онъ подлежитъ лишь общей отвѣтственности должностныхъ лицъ [3]).

Ученіе это можетъ быть разсматриваемо какъ попытка согласовать начала стараго, уже отжившаго строя, сосредоточивавшаго въ рукахъ монарха всю полноту власти, монарха, не знавшаго никакихъ сдержекъ, никакихъ ограниченій, съ требованіемъ, принесеннымъ идеей конституціонализма и заключающимся въ томъ, чтобы все управленіе сверху донизу было законномѣрнымъ, чтобы и власть монарха не могла

[1]) Bischof, ibid., 30, 35, 44, 47.
[2]) Bischof, ibid., 30, 55.
[3]) Bischof, ibid., 30 ff.

выйти за тѣ рамки, которыя установлены для нея закономъ. И авторы разсматриваемой теоріи нашли это средство примиренія въ институтѣ министровъ, причемъ они совершенно не поняли ихъ положенія и ихъ роли въ новомъ государствѣ.

Монархъ у нихъ, какъ и прежде, самъ управляетъ государствомъ, а министры не только обязаны выполнять возложенныя на нихъ порученія, не только низведены къ роли пассивныхъ исполнителей чужихъ велѣній, но и поставлены еще въ положеніе мучениковъ, искупающихъ своимъ наказаніемъ чужіе грѣхи [1]). Ненормальность и чудовищность такого положенія не была, разумѣется, скрыта и отъ нихъ [2]). Но другого выхода они не видѣли. Лишивъ министровъ по отношенію къ монарху всякой самостоятельности, они превратили ихъ только въ ширмы, прикрывающія незаконное поведеніе главы государства.

Само собою разумѣется, что такое ихъ положеніе, „противорѣчащее всякимъ философскимъ и положительно—правовымъ понятіямъ", далеко не соотвѣтствуетъ той роли, какая имъ принадлежитъ въ конституціонномъ государствѣ. Даже тамъ, гдѣ монархическій элементъ является дѣятельнымъ факторомъ политической жизни, гдѣ пребываніе министровъ у власти обусловливается главнымъ образомъ, хотя и не исключительно, желаніемъ монарха, министры пользуются извѣстной самостоятельностью, которая, какъ мы увидимъ ниже, не разрывна съ понятіемъ конституціоннаго государства. И тамъ монархъ никогда не можетъ принудить министровъ скрѣпить тотъ свой актъ, который они находятъ противозаконнымъ или вреднымъ для государства. Въ лучшемъ случаѣ монархъ можетъ смѣстить ихъ съ должности и подыскать другихъ лицъ, готовыхъ подъ своей отвѣтственностью поддержать его политику. У министровъ всегда сохраняется извѣстная свобода дѣйствія, они всегда могутъ избѣжать отвѣтственности въ томъ случаѣ, если они расхо-

---

[1]) Ср. Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 21.

[2]) „Es soll der Minister Souffre-douleur des Monarchen sein—ein allen philosophischen und positiven Rechtsbegriffen so zuwiderlaufendes Verhältniss, dass es nur da und nur so eintreten kann, wo und wie es ausdrücklich und ganz besonders festgesetzt ist." См. у Frisch'a Die Verantwortlichkeit u. s. w. S. 188, Buddeus. Die Ministerverantwortlichkeit u. s. w. S. 5.

дятся во взглядахъ съ монархомъ, стоитъ имъ только воспользоваться принадлежащимъ имъ правомъ свободнаго выхода въ отставку [1])

Что же сказать о тѣхъ государствахъ, гдѣ министерство почти исключительно зависитъ отъ палатъ, гдѣ тотъ или иной вотумъ ихъ опредѣляетъ собою его судьбу, гдѣ главѣ государства въ большинствѣ случаевъ приходится лишь призывать ко власти тѣхъ лицъ, которыхъ ему указываетъ парламентское большинство?

Теорію эту помимо того, что она совершенно неправильно изображаетъ положеніе министра въ государствѣ, нельзя принять еще и потому, что она содержитъ въ себѣ нѣкоторыя положенія, несовмѣстимыя съ понятіемъ конституціонализма, дающія возможность проводить въ управленіе личную политику монарха, не считаясь ни съ постановленіями закона, ни съ требованіями интересовъ государства. Въ самомъ дѣлѣ, министры, говорятъ представители этой теоріи, отвѣтственны только потому, что монархъ безотвѣтственъ; за свои же собственные поступки, совершенные ими безъ участія монарха, они не подлежатъ отвѣтственности [2]). Если бы это было такъ, монархъ, замѣчаетъ Самуэли, могъ бы злоупотреблять своей властью и превратить министровъ, зависимыхъ отъ него и свободныхъ отъ отвѣтственности передъ народными представителями, въ орудіе своей личной воли [3]). Но министры, выражаясь словами Kerchove de Den-

[1]) Противоположнаго мнѣнія Bornhak, который отрицаетъ отвѣтственность министровъ за цѣлесообразность королевскихъ мѣропріятій какъ несогласную съ монархическимъ управленіемъ и вмѣняетъ имъ въ обязанность скрѣплять своей подписью всѣ закономѣрныя распоряженія короля. „Широко распространенный взглядъ, что министру должна быть гарантирована отставка по его просьбѣ, отвѣчаетъ только парламентарному строю, въ которомъ властитель низведенъ къ положенію машины, назначающей и удаляющей министровъ (Ministeranstellungs—und Entlassungsmaschine). Въ прусскомъ государственномъ правѣ онъ лишенъ всякихъ правовыхъ основаній“. См. его Preussisches Staatsrecht, Bd. I, S. 139.

[2]) Buddeus, op. cit., 139, Bischof, op. cit., 30, 36.—Имѣется въ виду, конечно, отвѣтственность въ техническомъ смыслѣ слова, т. е. передъ народными представителями.

[3]) Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 24; ср. также Frisch. Die Verantwortlichkeit u. s. w. S. 189.

terghem'a „отвѣтственны не только за скрѣпленные ими акты монарха, но также и за тѣ мѣропріятія, которыя они предпринимаютъ лично. Если бы это было иначе.....абсолютизму оставалось бы перемѣнить только форму; монархъ осуществлялъ бы абсолютную власть не самъ лично, а при посредствѣ своихъ министровъ" [1]).

Отголоски разсмотрѣннаго направленія можно найти въ той или иной степени почти у всѣхъ позднѣйшихъ представителей нѣмецкой науки государственнаго права. Правда, никто изъ нихъ не усматриваетъ въ министрахъ слѣпыхъ орудій личной воли монарха, никто изъ нихъ не хочетъ видѣть въ нихъ искупителей, несущихъ кару за чужіе грѣхи.

„Министры, говоритъ Шульце, и въ конституціонномъ государствѣ продолжаютъ оставаться слугами короля, но они здѣсь не слѣпыя орудія, а государственные мужи, призванные къ сотрудничеству съ монархомъ; на обязанности ихъ лежитъ тщательно изслѣдовать каждое государственное мѣропріятіе съ точки зрѣнія его закономѣрности и политической цѣлесообразности и отказать ему въ своемъ содѣйствіи всякій разъ, когда они найдутъ его противоконституціоннымъ, незаконнымъ или вреднымъ для государственнаго благополучія" [2]). „Министры въ конституціонной монархіи, поясняетъ Adalbert Lucz, поставлены въ относительно независимое положеніе; они—государственные слуги, а не личные слуги монарха, и монархъ во всѣхъ своихъ государственыхъ дѣлахъ связанъ содѣйствіемъ и согласіемъ отвѣтственныхъ за нихъ министровъ. Причемъ это согласіе на тѣ или иныя дѣянія монарха является результатомъ свободнаго и самостоятельнаго изслѣдованія ихъ со стороны министра" [3]). Успѣхи конституціонализма и развитіе политической мысли сдѣлали въ настоящее время вовсе ненужными и безполезными эти натяжки старыхъ писателей, такъ рѣзко противорѣчащія здравому смыслу.

---

[1]) Kerchove de Denterghem. De la responsabilité des ministres dans le droit public belge. 1867, pp. 42—43.

[2]) H. Schulze. Das preussische Staatsrecht, Bd. 2, S. 889.

[3]) Adalbert Lucz, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, 1893, SS. 24—25; ср. также Passow. Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904, S. 13 и др.

Никто изъ современныхъ писателей не довольствуется также контрасигнированіемъ министрами актовъ главы государства какъ единственнымъ и необходимымъ обоснованіемъ ихъ отвѣтственности. Опровергая соотвѣтствующія воззрѣнія Гельда, одинъ изъ болѣе раннихъ нѣмецкихъ авторовъ замѣчаетъ: „Они т. е. эти воззрѣнія не могутъ быть приняты еще и потому, что положеніе, что контрасигнированіе есть абсолютно необходимая форма для обоснованія отвѣтственности, привело бы къ нелѣпымъ результатамъ, а именно министры были бы безотвѣтственны тогда за невыполненіе закономъ возложенныхъ на нихъ обязанностей, а также и за тѣ дѣянія, которыя предприняты ими самостоятельно внутри отведеннаго имъ круга дѣлъ“ [1]). Они находятъ для этого другія, болѣе широкія основанія, усматривая ихъ то въ содѣйствіи со стороны министра при выполненіи монархомъ правительственныхъ актовъ независимо отъ той формы, въ которой это содѣйствіе проявляется [2]), то въ одномъ томъ фактѣ, что состоишь министромъ, а слѣдовательно и принимаешь на себя обязанность защищать правительственныя мѣропріятія какъ закономѣрныя и цѣлесообразныя [3]).

Но вмѣстѣ съ тѣмъ они не могутъ еще освободиться отъ старой точки зрѣнія, они всецѣло еще проникнуты идеей монархическаго суверенитета и обосновываютъ положеніе министровъ въ государствѣ именно тѣмъ, что они призваны такъ или иначе содѣйствовать монарху въ его правительственной дѣятельности.

„Задача конституціоннаго права, говоритъ Самуэли, заключается въ томъ, чтобы разрѣшить противорѣчіе между

---

[1]) Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 60.—Весьма немногочисленныя отсюда исключенія приведены, между прочимъ, у Frisch'a; см. его Die Verantwortlichkeit, SS. 197 сл. Неправильнымъ поэтому намъ представляется заключеніе проф. А. С. Алексѣева, что „контрасигнированіе министра, удостовѣряющее его (правительственнаго акта монарха) закономѣрность и служитъ, по господствующему ученію, обоснованіемъ министерской отвѣтственности“. См. его Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства 1907, стр. 19. Болѣе подробныя замѣчанія см. въ моей статьѣ „Къ ученію о парламентаризмѣ“, Журн. Мин. Юстиц. 1908 г., кн. 4, стр. 76, примѣч. 1.

[2]) Frisch, Die Verantwortlichkeit u. s. w., SS. 208 ff.

[3]) Frisch, ibid., S. 213.

безотвѣтственностью монарха, вытекающей изъ понятія суверенитета и конституціоннымъ требованіемъ всеобщей государственно-правовой отвѣтственности, не разрушая въ то же самое время принципа дѣятельнаго монархическаго управленія. Такой коррективъ безотвѣтственности главы государства, не охватывающій, впрочемъ, всѣхъ случаевъ, нашли въ томъ, что связали монарха во всѣхъ его правительственныхъ дѣйствіяхъ согласіемъ и содѣйствіемъ тѣхъ органовъ, которые стоятъ обыкновенно во главѣ центральнаго управленія и которые несутъ отвѣтственность за свое содѣйствіе“ [1]) „Монархъ, говоритъ Пассовъ, есть единственный носитель всей государственной власти; но для того, чтобы онъ не могъ подъ защитой своей безотвѣтственности нарушать законовъ, всѣ конституціи единогласно постановляютъ, что его рѣшенія въ области государственныхъ дѣлъ только тогда получаютъ юридическое значеніе, если онъ пользуется при этомъ содѣйствіемъ своихъ министровъ, если министры даютъ свое согласіе на тѣ или иныя правительственныя дѣянія его въ формѣ контрасигнированія и тѣмъ самымъ принимаютъ на себя отвѣтственность за ихъ содержаніе“ [2]). Еще болѣе рѣзко проявляется эта точка зрѣнія во взглядахъ Фриша. „Министръ въ государственно-правовомъ (конституціонномъ) смыслѣ слова, говоритъ онъ, есть всякій, кто надѣленъ правомъ контрасигнированія“ [3]), а нѣсколько ниже, обосновывая отвѣтственность министровъ, онъ замѣчаетъ: „Содѣйствіе министра при актахъ главы государства представляетъ собою необходимое условіе ихъ юридической силы и дѣйствительности. На этомъ покоится все положеніе министра; соглашаясь на изданіе монархомъ того или иного акта, онъ этимъ самымъ превращаетъ его въ свой собственный, онъ только дѣлаетъ, вообще говоря, изданіе того или иного акта возможнымъ“ [4]).

[1]) Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 57.

[2]) Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit, S. 12.

[3]) Frisch, op. cit., S. 7.

[4]) Frisch, op. cit., S. 192; ср. также Grundlach, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit u. s. w. 1904, SS. 22 ff. Lucz, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, 1893. SS. 13, 33 ff. Maurer, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, 1899, SS. 29 ff. Tezner. Die rechtliche Stellung des österreichischen Gesammtministeriums, въ Grünhut's Zeitschrift für das priv. und öff. Recht der Gegenwart, Bd. 22.

О томъ, что министръ какъ лицо, завѣдующее отдѣльной отраслью управленія, призванъ сверхъ того еще и къ самостоятельной дѣятельности, которая въ условіяхъ правового государства можетъ развиваться только въ рамкахъ, установленныхъ закономъ, одни изъ нихъ говорятъ лишь мимоходомъ, не придавая ей рѣшающаго значенія въ положеніи министровъ [1]), а другіе, хотя и упоминаютъ о ней наравнѣ съ содѣйствіемъ министра монарху, но выдвигаютъ въ первую очередь послѣднее [2]).

Ниже мы остановимся подробнѣе на положеніи министерства въ конституціонномъ государствѣ. Здѣсь же отмѣтимъ, что нѣмецкіе ученые близко подошли къ разрѣшенію вопроса, но усмотрѣли неправильный выходъ изъ него только потому, что въ своихъ воззрѣніяхъ на природу конституціонной монархіи отправлялись отъ ложной идеи монархическаго суверенитета. Концентрируя всю государственную власть въ рукахъ монарха, усматривая въ немъ единственнаго носителя всей ея полноты, они, въ отличіе отъ абсолютнаго строя, установили особые способы проявленія этой власти, связавъ монарха при осуществленіи ему принадлежащихъ функцій соблюденіемъ опредѣленныхъ формъ, содѣйствіемъ въ конституціи установленныхъ органовъ. И министерство является, по ихъ мнѣнію, однимъ изъ такихъ органовъ, содѣйствіе котораго необходимо монарху для правомѣрнаго выполненія имъ функцій управленія, для осуществленія ему принадлежащей административной власти. Это дало, между прочимъ, основаніе одному изъ нихъ, Зейделю, провести параллель между министерствомъ и народнымъ представительствомъ. „Въ конституціонной монархіи, говоритъ онъ, министерство возвышается на степень государ-

---

SS. 259 ff. H. Schulze. Das preussische Staatsrecht, Bd. II. SS. 887 ff, въ особен. 889, G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl SS. 248, 683 и друг.

Эта же точка зрѣнія проводится у Treitschke, который говоритъ: „Aus dieser persönlichen Unverantwortlichkeit des Monarchen folgt nothwendig, dass die Verantwortung für seine staatsrechtlichen Thaten, den Kammern gegenüber ihm abgenommen wird durch seine Beamten". См. его Politik, 1898, Bd. II, S. 154.

[1]) Frisch, op. cit., S. 193, Passow, op. cit., S. 12.

[2]) Samuely, op. cit., SS. 62 ff. Lucz, op. cit., SS. 34 ff, Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit, 1891, SS. 164—165.

ственнаго органа, который, подобно ландтагу, ограничиваетъ властителя при осуществленіи имъ государственной власти. Это ограниченіе властителя министерствомъ служитъ необходимымъ дополненіемъ ограниченія его ландтагомъ. Въ то время какъ содѣйствіе ландтага проявляется и чрезвычайно существенно въ области законодательства и регулированія государственнаго хозяйства, значеніе министерскаго содѣйствія относится къ области правительственной дѣятельности, государственнаго управленія. Это послѣднее содѣйствіе, которое такъ же, какъ и содѣйствіе со стороны ландтага, не можетъ и не должно вести къ господству надъ властителемъ, служить ручательствомъ того, что въ государственной жизни осуществятся тѣ законодательныя и правительственныя предписанія, которыя выработаны совмѣстно съ ландтагомъ. Поэтому не будетъ много сказать, что идея конституціоннаго государства только тогда можетъ считаться осуществившейся, если министерство поставлено въ такое самостоятельное положеніе“ [1]).

Признавая значительную долю истины въ словахъ Зейделя, мы гѣмъ не менѣе не можемъ вполнѣ къ нему присоединиться. Зейдель и его нѣмецкіе единомышленники въ своемъ построеніи института министерской власти отправляются отъ монархическаго принципа, отъ идеи сосредоточенія всей государственной власти въ лицѣ монарха. Но такая точка зрѣнія не можетъ быть принята, такъ какъ она не отвѣчаетъ природѣ государства и государственной власти, не объясняетъ и не можетъ объяснить положенія государственныхъ органовъ и ихъ взаимнаго отношенія. Государственная власть принадлежитъ въ современномъ государствѣ не тому или иному лицу или группѣ лицъ, а самому государству какъ извѣстному цѣлому, какъ юридической личности независимо отъ его формы—будетъ ли оно монархіей или республикой, отъ того, какіе элементы въ немъ преобладаютъ—монархъ или народъ.

Государство, будучи юридической личностью, само по себѣ не въ состояніи осуществить ему принадлежащей власти и нуждается въ соотвѣтствующихъ органахъ, которые и выполняютъ отъ имени государства возложенныя на нихъ

[1]) M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 1896, Bd. I, S. 505.

функціи. Къ числу такихъ органовъ принадлежитъ и монархъ, который дѣйствуетъ въ области государственно-правовыхъ отношеній (государственнаго властвованія) не по собственному праву, осуществляетъ не ему принадлежащее право, а тѣ функціи монархической власти, которыя переданы ему со стороны государства въ силу законовъ о престолонаслѣдіи и которыя въ своей совокупности образуютъ компетенцію монарха. Его полномочія какъ и всякаго другого государственнаго органа основываются на конституціи, изъ нея выводятся, хотя бы эта конституція и была имъ октроирована, хотя бы изданіемъ ея онъ самъ ограничилъ до тѣхъ поръ абсолютную свою власть.

Попытки нѣмецкихъ ученыхъ разсматривать монарха какъ обладающаго всей полнотой государственной власти за исключеніемъ тѣхъ ограниченій ея, которыя установлены въ конституціи, не могутъ быть признаны удачными. Монарху, говоритъ Георгъ Мейеръ, „принадлежатъ всѣ тѣ полномочія, которыхъ онъ прямо не лишенъ, тогда какъ другимъ государственнымъ органамъ—лишь постолько, поскольку они имъ спеціально предоставлены“. И „ландтагъ, продолжаетъ онъ, вовсе не раздѣляетъ съ монархомъ государственной власти, онъ служитъ ограничивающимъ его факторомъ, содѣйствіемъ котораго монархъ связанъ при осуществленіи нѣкоторыхъ изъ своихъ функцій. Поэтому ландтагу принадлежатъ лишь тѣ права, которыя спеціально ему переданы“ [1]). „Монархъ, говоритъ Аншютцъ, развивая ту же мысль, и въ настоящее время представляетъ государство одинъ, поскольку не указаны другіе ограничивающіе его факторы, тогда какъ народное представительство для обоснованія своей компетенціи всякій разъ должно ссылаться на конституціонныя постановленія“ [2]).

Конституціи отдѣльныхъ государствъ даютъ, правда, нѣкоторое внѣшнее основаніе для такого взгляда, перечис-

---

[1]) G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, SS. 216, 300.

[2]) Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, S. 4; ср. также M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Bd. I, SS. 348—349, Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4 Aufl., Bd. I, S. 150; въ 5-омъ изданіи, переработанномъ Zorn'омъ, взглядъ этотъ, высказанный Rönne очень осторожно, получилъ дальнѣйшее развитіе. См. 5 Aufl., Bd. I, S. 203, въ особен. 206.

ляя тѣ предметы, которые отнесены къ компетенціи народнаго представительства и какъ бы предоставляя все, что въ нихъ не перечислено, одному монарху [1]). Но эти постановленія имѣютъ чисто декларативный характеръ подобно тому, какъ такой же характеръ необходимо признать за тѣми статьями, напр., бельгійской конституціи, которыя постановляютъ, что „всѣ власти исходятъ отъ народа“ (ст. 25) и что „король не имѣетъ другихъ полномочій кромѣ тѣхъ, которыя предоставлены ему формально конституціей и особыми законами, изданными въ силу конституціи“ (ст. 78) [2]).

Способъ происхожденія конституціи, иногда ярко отражающійся на редактированіи ея статей, не можетъ имѣть никакого значенія при выясненіи юридическаго положенія монарха. Послѣднее опредѣляется не той или иной редакціей конституціи, а всѣми тѣми функціями, которыя въ своей совокупности образуютъ компетенцію монарха и которыя надѣляютъ его особой, исключительной ролью въ государствѣ Съ этой точки зрѣнія нѣтъ существеннаго различія между монархомъ нѣмецкаго государства и бельгійскимъ королемъ.

Среди этихъ полномочій, которыя принадлежатъ монарху, значительная, преобладающая часть относится къ административной его дѣятельности, которая въ конституціонномъ государствѣ поставлена въ совершенно особенныя условія. И осуществляя административныя функціи власти, издавая тѣ или иные акты управленія, монархъ выступаетъ не единолично, а связанъ содѣйствіемъ другого органа—министерства, занимающаго своеобразное положеніе въ государствѣ, которое можетъ быть понято только изъ разсмотрѣнія нѣкоторыхъ характерныхъ чертъ современнаго конституціоннаго государства. Къ этому воросу мы теперь и переходимъ.

---

[1]) См., напр., конституцію Баваріи 1818 г., отд. VII, § 1. Бадена 1818 г., § 50, Гессена 1820 г., ст. 66, Саксоніи 1831 г., § 79 и др.

[2]) Комментируя ст. 78 бельгійской конституціи, Orban замѣчаетъ, что ее нельзя понимать буквально. См. его Le droit constitutionnel de la Belgique, 1908, T. 2, pp. 239 suiv., также pp. 155 suiv; ср. P. Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, 1909, SS. 55 ff., въ сбор. Das öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. VII.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Закономѣрность управленія въ связи съ теоріей раздѣленія властей.

I

Абсолютное государство характеризуется тѣмъ, что монархъ стоитъ въ немъ внѣ права, весь его правопорядокъ представляетъ собою ничто иное, какъ проявленіе личной воли монарха, ничѣмъ не сдерживаемой, не знающей никакихъ ограниченій [1]). Его дѣятельность простирается по всѣмъ направленіямъ государственной жизни, нѣтъ ни одной ея области, которая была бы изъята изъ сферы его компетенціи, всюду чувствуется его присутствіе согласно классическому изреченію—l' état c'est moi. Если и можно говорить здѣсь о правѣ, о законѣ, то лишь постолько, посколько нормы ихъ были обязательны для подданныхъ, не связывая въ то же время вовсе воли монарха: подданный по отношенію къ государственной власти, олицетворяемой властителемъ, былъ безправенъ [2]).

Разумѣется, и въ абсолютномъ государствѣ въ силу ограниченности человѣческой природы монархъ не могъ всегда и во всемъ дѣйствовать лично и непосредственно. И

---

[1]) Ср. проф. Н. И. Палiенко, Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства, 1908, который, говоря о связанности государства правомъ и оспаривая ученіе, отрицающее самую возможность правового ограниченія носителя верховной власти, замѣчаетъ, что это ученіе можетъ найти себѣ опору лишь въ идеяхъ абсолютнаго государства, стр. 324.

[2]) „Das Recht hat nichts damit (т. е. въ отношеніи властителя къ подвластному) zu thun“ говоритъ справедливо O. Mayer. Deutsches Verwaltungsrecht. 1895, Bd. I. S. 39, а также 42—43; ср. также В. М. Гессенъ, „Теорія правового государства“, въ сбор. „Политическій строй современныхъ государствъ“. 1905, т. I. стр. 118 сл.

абсолютной монархіи была извѣстна сложная система учрежденій и лицъ, самостоятельно завѣдовавшихъ опредѣленными государственными задачами. Но эти учрежденія и лица были лишь простыми органами его личной воли, и монархъ во всякое время имѣлъ юридическую возможность пріостановить ихъ дѣйствіе, взять обратно порученныя имъ функціи или же вмѣшаться въ ихъ отправленіе. „Эти лица, говоритъ Сарвей, были его слугами, законы, на основаніи которыхъ они управляли, были инструкціями, имъ данными въ руководство, которыя, однако, ежеминутно могли быть измѣнены однимъ лишь словомъ или личнымъ вмѣшательствомъ властителя“ [1]).

Эти инструкціи связывали должностныхъ лицъ лишь въ ихъ отношеніяхъ къ монарху; подданнымъ онѣ не давали никакихъ къ нимъ притязаній. „Во внѣ, по отношенію къ подданнымъ, эти лица, говоритъ О. Майеръ, являлись представителями монарха, а черезъ его посредство и самого государства и были поэтому внутри предоставленнаго имъ круга дѣлъ въ равной степени юридически ничѣмъ не ограничены“ [2]). И область делегированнаго монархомъ управленія стояла въ абсолютномъ государствѣ внѣ дѣйствія закона, не была имъ ограничена подобно тому, какъ и непосредственная дѣятельность властителя. „О закономѣрности управленія можно было говорить здѣсь, по справедливому замѣчанію Сарвея, лишь въ томъ смыслѣ, что подчиненные органы обязаны были выполнять приказы высшей, въ лицѣ главы государства нашедшей свое выраженіе госу-

[1]) Sarwey. Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, 1880. S. 26.

Jellinek, указывая на то, что и съ абсолютной монархіей совмѣстимо самоограниченіе монарха другими подчиненными ему органами, что и абсолютная монархія имѣетъ свою развитую конституцію, т. е. свое развитое устройство, однако, замѣчаетъ, „dass der Monarch die geliehenen Kompetenzen jederzeit wieder an sich ziehen oder in sie eingreifen kann, und dass kein unabhangiges Organ vorhanden ist, dem rechtliche Macht zusteht, eine Handlung des Monarchen zu verhindern und die Tätigkeit der Behörden zu kontrollieren, somit die Einhaltung der verfassungsmässigen Schranken ganz in den rechtlich gestimmten Willen des Monarchen und seiner Behörden gestellt ist.“. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1905, S. 678

[2]) O. Mayer, op. cit., S. 40, а также 44—45.

дарственной власти, которыми она пользовалась для проявленія своей воли“ [1]).

Итакъ, въ абсолютномъ государствѣ ни непосредственная правительственная дѣятельность монарха, ни область подчиненнаго управленія не развивались и не могли развиваться въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ; онѣ были надзаконны, потому что тамъ не было возможности провести различія между закономъ и административнымъ распоряженіемъ и юридически подчинить послѣднее закону [2]). Такое положеніе вещей находитъ свое объясненіе въ томъ, что въ абсолютной монархіи не было особыхъ самостоятельныхъ и независимыхъ другъ отъ друга органовъ для законодательныхъ функцій власти и для ея правительственныхъ функцій: монархъ, сосредоточивая въ себѣ всю полноту государственной власти, былъ тамъ въ одно и то же время и органомъ законодательства, и органомъ администраціи.

Однако, и абсолютному государству извѣстны попытки ввести у себя закономѣрное управленіе, возможное лишь при отдѣленіи закона отъ административнаго распоряженія, и въ немъ чувствовалась потребность въ извѣстныхъ, болѣе или менѣе устойчивыхъ нормахъ, на основѣ которыхъ функціонировало бы правительство. Были выработаны особыя формы проявленія воли монарха, когда онъ выступаетъ въ качествѣ законодателя, отличныя отъ тѣхъ, въ которыхъ онъ дѣйствуетъ, осуществляя свои административныя полномочія.

---

[1]) Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, въ Marquardsen's Handbuch des öff. R. 1884. S. 31; ср. также Гессенъ, цит. ст., стр. 119 сл., Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. праву т. I, стр. 43 - 44.

[2]) „Das Staatsrecht vor Erlass der Verfassung machte keinen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung“ справедливо замѣчаетъ по поводу доконституціоннаго прусскаго права Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4 Aufl. Bd. I, S. 366.

Ср. также L. Stein, Die Verwaltungslehre, 2 Aufl. Bd. I. SS. 70—106, его же, Handbuch der Verwaltungslehre, 1887, S. 102, Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887, S. 106.—Къ этому же мнѣнію склоняется большинство русскихъ ученыхъ, см. у Коркунова, Указъ и законъ, 1894, стр. 290; изъ новѣйшихъ В. М. Гессенъ, цит. ст., 117 сл., В. В. Ивановскій, Учебникъ государств. права, 1908, стр. 140. В. Нольде, Очерки рус. конституціонаго права, въ Извѣстіяхъ Петербур. Полит. Института, 1907. Т. VIII, В. 1 и 2, стр. 2. Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр, 429 сл. и др.

Такъ въ Пруссіи съ учрежденіемъ государственнаго совѣта [1]) всѣ законы и мѣропріятія общаго характера должны были проходить черезъ него раньше, чѣмъ они поступятъ на королевское утвержденіе [2]). Былъ установленъ слѣдовательно формальный признакъ, именно прохожденіе черезъ государственный совѣтъ, отличающій законъ отъ административнаго распоряженія и придающій ему бо̀льшую сравнительно съ распоряженіемъ юридическую силу. И тѣмъ не менѣе тотчасъ же были допущены отступленія отъ принятаго порядка, и королевскіе приказы, изданные по докладу отдѣльныхъ министровъ, получили если не преобладающее, то во всякомъ случаѣ одинаковое съ законами значеніе [3]). Это дало основаніе Рённе высказать справедливую мысль, что въ старомъ прусскомъ правѣ „всякое распоряженіе короля или того, кто уполномоченъ на это королемъ, въ какой бы формѣ оно ни было издано, обладаетъ силой закона“ [4]).

То же самое можно сказать и относительно русскаго дореформеннаго права (до 1906 г.). И у насъ въ началѣ 19 сто-

---

[1]) Первоначально, какъ извѣстно, по проекту Штейна, нашедшему свое выраженіе въ указѣ 21 ноября 1808 г., никогда, впрочемъ, не проведенномъ въ жизнь, Staatsrat долженъ былъ быть высшимъ правительственнымъ учрежденіемъ, въ которомъ объединяются различныя отрасли управленія. Впослѣдствіи рядомъ указовъ—16 декабря 1808 г., 27 окт. 1810 г., 3 іюня 1814 г. и 20 марта 1817 г.—ему было придано, главнымъ образомъ, законосовѣщательное значеніе: „der Staatsrat ist für Uns die höchste beratende Behörde; er hat aber durchaus keinen Anteil an der Verwaltung“—говоритъ указъ 1817 года. См. E. Meier, Die Reform der Verwaltungs—Organisation unter Stein und Hardenberg. 1881. SS. 177—196, его же, Das Verwaltungsrecht, въ Holtzendorff - Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschfat. 1901. Bd. II, SS. 668 ff. Zorn, Die Staatsrechtliche Stellung des preussischen Gesamtministeriums. 1893. SS. 12-38, Gneist, Die Verfassungsmässige Stellung des preussischen Gesamtministeriums. 1895. SS. 52—64 и др.

[2]) „Alle Gesetze, Verfassungs - und Verwaltungsnormen, sämtliche Vorschläge zu neuen oder zur Aufhebung, Abanderung und authentischer Declaration von bestehenden Gesetzen durch ihn an Uns zur Sanction gelangen müssen“—говоритъ указъ 1817 г., опредѣляя компетенцію государственнаго совѣта. См. Zorn, op. cit, S. 35.

[3]) Ср. Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. 1888. S. 141, E. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats - und Rechtsentwicklung Preussens im XIX Jahrhundert. 1908. Bd. II, SS. 420-421.

[4]) Rönne, op. cit., Bd. I, S. 74, пр. 1.

лѣтія былъ сдѣланъ опытъ установленія законности въ государственномъ управленіи учрежденіемъ государственнаго совѣта въ 1810 году [1]). Въ манифестѣ, которымъ сопровождалось изданіе этого учрежденія, государственный совѣтъ предназначался „къ утвержденію и распространенію единообразія и порядка въ государственномъ управленіи", къ тому, чтобы пойти навстрѣчу назрѣвшей потребности „учреждать постепенно образъ управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона" Отнынѣ всѣ законопроекты должны были проходить черезъ государственный совѣтъ раньше, чѣмъ они получатъ силу закона. Это начало было выражено въ ст. I коренныхъ законовъ, согласно которой „въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и черезъ него восходятъ къ верховной императорской власти", а также въ ст. II тѣхъ же законовъ, гласящей, что „всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ и потомъ дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію" [2]).

Учрежденіе государственнаго совѣта впервые ясно установило возможность отличать законы отъ другихъ актовъ управленія. Законами назывались тѣ постановленія, которыя проходили черезъ государственный совѣтъ и утверждались собственноручной подписью государя [3]). Однако же эти внѣшніе признаки закона вскорѣ исчезли. Наряду съ законодательной дѣятельностью государственнаго совѣта начала развиваться законодательная дѣятельность комитета министровъ, окончательно учрежденнаго въ 1812 году, такъ какъ „правило объ обязательномъ разсмотрѣніи всѣхъ законопроектовъ въ совѣтѣ, по справедливому замѣчанію проф. Щеглова, имѣло только руководящее значеніе для самой власти. Отъ воли государя зависѣло передать законопроектъ на обсужденіе государственнаго совѣта, комитета министр-

[1]) О предшествующихъ попыткахъ ввести закономѣрное управленіе см. у А. Д. Градовскаго. Полн. собран. сочин., 1901 г., т. VII, стр. 3 сл.

[2]) 1-е Полное Собраніе Законовъ. № 24061.

[3]) §§ 73 и 74 Образованія госуд. совѣта 1810 г., см. 1-е П. С. З., ibidem.

ровъ или же особаго комитета и коммиссіи“ [1]). И такая передача практиковалась въ самыхъ широкихъ размѣрахъ, вслѣдствіе чего комитетъ министровъ постепенно превратился въ учрежденіе, вѣдавшее, главнымъ образомъ, законодательныя дѣла [2]). Причемъ высочайше утвержденныя положенія комитета министровъ не были только, какъ думаетъ Коркуновъ [3]) и др., указами, подчиненными закону; по своему значенію они были совершенно равны высочайше утвержденнымъ мнѣніямъ государственнаго совѣта, т. е. обладали силой закона [4]).

Такое положеніе, выдвинутое практикой, отступившей отъ тѣхъ началъ, которыя были провозглашены въ образованіи государственнаго совѣта, было закрѣплено законодательнымъ порядкомъ при изданіи Свода законовъ въ 1832 году. Правда, ст. 47 основныхъ законовъ провозглашаетъ принципіальное верховенство закона: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, учрежденій и уставовъ, отъ Самодержавной власти исходящихъ“, а ст. 50 и 54 выдвигаютъ формальные признаки закона: „всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію какъ дѣйствіемъ Самодержавной Власти“, „новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ“ (изд. 1892). То же значеніе государственнаго совѣта какъ средоточія законодательной дѣятельности государства подчеркиваютъ ст. 160—162 учрежденія министерствъ (изд. 1892 г.) и ст. 28 учрежденія комитета министровъ (изд. 1892 г.). Но вмѣстѣ съ этими статьями, такъ краснорѣчиво выдвигающими принципъ верховенства закона и устанавливающими необходимость участія государственнаго совѣта въ каждомъ актѣ изданія

---

[1]) В. Г. Щегловъ. Государственный Совѣтъ въ царствованіе Александра I. 1895. стр. 495.

[2]) Ср. Щегловъ, назв. соч., 405 сл., Нольде, Очерки рус. конституціоннаго права, см. Извѣстія Петер. Полит. Института. 1908. Т. IX, В. I, стр. 61.

[3]) Коркуновъ. Рус. Госуд. Право. 1901. т. II, стр. 165.

[4]) Ср. Нольде, назв. ст., стр. 62 и сл.

закона, мы находимъ ст. 53 основныхъ законовъ, гласящую, что „законы издаются въ видѣ уложеній, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній Государственнаго Совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія“, которая даетъ, такимъ образомъ, возможность издавать законы и помимо участія государственнаго совѣта по докладу отдѣльныхъ министровъ; мы находимъ ст. 70 тѣхъ же законовъ, по которой „Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій, или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу или роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ“ (изд. 1892 г.), на основаніи которой государю была предоставлена диспензивная власть, отнятая у англійскихъ королей еще въ 1689 году по биллю о правахъ (ст. 2).

Дальнѣйшій шагъ въ сторону уклоненія отъ принциповъ образованія государственнаго совѣта наше законодательство сдѣлало въ 1842 году при пересмотрѣ учрежденія государственнаго совѣта. Ст. 108 новаго учрежденія гласила: „всѣ предметы, содержащіе въ себѣ законъ, уставъ или учрежденіе излагаются въ видѣ манифестовъ, указовъ и пр., по существующимъ на то общимъ формамъ, за собственноручнымъ подписаніемъ или утвержденіемъ Императорскаго Величества“ [1]). Эта статья уничтожила, такимъ образомъ, одинъ изъ признаковъ закона, а именно подпись государя, но вмѣстѣ съ тѣмъ она не отмѣнила ст. 54 основныхъ законовъ, продолжавшей требовать для изданія закона „собственноручнаго Высочайшаго подписанія“.

Такое ненормальное положеніе, затрудняющее пониманіе того, что же считать закономъ, не могло, конечно, не обратить на себя вниманія законодателя, который не разъ дѣлалъ попытки отграничить при старомъ режимѣ законы отъ другихъ проявленій верховной власти. Такъ Высочайше утвержденное 5 ноября 1885 г. мнѣніе государственнаго совѣта о переработкѣ Свода законовъ постановило, что внесенію въ Сводъ при новомъ его изданіи въ качествѣ законовъ подлежатъ „Высочайшія повелѣнія за собственноручнымъ

---

[1]) 2-е Полное Собраніе Законовъ. № 15518; ей соотвѣтствуетъ ст. 115 учрежд. госуд. сов., изд. 1892 г.

его Императорскаго Величества подписаніемъ и Высочайше утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта". Что же касается высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія состоявшихся, то они вносятся въ Сводъ законовъ только тогда, когда имѣютъ отношеніе „къ предметамъ, по коимъ не существуетъ правилъ, изданныхъ въ порядкѣ законодательномъ" и при этомъ всякій разъ на основаніи особаго разрѣшенія [1]). Указанія эти, обращенныя къ кодификаціонному отдѣлу при государственномъ совѣтѣ, не внося, однако, никакихъ измѣненій въ порядокъ изданія законовъ, не устранили поднесенія всеподданнѣйшихъ докладовъ законодательнаго характера.

Въ недавнее время вновь было сдѣлано аутентичное толкованіе этого спорнаго вопроса. Пунктъ 1-й указа 12 дек. 1904 г., возложившаго на комитетъ министровъ выработку „предначертаній къ усовершенствованію государственнаго порядка", призналъ неотложнымъ „принять дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона—важнѣйшей въ Самодержавномъ Государствѣ опоры Престола,—дабы ненарушимое и одинаковое для всѣхъ исполненіе его почиталось первѣйшей обязанностью всѣхъ подчиненныхъ намъ властей и мѣстъ" [2]). Работы комитета министровъ по выполненію п. 1 указа 12 дек. 1904 г. получили свое завершеніе въ высочайше утвержденномъ 17 янв. 1905 г. положеніи комитета министровъ, на основаніи котораго было предложено „разъяснить дѣйствующія законоположенія въ томъ смыслѣ, что изданіе новаго постояннаго закона или же временныхъ правилъ, имѣющихъ обязательную силу закона, а также измѣненіе, пріостановленіе или законодательное разъясненіе законовъ и временныхъ правилъ должны происходить только въ видѣ Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта и Высочайшихъ указовъ за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ".

Въ соображеніяхъ комитета министровъ, мотивировавшихъ это положеніе, мы находимъ интересныя замѣчанія

---

[1]) П. 7, см. 3-е Полное Собраніе Законовъ. № 3261.

[2]) См. у Г. Г. Савича, Новый государственный строй Россіи. Справочная книга. 1907, стр. 6—7.

по вопросу о томъ, какой порядокъ установленъ нашими основными законами для изданія законовъ. „По точному разуму Основныхъ Государственныхъ Законовъ (ст. 47 и 50), читаемъ мы тамъ, предначертанія законовъ въ Россійской Имперіи разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, потомъ восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе и не иначе поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію, какъ дѣйствіемъ Самодержавной власти". Указавъ на этотъ порядокъ, комитетъ высказывается противъ продолжающихся отъ него отступленій, которыя проявляются въ томъ, „что Высочайшее утвержденіе предположеній законодательнаго свойства испрашивается всеподданнѣйшими докладами" помимо государственнаго совѣта. Онъ знаетъ только одно изъятіе изъ этого общаго порядка, „когда законъ издается по непосредственному изволенію монаршему въ видѣ указа за собственноручнымъ Императорскаго Величества подписаніемъ". Вмѣстѣ съ тѣмъ комитетъ подчеркиваетъ необходимость предоставленія сенату болѣе дѣйствительнаго права надзора за соблюденіемъ формъ, установленныхъ закономъ, вмѣняя ему „въ обязанность пріостанавливать обнародованіе постановленій по предметамъ законодательнаго свойства, не отвѣчающихъ по формѣ требованіямъ закона" [1]).

Эти положенія комитета министровъ, преподанныя имъ для подробной разработки государственному секретарю, легли въ основу высочайше утвержденнаго 6 іюня 1905 г. мнѣнія государственнаго совѣта объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ. „Изданіе новыхъ законовъ, гласитъ оно, не исключая и временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, а также измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое Высочайшей Властью изъясненіе истиннаго разума законовъ и означенныхъ правилъ происходятъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными Государственными Законами" (I. п. 1.) т. е. въ формѣ высочайше утвержденныхъ мнѣній государственнаго совѣта или, какъ исключеніе, въ

---

[1]) Высочайше утвержденное 17 янв. 1905 г. положеніе комитета министровъ, а также соображенія к. м. см. у Савича, назв. кн., стр. 263—268.

формѣ высочайшаго указа, снабженнаго подписью монарха.— „На обязанность Правительствующаго Сената возлагается, продолжаетъ оно дальше, не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ“ (I п. 4). Наряду съ этими постановленіями законъ 6 іюня 1905 г. повелѣваетъ произвести нѣкоторыя измѣненія въ изложеніи основныхъ законовъ, а именно конецъ ст. 53—„доклады, удостоенные Высочайшаго утвержденія“ исключить изъ нея и отнести его въ видѣ примѣчанія къ ст. 80, трактующей о власти верховнаго управленія [1]).

Законодательныя попытки провести различіе въ старомъ правѣ между законами и административными распоряженіями, въ порядкѣ верховнаго управленія издаваемыми, не получили осуществленія на практикѣ, потому что вскорѣ послѣдовали другіе законодательные акты, изданные во исполненіе манифеста 17 окт. 1905 г. и пріобщившіе Россію къ конституціоннымъ государствамъ. Однако, можно сказать, что и эти попытки, какъ и имъ предшествовавшія, потерпѣли бы полную неудачу, не могли бы подчинить область верховнаго управленія монарха его законодательной дѣятельности. Онѣ оставляли совершенно неприкосновенной ст. 70 основныхъ законовъ, предоставляющую монарху право пріостанавливать дѣйствіе законовъ общихъ. Да и кромѣ того такое разграниченіе формъ дѣятельности монарха и подчиненіе одной изъ нихъ другой тотчасъ же было бы нарушено. Эти формы даже въ томъ случаѣ, если онѣ не ставятъ никакихъ ограниченій власти монарха, все же стѣсняютъ его дѣятельность, обусловливаютъ ее извѣстными требованіями, налагаютъ на неограниченнаго монарха извѣстныя обязанности. А такое положеніе съ трудомъ мирится съ идеей абсолютной монархіи, съ идеей концентраціи всей полноты государственной власти въ рукахъ одного лица.

Въ нашемъ доконституціонномъ правѣ не только верховное управленіе было лишено законодательнаго характера;

---

[1]) II. п. 2—3 высочайше утвержденнаго 6 іюня 1905 г. мнѣнія государственнаго совѣта объ устраненіи отступленій и т. д., см. у Савича, назв. кн., 15—18.

то же самое приходится сказать и объ управленіи подчиненномъ. Опредѣляя компетенцію высшихъ органовъ подчиненнаго управленія—министровъ, ст. 154 учрежденія министерствъ говоритъ, что „существо власти, ввѣряемой Министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному: никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго не могутъ быть установляемы властью Министра", а ст. 160 и 162 дополняютъ ее, указывая, что „отношенія Министровъ по части законодательной состоятъ въ томъ, что они могутъ представлять о необходимости новаго закона или учрежденія, или объ отмѣнѣ прежняго", причемъ „Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями входятъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіями не иначе, какъ испросивъ на то предварительно Высочайшее Его Императорскаго Величества разрѣшеніе" (Св. зак. т. I, ч. 2. изд. 1892).

Казалось бы, эти статьи въ достаточной степени подчеркиваютъ подзаконный характеръ власти министровъ. И однако мы тутъ же находимъ рядъ статей, предоставляющихъ министрамъ принятіе законодательныхъ мѣръ въ случаяхъ крайней необходимости единолично, минуя установленный законодательный путь. Такъ ст. 158 и 314 учрежденія министерствъ уполномачиваютъ министровъ „въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія", а ст. 209 и 210 не считаютъ „превышеніемъ власти, когда Министръ особенно на какой-либо случай былъ Верховной Властью уполномоченъ" или „когда Министръ въ чрезвычайныхъ какихъ-либо случаяхъ приметъ рѣшительную мѣру" (Св. зак., ibid).

Такое надзаконное положеніе подчиненнаго управленія не могло, конечно, укрыться отъ взоровъ комитета министровъ, изыскивающаго по указу 12 дек. 1904 г. „дѣйствительныя мѣры къ охраненію полной силы закона". Приведенное выше высочайше утвержденное 17 янв. 1905 г. положеніе комитета министровъ разъясняетъ дѣйствующія по данному

вопросу законоположенія въ томъ смыслѣ, что „Министры, если бы оказалась надобность придать принимаемымъ ими въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ мѣрамъ (Учр. Мин. ст. 158 и 314) обязательную силу на болѣе или менѣе продолжительное время, обязываются безотлагательно представлять объ изданіи временныхъ для сего правилъ или постояннаго закона въ установленномъ порядкѣ". Съ своей стороны высочайше утвержденное 6 іюня 1905 г. мнѣніе государственнаго совѣта удѣляетъ значительное вниманіе власти министровъ въ случаяхъ крайней необходимости и стремится поставить ее въ извѣстныя границы. „Министры о принимаемыхъ ими въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣрахъ на основаніи предоставленныхъ имъ по закону полномочій (Св. зак., т. I, ч. 2, изд. 1892 г., Учрежд. Мин., ст. 158, 210 и 314) и о причинахъ настоятельности сихъ мѣръ доносятъ Правительствующему Сенату. Равнымъ образомъ, Министры доносятъ Сенату и о тѣхъ мѣрахъ, на принятіе коихъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ послѣдовало Высочайшее соизволеніе въ порядкѣ верховнаго управленія (Св зак., т. I, ч. 2, изд. 1892, Учр. Ком. Мин. ст. 26, п. 1)" (I. п. 5). „Если принятыя въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ мѣры (ст. 5) заключаютъ въ себѣ постановленія, не предусмотрѣнныя законами, и дѣйствіе ихъ оказалось необходимымъ продолжить на срокъ болѣе шести мѣсяцевъ, то подлежащій Министръ, до истеченія сего срока, обязанъ войти съ представленіемъ въ законодательномъ порядкѣ объ изданіи на сей предметъ закона, хотя бы и временнаго или ограниченнаго лишь опредѣленной мѣстностью, и одновременно донести о семъ Правительствующему Сенату" (I. п. 6). Событія иного порядка, какъ указано было выше, заслонили собой эти реформаторскія попытки, направленныя къ проведенію принципа законности въ управленіе въ условіяхъ жизни абсолютнаго государства, и лишили ихъ возможности практическаго осуществленія.

Мы остановились довольно подробно на русскомъ доконституціонномъ правѣ съ тою цѣлью, чтобы показать, что въ абсолютномъ государствѣ нѣтъ и не можетъ быть строгаго различія между закономъ и административнымъ распоряже-

ніемъ, что распоряженіе обладаетъ тамъ силой закона и юридически не подчинено послѣднему [1]).

Другое положеніе мы находимъ въ государствѣ конституціонномъ, гдѣ всѣ акты управленія, исходящіе какъ непосредственно отъ главы государства, такъ и отъ подчиненныхъ органовъ управленія, должны находиться въ соотвѣтствіи съ законами, должны быть подзаконны. Законъ обязателенъ здѣсь не только для подвластныхъ, но и для самой государственной власти въ лицѣ ея органовъ законодательства, администраціи и суда. Изъ односторонне обязующей нормы абсолютнаго государства онъ превращается здѣсь въ норму двухстороннюю, возлагающую не только обязанности на подвластныхъ, но и предоставляющую имъ извѣстныя права, управомочивающую ихъ [2]). Отнынѣ они не только выполняютъ предписанія высшей, стоящей надъ ними власти, но и являются въ то же самое время субъектами опредѣленныхъ публичныхъ правъ, которымъ соотвѣтствуютъ извѣстныя обязанности со стороны государственной власти въ лицѣ тѣхъ или иныхъ ея органовъ. Поэтому конституціонное государство можно назвать правовымъ въ томъ смыслѣ слова, что законъ и право стоятъ въ немъ надъ произволомъ отдѣльныхъ лицъ и связываютъ собой дѣятельность государства, которая можетъ развиваться только въ правомѣрныхъ формахъ [3]).

---

[1]) Противоположное мнѣніе отстаиваютъ Градовскій, Собран. соч., т. VII. 1901, стр. 41 сл., Коркуновъ. Указъ и Законъ. 1891, въ особен. 289—357, а также Рус. Госуд. Право. т. I, изд. 1908 г. стр. 220—222, т. II, изд. 1901. стр. 12 слѣд.

[2]) „Das rechtliche Wesen des konstitutionell-monarchischen Staates ist es, das einseitige Herrschaftsverhältniss umzuwandeln in ein zweiseitiges, das gesammte Staatsleben durchdringendes gegenseitiges Rechts-und Pflichtsverhältniss“—замѣчаетъ справедливо Hänel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne, S. 157.

[3]) Cp. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, S. 44, O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, S. 61 и приведенную тамъ литературу.

„Правовое государство—говоритъ Кокошкинъ—есть государство, которое въ своихъ отношеніяхъ къ подданнымъ связано правомъ, подчиняется праву, иными словами—государство, члены котораго имѣютъ по отношенію къ нему не только обязанности, но и права, являются не только подданными, но и гражданами“. См. его Рус. госуд. право въ связи съ основными началами общаго госуд. права. 1908. В. 2-й, стр. 120.

Причемъ, эта связанность органовъ государства при осуществленіи ими своихъ функцій носитъ не только формальный характеръ, другими словами—органы государства связаны въ своихъ волеизъявленіяхъ не только соблюденіемъ предписанныхъ конституціей формъ. Они связаны въ то же самое время и матеріально, т. е. могутъ развивать свою дѣятельность только въ извѣстномъ направленіи, опредѣляются, слѣдовательно, въ отношеніи содержанія своей дѣятельности опредѣленными директивами [1]). И такое „признаніе юридической связанности субъекта государственной власти имъ же установленными нормами его дѣятельности, замѣчаетъ по этому поводу проф. Н. И. Палієнко, и соотвѣтственная организація государственнаго строя въ европейскихъ государствахъ могли утвердиться лишь послѣ того, какъ подвластные вышли изъ круга идей и порядка абсолютнаго государства“ [2]).

Что же касается въ частности правительственныхъ органовъ государства, дѣятельность ихъ связана законами и можетъ развиваться лишь въ тѣхъ предѣлахъ, которые установлены законами. Распоряженія, отъ нихъ исходящія, должны быть подчинены законамъ и обязательны лишь постолько, посколько они имъ не противорѣчатъ. Эта под-

---

[1]) Иная точка зрѣнія на положеніе органовъ законодательства въ господствующей нѣмецкой доктринѣ: „Eine Gebundenheit der Gesetzgebung, говоритъ G. Meyer, besteht nur insoweit, als beim Erlass von Gesetzen die dafür vorgeschriebenen Formen beobachtet werden müssen, und als da, wo es zwei Arten von Gesetzen (Verfassungsgesetze und einfache Gesetze, Bundes—und Landesgesetze) gibt, die übergeordnete Art der Gesetzgebung eine Schranke für die untergeordnete bildet. Im übrigen sind die Gesetze für den Gesetzgeber keine Schranke, da er befugt ist, dieselben aufzuheben“. См. его Lehrbuch des deut. Staatsrechts. 1905. S. 555, Anm. 13; ср. также Laband, Staatsrecht des deut. Reichs. 1901. Bd. II, S 68. O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. 1896. Bd. I, S. 87, Гессенъ, Теорія правового государства, въ сбор. Политическій строй и т. д. Т. I, стр. 132 сл.

[2]) Проф. Н. И. Палієнко. Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства. 1908, стр. 339—340. По вопросу о связанности государства правомъ см. Jellinek, Gesetz und Verordnung, 1887, въ особен. 261—276, Duguit, Droit constitutionnel, рус. пер. 1908, стр. 64 сл., 672 сл., 906 сл., его же, Etudes de droit public. 1901. Т. 1, pp. 255 suiv., Н. И. Палієнко, назван. соч., въ особен. гл. V и др.

законность административной дѣятельности государства возможна въ конституціонномъ государствѣ потому, что въ основу его положенъ принципъ отдѣленія законодательной власти отъ административной, принципъ раздѣленія или лучше—обособленія властей, связанный съ именемъ Монтескье, котораго Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ называетъ отцомъ современнаго конституціоннаго государства [1]). Здѣсь необходимо сдѣлать нѣсколько замѣчаній по поводу господствующихъ въ настоящее время въ наукѣ взглядовъ на эту теорію.

II.

Современное пониманіе теоріи раздѣленія властей, положенное въ основу конституціоннаго государства, значительно разнится отъ выставленнаго Монтескье, хотя и всецѣло отъ него отправляется. Подъ именемъ раздѣленія властей Монтескье понималъ такое расчлененіе государственной власти на три различныхъ и самостоятельныхъ власти, при которомъ каждая изъ нихъ абсолютно изолирована отъ другой. Задавшись цѣлью выяснить условія, при которыхъ возможна политическая свобода, онъ приходитъ къ заключенію о необходимости такой организаціи, чтобы одна власть останавливала, уравновѣшивала другую. А для этого, по его мнѣнію, необходимо не только распредѣлить различныя власти—законодательную, исполнительную и судебную между различными органами, но и воспрепятствовать тому, чтобы какой-либо изъ этихъ органовъ выполнялъ хотя бы часть функцій, отнесенныхъ къ компетенціи другого. При такомъ раздѣленіи властей каждая изъ нихъ не сможетъ присвоить себѣ полномочій другихъ, и всѣ онѣ вмѣстѣ будутъ дѣйствовать во взаимномъ согласіи [2]).

---

[1]) См. его Рус. Госуд. Право, В. 2-й стр. 119; ср. также O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I, SS. 57, 87 ff.

[2]) Montesquieu, De l'esprit des lois. liv. XI, ch. IV и VI, а также liv. V, ch. XIV. Цит. по изд. Laboulaye, Oeuvres complètes de Montesquieu, T. 3 и 4. Ср. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. I, SS. 272—273, Jellinek, Die Entwickelung des Ministeriums in der constitutionellen Monarchie, S. 334, Bd. X, Grünhut's Zeitschrift für das priv. und. öff. Recht der Gegenwart, Saint-Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs. 1881, pp. 95,97, d'Eichthal, Souveraineté du peuple et gouvernement.

Впрочемъ, нѣкоторые политическіе дѣятели и писатели характерную особенность ученія Монтескье видятъ не только въ томъ, что онъ выставилъ требованіе раздѣленія властей, но въ то же самое время и необходимость ихъ связи, слія-нія, что по его мнѣнію это раздѣленіе властей должно быть весьма относительнымъ. Такъ Мадисонъ въ своемъ извѣстномъ письмѣ, помѣщенномъ въ № 47 „Федералиста", говоритъ слѣдующее: „Британская конституція была для Монтескье тѣмъ, чѣмъ былъ Гомеръ для всѣхъ тѣхъ, кто писалъ въ области эпической поэзіи. Подобно тому, какъ эти послѣдніе разсматривали твореніе безсмертнаго барда какъ совершенный образецъ, откуда должны были быть извлечены всѣ принципы и всѣ правила эпическаго искусства и по которому надо было судить о всѣхъ произведеніяхъ этого рода, такъ и этотъ великій политическій писатель смотрѣлъ на англійскую конституцію какъ на типъ или, пользуясь его собственнымъ выраженіемъ, какъ на зеркало политической свободы и далъ намъ въ формѣ элементарныхъ истинъ различные характерные принципы этой политической системы" [1]). Произведя затѣмъ анализъ англійской конституціи и показавъ, что въ ней никоимъ образомъ различныя власти не обособлены рѣзко другъ отъ друга, Мадисонъ заключаетъ: „все, что хотѣлъ сказать Монтескье, какъ показываютъ его собственныя выраженія, а еще болѣе очевидно—тѣ примѣры, которые у него были передъ глазами, это—что основные принципы свободной конституціи нарушены, когда вся полнота одной власти находится въ рукахъ того, кому принадлежитъ въ то же самое время и вся полнота другой власти" [2]).

Дюги идетъ въ этомъ отношеніи такъ далеко, что утверждаетъ, что Монтескье въ своей теоріи „ограничился лишь воспроизведеніемъ правилъ англійской конституціи, что онъ допустилъ раздѣленіе властей лишь въ той мѣрѣ, въ какой оно практиковалось въ Англіи.... что онъ удивительно

1895, pp. 96, 142, В. М. Гессенъ, Теорія правового государства, въ назв. сбор., стр. 124 сл., въ особен. 128 сл., Н. И. Лазаревскій Лекціи по рус. госуд. праву. 1908, т. I, стр. 27 сл. и др.

[1]) Le Federaliste, trad. franç. 1902. № 47, pp. 398—399.

[2]) Le Federaliste, ibid., p. 400. Въ новѣйшее время см. Bosc, Les droits législatifs du président des Etats—Unis d'Amérique. 1906, pp. 33—34.

ясно показалъ въ своей 6 главѣ, что тѣсная солидарность, непрерывное сотрудничество должны объединять различныя власти государства, что исполнительная власть должна имѣть право veto по отношенію къ власти законодательной, что агенты исполнительной власти должны быть политически отвѣтственны передъ парламентомъ, что судебная власть не существуетъ вовсе въ качествѣ власти, отличающейся отъ исполнительной“ [1]).

Наконецъ, сюда же можно отнести и нѣмецкаго ученаго Рема, который, излагая ученіе Монтескье, замѣчаетъ: „различныя государственныя функціи по теоріи Монтескье должны быть не только распредѣлены между различными носителями власти, но каждый изъ этихъ носителей долженъ задерживать другого въ отправленіи имъ своихъ функцій, слѣдовательно, долженъ принимать участіе въ осуществленіи его власти, другими словами—въ благоустроенномъ государствѣ должно быть на лицо не только распредѣленіе властей между различными органами, но и участіе многихъ органовъ въ осуществленіи одной и той же власти, nicht blos Separation, sondern auch Participation der Gewalten muss im wohlgeordneten Staate vorhanden sein“ [2]). Такое мнѣніе Ремъ основываетъ, главнымъ образомъ, на слѣдующемъ мѣстѣ VII главы XI книги „De l'esprit des lois“: Les trois pouvoirs n'y (во Франціи) sont point distribués et fondus sur le modèle de la constitution dont nous avons parlée т. е. англійской, присоединяя сюда изъ VI главы той же книги: Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice [3]).

Обращаясь къ оцѣнкѣ этого взгляда, мы прежде всего не можемъ согласиться съ утвержденіемъ, что Монтескье въ своемъ построеніи теоріи раздѣленія властей только списовывалъ государственно-правовыя отношенія Англіи своего

---

[1]) Duguit, La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789, въ Revue d'économie politique. 1893. T. VII, p. 108, см. также его Droit constitutionnel, рус. пер. 1908, стр. 431 сл.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, въ Marquardsen's Handbuch des öff. Rechts. 1899. S. 233.

[3]) Такого же мнѣнія R. Schmidt, Allgemeine Staatslehre. 1901. Bd. I, S. 66.

времени. Англійская дѣйствительность послужила для него лишь отправной точкой, давшей ему возможность выдвинуть и обосновать свое ученіе [1]). Развивъ его въ своей извѣстной VI главѣ XI книги „De l'esprit des lois", онъ замѣчаетъ въ концѣ ея: „Я не берусь здѣсь судить о томъ, пользуются или не пользуются въ настоящее время англичане этой свободой. Я довольствуюсь указаніемъ на то, что она установлена ихъ законами и не ищу большаго" [2]).

Въ другихъ мѣстахъ его трактата можно найти указанія на дѣйствительное положеніе вещей въ Англіи, которое, хотя и рисовалось ему въ неточномъ видѣ, тѣмъ не менѣе не осталось вовсе имъ незамѣченнымъ. Такъ въ 27 главѣ XIX книги онъ говоритъ, что „монархъ тамъ (въ Англіи)... часто будетъ вынужденъ дарить своимъ довѣріемъ тѣхъ, которые ему вовсе не нравятся и лишать своей милости тѣхъ, которые всего лучше ему служили, дѣлая подъ давленіемъ необходимости то, что другіе государи дѣлаютъ по свободному рѣшенію", что „министры тамъ обязаны отдавать отчетъ въ своемъ поведеніи передъ народнымъ собраніемъ" [3]). Нельзя не видѣть въ этихъ словахъ Монтескье довольно ясныхъ намековъ на развивавшійся въ то время парламентаризмъ въ Англіи, связывавшій монарха въ выборѣ своихъ министровъ и возлагавшій на нихъ отвѣтственность передъ парламентомъ, хотя необходимо тутъ же отмѣтить, что явленіе это, оставшееся имъ непонятымъ, нашло осужденіе съ его стороны [4]).

Нельзя согласиться далѣе съ тѣмъ мнѣніемъ, что Монтескье выставилъ принципъ относительнаго раздѣленія властей, что онъ былъ только противъ того, чтобы „вся полнота одной власти находилась въ рукахъ того, кому принадлежитъ въ то же самое время и вся полнота другой власти",

---

[1]) Ср. Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 243.

[2]) Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI, ch. VI.

[3]) Montesquieu, ibid, liv. XIX, ch. XXVII.

[4]) См. Jul. Schvarcz, Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Räthe des Monarchen. 1892, S. 115, а также 112 сл.—См., между прочимъ, интересныя замѣчанія по поводу отступленія Монтескье отъ англійской дѣйствительности у d' Eichthal'я, Souveraineté du peuple et gouvernement, pp. 128 suiv.

допуская вмѣстѣ съ тѣмъ частичное участіе одной изъ нихъ въ функціяхъ другой. Мадисонъ, желая показать, по вѣрному замѣчанію Сэнъ-Жирона, превосходство принциповъ, проведенныхъ въ только что принятой американской конституціи, сближаетъ ее съ англійской и приписываетъ Монтескье съ цѣлью прикрыться авторитетомъ его великаго имени тѣ мысли, которыхъ у него не было. „Если бы Монтескье, говоритъ онъ, могъ прочитать это мѣсто у Мадисона, онъ не узналъ бы своихъ идей, но онъ превосходно понялъ бы ту критику, которая въ немъ скрывается“ [1]).

И дѣйствительно, центральный пунктъ въ ученіи Монтескье, его особенность, отличающая его какъ отъ его предшественника Локка, такъ и отъ послѣдующаго комментатора этого ученія Блэкстона и заключается именно въ томъ, что онъ выставилъ абсолютную раздѣльность одной власти отъ другой. Монтескье самъ какъ бы испугался такого полнаго расчлененія государства. „Эти три власти, говоритъ онъ, должны бы въ результатѣ прійти въ состояніе покоя и бездѣйствія. Но—тутъ же находитъ онъ выходъ—такъ какъ въ силу необходимаго движенія вещей онѣ принуждены будутъ двигаться, онѣ будутъ двигаться въ согласіи другъ съ другомъ“ [2])—выходъ, который едва-ли можно принять за разрѣшеніе проблемы.

Вотъ почему нельзя видѣть вмѣстѣ съ Дюги въ правѣ veto исполнительной власти ея участія въ законодательствѣ. Осуществляя это право, исполнительная власть получаетъ лишь возможность задерживать (la faculté d'empêcher), но не возможность участвовать (la faculté de statuer) въ законодательной власти, что находится въ прямомъ соотвѣтствіи съ теоріей взаимнаго уравновѣшенія (противовѣса), нашедшей, между прочимъ, свое выраженіе въ словахъ: „если исполнительная власть не будетъ имѣть права останавливать дѣйствіе законодательнаго собранія, послѣднее впадетъ въ деспотизмъ“ [3]).

---

[1]) Saint-Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs, pp. 99—100, также d'Eichthal, op. cit., p. 142.

[2]) Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI ch. VI.

[3]) Montesquieu, liv. XI, ch. VI.

Нельзя говорить вмѣстѣ съ нимъ, что агенты исполнительной власти несутъ политическую отвѣтственность передъ парламентомъ. Отвѣтственности министровъ Монтескье не придавалъ почти никакого значенія, она не играетъ у него никакой существенной роли въ силу основныхъ принциповъ его теоріи, рѣзко обособившихъ исполнительную власть отъ законодательной. Если онъ и упоминаетъ о ней, то лишь вскользь и какъ-бы мимоходомъ, не останавливаясь на томъ положеніи, какое она занимаетъ въ конституціонномъ государствѣ, на ея роли въ этомъ государствѣ, причемъ подъ отвѣтственностью онъ разумѣетъ отвѣтственность уголовную—„эти совѣтники могутъ быть привлечены къ отвѣту и наказаны“, [1]) но никоимъ образомъ не политическую [2]).

Наконецъ, утвержденіе Дюги, что судебная власть не существуетъ въ качествѣ власти, отличающейся отъ исполнительной, находится въ прямомъ противорѣчіи съ буквальными словами Монтескье и основано на одномъ лишь недоразумѣніи. Монтескье не только отдѣлилъ судебную власть отъ исполнительной, но и побоялся даже предоставить ее постояннымъ учрежденіямъ или должностнымъ лицамъ. Власть эта „столь страшная людямъ“ (si terrible parmi les hommes), передается имъ „лицамъ, которыя въ извѣстныя времена года, по указанному въ законѣ способу, выбираются изъ народа для образованія суда, продолжительность дѣйствія котораго опредѣляется требованіями необходимости“. При такомъ положеніи вещей „люди не имѣютъ постоянно передъ глазами судей и страшатся уже не судьи, а суда“ [3]). Какъ далеки эти положенія Монтескье отъ того, что судебная власть представляетъ собою лишь часть власти исполнительной!

Что касается въ частности взгляда Рема, ошибочность его была указана уже Еллинекомъ, который замѣчаетъ, что Ремъ вывелъ свое заключеніе, неправильно переведя „fondus sur le modèle“ въ смыслѣ „слиты, т. е. соединены по образцу“,

---

[1]) Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI, ch VI.

[2]) Ср. Schvarcz, Montesquieu u. s. w. SS. 110, 117, d'Eichthal, Souveraineté etc., pp. 126—127.

[3]) Montesquieu, ibid., liv. XI, ch. VI.

тогда какъ надо было перевести „вылиты, т. е. образованы по образцу", такъ какъ тамъ рѣчь идетъ лишь о томъ, что во Франціи нѣтъ того распредѣленія властей, какое наблюдается въ англійской конституціи [1]).

Все это даетъ намъ возможность утверждать, что Монтескье выставилъ принципъ абсолютнаго раздѣленія властей, абсолютнаго ихъ изолированія другъ отъ друга. Только тогда онѣ будутъ взаимно другъ друга уравновѣшивать, только при такомъ условіи свобода гражданъ будетъ обезпечена въ достаточной степени [2]).

Но этого мало. Указанныя цѣли не будутъ достигнуты, если эти власти не будутъ въ то же самое время равны другъ другу, если онѣ не будутъ совершенно независимы одна отъ другой. На-ряду съ ихъ раздѣленіемъ Монтескье выставилъ также требованіе ихъ равенства,—требованіе, чтобы онѣ были равносильны, чтобы ни одна изъ нихъ не была подчинена другой [3]). При этомъ необходимо отмѣтить, что это равенство властей, эта независимость ихъ другъ отъ друга касается только положенія органовъ, но никоимъ образомъ не ихъ функцій. Съ точки зрѣнія своей компетенціи исполнительная власть у Монтескье является по преимуществу исполнительницей закона [4]).

Иного мнѣнія держится нѣмецкій ученый Ремъ. Онъ высказываетъ мысль, что, по ученію Монтескье, исполни-

---

[1]) Jellinek. Eine neue Theorie über die Lehre Montesquieu's von den Staatsgewalten. Цит. по Паліенко, Суверенитетъ, 174.

[2]) Противоположнаго мнѣнія Н. М. Коркуновъ, Указъ и законъ, 1894, стр. 205, А. С. Алексѣевъ, Политическая доктрина Ж. Ж. Руссо и т. д., въ Вѣстникѣ Права. 1905, 2, стр. 73 сл., въ особ. 76—77, его же Русское Госуд. Право. 1906, стр. 106 сл. и др.

[3]) Ср. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. I, S. 272, Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887. SS. 67—68, d'Eichthal, Souveraineté du peuple et gouvernement, pp. 119 suiv., Bosc, Les droits législatifs du président des Etats-Unis d'Amérique. pp. 29 suiv., E. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats—und Rechtsentwickelung u s. w. 1907, Bd. I, S. 66, Н. И. Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр. 28 и др.

[4]) „Inhaltlich—замѣчаетъ Jellinek ist vielmehr die Vollziehung Dienerin der Gesetzgebung". См. его Gesetz und Verordnung, S. 68. Нѣсколько иначе смотритъ на положеніе исполнительной власти у Монтескье Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 7—8.

тельная власть не равносильна законодательной, но находится въ зависимости отъ послѣдней [1]). Къ такому утвержденію онъ приходитъ на основаніи того мѣста „Духа законовъ", въ которомъ требуется ежегодное вотированіе налоговъ законодательнымъ собраніемъ, такъ какъ въ противномъ случаѣ исполнительная власть не будетъ болѣе зависѣть отъ законодательной (la puissance exécutrice ne dépendra plus d'elle т. е. de la puissance législative), въ связи съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ правѣ veto исполнительной власти принадлежитъ лишь возможность задерживать постановленія законодательной власти (la faculté d'empêcher), но не возможность положительно въ ней участвовать (la faculté de statuer) [2]).

Совершенно справедливо доказываетъ Еллинекъ, что эта зависимость (dépendre) представляетъ собою ни что иное какъ коррелатъ veto, принадлежащаго исполнительной власти, а равно ея права созывать и закрывать законодательное собраніе [3]). Въ самомъ дѣлѣ, имѣя въ виду эти права исполнительной власти по отношенію къ законодательной, можно было бы въ свою очередь говорить о зависимости законодательной власти отъ исполнительной, такъ какъ благодаря имъ послѣдняя всегда могла бы парализовать совершенно дѣйствіе первой. О правѣ же контроля законодательной власти надъ дѣйствіями исполнительной Монтескье говоритъ лишь вскользь, не опредѣляя его точнѣе и замѣчая только, что законодательной власти принадлежитъ право надзора надъ исполненіемъ изданныхъ ею законовъ, которое не даетъ ей, однако, права суда надъ личностью монарха: судимы и наказаны могутъ быть лишь совѣтники монарха.

Итакъ, теорія Монтескье, раздробляющая государство и приводящая въ своей крайней формулировкѣ къ теорети-

---

[1]) Здѣсь имѣется въ виду зависимость органовъ исполненія отъ органовъ законодательства.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, SS. 236 и 307. Что Монтескье былъ склоненъ приписывать высшее значеніе законодательной власти, объ этомъ говоритъ и Орландо, см. его „Принципы конституціоннаго права", 1907, стр. 47.

[3]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1908, стр. 366 и пр. 4.

ческому раздѣленію его на три отдѣльныхъ лица („три моральныхъ лица“ Канта [1]), находится въ неразрѣшимомъ противорѣчіи съ принципомъ единства государственной власти и не нашла себѣ примѣненія ни въ одной изъ дѣйствовавшихъ или находящихся въ дѣйствіи конституцій. Являясь чисто абстрактной формулой, она тотчасъ же должна была подвергнуться значительнымъ видоизмѣненіямъ, какъ только она пришла въ соприкосновеніе съ дѣйствительной жизнью, не укладывающейся въ однѣ лишь логическія рамки и часто нарушающей теоретическія построенія.

И дѣйствительно, возьмемъ, напр., конституцію Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ 17 сентября 1787 года, не говоря уже о французскихъ конституціяхъ 3 сентября 1791 года [2]) и 22 августа 1795 года (5 фруктидора III года Республики). Конституція эта, какъ извѣстно, въ числѣ другихъ своихъ источниковъ отправляется также и отъ принципа раздѣленія властей, она построена на положительномъ его признаніи [3]). Насколько же послѣдовательно проведенъ въ ней этотъ принципъ? — Согласимся ли мы съ Еллинекомъ, по которому отступленія отъ строгаго разграниченія властей совершены въ Соединенныхъ Штатахъ вполнѣ сознательно [4]), или же усвоимъ точку зрѣнія Рема, что американская конституція стремилась къ абсолютному раздѣленію властей, [5]) мы должны будемъ признать, что принципъ этотъ является далеко невыдержаннымъ.

Такъ президенту республики, представляющему собой главу исполнительной власти (ст. II, разд. I), принадлежатъ и законодательныя права, хотя и въ довольно своеобразной формѣ. Лишенный всякой законодательной инициативы, онъ

---

[1]) Jellinek, ibidem.

[2]) Объ отступленіяхъ отъ принципа раздѣленія властей во Франціи въ эпоху 1789—1791 г. см. у Duguit, La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789, въ Revue d'économie politique, 1893, t. 7.

[3]) Ср. Henry Maine, Popular Government, рус. пер. 1891, стр. 147, Брайсъ, Американская республика, т. I, стр. 310 сл., Boutmy, Etudes de droit constitutionnel, 4 édit., p. 131, Stevens, Sources de la constitution des Etats-Unis. 1897, pp. 45 suiv., Bosc, Les droits législatifs du président etc. pp. 13 suiv, 36 и др.

[4]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. стр. 448.

[5]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, SS. 288 ff.

уполномоченъ время отъ времени „дѣлать конгрессу сообщенія о положеніи союза и представлять на его разсмотрѣніе такія мѣры, которыя онъ будетъ считать необходимыми и соотвѣтственными“ (ст. II, разд. III). Онъ надѣленъ также и правомъ veto, впрочемъ только суспензивнаго, дающаго ему возможность втеченіе десятидневнаго срока принять или отвергнуть законопроектъ конгресса, который въ послѣднемъ случаѣ поступаетъ на вторичное разсмотрѣніе и получаетъ силу, будучи принятымъ большинствомъ двухъ третей конгресса (ст. I, разд. VII). Это суспензивное veto превращается въ абсолютное, если президентъ оставитъ безъ движенія всѣ законопроекты, поступившіе къ нему втеченіе десяти послѣднихъ дней сессіи конгресса [1]). И не надо думать, чтобы президенты Соединенныхъ Штатовъ не пользовались принадлежащимъ имъ правомъ. Конституціонная статистика гласитъ, что втеченіе перваго столѣтія со дня существованія республики президентское veto было примѣнено 433 раза [2]). Президенту принадлежитъ также право „въ чрезвычайныхъ случаяхъ созывать обѣ палаты или одну изъ нихъ и, въ случаѣ ихъ несогласія другъ съ другомъ относительно времени перерыва сессіи, онъ можетъ отлагать засѣданія на такое время, которое онъ будетъ считать подходящимъ“ (ст. II, разд. III). Сверхъ того, президентъ имѣетъ отношеніе и къ судебнымъ полномочіямъ: „ему принадлежитъ право даровать уменьшеніе наказанія или помилованіе по преступленіямъ противъ Соединенныхъ Штатовъ, исключая случаевъ обвиненій въ совершеніи преступленій по должности (impeachment) (ст. II, разд. II).

Конгрессъ, служащій органомъ законодательной власти (ст. I, разд. I), участвуетъ также въ осуществленіи какъ исполнительной, такъ и судебной власти. Онъ объявляетъ войну (ст. I, разд. VIII). Согласіе верхней его палаты—сената требуется для нѣкоторыхъ административныхъ актовъ президента: послѣдній съ вѣдома и согласія сената заключаетъ международные трактаты и назначаетъ пословъ, другихъ представителей государства и консуловъ, судей верховнаго

[1]) Jellinek, op. cit. стр., 448.

[2]) См. Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. 1906 SS. 35—36.

союзнаго суда и высшихъ должностныхъ лицъ Соединенныхъ Штатовъ (ст. II, разд. II). Замѣтимъ здѣсь, что, по мысли составителей конституціи, сенату первоначально были присвоены, главнымъ образомъ, функціи исполнительной власти, и втеченіе первыхъ лѣтъ своего существованія онъ усматривалъ въ этомъ свою главную задачу. Лишь постепенно, путемъ медленной эволюціи онъ пріобщается и къ законодательной дѣятельности и занимаетъ въ этой области такое же дѣятельное и вліятельное положеніе, какое принадлежитъ въ ней нижней палатѣ [1]).—Сенатъ отправляетъ кромѣ того функціи суда по отношенію къ тѣмъ должностнымъ лицамъ, противъ которыхъ возбуждено уголовное преслѣдованіе палатой народныхъ представителей (ст. I, разд. III)

Наконецъ, судебной власти принадлежатъ нѣкоторыя полномочія по отношенію къ законодательной,—полномочія, дающія возможность высказать мысль о существованіи въ американской республикѣ судебнаго контроля надъ конституціонностью законовъ, т. е. надъ тѣмъ, находятся ли тѣ или иные законодательные акты въ согласіи съ конституціей. Верховный союзный судъ, а также и всякій другой, примѣняя законодательное положеніе къ отдѣльному случаю и найдя его несоотвѣтствующимъ конституціи, обязанъ оставить его безъ примѣненія (ст. III, разд. II и ст. VI)—положеніе, при которомъ судьѣ дается весьма значительное, хотя и косвенное вліяніе какъ на истолкованіе конституціи, такъ и на направленіе подчиненной ей законодательной дѣятельности [2]).

Если таковы отступленія отъ принципа раздѣленія властей, фиксированныя въ самой конституціи, то практика, руководимая настоятельными требованіями государственной жизни, почти совершенно его уничтожила. По словамъ извѣстнаго знатока американской политической жизни Вильсона, дѣйствующая тамъ въ настоящее время конституція

---

[1]) См. интересныя по этому поводу замѣчанія у Stevens. Sources de la constitution des Etats-Unis, pp. 77 suiv., въ особен. 79—80, а также Брайсъ. Американская республика, т. I, стр. 101 сл., 114 сл., Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis, 2 édit, pp. 221 suiv. и др.

[2]) Ср. Брайсъ, назван. соч., стр. 267 сл.

весьма далека отъ системы взаимныхъ сдержекъ и противовѣсовъ и значительно разнится отъ книжной [1]). По вопросу же о томъ, куда перемѣстился центръ тяжести въ американскомъ государственномъ строѣ, среди авторовъ, писавшихъ о немъ, господствуютъ самыя противорѣчивыя сужденія. Одни изъ нихъ утверждаютъ, что конгрессъ является теперь средоточіемъ, постепенно стянувшимъ къ себѣ всю государственную власть. „Хотя формально, замѣчаетъ Вильсонъ, конституція и состоитъ изъ противовѣсовъ, приведенныхъ въ состояніе равновѣсія, въ дѣйствительности наше правительство представляетъ собою ничто иное, какъ систему главенства конгресса... Его власть и вліяніе постоянно возрастали насчетъ уменьшенія власти и вліянія президентской должности". [2])

Дѣйствительно, американская политическая жизнь не удержалась въ тѣхъ рамкахъ, которыя были установлены конституціей 1787 года. Извѣстно, какъ ревниво оберегаетъ эта конституція отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной. Она не даетъ, какъ мы видѣли, правъ президенту республики вносить въ конгрессъ законопроекты ни прямо, ни косвенно, черезъ посредство министровъ, такъ какъ послѣдніе не могутъ присутствовать въ его засѣданіяхъ. И только своими посланіями къ конгрессу онъ можетъ указывать на тѣ или иные вопросы, заслуживающіе, по его мнѣнію, вниманія конгресса, рекомендовать ему желательныя законодательныя мѣропріятія,—посланіями, которыя, какъ говоритъ Брайсъ, такъ же далеко не преувеличивающій значенія президентской должности, „похожи на выстрѣлъ въ пустое пространство и не ведутъ ни къ какимъ практическимъ результатамъ... члены конгресса продолжаютъ идти своей дорогой и вносятъ свои собственные законопроекты" [3]).

---

[1]) См. интересную книгу Wilson'a, Le gouvernement congressionnel. 1900.

[2]) Wilson, op. cit. pp. 10 и 59, а также 16, 51—54, 60, 64, 289—290 и др.

[3]) Брайсъ, Американская республика, т. I, стр. 57—58; см. вообще ч. I, гл. V—VIII и XX.

И тѣмъ не менѣе, практика примѣненія конституціи выработала посредствующія инстанціи, въ которыхъ происходитъ соприкосновеніе между этими двумя властями и которыя, по словамъ Вильсона, дали возможность конгрессу подчинить себѣ исполнительную власть, вліять на направленіе ея дѣятельности и контролировать ее. Такими инстанціями служатъ комитеты сената и въ особенности палаты народныхъ представителей, присвоившіе себѣ всю важнѣйшую дѣятельность конгресса и лишившіе его того значенія, какое принадлежитъ ему по конституціи. Черезъ посредство этихъ комитетовъ, въ засѣданіяхъ которыхъ участвуютъ министры, во всемъ отъ нихъ зависимые, и происходятъ сношенія органовъ законодательства съ органами администраціи, причемъ правительственная ихъ дѣятельность достигаетъ такихъ широкихъ размѣровъ, что Вильсонъ рѣшается даже назвать американскую систему управленія „управленіемъ при посредствѣ постоянныхъ комитетовъ конгресса“ [1]).

Замѣчанія Вильсона о преобладающемъ вліяніи конгресса, а также указанія Брайса на незначительную роль президента вовсе „не претендуютъ, по словамъ новѣйшаго изслѣдователя роли исполнительной власти въ государствѣ— Бартелеми, на то, чтобы дать исчерпывающую картину ихъ взаимоотношеній. Они ограничились скорѣе описаніемъ одного момента американской политики. Мнѣ кажется, что втеченіе двадцати лѣтъ, протекшихъ со времени опубликованія ихъ произведеній и въ особенности со времени избранія Макъ-Кинлея, послѣдовалъ рядъ фактовъ, которые въ связи съ перемѣной въ идеяхъ, равнозначащей умственному перевороту американскаго народа, измѣнили положеніе президента Соединенныхъ Штатовъ въ сторону укрѣпленія и усиленія его власти“ [2]). Конгрессіональное правительство, о

---

[1]) Wilson, op. cit., pp. 64, а также 51 suiv., 113, 282 suiv.—О дѣятельности комитетовъ конгресса см. Брайсъ, назв. соч., т. I, стр. 168 сл., Boutmy, Etudes de droit constitutionnel, 1 édit, pp. 156 suiv., Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis, 1896, pp. 101 suiv. и др.

[2]) Barthélemy, Le role du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, 1907, p. 80. Ср. Marcombes, Deux formes de gouvernement. Le gouvernement présidentiel et le gouvernement conventionnel, 1901, p. 52.

которомъ писалъ Вильсонъ, не соотвѣтствуетъ болѣе дѣйствительному положенію вещей въ Америкѣ. Событія послѣднихъ лѣтъ, выдвинувшіе сѣверо-американскую республику на широкую арену міровой жизни и заставившія ее играть тамъ дѣятельную роль, вызвали вмѣстѣ съ тѣмъ необходимость въ сильной и энергичной президентской власти. Вліяніе американскаго президента на направленіе ея государственной жизни и въ прежнее время, за немногими исключеніями, дававшее о себѣ знать, [1]), достигло теперь небывалыхъ дотолѣ размѣровъ, въ особенности въ президентство Рузвельта, въ лицѣ котораго, по словамъ Barrett Wendell'я, Америка имѣетъ „новаго національнаго героя“ [2])

Само собой разумѣется, что и отношеніе президента къ конгрессу измѣнилось въ смыслѣ усиленія его вліянія на послѣдній. Интересно отмѣтить, что общественное мнѣніе Америки придаетъ этому вліянію большое значеніе. „Когда граждане желаютъ проведенія какой-нибудь законодательной мѣры, говоритъ Бартелеми, они не адресуютъ петиціи прямо въ конгрессъ, а обращаются къ президенту съ просьбой рекомендовать эту мѣру вниманію конгресса“ [3]). И его посланія къ конгрессу, которыя фактически замѣняютъ тамъ право законодательной инициативы, весьма далеки отъ того, чтобы быть, какъ думалъ Брайсъ, „выстрѣломъ въ пустое пространство“. Ни одинъ сколько-нибудь значительный вопросъ государственной жизни не ускользаетъ отъ его вни-

---

[1]) О постепенномъ расширеніи полномочій президента см. у Goodnow'a, Les principes du droit administratif des Etats-Unis, 1907, pp. 81 suiv.—Что президентъ и при существующихъ въ конституціи постановленіяхъ, опредѣляющихъ его отношеніе къ конгрессу, можетъ руководить и руководитъ его дѣятельностью, говоритъ Barthélemy, Le role du pouvoir exécutif, pp. 102—108.

[2]) См. его статью „Le président Roosewelt“, въ Revue politique et parlementaire, 1905, T. 13. pp. 229—238.—„Jamais personnalité présidentielle, замѣчаетъ о Рузвельтѣ Barthélemy, ne s'est plus vigoureusement mise en saillie, ne s'est imposée d'une façon aussi absolue à la confiance de toutes les classes du peuple, n'a eu d'une manière aussi complète la nation dans sa main“. См. его op. cit, p. 175.

[3]) Barthélemy, op. cit., 191.

манія, по его личной инициативѣ становится предметомъ обсужденія и законодательной регламентаціи въ конгрессѣ. [1])

Американскій президентъ не довольствуется теперь однимъ лишь указаніемъ конгрессу на желательность проведенія тѣхъ или иныхъ законодательныхъ мѣропріятій. Онъ постоянно слѣдитъ за его дѣятельностью, руководитъ ею посредствомъ сношеній со спикеромъ палаты представителей и выдающимися членами конгресса, посредствомъ писемъ, адресуемыхъ имъ къ предсѣдателямъ комитетовъ и отдѣльнымъ членамъ конгресса,—писемъ, которыя носятъ полуофиціальный характеръ и, прочитанныя во время дебатовъ, оказываютъ громадное вліяніе на исходъ голосованія [2]). Онъ вмѣшивается, такимъ образомъ, во всѣ детали законодательной дѣятельности конгресса, онъ направляетъ ее въ желательную для него сторону. И если Вильсонъ называлъ американское правительство конгрессіональнымъ, современная дѣйствительность даетъ полное основаніе назвать его президентскимъ [3]).

Какъ бы то ни было, является ли перевѣшивающимъ элементомъ въ американской политической жизни президентъ, или конгрессъ, и въ томъ, и въ другомъ случаѣ мы видимъ, что практика американской конституціи отступила отъ принципа раздѣленія властей въ формулировкѣ Монтескье, что американская политическая дѣйствительность стерла тѣ грани, которыя отдѣляли по конституціи 1787 года органы законодательства отъ органовъ администраціи.

---

[1]) См. интересную въ этомъ отношеніи бесѣду американскаго писателя Stevens'a съ президентомъ Рутерфордомъ Гайесомъ, въ которой послѣдній, подчеркнувъ, что лишь весьма немногіе писатели отдаютъ себѣ отчетъ въ реальномъ могуществѣ власти президента, замѣчаетъ, что бо́льшая часть законодательства, исходящаго отъ конгресса, обязана своей инициативой американскому президенту, что̀ находитъ свое подтвержденіе уже изъ одного сравненія его посланій съ законами, изданными въ періодъ его управленія. См. Stevens, Sources de la constitution des Etats-Unis, 1907, p. 170, пр. 3.

[2]) Ср. Barthélemy, Le role du pouvoir exécutif, 187 suiv.

[3]) Современное американское правительство Marcombes называетъ „le gouvernement présidentiel". См. его Deux formes de gouvernement, p. 57.

III

Въ настоящее время теорія раздѣленія властей въ изложеніи Монтескье оставлена литературой [1]). Подъ раздѣленіемъ, правильнѣе—обособленіемъ властей имѣется въ виду теперь такой порядокъ, при которомъ функціи законодательства, управленія и суда—не власти, ибо власть едина, проявляется же она по тремъ существеннымъ направленіямъ—передаются различнымъ органамъ, которые вовсе не изолированы рѣзко другъ отъ друга, каждый изъ нихъ можетъ выполнять и выполняетъ въ дѣйствительности отдѣльныя функціи, отнесенныя къ компетенціи другого. „Когда въ одномъ и томъ же лицѣ или учрежденіи—говоритъ Монтескье—законодательная власть соединена съ исполнительной, тогда нѣтъ свободы, ибо можно опасаться, что одно и то же лицо или учрежденіе будетъ издавать тираническіе законы, чтобы тиранически ихъ исполнять. Нѣтъ также свободы тамъ, гдѣ судебная власть не отдѣлена отъ законодательной и исполнительной. Если она соединена съ законодательной, жизнь и свобода гражданъ будутъ зависѣть отъ произвола, такъ какъ судья является законодателемъ. Если она соединена съ исполнительной властью, судья можетъ сдѣлаться притѣснителемъ. Все было бы потеряно, если бы одно и то же лицо или одно и то же учрежденіе осуществляли всѣ три вида власти: власть издавать законы, власть приводить ихъ въ исполненіе и власть судить преступленія и частныя жалобы“ [2]).

Это классическое мѣсто „Духа законовъ“, подготовленное всѣмъ предшествующимъ развитіемъ политико-философской мысли, понимается теперь не въ томъ смыслѣ, что различныя стороны государственной дѣятельности—законодательная, административная и судебная—осуществляются различными органами и должны быть вполнѣ независимы одна отъ другой, поставлены, такъ сказать, рядомъ. Допуская частичное участіе однихъ органовъ въ функціяхъ дру-

---

[1]) Ср. Laband, Das Staatsrecht des deut. Reichs, 1901, Bd. II, SS. 6 ff., G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 1905, S. 28 и др.

[2]) Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI, ch. VI.

гихъ [1]), признавая на-ряду съ принципомъ раздѣленія властей и необходимость ихъ сотрудничества, единенія [2]), современные ученые усматриваютъ великую заслугу Монтескье въ томъ, что онъ, отправляясь отъ идеи обезпеченія свободы, связываетъ осуществленіе опредѣленныхъ функцій съ опредѣленными органами и впервые ясно и рѣшительно выдвигаетъ различіе властей по органамъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и критерій для ихъ распознаванія и отличія одной отъ другой. На-ряду съ матеріальнымъ различіемъ законодательныхъ, административныхъ и судебныхъ функцій, которое существовало задолго до него, Монтескье высказываетъ мысль и о необходимости ихъ формальнаго различія, т. е. различія по органамъ, безъ чего нѣтъ гарантіи для свободы гражданъ [3]).

Но только въ отличіе отъ Монтескье современные ученые не ставятъ эти различныя власти рядомъ, они не разсматриваютъ ихъ въ качествѣ параллельно другъ другу развивающихся, а юридически подчиняютъ двѣ изъ нихъ— административную и судебную третьей — законодательной. Юридическая подчиненность ихъ сказывается въ томъ, что въ современномъ государствѣ органы законодательства занимаютъ высшее положеніе въ томъ смыслѣ, что проявленіе ихъ воли—законъ является опредѣляющимъ началомъ, тогда какъ органы администраціи и суда, оставаясь вполнѣ самостоятельными въ сферѣ своей компетенціи, могутъ функціонировать лишь въ предѣлахъ дѣйствующаго права.

---

[1]) Ср., напр., Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 20: „Es gibt kein Organ des Staats, welches nicht einzelne Funktionen jeder dieser drei Gewalten vorzunehmen hatte, um seine Aufgabe zu erfüllen"; O. Mayer Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, 69: „Damit eine Trennung dieser Gewalten bestehe, ist erforderlich, dass der menschliche Wille, welcher die eine davon trägt, nicht zugleich auch der Träger der andern sei" въ связи со слѣдующимъ„.... gesetzgebende und vollziehende Gewalt sollen nur nicht lediglich auf dem gleichen Willen ruhen".

[2]) См. Saint-Girons, Essai sur la séparation des pouvoirs, pp. 291 suiv., а также всю литературу, признающую за „Esprit des lois" лишь относительное раздѣленіе властей.

[3]) Ср. Sarwey, op. cit., S. 21, Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 205 сл., въ особен. 206—208, Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр 26 сл., Кокошкинъ, Рус. госуд. право въ связи съ основными началами общаго госуд. права, В. 2, стр. 109—110 и др.

Дѣятельность ихъ должна быть подчинена праву или высшей формѣ его—закону, должна быть подзаконной [1]).

Такое обособленіе властей, утверждающее господство права, такое отдѣленіе законодательства отъ администраціи можетъ быть послѣдовательно проведено лишь въ государствѣ конституціонномъ, будетъ ли оно монархіей или республикой — это не имѣетъ существеннаго значенія, гдѣ имѣются особые, совершенно самостоятельные органы законодательства, отличные отъ органовъ администраціи. Привлеченіе народнаго представительства къ участію въ государственныхъ дѣлахъ и надѣленіе его законодательными правами установило это различіе, выдвинуло понятіе закона въ формальномъ смыслѣ слова и ясно, и точно разграничило его отъ другихъ актовъ государственной власти. Подъ именемъ закона понимается здѣсь всякій актъ власти, исходящій отъ органовъ законодательства. Содержаніе его не имѣетъ ровно никакого значенія; оно можетъ быть установленіемъ правового положенія, административнымъ актомъ и даже судебнымъ рѣшеніемъ. Административнымъ же распоряженіемъ называютъ актъ власти (содержаніе его также безразлично), исходящій отъ органовъ управленія—монарха въ качествѣ главы его, президента, министровъ и т. д. [2]).

---

[1]) Такое пониманіе теоріи раздѣленія властей у O Mayer'a, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. I, SS. 57—58, 62, 65—66, 69, Sarwey'я, Allgemeines Verwaltungsrecht, SS. 17 ff; другіе сторонники признанія въ нѣмецкой литературѣ принципа раздѣленія властей приведены у G. Meyer'a, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 1905, S. 29, пр. 14; на этой же точкѣ зрѣнія стоятъ въ сущности и противники, какъ, напр., G. Meyer, op. cit., SS. 28, 135, 649 ff., Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, Buch 3, Abth. 2, въ особен. SS. 526—527, Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, 4 Aufl. Bd. 2, SS. 159—175 и др.

См. также Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, 1906, T. I, pp. 381-383, 402—405, Bosc, Les droits législatifs du président etc., pp. 29 suiv., Орландо, Принципы конституціоннаго права, стр. 50—51, Гессенъ, Теорія правового государства, въ сборн. „Политическій строй и т. д." т. I, стр. 131, Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр. 36—37, Кокошкинъ, Рус. госуд. право и т. д., В. 2, стр. 115 сл и др.

[2]) Ср. Jellinek, Gesetz und Verordnung, SS. 240-248, 368, а также Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, 4 Aufl.. Bd. II, SS. 55 ff, G. Meyer Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl. SS. 553, 570, Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt, 2 Aufl. SS. 15-16 и др.

Это формальное понятіе закона, выдвинутое впервые въ конституціонномъ государствѣ, имѣетъ для него чрезвычайно существенное значеніе, въ особенности въ отношеніи законодательной власти къ административной. Законъ въ формальномъ смыслѣ слова обладаетъ высшей по сравненію со всякимъ другимъ государственнымъ актомъ юридической силой и можетъ быть измѣненъ не иначе какъ закономъ же. И всякій актъ, для изданія котораго необходимъ законодательный путь, будучи совершенъ въ административномъ порядкѣ, не обязателенъ, не имѣетъ юридической силы. Административная дѣятельность государства можетъ развиваться только въ предѣлахъ закона—secundum et intra leges—и находитъ въ немъ свою границу, какъ находитъ ее въ немъ и судъ, конкретизирующій право, примѣняющій его къ частнымъ, отдѣльнымъ случаямъ [1]).

Итакъ, въ конституціонномъ государствѣ законъ ясно и категорически отличается отъ административнаго распоряженія, которое дѣйствительно въ немъ лишь постолько, поскольку оно не противорѣчитъ закону. Такое положеніе вещей мы находимъ не только въ области дѣятельности подчиненныхъ органовъ управленія, но и въ области непосредственной дѣятельности монарха. Въ конституціонной монархіи монархъ, когда онъ дѣйствуетъ какъ органъ законодательства, существенно разнится отъ монарха, выступающаго въ качествѣ ор-

---

[1]) Въ томъ, что законъ въ формальномъ смыслѣ слова можетъ быть измѣненъ только подобнымъ же актомъ государственной власти, Jellinek усматриваетъ наиболѣе существенный признакъ закона въ формальномъ смыслѣ слова, отличающій его отъ административнаго распоряженія и судебнаго рѣшенія; онъ называетъ это—formelle Gesetzeskraft. См. его Gesetz und Verordnung, SS. 249 ff, см. также Laband, op. cit., Bd. II, SS. 62 ff.

Нѣкоторые писатели признаютъ исключительно формальное понятіе закона, считая матеріальное его понятіе „юридически безсодержательнымъ“ и признавая, что, „государственному праву абсолютныхъ монархій свойственно одно только матеріальное, конституціонному праву—одно только формальное понятіе закона“. См. В. М. Гессенъ, Теорія правового государства, въ сборн. „Политическій строй и т. д“. т. I, стр. 136, его же, Исключительное Положеніе, 1908, стр. 77 и прим. 1. (тамъ же приведена другая литература).—Въ нѣмецкой наукѣ господствуетъ противоположная точка зрѣнія, см. G. Meyer, op. cit., SS. 549, Anm. 1, S. 550, Anm. 3 и др.

гана правительственной власти. согласно англійскому „King in parliament“ въ отличіе отъ „King in council“, причемъ послѣдній подчиненъ первому. Въ этомъ отношеніи Локкъ ближе подошелъ къ опредѣленію существа конституціонной монархіи, чѣмъ Монтескье, хотя онъ и не построилъ ея теоріи, а просто срисовалъ государственно-правовыя отношенія Англіи своего времени.

На-ряду съ принципомъ отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной, онъ выдвинулъ также и принципъ ихъ связи, соединенія, предоставивъ монарху—высшему органу исполнительной власти—участіе также и въ законодательной дѣятельности. Но это раздѣленіе властей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и ихъ соединеніе является у него не какъ логическое требованіе, не какъ необходимое условіе государственнаго устройства (конституціоннаго государства), а лишь какъ результатъ констатированія правовой дѣйствительности Англіи [1]).

Въ хорошо устроенныхъ государствахъ, говоритъ Локкъ, законодательная и исполнительная власти часто отдѣляются одна отъ другой. И отъ него не укрывается вся полезность и цѣлесообразность такого порядка, ибо онъ хорошо знаетъ, что соединеніе законодательной и исполнительной власти въ рукахъ однихъ и тѣхъ же лицъ было бы для нихъ большимъ искушеніемъ. Эти лица могли бы тогда освободить себя отъ обязанности повиноваться законамъ и, создавая законы или ихъ исполняя, преслѣдовали бы только свою личную выгоду. Поэтому законодательная власть вручается особому собранію лицъ, которое одно или совмѣстно съ другими изготовляетъ законы, послѣ чего оно распускается. Съ другой стороны, необходимо, чтобы существовала постоянная власть, которая приводила бы въ дѣйствіе эти законы и слѣдила бы за сохраненіемъ ихъ силы [2]).

Но нигдѣ мы не находимъ у него указанія на то, что эти двѣ власти должны быть раздѣлены между особыми

---

[1]) Ср. Rehm, Allgemeine Staatslehre. SS. 226–227, Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, T, I, p. 358, Эсменъ, Основныя начала госуд. права, т. I, стр 277 и др.

[2]) См. d'Eichthal, Souveraineté du peuple et gouvernement, pp. 112–113, а также Orban, op. cit., pp. 357—358.

органами, что только въ такомъ ихъ раздѣленіи лежитъ залогъ свободы гражданъ [1]). И только Монтескье принадлежитъ, какъ мы видѣли выше, заслуга признанія всей важности такого распредѣленія властей между различными органами, только онъ своей теоріей раздѣленія властей заложилъ прочный фундаментъ, на которомъ покоится современное конституціонное государство.

Моментъ соединенія властей вмѣстѣ съ ихъ раздѣленіемъ выступаетъ у Блэкстона, быть можетъ, еще ярче, чѣмъ у Локка. Усвоивъ, въ общемъ взгляды Монтескье, онъ, однако, по вопросу о взаимоотношеніи властей существенно отъ него отличается и приближается скорѣе къ Локку, считая королевскую власть частью законодательной [2]). Это объясняется тѣмъ, что онъ вмѣстѣ съ Локкомъ теоретизируетъ исключительно англійскій государственный строй, тогда какъ для Монтескье англійская дѣйствительность послужила лишь отправной точкой при построеніи имъ теоріи раздѣленія властей [3]).

Какъ бы то ни было, начало обособленія властей (функцій), положенное въ основу современныхъ государствъ, устанавливающее различіе между закономъ и административнымъ распоряженіемъ, вмѣстѣ съ тѣмъ даетъ возможность подчиненія административной дѣятельности государства его законодательной дѣятельности. Положительное конституціонное право указываетъ различные органы для законодательныхъ и административныхъ функцій государства. Въ то время какъ законодательная власть осуществляется совмѣстно королемъ и палатами въ конституціонныхъ монархіяхъ или однѣми палатами въ республикахъ, исполнительная власть принадлежитъ одному монарху или одному

---

[1]) „...Locke n'attachait pas—справедливо замѣчаетъ по этому поводу Saint-Girons—une très grande importance au principe de la séparation des pouvoirs et n'y voyait pas, comme Montesquieu, une condition de liberté". См. его Essai sur la séparation des pouvoirs, p. 91, см. также E. Meier, Französische Einflusse auf die Staats- und Rechtsentwickelung, Bd. I, S. 63.

[2]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 244.

[3]) Rehm, ibid., S. 243.

президенту безъ участія народныхъ представителей [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, оно требуетъ, чтобы дѣятельность исполнительной власти не противорѣчила законамъ, воспрещая носителю ея односторонней своей волей измѣнять законы или освобождать кого-либо отъ ихъ дѣйствія [2]). И эта подзаконность административной дѣятельности главы государства достигается, между прочимъ, тѣмъ, что всякій его правительственный актъ нуждается для своей дѣйствительности въ скрѣпѣ его отвѣтственнымъ передъ народнымъ представительствомъ министромъ [3]).

То же положеніе вещей мы находимъ и у насъ въ Россіи съ тѣхъ поръ, какъ она была пріобщена законодательными актами 1906 г. къ числу конституціонныхъ государствъ. Наше право ясно и отчетливо отмежевываетъ теперь законъ отъ административнаго распоряженія, устанавливая особые органы для изданія того и другого и выставляя въ то же самое время требованіе, чтобы административная дѣятельность государства была согласована съ законами. Законодательная власть принадлежитъ теперь не единолично монарху, а согласно ст. 7 основн. госуд. законовъ изд. 1906 г. „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государст-

---

[1]) Бельгія, конст. 1831 г., ст. 26 и 29, Болгарія, конст. 1879 г., ст. 9 и 12, Греція, конст. 1864 г., ст. 22 и 27, Италія, конст. 1848 г., ст. 3 и 5, Нидерланды, конст. 1887 г., ст. 109 и 55, Португалія, конст. 1826 г., ст. 13 и 75, Пруссія, конст. 1850 г., ст. 62 и 45, Румынія, конст. 1866 г., ст. 32 и 35, Сербія, конст. 1903 г., §§ 33 и 38, Германія, конст. 1871 г., ст. 5 и 17, Сѣв.-Амер. Соедин. Штаты, конст. 1787 г., ст. 1, разд. 1 и ст. II, разд. I, Швейцарія, конст. 1874 г., ст. 71 и 95 и т. д.

[2]) Бельгія, ст. 67, Греція, ст. 35, Италія, ст. 6, Нидерланды, ст. 69, Португалія, ст. 75, § 12, Пруссія, ст. 45, Румынія, ст. 93, Саксонія, § 87, Японія, ст. 9 и т. д.

Косвенныя указанія на подзаконность административной дѣятельности государства мы находимъ въ статьяхъ конституцій, которыя предоставляютъ главѣ государства при наличности извѣстныхъ условій право издавать такъ называемые чрезвычайные указы: Австрія, зак. 21 дек. 1867 г., § 14, Баденъ, конст. 1818 г., § 66, Болгарія, ст. 47 и 48, Данія, конст. 1866 г., ст. 25, Пруссія, ст. 63, Саксонія, § 88, Японія, ст. 8 и др.

[3]) Объ этомъ см. ниже, гл. 5.

венной Думой“ (Сводъ зак., т. I, ч. I, изд. 1906 г.) и „никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора“ (ст. 86, тамъ же).

Исполнительная же власть предоставляется одному монарху: „власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго“ (ст. 10, тамъ же). Причемъ, въ противоположность старому праву, въ своей административной дѣятельности монархъ не можетъ выйти теперь за предѣлы, установленные закономъ. „Государь Императоръ, гласитъ ст. 11 тѣхъ же законовъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, издаетъ въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ“ (Св. зак., тамъ же). Высшую сравнительно съ указами юридическую силу закона подчеркиваетъ также и ст. 94, разъясняя, что „законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силой закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу“ (Св. зак., тамъ же) [1]. Наконецъ, ту же цѣль преслѣдуетъ ст. 24, требующая, чтобы „указы и повелѣнія Государя Императора, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Имъ издаваемые, скрѣплялись Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ Министромъ, либо Главноуправляющимъ отдѣльною частью и обнародовались Правительствующимъ Сенатомъ“ (Св. зак., тамъ же).

---

[1]) Аналогичныя статьи содержатъ также и нѣкоторыя западноевропейскія конституціи: Бельгія, ст. 28, Болгарія, ст. 44, Греція, ст. 26, Румынія, ст. 34, Саксонія, § 86, Сербія, § 37 и др.

Ст. 87 нашихъ основныхъ законовъ, надѣляющая монарха правомъ въ видѣ исключенія, т. е. „во время прекращенія занятій Государственной Думы“ и при наличности „чрезвычайныхъ обстоятельствъ“ издавать „непосредственно“ (черезъ совѣтъ министровъ) мѣры, которыя „требуютъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ“, свидѣтельствуетъ также о необходимости согласованности указной дѣятельности государя съ законами.

и вмѣняющая имъ какъ бы въ обязанность контрасигнировать лишь тѣ правительственные акты монарха, которые не противорѣчатъ законамъ [1]).

Само собой разумѣется, что и дѣятельность подчиненныхъ органовъ управленія должна находиться теперь въ строгомъ соотвѣтствіи съ законами согласно ст. 122 основ. законовъ, въ силу которой „обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ, Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, а также другими, на то законами уполномоченными установленіями, не должны противорѣчить законамъ“ (Св. зак., тамъ же). Поэтому всѣ тѣ статьи дореформеннаго права, которыя освобождали министровъ „въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ“ отъ обязанности сообразоваться съ закономъ, должны считаться утерявшими всякую юридическую силу [2]).

---

[1]) О томъ, что въ нашемъ правѣ существуетъ значительная категорія предметовъ верховнаго управленія, изъятыхъ изъ подъ дѣйствія принципа подзаконности управленія и приравненныхъ по юридической ихъ силѣ къ законамъ, хотя и отнесенныхъ по формѣ къ области управленія см. интересную статью Авалова, „О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія“, въ Извѣстіяхъ Петерб. Политехн. Института, 1908 г., Т. X, В. I, стр. 21—44.

[2]) Сюда относятся ст. 158, 314, 209 и 210 учрежд. мин. изд. 1892, а также п.п. 5 и 6, I высочайше утвержденнаго 6 іюня 1905 г. мнѣнія государственнаго совѣта объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ. Ст. 209 показана исключенной изъ Свода зак. изд. 1906 г.; присутствіе остальныхъ объясняется кодификаціоннымъ недосмотромъ. Ср. проф. Б. Э. Нольде, Очерки рус. конст. права, въ Извѣстіяхъ Петер. Полит. Инст., 1907, Т. VIII, В. 1 и 2, стр. 3, пр. 3 и слѣд., Н. И. Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. пр., т. I, стр. 46—47 и др.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Значеніе и роль министерства въ конституціонномъ государствѣ.

I

Итакъ, въ современномъ конституціонномъ государствѣ все управленіе сверху донизу должно быть подзаконнымъ, дѣятельность органовъ администраціи должна развиваться только въ тѣхъ рамкахъ, въ тѣхъ границахъ, которыя установлены для нея закономъ. Но въ отведенной имъ области эти органы обладаютъ извѣстной и значительной самостоятельностью, необходимой имъ для осуществленія тѣхъ многосложныхъ задачъ, которыя выдвигаетъ предъ ними жизнь государства.

Въ старой конституціонной доктринѣ, обязанной своимъ происхожденіемъ Франціи, господствовала иная точка зрѣнія. Роль правительства сводилась въ ней къ пассивному исполненію закона, къ осуществленію тѣхъ юридическихъ нормъ, которыя исходили отъ органовъ законодательства. Такъ Монтескье, выставивъ принципъ раздѣленія властей и предоставивъ каждую изъ нихъ совершенно самостоятельному и независимому органу, замѣчаетъ, что „одна изъ нихъ (законодательная) является лишь выраженіемъ общей воли государства, а другая (исполнительная) есть исполнительный органъ этой воли“ [1]).

Еще ярче и послѣдовательнѣе взглядъ этотъ на исполнительную власть какъ на исполнительницу законовъ проводится въ ученіи Руссо.—Руссо такъ опредѣляетъ роль и значеніе правительства въ государственной жизни. „Всякое свобод-

---

[1]) Montesquieu, De l'esprit des lois, liv. XI, ch. VI. Ср. также Jellinek, Gesetz und Verordnung, SS. 67—68.

ное дѣйствіе—говоритъ онъ—возникаетъ изъ двухъ основаній, которыя совмѣстно производятъ его: одно изъ этихъ основаній—моральное, а именно воля, которая опредѣляетъ актъ; другое—физическое, а именно сила, которая выполняетъ его. Когда я двигаюсь по направленію къ какому-нибудь предмету, то необходимо, во-первыхъ, чтобы я хотѣлъ идти, а, во-вторыхъ, чтобы ноги мои двигали меня по направленію къ нему. Пусть паралитикъ захочетъ идти и пусть здоровый человѣкъ не захочетъ этого—оба они останутся на мѣстѣ. Политическое тѣло обладаетъ тѣми же двигателями: въ немъ различаютъ также силу и волю; послѣдняя носитъ названіе законодательной власти, а первая исполнительной власти. Ничто не дѣлается и не должно дѣлаться безъ ихъ взаимодѣйствія“ [1]). Сведя роль правительства къ простому исполненію законовъ, въ которыхъ проявляется общая воля и которыя одни должны управлять государствомъ [2]), Руссо на вопросъ—что же такое представляетъ собою правительство—поясняетъ, что „это есть посредствующее тѣло, установленное между подданными и сувереномъ для ихъ взаимнаго сношенія и уполномоченное исполнять законы и охранять свободу какъ гражданскую, такъ и политическую“ [3]). Причемъ, онъ настолько подчиняетъ его законодательной власти, принадлежащей народу—суверену, настолько лишаетъ его всякаго самостоятельнаго значенія, что считаетъ его существующимъ лишь постолько, поскольку народъ не собрался для осуществленія ему присвоенныхъ функцій.„ Въ тотъ моментъ, когда народъ—говоритъ онъ—законно собрался въ качествѣ суверенаго органа, всякая юрисдикція правительства прекращается, дѣйствіе исполнительной власти пріостанавливается...ибо тамъ, гдѣ находится представляемый, нѣтъ болѣе представителя“ [4]).

---

[1]) Rousseau, Du contrat social, liv. III, ch. I.

[2]) Rousseau, ibid., liv. II, ch. VI.

[3]) Rousseau, ibid, liv. III, ch. I.

[4]) Rousseau, ibid., liv. III, ch. XIV.—„Die Regierung—замѣчаетъ Jellinek по поводу пониманія Руссо роли правительства—ist das blinde Werkzeug des Gesetzes, und zwar ein Werkzeug, dessen selbstständiges Dasein kein absolut nothwendiges ist“. См. его Gesetz und Verordnung, S. 70.

Эти воззрѣнія въ связи съ общимъ недовѣріемъ къ представителямъ администраціи, которое характеризуетъ собою общественное мнѣніе Франціи конца 18 ст. [1]), повели къ тому, что дѣятельность исполнительной власти была сведена только къ простому исполненію законовъ, что носители исполнительной власти были лишены всякой самостоятельности, узурпированной у нихъ законодательной властью. Принципъ раздѣленія властей былъ торжественно принятъ дѣятелями Учредительнаго Собранія. Но, по вѣрному замѣчанію Бартелеми, они совершенно исказили его идею, его внутренній смыслъ и превратили его въ орудіе противъ власти короля, противъ ненавистныхъ имъ министровъ [2]).

И дѣйствительно, французская конституція 1791 года, делегируя исполнительную власть королю, [3]) ставитъ его въ низшее, служебное положеніе по отношенію къ національному собранію, которому принадлежитъ законодательная власть [4]). Король, будучи носителемъ исполнительной власти, лишенъ права участвовать въ функціяхъ власти законодательной. У него нѣтъ права законодательной инціативы, ибо дѣятели Учредительнаго Собранія справедливо опасались, что предоставленіе ему послѣдней сосредоточитъ ее въ его рукахъ и значительно усилитъ вліяніе исполнительной власти.

Ему было разрѣшено только рекомендовать законодательному собранію принятіе тѣхъ мѣръ, которыя онъ находитъ своевременными: „король можетъ только приглашать законодательный корпусъ обратить вниманіе на извѣстный предметъ“ [5]). У него нѣтъ также и права абсолютнаго veto; конституція предоставила ему лишь veto относительное, постановивъ, что, если одинъ и тотъ же законопроектъ пройдетъ черезъ три послѣдовательныхъ легислатуры, онъ полу-

---

[1]) О причинахъ этого недовѣрія см. интересныя замѣчанія у Dupriez, Les ministres dans les principaux pays, T. II, pp. 249 suiv., а также Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, pp. 416 suiv.

[2]) Barthélemy, op. cit., p. 415.

[3]) Constitution 1791, Tit. III, art. 4.

[4]) Ibid ., Tit. III, art. 3.

[5]) Ibid., Tit. III, ch. III, sect. I, art. 1. n ° 1.

чаетъ силу закона и безъ санкціи короля—„король будетъ разсматриваться тогда, какъ бы изъявившимъ свое согласіе на него“ [1]).

То же недовѣріе къ исполнительной власти, та же боязнь усиленія ея значенія проглядываетъ и въ тѣхъ статьяхъ конституціи, которыя трактуютъ о способахъ составленія министерствъ и объ отношеніяхъ министровъ къ законодательному собранію. „Королю одному принадлежитъ право назначать и увольнять министровъ“, [2]) причемъ послѣдніе не могутъ быть избраны изъ членовъ національнаго собранія [3]). Этими постановленіями конституція стремится парализовать всякое вліяніе со стороны законодательнагс собранія на образованіе министерствъ, ибо въ противномъ случаѣ министры, переставъ уже быть только министрами короля, пользовались бы также тѣмъ довѣріемъ народа, которое принадлежитъ теперь однимъ народнымъ представителямъ.

Назначенные однимъ королемъ, министры тѣмъ не менѣе не устранены отъ извѣстнаго воздѣйствія на нихъ представительнаго собранія. Конституція разрѣшаетъ имъ доступъ въ національное законодательное собраніе и предоставляетъ имъ тамъ слово „по вопросамъ, относящимся къ ихъ вѣдомству, всякій разъ, когда они пожелаютъ или когда отъ нихъ потребуются разъясненія. Они будутъ выслушиваемы равнымъ образомъ и по вопросамъ, не относящимся къ ихъ вѣдомству, когда національное собраніе сочтетъ это необходимымъ“ [4]). А законъ 27 апр.—25 мая того же 1791 года, не вошедшій, впрочемъ, въ конституцію, закрѣпляетъ за законодательнымъ корпусомъ право требовать отъ министровъ отчета въ ихъ дѣятельности и дѣлать королю, въ случаѣ потери ими довѣрія націи, соотвѣтствующія заявленія

---

[1]) Ibid., Tit. III, ch. III, sect. III, art. 2.

По вопросу о королевскомъ veto въ конституціи 1791 г. см. A. Viatte, Le veto législatif dans la constitution des Etats-Unis (1787) et dans la Constitution française de 1791, 1901, pp. 65 suiv., а также R. Bompard, Le veto du Président de la République et la Sanction Royale, 1906, pp. 136 suiv.

[2]) Ibid., Tit. III, ch. II, sect IV, art. I.

[3]) Ibid., Tit. III, ch. I, sect. III, art. 4 и ch II, sect. IV, art. 2.

[4]) Ibid., Tit. III, ch. III, sect. IV, art. 10.

(art. 28). И эти постановленія служатъ лишь къ тому, чтобы принизить значеніе исполнительной власти. Какой пріемъ могутъ встрѣтить въ національномъ собраніи министры, назначенные внѣ всякаго его вліянія и при принципіально враждебномъ къ нимъ отношеніи народныхъ представителей! [1]).

Съ другой стороны конституція стремится по возможности расширить полномочія законодательной власти, устраняя не только хотя бы тѣнь зависимости ея отъ власти исполнительной, но и надѣляя ее функціями чисто административнаго характера. Законодательный корпусъ собирается самъ въ установленный конституціей срокъ, независимо отъ воли короля [2]). Онъ не можетъ быть распущенъ королемъ [3]). Ему принадлежитъ право объявлять войну и заключать миръ [4]). Ему принадлежитъ высшій надзоръ (l'exercice de la police constitutionnelle) за административными лицами [5]), а также право утверждать или отмѣнять распоряженія короля объ отстраненіи отъ должности чиновниковъ, предъявлять къ нимъ обвинительные акты и отдавать ихъ подъ судъ [6]) и т. д.

То же стремленіе низвести исполнительную власть къ роли простой исполнительницы законовъ и ограничить возможно уже ея компетенцію мы наблюдаемъ въ тѣхъ конституціяхъ, которыя возникли подъ вліяніемъ французской конституціи 1791 года, а именно въ конституціяхъ испанской 1812 г., португальской 1822 г., норвежской 1814 г., отчасти бельгійской 1831 г. и др.

Въ настоящее время взглядъ этотъ оставленъ наукой и практикой государственной жизни. Подъ именемъ исполнительной, правильнѣе—административной власти разумѣется теперь такая государственная дѣятельность, которая, оставаясь въ предѣлахъ законовъ, но никоимъ образомъ не опре-

---

[1]) Ср. Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif, pp. 448—450.

[2]) Constitution 1791, Tit. III, ch. I, sect. V, art. I.

[3]) Ibid., Tit. III, ch. I, art. 5.

[4]) Ibid., T. III, ch. III, sect. I, art. 2 и 3.

[5]) Idid., T. III, ch. III, sect. III, art. 7.

[6]) Ibid., Tit. III, ch. IV, sect. II, art. 8.—О другихъ административныхъ функціяхъ законодательнаго собранія см. Tit. III, ch. III, sect. I.

дѣляемая только ими одними, самостоятельно осуществляетъ различные интересы государства.

Еще у Локка мы находимъ довольно развитое ученіе о правительственной дѣятельности государства. Констатируя въ хорошо устроенныхъ государствахъ наличность отдѣленія законодательной власти отъ исполнительной и придавая первой высшее сравнительно съ другими властями положеніе въ государствѣ, Локкъ очень далекъ, однако, отъ мысли видѣть въ правительствѣ только послушное орудіе законодательства, во всемъ имъ руководимое. Уже одно соединеніе въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ исполнительной и федеративной власти, подъ которой онъ разумѣлъ право рѣшать вопросы о войнѣ и мирѣ, а также заключать союзы и трактаты и которая по самой своей природѣ опредѣляется не законами, а благомъ государства, говоритъ противъ этого. Но и самое исполненіе не можетъ всегда и во всемъ разсматриваться только какъ простое механическое примѣненіе закона.

Если законодательная и исполнительная власти, говоритъ Локкъ, находятся въ различныхъ рукахъ, необходимо передать часть государственныхъ дѣлъ свободному усмотрѣнію носителя исполнительной власти. Законодатель не въ состояніи самъ предусмотрѣть и регламентировать законами все то, что можетъ быть необходимымъ и полезнымъ для общества. Поэтому тотъ, у котораго находится исполнительная власть, имѣетъ въ силу естественнаго закона право примѣнять ее на благо общества во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, которые не опредѣлены закономъ, до тѣхъ поръ, пока законодательная власть ихъ не нормируетъ. Въ нѣкоторыхъ же случаяхъ даже законы должны уступить передъ исполнительной властью или точнѣе передъ тѣмъ основнымъ закономъ, который требуетъ, чтобы члены общества, насколько возможно, были охраняемы. Эту послѣднюю власть, которая дѣйствуетъ тогда, когда нѣтъ закона, а иногда и вопреки закону, Локкъ называетъ прерогативой и передаетъ обладаніе ею тому лицу, которое является въ то же время и носителемъ исполнительной власти [1]).

---

[1]) См. Jellinek, Gesetz und Verordnung, SS. 64—67, Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 2—5.

Воззрѣнія Локка на положеніе правительства въ государствѣ и на его отношеніе къ законодательной власти, высказанныя имъ еще въ концѣ 17 ст., во многомъ предвосхищаютъ современныя по данному вопросу теоріи. Но они не имѣли успѣха и вскорѣ же были заслонены другими противоположными теоріями Руссо, Монтескье и другихъ философовъ и политическихъ дѣятелей эпохи великой французской революціи, и только въ 19 ст., въ особенности благодаря трудамъ Лоренца Штейна, правительственная дѣятельность государства вновь была надѣлена необходимой для нея свободой и самостоятельностью. „Когда Лоренцъ Штейнъ, говоритъ Коркуновъ, въ своемъ Verwaltungslehre выдвинулъ самостоятельное значеніе исполнительной власти, онъ и не подозрѣвалъ, повидимому, что идетъ при этомъ по пути, намѣченному уже за два столѣтія до него великимъ англійскимъ мыслителемъ“ [1]). Придавая правительству чрезвычайно важное значеніе въ государственной жизни, отождествляя его съ государствомъ дѣйствующимъ, дѣятельнымъ въ противоположность государству хотящему, находящему свое выраженіе въ законодательствѣ, Штейнъ такъ же какъ и Локкъ далеко не ограничиваетъ его дѣятельности однимъ лишь исполненіемъ законовъ.—Призванное переводить волю государства въ дѣйствіе, реализировать сущность и интересы государства правительство у него исполняетъ законы постолько, посколько воля государства въ нихъ выразилась. Но оно дѣйствуетъ также и самостоятельно, когда жизнь государства выдвигаетъ передъ нимъ тѣ или иныя задачи и требуетъ ихъ разрѣшенія, а нѣтъ налицо подходящаго закона. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ особо исключительныхъ случаяхъ, побуждаемое къ тому крайней необходимостью, правительство можетъ дѣйствовать и вопреки закону, ибо благо государства, его интересы для него дороже и выше, чѣмъ формальное соблюденіе законовъ [2]).

Съ тѣхъ поръ подъ именемъ правительственной дѣятельности не разумѣютъ уже больше одного лишь испол-

---

[1]) Коркуновъ, назв. соч., стр. 6—7.

[2]) L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl., Th. I, SS. 301 ff.—Подробнѣе объ этомъ выше, см. главу 2-ю.

ненія законовъ, а если и продолжаютъ называть теперь власть правительства исполнительной, то только въ томъ смыслѣ, что оно исполняетъ, осуществляетъ задачи государственной жизни. Старая теорія, сводящая всю дѣятельность исполнительной власти къ механическому примѣненію законовъ, противорѣчитъ, по справедливому замѣчанію Еллинека, „человѣческой природѣ, ибо нельзя себѣ представить личности, а, слѣдовательно, и государственнаго органа, лишенныхъ вовсе свободной, т. е. собственной инициативы и самостоятельной дѣятельности. Нельзя подчинить человѣка чужой волѣ настолько, чтобы онъ превратился только въ исполнителя велѣній этой воли. Уже одно простое наблюденіе повседневной жизни убѣждаетъ насъ въ этомъ. Такъ, одно и то же порученіе, данное двумъ различнымъ лицамъ, если и дастъ одинъ и тотъ же результатъ, все же въ способѣ и характерѣ его осуществленія будутъ значительныя различія. Какъ нѣтъ въ мірѣ двухъ абсолютно одинаковыхъ предметовъ, такъ и не можетъ быть въ немъ двухъ совершенно одинаковыхъ дѣйствій“ [1]).

На-ряду съ этими психологическими требованіями извѣстной свободы и самостоятельности правительственной дѣятельности существуютъ и другія, вызванныя самими условіями государственной жизни, самимъ существованіемъ государства. —Законодательство не охватываетъ и не можетъ охватить всѣхъ многообразныхъ отношеній текущей дѣйствительности. Допуская даже существованіе такъ называемыхъ индивидуальныхъ законовъ, все же приходится сказать, что законъ преимущественно является нормой общей, регламентирующей цѣлый рядъ однородныхъ случаевъ. Жизнь же государства выдвигаетъ безпрестанно такія индивидуальныя явленія и притомъ въ такой конкретной обстановкѣ, что напередъ уже исключена всякая возможность законодательнаго ихъ регулированія. Само собой разумѣется, что явленія эти только потому, что они не укладываются въ рамки существующаго закона, не могутъ оставаться внѣ того или иного отношенія къ нимъ государственной власти. И правительство идетъ къ нимъ навстрѣчу, самостоятельно

[1]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 369.

рѣшаетъ стоящія передъ нимъ задачи, сообразуясь со всѣми особенностями каждаго отдѣльнаго случая, принимая во вниманіе всю его индивидуальность.

Кромѣ того, законодательство въ современномъ государствѣ въ силу самаго своего механизма представляетъ собою аппаратъ сложный и громоздкій, требующій извѣстнаго, а иногда и значительнаго времени прежде, чѣмъ оно сможетъ издать необходимыя предписанія. А между тѣмъ постоянно возникаютъ все новые и новые запросы, которые не ждутъ, а сплошь и рядомъ нуждаются въ немедленномъ разрѣшеніи. И государство оказалось бы не на высотѣ своей задачи, если бы оставило ихъ безъ отвѣта только потому, что нѣтъ для нихъ подходящей нормы закона. И въ такихъ случаяхъ правительству приходится дѣйствовать самостоятельно, на свой рискъ и страхъ, не ожидая того, быть можетъ, отдаленнаго момента, когда появится соотвѣтствующій законъ.

Всѣ эти соображенія заставляютъ насъ отказаться отъ мысли видѣть въ правительственныхъ органахъ простыхъ исполнителей закона. „Подобно тому какъ жизнь человѣка, говоритъ Еллинекъ, такъ и жизнь государства, проявляющаяся въ совокупности дѣйствій его органовъ, не можетъ быть сведена къ одному только установленію и выполненію общихъ предписаній.... Какъ бы ни былъ широкъ кругъ законодательства въ томъ или иномъ государствѣ, нельзя ограничить всей его дѣятельности только исполненіемъ законовъ. Государство не мыслимо безъ правительственной дѣятельности, которая по самому существу своему есть дѣятельность свободная, но не произвольная“ [1]). Законы не опредѣляютъ и не могутъ опредѣлять во всемъ административной дѣятельности государства. Прежнее дѣленіе законодательства и правительства согласно принципу„ la loi veut, le roi fait“ оставлено въ настоящее время. И правительство обладаетъ собственной волей, и оно свободно и самостоятельно осуществляетъ выдвигаемыя передъ нимъ государственной жизнью задачи, но только въ своей дѣятельности оно должно оставаться внутри тѣхъ границъ, которыя

---

[1]) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 370.

установлены для него властью законодателя, должно быть подзаконнымъ [1]).

Но этого мало. Обладая необходимой для выполненія своей роли самостоятельностью и ни въ чемъ не нарушая закона, т. е. оставаясь въ его предѣлахъ, правительство можетъ, однако, совершить такіе акты, которые вовсе не встрѣтятъ сочувствія со стороны народныхъ представителей и которые рѣзко разойдутся съ тѣми общественными теченіями и стремленіями, которыя среди нихъ господствуютъ. Такъ, народные представители могутъ желать мира, правительственная же власть можетъ вовлечь страну въ войну, причемъ для этого нѣтъ даже необходимости, чтобы конституція предоставляла ей формальное право объявленія войны. „Исполнительная власть, говоритъ Эсменъ, приводя мнѣніе Мирабо, высказанное имъ во время преній по этому вопросу въ Учредительномъ Собраніи въ 1790 году, почти всегда имѣетъ возможность вызвать войну, если захочетъ этого. Руководя дипломатической дѣятельностью, располагая вооруженной силой, уполномоченная и даже обязанная принимать мѣры, необходимыя для обезпеченія безопасности страны, она держитъ въ своихъ рукахъ все то, чѣмъ обыкновенно вызываются международные конфликты“ [2]). Само собой разумѣется, что при такомъ неизбѣжномъ положеніи у правительства всегда имѣется возможность дѣйствовать по собственному усмотрѣнію, не считаясь съ народнымъ представительствомъ. — Далѣе, правительственной власти всюду принадлежитъ право заключать международные договоры. Правда, опредѣленная категорія договоровъ, какъ-то: договоры торговые, касающіеся личности или собственности гражданъ и т. д. получаютъ юридическую силу не раньше, чѣмъ палаты изъявятъ на это свое согласіе. [3]) Но и за

---

[1]) „.... les lois ne sont qu'exceptionnellement, замѣчаетъ Barthélemy, les règles directrices de l'activité de lexécutif. Elles en sont plutôt les limites juridiques“. См. его Le rôle du pouvoir exécutif, p. 13. Ср. также Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 29 слѣд.

[2]) Эсменъ, Основныя начала госуд. права, 1899, т. II, стр. 154.

[3]) Австрія, основной законъ объ осуществленіи правит. и исполн. власти 21 дек. 1867 г., ст. 6, Бельгія, конст. 1831 г., ст. 68, Греція 1864, ст. 32, Испанія, 1876, ст. 55, п. 4, Италія, 1848, ст. 5, Нидерланды, 1887,

исключеніемъ этихъ договоровъ правительству все же остается широкое поле, гдѣ оно можетъ дѣйствовать совершенно независимо отъ народныхъ представителей.

То же самое можно сказать и относительно внутренняго управленія государства. Правительство, поступая вполнѣ правомѣрно, можетъ, однако, вопреки ясно опредѣлившемуся отношенію общественнаго сознанія къ различнымъ сторонамъ народной жизни покровительствовать и содѣйствовать однѣмъ изъ нихъ и не обращать вниманія или даже заглушать развитіе другихъ. Такъ общее направленіе экономической политики государства можетъ быть, конечно, опредѣлено закономъ. Но въ рамкахъ этого закона правительство сохраняетъ за собой извѣстную свободу дѣйствія, пользуясь которой оно можетъ поощрять, напр., промышленность въ ущербъ сельскому хозяйству, крупное сельское хозяйство въ ущербъ мелкому и т. д. Основы школьной политики государства могутъ найти свое выраженіе въ законѣ; детализація же ихъ, проведеніе въ жизнь этой школьной политики правительствомъ можетъ оказаться и нецѣлесообразнымъ и т. д. А между тѣмъ принципы конституціоннаго государства, какъ мы видѣли выше [1]), требуютъ, чтобы правительственная дѣятельность его находилась въ соотвѣтствіи съ тѣми директивами, которыя исходятъ отъ народныхъ представителей, чтобы тѣ начала общественнаго самоопредѣленія, та народная воля, господствомъ которыхъ характеризуется правовое государство, были проведены также и въ область управленія. Только тогда идея конституціонализма можетъ считаться осуществившейся, только тогда правовое государство будетъ реализировано, когда правительство не только не выходитъ изъ границъ закона, но и руководствуется въ своей дѣятельности тѣми политическими и общественными теченіями, которыя преобладаютъ среди народныхъ представителей, когда оно развиваетъ ее согласно съ тѣмъ направленіемъ, которое находитъ себѣ поддержку со стороны палатъ. И строй конституціоннаго

ст. 59, Пруссія, 1850, ст. 48, Румынія, 1866, ст. 93, Сербія, 1903, § 52, Франція, зак. 16 іюня 1875 г., ст. 8 и др.

[1]) См. главу 1-ю.

государства въ той или иной степени, въ зависимости отъ того, насколько полно и послѣдовательно проведены въ немъ принципы конституціонализма, гарантируетъ подзаконность правительственной дѣятельности, гарантируетъ такую согласованность ея съ тѣми указаніями, которыя получаетъ она отъ народныхъ представителей. Именно въ этомъ государствѣ имѣется особый органъ—министерство, призванный подъ своею отвѣтственностью наблюдать въ конечной инстанціи за тѣмъ, чтобы правительство не выходило изъ тѣхъ границъ, которыя установлены законодательной властью, чтобы дѣятельность его отвѣчала благу и интересамъ народа, поскольку послѣдніе находятъ свое выраженіе въ законодательныхъ палатахъ.

II.

Проф. А. С. Алексѣевъ близко подошелъ къ разрѣшенію интересующаго насъ вопроса, усматривая въ министрахъ „выдвинутыхъ общественнымъ довѣріемъ государственныхъ мужей, на которыхъ это довѣріе возложило отвѣтственную задачу быть въ области управленія проводниками народнаго правосознанія и носителями общественныхъ запросовъ“ [1]). Но только министры, имъ нарисованные, занимаютъ такое положеніе, какъ мы указывали выше [2]), не въ конституціонномъ государствѣ вообще, а лишь на одной изъ фазъ его развитія, именно въ новѣйшей англійской парламентарной системѣ, гдѣ они, правда, перестали уже „играть роль подчиненныхъ монарху агентовъ или слугъ только парламентскаго большинства“, гдѣ они возвысились „на степень самостоятельныхъ органовъ государства и образуютъ правительство, которое, идя рука объ руку съ народнымъ представительствомъ, чувствуетъ себя вождемъ и довѣреннымъ народа“ [3]).

Признавая въ министерствѣ органъ, вносящій принципы закономѣрности и цѣлесообразности въ область государственнаго управленія, мы тѣмъ не менѣе должны отмѣ-

---

[1]) А. С. Алексѣевъ. Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. 1907, стр. 24.

[2]) См. главу 2-ю.

[3]) Алексѣевъ, назв. соч., стр. 43.

тить, что положеніе этого органа въ конституціонномъ государствѣ различно и обусловливается тѣмъ, какія начала преобладаютъ въ государственной жизни: монархическая власть или народъ въ лицѣ своихъ представителей. Съ этой точки зрѣнія всѣ государства можно раздѣлить на два довольно рѣзко выраженныхъ типа: государства парламентарныя и конституціонно-дуалистическія [1]).

Въ государствахъ парламентарныхъ, какъ-то: въ Англіи, Франціи, Бельгіи, Италіи и др., министерство является вѣрнымъ выразителемъ политическихъ стремленій парламента, проводитъ въ жизнь ту программу, которая пользуется сочувствіемъ и поддержкой со стороны народныхъ представителей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и со стороны общественнаго мнѣнія страны. Выходя изъ парламентскаго большинства и на него опираясь, это министерство руководствуется въ своей дѣятельности его указаніями, развиваетъ ее согласно съ тѣмъ направленіемъ, которое въ немъ господствуетъ и, чутко прислушиваясь къ настроенію парламента, тотчасъ же слагаетъ съ себя свои полномочія, какъ только оно такъ или иначе замѣчаетъ, что оно разошлось съ нимъ въ своей политикѣ, утеряло его довѣріе. Отсюда, разумѣется, исключены тѣ случаи, когда у министерства имѣются достаточныя основанія предполагать, что парламентъ не выражаетъ уже болѣе взглядовъ избирателей. Тогда оно можетъ и должно воспользоваться прерогативой главы государства и посовѣтовать ему распустить парламентъ до истеченія срока полномочій его членовъ и назначить новые выборы. Если же и новый парламентъ будетъ продолжать политику стараго, министерство должно уйти въ отставку. Право роспуска можетъ быть использовано только одинъ разъ. Противный случай будетъ явнымъ и грубымъ нарушеніемъ принциповъ парламентаризма, ибо въ настоящее время считается политической аксіомой, что

---

[1]) Ср. Jellinek, Die Entwickelung des Ministeriums in der constitutionellen Monarchie, въ Grünhut's Zeitschrift für das privat—und öffentliche Recht der Gegenwart, Bd. X, SS. 344—345, а также В. М. Гессенъ, Теорія правоваго государства, въ сборн. „Политическій строй и т. д.“, Т. I, стр. 164 слл., С. А. Котляревскій, Конституціонное государство, 188 слл., проф. В. В. Ивановскій, Учебникъ государственнаго права, 1908, стр. 247 слл. и др.

въ возгорѣвшемся конфликтѣ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ послѣднее и рѣшающее слово принадлежитъ народу въ лицѣ его избирателей. „Примѣненіе права роспуска"—говорилъ въ своемъ посланіи къ парламенту въ 1877 году французскій президентъ Макъ-Магонъ послѣ того, какъ новые выборы только усилили ряды оппозиціи—„представляетъ собою ни что иное какъ обращеніе къ безапелляціонному судьѣ и не можетъ быть обращено въ систему управленія. Я считалъ необходимымъ прибѣгнуть къ этому праву и повинуюсь рѣшенію страны" [1]).

Государства парламентарныя обезпечиваютъ, такимъ образомъ, наиболѣе полное проведеніе началъ общественнаго самоопредѣленія въ область государственнаго управленія, въ нихъ министры, точно отражая въ своей дѣятельности политическія тенденціи парламента, придаютъ ей общественный характеръ, устанавливаютъ гармонію между властями законодательной и правительственной [2]).

Иное положеніе занимаютъ министры въ государствахъ конституціонно-дуалистическихъ, какъ-то: въ Пруссіи, Японіи, Россіи и др., которыя въ противоположность унитаризму парламентарныхъ государствъ характеризуются извѣстнаго рода дуализмомъ народнаго представительства и правительства, сохраняя все же за собой основную свою функцію—внесеніе принциповъ закономѣрности и цѣлесообразности въ правительственную дѣятельность. „Въ Пруссіи" — которую можно считать за образецъ этого типа конституціоннаго государства—„кабинетъ находится въ иномъ положеніи, чѣмъ въ Англіи, гдѣ онъ, выходя изъ нѣдръ парламентскаго большинства, имѣетъ и парламентарный характеръ; прусскій кабинетъ является правительственнымъ, не парламентарнымъ. Прусскіе министры, назначаемые и смѣняемые по усмотрѣнію короля, подчиняются непосредственно ему, дѣйствуютъ отъ его имени и по приказу его величества и на-

[1]) Perrin, De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France, 1900, p. 97.

[2]) Подробнѣе см. А. А. Алексѣевъ, Къ ученію о парламентаризмѣ, 1908, стр. 27—42, С. А. Котляревскій, назв. соч, стр. 189—240, К. Н. Соколовъ, Этюды о парламентаризмѣ, Вѣст. Пр., 1906, кн. III, стр. 65—88, В. М. Гессенъ, назв. ст., 166 слѣд. и др.

ходятся въ зависимости отъ его воли и желаній. Мы министры короля, а не ваши...“ [1]). Этими замѣчаніями, высказанными Бисмаркомъ въ прусскомъ ландтагѣ въ 1863 году, констатируется лишь отсутствіе парламентаризма въ Пруссіи.

Но тотъ же самый Бисмаркъ неоднократно настаивалъ на томъ, что министерство можетъ успѣшно функціонировать только тогда, когда его поддерживаютъ народные представители. „Мы, конституціонное правительство,—говорилъ онъ—имѣемъ надобность въ большинствѣ.... Мы, министры конституціоннаго государства, нуждаемся въ немъ, дабы оно насъ во всемъ поддерживало на предпринятомъ нами пути.... Министръ, пренебрегающій большинствомъ, управлялъ бы, слѣдовательно, всегда и во всемъ согласно принципу: und der König absolut, wenn er unsern Willen thut, но какъ бы онъ съ этимъ согласилъ свою присягу, данную имъ на вѣрность конституціи, этого я не знаю.... Ошибочно полагаютъ, что парламентъ и правительство—двѣ противоположныя силы съ отдѣльными интересами или же—двѣ партіи, исполненныя взаимнаго недовѣрія и какъ бы торгующіяся другъ съ другомъ. Парламентъ и правительство соединены общими интересами и цѣлями и равно заинтересованы въ томъ, чтобы ихъ совмѣстная кровля не протекала“... [2]). Развѣ не заключается въ этихъ словахъ Бисмарка, котораго никоимъ образомъ нельзя упрекнуть въ желаніи расширить права народнаго представительства засчетъ умаленія власти короля, [3]) признанія необходимости для министровъ и въ конституціонно-дуалистическихъ государствахъ сообразоваться въ своей политикѣ въ бо́льшей или меньшей степени, конечно, съ той политической программой, которая выдви-

---

[1]) Приведено у В. Ренненкампфа, Конституціонныя начала и политическія воззрѣнія кн. Бисмарка, 1890, стр. 286.

[2]) Изъ рѣчей Бисмарка въ 1867, 1872 и 1878 г.г. См. Ренненкампфъ, наз. соч., стр. 292, 293 и 353.

[3]) „Въ нашей конституціи - говорилъ Бисмаркъ въ 1881 году, опредѣляя положеніе королевской власти въ государствѣ—нѣтъ фразы о непогрѣшимости короля (the King can do no wrong), ловко придуманной англійской аристократіей для упроченія собственнаго владычества. Ибо, если король не можетъ погрѣшать, творить неправое, то въ дѣйствительности онъ не можетъ ничего дѣлать, онъ обращенъ въ простое орудіе, на него наложенъ секвестръ. Оставивъ за королемъ его абсо-

гается парламентскимъ большинствомъ, развѣ не обязаны министры и здѣсь развивать свою дѣятельность согласно съ интересами народа, а, слѣдовательно, и вносить въ нее принципы закономѣрности и цѣлесообразности?!

И въ этихъ государствахъ министерство не эмансипировано вовсе отъ вліянія на него со стороны народнаго представительства, и въ нихъ оно находится въ извѣстной отъ него зависимости и является проводникомъ началъ общественнаго самоопредѣленія въ область государственнаго управленія. Само собой разумѣется, что выраженіе этихъ началъ въ правительственной дѣятельности государства, обобществленіе ея, достигаетъ наивысшаго своего развитія въ государствахъ парламентарныхъ. Но и въ государствахъ конституціонно-дуалистическихъ мы констатируемъ его наличность, и здѣсь оно является характернымъ, причемъ необходимо отмѣтить, что это обобществленіе правительственной дѣятельности крѣпнетъ и развивается по мѣрѣ того, какъ крѣпнутъ и развиваются права, предоставленныя народному представительству, по мѣрѣ того, какъ идея конституціонализма пускаетъ болѣе глубокіе и прочные корни въ общественномъ сознаніи [1]).

лютизмъ, аристократическій англійскій парламентъ наложилъ свою руку на королевскую подпись, овладѣлъ ею и сталъ между монархомъ и народомъ.... Нашъ король не только царствуетъ, но и управляетъ, что вполнѣ согласуется какъ съ конституціей, такъ и со всѣми традиціями .." Изъ рѣчей Бисмарка 1881 и 1882 г.г. См. Ренненкампфъ, назв. соч., стр. 277 и 280. См. также его рѣчи, опредѣляющія значеніе народнаго представительства, тамъ же, стр. 350 слѣд.

[1]) Jellinek приводитъ чрезвычайно интересный примѣръ того, что и въ Пруссіи общественное мнѣніе, въ которомъ нельзя не видѣть отраженія началъ общественнаго самоопредѣленія, играетъ значительную роль въ государственной жизни. „Когда въ 1892 году, говоритъ онъ, поднялась сильная буря по поводу школьнаго законопроекта, внесеннаго въ ландтагъ съ согласія короля Цедлицемъ, причемъ согласіе ландтага казалось обезпеченнымъ, тогда многіе противники этого закона возлагали свою послѣднюю надежду на отказъ въ королевской санкціи. Но Вильгельмъ II, считаясь съ настроеніемъ народа, приказалъ взять назадъ представленный въ палату законопроектъ, а министру народнаго просвѣщенія предложилъ выйти въ отставку". См. его Verfassungsanderung und Verfassungswandlung, 1906, S. 37.

Зависимость министерства отъ палатъ въ конституціонно-дуалистическихъ государствахъ признаютъ Rehm, Allgemeine Staatslehre, въ Marquardsen's Handbuch des öff. R., 1899, SS. 327 ff., 350 ff., Samuely,

Итакъ, министерство столь же необходимый конституціонный органъ, какъ и народное представительство. Ихъ совмѣстное существованіе, ихъ взаимная обусловленность являются логическимъ требованіемъ правового государства.—Обыкновенно министры завѣдуютъ самостоятельными частями государственнаго управленія, причемъ въ конституціонномъ государствѣ нѣтъ ни одной отрасли правительственной дѣятельности, которая была бы изъята изъ сферы ихъ компетенціи; между ними и главой государства отсутствуютъ посредствующія инстанціи [1]). Но конституціонное право знаетъ также и такихъ министровъ, которые, участвуя въ политическомъ руководительствѣ страною, находятся внѣ администраціи. Таковы министры безъ портфеля, извѣстные Англіи [2]), Бельгіи, въ особенности раннему періоду ея конституціонной исторіи [3]), Франціи при Наполеонѣ III, гдѣ

Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie, 1869, S. 5, Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit, 1891, S. 3, Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 163, Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904, SS. 41 ff. и др.—Изъ русскихъ писателей проф. А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства. 1907, стр 32 сл., В. М. Гессенъ, въ сб. „Политическій строй и т. д.," т. I, стр. 166, 177 сл., С. А. Котляревскій, Конституціонное государство, 1907, стр 170 сл., К. Н. Соколовъ, Этюды о парламентаризмѣ, въ Вѣст. Пр., 1906, кн. III, стр. 58 сл., Н. И. Лазаревскій, въ сборн. „Конституціонное Государство", изд. 2, стр. 202, А. А. Алексѣевъ, Къ ученію о парламентаризмѣ, 1908, стр. 53 сл., А. А. Жилинъ, Отвѣтственность министровъ, 1909, стр. 73 сл., 327 сл. и др.

[1]) „Jeder von ihnen, говоритъ Rönne, führt die ihm anvertraute Verwaltung selbstständig, unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegen den König". См. его Staatsrecht der preussischen Monarchie, 5 Aufl. Bd. I, S. 253.—Точно также Kerchove de Denterghem подъ именемъ министровъ разумѣетъ всѣхъ тѣхъ, „qui placés au sommet de la hiérarchie administrative agissent sous la surveillance directe du souverain, sans reconnaître d'autre supérieur que celui-ci". См. его De la responsabilité des ministres dans le droit public belge, p. 54. Ср. также H. Schulze, Das preussische Staatsrecht, Bd. I, S. 250, Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister, SS. 105—106, Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 62, Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, S. 72 и др.

[2]) Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d' Europe et d'Amérique, vol. I, pp. 36 suiv.

[3]) Dupriez, ibid., p. 211, а также Kerchove de Denterghem, op. cit., pp. 55—56.

ихъ обязанности заключались, согласно ст. 5 имперскаго декрета 24 ноября 1860 года, въ томъ, „чтобы защищать передъ палатами совмѣстно съ президентомъ и членами государственнаго совѣта правительственные законопроекты“ [1]) и т. д. Сюда же можно отнести и министровъ-президентовъ въ томъ случаѣ, когда компетенція ихъ сводится только къ объединенію дѣятельности отдѣльныхъ министровъ, къ установленію единства управленія [2]).

Естественно, что министры, служа выразителями общественнаго самоопредѣленія въ области государственнаго управленія, должны составлять и составляютъ въ дѣйствительности единое цѣлое, одно учрежденіе, называемое кабинетомъ или совѣтомъ министровъ, члены котораго исповѣдуютъ одни и тѣ же политическія убѣжденія, связаны общимъ политическимъ направленіемъ. Въ государствахъ парламентарныхъ это единство политическихъ взглядовъ, эта солидарность мысли и дѣйствія выступаютъ гораздо нагляднѣе и яснѣе, чѣмъ въ государствахъ конституціонно-дуалистическихъ. Но и здѣсь требованіе министерства, дѣйствующаго какъ единое цѣлое, является непзбѣжнымъ, ибо, по справедливому замѣчанію Еллинека, „свободное отъ внутреннихъ противорѣчій управленіе государствомъ совершенно не возможно безъ соглашенія министровъ относительно общаго направленія политики и относительно отдѣльныхъ важныхъ вопросовъ администраціи. Поэтому коллективное министерство является необходимымъ учрежденіемъ каждаго государства независимо отъ того, основано ли такое министерство на законѣ, или нѣтъ. Въ характерѣ его устройства, въ объемѣ его полномочій скажутся особенности каждаго отдѣльнаго государства. Но самое существованіе

---

[1]) Duprıez, ibid., vol. II, p. 317, а также Эсменъ, Основныя начала государств. права, т. I, стр. 136.

[2]) Возможность такихъ министровъ-президентовъ предвидятъ законодательства Венгріи, зак. III 1847/48 г., § 10, Сербіи, конст. 1903 г., § 131, Россіи, указъ 19 окт. 1905 г. о преобразованіи совѣта министровъ, ст. 6 въ связи со ст. 2 и 3 и др.– Впрочемъ, нѣкоторыя государства не признаютъ существованія министровъ безъ портфеля: Баварія, зак. 4 іюня 1848 г., ст IV, Саксонія, конст. 1831, § 43, Вюртембергъ, конст. 1819 г., § 51, Нидерланды, конст. 1887 г., ст. 77 и др.

его не зависитъ отъ произвола главы государства и министровъ, такъ какъ требованія единства государственной жизни должны проложить себѣ дорогу вопреки противодѣйствію отдѣльныхъ лицъ. Поэтому коллективное министерство всюду покоится на правѣ, всюду является необходимой предпосылкой функціонированія конституціи и конституціонной отвѣтственности“ [1]). Вотъ почему въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ конституціонная форма служитъ лишь внѣшней оболочкой, лишь прикрытіемъ режима личнаго господства, отсутствіе солидарности между министрами спеціально оговаривается въ самой конституціи. Такъ во Франціи конституція 1852 года, санкціонировавшая личное управленіе Людовика Наполеона, постановляла въ ст. 13, что „министры зависятъ только отъ главы государства; они отвѣтственны за акты правительства постолько, посколько эти акты ихъ касаются; между ними нѣтъ солидарности; они могутъ быть обвинены только сенатомъ“ [2]).

---

[1]) Jellinek, Verfassugsänderung und Verfassungswandlung, SS. 33—34. —„Die Solidaritat der Minister, говоритъ Frisch, ist die einzige Möglichkeit, eine wirklich in allen Fallen wirksame Verantwortlichkeit zu erzielen. So selten auch die Verfassungen sind, die expressis verbis das Erfordernis der Solidaritat aufstellen, so ist sie doch fast nach keiner tatsächlich ausgeschlossen. Die ganze Entwickelung des Ministeriums geht darauf hinaus, eine faktische Solidaritat zu bilden“. См. его Die Verantwortlichkeit u. s. w. S. 224, а также Hervieu, Les ministres, leur rôle et leurs attributions, 1893, pp. 156 suiv., А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 24 слѣд., Б. Э. Нольде, Очерки рус. конст. права, въ Извѣстіяхъ СПБ. Полит. Института, Т. IX, В. 1, стр. 35 сл., К. Н. Соколовъ, Этюды о парламентаризмѣ, въ Вѣст. Пр, 1906, кн. III, стр. 55 сл.—Правильнымъ поэтому кажется намъ перечисленіе А. А. Жилинымъ среди признаковъ, характерныхъ для министра въ конституціонномъ государствѣ, и принадлежности его „къ составу высшаго, объединяющаго всѣ отрасли управленія учрежденія, называемаго обычно кабинетомъ или совѣтомъ министровъ“. См. его Отвѣтственность министровъ, стр. 57.

[2]) Въ прокламаціи, которой сопровождалось изданіе конституціи 1852 г., Людовикъ Наполеонъ такъ опредѣлялъ положеніе министровъ: „Глава государства, будучи отвѣтственнымъ, долженъ дѣйствовать свободно и безпрепятственно. Отсюда—необходимость имѣть министровъ, которые были бы уважаемыми и авторитетными его сотрудниками, но которые не образовывали бы собой отвѣтственнаго кабинета, состоящаго изъ солидарныхъ членовъ—этого повседневнаго пре-

Въ нѣкоторыхъ государствахъ это единое министерство вовсе не находитъ себѣ опоры въ законѣ. Такъ въ Англіи, гдѣ кабинетъ является въ настоящее время дѣйствительнымъ руководителемъ страны, центромъ и средоточіемъ всей ея политической жизни, онъ „не признанъ до сихъ поръ никакимъ статутомъ, никакимъ положеніемъ общаго права, никакимъ рѣшеніемъ той или другой изъ палатъ парламента [1]).

Въ другихъ государствахъ существованіе его подтверждается косвенными законодательными опредѣленіями. Въ Бельгіи ни конституція, ни отдѣльные законы не содержатъ постановленій, организующихъ совѣтъ министровъ. Однако, въ самой же конституціи имѣются статьи, предполагающія его наличность. „Со времени смерти короля—гласитъ, напр., ст. 79.—и до принесенія присяги наслѣдникомъ трона или регентомъ конституціонныя полномочія короля осуществляются отъ имени бельгійскаго народа совѣтомъ министровъ подъ ихъ отвѣтственностью“ [2]).—Въ Пруссіи организація министерства (Staatsministerium) подверглась, правда, точной законодательной нормировкѣ. Но и здѣсь ни въ конституціи, ни въ спеціальныхъ законахъ, трактующихъ этотъ вопросъ, мы не находимъ указаній на то, чтобы прусское министерство являлось органическимъ цѣлымъ, хотя въ тоже самое время отдѣльныя законодательныя постановленія и отправляются отъ мысли объ его существованіи [3]). И Бисмаркъ въ своей рѣчи, произнесенной въ прусскомъ ландтагѣ въ 1872 году, подтвердилъ это, отвѣчая на зап-

---

пятствія личной воли главы государства, этого выраженія политики, исходящей отъ палатъ и поэтому подверженной постояннымъ колебаніямъ, исключающимъ всякую послѣдовательность, всякое примѣненіе правильной системы“. См. у Duguit et Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789, 1908, p. 271.

[1]) Сидней Лоу, Государственный строй Англіи, 1908, стр. 9, 13—14. Ср. также Todd, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, 1900, T. II, pp. 1 suiv., Hatschek, Englisches Staatsrecht, 1906, Bd. II, SS. 85—87 и др.

[2]) Ср. Dupriez, Les ministres etc, vol. I, pp. 217 suiv.

[3]) См. прусскую конституцію 1850 года ст. 57, 58 и 63; отдѣльныя указанія см. у Zorn'a, Staatsrechtliche Stellung des preus. Gesamtministeriums, 1893, SS. 48—49, а также у Knischewsky, Das preusische Gesamtministerium, 1902, SS. 59 ff.

росъ одного депутата. „Предшествующій ораторъ—сказалъ онъ—по моему убѣжденію совершенно правъ, когда онъ утверждаетъ, что каждый членъ министерства долженъ быть разсматриваемъ съ двухъ сторонъ: во-первыхъ, съ точки зрѣнія управленія имъ своимъ вѣдомствомъ, во-вторыхъ, какъ членъ общаго министерства, съ точки зрѣнія его отвѣтственности за общія дѣйствія министерства“ [1]).—То же самое можно сказать и относительно австрійскаго министерства, которое, при отсутствіи прямыхъ указаній со стороны закона, все же „возвышается на степень органическаго единства благодаря тождеству цѣли сохраненія закономѣрности, единства и цѣлесообразности въ управленіи“ [2]).

Наконецъ, существуетъ цѣлая группа государствъ, въ которыхъ это единство дѣятельности министровъ находитъ свое выраженіе въ самомъ законѣ. Такъ французская конституція, постановляя, что „министры отвѣтственны передъ палатами солидарно за общую политику правительства и каждый въ отдѣльности за свои собственныя дѣйствія“, [3]) вмѣняетъ имъ въ обязанность функціонировать въ качествѣ органическаго цѣлаго [4]).—Въ Италіи „единство въ политической и административной дѣятельности всѣхъ министровъ“ поддерживается совѣтомъ министровъ, организація котораго подробно регламентирована декретами 21 дек. 1850 г., 25 авг. 1876 г. и 14 ноября 1901 г. [5])—Въ Россіи указъ 19 октября 1905 г. о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій возлагаетъ на совѣтъ

---

[1]) Приведено у Frisch'a, Die Verantwortlichkeit der Monarchen u. s. w., SS. 221–222. Ср. также Zorn, op. cit., SS. 53–55.

[2]) Tezner, Die rechtliche Stellung des öster. Gesamtministeriums, въ Grünhut's Zeitschrift für priv. und öff. Recht der Gegenwart, Bd. 22. SS, 300, а также 263 ff., Ср. Hauke, Grundriss des Verfassungsrechts, 1905, S. 78, Herrnritt, Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 1909, S. 167.

[3]) Конституціонный законъ 25 февр. 1875 г. ст. 6.

[4]) Существованіе совѣта министровъ предполагается сверхъ того еще ст. 4 и 7 зак. 25 февр. 1875 г. и ст. 12 зак. 16 іюля 1875 г., а также рядомъ спеціальныхъ законовъ, приведенныхъ у Dupriez, Les ministres etc., vol. II, 349 suiv., а также у Эсмена, Основныя начала госуд. права, т. II, стр. 180 сл.

[5]) См. Dupriez, op. cit., vol. I, pp. 287 suiv., а также Орландо, Принципы конституціоннаго права, 1907, стр. 212 сл.

министровъ „направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія“ [1]).

III.

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ конституціонномъ государствѣ рѣзко мѣняются и взаимоотношенія между главой государства и министрами.—Если въ государствѣ абсолютномъ, которое характеризуется господствомъ личной воли властителя, министры—его слуги, обязанные ему безпрекословнымъ повиновеніемъ, если они проводятъ тамъ въ жизнь личные взгляды властителя, служатъ орудіемъ его политики, здѣсь они—стражи закономѣрности и цѣлесообразности государственнаго управленія, согласовываютъ его съ общественными стремленіями и желаніями, направляютъ въ то русло, которое прокладывается волей народа въ лицѣ его представителей. И ни одна область правительственной дѣятельности не укрыта отъ ихъ взоровъ, вся она развивается подъ ихъ контролемъ, за каждый актъ ея они отвѣтственны передъ народными представителями [2]).

Но въ то же самое время глава государства—монархъ вовсе не изолированъ отъ участія въ повседневной жизни государства, не поставленъ въ то нейтральное положеніе, въ которомъ рисуетъ его Констанъ. Дѣятельность его не ограничивается также, какъ думаютъ Лоренцъ Штейнъ, проф. Алексѣевъ и др., строго опредѣленными актами, при выполненіи которыхъ онъ не можетъ совершить неправомѣрныхъ поступковъ, тогда какъ всѣ тѣ дѣянія, которыя могутъ нарушить законы, передаются отвѣтственному правительству. Современнымъ правосознаніемъ монархъ квалифицируется

---

[1]) Ст. I.—См. также вступленіе къ указу. Цит. по Савичу, Новый государственный строй Россіи, стр. 28—31. Ср. ст. 120 осн. зак. 1906 г.

О совѣтѣ министровъ говоритъ также и конституція Болгаріи 1879 г. въ ст. 148—151.

[2]) „In diesem Sinne, говоритъ Laband, deckt sich der Bereich der Verwaltung mit dem Umfang der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit“. См. его Staatsrecht des deutschen Reichs, 4 Aufl., Bd. II, S. 163. Ср. также H. Schulze, Das preussische Staatsrecht, Bd. I, S. 250.

въ качествѣ органа государственной власти, субъектомъ или носителемъ которой является само государство какъ единое цѣлое, какъ юридическая личность. Положеніе его среди другихъ государственныхъ органовъ, правда, чрезвычайно своеобразное, исключительное. Онъ—высшій органъ въ государствѣ въ томъ смыслѣ, что ни одно измѣненіе его конституціи не можетъ быть проведено безъ согласія этого органа. Поэтому Еллинекъ относитъ французскую конституцію 3 сен. 1791 года къ типу республиканскихъ съ наслѣдственнымъ главой государства, такъ какъ она постановляла, что рѣшенія законодательнаго собранія, вносившія измѣненія въ конституцію, не нуждаются въ королевской санкціи [1]). Сверхъ того монарху принадлежитъ совокупность извѣстныхъ полномочій, относящихся къ области законодательства, управленія и суда, дающихъ возможность видѣть въ немъ центръ, объединяющій собой всю дѣятельность государства,—силу, приводящую въ движеніе весь государственный механизмъ.—Насколько велико дѣйствительное участіе монарха въ политической жизни страны, какъ часто выступаетъ онъ въ качествѣ дѣятельнаго ея фактора, это зависитъ отъ цѣлаго ряда условій—историческихъ, политическихъ, соціальныхъ и др., въ которыхъ находится то или иное государство. „Значеніе монархіи въ народной жизни, справедливо замѣчаетъ С. А. Котляревскій, слишкомъ связано съ историческими вѣрованіями и переживаніями, съ національными заслугами династіи, съ наличностью извѣстнаго запаса чувствъ лояльности и піэтета, не покрывающихся утилитарными соображеніями о политической цѣлесообразности“ [2]). Можно только сказать, что въ однихъ государствахъ—парламентарныхъ это участіе сравнительно не велико. Главная, доминирующая роль принадлежитъ здѣсь народному представительству. Вокругъ него концентрируется государственная жизнь, отъ него исходятъ импульсы, двигающіе ее въ томъ или иномъ направленіи, хотя въ то же самое время и здѣсь чувствуется вліяніе монарха, достиг-

---

[1]) Constitution du 3 septembre 1791, tit. VII, art. 1.— Jellinek, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1908, стр. 506.

[2]) С. А. Котляревскій, Конституціонное государство, стр. 180.

гающее иногда даже значительной силы. Тогда какъ въ конституціонно-дуалистическихъ государствахъ власть, принадлежащая монарху, проявляется гораздо ярче, выпуклѣе, онъ чаще напоминаетъ тамъ о своемъ существованіи, придавая политической жизни государства характерныя черты своей индивидуальности. Впрочемъ, необходимо оговориться, что и тамъ съ постепеннымъ увеличеніемъ соціальнаго вѣса народнаго представительства, съ расширеніемъ его компетенціи наблюдается тенденція въ сторону уменьшенія личнаго вліянія монарха и увеличенія значенія и авторитета общественнаго самоопредѣленія.

На-ряду съ этимъ монархъ безотвѣтственъ. Это положеніе представляетъ собою одинъ изъ догматовъ современнаго конституціоннаго права [1]) и проходитъ черезъ всѣ конституціи [2]).—Нѣкоторые писатели обосновываютъ эту безотвѣтственность монарха юридическими доводами. Монархъ, говорятъ они, является высшимъ органомъ въ государствѣ и въ качествѣ такового не можетъ быть подсуднымъ никакому другому органу; въ противномъ случаѣ онъ лишился бы существенныхъ свойствъ высшаго органа, такъ какъ судья, постановляя по отношенію къ нему тотъ или иной приговоръ, попадаетъ въ положеніе высшаго, надъ нимъ стоящаго органа [3]).

---

[1]) „Den Schlussstein des Konstitutionalismus, говоритъ Frisch, bildet die Unverantwortlichkeit der Staatshaupter und die das notwendige Korrelat darstellende Verantwortlichkeit der Minister". См. его Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, S. 104.

[2]) Австрія, зак. объ осуществленіи правит. и исполнит. власти 21 дек. 1867 г., ст. I, Баварія, конст 1818 г., отд. II, § I, Бельгія, конст. 1818 г., ст. 63, Болгарія, конст. 1879 г., ст. 8, Венгрія, зак. III 1847/48 г., § I, Греція, конст 1861 г., ст. 29, Данія, конст. 1866 г., ст. 12, Испанія, конст. 1876 г., ст. 48, Италія, конст. 1848 г., ст. 4, Нидерланды, конст. 1887 г., ст. 54, Норвегія конст. 1814 г., ст. 5, Португалія, конст. 1826 г., ст. 72, Пруссія, конст. 1850 г., ст. 43, Россія, осн. зак. 1906 г., ст. 5, Сербія, конст. 1903 г., § 40, Швеція, конст. 1809 г., ст. 3, Японія, конст. 1889 г., ст. 3 и др.

[3]) См. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, рус. пер. 1908 г., стр. 509 сл., Walther, Das Staatshaupt in den Republiken, 1907, S. 159, G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., S. 247, Rönne, Staatsrecht der preus. Monarchie, 5 Aufl., Bd. I, SS. 206 ff., Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, S. 132, В. В. Ивановскій, Учебникъ государственнаго права, 1908,

Едва ли можно съ этимъ согласиться. Справедливо отмѣчаютъ, что судья, осуществляя порученныя ему функціи, охраняя правопорядокъ въ государствѣ, вовсе не претендуетъ на положеніе верховнаго органа, не пріобрѣтаетъ imperium'а надъ лицами, ему подсудными. Неосновательность этого довода подтверждается и исторически, именно существованіемъ въ эпоху средневѣковья, а также и въ новое время государствъ, въ которыхъ монархи признавались отвѣтственными [1]).

Безотвѣтственность монарха представляетъ собою скорѣе политическій принципъ и коренится она въ соображеніяхъ цѣлесообразности, въ условіяхъ цѣлости и безопасности государства. „Уже политическій смыслъ римлянъ, говоритъ по этому поводу Фришъ, признавалъ, что въ интересахъ безопасности государства необходимо объявить высшихъ магистратовъ священными и неприкосновенными на время выполненія ими своихъ обязанностей, и они твердо держались этого принципа. Исторія всѣхъ временъ и народовъ показываетъ, что привлеченіе къ отвѣтственности высшихъ органовъ не служитъ ко благу государства: оно поражаетъ не только главу государства, но и все правительство, все государство. Объявить монарха отвѣтственнымъ значитъ лишить его трона, значитъ занести революцію въ число средствъ политической борьбы, рекомендуемыхъ самой конституціей“ [2]).— Вотъ почему и въ республикахъ главы государствъ фак-

---

стр. 231 и др.—Сюда же можно отнести Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 55 ff., Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, S. 4, его же, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts, 1894, S. 131 ff. и др.—Lorenz Stein обосновываетъ безотвѣтственность монарха тѣмъ, что предоставляетъ ему такую область дѣятельности, которая исключаетъ собой возможность правонарушеній См. его Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl. Th. I. S. 139. Аналогичный взглядъ проводитъ проф. А. С. Алексѣевъ. См. его Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 15—16.

[1]) Подробнѣе см. у Frisch'a, op cit., 108 ff., Passow'a, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904, 6 ff и др.

[2]) Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen u. s. w., S. 130.— Безотвѣтственность монарха политическими соображеніями оправдываютъ Passow, op. cit. SS. 9 ff., Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3 Aufl., S. 80, Эсменъ, Основныя начала государственнаго права,

тически почти безотвѣтственны. Правда, республиканскія конституціи, отправляясь отъ принципа народнаго суверенитета, требующаго отвѣтственности всякой власти, отъ него исходящей, не дѣлаютъ никакого исключенія даже по отношенію къ лицамъ, занимающимъ высшее положеніе въ государствѣ. „Въ республикѣ—говорилъ Паскаль Дюпра, внося въ 1878 году въ палату депутатовъ предложеніе закона объ отвѣтственности президента - власть не собственность, но функція, и гражданинъ, ею облеченный, отвѣтствуетъ передъ народомъ или его представителями въ томъ, какъ онъ выполнилъ своей мандатъ. Обладая полномочіями временными, призванный ко власти сегодня съ тѣмъ, чтобы сложить ее съ себя завтра, онъ всегда лицомъ къ лицу съ національнымъ правосудіемъ“ [1]). Но онѣ ограничиваютъ эту отвѣтственность главы государства возможнымъ минимумомъ и лишаютъ ее на дѣлѣ всякаго практическаго значенія.

Французская конституція постановляетъ, что „президентъ отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны“ [2]). Конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ присоединяетъ сюда еще „взяточничество или другія тяжкія преступленія и проступки“ [3]). Но исторія ихъ знаетъ лишь одного президента—Андріу Джонсона, противъ котораго было возбуждено судебное преслѣдованіе, окончившееся, какъ извѣстно, оправданіемъ обвиняемаго, такъ какъ ни по одному изъ обвинительныхъ пунктовъ не высказалось требуемое большинство двухъ третей сенаторовъ. И „случай

т. I, стр. 80 сл., Орландо, Принципы конституціоннаго права, стр. 175, Н. И. Паліенко, Правовое государство и конституціонализмъ, отт. изъ В. П. 1906, кн. I, стр. 30, А. А. Алексѣевъ, Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ, отт. изъ Ж. М. Ю., 1906, кн. 3, стр. 25, Н. П. Лазаревскій. Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр. 142 сл., А. А. Жилинъ, Отвѣтственность министровъ, стр 15 сл. и др.

[1]) Цит. по Perrin'y, De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France, 1900, p. 61.

[2]) Конституціонный законъ 25 февр. 1875 г., ст. 6.

[3]) Конст. 1787 г., ст. II, раз. IV.—Почти аналогичное постановленіе въ мексиканской конституціи 1857 г., ст. 103. Нѣсколько шире трактуется вопросъ объ отвѣтственности президента въ бразильской конституціи 1891 г., ст. 54.

съ Джонсономъ доказываетъ, говоритъ Chambrun, какъ трудно предпринять въ будущемъ подобный процессъ. Почти не возможно вести обвиненіе противъ президента, развѣ только будетъ доказано, что онъ совершилъ преступленіе или проступокъ, караемые уголовнымъ кодексомъ уніи" [1]). Такое положеніе Эсменъ считаетъ вполнѣ цѣлесообразнымъ, отвѣчающимъ интересамъ страны. „Хотя подвергнуть преслѣдованію президента раньше истеченія его полномочій, говоритъ онъ, возможно и юридически, и на практикѣ, но это предполагало бы почти такой же серьезный общественный кризисъ, какой представляетъ революція,—кризисъ, къ которому можно прибѣгнуть только въ послѣдней крайности" [2]).

Въ прошломъ мы находимъ, однако, конституціи, провозглашавшія противоположный принципъ. Такъ Людовикъ Наполеонъ, обращаясь къ французскому народу въ прокламаціи 14 янв. 1852 года, говорилъ: „Написать во главѣ хартіи, что глава государства безотвѣтственъ это значитъ обманывать общественное мнѣніе, это значитъ возстановлять фикцію, которая три раза рушилась при громѣ революцій. Настоящая конституція, напротивъ, провозглашаетъ, что глава, котораго вы избрали, отвѣтственъ передъ вами, что онъ всегда имѣетъ право обращаться къ вашему суверенному суду, дабы вы могли, въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, продлить ему свое довѣріе или лишить его такового" [3]). II конституція 1852 года въ ст. 5 постановляла: „Президентъ республики отвѣтственъ передъ французскимъ народомъ, къ которому онъ всегда имѣетъ право аппелировать" [4]).

Но „отвѣтственность наслѣдственнаго главы государства передъ націей, справедливо утверждаетъ Эрвье, есть отрицаніе всякой отвѣтственности. Единственно дѣйствитель-

---

[1]) Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis, 1896, p. 321.

[2]) Эсменъ, назв. соч., т. I, стр. 81. Ср. также Perrin, op. cit., p. 13.—О фактической безотвѣтственности президента говоритъ Frisch, op. cit., S. 134, Walther, op. cit, S. 160, Dupuy, De l'organisation, des attributions et de la responsabilité du pouvoir exécutif, 1890, p. 50 и др.

[3]) См. у Duguit et Monnier, Les constitutions etc., p. 271.

[4]) См. конституцію 21 мая 1870 г., ст. 13, провозглашавшую тотъ же принципъ по отношенію къ императору, а также нидерландскую конституцію 1815 г., ст. 179.

ная отвѣтственность—это отвѣтственность министровъ“ [1]). То-же самое можно сказать и относительно выборнаго главы государства. Такая отвѣтственность остается только на бумагѣ. Въ самомъ дѣлѣ, что представляла собой отвѣтственность президента по конституціи 1852 года? Она давала ему право предоставлять суду народа оцѣнку своихъ дѣйствій въ формѣ плебисцита—право, которымъ онъ могъ воспользоваться по своему усмотрѣнію и изъ котораго онъ могъ и не дѣлать никакого употребленія, если находилъ это для себя болѣе удобнымъ. Народъ по своей иниціативѣ былъ лишенъ возможности высказываться по поводу его дѣятельности; конституція обходила этотъ вопросъ полнымъ молчаніемъ.—Далѣе, обязанъ ли онъ былъ, въ случаѣ неблагопріятнаго для него вотума, сложить съ себя свои полномочія или же могъ удовольствоваться лишь перемѣной направленія правительственной дѣятельности? И на этотъ вопросъ мы не находимъ тамъ никакого отвѣта.

Итакъ, съ одной стороны, глава государства безотвѣтственъ, съ другой—онъ активный членъ государственнаго организма, и въ своей дѣятельности онъ можетъ прійти въ столкновеніе съ правопорядкомъ государства, можетъ развивать ее въ томъ направленіи, которое будетъ противорѣчить интересамъ и благу народа.—Отсюда съ логической необходимостью слѣдуетъ, что конституціонное право должно обусловить каждый правительственный актъ его согласіемъ на него тѣхъ органовъ, которымъ вмѣняется въ обязанность вносить принципы закономѣрности и цѣлесообразности въ государственное управленіе, согласовывать его съ тѣми началами общественнаго самоопредѣленія, которыя находятъ свое выраженіе въ народномъ представительствѣ. Устанавливаются особыя формы, въ которыхъ только можетъ проявляться правительственная дѣятельность главы государства и соблюденіе которыхъ надѣляетъ ее правовой силой, а именно требуется содѣйствіе отвѣтственнаго передъ палатами министра.

Это содѣйствіе, проявляющееся обыкновенно во-внѣ въ формѣ контрасигнированія или скрѣпленія министромъ всѣхъ правительственныхъ актовъ главы государства, со-

[1]) Hervieu, Les ministres, leur rôle et leurs attributions, p. 8.

ставляетъ, по словамъ Фриша „краеугольный камень, на которомъ покоится все современное государство“ [1]). Оно превращаетъ личную волю его въ государственную, исходящіе отъ него акты возводитъ на степень государственныхъ [2]) и служитъ необходимымъ условіемъ ихъ обязательной силы—не контрасигнированные акты главы государства, направленные на осуществленіе функцій государственнаго властвованія, юридически не существуютъ и не подлежатъ поэтому исполненію. Въ этомъ отношеніи господствуетъ полное единодушіе какъ во взглядахъ теоретиковъ государствовѣдовъ, [3]) такъ и въ положительномъ законодательствѣ [4]).

Призванный сотрудничать съ главою государства въ его правительственной дѣятельности, министръ долженъ свободно и самостоятельно изслѣдовать, не находится ли тотъ или иной правительственный актъ монарха (президента) въ противорѣчіи съ законами, отвѣчаетъ ли онъ интересамъ государства. И если министръ приходитъ къ мысли, что данный актъ не правомѣренъ или вредитъ интересамъ государства, онъ долженъ отказать главѣ государства въ своемъ содѣйствіи или же, въ случаѣ настоянія съ его

---

[1]) Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen u. s. w., S. 7.

[2]) Ср. Frisch, ibid., S. 23, 329.

[3]) См. H. Schulze, Preussisches Staatsrecht, Bd I, S. 156, Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I. SS. 138, 435, G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., S. 218, Samuely, Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 58, Hauke, Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, S 5, Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit, S. 164, Lucz, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, S. 31, Passow, Wesen der Ministerverantwortlichkeit, SS. 10 ff., Tezner, Die rechtliche Stellung des öster. Gesamtministeriums, въ Grünhut's Zeitschrift u. s. w. Bd. 22, SS. 259 ff., Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres. p. 42 и т. д.

[4]) Баварія, зак. объ отвѣт. министровъ 4 іюня 1848, ст. IV, Бельгія, конст. 1831, ст. 64, Болгарія, конст. 1879, ст. 18 и 151, Венгрія. зак. III 1847/48, § 3, Германія, конст. 1871, ст. 17, Греція, конст. 1864, ст. 30, Данія, конст. 1866, ст. 13, Испанія, конст. 1876, ст. 49, Италія, конст. 1848, ст. 67, Мексика, конст. 1857, ст. 88, Нидерланды, конст. 1887, ст. 77, Норвегія, конст. 1814, ст. 31, Португалія, конст. 1826, ст. 102, Пруссія, конст. 1850, ст. 44, Россія, основ. зак. 1906, ст. 24, Сербія, конст. 1903, §§ 56 и 135, Франція, конст. зак. 25 февраля 1875, ст. 3, Швеція, конст. 1809 г. ст. 38, Японія, конст. 1889, ст. 55 и др.

стороны, онъ можетъ подать въ отставку [1]). Контрасигнируя его, надѣляя его правовой силой, министръ ео ipso становится участникомъ его происхожденія и принимаетъ на себя всѣ послѣдствія его появленія.

При этомъ необходимо отмѣтить, что для дѣйствительности актовъ главы государства совершенно достаточно подписи одного лица; обыкновенно имъ является тотъ министръ, къ кругу вѣдѣнія котораго принадлежитъ данный правительственный актъ. Нѣкоторыя же конституціи подчеркиваютъ необходимость контрасигнированія именно подлежащимъ министромъ. Такъ въ Баваріи „правительственныя распоряженія короля контрасигнируются всякій разъ тѣми министрами или временными ихъ замѣстителями, къ вѣдомству которыхъ данное дѣло относится“. [2]) Сюда же можно причислить Болгарію [3]), Грецію [4]), Сербію [5]), Мексику [6]) и отчасти Россію [7]).—Лишь въ особо важныхъ случаяхъ, когда необходимо создать исключительныя гарантіи для актовъ главы государства, какъ, напр., при изданіи монархомъ такъ называемыхъ чрезвычайныхъ распоряженій или, иначе говоря, временныхъ законовъ, требуется контрасигнированіе ихъ всѣми находящимися у власти министрами [8]).

Теперь возникаетъ чрезвычайно интересный вопросъ, какъ и чѣмъ гарантируется устная дѣятельность главы го-

---

[1]) Ср. Bismark's Staatsrecht, v. Roëll und Epstein, 1903, SS. 363—364.— Tezner усматриваетъ сущность министерской власти въ томъ, что министръ, въ силу направленнаго къ нему требованія конституціоннаго неповиновенія противоправнымъ приказамъ монарха, дѣлаетъ для послѣдняго юридически невозможнымъ ставить свою личную волю на мѣсто объективнаго права. См. его op. cit., SS. 261.

[2]) Законъ объ отвѣтственности министровъ 4 іюня 1848 г., ст. IV.

[3]) Конст. 1879 г., ст. 18 и 154.

[4]) Конст. 1864 г., ст. 30.

[5]) Конст. 1903 г., §§ 56 и 135.

[6]) Конст. 1857 г., ст. 88.

[7]) Основные законы 1906 г. въ ст. 24 постановляютъ, что „указы и повелѣнія Государя Императора.... скрѣпляются Предсѣдателемъ Совѣта Министровъ или подлежащимъ Министромъ либо Главноуправляющимъ отдѣльною частью“.

[8]) Австрія, законъ объ имперскомъ представительствѣ 21 дек. 1867 г., § 14, Саксонія, конст. 1831 г., § 88, Саксенъ-Веймаръ, конст. 1850 г., § 61, Ольденбургъ, конст. 1852 г., ст. 137 и др.

сударства въ томъ случаѣ, когда она носитъ правительственный характеръ, каковы тѣ средства, которыя могутъ принудить его и здѣсь сообразоваться съ общественными запросами?—Исключая по самой своей природѣ возможность контрасигнированія, устные акты главы государства занимаютъ, однако, почтенное мѣсто въ его правительственной дѣятельности [1]). Сюда можно отнести тронныя рѣчи его при открытіи и закрытіи сессій парламента, рѣчи его при пріемѣ посольствъ, депутацій, при встрѣчахъ съ главами иностранныхъ державъ, при открытіи національныхъ памятниковъ и въ другихъ торжественныхъ случаяхъ, его посланія къ парламенту и т. д. Само собой разумѣется, что взгляды и мнѣнія монарха (президента), высказанные имъ въ этихъ рѣчахъ, въ силу исключительнаго его положенія въ государствѣ могутъ имѣть большое политическое значеніе и оказать глубокое вліяніе какъ на отношенія даннаго государства къ другимъ, на его международное положеніе, такъ и на направленіе его внутренней политики, на проведеніе тѣхъ или иныхъ мѣропріятій. И это въ особенности слѣдуетъ сказать о тѣхъ государствахъ, въ которыхъ главы ихъ играютъ вліятельную роль въ политической жизни страны и о тѣхъ монархахъ, которые, обладая характеромъ дѣятельнымъ, активнымъ, лично руководятъ государственными дѣлами.

Конституціонная практика выработала и для личной дѣятельности главы государства извѣстныя правила поведенія, соблюденіе которыхъ послѣднимъ зависитъ во многомъ отъ того, насколько глубоко и прочно проникли въ общественное сознаніе принципы конституціонализма. Такъ въ Англіи, по словамъ Тодда, „со времени восшествія короля на тронъ и до его смерти не существуетъ ни одного момента въ его жизни, втеченіе котораго не было бы отвѣт-

---

[1]) Интересно отмѣтить, что нѣкоторыя конституціи предписываютъ только письменную форму для правительственныхъ актовъ главы государства. Такъ, конституція Саксенъ-Веймара 1850 г. гласитъ въ § 47: „Alle Anordnungen des Regenten sind nur alsdann gültige Regierungshandlungen, wenn sie schriftlich erlassen und von einem oder mehren Departaments-Chefs mit unterzeichnet worden sind“. Аналогичное постановленіе содержитъ въ себѣ конституція Саксенъ-Кобургъ-Готы 1852 г., § 22.

ственнаго передъ парламентомъ лица за его публичное поведеніе (conduite publique); осуществленіе королевской власти не возможно, если нѣтъ на лицо министра, готоваго принять на себя за него отвѣтственность“ [1]). Это правило перешло оттуда вмѣстѣ съ конституціоннымъ режимомъ и къ другимъ государствамъ, гдѣ также постепенно установился обычай, что глава государства не можетъ совершить ни одного правительственнаго акта какъ въ письменной формѣ, такъ и устно безъ предварительнаго согласія на него отвѣтственнаго министра.

Конституціонный обычай требуетъ, чтобы тронная рѣчь при открытіи сессіи парламента, которая произносится нерѣдко самимъ королемъ, была предварительно одобрена министрами; въ нѣкоторыхъ же государствахъ составленіе ея всецѣло передается министерству, причемъ она прочитывается отъ имени короля кѣмъ-либо изъ министровъ [2]). И тѣ возраженія, которыя парламентъ найдетъ нужнымъ сдѣлать въ своемъ отвѣтномъ адресѣ по поводу тѣхъ или другихъ ея пунктовъ, направлены поэтому не на монарха лично, самое упоминаніе о которомъ не допускается въ парламентскихъ преніяхъ, а на отвѣтственныхъ передъ нимъ министровъ.—При встрѣчахъ главъ государствъ между собой, если только встрѣчи эти не носятъ чисто личнаго или родственнаго характера, при пріемѣ ими пословъ, депутацій и т. д. всегда присутствуютъ министры, на которыхъ падаетъ отвѣтственность за тѣ рѣчи, которыя будутъ произнесены. Въ Англіи „государственный секретарь по иностраннымъ дѣламъ обязанъ присутствовать при всякомъ свиданіи между государемъ и министромъ иностранной державы. Частныя

[1]) Todd, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, T. I, p. 128. „Der Verkehr des Monarchen mit der politischen Aussenwelt—замѣчаетъ Hatschek—vollzieht sich nur durch Vermittlung des Premierministers. Namentlich wacht er darüber, dass der König die Volkstimmung nicht verletze, sondern sie eifrig berücksichtige“. См. его Englisches Staatsrecht. Bd. II, S. 73.

[2]) Сербская конституція 1903 г. въ § 54 постановляетъ: „Король открываетъ и закрываетъ сессіи народной скупщины лично произнесеніемъ тронной рѣчи, либо черезъ посланіе или указъ, передаваемые совѣтомъ министровъ. Тронная рѣчь, посланіе и указъ должны быть контрасигнированы всѣми министрами“.

сношенія между англійскимъ королемъ и иностранными министрами противорѣчатъ духу и обычаямъ британской конституціи... Также не принято, чтобы англійскій король получалъ непосредственно письма отъ иностранныхъ государей, касающіяся государственныхъ дѣлъ“ [1]). Тоже самое мы наблюдаемъ въ бо̀льшей или меньшей степени и въ другихъ государствахъ [2]).—Все это вмѣстѣ взятое позволяетъ намъ высказать мысль, что положеніе, выработанное англійской политической исторіей—король никогда не можетъ дѣйствовать одинъ (the King can not act alone) сдѣлалось однимъ изъ принциповъ современнаго конституціонализма.

Нѣкоторые писатели въ этомъ содѣйствіи министровъ главѣ государства не видятъ никакого ограниченія его власти, никакого покушенія на самостоятельность его правительственной дѣятельности. „Содѣйствіе министровъ, говоритъ Фришъ, вовсе не обозначаетъ собой уничтоженія монархическаго принципа и не представляетъ никакой опасности для свободы короны, что̀ многіе склонны въ немъ усматривать. Напротивъ, содѣйствіе министровъ и ихъ отвѣтственность ставятъ безотвѣтственнаго главу государства внѣ бурь и волненій политики дня и гарантируютъ прочность и неприкосновенность трона“ [3]). „Отвѣтственность министровъ, поясняетъ ту же мысль другой нѣмецкій писатель Самуэли, никоимъ образомъ не противорѣчитъ принципу самодѣятельности монарха; напротивъ, она укрѣпляетъ и возвышаетъ его положеніе. Существованіе законныхъ средствъ и путей къ устраненію часто неизбѣжныхъ конфликтовъ обезпечиваютъ тронъ и государство отъ насильственныхъ потрясеній и кризисовъ“ [4]).—Въ этихъ замѣчаніяхъ кроется очевидное недоразумѣніе. Нельзя отрицать того, что съ точки зрѣнія полноты власти монарха, съ точки зрѣнія воз-

---

[1]) Todd, op. cit., T. I, pp. 131—132.

[2]) См. интересныя замѣчанія по вопросу о расширеніи отвѣтственности имперскаго канцлера и на политическія выступленія германскаго императора у С. А. Котляревскаго, Правовое государство и внѣшняя политика, 1909, стр. 392—393.

[3]) Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, S. 11.

[4]) Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 64.

можности дѣлать изъ нея то или иное примѣненіе, развивать ее въ желательномъ для него направленіи, содѣйствіе министровъ ограничиваетъ монарха, стѣсняетъ свободную до того правительственную его дѣятельность и заставляетъ его въ той или иной степени сообразоваться съ общественными стремленіями и желаніями. Правда, монархъ можетъ смѣстить съ должности того министра, который отказываетъ ему въ своемъ согласіи контрасигнировать его правительственные акты, который не сочувствуетъ принятому имъ направленію правительственной дѣятельности. Онъ можетъ подыскать другое лицо, готовое подъ своей отвѣтственностью поддержать его политику. Но уже то положеніе, что ни одинъ актъ его административной дѣятельности не имѣетъ правовой силы безъ согласія министра, что онъ не можетъ предпринять безъ него ни одного правительственнаго шага, въ какой бы формѣ онъ ни былъ сдѣланъ, не позволяетъ говорить, что при конституціонномъ режимѣ монархъ столь же свободенъ въ области управленія, какъ и въ государствѣ стараго порядка [1]).

Съ другой стороны, съ точки зрѣнія формально-юридической говорить объ ограниченіи монарха министрами не приходится, какъ не приходится говорить и объ ограниченіи его народными представителями въ области законодательной дѣятельности государства. Ни монархъ, ни народъ не являются субъектами или носителями государственной власти. Власть принадлежитъ государству какъ извѣстному цѣлому, какъ юридическому лицу, осуществляется же она отъ имени государства различными органами. Причемъ для нѣкоторыхъ функцій власти требуется совмѣстная дѣятельность, взаимное сотрудничество двухъ или нѣсколькихъ органовъ. Функціи законодательства осуществляются совмѣстно народными представителями и монархомъ, функціи суда—независимыми судами, функціи правительства—совмѣстнымъ участіемъ монарха и министровъ или же одними министрами, а также и другими подчиненными имъ должностными ли-

[1]) „Der Minister, справедливо замѣчаетъ Seydel, ist ein staatliches Organ, dessen Wille dem Willen des Herrschers in gewissen Umfange beschränkend hinzutritt“. См. его Bayerisches Staatsrecht, 1896, Bd. I, S 517.

цами управленія. И только тогда эти акты государственной власти могутъ разсматриваться въ качествѣ юридически дѣйствительныхъ, когда они изданы съ соблюденіемъ установленныхъ для нихъ формъ. Поэтому, если и можно говорить здѣсь о какомъ бы то ни было ограниченіи. то лишь въ томъ смыслѣ, что тѣ или иные органы при осуществленіи переданныхъ имъ со стороны государства функцій связаны участіемъ въ этихъ функціяхъ и другихъ государственныхъ органовъ.

Отмѣтимъ въ заключеніе, что содѣйствіе министровъ монарху, проявляющееся въ формѣ контрасигнированія, было въ употребленіи еще задолго до введенія конституціоннаго режима. Только, разумѣется, въ то время контрасигнированіе преслѣдовало иныя цѣли, чѣмъ въ современномъ государствѣ. Оно служило тогда удостовѣреніемъ подлинности (аутентичности) подписи монарха и ручалось за достовѣрность самаго акта. Такъ въ Австріи высочайшій приказъ 20 авг. 1851 года, устанавливающій необходимость контрасигнированія королевскихъ распоряженій, гласитъ, что „это контрасигнированіе служитъ ручательствомъ того, что предписанныя формы соблюдены и что королевскія рѣшенія переданы точно и правильно“ [1]). То же значеніе имѣло контрасигнированіе указовъ короля въ Баваріи, введенное тамъ кабинетскимъ приказомъ 16 апр. 1817 года [2]).—Съ перехо-

[1]) См. у Hauke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts. 1891, S. 134.

[2]) См. M. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2 Aufl., Bd. I, S. 506, а также A. Michel, Der Umfang des Erfordernisses ministerieller Gegenzeichnung nach bayerischen Recht, 1896, SS. 9–10.

Спорнымъ представляется вопросъ о значеніи министерской скрѣпы въ старомъ русскомъ правѣ. Въ учрежденіи министерствъ изд. 1892 г. (Св. зак., т. I, ч. 2) имѣются двѣ статьи, упоминающія о контрасигнированіи, именно ст. 214—„Не вмѣняются сверхъ того въ отвѣтственность тѣ распорядительныя мѣры, кои по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ безъ скрѣпы (контрасигнированія) министра будутъ доставлены къ его исполненію“ и ст. 215—„Во всѣхъ прочихъ распорядительныхъ и исполнительныхъ мѣрахъ, подписанныхъ министромъ или имъ скрѣпленныхъ (контрасигнированныхъ), Министръ отвѣтствуетъ на точномъ основаніи правилъ, въ ст. 208 изображенныхъ“. Н. И. Лазаревскій, анализируя эти статьи, приходитъ къ заключенію, что по отношенію къ административнымъ актамъ монарха скрѣпа министрами ихъ

домъ государства отъ абсолютнаго режима къ конституціонному значеніе контрасигнированія какъ удостовѣренія подлинности исходящихъ отъ главы государства актовъ постепенно вытѣсняется и уступаетъ мѣсто другому, а именно надѣленію актовъ его правовой силой и установленію отвѣтственнаго лица за ихъ закономѣрность и цѣлесообразность. Впрочемъ, это первоначальное значеніе контрасигнированія не совсѣмъ исчезло еще и теперь, и мы находимъ упоминанія о немъ въ отдѣльныхъ конституціяхъ [1]).

требовалась у насъ еще и при самодержавномъ режимѣ, причемъ министры отвѣтствовали за скрѣпленные ими акты монарха такъ же, какъ и за свои собственные. См. его Лекціи по рус. государств. праву, т. I, стр. 238—239.—Противоположнаго мнѣнія М. Б. Горенбергъ, см. Право, 1907 г., стр. 2812 сл.– Практическаго значенія статьи эти имѣть не могли, такъ какъ онѣ, по справедливому замѣчанію г. Лазаревскаго, расходились „съ тѣмъ основнымъ началомъ дѣйствовавшаго русскаго права, что безотвѣтственность государя покрывала собою всѣхъ исполнителей его воли, въ чемъ бы она ни заключалась“. См. тамъ же, стр. 239.

[1]) См., напр., Шварцбургъ-Рудольштадтъ, конст. 1854 г., § 5, Рейсъ м. л., конст. 1852 г., § 107 и др.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Объемъ контрасигнируемыхъ актовъ главы государства.

I.

Посмотримъ теперь, какъ великъ объемъ тѣхъ актовъ главы государства, которые нуждаются для своей дѣйствительности въ контрасигнированіи ихъ отвѣтственными министрами.—При разрѣшеніи этого вопроса мы напрасно стали бы искать руководящихъ указаній въ положительномъ законодательствѣ. Соотвѣтствующія постановленія отличаются чрезвычайнымъ разнообразіемъ и не могутъ служить надежнымъ для него критеріемъ [1]).

[1]) Конституціонное законодательство пользуется весьма различными выраженіями для обозначенія тѣхъ актовъ, которые нуждаются въ контрасигнированіи: просто „акты“ главы государства, Бельгія, конст. 1831 г., ст. 64, Португалія, конст. 1826 г., ст. 102, Румынія, конст. 1866 г., ст. 92, Франція, конст. зак. 25 февр. 1875 г., ст. 3; „акты, относящіеся къ области государственнаго управленія“—Сербія, конст. 1903 г., § 56; „правительственные акты“—Пруссія, конст. 1850 г., ст. 44; „рѣшенія и акты“—Нидерланды, конст. 1887 г., ст. 77; „рѣшенія“—Греція, конст. 1864 г., ст. 30; „рѣшенія, касающіяся законодательства или дѣлъ управленія“—Данія, конст. 1866 г., ст. 13; „указы и повелѣнія“—Россія, основ. зак. 1906 г., ст. 24; „указы, повелѣнія, рѣшенія или назначенія“—Венгрія, зак. III 1867/68 г., § 3; „повелѣнія“—Испанія, конст. 1876 г, ст. 49; „распоряженія и приказы“—Германія, конст. 1871 г., ст. 17; „правительственныя распоряженія“—Баварія, зак. объ отвѣтств. министровъ 4 іюня 1818 г., ст. IV; „постановленія и распоряженія“—Болгарія, конст. 1879 г., ст. 18; „правительственные и административные указы и распоряженія“—Баденъ, конст. 1818 г., § 67 д; „всѣ приказы, исключая военныхъ“—Норвегія, конст. 1814 г., ст. 31; „всѣ акты и распоряженія, кромѣ относящихся къ военному командованію“—Швеція, конст. 1809 г., ст. 38; „регламенты, декреты и распоряженія“—Мексика, конст. 1857 г., ст. 88; „законы и дѣйствія правительства“—Италія, конст. 1848 г., ст. 67; „законы, императорскіе указы и рескрипты, касающіеся государственныхъ дѣлъ“—Японія, конст. 1889 г., ст. 5 и др.

Нельзя также согласиться съ мнѣніемъ тѣхъ писателей, которые освобождаютъ цѣлую категорію актовъ главы государства отъ необходимости контрасигнированія ихъ министрами или, точнѣе говоря, придаютъ ему здѣсь совершенно особое значеніе. Такъ проф. А. С. Алексѣевъ, предоставляя монарху ту область правительственной дѣятельности, которая по самой своей природѣ не можетъ быть связана нормами права и которая, слѣдовательно, исключаетъ всякую возможность правонарушеній—личная или индивидуальная дѣятельность монарха у Лоренца Штейна [1]), королевская прерогатива у Казановы [2])—говоритъ, что монархъ дѣйствуетъ здѣсь единолично, внѣ всякаго содѣйствія другихъ государственныхъ органовъ. Если же министры и участвуютъ въ этой дѣятельности монарха, если они и скрѣпляютъ исходящіе отъ него акты, это контрасигнированіе существенно отличается отъ контрасигнированія ими тѣхъ актовъ монарха, которые изъяты изъ сферы его исключительнаго вѣдѣнія. „Скрѣпа министромъ этихъ актовъ удостовѣряетъ лишь ихъ подлинность и ихъ формальную законом'рность, т. е. ручается за то, что этотъ актъ есть дѣйствительно актъ монарха и что онъ состоялся при соблюденіи требуемыхъ закономъ формъ. Если бы такой актъ послужилъ основаніемъ для привлеченія министра къ отвѣтственности, то министръ отвѣчалъ бы не за его матеріальную сторону, т. е. за согласованность его содержанія съ законами и интересами государства, а лишь за его формальную сторону, за соблюденіе установленныхъ закономъ при совершеніи этихъ актовъ условій“ [3]). Тогда какъ, контрасигнируя другіе акты монарха, онъ отвѣчаетъ и за ихъ содержаніе, „за ихъ соотвѣтствіе съ духомъ и смысломъ законовъ и съ тѣми политическими принципами и директивами, которые опредѣляютъ направленіе правительственной дѣятельности даннаго министерства и которые обусловливаютъ его солидарность съ парламентомъ“ [4]).

---

[1]) L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 2 Aufl, Th. I. SS. 135—139, 148 ff.

[2]) Casanova, Del diritto constituzionale, 3 ediz., vol. II, pp. 37—39, 344.

[3]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 18.

[4]) Алексѣевъ, тамъ же, стр. 50.—Сюда можно причислить также и Hauke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts, 134—135.

Выше мы указывали уже на непріемлемость этого взгляда, на то, что онъ рѣзко противорѣчитъ принципамъ конституціонализма, требующимъ правомѣрнаго развитія государственной дѣятельности, ея согласованности съ интересами народа, съ тѣми началами общественнаго самоопредѣленія, господство которыхъ характеризуетъ конституціонное государство. Предоставленіе извѣстной категоріи государственныхъ дѣлъ въ чисто личное завѣдованіе монарха, исключеніе всякаго надзора по отношенію къ нимъ, всякаго контроля со стороны другихъ отвѣтственныхъ органовъ открыло бы широкую дорогу абсолютизму. Монархъ могъ бы тогда, при осуществленіи переданныхъ ему функцій, вовсе не считаться съ общественными желаніями и запросами, могъ бы общественное властвованіе замѣнить своимъ личнымъ господствомъ, своимъ личнымъ произволомъ. Онъ могъ бы также нарушить и существующій правопорядокъ, совершить дѣянія неправомѣрныя, ибо правительственная дѣятельность монарха связана не только формально, т. е. связана не только соблюденіемъ установленныхъ въ законѣ при изданіи тѣхъ или иныхъ актовъ формъ, но и матеріально, съ точки зрѣнія соотвѣтствія своего содержанія законамъ и благу государства. Вотъ почему, контрасигнируя эти акты, министръ ручается не только за ихъ формальную закономѣрность, но въ то же самое время и за ихъ матеріальную согласованность съ законами, а также и за ихъ цѣлесообразность [1]).

При разрѣшеніи вопроса о томъ, какіе акты главы государства нуждаются для своей дѣйствительности въ контрасигнированіи и какіе—нѣтъ, надо отправляться не отъ того, можетъ ли онъ изданіемъ ихъ нарушить нормы права или нѣтъ. Всякій разъ, когда глава государства выступаетъ въ качествѣ органа государства, когда онъ дѣйствуетъ отъ имени государства, онъ не можетъ тогда выступать единолично и нуждается въ содѣйствіи другихъ отвѣтственныхъ агентовъ власти. Поэтому всѣ тѣ его акты, при изданіи которыхъ онъ функціонируетъ въ качествѣ органа государства и которые должны находиться въ соотвѣтствіи какъ съ

---

[1]) См. оцѣнку соотвѣтствующихъ мѣстъ въ ученіяхъ Л. Штейна, А. С. Алексѣева и др., гл. 2-я.

законами, такъ и съ интересами государства, нуждаются въ контрасигнированіи ихъ отвѣтственными министрами [1]).

Отсюда исключается только вся такъ называемая личная дѣятельность главы государства, та дѣятельность его, гдѣ онъ выступаетъ какъ частное лицо. Правда, глава государства, въ особенности въ государствахъ монархическихъ, занимаетъ такое исключительное положеніе, при которомъ выдѣленіе его частной дѣятельности изъ сферы дѣятельности его въ качествѣ органа государства представляетъ иногда значительныя затрудненія. Личность его принадлежитъ государству, не отдѣлима отъ него въ гораздо бо́льшей степени, чѣмъ у всякаго другого носителя публичной власти [2]). И тѣмъ не менѣе нельзя требовать, чтобы глава государства отдалъ всего себя на служеніе исключительно государству, чтобы онъ отказался отъ тѣхъ свойствъ своей природы, которыя присущи ему какъ человѣку. Всегда остается извѣстная область дѣятельности его, которая вовсе не касается государства, въ которой онъ является частнымъ лицомъ. Его частная переписка, распоряженія его своимъ частнымъ имуществомъ и т. д., всѣ тѣ его дѣянія, которыя не имѣютъ никакого отношенія къ его должностному поведенію, должны быть предоставлены его исключительному усмотрѣнію и не подлежатъ скрѣпѣ ихъ министрами.

Переходя къ отдѣльнымъ актамъ главы государства, нуждающимся въ контрасигнированіи, мы встрѣчаемъ здѣсь законы, причемъ послѣдніе понимаются, конечно, въ формальномъ смыслѣ слова.—Законодательный путь отличается въ современномъ государствѣ значительной сложностью вслѣдствіе того, что законодательныя функціи власти осуществляются народнымъ представительствомъ, расчлененнымъ обыкновенно на двѣ палаты—въ республикахъ, народнымъ представительствомъ и монархомъ—въ монархіяхъ. Только ихъ дружное сотрудничество, ихъ взаимное согласіе на изданіе тѣхъ или иныхъ актовъ надѣляетъ эти исхо-

---

[1]) Ср. А. А. Алексѣевъ, Контрасигнированіе, его значеніе и объемъ въ конституціонномъ правѣ, отт. Ж. М. Ю., 1906, стр. 35.

[2]) Michel, Der Umfang des Erfordernisses ministerieller Gegenzeichnung, S. 24.

дящіе отъ нихъ акты государственной власти силой закона, дѣлаетъ ихъ юридически обязательными. И въ монархіяхъ въ этомъ процессѣ происхожденія закона монарху принадлежитъ чрезвычайно важная роль, именно надѣленіе санкціей принятаго народными представителями законопроекта, причемъ въ актѣ—ita jus esto содержится существенный и логически необходимый моментъ совпаденія воли монарха и народнаго представительства [1]).

Санкціонированіе монархомъ законопроекта, представляя собою осуществленіе имъ функціи государственной власти, нуждается въ контрасигнированіи министромъ, который ручается, главнымъ образомъ, за то, что содержаніе санкціо-

---

[1]) Laband, различая въ законѣ два существенныхъ момента: содержаніе закона (Gesetzesinhalt) и санкцію его (Gesetzesbefehl) и признавая характеръ законодательной власти въ государственно-правовомъ смыслѣ слова за одной лишь санкціей, принадлежащей монарху, замѣчаетъ, что король одинъ является носителемъ законодательной власти, тогда какъ парламентъ только устанавливаетъ содержаніе тѣхъ положеній, обращеніе которыхъ въ законъ зависитъ исключительно отъ воли короля. Но эти положенія могутъ быть установлены также и обычнымъ правомъ, наукой, особой коммиссіей, могутъ быть заимствованы изъ права другого государства и т. д. Одному лишь королю принадлежитъ право надѣлять эти положенія силой закона, одному ему принадлежитъ законодательная власть. См. его Staatsrecht des deutschen Reichs, 4 Aufl., Bd. II, SS. 3 ff.—Но уже Jellinek, подчеркнувъ всю важность расчлененія Laband'омъ понятія закона на содержащіеся въ немъ моменты—онъ считаетъ это ein bleibender Gewinn für die Rechtswissenschaft,—указалъ на невозможность принять это ученіе по одному тому, что функціи палатъ никоимъ образомъ не сводятся только къ установленію текста закона. Палаты, вырабатывая тѣ или иныя положенія, устанавливая текстъ закона, вмѣстѣ съ тѣмъ изъявляютъ свое согласіе на то, чтобы именно данныя положенія, данный текстъ получилъ санкцію со стороны монарха. И воля монарха является связанной въ томъ отношеніи, что въ области законодательства онъ можетъ хотѣть (mit rechtlicher Wirkung, добавляетъ Jellinek) только того, на что палаты дали уже свое согласіе. См. его Gesetz und Verordnung, 1887, SS. 315 ff., въ особенности 316—317. Законодательная власть принадлежитъ поэтому не одному монарху, а осуществляется совмѣстнымъ участіемъ монарха и народныхъ представителей. См. критику ученія Laband'а въ русской литературѣ: Н. И. Паліенко, Суверенитетъ, 1903, стр. 322 сл., В. М. Гессенъ, Теорія правового государства, въ сборн. „Политическій строй и т. д.“, 1905, т. I, стр. 158 сл., Н. И. Лазаревскій, Лекціи по рус. государ. праву, 1908, т. I, стр. 153 и др.

нированнаго и черезъ обнародованіе получившаго юридическую силу закона тождественно съ выработаннымъ палатами [1]). Но министръ ручается также и за то, что санкціонированный монархомъ законопроектъ конституціоненъ, т. е. что онъ принятъ палатами съ соблюденіемъ установленныхъ для этого формъ и не касается тѣхъ вопросовъ, если дѣло идетъ объ обыкновенномъ законодательствѣ, которые изъяты изъ компетенціи обыкновенной законодательной власти и переданы учредительной (конституціонной). Правда, трудно предположить, чтобы большинство парламента, проведшее неконституціонный законопроектъ, нарушившее, слѣдовательно, конституцію, привлекло бы къ отвѣтственности министра, скрѣпившаго своей подписью санкцію монархомъ этого правонарушенія. „Между министромъ и этимъ большинствомъ палатъ, замѣчаетъ Kerchove de Denterghem, устанавливается моральная связь; члены большинства, всѣ тѣ, которые вотировали данный законопроектъ, приняли на себя по отношенію къ министру моральное обязательство не преслѣдовать его за тотъ актъ, на который они изъявили свое согласіе. Но эта моральная связь не можетъ распространяться ни на оппозицію, ни на новыхъ членовъ палатъ, которые сохраняютъ за собой во всѣхъ отношеніяхъ, какъ съ точки зрѣнія права, такъ и съ точки зрѣнія справедливости, полную свободу сужденія“ [2]). Министръ, скрѣпившій санкцію монарха, данную имъ неконституціонному законопроекту, совершилъ правонарушеніе и подлежитъ за него отвѣтственности.

Что касается положительнаго законодательства, то конституціи большинства государствъ предоставляютъ право санкціи монарху, не дѣлая при этомъ никакихъ оговорокъ [3]).

---

[1]) Cp. Michel, Der Umfang des Erfordernisses ministerieller Gegenzeichnung, S. 28, Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen u. s. w., S. 336.—Необходимость контрасигнированія законовъ признаетъ также Rönne, Staatsrecht der preussichen Monarchie, 4 Aufl., Bd. I. S. 393.

[2]) Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres, 1867, pp. 113—114.

[3]) См.. напр., Баварію, конст. 1818 г., отд. VII, § 30, Бельгію, конст. 1831 г., ст. 69, Болгарію, конст. 1879 г., ст. 10, Испанію, конст. 1876 г., ст. 51, Пруссію, конст. 1850, ст. 62, Россію, основ. зак. 1906 г., ст. 9, Румынію, конст. 1866 г., ст. 93, Сербію, конст. 1903 г., § 43 и др.—Въ Норвегіи

Въ другихъ—установленъ опредѣленый срокъ, втеченіе котораго монархъ можетъ одобрить или отвергнуть принятый палатами законопроектъ [1]). И лишь въ отдѣльныхъ, исключительныхъ случаяхъ мы находимъ постановленія, требующія и для законовъ министерской скрѣпы [2]).

Далѣе—сюда можно отнести всѣ тѣ акты главы государства, которые падаютъ въ область такъ называемой административной его дѣятельности. Дѣятельность эта въ современномъ государствѣ можетъ развиваться въ тѣхъ рамкахъ, въ тѣхъ предѣлахъ, которые установлены закономъ, она должна быть подзаконной, и министръ, контрасигнируя этого рода акты, ручается за то, что глава государства не вышелъ при изданіи ихъ изъ предписанныхъ ему границъ, а также и за то, что изданные имъ акты соотвѣтствуютъ *интересамъ и благу государства.*

Особое положеніе занимаютъ здѣсь такъ *называемые* чрезвычайные указы или, иначе говоря, *провизорные законы.* Нѣкоторыя конституціи спеціально упоминаютъ объ этомъ правѣ монарха [3]). Существованіе этихъ указовъ рѣзко, однако,

---

законопроектъ, принятый безъ измѣненій тремя очередными стортингами получаетъ силу закона и безъ королевской санкціи. Конст. 1814 г., ст. 79.

[1]). Такъ въ Португаліи установленъ для этого мѣсячный срокъ со дня представленія королю законопроекта, конст. 1826 г., ст. 59; въ Греціи—двухмѣсячный послѣ закрытія сессіи, конст. 1864 г., ст. 36; въ Нидерландахъ—въ возможно непродолжительномъ времени, конст. 1887 г., ст. 120 и т. д.

Если и могутъ возникнуть сомнѣнія, отвѣтствуетъ ли министръ за своевременность санкціонированія монархомъ законопроектовъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ нѣтъ для этого сроковъ, въ только что упомянутыхъ государствахъ эти сомнѣнія должны быть разрѣшены въ положительную сторону. По вопросу о санкціонированіи законопроектовъ см. A. Scheibke. Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen. 1909.

[2]) См., напр., Италію, конст. 1848 г., ст. 67, Португалію, конст. 1826 г., ст. 62, Японію, конст. 1889 г., ст. 55 и др.—Въ Австріи контрасигнированіе требуется при обнародованіи законовъ. См. осн. зак. объ осуществленіи правительствен и исполнит. власти 21 дек. 1867 г., ст. 10.

[3]) См., напр., Австрію, зак. объ имперскомъ представительствѣ, 21 дек. 1867 г., § 14, Вюртембергъ, конст. 1819 г., § 89, Баденъ, конст. 1818 г., § 66, Болгарію, конст. 1879 г., ст. 47—18, Данію, конст. 1866 г., ст. 25, Пруссію, конст. 1850 г., ст. 63, Россію, осн. зак. 1906 г., ст. 87, Саксонію, конст. 1831 г., § 88, Японію, конст. 1889 г., ст. 8 и др.

противорѣчитъ тому основному положенію правового государства, что законы обладаютъ высшей юридической силой сравнительно съ другими проявленіями государственной власти.—Издаваемые односторонней волей монарха, безъ участія народныхъ представителей, указы эти могутъ пріостанавливать дѣйствіе законовъ, вносить въ нихъ тѣ или иныя измѣненія, дополнять ихъ и т. д., другими словами, они не подчинены законамъ, а обладаютъ силой равной силѣ законовъ. Необходимость ихъ изданія обосновывается обыкновенно соображеніями государственной пользы, государственнаго блага. Совершенно вѣрно, говорятъ сторонники предоставленія этого права монарху, что жизнь государства должна руководствоваться нормами права, издаваемыми въ законодательномъ порядкѣ. Но иногда могутъ наступить такія обстоятельства, такое состояніе крайней необходимости, которое властно и немедленно потребуетъ изданія той или иной правовой нормы. Обыкновенный законодательный путь не можетъ быть использованъ въ данный моментъ вслѣдствіе того, что отсутствуетъ одинъ изъ факторовъ законодательства—палаты. Ждать до тѣхъ поръ пока онѣ соберутся, значило бы подвергать государственную жизнь большой опасности. Въ такихъ случаяхъ глава государства надѣляется правомъ издавать своей собственной властью, помимо участія палатъ, распоряженія, временно обладающія силой закона [1]).

Но уже одинъ тотъ фактъ, что имѣется цѣлый рядъ государствъ, въ которыхъ глава государства лишенъ этого права [2]) и которыя тѣмъ не менѣе не терпятъ отъ этого никакого ущерба, показываетъ всю ненужность его для государственнаго благополучія. Отсюда, разумѣется, вовсе не слѣдуетъ, чтобы правительство въ этихъ государствахъ

---

[1]) За предоставленіе этого права правительству въ лицѣ монарха высказывается большинство нѣмецкихъ ученыхъ: G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., S. 577 и приведенная тамъ литература; кромѣ того—Spiegel, Die kaiserliche Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, 1893, SS. 1 ff., Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, 1899, SS. 13 ff., 19 ff., Jellinek, Gesetz und Verordnung, SS. 376 ff. и др.; въ русской литературѣ: Н. М. Коркуновъ, Указъ и законъ, 1894, стр. 270 сл., В. М. Гессенъ, Исключительное положеніе, 1908. стр. 88, 109 сл. и др.

[2]) Англія, Бельгія, Венгрія, Греція, Италія, Норвегія, Румынія и др.

всегда дѣйствовало по закону. И въ нихъ наступленіе чрезвычайныхъ обстоятельствъ, дѣйствительная опасность для государства могутъ заставить его превысить свои полномочія, выйти за тѣ предѣлы, которые установлены для него закономъ. Правонарушеніе, совершенное правительствомъ, оставаясь таковымъ, не будетъ, однако, вмѣнено ему въ вину парламентомъ, если послѣдній признаетъ, что оно было вызвано состояніемъ крайней необходимости. Въ тѣхъ же государствахъ, въ которыхъ правительство управомочено въ извѣстныхъ случаяхъ нарушать законы, это право получало ложное примѣненіе и служило орудіемъ абсолютистскихъ стремленій правительства. „Имъ пользовались, по вѣрному замѣчанію Н. И. Лазаревскаго, для приведенія въ исполненіе тѣхъ или иныхъ реакціонныхъ или репрессивныхъ мѣръ или для того, чтобы править, обходя народное представительство, но чтобы отъ того была дѣйствительная польза государству или чтобы отъ непользованія этимъ правомъ государству грозила какая-либо опасность, это остается ничѣмъ не доказаннымъ“ [1]). Стоитъ вспомнить хотя бы § 14 австрійскаго закона объ имперскомъ представительствѣ 1867 г. или нашу ст. 87 основныхъ законовъ 1906 г. въ періоды междудумья!

Право изданія чрезвычайныхъ указовъ, такъ рѣзко расходящееся съ принципами конституціоннаго государства и вовсе не вызываемое требованіями государственной жизни, поставлено въ тѣхъ государствахъ, гдѣ оно существуетъ, въ извѣстныя ограничительныя условія. Предметомъ ихъ могутъ быть лишь тѣ отношенія, которыя регулируются обыкновенными законами; измѣненіе конституціонныхъ законовъ лежитъ внѣ сферы ихъ компетенціи [2]). Сверхъ того въ нѣкоторыхъ государствахъ установлены еще и другія ограниченія. Такъ въ Саксоніи и Саксенъ-Веймарѣ они не могутъ вносить никакихъ измѣненій въ избирательный законъ [3]), въ Болгаріи—устанавливать налоги и государ-

[1]) Н. И. Лазаревскій, Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр. 191.

[2]) Австрія, зак. 21 дек. 1867 г., § 14, Данія, конст. 1866 г., ст. 25, Ольденбургъ, конст. 1852 г., ст. 137, Пруссія, конст. 1850 г., ст. 63, Саксонія, конст. 1831 г., § 88, Саксенъ-Веймаръ, конст. 1850 г., § 61, Россія, основ. зак. 1906 г., ст. 87 и др.

[3]) Конст. 1831 г., ibid. и конст. 1850 г., ibid.

ственные сборы [1]), въ Австріи — продолжительно обременять государственное казначейство и отчуждать государственныя имущества [2]), въ Россіи—измѣнять учрежденія государственнаго совѣта и государственной думы, а также постановленія о выборахъ въ совѣтъ или въ думу [3]). Конституціи Бадена [4]) и Вюртемберга [5]) не содержатъ никакихъ оговорокъ.

Затѣмъ они могутъ быть изданы лишь при наличности извѣстныхъ условій, а именно въ обстоятельствахъ исключительныхъ, въ случаѣ настоятельной къ тому необходимости и притомъ тогда, когда нѣтъ налицо палатъ, въ промежуткѣ между сессіями ихъ [6]). Въ конституціяхъ Бадена (§ 66) и Вюртемберга (§ 89) мы не находимъ вовсе упоминанія о томъ, что эти указы могутъ быть изданы только въ отсутствіи сессіи парламента.

Для изданія ихъ требуются бо̀льшія гарантіи; обыкновенно все министерство несетъ за нихъ коллективную отвѣтственность. Нерѣдко для своей дѣйствительности они нуждаются въ контрасигнированіи ихъ всѣми находящимися у власти министрами [7]). Конституціи Бадена (§ 66), Даніи

---

[1]) Конст. 1879 г., ст. 48.

[2]) Зак 21 дек. 1867 г., ibid.

[3]) Основ. зак. 1906 г., ibid.

[4]) Конст. 1818 г., § 66.

[5]) Конст. 1819 г., § 89.

[6]) Австрія, § 14, Болгарія, ст. 47, Вальдекъ, § 7, Данія, ст. 25, Ольденбургъ, ст. 137, Пруссія, ст. 63, Россія, ст. 87, Саксенъ-Веймаръ, § 61, Японія, ст. 8 и др.

[7]) Австрія, § 14, Ольденбургъ, ст. 137, Саксонія, § 88, Саксенъ-Веймаръ, § 61 и др.— Не совсѣмъ ясныя постановленія положительнаго законодательства по данному вопросу вызывали различныя мнѣнія въ литературѣ. Такъ ст. 63 прус. конституціи даетъ основаніе Bornhak'у высказать мысль о необходимости контрасигнированія чрезвычайныхъ распоряженій всѣми министрами (см. его Preussisches Staatsrecht, Bd I, S. 514), тогда какъ Glatzer, анализируя ту же статью, отрицаетъ эту необходимость, указывая въ то же время, что на практикѣ большинство указовъ скрѣпляется всѣми министрами (Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, SS. 44 ff. въ особен S. 46, Anm. 3).—Отсутствіе прямого требованія контрасигнированія всѣми министрами этого рода указовъ въ нашемъ законодательствѣ (ст. 87) заставляетъ нѣкоторыхъ писателей также отрицать его необходимость. См., напр., Б. Э. Нольде, Статья 87 основныхъ законовъ, въ Извѣстіяхъ СПБ. Полит. Института, Т. VIII, В. 1 и 2, стр. 52 сл.

(ст. 25), Вюртемберга (§ 89) и Японіи (ст. 8) не дѣлаютъ въ этомъ отношеніи никакихъ исключеній.

Наконецъ, указы эти, имѣя лишь временное значеніе, должны быть представлены на одобреніе перваго собравшагося послѣ ихъ изданія парламента и остаются въ силѣ, пріобрѣтаютъ, такъ сказать, постоянное значеніе въ томъ случаѣ, если народные представители принимаютъ ихъ или же теряютъ свою силу, выходятъ изъ употребленія, если они отказываютъ имъ въ своемъ одобреніи. Причемъ, нѣкоторыя конституціи устанавливаютъ для этого извѣстные сроки. Такъ въ Австріи требуется предоставленіе ихъ „на одобреніе перваго собравшагося вслѣдъ за обнародованіемъ ихъ рейхсрата, и прежде всего палаты депутатовъ, втеченіе первыхъ четырехъ недѣль послѣ начала засѣданій“ (§ 14); въ Россіи—внесеніе въ государственную думу „втеченіе первыхъ двухъ мѣсяцевъ послѣ возобновленія занятій думы“ (ст. 87). Другія—Вальдекъ (§ 7), Ольденбургъ (ст. 137), Саксенъ-Веймаръ (§ 61) и Японія (ст. 8)—ограничиваются простымъ требованіемъ представленія ихъ на разсмотрѣніе ближайшаго парламента. Конституціи Болгаріи (ст. 47), Даніи (ст. 25), Пруссіи (ст. 63) и Саксоніи (§ 88) оставляютъ вовсе открытымъ вопросъ о томъ, лишаются ли юридической силы эти указы, или нѣтъ въ томъ случаѣ, если они не будутъ представлены въ парламентъ или если не получатъ его одобренія, а конституціи Бадена (§ 66) и Вюртемберга (§ 89) не упоминаютъ даже о необходимости ихъ послѣдующаго внесенія въ законодательныя палаты.

Контрасигнируя этого рода акты, министры ручаются за то, что при изданіи ихъ глава государства не вышелъ за положенныя ему границы, т. е. что они направлены именно на тѣ предметы, которые не изъяты изъ ихъ вѣдѣнія конституціей и за наличность настоятельной необходимости къ ихъ изданію. Они ручаются также и за то, что эти указы, лишившись своей силы, своевременно перестанутъ дѣйствовать [1]).

---

[1]) Интересное постановленіе въ этомъ отношеніи содержитъ австрійскій § 14: „Министерство въ его цѣломъ отвѣчаетъ за то, чтобы такіе указы, какъ только они потеряютъ силу закона, сейчасъ же переставали дѣйствовать“.

Таковы, вообще говоря, тѣ принципы, тѣ основныя положенія, которыя можно выставить, рѣшая вопросъ о необходимости контрасигнированія тѣхъ или иныхъ актовъ главы государства. Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію нѣкоторыхъ отдѣльныхъ вопросовъ, сюда относящихся, по поводу которыхъ въ наукѣ государственнаго права господствуютъ разнообразныя мнѣнія, находящія себѣ поддержку въ такихъ же разнообразныхъ постановленіяхъ положительнаго законодательства. Здѣсь прежде всего вопросъ о назначеніи и увольненіи министровъ.

II.

Назначеніе и увольненіе министровъ, всюду принадлежащее формально главѣ государства [1]), представляетъ собою правительственный актъ, и притомъ актъ большой политической важности въ виду своеобразнаго положенія министровъ въ государствѣ, дающаго имъ возможность въ значительной степени, если не всецѣло, опредѣлять собою направленіе внутренней и внѣшней политики государства. Поэтому необходимо, чтобы выполненіе этого акта было поставлено въ условія, наиболѣе благопріятныя для государствен-

---

[1]) Извѣстно, какимъ сложнымъ условіямъ должно удовлетворять то лицо, которое претендуетъ быть призваннымъ на постъ министра. Среди этихъ условій извѣстную роль играетъ необходимость поддержки со стороны парламента, солидарность политическихъ взглядовъ большинства его и кандидатовъ въ руководители правительственной дѣятельностью государства. Причемъ, въ странахъ парламентарнаго режима это вліяніе парламента на составъ министровъ такъ велико, что нѣкоторые писатели склонны видѣть въ министрахъ лишь членовъ особой коммиссіи законодательныхъ палатъ (Бэджготъ, Государственной строй Англіи, 1905, стр. 71), высказываются за принадлежность и исполнительной власти, и власти законодательной большинству палаты представителей (Брайсъ, Американская республика, 1889, т. I, стр. 305). См. мои замѣчанія въ ст. „Къ ученію о парламентаризмѣ“, отт. Ж. М. Ю., 1908 г., стр. 12 сл., 46 сл.—По вопросу о назначеніи министровъ главою государства интересное постановленіе содержитъ венгерскій законъ III 1847/48 г. объ образованіи отвѣтственнаго министерства, § 12: „Его Величество назначаетъ министровъ по предложенію министра-президента“. См. также ст. 27 турецкой конституціи 1876 года и ст. 10 новеллы 1 августа 1908 года, на основаніи которыхъ великому визирю предоставляется выборъ всѣхъ министровъ, исключая шейхъ-уль-ислама, воен-

ныхъ интересовъ. И тѣмъ не менѣе, нѣкоторые писатели отрицаютъ необходимость контрасигнированія соотвѣтствующихъ распоряженій главы государства.

Одни изъ нихъ руководствуются при этомъ чисто теоретическими соображеніями. Такъ А. С. Алексѣевъ, опредѣляя кругъ правительственныхъ актовъ безотвѣтственнаго монарха, при осуществленіи которыхъ онъ не связанъ содѣйствіемъ другихъ органовъ, „интересами безопасности и цѣлости государства и интересомъ безпрерывности и согласованности государственной дѣятельности“ и поясняя, что „второй интересъ уполномочиваетъ монарха принимать мѣры къ предупрежденію и устраненію конфликтовъ между государственными органами и вызываетъ его стоять на стражѣ того, чтобы эти органы безпрерывно и согласно отправляли свои функціи“, относитъ назначеніе и увольненіе министровъ къ сферѣ свободной и безотвѣтственой дѣятельности монарха [1]). Казанова разсматриваетъ назначеніе и увольненіе министровъ какъ одинъ изъ элементовъ конституціонной прерогативы, осуществляемой королемъ лично; министры не несутъ за нее отвѣтственности [2]).

наго и морскаго министровъ Разумѣется, выборъ этотъ нуждается въ санкціи султана. См. Kraelitz-Greinfenhorst. Die Verfassungsgesetze des Osmanischen Reichs. 1909. SS. 34 и 57.

Тоже вліяніе парламента и общественнаго мнѣнія страны сказывается и при увольненіи министровъ. Нѣкоторыя конституціи дѣлали попытки закрѣпить это вліяніе законодательнымъ путемъ. Такъ польская конституція 1791 г. въ ст. 7 постановляла: „въ случаѣ если соединенныя палаты большинствомъ двухъ третей потребуютъ увольненія министра изъ государственнаго совѣта или устраненія его отъ занимаемаго имъ мѣста, король немедленно обязанъ замѣнить его другимъ“. См. также французскій законъ 27 апр. 1791 г. объ организаціи министерства, ст. 28 и ганноверскую конституцію 1848 г., ст. 102. Изъ дѣйствующихъ конституцій шведская 1809 г., въ ст. 107 предоставляетъ риксдагу „право въ письменной формѣ выражать королю пожеланія, чтобы тотъ или иной изъ подавшихъ поводъ къ неудовольствію совѣтниковъ былъ смѣщенъ и вышелъ изъ состава государственнаго совѣта“.

[1]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 47 – 48.

[2]) Casanova, Del diritto constituzionale, vol. II, pp. 38, 344, См. также Palma, Corso di diritto constituzionale, vol. II, pp. 454 suiv. и др.

Мы неоднократно указывали уже, что предоставленіе правительственныхъ функцій чисто личному усмотрѣнію главы государства, внѣ одновременнаго участія въ нихъ другихъ государственныхъ органовъ, не совмѣстимо съ принципами современнаго конституціоннаго государства. Назначеніемъ тѣхъ или иныхъ лицъ на министерскія должности онъ не только можетъ глубоко и рѣзко разойтись съ политическими стремленіями и желаніями парламента; онъ можетъ совершить также и дѣянія неправомѣрныя, назначая тѣхъ лицъ, которыя по закону лишены на это права [1]). И въ данномъ случаѣ, какъ и во всѣхъ другихъ подобныхъ, необходимо, слѣдовательно, лицо, которое своимъ согласіемъ на этотъ актъ принимаетъ на себя всѣ послѣдствія его появленія, необходимо скрѣпленіе его отвѣтственнымъ министромъ.

Другіе ученые въ своемъ отрицаніи необходимости контрасигнированія назначенія и увольненія министровъ отправляются отъ могущихъ возникнуть при этомъ практическихъ затрудненій. Глава государства, говорятъ они, вовсе не былъ бы въ состояніи осуществить свое право назначенія министровъ, если бы уходящіе въ отставку отказали ему въ своемъ содѣйствіи при назначеніи новыхъ или же если бы всѣ министры были отрѣшены отъ должности [2]).

Выходъ изъ этого положенія находятъ обыкновенно въ томъ, что увольненіе въ отставку прежнихъ министровъ и назначеніе имъ преемниковъ можетъ быть произведено въ одномъ и томъ же актѣ, который контрасигнируется вновь назначаемыми министрами [3]). Правда, съ формально-юриди-

---

[1]) Въ Бельгіи, конст. 1831, ст. 87, Греціи, конст. 1864, ст. 77, Румыніи, конст. 1866, ст. 98 и Сербіи, конст. 1903, § 133 министрами не могутъ быть члены королевской фамиліи. Въ Бельгіи, ст. 86, Норвегіи, конст. 1814, ст. 92, Румыніи, ст. 97 и Мексикѣ, конст. 1857, ст. 87—иностранцы. Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, конст. 1787, ст. I, разд. VI, Аргентинѣ, конст. 1860, ст. 91 и Бразиліи, конст. 1891, ст. 50 должность министра не совмѣстима со званіемъ сенатора или депутата и т. д.

[2]) См. Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit, S. 58, пр. 1, Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, S. 6, пр. 5 и др.

[3]) Ср., напр., Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2 Aufl., S. 512, пр. 3.

ческой точки зрѣнія такое разрѣшеніе вопроса таитъ въ себѣ нѣкоторое противорѣчіе, ибо здѣсь къ контрасигнированію призываются тѣ лица, которыя не имѣютъ еще на это права и которыя только послѣ назначенія ихъ министрами уполномочены совершать подобные акты. Скрѣпляя свое собственное назначеніе, министры совершаютъ дѣяніе юридически безразличное. Но, съ другой стороны, если мы вспомнимъ о той роли, какую играютъ министры въ современномъ государствѣ, если мы оцѣнимъ всю важность назначенія того или иного лица на постъ министра и могущія произойти отсюда послѣдствія для государственной жизни, мы должны будемъ отказаться отъ строго формальнаго трактованія интересующей насъ проблемы, мы должны будемъ съ точки зрѣнія политической высказаться за необходимость установленія отвѣтственнаго лица и для даннаго акта главы государства [1]). Нельзя при этомъ согласиться съ мнѣніемъ Тецнера, по которому ручательство министра за свое назначеніе лишено всякаго значенія [2]). Если министръ можетъ поручиться, что назначеніе другого лица удовлетворяетъ всѣмъ выставленнымъ въ законѣ тре-

---

[1]) Ср. Michel, Der Umfang des Erfordernisses ministerieller Gegenzeichnung, SS. 35—37, а также Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 310—341.—См. интересное постановленіе греческой конституціи 1861 г., ст. 30: „При полной смѣнѣ министерства, если никто изъ уволенныхъ министровъ не соглашается контрасигнировать распоряженія короля объ увольненіи прежняго и назначеніи новаго министерства, то оно скрѣпляется президентомъ новаго министерства послѣ того, какъ онъ назначенъ королемъ и принесъ требуемую присягу".

Напротивъ, во Франціи, согласно установившемуся обычаю, президентъ кабинета, уходящаго въ отставку, скрѣпляетъ своей подписью декретъ, которымъ назначается его преемникъ; послѣдній контрасигнируетъ назначенія остальныхъ министровъ. См. Эсменъ, Основныя начала госуд. права, т. 2 стр. 189, Perrin, De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres, p. 243.—Французская конституція 1848 г. вовсе освобождала этого рода акты отъ скрѣпы ихъ министромъ; ст. 67 ея постановляла: „les actes du Président de la République, autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres, n'ont d'effet que s'ils sont contre-signés par un ministre".

[2]) Tezner, Die rechtliche Stellung des öster. Gesamtministeriums, въ Grünhut's Zeitschrift für priv. und öff. Recht. Bd. 22, S. 260, пр. 15.

бованіямъ, что оно совершено правильно, нѣтъ никакихъ основаній, почему бы онъ не могъ поручиться, что и его собственное назначеніе не представляетъ собою противозаконнаго акта. Въ обоихъ случаяхъ онъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности, въ обоихъ случаяхъ имѣется лицо, на которое падаютъ всѣ послѣдствія даннаго правительственнаго распоряженія [1]).

Всѣ эти соображенія, вмѣстѣ взятыя, заставляютъ насъ присоединиться къ мнѣнію тѣхъ писателей, которые настаиваютъ на необходимости контрасигнированія соотвѣтствующихъ распоряженій главы государства [2]).

Постановленія положительнаго законодательства по данному вопросу отличаются большимъ разнообразіемъ. Въ однихъ государствахъ это право предоставляется главѣ государства безъ всякихъ оговорокъ. Сюда можно отнести Австрію (зак. объ осуществленіи правит. и исполнит. власти 21 дек. 1867 г., ст. 3), Бельгію (ст. 65), Болгарію (ст. 152), Германію (ст. 17), Данію (ст. 13), Италію (ст. 65), Пруссію, (ст. 45), Россію (ст. 17), Румынію (ст. 93), Сербію (§ 45), Францію (зак. 25 февр. 1875 г., ст. 3) и др.

Въ другихъ—какъ бы подчеркивается свобода его въ дѣлѣ назначенія и увольненія министровъ. Въ Испаніи король „свободно назначаетъ и удаляетъ министровъ“ (ст. 54, 9), въ Норвегіи—„самъ назначаетъ“ (ст. 12), въ Нидерландахъ—„по своему усмотрѣнію“ (ст. 77), въ Брауншвейгѣ—„по собственному выбору“ (§ 158), въ Аргентинѣ президентъ „собственною властью назначаетъ и увольняетъ министровъ“ (ст. 86, 10), въ Бразиліи „назначеніе и увольненіе министровъ находится въ исключительномъ вѣдѣніи президента“ (ст. 48, 3) и т. д.

Существуютъ государства, въ которыхъ конституціи категорически высказываются противъ контрасигнированія

---

[1]) Ср. Frisch, op. cit., 338.

[2]) Rönne, Staatsrecht der preus. Monarchie, 4 Aufl., Bd. I, S. 432, Bornhak, Preussisches Staatsrecht, Bd. I, S. 467, G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., SS. 249, 441, пр. 9, Perrin, De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres, 242, Эсменъ, Основныя начала госуд. права, т. II, 166 сл., 189 и др.

актовъ, назначающихъ и увольняющихъ министровъ. Въ Ольденбургѣ „великій герцогъ назначаетъ и увольняетъ министровъ только по собственному рѣшенію, причемъ вышеупомянутаго контрасигнированія не требуется“ (ст. 12, § 5). § этотъ составляетъ исключеніе изъ общаго правила, проведеннаго въ ст. 12, § 3, по которому „всѣ правительственныя предписанія великаго герцога нуждаются для своей дѣйствительности въ скрѣпленіи ихъ министромъ“. Конституціи Вальдека (§ 8) и Шаумбургъ-Липпе (ст. 7) повторяютъ эти постановленія почти съ дословной точностью.

Въ Португаліи назначеніе и увольненіе министровъ отнесено къ уравновѣшивающей власти короля, которую онъ осуществляетъ, однако, подъ отвѣтственностью своихъ министровъ (ст. 74, § 5), а конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ идетъ еще дальше и предоставляетъ президенту право назначенія всѣхъ должностныхъ лицъ Штатовъ только „съ согласія и совѣта сената“ (ст. II, разд. II).

III.

Нуждаются ли въ контрасигнированіи акты главы государства, посредствомъ которыхъ онъ созываетъ и роспускаетъ парламентъ, закрываетъ его сессіи и т. д. ?— Вопросъ этотъ является спорнымъ въ наукѣ государственнаго права.

Одни писатели какъ, напр., Пальма [1]), Казанова [2]), А. С. Алексѣевъ [3]) и др. относятъ ихъ къ тѣмъ актамъ главы государства, которые подобно назначенію и увольненію министровъ предоставлены его личному усмотрѣнію и которые исключаютъ всякую возможность опредѣленія ихъ правомъ, ибо глава государства (монархъ) „призванъ выражать волю государства и совершать всѣ тѣ акты, содержаніе которыхъ не предопредѣлено правилами, установленными этой волей“ [4]).—Но уже тотъ фактъ, что консти-

---

[1]) Corso di diritto constituzionale, vol. II, pp. 454 suiv.

[2]) Del diritto constituzionale, vol. II, pp. 38, 344.

[3]) Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, 47—48.

[4]) А. С. Алексѣевъ, назв. соч., стр. 15.

туціи большинства современныхъ государствъ, предоставляя право созыва и роспуска парламента монарху, подвергаютъ его въ то же самое время такимъ ограниченіямъ—въ республикахъ право это, гдѣ оно существуетъ, подвергнуто еще бо́льшимъ ограниченіямъ,—которыя вовсе не позволяютъ говорить о свободной здѣсь дѣятельности монарха, служитъ достаточнымъ основаніемъ въ пользу необходимости установленія отвѣтственнаго лица и за данные акты главы государства.

Другіе, и такихъ большинство—Зейдель [1]), Георгъ Мейеръ [2]), Лабандъ [3]), Штейнбахъ [4]), Орландо [5]), Н. И. Лазаревскій [6]), В. В. Ивановскій [7]) и др., говорятъ объ этомъ правѣ его какъ о государственно-правовомъ полномочіи. Указывая на то, что монархъ далеко не свободенъ въ осуществленіи принадлежащаго ему права созыва и роспуска парламента, что онъ связанъ тѣми ограниченіями, которыя установлены въ этомъ отношеніи въ конституціи, они, однако, обходятъ совершеннымъ молчаніемъ вопросъ о томъ, участвуютъ ли въ этомъ актѣ главы государства еще и другіе отвѣтственные агенты власти, или же онъ выполняется имъ однимъ. И только немногіе ученые—Рённе [8]), Г. Шульце [9]), Эсменъ [10]) и др.—настаиваютъ на необходимости осуществленія этого акта черезъ посредство отвѣтственныхъ министровъ, которые и принимаютъ на себя всѣ могущія возникнуть при этомъ послѣдствія.

Акты созыва и роспуска парламента, посредствомъ которыхъ глава государства вызываетъ къ дѣятельности

---

[1]) Bayerisches Staatsrecht, 2 Aufl., Bd. I, SS. 453—455.

[2]) Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., SS. 324—327.

[3]) Staatsrecht des deutschen Reichs, 4 Aufl., Bd. I, SS. 316—319.

[4]) Die rechtliche Stellung des deut. Kaisers u. s. w., 1903, SS. 61—65.

[5]) Принципы конституціоннаго права, стр. 179 сл.

[6]) Лекціи по рус. госуд. праву, т. I, стр. 366 сл., 381 сл.

[7]) Учебникъ государственнаго права, стр. 233 сл.

[8]) Staatsrecht der preus. Monarchie, 5 Aufl., Bd. I, SS. 338 ff., въ особен. 341.

[9]) Das preus. Staatsrecht, Bd. II, SS. 182 ff., въ особен. 183.

[10]) Основныя начала госуд. права, т. I, стр. 100 сл., т. II, стр. 129.

Въ русской литературѣ К. Ганъ въ своей брошюрѣ „Роспускъ парламентовъ. Очеркъ теоріи и исторіи права роспусковъ“, стр. 87.

факторы законодательства или прекращаетъ ее [1]), являются несомнѣнно актами власти, при осуществленіи которыхъ онъ дѣйствуетъ не какъ частное лицо, а въ качествѣ органа государства. Какъ таковые акты эти нуждаются для своей дѣйствительности въ министерской скрѣпѣ.—Этотъ юридическій доводъ, говорящій за необходимость контрасигнированія ихъ, подкрѣпляется соображеніями политическими. Глава государства, пользуясь принадлежащимъ ему правомъ созыва и въ особенности правомъ роспуска парламента, могъ бы вовсе устранить изъ политической жизни народныхъ представителей, стоило бы ему только не созывать парламента или роспускать его всякій разъ, когда большинство его настроено оппозиціонно, когда оно не сочувствуетъ проводимой имъ политикѣ. Начала личнаго произвола, личнаго усмотрѣнія снова получили бы тогда доступъ въ государственное управленіе. А между тѣмъ право роспуска является однимъ изъ демократическихъ учрежденій, ибо оно представляетъ собою ничто иное, какъ апелляцію къ общественному мнѣнію страны, передачу на его разрѣшеніе тѣхъ спорныхъ вопросовъ, которые раздѣляютъ собою въ данный моментъ факторы государственной власти. Оно предоставляетъ народу въ лицѣ его избирателей послѣднее слово въ возникшемъ конфликтѣ и служитъ, такимъ образомъ, подтвержденіемъ господства общественнаго самоопредѣленія, народной воли. Поэтому осуществленіе его должно быть поставлено въ такія условія, соблюденіе которыхъ гарантировало бы цѣлесообразное его примѣненіе, поэтому къ участію въ актѣ созыва и роспуска парламента должны быть привлечены также и отвѣтственные министры.

Что касается положительнаго законодательства, необходимо отмѣтить, что постановленія его отличаются крайнимъ разнообразіемъ. Такъ, по вопросу о созывѣ парламента въ однихъ государствахъ право это предоставляется монарху

---

[1]) Парламентъ, собравшійся помимо воли его въ тѣхъ государствахъ, гдѣ онъ не управомоченъ на это, юридически не существуетъ; постановленія его не имѣютъ никакой правовой силы точно такъ же, какъ и постановленія того парламента, который продолжаетъ засѣдать послѣ того, какъ полученъ указъ объ его роспускѣ.

съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что народные представители должны созываться ежегодно. Сюда можно отнести Австрію (зак. объ имперскомъ представительствѣ 21 декабря 1867 г., § 10), Болгарію (ст. 127), Венгрію (зак. IV 1848 г., § 1), Германію (ст. 12—13), Грецію (ст. 37), Испанію (ст. 32), Италію (ст. 9), Пруссію (ст. 51 и 76), Россію (ст. 98 и 99), Японію (ст. 7 и 41) и др.

Въ другихъ—какъ-то: въ Бельгіи (ст. 70), Даніи (ст. 19 и 41), Нидерландахъ (ст. 100), Норвегіи (ст. 68), Португаліи (ст. 18), Румыніи (ст. 95), Франціи (зак. 16 іюля 1875 г., ст. 1), Швеціи (уставъ риксдага 22 іюня 1866 г., § 2) и т. д., парламентъ, не созванный главою государства къ опредѣленному сроку, собирается самъ, по собственному праву.

Наконецъ, въ республикахъ—въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ (ст. I, разд. IV и ст. II. разд. III), Мексикѣ (ст. 62 и 85, XII), Бразиліи (ст. 17 и 48, 10), Аргентинѣ (ст. 55 и 86, 12) и др. на очередную сессію парламентъ всегда собирается самъ, на сессію чрезвычайную онъ можетъ быть созванъ президентомъ.

По вопросу о роспускѣ парламента одни государства, предоставляя это право главѣ государства, возлагаютъ на него въ то же самое время обязанность назначить новые выборы и созвать новый парламентъ втеченіе опредѣленнаго, въ законѣ установленнаго срока. Сюда принадлежатъ Бельгія (ст. 71), Болгарія (ст. 136—137), Греція (ст. 37), Нидерланды (ст. 73), Пруссія (ст. 51), Саксонія (§ 116), Сербія (§ 54), Японія (ст. 7 и 45) и др. Въ Греціи (ibid.) и Сербіи (ibid.) указъ о роспускѣ палаты сверхъ того долженъ быть скрѣпленъ подписью министра. Въ Германіи же роспускъ рейхстага (ст. 24 и 25), а во Франціи—палаты депутатовъ (зак. 25 февраля 1875 г., ст. 5) можетъ послѣдовать только съ согласія въ одной союзнаго совѣта, въ другой—сената.

Другія—Венгрія (зак. IV 1848 г., § 5), Данія (ст. 22), Испанія (ст. 32), Италія (ст. 9), Португалія (ст. 74 § 4), Швеція (уставъ риксдага 1866 г., § 5) и т. д., обходя молчаніемъ вопросъ о назначеніи новыхъ выборовъ, устанавливаютъ только крайній срокъ, къ которому долженъ быть созванъ новый парламентъ. Наоборотъ, въ Баваріи (отд. VII, § 23), Баденѣ

(§ 42) и Румыніи (ст. 95) указывается срокъ, втеченіе котораго должны быть произведены новые выборы и ничего не говорится о томъ, когда долженъ послѣдовать самый созывъ парламента.

Въ Австріи (зак. объ имперск. представительствѣ 21 декабря 1867 г., § 19) право роспуска рейхсрата не подлежитъ въ этомъ отношеніи никакимъ ограниченіямъ, а въ Россіи (ст. 105) указъ о роспускѣ думы долженъ въ то же время назначить новые выборы и время созыва новой думы, причемъ срокъ для этого не указанъ.

Право роспуска парламента не принадлежитъ главѣ государства въ большинствѣ республикъ, а изъ монархій—въ Норвегіи.

IV.

Современное государство характеризуется выдѣленіемъ судебной власти изъ сферы администраціи и предоставленіемъ ея осуществленія особымъ независимымъ и самостоятельнымъ учрежденіямъ—судамъ, которые въ своей дѣятельности не знаютъ никакого другого авторитета, кромѣ авторитета закона. Эта независимость и самостоятельность судебной власти относится, впрочемъ, только къ отправленію правосудія, къ постановленію судебныхъ рѣшеній (Rechtssprechung). Что же касается судебнаго управленія (Justizverwaltung), то органамъ администраціи и, главнымъ образомъ, главѣ государства принадлежатъ здѣсь извѣстныя полномочія, дающія имъ возможность того или иного вліянія и въ этой области государственной дѣятельности. Важнѣйшимъ изъ принадлежащихъ главѣ государства правъ является право помилованія, подъ которымъ разумѣется непримѣненіе карательнаго закона къ отдѣльному лицу или цѣлой группѣ лицъ, совершившихъ уголовное правонарушеніе [1]).

---

[1]) Подъ правомъ помилованія мы разумѣемъ помилованіе въ широкомъ смыслѣ слова, не останавливаясь на различныхъ его видахъ, какъ-то: помилованіи въ тѣсномъ смыслѣ слова, аболиціи, амнистіи и т. д. Такое подраздѣленіе не существенно для цѣлей нашего изслѣдованія. О помилованіи и его видахъ см., напр., Garraud, Traité théorique et pratique du droit pénal français, 1888, T. II, pp. 141 suiv., Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 1897, SS. 295 ff., А. Ѳ. Кистяковскій, Элемен-

Нуждается ли актъ помилованія, исходящій отъ главы государства, въ скрѣпѣ его отвѣтственнымъ министромъ, или онъ можетъ быть предоставленъ его личному усмотрѣнію? Вопросъ этотъ имѣетъ свою исторію.

Старая государственно-правовая доктрина трактовала право помилованія какъ чисто личное право монарха, какъ одинъ изъ существенныхъ элементовъ суверенитета, ему принадлежащаго; въ актѣ помилованія она видѣла проявленіе величія духа, свойственнаго монарху, „наиболѣе драгоцѣнный камень въ его коронѣ“. Соотвѣтственно такому характеру его монархъ осуществляетъ это право единолично, безъ участія министровъ, единственно движимый побужденіями справедливости или состраданія, ибо самый актъ „милости“, „помилованія“ представляетъ собою нѣчто мистическое, всецѣло предоставленное его совѣсти, исключающее всякую возможность юридическаго обоснованія.

Правда, уже тогда раздавались энергичные протесты противъ такого взгляда на помилованіе. Такъ Гизо, подчеркивая слабыя стороны его, указывалъ на то, что право помилованія относится къ области высшаго управленія, сосредоточеннаго въ рукахъ короля, и подлежитъ такимъ же ограниченіямъ какъ и всякое другое правительственное право монарха [1]). Однако, мысли, имъ высказанныя и ставшія въ настоящее время господствующимъ мнѣніемъ, долго еще не находили себѣ поддержки со стороны теоретиковъ права. Послѣдніе продолжали настаивать на томъ, что актъ помилованія представляетъ собой чисто личное дѣяніе монарха, не подлежащее никакимъ ограниченіямъ, при осуществленіи котораго онъ руководствуется исключительно своимъ внутреннимъ убѣжденіемъ. „Помилованіе—говоритъ одинъ изъ старыхъ французскихъ писателей Legoux—является свободнымъ, непосредственнымъ и добровольнымъ актомъ суверена.... Право помилованія—абсолютно и не имѣетъ другихъ границъ кромѣ тѣхъ, которыя установлены

тарный учебникъ общаго уголовнаго права. 1891, стр. 677 сл., Н. С. Таганцевъ, Русское уголовное право. Часть общая. 1902, т. 2, стр 1450 сл., П. И. Люблинскій, Право амнистіи, 1907 и др.

[1]) Guizot. De la peine de mort en matière politique, 1822. pp. 164, въ особен. 170—171.

суверенной волей въ интересѣ публичномъ и въ интересѣ третьихъ лицъ“ [1]). „Помилованіе—читаемъ мы въ журналѣ Neues Archiv des Criminalrechts за 1833 годъ—является результатомъ внутренняго настроенія правителя, актомъ его совѣсти, относительно котораго не можетъ быть юридическаго отчета; морально же правитель никогда не бываетъ свободенъ отъ отвѣтственности. Выставить требованіе министерской отвѣтственности за акты помилованія значило бы утверждать, что въ тотъ священный моментъ, когда правитель произнесъ слово *милость*, министръ долженъ отказать въ контрасигнированіи акта помилованія, разъ онъ убѣжденъ, что оно не заслужено. Какое дѣйствіе могло бы оказать все это на здоровое чувство народа?! Да и кто можетъ судить, что помилованіе не заслужено?!... Несчастное недовѣріе, стремящееся связать все, даже самыя нѣжныя отношенія, строго юридическими формами и условіями!“ [2]). Моль признаетъ за королемъ неограниченное право миловать. „Отъ короля—говоритъ онъ—никоимъ образомъ нельзя требовать, чтобы онъ излагалъ основанія, которыми онъ руководствуется при осуществленіи акта помилованія; они предоставлены исключительно его совѣсти и его государственной мудрости.....Помилованіе—чисто личное дѣяніе монарха, и министръ не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности за то или иное осуществленіе этого права“ [3]).

---

[1]) Legoux. Du droit de grâce en France comparé avec les législations étrangères, 1865, pp. 17—18.

[2]) См. Beurtheilung der neuesten criminalistischen Schriften, въ Neues Archiv des Criminalrechts, Bd. XIII, S. 151.

[3]) R. Mohl. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1840, Bd. I, SS. 218—219.—Впрочемъ, въ позднѣйшихъ своихъ трудахъ Моль измѣнилъ этотъ взглядъ на помилованіе. Такъ, желая предупредить возможность появленія такихъ актовъ помилованія, при изданіи которыхъ монархъ руководствуется сознательно дурными мотивами, онъ выставляетъ въ Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. II, S. 687 требованіе контрасигнированія ихъ министромъ какъ необходимое условіе ихъ юридической силы. Контрасигнируя эти акты, министръ принимаетъ на себя отвѣтственность за ихъ содержаніе.

Къ сторонникамъ взгляда на помилованіе какъ на чисто личное дѣяніе монарха необходимо отнести также Lueder'a, Das Souveränetäts-

Взглядъ этотъ оставленъ теперь наукой. Давно уже прошли тѣ времена, когда король самъ творилъ судъ и расправу и произносилъ оправдательный или обвинительный приговоръ послѣ личнаго ознакомленія съ фактической стороной дѣла. При такомъ положеніи вещей, когда отсутствовали законченныя формы процесса, когда право не было еще кодифицировано и хранилось въ сознаніи старѣйшихъ людей, когда, наконецъ, самъ король принадлежалъ къ числу послѣднихъ, его свободному усмотрѣнію въ области отправленія правосудія могло быть предоставлено и было предоставлено значительное мѣсто.

Не то мы наблюдаемъ въ государствѣ современномъ. Судебныя функціи выдѣлены изъ компетенціи монарха и переданы особымъ учрежденіямъ—судамъ; сохранившееся же у главы государства право помилованія осуществляется имъ въ значительно измѣнившихся условіяхъ: онъ издаетъ акты помилованія, руководствуясь, главнымъ образомъ, докладами министра. Самъ онъ не обладаетъ обыкновенно достаточными спеціальными знаніями, а также досугомъ, необходимымъ для изученія фактическихъ отношеній, чтобы выработать свое собственное сужденіе.

Съ другой стороны, современные ученые отказались отъ мысли видѣть существенное призваніе монарха въ проявленіи кротости и состраданія въ противоположность леденящей строгости законовъ, въ осуществленіи имъ Божественнаго милосердія на землѣ [1]). Воззрѣнію этому, приводящему въ своемъ послѣдовательномъ развитіи къ ученію о монархѣ какъ земномъ представителѣ Божества, нѣтъ мѣста въ государствѣ настоящаго. Монархъ съ точки зрѣнія права органъ государства, занимающій въ немъ, правда, своеобразное, ему одному свойственное положеніе,—органъ, призванный осуществлять волю государства, направленную на достиженіе опредѣленныхъ цѣлей. Всѣ его акты, поскольку въ нихъ проявляется государственная воля, поскольку онъ служитъ ея выразителемъ, считаются правительственными

Recht der Begnadigung, 1860, SS. 77, 98 ff., Arnold'a, Ueber Umfang und Anwendung des Begnadigungsrechts. 1860, S. 7 и др.

[1]) Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, II, 651 ff.

и нуждаются для своей дѣйствительности въ опредѣленныхъ формахъ, въ содѣйствіи другихъ государственныхъ органовъ.

Право помилованія, субъектомъ котораго является государство, осуществляющее его при посредствѣ органа власти—главы государства [1]), не составляетъ исключенія. Какъ бы мы ни опредѣляли его юридическую природу съ точки зрѣнія матеріальной, будетъ-ли это актъ законодательства, такъ называемый lex specialis [2]), или актъ судебнаго рѣшенія, переданный изъ рукъ судьи въ руки главы государства [3]), или, наконецъ, отказъ государства отъ принадлежащаго ему права наказывать преступныя дѣянія [4]), съ формальной точки зрѣнія помилованіе представляетъ собою правительственный актъ, точнѣе—актъ судебнаго управленія, и какъ таковой нуждается для своей дѣйствительности въ скрѣпѣ его отвѣтственнымъ министромъ. И министръ, контрасигнируя его, изъявляя на него свое согласіе принимаетъ на себя такую же точно отвѣтственность, какъ и за всякій другой правительственный актъ главы государства.

Впрочемъ, нѣкоторые писатели предоставляютъ и въ настоящее время право помилованія, его осуществленіе одному монарху, внѣ участія въ немъ другихъ отвѣтственныхъ органовъ власти. Такъ Казанова относитъ его къ

---

[1]) „Le droit de grâce, замѣчаетъ Kerchove de Denterghem, étant un droit de la souveraineté, le peuple peut unir ce droit à l'un des pouvoirs constitués". См. его De la responsabilité des ministres, 1867, pp. 115—116.—„Der Gnadenact ist eine Aeusserung eines jus eminens des Staates" говоритъ Laband; см. его Staatsrecht des deutschen Reichs, 1 Aufl, Bd. III, S. 186.

[2]) Heinze, Wegfall der Strafe, въ Holtzendorff's Handbuch des deutschen Strafrechts, 1871, Bd. I, S. 633, Hälschner, Das gemeine deutsche Strafrecht. 1881, Bd. I, S. 730.

[3]) Dahlmann, Die Politik, 2 Aufl., S. 98, Lueder, Das Souveränetäts-Recht der Begnadigung, S. 99, Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, 1 Aufl., Bd. I, S. 540.

[4]) Binding, Handbuch des Strafrechts, 1885, Bd. I, S. 863, Elsas, Ueber das Begnadigungsrecht, 1888, SS. 9 ff., 37 ff., Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts, 1897, SS. 295—296, Wachenfeld, Strafrecht, въ Holtzendorff—Kohler's Encyklopädie u. s. w., Bd. 2, S. 291, Steinbach, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers u. s. w., 1903, S. 48, И. Я. Фойницкій, Ученіе о наказаніи, 1889, стр. 125.

конституціонной прерогативѣ, присущей коронѣ и осуществляемой единолично королемъ. Контрасигнированіе актовъ помилованія министрами означаетъ собою ни что иное какъ удостовѣреніе подлинности королевской воли: министры не отвѣчаютъ за ихъ содержаніе [1]). Лоренцъ Штейнъ, расчленяя дѣятельность монарха на чисто личную, индивидуальную и правительственную и опредѣляя первую какъ такую дѣятельность, посредствомъ которой монархъ не можетъ прійти въ столкновеніе съ конституціей и законами государства, передаетъ ее совершенно самостоятельному, безконтрольному завѣдованію монарха. Право помилованія падаетъ, по его мнѣнію, въ эту область дѣятельности монарха и осуществляется имъ внѣ всякаго содѣйствія другихъ отвѣтственныхъ органовъ [2]).

Мы же не одинъ разъ имѣли случай указать на то, что такое обособленіе извѣстной группы правительственныхъ актовъ и предоставленіе ихъ личному усмотрѣнію монарха противорѣчитъ идеѣ конституціонализма, таитъ въ себѣ элементы абсолютнаго режима. Осуществляя право помилованія по отношенію къ тѣмъ лицамъ, которыя совершили дѣянія, возмущающія общественную совѣсть, глава государства можетъ прійти съ ней въ столкновеніе, можетъ рѣзко и глубоко разойтись съ народнымъ правосознаніемъ, съ народной волей, требующей возмездія, требующей того, чтобы данныя дѣянія были наказуемы. Но этого мало. Онъ можетъ разойтись также и съ существующимъ правопорядкомъ, нарушить законъ, ибо право помилованія, вопреки утвержденію старыхъ писателей [3]), осуществляется главой государства въ ограничительныхъ условіяхъ. Такъ, по отношенію къ нѣкоторымъ лицамъ, а именно по отношенію къ министрамъ, осужденнымъ по обвиненію одной изъ палатъ

---

[1]) Casanova, Del diritto constituzionale, 3 ediz., vol. II, pp. 38—39, 344; ср. также Palma, Corso di diritto constituzionale, vol. II, pp. 454 suiv.

[2]) L. Stein, Verwaltungslehre, 1 Aufl., Bd. I, SS. 88—89.—Впрочемъ, во второмъ изданіи своего труда L. Stein, какъ мы уже упоминали выше, разграничиваетъ эти двѣ области королевской дѣятельности только принципіально, не перечисляя объектовъ, къ нимъ относящихся. См. 2 Aufl., SS. 139—140.

[3]) Legoux, Lueder, Arnold и др.

или обѣихъ (случаи министерской отвѣтственности), онъ не можетъ примѣнить права помилованія иначе какъ съ согласія палатъ или по ихъ ходатайству [1]).—Нѣкоторыя конституціи вовсе лишаютъ главу государства права устранять самое уголовное преслѣдованіе противъ лицъ, совершившихъ правонарушенія или же прекращать уже начатое (abolitio), относя это право къ компетенціи законодательной власти [2]). То же самое можно сказать и относительно амнистіи, иначе—всепрощенія, подъ которымъ разумѣется право помилованія не отдѣльнаго лица, а цѣлой группы лицъ, виновныхъ въ совершеніи однородныхъ правонарушеній, большею частью политическаго характера [3]).

Эти ограниченія права помилованія, проведенныя въ положительномъ законодательствѣ, въ достаточной степени, думается намъ, обосновываютъ необходимость отвѣтственнаго лица и за данные акты главы государства. Но эта же необходимость выступаетъ не менѣе ярко и изъ разсмотрѣнія общихъ соображеній въ пользу предоставленія этого права главѣ государства.

Въ самомъ дѣлѣ, вмѣшательство административной власти въ лицѣ главы государства въ нормальное отправленіе правосудія должно быть исключеніемъ въ виду чрезвычайно важныхъ соціальныхъ послѣдствій этого акта. Оно можетъ быть вызвано только наличностью особыхъ обсто-

---

[1]) См., напр., конституціи Бельгіи, ст. 91, Болгаріи, ст. 159, Бадена, § 67 a, Даніи, ст. 26, Португаліи, ст. 74, § 7, Пруссіи, ст. 49, Румыніи, ст. 93, Саксоніи, § 150 и др.

[2]) См., напр., конституціи Баваріи, отд. VIII, § 1, Норвегіи, ст. 20, Пруссіи, ст. 49, Румыніи, ст. 93 и др.—Аболиція не допускается также въ Бельгіи, ср. Orban, Le droit constitutionnel de la Belgique, 1908, T. II, p. 268, въ Германіи, ср. Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, 1901, Bd. III, S. 489, Steinbach, Die rechtliche Stellung des deut. Kaisers, 1903, S. 50, и въ нѣкоторыхъ другихъ государствахъ, хотя конституціи ихъ обходятъ этотъ вопросъ молчаніемъ.

[3]) См., напр., конституціи Болгаріи, ст. 15, Нидерландовъ, ст. 68, Франціи, зак. 25 февр. 1875 г., ст. 3, Швейцаріи, ст. 85, 7 и др.—Интересно отмѣтить, что въ Швейцаріи не только амнистія, но и помилованіе въ узкомъ смыслѣ слова осуществляется законодательной властью. Ср. Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, 1887, Bd. III, SS. 77 ff., а также П. И. Люблинскій, Право амнистіи, стр. 69 сл.

ятельствъ, коренящихся отчасти въ области правопорядка, отчасти въ принципахъ цѣлесообразности.

Современные законы содержатъ въ себѣ общія нормы, далеко не охватывающія всѣхъ тѣхъ явленій, регулировать которыя они предназначены. Дѣйствительная жизнь выдвигаетъ такое безконечное разнообразіе отношеній, во многомъ отличающихся отъ средняго типа, который только законодатель и можетъ имѣть въ виду, и притомъ въ такой индивидуальной обстановкѣ, что примѣненіе къ нимъ дѣйствующаго права нарушило бы принципы справедливости, могло бы оказаться въ извѣстномъ смыслѣ безправіемъ (summum jus—summa injuria). Судья не долженъ въ своей дѣятельности выходить за предѣлы права. Его призваніе заключается въ примѣненіи нормъ права, въ подведеніи подъ нихъ отдѣльныхъ случаевъ, причемъ онъ не можетъ измѣнять содержанія этихъ нормъ, отклонятья отъ него, если бы даже примѣненіе этого содержанія къ данному случаю казалось ему несправедливымъ или нецѣлесообразнымъ. Правда, въ области уголовнаго правосудія принципы справедливости играютъ гораздо болѣе значительную роль, чѣмъ при рѣшеніи гражданскихъ дѣлъ, здѣсь судьѣ предоставлена бо́льшая сфера свободнаго усмотрѣнія, которая, однако, не простирается такъ далеко, чтобы онъ могъ, выражаясь словами Гегеля, „свершившееся сдѣлать небывшимъ—das Geschehene ungeschehen zu machen“ и оставить вовсе безъ правовыхъ послѣдствій нарушенія существующаго правопорядка. Помимо того, что при такомъ отправленіи правосудія вмѣсто права воцарился бы произволъ судьи, были бы также уничтожены ясныя границы между оправдательнымъ приговоромъ и помилованіемъ, если бы была дана возможность въ каждомъ оправдательномъ приговорѣ подозрѣвать актъ милости судьи. Едва ли можно признать такое положеніе вещей желательнымъ съ точки зрѣнія укрѣпленія началъ правосознанія въ народѣ.

Уничтоженіе противорѣчій между формальнымъ правомъ и идеей справедливости принадлежитъ въ современномъ государствѣ главѣ его. Было бы, конечно, цѣлесообразнѣе измѣнить устарѣвшіе законы, не отвѣчающіе больше потребностямъ настоящаго. Но, во-первыхъ, совершенное за-

конодательство представляетъ собою далекій и недостижимый идеалъ, а. во-вторыхъ, законодательный аппаратъ не можетъ быть приводимъ въ движеніе по каждому индивидуальному случаю, да и измѣненный законъ не имѣетъ никакого вліянія на уже рѣшенныя дѣла. Вотъ почему право помилованія, находящееся въ рукахъ монарха, никогда не потеряетъ своего raison d'être и, примѣняемое съ тактомъ, смягчающее репрессію въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ общественное сознаніе находитъ ее излишне суровой, можетъ сыграть большую роль въ процессѣ правового развитія народа.

Нѣкоторые писатели въ этомъ устраненіи несправедливостей закона видятъ единственное назначеніе права помилованія [1]). Взглядъ этотъ страдаетъ нѣкоторой односторонностью и игнорируетъ сущность помилованія. Уже одно различіе понятій милости и справедливости указываетъ на то, что актъ помилованія можетъ служить не только цѣлямъ справедливости.

Жизнь государства опредѣляется какъ нормами права, такъ и принципами пользы, цѣлесообразности. Отсюда возможность коллизій, въ которыхъ на одной сторонѣ будетъ формальное право, на другой—интересы общества, государства. Въ такихъ случаяхъ, когда общественное или государственное благополучіе выигрываетъ отъ того, что тѣ или иныя правонарушенія остаются безнаказанными, приходится жертвовать правомъ, ибо послѣднее не представляетъ собою самоцѣли, а служитъ лишь формой и средствомъ для достиженія опредѣленныхъ цѣлей [2]). Такъ, начало полезности требуетъ, чтобы время отъ времени былъ открываемъ предохранительный клапанъ права (Sicherheitsventil des Rechts)—выраженіе, которымъ Іерингъ характеризуетъ амнистію [3]),—

---

[1]) См., напр., Kulemann. Gnade, въ Zukunft, V Jahrg., SS. 283—284, который въ помилованіи видитъ только „den Schutz des Rechtes gegen die Mängel des Gesetzes" и говоритъ, что оно должно быть лишь „die Hilfe gegen die Unvollkommenheit des Gesetzes; sie soll sich nicht über das Gesetz stellen, sondern es ergänzen.

[2]) Ср. Heinze. Wegfall der Strafe, въ Holtzendorff's Handbuch des deut. Strafrechts, Bd. I, S. 632.

[3]) См. у Таганцева, Лекціи, 1902, т. 2, стр. 1456.

чтобы цѣлыя категоріи правонарушеній оставались безнаказанными подъ вліяніемъ ли измѣнившейся соціальной ихъ оцѣнки, или же въ силу того, что миновалъ кризисъ, ихъ породившій [1]). Само собой разумѣется, что и примѣненіе права помилованія въ интересахъ цѣлесообразности должно быть поставлено въ условія, устраняющія возможность злоупотребленія имъ; въ противномъ случаѣ открывалось бы широкое поле произвола.

Изъ сказаннаго слѣдуетъ, что какъ юридическія, такъ и политическія соображенія указываютъ на необходимость контрасигнированія акта помилованія министромъ, принимающимъ на себя отвѣтственность за его содержаніе. Предоставленіе его свободному усмотрѣнію, пожалуй, даже минутному настроенію главы государства вовсе не согласуется съ принципами конституціонализма, ибо тогда воля главы государства могла бы восторжествовать надъ закономъ, его интересы—надъ благомъ государства [2]).

Положительное законодательство, вообще говоря, не высказывается опредѣленно по вопросу о томъ, нуждаются ли акты помилованія, исходящіе отъ главы государства въ контрасигнированіи ихъ отвѣтственнымъ министромъ, или нѣтъ. Только конституція Венгріи (зак. III 1847/48, § 7) ясно указываетъ на его необходимость, говоря, что осуществленіе права помилованія, принадлежащаго королю, обусловлено контрасигнированіемъ этого акта отвѣтственнымъ венгерскимъ министромъ. Сюда же можно отнести и кон-

---

[1]) О правно-политическомъ обоснованіи амнистіи см. изслѣдованіе П. И. Люблинскаго, Право амнистіи, 1907, часть 2.

[2]) Большинство писателей высказывается за необходимость контрасигнированія актовъ помилованія. См., напр., Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres, pp. 115—117, Seuffert, Begnadigung, въ Stengel's Wörterbuch des deut. Verwaltungsrechts, Bd. I, SS. 152—153, Kulemann, Gnade, въ Zukunft, V Jahrg., SS. 277, 284, Ortloff, Das Begnadigungsrecht im konstitutionellen Rechtsstaate, въ Archiv für Strafrecht, 45 Jahrg., SS. 94, 103—104, Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen u. s. w., SS. 346 ff., Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, 4 Aufl, Bd. III, S. 489, G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., S. 249 и пр. 25, Anschütz, Deutsches Staatsrecht, въ Holtzendorff—Kohler's Encyklopädie u. s. w., Bd. II, S. 569, Эсменъ, Основныя начала государственнаго права, т. 2, стр. 103, Орландо, Принципы конституціоннаго права, стр. 191 и др.

ституцію Португаліи (ст. 74, § 7), которая, трактуя объ этомъ правѣ короля въ отдѣлѣ „объ уравновѣшивающей власти“, постановляетъ, однако, что „король осуществляетъ свою уравновѣшивающую власть подъ отвѣтственностью своихъ министровъ“.

Конституціи Швеціи (ст. 25) и Норвегіи (ст. 20) требуютъ, чтобы акты помилованія издавались главою государства послѣ обсужденія ихъ въ государственномъ совѣтѣ, тогда какъ конституціи Аргентины (ст. 86, 6) и Нидерландовъ (ст. 68) постановляютъ, что для изданія этихъ актовъ необходимо представленіе или выслушаніе мнѣнія компетентнаго суда.

Большинство же конституцій упоминаетъ объ этомъ правѣ главы государства среди другихъ его полномочій, не дѣлая при этомъ особыхъ замѣчаній. Таковы конституціи Бельгіи (ст. 73), Болгаріи (ст. 15), Бразиліи (ст. 48, 6), Даніи (ст. 26), Испаніи (ст. 54, 3), Италіи (ст. 8), Мексики (ст. 85, XV), Пруссіи (ст. 49), Россіи (осн. зак., ст. 23), Румыніи (ст. 93), Сербіи (§§ 50 и 51), Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ (ст. II, разд. II), Франціи (зак. 25 февр. 1875 г., ст. 3), Японіи (ст. 16) и др.

Конституціи нѣкоторыхъ государствъ, какъ-то: Австріи (зак. о суд. власти 21 дек. 1867 г., ст. 13), [1]) Баваріи (отд. VIII, § 4), Саксоніи (ст. 52) и др., говорятъ объ этомъ правѣ монарха въ отдѣлѣ о „судебной власти“, о „правосудіи“. Само собой разумѣется, что актъ этотъ не теряетъ отъ этого своего правительственнаго характера.

Наконецъ, конституція Греціи (ст. 39) возлагаетъ отвѣтственность на министровъ только за акты объ амнистіи, какъ бы предоставляя изданіе актовъ помилованія свободному усмотрѣнію короля.

V.

Какъ далеко простирается необходимость контрасигнированія актовъ главы государства въ военныхъ дѣлахъ? Всѣ ли они должны быть скрѣплены отвѣтственнымъ министромъ,

---

[1]) См. также докладъ конституціонной коммиссіи и дебаты въ палатѣ депутатовъ по поводу ст. 13 въ Neue Gesetzgebung Oesterreichs, Bd. I. S. 427.

или же здѣсь существуютъ какія-либо изъятія изъ этого общаго принципа конституціоннаго права? Вопросъ этотъ занимаетъ своеобразное положеніе въ ученіи о контрасигнированіи.

Войско представляетъ собою физическую силу, въ которой нуждается современное государство для выполненія своихъ задачъ какъ внутри, такъ и во-внѣ [1]). Оно подобно судамъ, различнымъ установленіямъ внутренняго управленія и т. д. принадлежитъ къ государственнымъ учрежденіямъ, и въ отношеніи его управленія дѣйствуютъ тѣ же самыя нормы конституціоннаго права, что и въ другихъ отрасляхъ государственной дѣятельности. Поэтому всѣ распоряженія главы государства, направленныя на тѣ или иные предметы военнаго управленія, нуждаются для своей дѣйствительности въ контрасигнированіи ихъ отвѣтственнымъ министромъ. Если бы даже въ положительномъ законодательствѣ отсутствовали на этотъ счетъ спеціальныя постановленія, необходимость его слѣдуетъ сама собой, ибо военное управленіе не представляетъ собою какого-либо исключенія, и акты главы государства, изданные въ этой области, являются слѣдствіемъ его правительственной власти (Regierungsgewalt).

Но войско представляетъ собою вмѣстѣ съ тѣмъ своеобразный „самостоятельный организмъ; боевыя задачи дѣлаютъ его таковымъ и вызываютъ особую, рѣзко отличающуюся отъ общегосударственной жизнь, хотя, разумѣется, воинскій правопорядокъ не можетъ исключать общій, такъ какъ внѣ государства войско существовать не можетъ“ [2]). Къ существеннымъ особенностямъ этого государственнаго учрежденія необходимо отнести акты военнаго командованія, объединенные въ одномъ высшемъ начальствованіи надъ войскомъ, причемъ какъ тѣ, такъ и другое осуществляются

---

[1]) „Необходимость существованія арміи, говоритъ Н. И. Фалѣевъ, аксіома современной междугосударственной жизни“. См. его Цѣли воинскаго наказанія, 1902, стр. 40.—О необходимости существованія арміи какъ „гарантіи осуществимости для государства его цѣлей“ см. соч. А. Грекова, Правовое положеніе арміи въ государствѣ, 1908, стр. 34 сл.

[2]) Фалѣевъ, назв. соч., 44.

въ иныхъ условіяхъ, чѣмъ акты военнаго управленія, что̀ объясняется самимъ свойствомъ, природой этихъ актовъ.

Военный успѣхъ въ значительной степени основывается на единствѣ воли и свободѣ рѣшенія со стороны начальствующаго и на безусловномъ, хотя и не слѣпомъ повиновеніи со стороны подчиненныхъ. Отсюда прямое требованіе такой организаціи войска, которая была бы проникнута par excellence идеей единой воли [1]), отсюда рядъ своеобразныхъ отношеній между начальствующими и подчиненными, обнимаемый понятіемъ военной дисциплины, отличающейся отъ общей служебной дисциплины, отсюда же, наконецъ, и тѣ особенности актовъ военнаго командованія, которыя заставляютъ выдѣлить ихъ въ особую категорію и противопоставить актамъ военнаго управленія [2]). И практика государственной жизни, а вмѣстѣ съ тѣмъ и регулирующее ее право, считаясь съ этими особенностями, ставятъ высшее начальствованіе надъ войскомъ, по крайней мѣрѣ, въ томъ, что касается командованія въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. непосредственнаго распоряженія войскомъ, въ особое положеніе, надѣляютъ лицо командующее извѣстной самостоятельностью, свободой рѣшенія—столь необходимыми въ военномъ дѣлѣ.

Высшее начальствованіе надъ войскомъ обыкновенно сосредоточивается въ рукахъ главы государства. Такое положеніе вещей мы находимъ не только въ государствахъ монархическихъ, гдѣ согласно традиціи монархъ какъ бы предназначается къ военному дѣлу, является военнымъ вождемъ; мы находимъ его и въ государствахъ республиканскихъ, хотя въ то-же время необходимо отмѣтить въ нихъ и противоположное теченіе, направленное къ тому, чтобы лишить президента права лично командовать войскомъ. Такъ

---

[1]) „Идея единой воли войска составляетъ, говоритъ проф. Кузьминъ-Караваевъ, основное условіе военнаго быта, рѣзко отличающее его отъ быта обще-гражданскаго“. См. его Характеристику общей части уложенія и воинскаго устава о наказаніяхъ, 1890, стр. 12—13, а также Военно-уголовное право, 1895, т. I, стр. 12—15.

[2]) Объ актахъ военнаго командованія см. Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1890, Bd. I, SS. 144 ff. Анализъ понятія „военный приказъ“ см. у проф. Кузьмина-Караваева, Военно-уголовное право, т. I, стр. 60—63.

французская конституція 1848 г. въ ст. 50 постановляетъ: „онъ, т. е. президентъ республики распоряжается вооруженной силой, но безъ права личнаго командованія ею". Аналогичное постановленіе содержитъ въ себѣ и ст. 144 французской конституціи 5 фруктидора III года республики, воспрещающая „директоріи какъ всей коллективно, такъ и отдѣльнымъ ея членамъ лично командовать вооруженной силой въ періодъ исполненія ими своихъ обязанностей, а также втеченіе двухъ лѣтъ послѣ истеченія срока ихъ полномочій".

Изданіе тѣхъ или иныхъ актовъ главою государства въ качествѣ военачальника (Kommandogewalt) должно быть предоставлено его свободному рѣшенію, военные приказы, въ которыхъ проявляется высшее начальствованіе имъ надъ войскомъ, должны обладать юридической силой и безъ контрасигнированія ихъ отвѣтственнымъ министромъ. Настаивать на министерскомъ содѣйствіи и въ этой области дѣятельности главы государства, требовать, чтобы каждый приказъ его былъ скрѣпленъ лицомъ, принимающимъ на себя отвѣтственность за его содержаніе, значило бы совершенно игнорировать природу этихъ актовъ и существо дѣла, значило бы вносить элементы раздумья, нерѣшительности въ то время, когда приходится дѣйствовать, когда быстрота дѣйствія, обусловленная такой же быстротой рѣшенія, опредѣляетъ собою часто весь исходъ дѣла.

Но какъ примирить тогда эту свободу главы государства отъ содѣйствія другихъ агентовъ власти съ тѣмъ требованіемъ конституціоннаго права, въ силу котораго всѣ тѣ его акты, при изданіи которыхъ онъ дѣйствуетъ въ качествѣ органа государства—а несомнѣнно онъ является таковымъ, начальствуя надъ войскомъ,—нуждаются въ скрѣпѣ ихъ отвѣтственнымъ лицомъ? Какъ согласовать ее съ тѣмъ, что вся его правительственная дѣятельность должна покрываться отвѣтственностью другихъ должностныхъ лицъ государства?—Нѣкоторые писатели какъ-то: Пальма, Казанова, А. С. Алексѣевъ и др. разрѣшаютъ эти вопросы въ томъ направленіи, что, выдвигая ученіе объ особой королевской власти, предоставленной исключительно монарху, при осуществленіи которой онъ не связанъ содѣйствіемъ другихъ

органовъ, относятъ главнокомандованіе войскомъ именно къ этой области его дѣятельности. На предшествующихъ страницахъ мы неоднократно указывали уже на непріемлемость этого ученія, на противорѣчіе его принципамъ конституціонализма.

Конституціонное право прокладываетъ иные выходы изъ этого затрудненія. Руководящая роль и въ этомъ отношеніи, какъ и во многихъ другихъ въ процессѣ выработки и укрѣпленія конституціонныхъ принциповъ, принадлежитъ Англіи. Ея король уже давно отказался отъ непосредственнаго начальствованія надъ вооруженными силами страны. Продолжая оставаться номинально ихъ главою, „ни одинъ англійскій король изъ царствовавшихъ послѣ Георга II не командовалъ лично войсками въ военное время. Противоположное поведеніе не отвѣчало бы современнымъ парламентскимъ обычаямъ“ [1]). Въ настоящее время съ учрежденіемъ, точнѣе—преобразованіемъ послѣ англо-бурской войны комитета національной обороны (Committee of National Defence), состоящаго какъ изъ лицъ, принадлежащихъ къ кабинету, такъ и изъ профессіональныхъ военныхъ и находящагося подъ предсѣдательствомъ премьера, не только все военное управленіе, но и командованіе арміей поставлено подъ контроль парламента [2]). Это дало основаніе С. А. Котляревскому высказать мысль, что „англійское конституціонное право отказывается выдѣлить акты распоряженія военными силами изъ общей сферы управленія, гдѣ дѣйствуетъ политическая отвѣтственность министровъ“ [3]).

То же стремленіе расширить отвѣтственность министровъ и на акты военнаго командованія короля мы находимъ въ шведской конституціи 1809 года. Ст. 14 ея постановляетъ, что „король стоитъ во главѣ военныхъ сухопутныхъ и морскихъ силъ королевства“, а ст. 15 ближе опредѣляетъ положеніе короля какъ военачальника. „Дѣла по

---

[1]) Todd, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, vol. I, p. 135.

[2]) Подробности организаціи арміи въ Англіи, ея управленія и т. д. см. у Hatschek'a, Englisches Staatsrecht, 1906, Bd. II, SS. 233 ff., въ особенности 241—243, 280—283.

[3]) С. А. Котляревскій, Правовое государство и внѣшняя политика, 1909, стр. 196.

командованію военными силами—говоритъ она—т. е. тѣ, которыми руководитъ непосредственно король какъ глава сухопутныхъ и морскихъ военныхъ силъ разрѣшаются королемъ, если онъ самъ управляетъ, въ присутствіи начальника того военнаго департамента, къ вѣдомству котораго дѣла эти относятся. Этотъ послѣдній подъ своей отвѣтственностью обязанъ высказать свое мнѣніе о мѣрахъ, рѣшенныхъ королемъ, когда эти дѣла обсуждаются и, если онъ не согласенъ съ рѣшеніемъ короля, занести свои возраженія и мнѣніе въ протоколъ, подлинность котораго король удостовѣряетъ приложеніемъ своей подписи. Если названный начальникъ департамента считаетъ эти мѣры опасными или не отвѣчающими истинному положенію и объему средствъ исполненія, онъ долженъ кромѣ того постараться убѣдить короля въ необходимости созыва военнаго совѣта изъ двухъ или нѣсколькихъ высшихъ военныхъ чиновъ. Но за королемъ сохраняется право принять любое рѣшеніе относительно этого мнѣнія, а также, если онъ ему послѣдуетъ, и относительно соображеній созваннаго имъ военнаго совѣта, которыя должны однако быть занесены въ протоколъ".

Въ другихъ государствахъ еще и по настоящее время король продолжаетъ лично командовать военными силами, по крайней мѣрѣ, на основаніи текста ихъ конституціи. И тѣ его акты, въ которыхъ проявляется принадлежащая ему военная власть (Kommandogewalt), должны быть свободны отъ содѣйствія при изданіи ихъ отвѣтственныхъ министровъ. Сюда вполнѣ примѣнимо замѣчаніе нѣмецкаго ученаго Геккера: „военные приказы (Armeebefehle) и военныя распоряженія (Armeeverordnungen), говоритъ онъ, представляютъ собою велѣнія высшей власти внутри организма военнаго управленія въ широкомъ смыслѣ слова и отличаются другъ отъ друга тѣмъ, что служатъ проявленіемъ различныхъ властей и что соотвѣтственно этому одни изъ нихъ нуждаются для своей дѣйствительности въ скрѣпѣ ихъ отвѣтственнымъ министромъ, другіе—нѣтъ" [1]. Хотя

[1]) Hecker. Armeebefehl und Armeeverordnung, въ Stengel's Wörterbuch des deut. Verwaltungsrechts, Bd. I, S. 63. —„Die Vorschrift, говоритъ Laband, dass Regierungsakte des Monarchen der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers bedürfen, findet zwar auf Armeeverordnungen,

въ то-же время необходимо отмѣтить, что практически разграничить точно одни акты отъ другихъ чрезвычайно трудно, почти не возможно [1]).

Обращаясь къ положительному праву, мы должны указать, что постановленія отдѣльныхъ конституцій не отличаются достаточной ясностью и въ большинствѣ случаевъ не содержатъ какихъ-либо особыхъ въ этомъ смыслѣ предписаній. Обыкновенно онѣ указываютъ на то, что высшее командованіе арміей принадлежитъ главѣ государства, не упоминая при этомъ о тѣхъ формахъ, въ которыхъ оно осуществляется. И лишь въ видѣ исключенія дѣйствующее законодательство отдѣльныхъ государствъ подробнѣе останавливается на этомъ интересующемъ насъ вопросѣ конституціоннаго права. Такъ въ Пруссіи неясности и спорные пункты этого вопроса пытается разрѣшить указъ 18 января 1861 года. Дѣйствовавшая до времени его изданія практика не отличалась особой послѣдовательностью, ибо ст. 46 прус-

dagegen nicht auf Armeebefehle Anwendung". См. его Staatsrecht des deut. Reichs, 4 Aufl., Bd. IV, S. 33; ср. также Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4 Aufl., Bd. I, S. 418, H. Schulze. Das Preussische Staatsrecht, Bd. I, S. 161. Bd. II, S. 268., Bornhak. Preussisches Staatsrecht, Bd. I, S. 435, G. Meyer. Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., S. 249, Anschütz въ Holtzendorff—Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. II, SS. 569, 623, Mohl. Die Verantwortlichkeit der Minister, SS. 166—170, Michel. Der Umfang des Frfordnernisses ministerieller Gegenzeichnung, SS. 37 ff., Frisch. Die Verantwortlichkeit der Monarchen u. s. w. SS. 356 ff. и др.

[1]) Ср. С. А. Котляревскій, назв. соч., стр. 197.—Впрочемъ, нѣкоторые писатели пытаются точно формулировать военные акты монарха, не нуждающіеся въ контрасигнированіи. Такъ Georg Meyer причисляетъ къ нимъ только тѣ распоряженія, которыя имѣютъ своимъ предметомъ непосредственное военное дѣйствіе. См. его Lehrbuch des deut. Verwaltungsrechts, Bd. II, S. 35. Сюда же можно отнести и Bornhak'a, см. его Preussisches Staatsrecht, Bd. III, S. 39.—Seydel исключаетъ необходимость министерскаго содѣйствія при тѣхъ приказахъ короля, которые направлены на военное примѣненіе войска—„welche sich auf die militärische Verwendung der Truppen beziehen". См. его Bayerisches Staatsrecht, 2 Aufl., Bd. I, S. 512, пр. 3.—Brockhaus отрицаетъ возможность провести матеріальную границу между актами монарха, изданными имъ въ качествѣ высшаго военачальника и его распоряженіями какъ носителя государственной власти. Въ формальномъ же отношеніи они разнятся другъ отъ друга: Verordnungen sind Befehle mit Contrasignatur, Befehle sind Verordnungen ohne Contrasignatur". См. его Das deutsche Heer und die Contingente der Einzelstaaten, 1888, S. 82.

ской конституціи, постановляющая только, что „королю принадлежитъ высшее начальствованіе надъ арміей", не могла дать ей надлежащихъ указаній. Указъ 18 января 1861 года проводитъ границу между приказами короля какъ командующаго арміей и его распоряженіями въ области военнаго управленія, выставляя требованіе контрасигнированія только послѣднихъ. Приказы же, изданные имъ въ качествѣ военачальника—указъ подробно ихъ перечисляетъ,—не нуждаются въ скрѣпѣ ихъ отвѣтственнымъ министромъ, ибо въ противномъ случаѣ происходитъ нежелательное замедленіе въ ихъ исполненіи, возможны замѣшательства, отсутствуетъ увѣренность у лица, ихъ отдающаго, въ томъ, что они будутъ выполнены [1]).

Тѣ-же принципы перешли и въ имперское законодательство, хотя конституція 1871 года не формулируетъ ихъ ясно и категорически. Ст. 17 ея требуетъ контрасигнированія имперскимъ канцлеромъ всѣхъ распоряженій и приказовъ императора, а ст. 53 и 63 вручаютъ императору командованіе всѣми вооруженными морскими и сухопутными силами имперіи, не дѣлая при этомъ никакихъ оговорокъ въ смыслѣ ограниченія принципа, проведеннаго въ ст. 17. Но историческое освѣщеніе этихъ статей дѣйствующей конституціи подтверждаетъ справедливость сказаннаго. Ст. 17 сѣверогерманской союзной конституціи 1867 года требовала контрасигнированія союзнымъ канцлеромъ всѣхъ распоряженій, изданныхъ прусскимъ королемъ въ качествѣ предсѣдателя союза (Bundespräsidium), тогда какъ ст. 63 предоставляла командованіе войскомъ прусскому королю какъ союзному военачальнику (Bundesfeldherr), а ст. 53 подчиняла союзный военный флотъ прусскому главному начальствованію. Приказы же прусскаго короля какъ высшаго военачальника не нуждаются, какъ мы видѣли, въ скрѣпленіи ихъ отвѣтственнымъ лицомъ. Имперская конституція только объединила названіе „Bun-

[1]) Указъ 18 янв. 1861 года приведенъ, между прочимъ, у Frisch'a, Die Verantwortlichkeit, SS. 361 ff.—Laband находитъ постановленія этого указа не достаточно ясными. Указавъ на три рода военныхъ актовъ, которые этотъ указъ различаетъ, онъ говоритъ: „man kann nicht behaupten, dass diese Unterscheidungen klar, bestimmt und unzweideutig seien." См. его Staatsrecht des deut. Reichs, 4 Aufl., Bd. IV, S. 35, пр. I.

despräsidium“ и „Bundesfeldherr“ въ одномъ общемъ терминѣ „Kaiser“, не внося въ то-же время матеріальныхъ измѣненій въ положительное законодательство и сохраняя и за императоромъ свободу отъ содѣйствія со стороны отвѣтственнаго лица при изданіи имъ приказовъ въ качествѣ высшаго военачальника, что было уже закрѣплено въ прусскомъ и союзномъ правѣ [1]).

Конституціи Швеціи (ст. 14 и 38) и Норвегіи (ст. 25 и 31), ставя во главѣ вооруженныхъ силъ короля, прямо оговариваются, что военные приказы его не подлежатъ контрасигнированію [2]).

Большинство же конституцій какъ монархическихъ—Бельгія (ст. 68), Болгарія (ст. 11), Греція (ст. 32), Испанія (ст. 52), Италія (ст. 5), Нидерланды (ст. 60), Румынія (ст. 93), Сербія (§ 46) и др., такъ и республиканскихъ—Аргентина (ст. 86, 15), Бразилія (ст. 48, 3), Мексика (ст. 85, VI), Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты (ст. II, разд. II), Франція (ст. 3, зак. 25 февр. 1875 г.) и др. предоставляютъ главѣ государства право высшаго командованія арміей безъ какихъ бы то ни было замѣчаній о формахъ его осуществленія.

Напротивъ, австрійское конституціонное законодательство редактировано такимъ образомъ, что буквальное толкованіе соотвѣтствующихъ статей наводитъ на мысль о томъ, что за королемъ признана свобода отъ содѣйствія отвѣтственныхъ агентовъ власти не только въ области военнаго командованія, но и въ области военнаго управленія вообще. § 5 закона 21 дек. 1867 года объ общихъ дѣлахъ всѣхъ земель австрійской имперіи, выставивъ положеніе, что „управленіе общими дѣлами осуществляется при посредствѣ общаго отвѣтственнаго министерства“, замѣчаетъ: „распоряженія, касающіяся руководства, командованія и внутренней организаціи всей арміи—Anordnungen in Betreff der Leitung, Führung und inneren Organisation gesamten Armee—исходятъ исключительно отъ одного

[1]) См. Seydel, Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, 2 Aufl, SS. 175, 356, а также Laband, Staatsrecht des deut. Reichs, 4 Aufl., Bd. I, SS. 191 ff., Bd. IV, SS. 33 ff., G. Meyer, Lehrbuch des deut. Staatsrechts, 6 Aufl., SS. 441, 723, пр. 4 и др.

[2]) Что касается Швеціи см. въ то же время вышеприведенную ст. 15.

монарха“ [1]). Тѣ-же принципы, выраженные, правда, нѣсколько мягче, мы находимъ въ §§ 11 и 27 венгерскаго закона XII 1867 года объ общихъ дѣлахъ земель венгерской короны [2]).

Но въ то-же время какъ австрійское, такъ и венгерское законодательства содержатъ въ себѣ рядъ статей, которыя парализуютъ въ значительной степени эту видимую свободу въ области военнаго управленія габсбургскаго монарха. Такъ § 11 австрійскаго закона 21 декабря 1867 года объ имперскомъ представительствѣ относитъ къ компетенціи рейхсрата „всѣ дѣла, касающіяся порядка и способа исполненія воинской повинности, ея устройства и продолжительности и въ частности ежегодное вотированіе численнаго состава войскъ и установленіе правилъ отбыванія конской повинности, продовольствія и расквартированія войскъ“. Съ своей стороны § 12 венгерскаго закона XII 1867 года постановляетъ, что „страна оставляетъ за собою право увеличивать время отъ времени венгерскую армію, устанавливать размѣръ рекрутскихъ наборовъ, опредѣлять условія таковыхъ и продолжительность военной службы, а равно и принимать какъ въ области законодательства, такъ и въ области управленія всѣ мѣры, касающіяся дислокаціи войскъ и содержанія ихъ согласно дѣйствующимъ законамъ“, а § 13 добавляетъ, что „организація или измѣненіе системы обороны, посколько дѣло касается Венгріи, никогда не будетъ имѣть мѣста безъ согласія венгерскаго законодательства“. Эти постановленія чрезвычайно существенны въ томъ смыслѣ, что они даютъ возможность народному представительству оказывать извѣстнаго рода воздѣйствіе на положеніе главы государства въ военной сферѣ. Но нельзя отрицать того, что такое положеніе таитъ въ себѣ, по вѣрному замѣчанію Herrnritt'a, „трудно разрѣ-

[1]) Австрійскій ученый Herrnritt относитъ эти полномочія монарха къ „Reservatrechte der Krone“, которыя онъ осуществляетъ безъ содѣйствія министровъ и на которыя не распространяется отвѣтственность министровъ. См. его Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts, 1909, S. 122.

[2]) Тотъ же ученый Herrnritt, говоря о полномочіи венгерскаго короля, которыя на основаніи § 11 закона XII 1867 года „предоставлены рѣшенію его величества“, замѣчаетъ: „woraus in Ungarn die Ministerverantwortlichkeit auch für diese Akte... deduziert wurde“. См. его Handbuch etc., S. 231, пр. 7.

шимыя противорѣчія съ точки зрѣнія поддержанія единства арміи, ибо правовыя основанія для наличности этой единой арміи устанавливаются двумя различными законодательными органами“ [1]).

Съ другой стороны, въ Россіи командованіе арміей и флотомъ предоставлено государю среди другихъ административныхъ его полномочій безъ какихъ бы то ни было оговорокъ по вопросу о формахъ его осуществленія. Ст. 14 осн. зак. 1906 года повторяетъ постановленіе, которое мы находимъ во всѣхъ другихъ конституціяхъ: „Государь Императоръ есть Державный Вождь Россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго Государства“. Но въ то же время эта статья надѣляетъ его дальше весьма широкими полномочіями и въ области военнаго управленія вообще. „Онъ опредѣляетъ, гласитъ она, устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства. Государемъ Императоромъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаются также ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные раіоны и опорные пункты для арміи и флота“. Статья эта вмѣстѣ съ другими, сюда относящимися [2]), настолько укрѣпляетъ положеніе монарха въ военной сферѣ въ смыслѣ независимости его отъ народнаго представительства, что оно мало чѣмъ или вовсе не отличается отъ того положенія, которое принадлежало ему здѣсь до 1906 года [3]).

---

[1]) Herrnritt. Handbuch etc. S. 232.

[2]) Напомнимъ хотя бы ст. 96 и 97 осн. зак. въ связи съ разъясненіемъ ихъ совѣтомъ министровъ 24 августа 1909 года; далѣе, ст. 117—119 тѣхъ же законовъ, ограничивающія финансовый контроль нашихъ представительныхъ учрежденій въ военной области и дающія возможность при установленіи военнаго контингента обходиться и безъ согласія думы, лишь бы онъ не превышалъ контингента, установленнаго въ предшествующемъ году.

[3]) Ср. С. А. Котляревскій. Правовое государство и внѣшняя политика, стр. 205—208.

VI.

Въ заключеніе этого обзора спорныхъ пунктовъ конституціоннаго права остается упомянуть еще о томъ актѣ главы государства, посредствомъ котораго онъ слагаетъ съ себя свои полномочія—монархъ отказывается отъ трона, президентъ уходитъ въ отставку ранѣе истеченія установленнаго для пребыванія его въ должности срока. Что представляетъ собою этотъ актъ, какова его юридическая природа? Является ли онъ чисто личнымъ поступкомъ главы государства, относящимся къ той области его дѣятельности, которая принадлежитъ ему какъ частному лицу, или же онъ представляетъ собою осуществленіе, хотя и послѣднее, принадлежащихъ ему правительственныхъ правъ? Въ какихъ формахъ онъ выполняется?—Положительныя законодательства обходятъ обыкновенно этотъ вопросъ молчаніемъ, конституціонная практика, въ особенности въ государствахъ монархическихъ, не богата прецедентами, поэтому рѣшать его приходится на основаніи общихъ принциповъ права.

Одни ученые, какъ-то: Аншютцъ [1]), Сарвей [2]), Гауке [3]) и др. высказываются за то, что актъ, посредствомъ котораго глава государства слагаетъ съ себя свои полномочія, представляетъ собою правительственный актъ. Но они не приводятъ вовсе доводовъ въ пользу своего взгляда.

Другіе—и такихъ большинство: Георгъ Мейеръ [4]), Зейдель [5]), Шульце [6]), Рённе [7]), Фришъ [8]), и т. д.—видятъ въ немъ личное дѣяніе главы государства, предоставленное его свободному усмотрѣнію. Интересны соображенія, которыми одинъ изъ нихъ—Фришъ—мотивируетъ это положеніе. „Я думаю, говоритъ онъ, что отказъ отъ трона не представляетъ собою правительственнаго акта уже по одному тому,

[1]) Deutsches Staatsrecht, въ Holtzendorff-Kohler's Encyklopädie der Rechtswissenschaft. Bd. II. S. 571.

[2]) Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Bd. I. S. 75.

[3]) Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. S. 6, пр. 5.

[4]) Lehrbuch des deut. Staatsrechts. 1905. S. 275.

[5]) Bayerisches Staatsrecht. 1896. Bd. I, S. 512, пр. 3.

[6]) Das preussische Staatsrecht. Bd. I. S. 229—230.

[7]) Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 5 Aufl. Bd. I. S. 232.

[8]) Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. S. 370.

что монархъ выступаетъ при этомъ какъ частное лицо. Утверждать противное, значило бы прійти къ слѣдующему заключенію: въ качествѣ правительственнаго акта отказъ отъ трона долженъ былъ бы для своей дѣйствительности быть скрѣпленнымъ министромъ, и если бы монархъ не нашелъ министра, готоваго его контрасигнировать, онъ былъ бы принужденъ остаться на тронѣ. Но это противорѣчитъ здравому смыслу, ибо всякій органъ въ государствѣ можетъ отказаться по выполненіи закономъ установленныхъ предписаній отъ своего положенія какъ органа, и высшій органъ— монархъ не составляетъ исключенія. Слѣдовательно, заключаетъ Фришъ, отказъ отъ трона долженъ быть дѣйствительнымъ и безъ контрасигнированія“ [1]).

Мы также склоняемся къ тому мнѣнію, что сложеніе съ себя главой государства своихъ полномочій является не правительственнымъ актомъ, а личнымъ его дѣяніемъ, но отправляемся при этомъ отъ иныхъ мотивовъ, чѣмъ тѣ, которые приведены у Фриша. Не потому отказъ отъ трона— личный актъ монарха, что признаніе его правительственнымъ, а слѣдовательно и необходимость надѣленія его правовой силой въ формѣ контрасигнированія отвѣтственнымъ министромъ могли бы заставить монарха оставаться на тронѣ вопреки его желанію, если-бы не оказалось на-лицо министра, готоваго скрѣпить этотъ его актъ. Совершенно вѣрно, что монархъ во всякое время можетъ отказаться отъ трона, что нельзя обусловливать этотъ отказъ согласіемъ на него министра, ибо, по вѣрному замѣчанію Зейделя, „нѣтъ средствъ принудить кого-нибудь быть королемъ, разъ онъ не хочетъ оставаться имъ долѣе [2])“. Отказываясь отъ

[1]) Frisch, op. cit., S. 370.

[2]) M. Seydel. Bayerisches Staatsrecht. 2 Aufl., S. 202.—Противоположнаго мнѣнія, повидимому, Klüber, который замѣчаетъ: „da der Staatsoberherr durch Vertrag zu der Staatsvertretung und Staatsverwaltung sich verpflichtet hat, so ist er zu willkührlicher Abdankung, zu einseitiger willkührlichen Aufhebung seiner vertragsmässigen Verbindlichkeit nicht berechtigt“. См. его Oeffentliches Recht des deutschen Bundes. 4 Aufl., S. 363.—Напротивъ, Gerber считаетъ совершенно достаточнымъ для дѣйствительности отказа отъ трона односторонняго рѣшенія монарха; см. его Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3 Aufl., S. 99, пр. 1; ср. также Frisch. Die Verantwortlichkeit u. s. w., S. 370.—Rönne говоритъ, что отказъ отъ трона можетъ послѣдовать молчаливо въ томъ случаѣ,

трона или слагая съ себя званіе президента, то или иное лицо дѣйствуетъ уже не въ качествѣ органа государства, выполняетъ не государственную функцію, а осуществляетъ принадлежащее ему субъективное публичное право на положеніе органа—монарха или президента, хотя бы въ этомъ осуществленіи и заключался отказъ отъ права. Въ данномъ случаѣ это лицо дѣйствуетъ точно такъ же (т. е. какъ частное лицо, а не какъ органъ), какъ и тогда, когда, удовлетворяя условіямъ, выставленнымъ въ законѣ о престолонаслѣдіи или будучи правильно избраннымъ, оно вступаетъ на тронъ или принимаетъ должность президента. И тамъ, и тутъ мы имѣемъ дѣло съ осуществленіемъ права, съ осуществленіемъ того, что Еллинекъ называетъ „индивидуальнымъ притязаніемъ“, но не съ государственными функціями, не съ актами власти.

Необходимо проводить строгое различіе между правомъ на допущеніе къ осуществленію опредѣленныхъ государственныхъ функцій, а слѣдовательно и возможностью отказа отъ послѣднихъ, по выполненіи установленныхъ для этого условій, и самимъ осуществленіемъ этихъ функцій отъ имени государства, дѣятельностью въ качествѣ государственнаго органа. „Притязаніе—замѣчаетъ по этому поводу Еллинекъ—никогда не направлено на самое осуществленіе опредѣленныхъ функцій, которыя всегда выполняются только въ государственномъ интересѣ и субъектомъ которыхъ является поэтому исключительно государство; оно направлено только на положеніе органа... поэтому государственная компетенція никогда не можетъ служить содержаніемъ индивидуальнаго права монарха“ [1]). „Призванный въ силу закона о престолонаслѣдіи къ ношенію короны—развиваетъ онъ дальше ту же мысль—имѣетъ основное притязаніе на признаніе его въ качествѣ высшаго органа въ государствѣ... Въ этомъ признаніи исчерпывается право на корону. Съ точки же зрѣнія формально-юридической монархъ есть высшій органъ государства, никоимъ образомъ не субъектъ государствен-

если монархъ втеченіе долгаго времени не осуществляетъ правительственной власти или если онъ вовсе оставляетъ государство, не позаботившись о правительствѣ. См. его op. cit., S. 232, Anm. 2.

[1]) Jellinek. System der subjectiven öffentlichen Rechte. 2 Aufl. S. 143

ныхъ правъ. Правительственныя права монарха представляютъ собой поэтому ни что иное какъ принадлежащую высшему государственному органу государственную компетенцію“ [1]). То же самое можно сказать и о выборномъ главѣ государства—президентѣ, который, будучи правильно избраннымъ, пріобрѣтаетъ аналогичное притязаніе на признаніе его въ качествѣ государственнаго органа [2]).

А если такъ, если право на допущеніе къ осуществленію опредѣленныхъ государственныхъ актовъ въ качествѣ государственнаго органа, а слѣдовательно и возможность сложенія ихъ съ себя, существенно разнится отъ самаго осуществленія этихъ актовъ и падаетъ въ сферу тѣхъ дѣйствій, которыя принадлежатъ главѣ государства какъ частному лицу, необходимо признать, что актъ, посредствомъ котораго онъ отказывается отъ своего положенія какъ органа государства—дѣйствителенъ и безъ контрасигнированія, обладаетъ юридической силой и безъ скрѣпы его отвѣтственнымъ министромъ. Контрасигнированіе этихъ актовъ, что̀ мы встрѣчаемъ иногда на практикѣ, выступаетъ здѣсь въ нѣсколько иномъ значеніи, чѣмъ тогда, когда глава государства осуществляетъ принадлежащія ему правительственныя функціи; оно служитъ лишь удостовѣреніемъ подлинности, аутентичности его воли и ручается за то, что онъ сложилъ съ себя свои полномочія, будучи вполнѣ дѣеспособнымъ и обладая свободной волей [3]).

Переходя къ положительному законодательству, мы должны отмѣтить, что конституціи монархическихъ государствъ обходятъ этотъ вопросъ совершеннымъ молчаніемъ. И только въ Венгріи во вступленіи къ закону II 1867 года, содержащему въ себѣ королевскій дипломъ, данный Францемъ Іосифомъ I при вступленіи его на престолъ, а также

[1]) Jellinek, idid., SS. 148—150.

[2]) Jellinek, ibid., S. 157.—Въ другомъ мѣстѣ Jellinek говоритъ: „Dabei ist individueller Anspruch und Organtätigkeit streng zu sondern. Die letztere eignet ausschlieslich dem Staate, so dass der erstere nur auf die Zulassung zur Tätigkeit als Organ gehen kann“. См. его Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl., S. 408.

[3]) Zur Gültigkeit der Thronentsagung—замѣчаетъ Rönne—wird allemal vorausgesetzt,dass der Verzichtleistende dispositionsfähig und dass die Entsagung aus freier und ernstlicher Willensäusserung hervorgegangen sei“. См. его Staatsrecht der preussischen Monarchie. 5 Aufl. Bd. I. S. 232.

королевскую присягу, принесенную при коронованіи, говорится о томъ, „чтобы впредь акты объ отреченіи содержали особое упоминаніе о Венгріи, чтобы они ей особо сообщались и чтобы акты эти получали согласное съ конституціей ея одобреніе". Законъ этотъ явился какъ бы результатомъ двухъ адресовъ венгерскаго рейхстага коронѣ 6 іюля и 12 августа 1861 года. Въ обоихъ адресахъ рѣчь идетъ объ отказѣ австрійскаго императора Фердинанда I отъ трона, подчеркивается отсутствіе упоминанія въ отказѣ о венгерской коронѣ и проводится мысль, что отказъ короля отъ трона можетъ послѣдовать только съ вѣдома и согласія венгерскаго рейхстага [1]) Причемъ это требованіе согласія, „одобренія" венгерскимъ рейхстагомъ акта, въ которомъ король отказывается отъ трона, должно понимать, разумѣется, въ смыслѣ увѣдомленія его объ этомъ событіи, что явствуетъ уже изъ мотивовъ появленія какъ обоихъ адресовъ, такъ и соотвѣтствующихъ мѣстъ закона II 1867 года, а именно изъ отсутствія упоминанія Фердинандомъ I объ отказѣ его и отъ венгерской короны, а также и изъ того общепризнаннаго положенія, что нельзя принудить быть королемъ того, у кого нѣтъ къ этому охоты.—Что касается контрасигнированія этого рода актовъ, практика здѣсь противорѣчива: патентъ 2 декабря 1848 года, въ которомъ австрійскій императоръ Фердинандъ I отказывается отъ трона, скрѣпленъ министромъ, тогда какъ отказъ отъ короны Людвига I баварскаго 20 марта того же 1848 года не имѣетъ подписи министра.

Напротивъ, въ республиканскихъ конституціяхъ мы находимъ указанія на возможность сложенія съ себя главой государства президентской должности. Во Франціи объ этомъ говоритъ ст. 3 закона 16 іюля 1875 года, [2]) въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ—ст. II, разд. I консти-

[1]) См. эти адресы въ Beilage zu den Staatsarchiv von Aegidi und Klauhold: Der ungarische Verfassungsstreit urkundlich dargestellt". 1862.—Hauke, упомянувъ объ этихъ адресахъ венгерскаго рейхстага и о томъ, что проведенныя въ нихъ мысли нашли свое закрѣпленіе въ положительномъ правѣ, дѣлаетъ непонятную ссылку на § 19 венгерскаго закона XII 1867 года объ общихъ дѣлахъ земель венгерской короны, въ которомъ говорится о случаяхъ сложенія съ себя полномочій членами делегацій и ни слова объ отреченіи отъ трона короля! См. его Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts. 1894. S. 137.

[2]) Ст. 3: „въ случаѣ смерти или отставки президента республики"...

туціи 1787 года [1]); но въ обоихъ этихъ государствахъ лишь упоминается объ отказѣ отъ президентскихъ полномочій. Конституціи же Мексики (ст. 81 конст. 1857 г.) и Аргентины (ст. 67 18, конст. 1860 г.) связываютъ сверхъ того этотъ отказъ съ согласіемъ на него конгресса, которому вмѣняется въ обязанность входить въ оцѣнку основательности мотивовъ его [2]). И установившаяся здѣсь практика отличается большимъ постоянствомъ. Такъ, во Франціи отказъ отъ президентской должности облекается въ форму простого письма президента предсѣдателямъ обѣихъ палатъ; письмо это не контрасигнируется министромъ. Такое положеніе Эсменъ находитъ вполнѣ правильнымъ, ибо „отставка—личный актъ,которымъ гражданинъ, облеченный саномъ президента, отрекается отъ него и слагаетъ съ себя связанныя съ нимъ полномочія“ [3]).

---

[1]) Ст. II, разд. I: „въ случаѣ, если президентъ будетъ отрѣшенъ отъ должности или умираетъ, подаетъ въ отставку или оказывается неспособнымъ пользоваться правами и исполнять обязанности“...

[2]) Ст. 81 мексиканской конституціи: „президентъ союза можетъ отказаться отъ своихъ обязанностей только по важной причинѣ, признанной конгрессомъ, отъ котораго зависитъ эта отставка“. См. также ст. 72, 33 конституціи, трактующую о полномочіяхъ конгресса и надѣляющую его правомъ „постановлять рѣшенія относительно отставки президента республики“.

Ст. 67, 18 аргентинской конституціи: „онъ (т. е. конгрессъ) принимаетъ или отвергаетъ мотивы отставки президента или вице-президента республики“.

[3]) Эсменъ. Основныя начала государственнаго права. Т. 2, стр. 57, пр. 2, а также стр. 190.—„Actuellement—замѣчаетъ по этому поводу Perrin—il est un acte écrit émanant du chef de l'Etat que la coutume autant que la raison dispense du contreseing: c est sa lettre de démission... La démission est un acte éminemment personnel, par lequel le citoyen, investi de la présidence, abdique celle-ci et dépose les pouvoirs qu'elle confère“. См. его De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France. 1900 p. 245.—Напротивъ, Pierre требуетъ для отставки президента посланія, обращеннаго къ обѣимъ палатамъ. См. его Traité de droit politique. 1893, p. 314. Но такое требованіе представляется неосновательнымъ, ибо посланія президента къ палатамъ, о которыхъ говорятъ ст. 6 и 7 закона 16 іюля 1875 года, служатъ проявленіемъ принадлежащихъ ему правительственныхъ полномочій и нуждаются для своей дѣйствительности въ скрѣпѣ ихъ отвѣтственнымъ министромъ. Ср. Эсменъ, ibid., Perrin, ibid.—Duguit говоритъ, что отказъ отъ президентской должности совершается въ формѣ посланія, которое не нуждается въ министерской скрѣпѣ. См. его Droit constitutionnel. 1907, p. 978.

Отмѣтимъ еще, что, по мнѣнію того же ученаго, отставка президенда республики, будучи одностороннимъ его актомъ, не нуждается въ принятіи ея палатами [1]), тогда какъ другіе ученые требуютъ для нея, по крайней мѣрѣ, молчаливаго признанія со стороны государства [2]).

---

[1]) Эсменъ. Основныя начала, т. 2, стр 57—58.

[2]) См., напр., Walther. Staatshaupt in den Republiken. 1907, SS. 105—106.

Часть вторая.

СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНІЕ МИНИСТЕРСКОЙ ВЛАСТИ ВЪ КОНСТИТУЦІОННОМЪ ГОСУДАРСТВѢ.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Государства парламентарныя.

I.

На предшествующихъ страницахъ мы выяснили тѣ основанія, на которыхъ зиждется министерская власть въ конституціонномъ государствѣ, а также и тѣ задачи, которыя она въ немъ осуществляетъ. Теперь намъ предстоитъ болѣе подробно разсмотрѣть ея организацію въ отдѣльныхъ государствахъ, наиболѣе типичныхъ и указать на ту эволюцію въ ея положеніи, которая можетъ быть отмѣчена.

Изложеніе вопроса о положеніи конституціоннаго министерства мы начнемъ съ государствъ парламентарныхъ, такъ какъ въ нихъ основная задача министерства—внесеніе принциповъ закономѣрности и цѣлесообразности въ правительственную дѣятельность государства, проведеніе началъ общественнаго самоопредѣленія въ область государственнаго управленія—находитъ гораздо болѣе полное выраженіе, чѣмъ въ государствахъ конституціонно-дуалистическихъ. Здѣсь въ свою очередь мы прежде всего остановимся на Англіи. Ея кабинетъ послужилъ въ извѣстномъ смыслѣ образцомъ при построеніи аналогичнаго института въ другихъ странахъ, реципировавшихъ его вмѣстѣ съ принципами конституціонализма изъ Англіи [1]). На немъ въ то же время ярче и рельефнѣе, чѣмъ въ другихъ государствахъ, отразились тѣ измѣненія, которымъ подверглось это учрежденіе въ послѣднее время. Что же представляетъ собою современный англійскій кабинетъ, вовсе не извѣстный, въ противоположность русскому совѣту министровъ, дѣятельность котораго подробно регламентирована указомъ 19 октября 1905 года,

[1]) Ср. Б. Э. Нольде. Очерки рус. конституціон. права, въ Извѣстіяхъ Петерб. Полит. Инст. 1908. Т. IX. В. 2. стр. 257.

закону или оффиціальному праву Англіи? [1]) Какую роль играетъ онъ въ ея государственной жизни?—Англійскій кабинетъ состоитъ изъ представителей партіи большинства въ парламентѣ, объединенныхъ между собою общностью политическихъ взглядовъ, находящихся подъ главенствомъ премьера и продолжающихъ оставаться у власти до тѣхъ поръ, пока парламентъ поддерживаетъ ихъ политику. Разсмотримъ въ отдѣльности эти характерныя особенности кабинета.

Министры, входящіе въ его составъ, представляютъ собою тѣсно сплоченное, однородное политическое цѣлое, придерживаются одной и той же политической программы, которую они и осуществляютъ въ своей дѣятельности. Этотъ принципъ солидарности всѣхъ членовъ кабинета окончательно упрочился въ Англіи только въ началѣ XIX столѣтія. Правда, еще въ правленіе Вильгельма III было образовано однородное министерство, состоявшее исключительно изъ сторонниковъ виговъ, которые преобладали въ то время въ парламентѣ [2]). Но это министерство обязано своимъ появленіемъ, по словамъ Маколея, отчасти случайнымъ причинамъ, отчасти практическимъ соображеніямъ и не можетъ быть разсматриваемо въ качествѣ прецедента для послѣдующихъ кабинетовъ. Самъ Вильгельмъ вскорѣ же окружилъ себя совѣтниками, принадлежавшими къ различнымъ политическимъ лагерямъ, и это не вызвало ничьихъ возраженій,—такъ мало еще была понята тогда мысль о сущности парламентарнаго кабинета. Понадобилось цѣлое столѣтіе для ея развитія и укрѣпленія, для того, чтобы попытки составить

[1]) „Съ юридической точки зрѣнія кабинетъ—замѣчаетъ одинъ изъ новѣйшихъ изслѣдователей англійскаго государственнаго строя—представляетъ изъ себя только комитетъ тайнаго совѣта (Privy Council) и члены его являются простыми „слугами его величества“ или высшими чиновниками, которымъ ихъ монархъ довѣрилъ завѣдованіе отдѣльными крупными частями управленія и отъ которыхъ онъ можетъ получать конфиденціальныя указанія, касающіяся государственныхъ дѣлъ. Сидней Лоу. Государственный строй Англіи. 1908, стр. 13—14. Ср. также Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques. 1887. T. I, pp. 445–446, Todd. Le gouvernement parlementaire en Angleterre. 1900 T. II, pp. 1 suiv., Hatschek. Engliches Staatsrecht. 1906. Bd. II, S. 87, Fr. Wicks. Britische Verfassung und Verwaltung. 1909. S. 12 и др.

[2]) Todd, op. cit., T. I, pp. 371 suiv., 405 suiv.

министерство изъ лицъ, имѣющихъ различныя политическія убѣжденія, могли быть отклоняемы подъ тѣмъ предлогомъ, что, „хотя подобные кабинеты и имѣли мѣсто въ прошломъ. тѣмъ не менѣе они не способны преслѣдовать однообразную и необходимую для блага страны политику“ [1]).

Однако, принципъ солидарности кабинета не исключаетъ возможности и такихъ вопросовъ, по которымъ, въ силу ихъ сложности или какихъ либо другихъ причинъ, министерство не могло прійти въ данный моментъ ко взаимному соглашенію или остановиться на какомъ-нибудь компромиссѣ. Вопросы эти падаютъ въ категорію такъ называемыхъ „открытыхъ вопросовъ“ (open questions), и члены кабинета ничѣмъ не связаны при ихъ обсужденіи: они могутъ высказываться по нимъ какъ въ положительномъ, такъ и въ отрицательномъ смыслѣ. Сюда принадлежали въ свое время въ Англіи такіе вопросы какъ парламентская реформа, политическая эмансипація католиковъ, тайная подача голосовъ и многіе другіе, менѣе важные. Необходимо, впрочемъ, оговориться, что, если и приходится допускать существованіе „открытыхъ вопросовъ“, слѣдуетъ по возможности ограничивать ихъ число, ибо они разрушаютъ единство кабинета, лишаютъ его возможности строгаго и послѣдовательнаго проведенія той или другой политической программы. И англійскіе политическіе дѣятели не охотно мирятся съ ихъ существованіемъ: Робертъ Пиль усматривалъ въ нихъ даже нарушеніе партійной дисциплины [2]).

Съ другой стороны, требованіе солидарности кабинета, требованіе единства политическихъ взглядовъ всѣхъ его членовъ, которое лучше всего достигается принадлежностью всѣхъ ихъ къ одной политической партіи, вполнѣ совмѣстимо съ существованіемъ такъ называемыхъ коалиціонныхъ министерствъ, вызванныхъ къ жизни расколомъ въ средѣ двухъ большихъ англійскихъ политическихъ партій. Либеральная и консервативная партіи—эти преемницы идей ви-

[1]) Подъ такимъ предлогомъ была отклонена попытка составить разнородное министерство въ 1812 году. См. Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques. T. I, pp. 444—445.

[2]) Hatschek. Englisches Staatsrecht, Bd. II, S. 59, Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. T. I, pp. 48—49.

говъ и тори пережили, главнымъ образомъ, со второй половины XIX столѣтія эволюцію въ сторону образованія внутри каждой изъ нихъ ряда болѣе мелкихъ партійныхъ организацій и группъ. Ирландскій гомруль, связанный съ именемъ Гладстона, былъ первымъ ядромъ, расколовшимъ либеральную партію на сторонниковъ предоставленія Ирландіи политической автономіи и болѣе умѣренныхъ либераловъ, стоявшихъ за политическое единство Соединеннаго Королевства [1]). Дальнѣйшій шагъ въ этомъ направленіи былъ сдѣланъ выдѣленіемъ изъ среды гомрулеровъ болѣе радикальнаго крыла, самостоятельной его организаціей и выступленіями противъ Гладстона въ парламентѣ [2]). Тѣ же разнообразныя политическія теченія характеризуютъ и консервативную партію. Внутри ея послѣ смерти Биконсфильда была образована самостоятельная организація во главѣ съ Черчиллемъ, поставившая своей цѣлью борьбу съ торійскимъ аристократизмомъ и обновленіе партіи въ смыслѣ приближенія ея къ народу, его нуждамъ и запросамъ (нео-торизмъ). Учрежденіе Primrose League должно было содѣйствовать этому сближенію [3]). На-ряду съ этимъ возникла рабочая партія, которая первоначально стояла внѣ политическихъ разногласій и стремилась только къ соціальной реформѣ; послѣ же 1892 года она выступаетъ уже въ качествѣ самостоятельной политической партіи, независимо отъ либераловъ и консерваторовъ (Independent Labour Party) [4]).

Само собой разумѣется, что при существованіи значительнаго числа партійныхъ организацій, выступающихъ самостоятельно и англійскій парламентъ, его большинство не имѣетъ болѣе компактнаго, сплоченнаго характера, что, въ свою очередь, отражается и на составѣ кабинета, куда входятъ представители этихъ самостоятельныхъ организацій. Но существуетъ большое различіе между коалиціоннымъ кабинетомъ настоящаго времени и разнородными министерствами XVIII столѣтія. Въ составъ коалиціоннаго кабинета

---

[1]) Ostrogorski. La démocratie et l'organisation des partis politiques. 1903. T. I, pp. 267 suiv.

[2]) Ostrogorski, ibid., pp. 289 suiv.

[3]) Ostrogorski, ibid., pp. 242 suiv., 253, 499 suiv.

[4]) Ostrogorski, ibid., pp. 292 suiv., 533 suiv.

хотя и входятъ представители партійныхъ подраздѣленій, на которыя распались большія политическія партіи, они объединяются между собой совмѣстнымъ осуществленіемъ общей политической программы, которая является результатомъ ихъ взаимнаго соглашенія, взаимныхъ уступокъ, которыя каждая организація нашла для себя возможнымъ сдѣлать. Во-внѣ т. е. въ парламентѣ, въ собраніяхъ, на митингахъ и т. д. этотъ кабинетъ выступаетъ какъ одно цѣлое, руководимое одними и тѣми же политическими принципами. Разнородное же министерство XVIII ст. характеризуется именно отсутствіемъ единства политической программы; каждый изъ министровъ проводилъ въ управленіи свои личные взгляды, вовсе не считаясь съ мнѣніемъ товарищей по кабинету, управлялъ ввѣренными ему дѣлами, руководствуясь своими собственными убѣжденіями или указаніями королевской власти, все еще продолжавшей бороться за личное осуществленіе принадлежащей ей прерогативы.

Далѣе, характеризуя англійскій кабинетъ, необходимо указать на доминирующее положеніе въ немъ премьера, въ лицѣ котораго какъ бы концентрируется теперь вся власть и вліяніе, принадлежащія кабинету [1]). Упоминанія объ этой должности встрѣчаются въ ту эпоху конституціонной исторіи Англіи, которая въ противоположность современному режиму можетъ быть названа эпохой управленія при посредствѣ королевской прерогативы. „Но существуетъ огромное различіе, совершенно справедливо замѣчаетъ Тоддъ, между первымъ министромъ при управленіи посредствомъ прерогативы и первымъ министромъ современнаго кабинета. Одинъ былъ просто любимцемъ короля, возвышеніе и паденіе котораго зависѣло исключительно отъ добраго желанія его царственнаго господина, тогда какъ другой является признаннымъ шефомъ отвѣтственнаго министерства, и пребываніе его у власти зависитъ главнымъ образомъ отъ его способности и умѣнія удержать за собой большинство въ парламентѣ“ [2]).

---

[1]) Cp. Redlich. Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. 1905. SS. 564—565. Объ англійскомъ премьерѣ см. новѣйшее изслѣдованіе M. Sibert'a, Etude sur le premier ministre en Angleterre. 1909.

[2]) Todd, Le gouvernement parlementaire, T. I, pp. 425—426.

Поставленная высоко еще при Робертѣ Вальполѣ, должность премьера съ тѣмъ значеніемъ, какое принадлежитъ ей въ настоящее время, окончательно упрочилась только къ концу правленія Георга III при Питтѣ, который болѣе, чѣмъ кто-либо другой, содѣйствовалъ развитію конституціонныхъ началъ и власти кабинета [1]). Питтъ далъ также и теоретическое опредѣленіе власти премьера. Высказавшись за абсолютную необходимость „перваго министра, которому ввѣрено руководство государственными дѣлами и который пользуется достаточнымъ авторитетомъ въ совѣтѣ и занимаетъ высшее мѣсто въ довѣріи короля“ и надѣливъ этой должностью лицо, стоящее во главѣ финансоваго управленія, онъ говоритъ, что „если возникаютъ разногласія между премьеромъ и его товарищами по кабинету и никакой компромиссъ не въ состояніи ихъ устранить, мнѣніе перваго министра должно одерживать верхъ“ [2]).—Около этого же времени установился принципъ, въ силу котораго первый министръ призывается ко власти лично короной, а затѣмъ ужъ ему поручается избрать своихъ товарищей по кабинету съ сохраненіемъ, конечно, за короной права санкціонировать это избраніе. Министры должны быть приглашены теперь изъ состава той или другой палаты, и избраніе ихъ премьеромъ поставлено въ такія затруднительныя условія, ему приходится при назначеніи ихъ учитывать такую массу обстоятельствъ, что о свободѣ его въ этомъ отношеніи говорить почти не приходится. По вѣрному замѣчанію Бэджгота „право это относится скорѣе къ распредѣленію должностей въ кабинетѣ, чѣмъ къ выбору министровъ кабинета“ [3]).

Призванный ко власти изъ представителей партіи большинства въ парламентѣ, обыкновенно являясь ея вождемъ (leader) и пользуясь особымъ довѣріемъ короны, первый министръ играетъ выдающуюся роль въ англійской политической жизни. Онъ „не царствуетъ, но управляетъ, говоритъ Franqueville, только власть его носитъ временный харак-

[1]) Dupriez, Les ministres dans les principaux pays, T. I, p. 33.

[2]) Franqueville, Le gouvernement et le parlement britanniques, T. I, p. 461, M. Sibert. Etude sur le premier ministre, pp. 155—157.

[3]) Бэджготъ, Государственный строй Англіи, 1905, стр. 73, M. Sibert, op. cit., pp. 211 suiv.

теръ“ [1]). И дѣйствительно, англійскій премьеръ объединяетъ въ своихъ рукахъ всѣ отрасли государственнаго управленія и руководитъ имъ при поддержкѣ парламента согласно съ общественнымъ мнѣніемъ страны. Онъ предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ кабинета и служитъ необходимымъ посредникомъ между монархомъ и остальными членами кабинета. Правда, отдѣльные министры въ качествѣ довѣренныхъ „слугъ его величества“ могутъ обращаться и обращаются непосредственно къ коронѣ. Но ни одинъ министръ согласно установившимся обычаямъ не войдетъ съ докладомъ къ монарху по поводу сколько-нибудь важныхъ политическихъ вопросовъ, не обсудивъ ихъ первоначально съ премьеромъ, а иногда даже и въ цѣломъ кабинетѣ [2]). Противный случай разсматривался бы какъ явное нарушеніе принциповъ кабинетнаго управленія и знаменовалъ бы собой слабое и неустойчивое положеніе кабинета. Далѣе, онъ направляетъ дѣятельность министровъ въ соотвѣтствіи съ принятой программой и, не вмѣшиваясь прямо въ тѣ вѣдомства, завѣдованіе которыми поручено его товарищамъ по кабинету, онъ контролируетъ ихъ, слѣдитъ за общимъ ходомъ государственнаго управленія [3]). Нѣтъ ни одной отрасли правительственной дѣятельности, которая не подлежала бы его верховному надзору. Въ этомъ смыслѣ все англійское управленіе проникнуто принципами единства, подчинено одному высшему руководству.

Въ то-же самое время англійскій премьеръ—признанный лидеръ парламента, господствующаго въ немъ въ данный моментъ большинства. И здѣсь его вліяніе не менѣе велико. Въ качествѣ лидера партіи большинства онъ принимаетъ самое дѣятельное участіе въ жизни парламента, онъ почти неограниченно распоряжается его временемъ и работой. По словамъ Редлиха, основательно изучившаго право и технику англійскаго парламента, палата общинъ все больше и больше начинаетъ смотрѣть на себя какъ на машину для

---

[1]) Franqueville, op. cit., T. I. p. 462.

[2]) Anson, Loi et pratique constitutionnelle, T. II, pp. 157—158.

[3]) Ср. Todd, Le gouvernement parlementaire, T. II. p. 26, M. Sibert, op. sit., pp. 248 suiv., въ особен. 267 suiv.

нуждъ правительственной работы [1]). Правда, первый министръ проводитъ въ парламентѣ ту программу, которую диктуетъ ему его партія, онъ находится отъ нея въ извѣстной зависимости. Но степень власти и вліянія, ему принадлежащія, обусловливаются его личными качествами, его талантливостью и умѣніемъ разрѣшать встающіе передъ нимъ вопросы государственной жизни. „Если онъ, говоритъ Лоу,— Питтъ, Пиль, Пальмерстонъ, Дизраэли или Гладстонъ, онъ можетъ стать почти диктаторомъ", [2]) онъ можетъ внести извѣстныя измѣненія въ программу своей партіи, можетъ провести тѣ или иныя мѣропріятія даже вопреки этой программѣ, ибо англичане склонны отдавать предпочтеніе личности передъ программой—эта ихъ особенность была выдвинута въ выдающихся этюдахъ Бутми о политической психологіи англійскаго народа,—лишь бы эта личность обладала характеромъ энергичнымъ, сильнымъ, упорствующимъ въ достиженіи поставленныхъ себѣ цѣлей, они готовы простить ей рядъ непослѣдовательностей, лишь бы эти непослѣдовательности не означали собой слабости воли, отсутствія вѣры въ себя [3]).

И несмотря на такое значеніе премьера положеніе его юридически ничѣмъ не отличается отъ положенія другихъ членовъ кабинета. Онъ даже вовсе не извѣстенъ, какъ, впрочемъ, и самый кабинетъ, англійской конституціи, точнѣе— той ея части, которую Дайси въ противоположность конституціоннымъ соглашеніямъ (conventions) относитъ къ конституціонному праву въ собственномъ смыслѣ слова, пользующемуся судебной защитой [4]). Оффиціальные акты избѣгаютъ этого термина. Тѣмъ не менѣе мы находимъ выраженіе „первый министръ" во вступительной статьѣ берлинскаго трактата 1878 года: лордъ Биконсфильдъ, представитель Англіи на конгрессѣ, названъ тамъ „First Lord of Her Majesty's Treasury, Prime Minister of England". А когда выраженіе „Prime

[1]) Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, S. 563.

[2]) Лоу. Государственный строй Англіи, стр. 137.

[3]) Boutmy. Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX siècle, 1901, pp. 228—229, 232, 234, 455.

[4]) Дайси. Основы государственнаго права Англіи. 1905, стр. 27 сл.

Minister“ было употреблено въ оффиціальномъ спискѣ наградъ по случаю дня рожденія короля въ 1904 году, оно встрѣтило энергичный протестъ въ палатѣ общинъ, причемъ и премьеръ высказался за некорректность его [1]). И только въ самое послѣднее время выраженіе это можно встрѣтить въ парламентскихъ и другихъ государственныхъ актахъ [2]).

Наконецъ, принципъ солидарности кабинета влечетъ за собой въ качествѣ логическаго требованія необходимость для всѣхъ членовъ кабинета сложить съ себя свои полномочія, какъ только онъ разошелся по основнымъ вопросамъ съ мнѣніемъ большинства парламента или, точнѣе, съ мнѣніемъ большинства палаты общинъ. Эта необходимость коллективнаго выхода въ отставку была формулирована въ 1854 году лордомъ Дерби въ слѣдующихъ словахъ: „сущность отвѣтственнаго правительства и заключается въ коллективной отвѣтственности одного за другого, благодаря которой партійное правительство дѣйствуетъ согласно, сообща вырабатываетъ свои мѣропріятія и благодаря которой паденіе одного члена увлекаетъ за собой паденіе и остальныхъ“ [3]).

Начало коллективной отвѣтственности министровъ, какъ и вообще ихъ отвѣтственности передъ парламентомъ, установилось въ Англіи постепенно, путемъ послѣдовательнаго накопленія соотвѣтствующихъ прецедентовъ. Уже самыя причины, вызвавшія кабинетъ къ жизни и коренившіяся въ значительной степени въ стремленіяхъ англійскихъ королей эмансипироваться отъ тайнаго совѣта и проводить при посредствѣ преданныхъ имъ лицъ свою личную политику [4]), свидѣтельствуютъ о томъ, что первые кабинеты были весьма

---

[1]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. II, S. 48; ср. также С. Лоу, назв. соч., 133—135.

[2]) M. Sibert. Etude sur le premier ministre, pp. 330 suiv., въ особ. 335—336.

[3]) Цит. по Todd'y, Le gouvernement parlementaire, T. II. p. 174; ср. также Hatschek, op. cit., Bd. II, S. 82.—О возможныхъ отступленіяхъ отъ принципа коллективной отвѣтственности см. А. А. Алексѣевъ, Къ ученію о парламентаризмѣ, стр. 75.

[4]) Hatschek называетъ кабинеты эпохи Стюартовъ „Ausflüsse königlicher Willkür“. См. его op. cit., S. 25.—О другихъ мотивахъ происхожденія кабинета см., напр., Dupriez, Les ministres dans les principaux pays, T. I. pp. 17 suiv.

далеки отъ выполненія той роли, которая принадлежитъ имъ въ настоящее время. Общины съ самаго появленія кабинета постоянно обращаются къ королю съ жалобами на то, что „важнѣйшія дѣла въ королевствѣ рѣшаются въ совѣтѣ кабинета людьми неизвѣстными и не пользующимися общественнымъ довѣріемъ“ [1]), заявляютъ ему свой протестъ противъ независимости кабинета отъ парламента, подкрѣпляя его угрозой отказа въ субсидіяхъ, если король не назначитъ „совѣтниками, посланниками и другими министрами только такихъ лицъ, которыя пользуются довѣріемъ парламента“ [2]). И только около половины XVIII ст. англійская конституціонная исторія обогатилась прецедентомъ, положившимъ начало новымъ отношеніямъ министровъ къ парламенту: въ 1742 году Робертъ Вальполь вышелъ въ отставку вслѣдствіе неблагопріятнаго для него вотума палаты общинъ. Онъ былъ, по словамъ Дюпріэ, первымъ министромъ, признавшимъ невозможность руководить государственными дѣлами безъ довѣрія парламента [3]).

Выходъ въ отставку Вальполя не повлекъ за собой перемѣны всего кабинета; принципы парламентаризма тогда только что зарождались и не отразились еще въ достаточной степени въ общественномъ сознаніи. Однако, нѣсколько лѣтъ спустя, именно въ 1782 году вотумъ недовѣрія со стороны парламента принудилъ всѣхъ членовъ кабинета лорда Норта отказаться отъ своихъ полномочій. Оцѣнивая это событіе въ письмѣ къ Норту, король писалъ слѣдующее: „наступилъ, наконецъ, роковой день, когда несчастья этого времени въ связи съ перемѣной настроенія въ палатѣ общинъ принудили меня перемѣнить моихъ министровъ и лишить должности гораздо большее число лицъ, чѣмъ это было до настоящаго времени“ [4]). За исключеніемъ канцлера короля, все министерство было обновлено,—явленіе, не наблюдавшееся въ предшествовавшей исторіи Англіи.

Было бы, впрочемъ, заблужденіемъ полагать, что простого вотума недовѣрія со стороны парламента было доста-

[1]) Todd, op. cit., T. I, p. 359.
[2]) Todd, op. cit., T. I, pp. 75--76.
[3]) Dupriez, Les ministres, T. I, p. 28.
[4]) Todd, op. cit., T. I, p. 417.

точно съ тѣхъ поръ для сверженія министерства. Кабинетъ не отличался тогда той чуткостью къ мнѣніямъ парламента, какой требуютъ отъ него въ настоящее время парламентскіе нравы. Такъ, Питтъ два года спустя отказался выйти въ отставку несмотря на то, что палата общинъ менѣе чѣмъ за два мѣсяца четырнадцать разъ вотировала ему свое недовѣріе. Онъ даже былъ склоненъ въ этихъ враждебныхъ вотумахъ общинъ усматривать посягательство на прерогативы короля [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ отвѣтственность понималась тогда какъ отвѣтственность судебная (impeachment); субъектомъ ея былъ не весь кабинетъ, а отдѣльный министръ, совершившій инкриминируемые ему акты. Въ этомъ англійскіе политическіе дѣятели находили даже извѣстнаго рода практическія преимущества. По мнѣнію Фокса, непосредственнаго виновника извѣстнаго дѣянія можно поразить гораздо быстрѣе и легче, чѣмъ тѣхъ, которые принимали лишь участіе въ его обсужденіи. Интересно отмѣтить, что такую концепцію министерской отвѣтственности предложилъ и англійскій историкъ Галламъ, писавшій въ 1827 году [2]). Но къ серединѣ XIX столѣтія окончательно укрѣпился въ англійской политической жизни и получилъ признаніе со стороны ея руководителей тотъ принципъ, въ силу котораго существованіе кабинета всегда зависитъ отъ его способности и умѣнія удержать за собой расположеніе и довѣріе парламента, причемъ выходъ его въ отставку отличается коллективнымъ характеромъ [3]).

Итакъ, въ Англіи около половины XIX столѣтія былъ установленъ тотъ политическій режимъ, который извѣстенъ подъ именемъ парламентаризма и при которомъ рѣшающая роль въ государственной жизни принадлежитъ парламенту, дѣйствующему черезъ посредство отвѣтственнаго передъ

---

[1]) См. его рѣчь 17 февраля 1784 г. у Franqueville'a, Le gouvernement et le parlement britanniques, T. I. pp. 569—570.

[2]) См. у Anson'a, Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre, 1905, T. II, p. 145.

[3]) См. интересныя въ этомъ смыслѣ рѣчи Роберта Пиля въ 1835 и 1841 гг. у Franquevill'я, op. cit., T. I, pp. 570 suiv.—Принципъ коллективной отвѣтственности не оспаривался серьезно уже съ самаго начала XIX столѣтія. Hatschek, Englisches Staatsrecht, Bd. II, S. 82.

нимъ министерства. Но отсюда вовсе не слѣдуетъ, чтобы англійскій кабинетъ былъ лишенъ всякой самостоятельности, инициативы, чтобы онъ былъ только послушнымъ исполнителемъ тѣхъ велѣній, которыя обращены къ нему со стороны парламента. Скорѣе наоборотъ. Ему принадлежитъ руководительство политикой страны, онъ идетъ, такъ сказать, впереди парламента и зная настроеніе поддерживающей его партіи, опираясь на него, онъ самъ беретъ на себя починъ въ дѣлѣ изысканія тѣхъ средствъ, которыя могли бы удовлетворить насущныя нужды страны. И положеніе его въ этомъ отношеніи становится все болѣе прочнымъ, вліяніе его на направленіе государственныхъ дѣлъ все растетъ и увеличивается, что дало основаніе одному изъ новѣйшихъ изслѣдователей англійскаго государственнаго строя—Сиднею Лоу высказать, быть можетъ, нѣсколько преувеличенную мысль о томъ, что кабинетъ является теперь центромъ и средоточіемъ политической жизни Англіи, что онъ постепенно стянулъ къ себѣ ту власть, которая нѣкогда принадлежала королю, а затѣмъ перешла отъ него къ парламенту, сначала къ палатѣ лордовъ, позже къ палатѣ общинъ [1]).

Ужъ Бэджготъ, опубликовавшій свою книгу объ англійской конституціи около 40 лѣтъ тому назадъ, классифицируя въ ней функціи, которыя принадлежатъ палатѣ общинъ, отводитъ законодательной ея дѣятельности послѣднее мѣсто [2]), а Мэнъ въ своемъ этюдѣ „Природа демократіи" замѣчаетъ, что палата общинъ все больше и больше отказывается отъ законодательной власти, отъ принадлежащей ей законодательной инициативы и передаетъ ее своему исполнительному комитету [3]). Пережитая съ тѣхъ поръ политическая эволюція Англіи почти всецѣло сосредоточила законодательную инициативу въ рукахъ министровъ. Современная конституціонная практика требуетъ, чтобы всѣ сколько-нибудь

---

[1]) С. Лоу. Государственный строй Англіи. 1908 г. стр. 47, а также вообще гл. IV—VI; ср. также Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. SS. 247—248.

[2]) Эти функціи таковы: избирательная, выражающая, учительская, освѣдомляющая и, наконецъ, законодательная. Бэджготъ. Государственный строй Англіи. 1905 г. гл. V.

[3]) Maine. Popular Government, рус. пер. 1891, стр. 78, 95 и др.

важныя законодательныя мѣропріятія исходили отъ совѣтниковъ короны, т. е. отъ кабинета, причемъ послѣдній самъ по собственному почину долженъ предложить палатѣ общинъ тотъ или иной способъ разрѣшенія назрѣвшей нужды, а не искать ея руководящихъ указаній. И только въ нѣкоторыхъ, особо затруднительныхъ случаяхъ, когда министры не надѣются на собственныя силы при проведеніи тѣхъ или иныхъ биллей, они прибѣгаютъ къ предварительной помощи палаты общинъ и приглашаютъ ее участвовать въ выработкѣ общихъ принциповъ. На основѣ этихъ принциповъ и строются законопроекты, которые вносятся впослѣдствіи въ палату общинъ отъ имени кабинета. Со времени Reform-Act'a 1832 года парламентская исторія Англіи можетъ указать всего лишь нѣсколько такихъ случаевъ. Такъ, въ 1858 году по поводу предоставленія коронѣ управленія Индіей, въ 1867 году по поводу парламентской реформы и въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ кабинетъ, не будучи въ состояніи самостоятельно провести соотвѣтствующіе билли, обратился къ палатѣ общинъ за руководящими указаніями. Такой порядокъ, по словамъ одного изъ англійскихъ публицистовъ, противорѣчитъ принципу министерской отвѣтственности и можетъ быть объясненъ только соображеніями политической необходимости [1]).

О томъ, какъ велико теперь участіе кабинета въ законодательной дѣятельности страны, свидѣтельствуетъ тотъ же англійскій публицистъ, который говоритъ, что по крайней мѣрѣ девять десятыхъ законодательства палаты общинъ проходитъ черезъ руки правительства, и число это увеличивается съ каждымъ годомъ [2]), а по мнѣнію Сиднея Лоу, склоннаго, вообще говоря, нѣсколько переоцѣнивать въ новѣйшей эволюціи англійскаго строя значеніе кабинета въ ущербъ палатѣ общинъ, „рѣчь идетъ уже не объ иниціативѣ и руководствѣ кабинета, а о почти неограниченномъ авторитетѣ его въ дѣлахъ законодательства“ [3]). Палата общинъ передала свою законодательную власть министрамъ, которые „фактически создаютъ законы“; ее „едва ли даже можно

[1]) Todd. Le gouvernement parlementaire. T. II, p. 100.

[2]) Todd, ibid., p. 109.

[3]) С. Лоу, Государственный строй Англіи, стр. 59.

считать законодательнымъ учрежденіемъ; она представляетъ собою механизмъ для обсужденія законопроектовъ и при томъ механизмъ не единственный“ [1]).

Такое сосредоточеніе почти всей законодательной инициативы въ рукахъ министровъ, такое доминирующее положеніе ихъ въ этой области государственной дѣятельности не могло, конечно, не отразиться соотвѣтствующимъ образомъ и на измѣненіяхъ парламентскаго наказа, которыя, по словамъ Редлиха, „служатъ яркимъ выраженіемъ глубокихъ преобразованій, происшедшихъ въ существѣ англійскаго правительства и его положеніи по отношенію къ парламенту“ [2]). Эти измѣненія усилили вліяніе правительства на распредѣленіе занятій въ парламентѣ и поставили его въ исключительно привиллегированное положеніе по сравненію съ рядовыми членами парламента [3]). Послѣдніе чрезвычайно стѣснены теперь въ своихъ законодательныхъ правахъ и могутъ расчитывать на проведеніе биллей по ихъ инициативѣ только въ томъ случаѣ, если ихъ поддержатъ члены, входящіе въ составъ кабинета. Послѣднимъ примѣромъ проявленія законодательной инициативы по вопросамъ государственной важности былъ билль объ эмансипаціи католиковъ 1825 года, внесенный Фрэнсисомъ Бердеттомъ и прошедшій въ третьемъ чтеніи. Съ тѣхъ поръ, говоритъ Лоу, „не было случая внесенія въ парламентъ не министромъ законопроекта первостепенной важности, влекущаго за собой глубокія политическія измѣненія“ [4]).

---

[1]) С. Лоу, назв. соч., стр. 56 и 65.—„Mit Recht, замѣчаетъ Hatschek, kann fur die Gegenwart C. Ilbert, der englische Jurist, sagen: „die gegenwärtige Praxis ist zum grössten Teil zu der Praxis des Parlaments der ersten Eduarde zurückgekehrt, unter denen der König mit Hilfe seiner Minister Gesetze machte“. См. его Englisches Staatsrecht. Bd. I. S. 444.—На руководящую роль кабинета въ области законодательства указываютъ Franqueville Le gouvernement et le parlement britanniques T. 1, p. 466, Dupriez, Les ministres. T. I, pp 56—57, 99 suiv., Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, SS. 546—547 и др.

[2]) Redlich, op. cit., S. 249.

[3]) См. реформу наказа при Бальфурѣ въ 1902 году у Redlich'a, op. cit., SS. 221 ff., а также у Moreau et Delpech, Les règlements des assemblées législatives. 1906, T. I, pp. 260 suiv.

[4]) С. Лоу, назв. соч., стр. 60.

Если такъ незначительна роль рядовыхъ членовъ парламента въ области законодательной дѣятельности вообще, если они съ такимъ трудомъ могутъ осуществлять принадлежащее имъ право законодательной иниціативы, то въ области распоряженія финансами страны ихъ полномочія много у́же. Палата общинъ вовсе отказалась отъ иниціативы финансовыхъ биллей и передала ее исключительно министрамъ. На основаніи ея резолюціи, принятой въ 1706 году и съ тѣхъ поръ неоднократно повторяемой, она „не будетъ принимать никакой петиціи на какую бы то ни было сумму, касающуюся общественныхъ повинностей и не будетъ разсматривать никакого предложенія, направленнаго къ вотированію субсидій или обремененію государственныхъ доходовъ, погашаемому при посредствѣ консолидированнаго фонда или суммъ, принятыхъ парламентомъ, если во всѣхъ этихъ случаяхъ предложеніе не будетъ исходить со стороны короны“. Этотъ актъ самоограниченія палаты, составляющій, по словамъ Редлиха, „втеченіе двухъ столѣтій незыблемый фундаментъ англійскаго бюджетнаго права“, [1]) возложилъ на правительство направленіе финансовой политики государства; палата общинъ по собственному почину не можетъ установить новыхъ налоговъ или повысить тѣ, которыхъ требуетъ министерство [2]). Такой отказъ палаты отъ принадлежащихъ ей правъ въ связи съ существованіемъ такъ называемаго консолидированнаго фонда внушилъ Бэджготу мысль, что „главной особенностью ея въ финансовыхъ дѣлахъ является въ настоящее время не спеціальная привиллегія, а исключительная неправоспособность“ [3]).

Англійскій парламентъ не осуществляетъ непосредственной законодательной дѣятельности. Но на это, по словамъ Милля, онъ и не способенъ. Его „истинная функція“—это

---

[1]) Redlich, Recht und Technik, S. 673.

[2]) Franqueville, Le gouvernement et le parlement. T. III, pp. 454 suiv., Dupriez, Les ministres. T. I, pp. 109 suiv., Todd, Le gouvernement parlementaire. T. II, p. 98, Seidler Budget und Budgetrecht. S. 131, Штурмъ, Бюджетъ, стр. 47 сл.

[3]) Бэджготъ, Государственный строй Англіи, стр. 197. - О томъ, что распоряженіе финансами находится внѣ дѣйствительнаго контроля членовъ парламента, говоритъ Лоу, назв. соч., стр. 77—79.

контроль надъ дѣятельностью правительства [1]), который въ настоящее время также все больше и больше отъ него ускользаетъ, становится въ значительной степени фиктивнымъ. „Контроль парламента, говоритъ Лоу, который считали регулярнымъ, устойчивымъ и постояннымъ, замѣненъ контролемъ избирателей, контролемъ могущественнымъ, но не непрерывнымъ [2])". Въ этомъ замѣчаніи Лоу, кроется нѣкоторое преувеличеніе; хотя въ то-же время необходимо отмѣтить, что съ расширеніемъ Британской имперіи, съ утвержденіемъ ея могущества во всѣхъ частяхъ свѣта, съ увеличеніемъ сферы государственнаго вмѣшательства во внутреннія дѣла парламентъ уже болѣе не въ состояніи совладать должнымъ образомъ съ той массой дѣлъ, которая на него взвалена. Если Гладстонъ жаловался на то, что „парламентъ обремененъ, что онъ почти подавленъ", то тѣмъ съ бо́льшимъ правомъ можно сказать это о парламентѣ нашихъ дней. По словамъ Steffen'a, существуютъ цѣлыя категоріи дѣлъ большой государственной важности—дипломатическія, колоніальныя, военныя и др.,—которыя на основаніи прочно уже установившейся правительственной практики рѣшаются кабинетомъ внѣ сколько-нибудь серьезнаго контроля со стороны не правительственныхъ членовъ парламента [3]).

Правда, у парламента имѣются достаточныя средства контроля надъ дѣятельностью правительства. Напомнимъ хотя бы о правѣ отдѣльныхъ членовъ его обращаться съ запросами къ министрамъ, которое въ послѣднее время получило такое широкое практическое примѣненіе [4]) и значенія котораго въ качествѣ, по крайней мѣрѣ, сдерживающаго начала для правительства, „нѣкоторой узды на самодержавіе кабинета" не отрицаетъ и Лоу [5]). Но пользованіе этимъ правомъ поставлено въ такія ограничительныя условія, запросы не вле-

[1]) Дж. Ст Милль, Представительное правленіе, гл. V.

[2]) Лоу, назв. соч., стр. 70.

[3]) Steffen. England als Weltmacht und Kulturstaat. 2 Aufl., S. 70—71.

[4]) Число запросовъ къ правительству втеченіе года исчисляется обыкновенно тысячами. См. Redlich. Recht und Technik, S. 516, пр. I.

[5]) Лоу, назв. соч., стр. 80. – Сверхъ того, запросы преслѣдуютъ еще информаціонныя цѣли, освѣдомляя общественное мнѣніе о предметахъ, заслуживающихъ вниманія. Hatschek. Das Interpellationsrecht 1909. S. 139.

кутъ за собою въ Англіи общихъ преній, заканчивающихся тѣмъ или инымъ вотумомъ перехода къ порядку дня, за исключеніемъ, впрочемъ, тѣхъ рѣдкихъ случаевъ, когда проводится предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія, что говоритъ объ этомъ правѣ какъ о дѣйствительномъ средствѣ контроля едва ли приходится [1]).

Въ связи съ ослабленіемъ контролирующей дѣятельности парламента и съ передачей имъ руководящей роли кабинету находитъ свое объясненіе то любопытное явленіе въ англійской политической жизни, отмѣченное уже многими ея наблюдателями, что чрезвычайно рѣдки теперь тамъ случаи, когда кабинетъ уходитъ въ отставку подъ вліяніемъ неблагопріятнаго для него вотума парламента. Если до середины 60-хъ гг. прошлаго столѣтія, въ эпоху классическаго парламентаризма, строго соблюдалось правило, что только вотумъ палаты общинъ опредѣляетъ судьбу кабинета, съ этого времени власть „дѣлать“ кабинетъ переходитъ отъ нея къ самимъ общинамъ въ лицѣ ихъ избирателей. Въ 1868 году консервативный кабинетъ Дизраэли ушелъ въ отставку, потерпѣвъ пораженіе на выборахъ и не ожидая, чтобы собравшаяся враждебная ему палата принудила его къ этому. Примѣру его послѣдовалъ рядъ кабинетовъ какъ консервативнаго, такъ и либеральнаго направленія, и изъ восьми случаевъ перемѣны правительства, бывшихъ въ періодъ 1867—1900 г.г., шесть разъ кабинетъ уходилъ въ отставку подъ вліяніемъ неблагопріятныхъ для него общихъ выборовъ. Когда министерство Солсбери, оставшись въ меньшинствѣ на выборахъ въ 1892 году, не тотчасъ же ушло въ отставку, а ожидало враждебнаго вотума палаты общинъ, общественное мнѣніе упрекало его въ этомъ, усматривая въ его поведеніи нарушеніе установившейся въ Англіи конституціонной практики [2]). Но этого мало. Въ новѣйшее время, по словамъ Гатчека, пользуется кредитомъ взглядъ, въ силу котораго рядъ пораженій правительства

[1]) О правѣ запросовъ и объ ихъ ограниченіяхъ по дѣйствующему парламентскому наказу см. Rosegger. Das parlamentarische Interpellationsrecht. 1907. SS. 105—109, Redlich, op. cit., SS. 513—516. Hatschek, op. cit., SS. 40—41, его же Englisches Staatsrecht. Bd. I, SS. 395 ff. и др.

[2]) Anson. Loi et pratique constitutionnelle. T. II, p. 166, пр. I.

на дополнительныхъ выборахъ, свидѣтельствуя объ измѣненіи настроенія избирателей, обязываетъ правительство апеллировать къ народу и на его рѣшеніе отдать свою судьбу [1]).

Это усиленіе вліянія избирателей на положеніе кабинета и зависимость послѣдняго, главнымъ образомъ, отъ народнаго настроенія—свой споръ съ парламентомъ кабинетъ всегда можетъ, воспользовавшись правомъ роспуска, передать на судъ страны—внушили такому осторожному изслѣдователю какъ Еллинекъ мысль, что „Англія представляетъ собою въ настоящее время діархію съ двумя властителями во главѣ; одинъ изъ нихъ наслѣдственный и надѣленъ преимущественно представительными функціями, другой же временный съ реальной властью, котораго народъ назначаетъ на неопредѣленное время и по своему желанію можетъ отозвать“ [2]). „Съ своей стороны Дайси, изучая тѣ измѣненія, которыя переживаетъ англійскій кабинетъ и предвидя возможность превращенія его „изъ парламентской въ не-парламентскую исполнительную власть“, заключаетъ, что „можно представить себѣ, что придетъ время, когда, несмотря на то, что всѣ формы англійской конституціи останутся неизмѣнными, англійскій первый министръ будетъ такъ же несомнѣнно избираться всенародной подачей голосовъ, какъ и американскій президентъ“ [3]).

---

[1]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. II, S. 85.

[2]) Jellinek. Verfassungsänderung und Vefassungswandlung. 1906, S. 51.

[3]) Дайси. Основы государственнаго права Англіи. 1905, стр. 191.—Ту же мысль проводитъ и Franqueville, когда онъ, говоря о выборахъ 1857 и 1880 гг., отмѣчаетъ, что „on aurait pu facilement s'y méprendre et les considérer comme des sortes de plebiscites en faveur de lord Palmerston et de M. Gladstone. Dans ces circonstances, un premier ministre pourrait se considérer comme un souverain absolu“. См. его Le gouvernement et le parlement britanniques. T. I, p. 463.—„Ainsi le premier ministre - говоритъ M. Sibert, изучая отношенія его къ націи,—après avoir eu, à l'origine, le caractère d'élu de la faveur royale, dans la suite, celui d'une majorité parlementaire, tend à dériver normalement son pouvoir de la volonté d'une majorité nationale“. См. его Etude sur le premier ministre, p. 319. Ср. также Anson. Loi et pratique constitutionnelle T. II, p. 155, Брайсъ. Американская республика Т. I. стр. 213 сл., С. Лоу. Государственный строй Англіи, стр. 87 сл. и др.—Изъ русскихъ писателей новѣйшія измѣненія въ положеніи кабинета отмѣчаютъ Б А. Кистяковскій. Кабинетъ министровъ, въ жур. Свобода и Культура, 1906,

На страницахъ этой книги мы не имѣемъ возможности останавливаться на выясненіи тѣхъ глубокихъ и сложныхъ причинъ, которыя привели къ тому, что вліяніе парламента въ Англіи ослабѣло, что авторитетъ его умалился, тогда какъ выросло и усилилось значеніе кабинета съ одной стороны, избирателей—съ другой. Среди этихъ причинъ можно указать на чисто мѣстныя, коренящіяся въ условіяхъ англійской дѣйствительности и заключающіяся въ томъ, что въ парламентѣ попеременно господствовали тѣсно сплоченныя и хорошо организованныя большія политическія партіи, оказывающія самую широкую поддержку выдвинутому изъ ихъ среды правительству. Опираясь на нихъ и пользуясь могучей партійной дисциплиной, сковывающей рѣшенія парламентскаго большинства и заставляющей его послушно исполнять велѣнія своей партіи, т. е. ея вожаковъ [1]), кабинетъ превратился изъ слуги парламента въ его господина. Онъ ведетъ за собой парламентъ, распоряжается его временемъ, работой, онъ, пожалуй, даже болѣе устойчивъ, чѣмъ парламентъ при томъ условіи, конечно, что его поддерживаетъ общественное настроеніе, ибо въ его рукахъ—право роспуска, значеніе котораго въ смыслѣ усиленія власти кабинета подчеркивалъ еще Брайсъ [2]).

Къ этимъ мѣстнымъ особенностямъ можно присоединить еще вліяніе общей демократизаціи политическаго и общественнаго строя, повысившей значеніе отдѣльныхъ гражданъ, развившей въ нихъ вкусъ и стремленіе къ заня-

№ 3, А. С. Алексѣевъ Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, стр. 40 сл., П. И. Новгородцевъ, Кризисъ современнаго правосознанія, стр. 162 сл., С. А. Котляревскій. Правовое государство и внѣшняя политика, стр. 409 сл., 417 сл. и др.

[1]) См. интересныя замѣчанія по этому вопросу у Острогорскаго, La démocratie et l'organisation des partis politiques. T. I, pp. 198 suiv., а также Boutmy. Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre, рус. пер. 1904, стр. 160 сл.

[2]) Брайсъ, назв. соч., т. I, стр. 245; ср. также Лоу, назв. соч., стр. 94.—Необходимо оговориться, что при раздробленности партіи въ парламентѣ, когда ни одна изъ нихъ не достигаетъ господствующаго большинства, вновь крѣпнетъ и усиливается зависимость кабинета отъ парламента. Въ этомъ отношеніи чрезвычайно поучительны послѣдніе выборы въ англійскій парламентъ въ январѣ 1910 г. и положеніе въ немъ министерства Асквита.

тію государственными дѣлами, къ подчиненію себѣ государственной власти и къ опредѣленію того направленія, въ которомъ она должна функціонировать. Парламентъ, какъ бы ни было совершенно избирательное право, не въ состояніи точно воспроизводить народной воли со всѣми ея оттѣнками и различіями, онъ не можетъ отражать въ себѣ всей жизни народа со всѣми разнообразными ея интересами и требованіями [1]). На-ряду съ нимъ возникли новыя формы организаціи и самоорганизаціи народа, въ которыхъ эти интересы и требованія находятъ свое признаніе. Пресса, различнаго рода союзы и собранія и другіе внѣ-парламентскіе факторы оказываютъ теперь огромное вліяніе на государственную жизнь, на направленіе правительственной дѣятельности государства. Къ числу этихъ факторовъ необходимо отнести парламентскіе выборы, посредствомъ которыхъ народъ высказывается о политикѣ правительства и надѣляетъ его директивами для дальнѣйшей дѣятельности. По словамъ Еллинека, „не выливаясь въ опредѣленныя правовыя формы, выработался новый видъ отвѣтственности правительствъ — отвѣтственность передъ народомъ,“ которую онъ называетъ „соціальной отвѣтственностью правительствъ (die sociale Verantwortlichkeit der Regierungen) и которой, по его мнѣнію, принадлежитъ будущее“ [2]).

Итакъ, въ Англіи, странѣ наиболѣе развитой демократически, намѣчается въ настоящее время тенденція въ сторону сближенія кабинета и избирателей. Министерская власть ставится въ ней въ болѣе тѣсное и непосредственное общеніе съ народной волей, которая не довольствуется теперь однимъ парламентомъ, а ищетъ и организуетъ новые виды и формы, въ которыхъ она могла бы проявляться. Въ нихъ, въ этихъ формахъ, народная воля, принципы общественнаго самоопредѣленія получаютъ болѣе яркое и дѣйствительное выраженіе. Вмѣстѣ съ тѣмъ и правительственная дѣятельность государства, отражающая въ лицѣ министровъ эти принципы, развивается въ ней въ болѣе полномъ и точномъ

[1]) Ср. Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. SS. 62 ff., а также П. И. Новгородцевъ. Кризисъ современнаго правосознанія, гл. I, 8 — Представительство и народная воля.

[2]) Jellinek, op. cit., S. 74.

согласіи съ народными стремленіями и желаніями, даетъ имъ практическое осуществленіе въ жизни. Идея солидарности власти съ народомъ становится здѣсь реальнымъ фактомъ.

Чтобы покончить съ характеристикой англійскаго кабинета, необходимо указать на внутреннюю эволюцію въ немъ, которая клонится къ тому, что дѣйствительная власть сосредоточивается въ рукахъ немногихъ членовъ кабинета, тогда какъ остальные не пользуются болѣе активнымъ участіемъ въ государственомъ управленіи или, во всякомъ случаѣ, лишены того вліянія, которое принадлежитъ этимъ немногимъ. Причины этого интереснаго явленія отчасти аналогичны тѣмъ, которыя вызвали къ жизни самый кабинетъ. Подобно тому какъ при значительно разросшемся составѣ тайнаго совѣта не было возможности вести въ немъ надлежащимъ образомъ государственное управленіе, что повело за собой образованіе болѣе тѣснаго совѣта, давшаго начало современному кабинету [1]), такъ и расширеніе послѣдняго вызвало необходимость сконцентрировать дѣйствительное руководство политикой страны въ средѣ небольшой группы, создало „кабинетъ въ кабинетѣ“. Уже Энсонъ, констатируя увеличеніе кабинета—кабинетъ Солсбери, насчитывалъ въ 1895 году 19 членовъ—и допуская, что его единство и коллективная отвѣтственность не пострадаютъ отъ этого, предвидѣлъ однако „образованіе въ немъ внутренняго круга (cercle intérieur) состоящаго изъ наиболѣе интимныхъ совѣтниковъ“ [2]). Съ тѣхъ поръ развитіе англійскаго кабинета продолжаетъ идти по тому же пути, и нѣтъ никакихъ основаній предполагать его измѣненія, ибо современное управленіе Англіи все расширяется, правительственныя функціи спеціализируются и требуютъ созданія новыхъ министерствъ, которыя увеличиваютъ и безъ того небывалое число членовъ кабинета [3]).

---

[1]) Cp. Dupriez. Les ministres dans les principaux pays. T. I, pp. 17—18.

[2]) Anson. Loi et pratique constitutionnelle. T. II, p. 142, пр. 3. Объ этомъ „inner cercle“ говоритъ и M. Sibert, Etude sur le premier ministre, pp. 265 и 267.

[3]) Лоу, подчеркивая все возрастающее значеніе этого „внутренняго круга“, замѣчаетъ, что „засѣданія кабинета могутъ со временемъ прев-

Тѣ же начала парламентаризма были перенесены и въ англійскія колоніи, пользующіяся широкимъ самоуправленіемъ (selfgoverning colonies) послѣ того, какъ отчетъ Дергэма о положеніи дѣлъ въ Канадѣ и о необходимыхъ тамъ реформахъ послужилъ поворотнымъ пунктомъ въ британской колоніальной политикѣ и на-ряду съ колоніями коронными (crown colonies) и колоніями съ представительными учрежденіями (colonies with representative government) выдвинулъ третій типъ—колоніи съ отвѣтственнымъ правительствомъ (colonies with responsible government) [1]). Но въ то время какъ въ Англіи кабинетная система управленія не закрѣплена ни въ одномъ законодательномъ актѣ и даже не извѣстна, какъ мы видѣли, ея законамъ, въ колоніяхъ парламентарный строй получилъ свое признаніе какъ въ конституціонныхъ текстахъ, такъ и въ инструкціяхъ колоніальнымъ губернаторамъ, предписывающихъ имъ назначать министровъ изъ господствующаго большинства колоніальныхъ легислатуръ [2]). Такое положеніе находитъ свое объясненіе въ томъ, что въ колоніяхъ не было на-лицо тѣхъ условій, въ которыхъ возникъ и развился англійскій парламентаризмъ. Въ нихъ не было большихъ политическихъ партій, обладающихъ прочной организаціей, хорошо дисциплинированныхъ и способныхъ поддержать у власти выдвинутое ими министерство. Парламентская колоніальная жизнь была лишена также тѣхъ традицій, которыя прочно укоренились въ метрополіи и настолько проникли въ сознаніе ея общественныхъ дѣятелей, что англичане даже не допускаютъ „представительныхъ учрежденій безъ отвѣтственнаго министерства, пользующагося довѣріемъ населенія. Такія учрежденія превращаются, по ихъ мнѣнію, въ насмѣшку надъ населеніемъ, въ обманъ и даже въ ловушку“ [3]).

ратиться въ рѣдкую и почти излишнюю церемонію“, хотя тутъ же оговаривается, что „въ настоящее время кабинетъ далекъ еще отъ такого положенія“ См. его Государственный строй Англіи, стр. 147.

[1]) Объ этомъ отчетѣ см., между прочимъ, A. Zimmermann. Die Kolonialpolitik Grossbritanniens. 1899. S. 174, Б. Нольде, Англія и ея автономныя колоніи. Вѣстникъ Европы. 1906. IX, стр. 18 сл. и др.

[2]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. I, S. 162.

[3]) См. Діонео. Очеркъ конституцій британскихъ колоній. Политическій строй современныхъ государствъ. 1906. Т. 2, стр. 288.

Во главѣ этихъ колоній стоятъ губернаторы, назначаемые королевской коммиссіей и представляющіе въ нихъ власть короля. Они осуществляютъ принадлежащія имъ правительственныя полномочія съ вѣдома и согласія членовъ исполнительныхъ совѣтовъ—мѣстныхъ министровъ, которыхъ они назначаютъ и которые являются отвѣтственными передъ мѣстными законодательными собраніями. „Губернаторъ самоуправляющейся колоніи, говоритъ Энсонъ, это—конституціонный король: если онъ осуществляетъ извѣстнаго рода дискреціонную власть, онъ долженъ прибѣгать къ содѣйствію отвѣтственныхъ совѣтниковъ; онъ можетъ попытаться повліять на нихъ, но онъ не долженъ дѣйствовать вопреки ихъ окончательному рѣшенію, развѣ только онъ готовъ апеллировать на это рѣшеніе къ колоніальному парламенту и къ избирательному корпусу“ [1]).

Министры каждой колоніи образуютъ въ своей совокупности кабинетъ, который обладаетъ всѣми характерными особенностями парламентарнаго министерства и продолжаетъ оставаться у власти до тѣхъ поръ, пока онъ пользуется поддержкой и довѣріемъ колоніальнаго парламента. Этотъ принципъ занесенъ въ конституціи нѣкоторыхъ австралійскихъ колоній 1855/56 г.г. Такъ, въ конституціи Южной Австраліи категорически предписано, чтобы министры оставляли свои должности съ перемѣной парламентскаго большинства [2]). Конституціи Викторіи и Новаго Южнаго Уэльса постановляютъ, что „право назначенія на государственныя должности, которыя окажутся вакантными или будутъ вновь созданы, оплачиваемыя или нѣтъ, осуществляется губернаторомъ съ согласія исполнительнаго совѣта; тѣхъ же должностныхъ лицъ, которыя обязаны сложить съ себя свои полномочія по политическимъ мотивамъ, онъ назначаетъ самъ“ [3]).

Въ другихъ колоніяхъ постановлено только, что министры должны быть назначены изъ числа членовъ законодательныхъ палатъ. Сюда принадлежатъ конституціи Капа 1872 г., Западной Австраліи 1890 г., Наталя 1893 г. Въ Австра-

[1]) Anson. Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre. T. II, p. 332.
[2]) Hatschek. Englisches Staatsrecht. Bd. II. S. 40.
[3]) См. у Anson'a, op. cit., T. II, p. 324.

лійской федераціи, образованной въ 1900 г., министры могутъ быть назначены генералъ-губернаторомъ и не изъ членовъ парламента; но они не могутъ оставаться въ должности дольше трехъ мѣсяцевъ послѣ ближайшихъ общихъ выборовъ, если они не будутъ избраны въ сенатъ или въ палату представителей (ст. 64). Конституціи Трансвааля 1906 г. (ст. 47) и колоніи Оранжевой Рѣки 1907 г. (ст. 49) допускаютъ назначеніе на министерскія должности и членовъ парламента, сохраняя въ то же самое время за ними ихъ депутатскія полномочія [1]).

Въ конституціи Канады 1867 г., носящей оффиціальное названіе „Британскій сѣверо-американскій актъ", нѣтъ вовсе указаній на то, что въ ней дѣйствуетъ парламентарная система управленія. Однако, послѣ того какъ лордъ Эльджинъ осуществилъ на практикѣ принципы, намѣченные въ отчетѣ Дергэма, это положеніе было навсегда закрѣплено за канадскимъ населеніемъ [2]). Новая Зеландія на основаніи конституціи 1852 года получила представительныя учрежденія, но безъ отвѣтственнаго правительства. Два года спустя она перешла къ кабинетному управленію, а въ 1907 году пріобрѣла титулъ Dominion of New Zealand и вмѣстѣ съ нимъ еще бо́льшую политическую автономію, приблизившую ее къ самостоятельному государству [3]).

Что касается практическаго примѣненія парламентарнаго управленія въ англійскихъ колоніяхъ, отмѣтимъ, что отсутствіе необходимыхъ для него условій въ значительной степени затрудняетъ правильное его функціониро-

---

[1]) Объ эти конституціи приведены въ сборн. Posener'a, Die Staatsverfassungen des Erdballs, 1909, SS. 936 ff. Ср. также Hüssen. Die Verfassungsentwickelung Transvaals zur selfgoverning Colony. 1909. S. 92.

Отмѣтимъ, что въ 1909 году былъ принятъ законодательный актъ, на основаніи котораго четыре южно-африканскихъ колоніи: Капъ, Наталь, Трансвааль и колонія Оранжевой Рѣки объединяются въ Южно-африканскую федерацію, пользующуюся широкимъ самоуправленіемъ. Федеральная конституція должна вступить въ дѣйствіе въ текущемъ 1910 году.

[2]) Ср. Anson, op. cit., T. II, pp. 325—326, С. А. Корфъ. Федерализмъ. Извѣстія Пет. Полит. Института. 1908. Т. IX. В. 2, стр. 176 сл.

[3]) Posener, op. cit., SS. 1416 ff.; ср. также Zimmermann, Die Kolonialpolitik Grossbritanniens, S. 362.

ваніе. „Въ австралійскихъ колоніяхъ, говоритъ Пьеръ Леруа-Болье, министерства крайне непрочны; это зависитъ... отъ отсутствія крупныхъ историческихъ партій, подобныхъ тѣмъ, какія мы видимъ въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ; однако, въ каждомъ парламентѣ есть по примѣру палаты общинъ оппозиціонный лидеръ, лицо почти оффиціальное, преемникъ перваго министра; непрочность министерствъ поддерживается также частыми коалиціями различныхъ группъ. Въ трехъ главныхъ колоніяхъ: Викторіи, Новомъ Уэльсѣ и Новой Зеландіи смѣнились отъ 27 до 28 кабинетовъ въ продолженіе сорока лѣтъ; въ Южной Австраліи 42 кабинета и въ наименѣе неустойчивомъ Квинсландѣ только 15“ [1]). Тою же неустойчивостью министерствъ характеризуется и австралійскій федеральный парламентаризмъ, такъ какъ со времени объединенія шести колоній въ одну федерацію ни одна партія не располагала абсолютнымъ большинствомъ голосовъ въ парламентѣ. И только выборы въ послѣдній парламентъ дали абсолютный перевѣсъ рабочей партіи. Впервые станетъ у власти кабинетъ, опирающійся на однородное парламентское большинство, которое будетъ поддерживать его при осуществленіи имъ различныхъ задачъ государственной жизни [2]).

II

Если мы отъ Англіи и ея колоній обратимся къ континенту Европы, мы увидимъ, что министерская власть занимаетъ здѣсь нѣсколько иное положеніе. Континентальный парламентаризмъ, сохраняя въ общемъ свои характерныя особенности въ смыслѣ солидарности правительственной власти съ народомъ въ лицѣ его представителей, отличается, однако, отъ англійскаго, ибо ему приходилось и приходится дѣйствовать въ другой соціальной средѣ, при значительно измѣненныхъ условіяхъ, чѣмъ у себя на родинѣ. Что же представляетъ собою эта политическая система въ условіяхъ

[1]) Пьеръ Леруа-Болье. Новыя англосаксонскія общества. 1898, стр. 95—96. Однохарактерный отзывъ мы находимъ у Генри де Уокера, Развитіе австралійской демократіи, 1901, стр. 266 сл.

[2]) На послѣднихъ выборахъ рабочая партія пріобрѣла 44 мѣста изъ 75 въ палатѣ депутатовъ и 20 изъ 36 въ сенатѣ. См. интересную статью Діонео въ Русскихъ Вѣдомостяхъ, 1910, № 81.

европейской жизни? Каковы ея особенности?—Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, необходимо обратиться къ изученію французскаго политическаго строя, ибо континентальный парламентаризмъ наиболѣе типично развился во Франціи и отсюда уже былъ реципированъ другими государствами.

Дѣйствующая во Франціи конституція, удѣляя значительное вниманіе президенту и палатамъ, вовсе не содержитъ въ себѣ постановленій, которыя опредѣляли бы организацію министерства и принадлежащія ему полномочія. И однако третья республика съ момента своего окончательнаго утвержденія тотчасъ же ввела парламентарный режимъ, къ которому эволюціонировала съ естественной необходимостью вторая имперія [1]) и закрѣпила его въ ст. 6 закона 25 февраля 1875 года, возлагающей на министровъ „солидарную отвѣтственность передъ палатами за общую политику правительства и индивидуальную за ихъ личные акты". Если мы оставимъ въ сторонѣ недолго дѣйствовавшій законъ 27 апрѣля 1791 года, предоставлявшій законодательному корпусу право требовать отъ министровъ отчета въ ихъ дѣятельности (ст. 27) и дѣлать королю въ случаѣ потери ими довѣрія націи, соотвѣтствующія заявленія (ст. 28), ни въ одной изъ прежнихъ французскихъ конституцій мы не встрѣчаемъ, по словамъ Лефевра, „текста, который выражалъ бы съ такой ясностью идеи политической и солидарной отвѣтственности кабинета" [2]). Хартіи 1814 и 1830 г.г., впервые установившія во Франціи парламентаризмъ, ограничились лишь тѣмъ, что объявили министровъ отвѣтственными (ст. 12 и 13), не предрѣшая характера и значенія этой отвѣтственности. По конституціи 1848 года министры были отвѣтственны (ст. 68), причемъ они образовывали совѣтъ министровъ, вмѣшательство котораго иногда признавалось необходимымъ (ст. 64). Но существующая на-ряду съ этимъ отвѣтственность президента (ст. 68) исключала министерскую, по крайней мѣрѣ, въ смыслѣ парламентаризма [3]). Сенатусъ-консультъ

[1]) Ср. Berton. L'évolutin constitutionnelle du segonde empire. 1900, pp. 755 suiv.

[2]) Lefebvre. Etude sur les lois constitutionnelles de 1875, 1882, p. 83.

[3]) Ср. Perrin. De la responsabilité pénale du chef de l'état et des ministres en France. 1900, pp. 72—73.

21 мая 1870 года, подводившій итоги конституціонному развитію второй имперіи, провозглашая министровъ отвѣтственными, вмѣнялъ имъ въ обязанность совѣщаться въ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ императора (ст. 19). Объявляя въ тоже время императора отвѣтственнымъ передъ французскимъ народомъ, къ которому онъ всегда имѣетъ право апеллировать (ст. 13), онъ вводилъ постановленіе, противорѣчащее принципамъ парламентаризма. Наконецъ, законъ 31 августа 1871 года, надѣлявшій Тьера титуломъ президента французской республики, вводилъ отвѣтственность передъ собраніемъ какъ совѣта министровъ, такъ и министровъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ оставлялъ также отвѣтственность передъ собраніемъ и президента республики (ст. 2).

Устанавливая солидарную отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ за общую политику правительства, конституція 1875 года возлагаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ на нихъ обязанность функціонировать въ качествѣ единаго цѣлаго. Она не содержитъ въ себѣ прямыхъ указаній на то, что министры должны образовать кабинетъ или совѣтъ министровъ, но упоминаетъ о немъ, требуя его непремѣннаго участія въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ. Ст. 4 закона 25 февраля 1875 года постановляетъ, что президентъ республики назначаетъ и удаляетъ отъ должности членовъ государственнаго совѣта „въ совѣтѣ министровъ“. Ст. 7 того же закона облекаетъ „совѣтъ министровъ“ исполнительной властью на время вакансіи президентской должности. Ст. 12 закона 16 іюля 1875 года даетъ президенту право путемъ декрета, изданнаго „въ совѣтѣ министровъ“ обращать сенатъ въ верховный судъ надъ лицами, обвиненными въ посягательствѣ на безопасность государства.

Кромѣ этихъ конституціонныхъ законовъ необходимость совѣта министровъ признаютъ также и нѣкоторые обыкновенные законы. Такъ, законъ 3 апрѣля 1878 года, надѣляя президента въ исключительныхъ условіяхъ правомъ объявлять осадное положеніе, требуетъ согласія на этотъ актъ „совѣта министровъ“. Законъ 14 декабря 1879 года разрѣшаетъ президенту временно открывать дополнительные и чрезвычайные кредиты въ формѣ декрета, изданнаго черезъ государственный совѣтъ по обсужденіи и одобреніи его „въ совѣтѣ

министровъ“ [1]). Но не эти законы или, правильнѣе, не только они одни вызвали къ дѣятельности совѣтъ министровъ. Условія и традиціи парламентаризма, при которыхъ начала свое существованіе третья республика и которыя были выработаны и установлены окончательно въ эпоху реставраціи и іюльской монархіи, настойчиво требовали, чтобы всѣ важнѣйшія мѣропріятія, въ особенности касающіяся общей политики правительства, обсуждались и принимались въ кабинетѣ или совѣтѣ министровъ, однородномъ по своему составу и опирающемся въ своей дѣятельности на поддержку парламентскаго большинства.

Въ этомъ отношеніи чрезвычайно интересной представляется практика примѣненія хартіи Людовика XVIII. „Отправляясь только отъ ея текста, буквально ее истолковывая, замѣчаетъ Bonnefon, никоимъ образомъ нельзя сказать, чтобы она вводила парламентарный режимъ въ собственномъ смыслѣ слова“ [2]). Правда, она допускаетъ совмѣщеніе министерскихъ полномочій со званіемъ члена палаты пэровъ или палаты депутатовъ, она разрѣшаетъ имъ доступъ въ обѣ палаты и предоставляетъ тамъ слово всякій разъ, когда они потребуютъ этого (ст. 54). Она надѣляетъ также короля правомъ созывать парламентъ, отсрочивать его засѣданія и распускать нижнюю палату (ст. 50). Эти постановленія, являясь существенно необходимыми для функціонированія парламентарнаго режима, взятыя сами по себѣ, вовсе еще не предрѣшаютъ его наличности; они совмѣстимы со всякимъ другимъ представительнымъ строемъ, ихъ можно найти и въ конституціяхъ тѣхъ государствъ, гдѣ преобладающимъ вліяніемъ пользуется монархическая власть.

Къ этому можно присоединить еще, что и намѣренія авторовъ конституціи были весьма далеки отъ того, чтобы ввести во Франціи парламентаризмъ. По словамъ Мишона, „въ подготовительныхъ работахъ коммиссіи, которую назначилъ Людовикъ XVIII, нигдѣ нельзя найти мысли объ орга-

---

[1]) Эти и нѣкоторые другіе законы, требующіе участія совѣта министровъ въ актахъ президента, приведены у Dupriez. Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. T. II, pp. 349 suiv.

[2]) Bonnefon. Le régime parlementaire sous la Restauration. 1905, pp. 66—67.

низаціи во Франціи правительства кабинета“ [1]). Идя на встрѣчу требованіямъ времени, авторы конституціи соглашались на установленіе представительной монархіи, но они полагали, что у короля сохраняется право односторонимъ своимъ актомъ возстановить старую французскую конституцію и они надѣялись, что король имъ воспользуется, когда минетъ переживаемая ими критическая эпоха [2]). И тѣмъ не менѣе вся совокупность обстоятельствъ, среди которыхъ вступила въ дѣйствіе хартія 1814 года, естественно и неизбѣжно привела къ тому, что съ этого времени во Франціи началъ постепенно устанавливаться парламентарный режимъ, развившійся въ стройную политическую систему уже при Людовикѣ Филиппѣ [3]).

Тогда же были выработаны и начала, опредѣляющія положеніе министерства при новомъ режимѣ, призваннаго отнынѣ играть важную роль въ государственной жизни, а именно: однородный (гомогенный) составъ его, обсужденіе всѣхъ важнѣйшихъ дѣлъ на общихъ собраніяхъ, въ совѣтѣ министровъ съ президентомъ во главѣ и коллективный выходъ въ отставку всѣхъ членовъ министерства въ случаѣ отсутствія поддержки со стороны парламента.

Наиболѣе ясную и точную теоретическую формулировку въ эпоху реставраціи получилъ принципъ солидарности всѣхъ членовъ министерства. Никто не былъ, по словамъ Бартелеми, такъ убѣжденъ въ важности этого принципа какъ Таллейранъ, назначенный президентомъ совѣта при вторичномъ возстановленіи на тронѣ династіи Бурбоновъ. „Надо—говорилъ онъ, обращаясь въ сентябрѣ 1815 года къ членамъ совѣта, на которомъ было рѣшено предложить королю отставку министерства,—чтобы всѣ мы были тѣсно сплочены; надо, чтобы въ случаѣ выхода въ отставку всѣ

---

[1]) Michon. Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, 1905, pp. 31—35.

[2]) См. интересныя замѣчанія у Bonnefon'a, op. cit., pp. 67 suiv., а также Barthélemy. L'introduction du régime parlementaire en France. 1904, p. 10.

[3]) О причинахъ, способствовавшихъ введенію во Франціи парламентаризма см. Barthélemy, op. cit., pp. 14 suiv., Bonnefon, op. cit., pp. 85 suiv.

мы уходили вмѣстѣ. Этимъ мы покажемъ примѣръ той политической вѣрности, которая воодушевляетъ государственныхъ мужей, исповѣдующихъ одни и тѣ же принципы, придерживающихся однихъ и тѣхъ же взглядовъ. Эта вѣрность придаетъ въ Англіи столько силы министерскимъсобраніямъ; необходимо, чтобы она проникла и во Францію, ибо она сможетъ упрочить нашу новую правительственную форму" [1]). Что Таллейранъ не былъ одинокъ въ своихъ взглядахъ на характеръ новаго министерства, это подтверждается нотой, адрессованной въ томъ же 1815 году иностраннымъ дипломатическимъ агентамъ, въ которой говорится объ образованіи во Франціи „солидарнаго и отвѣтственнаго министерства" [2]), а также и другими документами, изъ которыхъ видно серьезное намѣреніе ввести правительство кабинета. „Единство, отвѣтственность и солидарность, читаемъ въ одномъ изъ нихъ,—таковы основы министерства, таковы условія, которыхъ никогда не должно упускать изъ виду при изслѣдованіи функцій совѣта министровъ и каждаго министерства въ отдѣльности" [3]).

Солидарность министерства проявляется съ логической необходимостью въ томъ, что всѣ вопросы общаго характера обсуждаются министрами сообща въ засѣданіяхъ совѣта министровъ подъ предсѣдательствомъ президента совѣта, который и руководитъ ими. И установленіе однороднаго министерства во Франціи вызвало къ жизни эти совмѣстныя засѣданія министровъ, повело къ созданію совѣта министровъ, учрежденію, о которомъ вовсе умалчиваютъ хартіи 1814 и 1830 г.г. Причемъ во Франціи въ отличіе отъ Англіи короли присутствовали на этихъ собраніяхъ и принимали участіе въ рѣшеніи поставленныхъ тамъ вопросовъ. Это въ особенности слѣдуетъ сказать о Людовикѣ XVIII и Карлѣ X. Неудобства такого положенія, однако, были очевидны. Кабинетъ, являясь отвѣтственнымъ, долженъ былъ пользоваться извѣстной свободой сужденія и рѣшенія, что было не всегда возможно въ присутствіи короля. Отсюда постепенно развился обычай отдѣльныхъ совѣщаній министровъ, которыя

[1]) Barthélemy. L'introduction du régime parlementaire, pp. 289—290.

[2]) Michon. Le gouvernement parlementaire, p. 91.

[3]) Michon, op. cit., pp. 92 suiv., а также 433 suiv.

не исключали собою совѣщаній съ королемъ, но происходили параллельно съ ними, обычай, получившій свое оффиціальное признаніе при іюльской монархіи [1]).

Позже другихъ проникъ на французскую почву принципъ отвѣтственности кабинета передъ парламентомъ, понимаемой въ томъ смыслѣ, что члены министерства тотчасъ же слагаютъ съ себя свои полномочія, какъ только парламентское большинство выразитъ имъ свое недовѣріе. Въ эпоху реставраціи король пользовался еще довольно широкой свободой при назначеніи министровъ. Правда, онъ принужденъ былъ считаться до извѣстной степени съ настроеніемъ парламента, онъ не назначалъ на министерскія должности тѣхъ лицъ, которымъ парламентъ оказывалъ явное нерасположеніе. Но палата депутатовъ не была еще тогда настолько могущественной, чтобы всецѣло подчинить себѣ кабинетъ и властно распоряжаться его судьбами. „Министерство, говоритъ Бартелеми, не считало необходимымъ для себя уходить въ отставку только потому, что палата отвергала ту мѣру, которую оно рекомендовало или принимало порядокъ дня, противъ котораго оно высказывалось. Оно только тогда отказывалось отъ власти, когда палата неоднократно и притомъ вполнѣ очевидно, сознательно и обдуманно выражала свое намѣреніе лишить его необходимой поддержки“ [2]). И только послѣ іюльской революціи 1830 года, отмѣтившей собою побѣду выборной палаты надъ королевской властью, кабинетъ былъ поставленъ въ болѣе тѣсную зависимость отъ парламента. Пребываніе тѣхъ или иныхъ министровъ у власти и направленіе ихъ дѣятельности опредѣляется отнынѣ не королемъ, а парламентомъ и, главнымъ образомъ, народной палатой [3]).

Временно задержанное въ своемъ развитіи событіями 1848 и 1852 г. г., парламентарное правленіе вновь возраждается къ концу второй имперіи и представляетъ собою характерную особенность нынѣ дѣйствующаго во Франціи политическаго режима. Однако, французскій парламентаризмъ зна-

[1]) Barhélemy. L'introduction du régime parlementaire, p. 123.

[2]) Barthélemy, op. cit., p, 287.

[3]) Ср. Dupriez. Les ministres dans les principaux pays. T. II, pp. 295 suiv., въ особен. 301.

чительно уклоняется въ сторону отъ своего англійскаго прообраза. Кабинетъ министровъ далеко не играетъ здѣсь той роли руководителя законодательной и правительственной дѣятельностью государства, которая принадлежитъ ему по духу конституціи и обусловливается фактомъ признанія его отвѣтственности передъ парламентомъ [1]). Это объясняется тѣми своеобразными условіями, среди которыхъ вступилъ въ дѣйствіе французскій парламентаризмъ.

Помимо общаго недовѣрія къ правительственной власти, унаслѣдованнаго еще изъ XVIII столѣтія, помимо традицій сохранившихся и до сихъ поръ и стремящихся поставить правительственную власть въ чисто служебное положеніе по отношенію къ власти законодательной, французскіе кабинеты третьей республики съ первыхъ же шаговъ своей дѣятельности натолкнулись на значительныя препятствія, мѣшавшія имъ выполнять свое призваніе. Извѣстно, что республиканская форма правленія была принята въ національномъ собраніи большинствомъ одного лишь голоса. Различныя группы монархистовъ, войдя въ парламентъ, образовали тамъ партію такъ называемыхъ непримиримыхъ, которые борются противъ всякаго правительства, ибо цѣлью ихъ домоганій является разрушеніе существующихъ учрежденій и возстановленіе монархическаго строя. „Всюду—замѣчаетъ Laffitte—въ Англіи, Бельгіи, Австріи, Италіи въ основѣ дѣленія партій лежатъ принципы управленія, во Франціи—форма правленія. Тамъ оппозиція конституціонна; здѣсь она выходитъ за предѣлы конституціи. Тамъ она стремится улучшать то, что существуетъ здѣсь—разрушать [2])".

На-ряду съ этимъ основнымъ тормазомъ для правильнаго функціонированія всякой политической системы, вліяніе котораго, впрочемъ, за послѣднее время сильно ослабѣло, необходимо указать также на крайнюю многочислен-

---

[1]) „Leur responsabilité même, замѣчаетъ о министрахъ Lefebvre, dans l' esprit de la constitution implique qu'ils réclament et qu' ils prennent la direction du gouvernement comme du travail législatif en véritables chefs..." См. его Etude sur les lois constitutionelles de 1875, p. 108; ср. также Duguit. Droit constitutionnel, p. 1065.

[2]) Laffitte. Le suffrage universel et le régime parlementaire. 1888, p. 24, а также d' Eichthal. Souveraineté du peuple et gouvernement. 1895, p. 231.

ность и дробность политическихъ партій французскаго парламента, вслѣдствіе чего у министерства нѣтъ возможности опереться на тѣсно сплоченное большинство и проводить послѣдовательную политику. Эти многочисленныя партіи, скорѣе группы, какъ ихъ называютъ нѣкоторые изслѣдователи французской политической жизни, не признавая за ними характера политической партіи въ строгомъ смыслѣ слова [1]), вступая въ коалицію, образуютъ парламентское большинство, которое разумѣется, не въ состояніи выдвинуть изъ своей среды однороднаго кабинета въ англійскомъ его пониманіи. Коалиціонное министерство представляетъ собою поэтому вполнѣ нормальное явленіе во Франціи, въ него входятъ представители наиболѣе вліятельныхъ въ данный моментъ парламентскихъ группъ, способныхъ оказать ему поддержку и продлить его пребываніе у власти [2]). Положеніе такого министерства чрезвычайно шатко. Оно не будетъ думать объ осуществленіи опредѣленой политической программы, о проведеніи въ жизнь широкихъ соціальныхъ реформъ: все свое вниманіе оно направитъ къ тому, чтобы сохранить за собой поддерживающія его группы, оно пойдетъ на уступки и компромиссы съ ними, ибо оно хорошо знаетъ, что отпаденіе одной изъ нихъ повлечетъ за собой вмѣстѣ съ тѣмъ необходимость и его собственной отставки. И французскіе кабинеты отличаются поразительной недолговѣчностью своего существованія: за время отъ 1871 и до 1894 года, т. е. втеченіе первыхъ 23 лѣтъ третьей республики они 34 раза смѣнялись у власти [3]).

Кабинетъ имѣетъ своего главу, который носитъ оффиціальный титулъ президента совѣта министровъ. Онъ далеко не пользуется тѣмъ вліяніемъ и авторитетомъ, которые выпадаютъ на долю англійскаго премьера, хотя и является представителемъ министерства, обязаннымъ поддерживать

[1]) См. напр., Laffitte, op. cit., pp. 26 suiv., въ особен. 31, Dupriez. Les ministres. T. II, pp. 337, 342, 364, Pressensé. La république et la crise du libéralisme. Revue des Deux Mondes. 1897. 15 févr., pp. 778 suiv. и др.

[2]) Ср. Лоуэлль. Правительство и политическія партіи. 1905, стр. 86 сл.

[3]) См. у Muel'я, Gouvernements, ministères et constitutions de la France, 1895.

связь и согласіе между отдѣльными его членами. Предсѣдательствуя въ коалиціонномъ кабинетѣ, опирающемся на различныя парламентскія группы, онъ не въ силахъ руководить ихъ дѣятельностью, направлять ее въ ту или другую сторону. У него нѣтъ необходимой для этого поддержки со стороны товарищей по кабинету, которая дается принадлежностью всѣхъ ихъ къ одной большой политической партіи, общностью политическихъ принциповъ. Онъ постоянно долженъ стремиться къ тому, чтобы сохранить ту коалицію группъ, которая его поддерживаетъ, что отдаетъ его во власть парламента и тѣхъ многообразныхъ политическихъ теченій, которыя всплываютъ на поверхности его жизни [1])

Казалось бы, что при такомъ неустойчивомъ положеніи французскаго кабинета, при отсутствіи въ парламентѣ большихъ политическихъ партій и руководящихъ ими лидеровъ президентъ республики обладаетъ значительной свободой при выборѣ министровъ [2]). Вѣдь пораженіе министерства, какъ замѣчаетъ Лоуэлль, „обыкновенно не равносильно переходу власти къ другой партіи, ибо не существуетъ никакой другой партіи, способной составить кабинетъ“ [3]). Однако, въ дѣйствительности роль президента сводится лишь къ назначенію премьера и то не всегда свободному. Послѣдній долженъ преодолѣть при составленіи ка-

---

[1]) Объ отсутствіи во Франціи общепризнанныхъ лидеровъ и о причинахъ этого см., между прочимъ, интересныя замѣчанія у d'Eichtal'я, Souveraineté du peuple, pp. 235 suiv.

Отмѣтимъ, что засѣданія министровъ могутъ происходить какъ подъ предсѣдательствомъ президента совѣта и называются тогда совѣтомъ кабинета, такъ и подъ предсѣдательствомъ президента республики; въ послѣднемъ случаѣ они носятъ названіе совѣта министровъ. Но и въ томъ, и въ другомъ случаѣ, по словамъ Pierre'а „полномочія президента совѣта остаются тѣ же; онъ предоставляетъ въ этихъ собраніяхъ, слово, ставитъ вопросы и голосуетъ ихъ“ (Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlementaire. 1908, pp. 115—116). онъ ведетъ засѣданія, тогда какъ президентъ республики ограничивается на нихъ скорѣе ролью декоративной, чѣмъ дѣятельной. Ср. Dupriez. Les ministres. T. II, p. 354.

[2]) Эту свободу признаетъ за президентомъ Barthélemy, возлагая вмѣстѣ съ тѣмъ на него моральную отвѣтственность за тотъ или иной выборъ. См. его Le rôle du pouvoir exécutif, p. 706.

[3]) Лоуэлль, назв. соч., стр. 85.

бинета такія трудности, учесть такую массу обстоятельствъ, что нерѣдко отказывается отъ возложенной на него задачи. И только послѣ цѣлаго ряда неудачъ, послѣ того какъ нѣсколько политическихъ дѣятелей потерпѣли крушеніе въ своихъ попыткахъ образовать кабинетъ, находится лицо, которому удается выполнить это чрезвычайно сложное и трудное порученіе [1]).

Вообще говоря, участіе президента въ государственной жизни страны, его вліяніе на направленіе правительственной дѣятельности не велики. А это въ свою очередь обусловливаетъ, по словамъ Дюги, слабое функціонированіе парламентаризма во Франціи [2]). Правда, съ точки зрѣнія юридической президентъ обладаетъ полномочіями равными полномочіямъ парламентарнаго монарха. Дѣятели, вырабатывавшіе конституцію 1875 года, хотѣли облечь его сильной властью, разсматривали президента въ качествѣ такого же представителя народнаго суверенитета какъ и палаты [3]). Но это теоретически высокое положеніе его далеко не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Французскіе президенты не воспользовались ни однимъ изъ предоставленныхъ имъ по конституціи полномочій, которыя, не находя себѣ примѣненія, настолько основательно теперь позабыты, что даже въ сенатѣ раздавались голоса, отрицающіе ихъ существованіе и надѣляющіе президента ролью только послушнаго агента палатъ [4]). Единственный случай использованія президентомъ принадлежащаго ему права роспуска палаты депутатовъ съ согласія сената относится къ 1877 году, когда маршалъ Макъ-Магонъ, который, по словамъ Бартелеми, своей антиреспубликанской дѣятельностью много посодѣйствовалъ уменьшенію престижа

---

[1]) См. интересныя замѣчанія у Dupriez. Les ministres. T. II, pp. 337—344.

[2]) Duguit. Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875. Revue politique et parlementaire. 1900. T. XXV, p. 371.

[3]) Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif, pp. 629 suiv., въ особен. 636 suiv.—„Les pouvoirs du président de la république fransaise, говоритъ Emile Faguet, à les regarder, non dans l'usage qu'il en fait, mais la où ils sont inscrits, sont énormes“. См. его Problèmes politiques du temps présent. 1901, p. 41; ср. также Duguit Droit constitutionnel, pp. 970 suiv., Эсменъ. Основныя начала государственнаго права, т. 2, стр. 65 сл. и др.

[4]) Barthélemy, op. cit., p. 692.

президентской должности, [1]) сдѣлалъ неудачную попытку удержать у власти министерство, лишенное поддержки большинства палаты. Съ тѣхъ поръ президенты ни разу не отваживались прибѣгнуть къ этому праву, въ чемъ Эллинекъ усматриваетъ, между прочимъ, одну изъ главныхъ причинъ непостоянства французскихъ кабинетовъ [2]).

Вся власть перешла къ парламенту, точнѣе говоря—къ палатѣ депутатовъ, которая, не встрѣчая ни откуда противодѣйствія, чрезвычайно расширила свои функціи, далеко вышла за предѣлы той компетенціи, которая установлена для нея конституціей [3]). Она призвана въ первую очередь законодательствовать. И однако, по мнѣнію изслѣдователей этой стороны дѣятельности французскаго парламента, едва ли можно считать достигнутые здѣсь результаты успѣшными. Происходитъ это отъ того, что депутаты слишкомъ злоупотребляютъ принадлежащимъ имъ правомъ законодательной иниціативы, слишкомъ поспѣшно вносятъ законопроекты, не считаясь съ уже существующимъ законодательствомъ, не думая о планомѣрности своего законодательнаго творчества. Правительство же не всегда охотно выступаетъ со своими законопроектами, не обнаруживаетъ достаточной рѣшимости принимать серьезное участіе въ изготовленіи законовъ, что, по замѣчанію Мишона, „представляетъ собою, быть можетъ, наибольшее зло, отъ котораго страдаетъ наше законодательство“ [4]). Регламентъ палаты депутатовъ нѣсколько ограничиваетъ чрезмѣрное пользованіе правомъ иниціативы со стороны отдѣльныхъ представителей, требуя, что-

[1]) Barthélemy, op. cit., pp. 668 suiv.

[2]) Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. S. 60, пр. 2.

Описавъ кризисъ 1877 г. и обстоятельства, его сопровождавшія, Lefebvre замѣчаетъ по поводу выхода изъ употребленія права роспуска: „nous suivons ainsi la coutume se transformant en loi absolue, définitive comme en Angleterre“. См. его Etude sur les lois constitutionnelles de 1875, p. 101.

[3]) „Un des caractères les plus marqués du gouvernement des majorités—справедливо замѣчаетъ Laffitte—est la tendance à concentrer toute l'autorité dans la chambre populaire“. См. его Le suffrage universel et le régime parlementaire, p. 45.

[4]) Michon. L'initiative parlementaire. 1898, p. 204, а также 189 suiv.; ср. Dupriez. Les ministres. T. II, pp. 403 suiv.

бы всякое исходящее отъ нихъ законопредложеніе поступало сначала въ коммиссію инціативы (commission d'initiative) [1]). Но это постановленіе оказывается недостаточнымъ и не парализуетъ тѣхъ злоупотребленій, противъ которыхъ оно направлено. Въ результатѣ всего этого безсиліе парламента справиться съ огромной и разнородной массой законодательной работы. Такое положеніе вызываетъ, разумѣется, неудовлетворенность французскимъ законодательствомъ и стремленіе его улучшить. Нѣкоторые политическіе писатели усматриваютъ необходимость реформы въ привлеченіи государственнаго совѣта къ обязательному участію въ изготовленіи законовъ [2]), противъ чего протестуетъ, и пожалуй не безъ основанія, Еллинекъ, напоминая объ эпохѣ консульства и ея учрежденіяхъ [3]).

То же самое можно сказать и относительно финансоваго законодательства. „Во Франціи, говоритъ Штурмъ, до послѣдняго времени депутаты имѣли возможность, каждый когда пожелаетъ, предложить какое бы то ни было увеличеніе расходовъ или уменьшеніе доходовъ“ [4]). И палата депутатовъ не отличалась особой осмотрительностью въ дѣлѣ поправокъ, вносимыхъ ею въ бюджетныя предположенія правительства, въ особенности въ расходную ихъ часть, путемъ тѣхъ или иныхъ ея измѣненій она создавала новыя должности, уничтожала прежнія, пріостанавливала или даже вовсе отмѣняла дѣйствіе законовъ. Впрочемъ, въ послѣднее время была сдѣлана попытка ограничить эту расточительность депутатовъ, пагубно отражающуюся на состояніи французскихъ финансовъ и поставить нѣкоторыя преграды ихъ реформаторскимъ наклонностямъ, на необходимости чего такъ настаивалъ Дюпріэ, ссылаясь на мудрыя постановленія англійскихъ законовъ [5]).

---

[1]) Art. 34—38. См. у Moreau et Delpech. Les règlements des assemblées législatives. 1907. T. II, pp. 235—236.

[2]) См. напр., Laffitte, op. cit., pp. 203 suiv., Michon, op. cit., pp. 310 suiv., Ch. Benoist. La crise de l'état moderne, pp. 300 suiv. и др.

[3]) Jellinek., op. cit, SS. 66—67.

[4]) Штурмъ. Бюджетъ. 1907, стр. 50.

[5]) Dupriez, op. cit., T. II, p. 417, а также Michon, op. cit., pp. 10 suiv., 221 suiv.—Эти ограниченія введены статьями 51 и 51 bis регламента палаты депутатовъ. См. Moreau et Delpech. Les règlements, T. II, p. 238, а также Pierre. Traité de droit politique. 1908, pp. 71, 856—857.

На-ряду съ изготовленіемъ законовъ парламенту присвоены, какъ извѣстно, и нѣкоторыя административныя функціи, главнымъ образомъ, контроль надъ правительственной дѣятельностью государства. И французскій парламентъ не ограничивается въ дѣлѣ контроля вопросами общей политики. Онъ стремится проникнуть, по словамъ Дюги, „во всѣ части администраціи, хочетъ заставить почувствовать свое вліяніе во всѣхъ деталяхъ повседневной административной жизни; малѣйшій случай мѣстной полиціи, назначеніе на самую небольшую должность, все это составляетъ предметъ интерпелляціи“ [1]). Онъ хочетъ все знать самъ, всѣмъ руководить лично, и онъ прибѣгаетъ постоянно къ запросамъ, къ интерпелляціямъ, онъ угрожаетъ министерскими кризисами по самому ничтожному поводу, какъ бы забывая завѣтъ Ferneuil'я, что „долгъ парламентскаго большинства—сохранить насколько возможно дольше кабинетъ, который представляетъ его идеи въ правительствѣ, чтобы дать ему возможность осуществить эти идеи и выполнить спеціальную задачу исполнительной власти“ [2]).

Мы были бы неточны, если бы, характеризуя французскій парламентаризмъ, обошли молчаніемъ тѣ измѣненія, которыя въ немъ намѣчаются и которыя направлены въ сторону укрѣпленія положенія министерской власти. Съ конца 90-хъ г.г. прошлаго столѣтія продолжительность существованія кабинетовъ значительно повышена. „Какъ утверждаютъ сами французы, замѣчаетъ Еллинекъ, это возможно лишь потому, что партіи становятся все болѣе дисциплинированными и сливаются въ большія и болѣе прочныя группы. Этимъ самымъ французская исторія сворачиваетъ на

---

[1]) Revue politique et parlementaire. T. XXV, p. 367.

[2]) Ferneuil. Les principes de 1789 et la science sociale. 1889, p. 167.

О чрезмѣрномъ вмѣшательствѣ парламента, въ особенности палаты депутатовъ, въ административную дѣятельность говорятъ всѣ приведенные мною писатели. См., напр., Laffitte, op. cit., 49 suiv., d'Eichthal, op. cit., 239 suiv., Dupriez, op., cit., T. II, 397 suiv., Faguet, op. cit., 8 suiv., Barthélemy, op. cit. 681 suiv. и др.—Что французскій парламентаризмъ слабо выполняетъ функцію орудія коллективной воли, интересныя замѣчанія у Н. Е. Кудрина, Очерки современной Франціи, 1902, стр. 549 сл.

тотъ путь, которымъ шли англосаксонскія государства“ [1]). Министерство начинаетъ сознавать себя руководителемъ парламента, призваннымъ, опираясь на его поддержку, опредѣлять общее направленіе правительственной политики. „Надо, чтобы правительство—говорилъ въ 1906 году Пуанкаррэ, министръ финансовъ въ кабинетѣ Саррьена—ни въ чемъ не отказывалось отъ своей руководящей роли, чтобы оно стояло во главѣ, а не въ хвостѣ большинства, однимъ словомъ, чтобы оно управляло подъ своей отвѣтственностью“ [2]).

Такое положеніе ему присваивается также и въ области законодательной дѣятельности государства. „При парламентарномъ режимѣ—говоритъ одинъ изъ лучшихъ комментаторовъ дѣйствующаго во Франціи права Эженъ Пьерръ—правительство представляетъ собою делегацію законодательнаго собранія, на обязанности которой лежитъ не только исполненіе существующихъ законовъ, но изготовленіе новыхъ, а также и выработка плановъ реформы. Оказывать одинаковое довѣріе, примѣнять одинъ и тотъ же способъ разсмотрѣнія по отношенію къ правительственнымъ законопроектамъ и къ предложеніямъ, которыя каждый членъ палаты можетъ представить индивидуально, значило бы подвергнуться риску увеличить значеніе вопросовъ безполезныхъ, а порой и опасныхъ“ [3]). И законопроекты, представленные правительствомъ, весьма отличаются отъ тѣхъ, которые обязаны своимъ происхожденіемъ парламентской иниціативѣ, въ смыслѣ ихъ бо̀льшей продуманности, послѣдовательности, ихъ согласованности съ существующими законами [4]).

Правда, нельзя сравнивать въ этомъ отношеніи французскаго кабинета съ англійскимъ, который сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ почти всю законодательную иниціативу,

[1]) Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. S. 60; ср. также С. А. Котляревскій. Правовое государство и внѣшняя политика, стр. 414.

[2]) Однородное пониманіе правительственной роли и со стороны Барту, министра общественныхъ работъ. См. Duguit. Droit constitutionnel, p. 1066.

[3]) Eugène Pierre. Traité de droit politique, électoral et parlementaire. 1908, p. 838.

[4]) Ср. Laffitte. Le suffrage universel et le régime parlementaire, p. 203.

тогда какъ во Франціи парламентская инициатива все еще продолжаетъ играть значительную роль. Французскій кабинетъ не является далѣе въ такой степени, какъ англійскій, руководителемъ общей политики правительства, придающимъ ей то или иное направленіе [1]). Онъ находится въ гораздо бо̀льшей зависимости отъ парламента, отъ возникающихъ въ немъ политическихъ теченій, ибо онъ не можетъ въ силу фактическаго отсутствія права роспуска апеллировать на него къ избирателямъ и въ ихъ вотумѣ искать поддержки для своего поведенія. Но тѣмъ не менѣе наблюдающаяся въ послѣднее время консолидація французскихъ парламентскихъ партій, придающая бо́льшую устойчивость господствующимъ въ немъ политическимъ взглядамъ и тенденціямъ, позволяетъ въ то же самое время кабинету послѣдовательно и настойчиво проводить ихъ въ правительственной дѣятельности государства. Французскому парламентаризму пришлось бороться со значительными препятствіями на пути къ нормальному функціонированію, дѣйствовать въ обстановкѣ, чрезвычайно затрудняющей его примѣненіе. И если въ результатѣ почти 40-лѣтняго своего существованія онъ все еще не лишенъ недостатковъ, порой существенныхъ, этотъ политическій режимъ все же представляетъ собою, по вѣрному замѣчанію Дюги, строгаго его критика, „лучшее средство, которое придумали люди для того, чтобы предохранить индивида противъ произвола диктатора, класса или большинства“. [2]).

Въ Бельгіи точно такъ же, какъ и во Франціи, существованіе совѣта министровъ подтверждается лишь косвенными законодательными опредѣленіями. О немъ говоритъ ст. 79 конституціи, требующая, чтобы „со времени смерти короля и до принесенія присяги наслѣдникомъ трона или регентомъ конституціонныя полномочія короля осуществлялись отъ имени бельгійскаго народа совѣтомъ министровъ подъ ихъ отвѣтственностью“. О немъ говорятъ также законы 29 октября 1846 года и 12 февраля 1897 года. Первый изъ

[1]) О томъ, насколько самостоятельны министры въ дѣлѣ внѣшней политики, насколько фиктивенъ здѣсь контроль парламента, см. интересныя замѣчанія у Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif, p. 713.

[2]) Revue politique et parlementaire. T.XXV, p. 374.

нихъ предоставляетъ „совѣту министровъ“ подъ своей отвѣтственностью разрѣшать государственному казначейству производить платежи по тѣмъ счетамъ, удостовѣрить которые отказывается счетная палата въ качествѣ контролирующей инстанціи. Второй требуетъ, чтобы выселеніе иностранцевъ изъ Бельгіи по политическимъ мотивамъ было подвергаемо предварительному обсужденію въ „совѣтѣ министровъ“ [1]). И тѣмъ не менѣе бельгійскій совѣтъ министровъ представляется однимъ изъ наиболѣе прочныхъ учрежденій, онъ черпаетъ свои основы изъ самаго „духа“ конституціи.

Уже изъ рѣчей ораторовъ бельгійскаго національнаго конгресса, на которомъ была выработана нынѣ дѣйствующая конституція 7-го февраля 1831 года, въ достаточной степени выяснилась та форма правленія, къ которой стремились бельгійцы. По словамъ Дюпріэ, „англійская конституція была моделью того произведенія, которое предстояло создать“ [2]). „Въ конституціонной монархіи, говорилъ одинъ изъ нихъ— Лебо, избирательное начало доминируетъ надъ всѣмъ; оно вліяетъ не только на управленіе внутреннее и внѣшнее, но сверхъ того оказываетъ неотразимое воздѣйствіе и на самое образованіе исполнительной власти... Палата, разъ составленная, утверждаетъ, видоизмѣняетъ или устраняетъ министерство сообразно со степенью довѣрія или недовѣрія, которое оно ей внушаетъ. Выборная палата, раскрывая или закрывая по своей волѣ кошелекъ плательщиковъ, держитъ въ своихъ рукахъ судьбу кабинета; она предписываетъ коронѣ свои выборы и свои увольненія; она избираетъ въ дѣйствительности, хотя и косвенно, все министерство. И министерство, такъ избранное или утвержденное, можетъ существовать лишь при томъ условіи, если оно будетъ управлять согласно съ желаніями большинства палаты, т. е. всей страны, которую палата представляетъ...Но что такое министерство въ конституціонной монархіи какъ не вся исполнительная власть?“ [3]). „Отвѣтственность министровъ, вотированіе нало-

[1]) Объ этихъ законахъ см. Orban. Le droit constitutionnel de la Belgique. 1908. T. II, p. 292, Errera. Das Staatsrecht des Königreichs Belgiens. 1909. SS. 62, 184—185.

[2]) Dupriez. Les ministres. T. I, p. 206.

[3]) Huyttens. Discussions du Congrès National de Belgique 1830—1831. 1844. T. I, p. 208.

говъ, хорошая организація судебнаго порядка, говорилъ Blargnies, служатъ достаточной защитой для народа противъ посягательствъ короля. Представительное монархическое правленіе въ особенности отличается тѣмъ, что оно препятствуетъ треніямъ между властями исполнительной и законодательной. Король остается обыкновенно внѣ конфликта этихъ различныхъ властей; если онъ и вмѣшивается, то лишь съ цѣлью возстановить гармонію“ [1]).

II конституція въ цѣломъ рядѣ статей закрѣпила эту преобладающую роль парламента въ государственной жизни. На основаніи ст. 111, „налоги въ пользу государства вотируются ежегодно. Законы, ихъ устанавливающіе, имѣютъ силу только на одинъ годъ, если они вторично не возобновляются“. Ст. 115 добавляетъ: „палаты ежегодно утверждаютъ счетный законъ и вотируютъ бюджетъ. Всѣ приходы и расходы должны быть внесены въ бюджетъ и въ отчеты“. По словамъ Errera, въ этихъ статьяхъ заключается основное начало парламентарнаго управленія, а именно зависимость кабинета отъ парламентскаго большинства [2]). Парламентъ опредѣляетъ также ежегодно составъ арміи. „Военный контингентъ, вотируется ежегодно, говоритъ ст. 119. Законъ, опредѣляющій его, имѣетъ силу только на одинъ годъ, если онъ вторично не возобновляется“. Причемъ ст. 27 выдвигаетъ по этимъ двумъ основнымъ вопросамъ пріоритетъ нижней палаты, требуя, чтобы „всякій законъ, касающійся доходовъ или расходовъ государства или же военнаго контингента, былъ вотированъ сначала палатой представителей“ [3]). Такое положеніе парламента и въ особенности нижней его палаты сразу же обезпечивало за нимъ вліяніе на направленіе политической жизни государства и вовсе исключало личный режимъ короля. Бельгія по справедливости считается образцовой страной на континентѣ, гдѣ парламентаризмъ функціонируетъ наиболѣе правильно.

---

[1]) Huyttens, ibid., p. 236. Мнѣнія другихъ ораторовъ см. тамъ же, pp. 193, 199, 200, 216 и др.

[2]) Errera, op. cit., S. 178. Ср. также комментаріи къ этимъ статьямъ у Thonissen'a. La constitution belge annotée. 1879, p. 354 suiv.

[3]) Thonissen, op. cit., pp. 114 suiv.

Бельгійскій совѣтъ министровъ состоитъ изъ лицъ, стоящихъ во главѣ опредѣленныхъ отраслей государственнаго управленія, назначенныхъ королевской властью обыкновенно по указанію премьера и изъ представителей партіи большинства въ парламентѣ. Но, какъ видно изъ ст. 88, министры могутъ быть назначены и не изъ числа членовъ парламента [1]). До пересмотра конституціи въ 1893 году члены парламента, назначенные на какую-нибудь оплачиваемую должность, теряли свои полномочія, если они не были вновь избираемы. Ст. 36 въ новой редакціи дѣлаетъ исключеніе по отношенію къ министерскимъ должностямъ и не требуетъ отъ лицъ, на нихъ призванныхъ, вторичнаго переизбранія [2]). Во главѣ кабинета находится премьеръ, который предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ кабинета (въ рѣдкихъ случаяхъ въ нихъ предсѣдательствуетъ самъ король) и объединяетъ собой дѣятельность отдѣльныхъ его членовъ. Его нельзя, однако, сравнивать по силѣ и вліянію съ англійскимъ первымъ министромъ; власть, ему принадлежащая, значительно уже [3]).

Бельгійское министерство въ цѣломъ руководитъ политической жизнью всей страны. Отъ него исходитъ инициатива всѣхъ важнѣйшихъ законодательныхъ предположеній [4]). Но въ то время какъ въ Англіи законопроекты принимаются парламентомъ именно въ той редакціи, въ какой они вносятся въ него кабинетомъ, ибо парламентскій наказъ гарантируетъ превалирующее вліяніе министровъ и при разсмотрѣніи законопроекта палатами, въ Бельгіи, по словамъ Мишона, „исполнительная власть не имѣетъ поддержки въ наказѣ и находится лицомъ къ лицу съ процедурой, значительно облегчающей вмѣшательство парламента“ [5]). Отдѣльные члены его широко пользуются правомъ поправокъ, которыя вносятъ иногда существенныя измѣненія въ обсуж-

[1]) Art. 88: „les ministres n'ont voix délibérative dans l'une ou dans l'autre chambre que quand ils en sont membres“.

[2]) См. Beltjens. La constitution belge revisée. 1894, pp. 346—347, а также Orban. Le droit constitutionnel de la Belgique. T. II, p. 287.

[3]) Ср. Errera. Das Staatsrecht des Königreichs Belgiens. S. 62.

[4]) „...les ministres sont les principaux promoteurs de l'activité législative“. Dupriez. Les ministres. T. I. p. 242.

[5]) Michon. L'initiative parlementaire, p. 267.

даемые ими законопроекты и служатъ нерѣдко источникомъ тѣхъ неясностей, которыя встрѣчаются въ законахъ. Послѣ же реформы избирательнаго права въ 1893 году, демократизировавшей палату представителей и увеличившей ея партійную группировку, пользованіе этимъ правомъ достигло, какъ отмѣчаетъ Дюпріэ, небывалыхъ дотолѣ размѣровъ и дошло даже до злоупотребленія имъ. На-ряду съ поправками получила съ тѣхъ поръ большое примѣненіе также и парламентская инціатива, причемъ необходимо отмѣтить, что въ Бельгіи, какъ и во Франціи, парламентскіе законопроекты во многомъ уступаютъ правительственнымъ [1]).

Въ области финансоваго законодательства палаты болѣе умѣренно пользуются принадлежащими имъ полномочіями, онѣ избѣгаютъ путемъ внесенія тѣхъ или иныхъ поправокъ въ бюджетныя предположенія правительства измѣнять существующіе законы. Но и здѣсь введеніе всеобщаго голосованія нѣсколько ослабило эту традицію бельгійскаго бюджетнаго права и повліяло на увеличеніе числа поправокъ со стороны парламента при обсужденіи имъ финансовыхъ законопроектовъ [2]).

Не злоупотребляютъ также палаты своимъ правомъ контроля надъ дѣятельностью правительства. Онѣ въ общемъ остались въ предѣлахъ той компетенціи, которая установлена для нихъ въ этомъ отношеніи конституціей и предоставили министрамъ, пользующимся ихъ довѣріемъ, руководство административной дѣятельностью государства. До 1897 года бельгійскій парламентъ не зналъ даже различія между запросами и интерпелляціями. Въ этомъ году регламентъ палаты представителей провелъ это различіе, установивъ порядокъ пользованія тѣми и другими [3]). Правда, число интерпелляцій за послѣднее время значительно возросло, но во всякомъ случаѣ оно еще далеко отъ того, чтобы свидѣтельствовать о чрезмѣрномъ примѣненіи этого права парламентомъ.

---

[1]) Dupriez. Le gouvernement parlementaire en Belgique. Bulletin de la société de législation comparée. 1900. № 6—7, pp. 608 suiv.

[2]) Dupriez, op. cit., pp. 619 suiv.

[3]) См. art. 32 и 33 регламента у Moreau et Delpech. Les règlements. T. I, pp. 645—647; ср. также Hatschek. Das Interpellationsrecht. SS. 83 ff.

Въ Бельгіи подобно тому, какъ и въ современной Англіи, судьба кабинета опредѣляется не парламентомъ, а избирательнымъ корпусомъ, тѣмъ или инымъ исходомъ голосованія на выборахъ. Палаты лишь наблюдаютъ тамъ за дѣятельностью министровъ и освѣщаютъ ее въ своихъ дебатахъ, имѣющихъ цѣлью привлечь къ ней вниманіе страны, которая и высказываетъ ей на выборахъ свое одобреніе или порицаніе. Съ момента конституированія большихъ политическихъ партій и вплоть до 1894 года не было ни одного кабинета, который палъ бы вслѣдствіе враждебнаго вотума законодательнаго собранія. И только въ 1894 году Beernaert сложилъ съ себя свои полномочія послѣ того, какъ голосованіе въ секціяхъ палаты убѣдило его въ невозможности провести законопроектъ о пропорціональномъ представительствѣ. Это былъ, по словамъ Дюпріэ, единственный примѣръ министерства, которое ушло въ отставку, потерпѣвъ пораженіе въ парламентѣ [1]).

Аналогичное положеніе мы находимъ въ Голландіи послѣ того, какъ либеральной партіи съ Торбеке во главѣ удалось провести пересмотръ конституціи въ 1848 году, который въ значительной степени демократизировалъ нидерландскія учрежденія и передалъ рѣшающую власть изъ рукъ короля палатамъ. Ежегодное вотированіе ими бюджета (art. 124) въ связи съ тѣмъ, что всѣ рѣшенія и акты короля должны быть скрѣплены подписью главы одного изъ министерствъ, который и является отвѣтственнымъ за нихъ (art. 54 и 77) способствовали установленію парламентаризма, который развился здѣсь чисто обычнымъ путемъ и не былъ закрѣпленъ ни въ одномъ законодательномъ актѣ [2]). Гол-

[1]) Dupriez, op. cit., p 627; ср. также его же Les ministres. T. I. pp. 259–261.

[2]) „.. les chambres ne tardèrent pas—замѣчаетъ Savornin-Lohman по поводу предоставленія имъ права ежегоднаго вотированія бюджета— à se servir de leur droit de vote pour éliminer les ministres dont elles ne voulurent pas, car puisqu'elles avaient le droit d'arrêter le plan des dépenses annuelles, elles se crurent en droit de désigner les architectes pour l'exécuter". Bulletin de la société de législation comparée. 1900. № 6–7, p. 581.

Объ условіяхъ, содѣйствующихъ развитію парламентаризма въ Нидерландахъ см. Hartog. Staatsrecht des Königreichs der Niederlande. 1890. SS. 39 ff.

ландскіе министры точно такъ же, какъ и бельгійскіе слагаютъ съ себя свои полномочія какъ только выборы въ парламентъ окажутся для нихъ неблагопріятными. Они не ждутъ, чтобы собравшіяся новыя палаты вотировали имъ свое недовѣріе, и „тактика оппозиціи состоитъ, по словамъ Savornin-Lohman'a, именно въ томъ, чтобы показать, что большинство избирателей, не палаты,—не на сторонѣ министерства“ [1]).

Въ Италіи организація и компетенція совѣта министровъ были подробно регламентированы декретами 21 декабря 1850 года, 25 августа 1876 г. и 14 ноября 1901 г. На основаніи этихъ декретовъ опредѣленныя дѣла, какъ-то: вопросы общественнаго порядка и высшей администраціи, проекты законовъ, представляемые правительствомъ въ парламентъ, проекты трактатовъ, вѣдомственные конфликты между различными министерствами, назначенія сенаторовъ, членовъ государственнаго совѣта, счетной палаты и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ и т. д. разрѣшаются при непремѣнномъ участіи кабинета; другія лишь доводятся до его свѣдѣнія съ тою цѣлью, чтобы онъ могъ ознакомиться съ ними. Сверхъ того нѣкоторыя дѣла могутъ поступать въ кабинетъ по предложенію президента его или отдѣльныхъ членовъ, если они находятъ необходимымъ подвергнуть ихъ совмѣстному обсужденію [2]).

Во главѣ совѣта находится президентъ, который предсѣдательствуетъ въ его засѣданіяхъ (король предсѣдательствуетъ въ нихъ въ чрезвычайно рѣдкихъ случаяхъ) и руководитъ преніями. „Онъ представляетъ, по словамъ декрета 25 августа 1876 г., кабинетъ, поддерживаетъ единство въ политической и административной дѣятельности всѣхъ министерствъ и наблюдаетъ за выполненіемъ обязательствъ, принятыхъ на себя правительствомъ въ тронной рѣчи, въ своихъ сношеніяхъ съ парламентомъ, въ заявленіяхъ, сдѣланныхъ странѣ“ [3]). Онъ контролируетъ дѣятельность от-

---

[1]) Savornin-Lohman. Le gouvernement parlementaire dans les Pays-Bas, въ Bulletin etc. p. 583.

[2]) Brusa. Staatsrecht des Königreichs Italien. 1892. S. 197, Hervieu. Les ministres, leur rôle et leur attributions. 1893, pp. 203—204.

[3]) См. у Dupriez. Les ministres. T. I, pp. 289—290; ср. также Орландо. Принципы конституціоннаго права. 1907 г. стр. 214—215.

дѣльныхъ министровъ, слѣдитъ за тѣмъ, чтобы они исполняли рѣшенія, постановленныя сообща и получаетъ отъ нихъ предварительныя увѣдомленія о всѣхъ декретахъ, представляемыхъ ими къ королевской подписи.

Но несмотря на это юридическое закрѣпленіе единства кабинета въ Италіи, въ дѣйствительности члены его далеко не являются солидарными между собой, и парламентарная система управленія не лишена здѣсь весьма значительныхъ недостатковъ. Происходитъ это, главнымъ образомъ, оттого, что въ итальянскомъ парламентѣ отсутствуютъ большія политическія партіи, на которыя кабинетъ могъ бы опереться въ своей правительственной дѣятельности. На-ряду съ дробностью политическихъ группъ, въ основѣ которыхъ лежатъ скорѣе личныя, чѣмъ программныя различія, правильному функціонированію парламентаризма мѣшало существованіе до послѣдняго времени многочисленной партіи клерикаловъ, вызванной къ жизни присоединеніемъ папской области къ Италіи и, подобно французскимъ непримиримымъ, враждебно относившейся къ правительству. Не принимая до 1904 года открытаго участія въ политической жизни страны, они тѣмъ не менѣе дѣятельно агитировали въ народѣ и, внося въ него новые элементы разногласія, тѣмъ самымъ увеличивали его партійную группировку [1]).

Отсюда неустойчивость положенія кабинета, покоющагося на коалиціи, иногда случайной, парламентскихъ группъ и всецѣло отъ нея зависящаго, отсюда его относительно слабая руководительская роль въ дѣлѣ законодательства какъ обыкновеннаго, такъ и бюджетнаго. Отсюда же, наконецъ, и возможность для итальянскаго короля, бо́льшая чѣмъ для англійскаго или бельгійскаго, вліять на образованіе кабинета и на направленіе его дѣятельности [2]). Необходимо, впрочемъ, оговориться, что, если и наблюдались въ

---

[1]) Ср. Лоуэлль. Правительства и политическія партіи, стр. 137 сл.

[2]) Король можетъ призвать на министерскія должности и не членовъ парламента; однако, обычай требуетъ, чтобы такія лица выставили свою кандидатуру на первое вакантное мѣсто въ палату депутатовъ, развѣ только они будутъ призваны въ то же самое время въ сенатъ. См. Brusa, op. cit., S. 108.

итальянской конституціонной исторіи случаи удаленія королевской властью министровъ, пользующихся поддержкой парламента какъ, напр., въ 1859 году Кавура, въ 1864 году Мингетти, въ 1867 году Раттацци [1]) или, наоборотъ, оставленіе у власти министерства, утерявшаго довѣріе парламента—кабинетъ Криспи въ серединѣ 90-хъ годовъ прошлаго столѣтія, все же итальянскіе короли оставались въ общемъ въ предѣлахъ тѣхъ полномочій, которыя отводятся монарху при парламентарномъ режимѣ и содѣйствовали его установленію у себя на родинѣ.

Въ Испаніи и Португаліи, конституціонная эволюція которыхъ представляетъ много общихъ чертъ, господствуетъ скорѣе внѣшняя форма парламентарнаго режима. Въ Испаніи, которая менѣе чѣмъ за три четверти вѣка 7 разъ мѣняла свое политическое устройство и „переходила отъ абсолютной монархіи къ монархіи либеральной, умѣренной и демократической, а отъ этой послѣдней—къ республиканской системѣ“ [2]), была установлена въ 1876 г. конституціонная монархія парламентарнаго типа. Во главѣ правительства стоитъ совѣтъ министровъ (Consejo de Ministros), объединяющій собой дѣятельность отдѣльныхъ министровъ и обсуждающій всѣ важнѣйшія государственныя дѣла [3]). Королю принадлежитъ значительное вліяніе при образованіи кабинета, который въ сущности зависитъ отъ его личной воли, хотя и опирается съ внѣшней стороны въ своей политикѣ на большинство кортесовъ, придерживающихся обыкновенно взглядовъ стоящаго у власти министерства [4]).— Почти то же самое можно сказать и относительно Португаліи, гдѣ дѣйствуетъ конституція 1826 года, бывшая предметомъ жестокой внутренней борьбы и окончательно установленная въ 1842 году [5]).

Въ Венгріи кабинетъ министровъ покоится на законѣ III 1847/48 года объ образованіи венгерскаго отвѣтственнаго министерства. Изданный въ эпоху освободительнаго движе-

[1]) Dupriez. Les ministres. T. I, p. 297.

[2]) Torres Campos. Staatsrecht des Königreichs Spanien. 1889. S. 8.

[3]) Torres Campos, ibid., S. 42.

[4]) Ср. Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы. 1907, т. I, стр. 275.

[5]) Tavares de Medeiros. Portugiesisches Staatsrecht. 1892. S. 21.

нія вмѣстѣ съ другими законами, направленными къ установленію самостоятельности венгерскаго управленія, онъ былъ отмѣненъ послѣ того, какъ возстаніе въ Венгріи было подавлено и она была обращена въ простую провинцію австрійской имперіи. Соглашеніе 1867 года возвратило ей ея прежнюю независимость и предоставило титулъ самостоятельнаго королевства; вмѣстѣ съ тѣмъ было возстановлено также и законодательство 48 года [1]).

Во главѣ кабинета стоитъ министръ-президентъ, котораго непосредственно назначаетъ король, тогда какъ остальные министры назначаются по его предложенію. Министръ-президентъ предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ кабинета и руководитъ ими. Онъ представляетъ собою правительство передъ венгерскимъ рейхстагомъ, на порядокъ работъ котораго онъ имѣетъ извѣстнаго рода вліяніе. Онъ является необходимымъ посредникомъ между министерствомъ и короной, а также между венгерскимъ и австрійскимъ правительствами; сверхъ того черезъ него венгерское правительство вліяетъ на общія для Австріи и Венгріи дѣла [2]).—Компетенція кабинета простирается на всѣ отрасли управленія за исключеніемъ тѣхъ, которыя на основаніи закона XII 1867 года объ общихъ дѣлахъ земель венгерской короны отнесены къ вѣдомству общихъ министровъ, т. е. за исключеніемъ дѣлъ военныхъ, иностранныхъ и финансовъ. Нѣкоторые вопросы требуютъ непремѣннаго обсужденія ихъ въ кабинетѣ. Сюда относятся пожалованіе королемъ венгерскаго гражданства, права быть членомъ палаты господъ, примѣненіе за предѣлами страны венгерскаго ландвера и нѣк. др. Другіе передаются на его разсмотрѣніе по предложенію министра-президента или отдѣльныхъ его членовъ [3]).

Въ Венгріи послѣ ея соглашенія съ Австріей прочно установился парламентарный режимъ [4]). *Министерство всегда*

---

[1]) Radó-Rothfeld. Die ungarische Verfassung geschichtlich dargestellt. 1898. SS. 58 ff.

[2]) Gmeiner. Grundzüge der Verfassung Ungarns. 1909. SS. 80 и 85.

[3]) Gmeiner, ibid., S. 79.

[4]) Offermann противопоставляетъ Венгрію съ ея парламентскимъ господствомъ Австріи, гдѣ, какъ онъ говоритъ, Staatssouveränetat концентрированъ въ рукахъ короля. См. его Verhältniss Ungarns zu Oesterreich. 1902. S. 131.

опирается на парламентское большинство, которое поддерживаетъ его политику. Но въ Венгріи въ противоположность другимъ парламентарнымъ странамъ отставка министровъ вызывается не тѣмъ или инымъ неблагопріятнымъ для нихъ вотумомъ парламента, котораго послѣдній обычно не выноситъ, а утратой ихъ личной популярности. Происходитъ это оттого, что въ венгерскомъ парламентѣ не существуетъ двухъ большихъ политическихъ партій, смѣна которыхъ у власти могла бы вызвать паденіе кабинета. Въ немъ господствуетъ прочное мадьярское большинство, которое еще болѣе усилилось послѣ того, какъ значительная часть лѣвыхъ съ Тиссой во главѣ отказались въ 1875 году отъ революціонныхъ принциповъ 48 г. и которое, распадаясь на болѣе мелкія группы, отличающіяся другъ отъ друга различнымъ трактованіемъ политическихъ вопросовъ, объединено, однако, стремленіемъ господствовать надъ другими народностями [1]).—О томъ, насколько сильны традиціи парламентаризма въ Венгріи, свидѣтельствуетъ попытка короля составить въ 1905 году внѣпарламентское министерство Фейервари, вызванная вопросомъ о командномъ языкѣ въ венгерской арміи, т. е. въ войскахъ, набираемыхъ въ Венгріи, и тотъ взрывъ протеста какъ въ парламентѣ, такъ и въ странѣ, которымъ она сопровождалась. Продержавшись около года, кабинетъ Фейервари принужденъ былъ выйти въ отставку и уступилъ свое мѣсто кабинету Векерле, опирающемуся на парламентское большинство.

Сюда же можно отнести и скандинавскія государства, конституціонная практика которыхъ несмотря на сильно развитую королевскую власть эволюціонировала за послѣднее время въ сторону утвержденія въ нихъ парламентарнаго режима.

Въ Швеціи управленіе государствомъ на основаніи ст. 4 конституціи 1809 года принадлежитъ королю, который, однако, осуществляетъ его, „выслушавъ совѣтъ и мнѣніе государственнаго совѣта“, превратившагося послѣ реформъ 1840, 1860 и 1876 г.г. въ конституціонное министер-

[1]) Ср. Лоуэлль. Правительства и политическія партіи, стр. 346—347.

ство [1]). Государственный совѣтъ состоитъ въ настоящее время изъ десяти членовъ; семь изъ нихъ завѣдуютъ отдѣльными вѣдомствами, а три являются министрами безъ портфеля. Во главѣ его стоитъ предсѣдатель, назначаемый королевской властью изъ числа членовъ совѣта (art. 5—6). Компетенція совѣта простирается на опредѣленный кругъ дѣлъ, установленный конституціей, причемъ обсужденіе особо важныхъ вопросовъ—а такими считаются „вопросы и проекты, относящіеся къ изданію новыхъ общихъ законовъ, къ отмѣнѣ или пересмотру дѣйствующихъ, установленію новой организаціи различныхъ отраслей администраціи и пр.“—должно происходить при участіи всѣхъ членовъ совѣта, если только нѣтъ къ тому законныхъ препятствій (art. 8). По всѣмъ дѣламъ, обсуждаемымъ въ совѣтѣ, ведутся протоколы, куда заносятся мнѣнія отдѣльныхъ членовъ его. Право рѣшающаго голоса сохраняется за королемъ (art. 9).

Выяснивъ организацію и компетенцію государственнаго совѣта, конституція ставитъ его въ извѣстную зависимость отъ риксдага, облекая ее въ чрезвычайно своеобразныя формы. Она надѣляетъ конституціонный комитетъ риксдага правомъ требовать себѣ для просмотра протоколы государственнаго совѣта (art. 53 и 105). И если онъ усмотритъ, что „члены государственнаго совѣта, высказывая свои мнѣнія о мѣрахъ, которыя должны быть приняты для блага государства, не имѣли въ виду истинныхъ интересовъ государства или что нѣкоторые докладчики лишены безпристрастія, рвенія, способностей и энергіи при исполненіи обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ этими довѣренными постами, комитетъ сообщаетъ объ этомъ риксдагу, который имѣетъ право въ письменной формѣ выразить королю пожеланія, чтобы тотъ или иной изъ подавшихъ поводъ къ неудовольствію совѣтниковъ былъ смѣщенъ и вышелъ изъ состава государственнаго совѣта“ (art. 107).

---

[1]) Интересныя замѣчанія о превращеніи шведскаго государственнаго совѣта въ министерство конституціоннаго государства см. у Б. Э. Нольде. Начало и конецъ шведско—норвежской уніи. Журналъ Министерства Юстиціи. 1906 г., 2, стр. 74 сл., 90 сл.

Эта 107 статья, устанавливающая политическую ответственность членовъ совѣта передъ риксдагомъ [1]), въ связи съ возможностью, предоставленной имъ въ 1860 году, присутствовать на его засѣданіяхъ и отстаивать тамъ свои мѣропріятія послужила основаніемъ для права интерпелляцій, посредствомъ которыхъ народное представительство получило возможность воздѣйствовать на правительственную политику. Шведскій риксдагъ интерпеллируетъ теперь членовъ совѣта не только по поводу ихъ мнѣній, высказанныхъ королю, какъ того требовало бы буквальное примѣненіе статьи 107, но также и по поводу ихъ самостоятельныхъ актовъ [2]). Значеніе его все растетъ и увеличивается въ общественно-политической жизни, происходящая въ немъ смѣна большинства начинаетъ отражаться на положеніи министерства, съ чѣмъ принуждены считаться такіе противники парламентаризма для Швеціи какъ Фальбекъ [3]), который отстаиваетъ самобытный, не укладывающійся въ рамки конституціоннаго государства, характеръ шведскаго политическаго строя и въ частности ея государственнаго совѣта [4]).

Въ Норвегіи, подобно тому какъ и въ Швеціи, министерская власть осуществляется государственнымъ совѣтомъ, назначаемымъ королемъ, которому принадлежитъ исполнительная власть (art. 3). Этотъ государственный совѣтъ состоитъ „изъ двухъ министровъ и по крайней мѣрѣ семи другихъ членовъ“ (art. 12). Всѣ они обязаны присутствовать въ засѣданіяхъ совѣта, если нѣтъ къ тому законныхъ препятствій (art. 27). Мнѣнія ихъ, высказанныя тамъ, заносятся въ протоколъ и для короля не обязательны, который можетъ постановить рѣшеніе по своему усмотрѣнію (art. 30).

Въ вопросѣ о взаимоотношеніи норвежскаго правительства и народнаго представительства существенна статья 74, которая вмѣняетъ королю въ обязанность „какъ только оп-

[1]) Ср. Aschehoug. Staatsrecht der vereinigten Konigreiche Schweden und Norwegen. 1886. S. 113.

[2]) О развитіи права интерпелляцій въ Швеціи см. Hatschek. Interpellationsrecht. SS. 91 ff.

[3]) „Le roi est en train—говоритъ онъ—de se placer avec le conseil sous la dépendance du parlement“. Fahlbeck. Constitution suédoise. 1905, p. 273

[4]) Fahlbeck, ibid., pp. 99 suiv., 106 и др.

редѣлится составъ стортинга, ознакомить собраніе съ состояніемъ королевства и съ обстоятельствами, на которыя король особенно хочетъ обратить его вниманіе", послѣ чего, разумѣется, стортингъ получаетъ возможность высказаться по всѣмъ важнѣйшимъ вопросамъ государственной жизни и выяснить свое отношеніе къ нимъ. Кромѣ того слѣдующая 75 статья предоставляетъ ему средства дальнѣйшаго и, такъ сказать, постояннаго контроля, надѣляя его правомъ „требовать предъявленія ему всѣхъ протоколовъ засѣданій норвежскаго правительства" (f), „сообщенія свѣдѣній о всѣхъ союзахъ и договорахъ, заключенныхъ королемъ съ иностранными державами, за исключеніемъ пунктовъ секретныхъ" (g) и т. д. Но въ особенности слѣдуетъ отмѣтить тотъ пунктъ этой статьи, въ силу котораго стортингъ можетъ „призывать къ отвѣту по дѣламъ государства всѣхъ лицъ, за исключеніемъ короля и членовъ королевской семьи, причемъ это исключеніе не простирается на принцевъ королевской крови, если они занимаютъ какія-либо должности" (h). Послѣднее постановленіе, не встрѣчающееся въ другихъ конституціяхъ, не ограничиваетъ контролирующія полномочія стортинга дѣятельностью только должностныхъ лицъ; оно простираетъ ихъ и на всякаго частнаго человѣка, если только дѣятельность его касается государственныхъ дѣлъ [1]).

На-ряду съ этимъ члены государственнаго совѣта присутствуютъ въ засѣданіяхъ стортинга и принимаютъ участіе въ преніяхъ (art. 74,2). Эта вторая часть 74 статьи явилась въ результатѣ побѣды, одержанной стортингомъ надъ королевской властью. Дѣло въ томъ, что начиная съ 70-хъ годовъ прошлаго столѣтія демократическая партія не довольствуется уже тѣмъ вліяніемъ, которое она могла оказывать на правительство путемъ бюджетныхъ сокращеній. Она стремится подчинить себѣ государственный совѣтъ и ввести парламентарный режимъ по англійскому образцу. Возникаетъ конфликтъ на почвѣ реформы конституціи, затянувшійся на нѣсколько лѣтъ и окончившійся осужденіемъ министровъ въ 1884 году. Іохану Свердрупу—вождю демократической партіи—было поручено составить министерство, и съ тѣхъ

[1]) См. также art. 43—44 наказа стортинга у Moreau et Delpech. Les règlements. T. II. pp. 411—413.

поръ принципы парламентаризма упрочиваются въ норвежскомъ государственномъ строѣ.

Наконецъ, въ Даніи конституція 1849 года, измѣненная въ 1866 году, объединяетъ всѣхъ министровъ въ государственномъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ короля; въ немъ должны обсуждаться „всѣ законы и важныя правительственныя мѣры“ (art. 15 и 16). Кромѣ того король можетъ передать дѣла на обсужденіе совѣта министровъ. „Этотъ совѣтъ составляется изъ всѣхъ министровъ подъ предсѣдательствомъ того изъ нихъ, кого король назначитъ президентомъ совѣта. Каждый министръ выражаетъ въ совѣтѣ свое мнѣніе, которое заносится въ протоколъ, и рѣшеніе принимается по большинству голосовъ. Президентъ совѣта передаетъ протоколъ совѣщанія, подписанный присутствовавшими министрами, королю, который рѣшаетъ, одобрить ли ему немедленно предложеніе совѣта министровъ, или поручить представить ему дѣло вновь на разсмотрѣніе въ засѣданіи государственнаго совѣта“ (art. 16) [1]).

Датскій рейхстагъ оказываетъ большое вліяніе на направленіе внутренней и внѣшней политики правительства посредствомъ интерпелляцій, обращенныхъ къ министрамъ, которыя закрѣплены за нимъ въ конституціи (art. 62) и которыя пріобрѣли особенное значеніе послѣ того, какъ было образовано въ 1901 году либеральное министерство Дейнцера, солидарное съ большинствомъ фолькгинга [2]). Вмѣстѣ съ нимъ были принесены въ Данію принципы парламентаризма, изъ-за которыхъ большинство народныхъ представителей, начиная съ 1873 года, вело ожесточенную борьбу съ королевской властью [3]).

---

[1]) Cp. Goos und Hansen. Staatsrecht des Königreichs Dänemark. 1889. SS. 45 ff.

[2]) Сеньобосъ. Политическая исторія современной Европы. 1907. Т. 2, стр. 352. Объ интерпелляціяхъ въ Даніи и ихъ значеніи см. Hatschek. Intepellationsrecht. SS. 132 ff.

[3]) Cp. Goos und Hansen, op. cit., S. 35.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Государства конституціонно-дуалистическія.

I.

Если мы отъ государствъ парламентарнаго режима перейдемъ къ государствамъ конституціонно-дуалистическимъ, мы увидимъ, что министерство и здѣсь, вообще говоря, выполняетъ тѣ же самыя задачи, развиваетъ правительственную дѣятельность государства сообразно съ законами и интересами народа. Но только здѣсь положеніе его осложняется тѣмъ, что элементъ личной воли монарха продолжаетъ еще играть въ этихъ государствахъ значительную роль и противостоитъ нерѣдко народу въ лицѣ его представителей при опредѣленіи направленія общественно-государственной жизни [1]).

Въ Пруссіи, которую можно считать за образецъ этого типа государствъ, конституція, октроированная въ 1850 году, вовсе не содержитъ постановленій, организующихъ министерство какъ единое цѣлое. Прусское министерство всецѣло покоится на указахъ, изданныхъ въ эпоху реформъ Штейна и Гарденберга.—Является ли оно учрежденіемъ, гарантирующимъ единство и планомѣрность государственнаго управленія, объединяетъ ли оно собой дѣятельность отдѣльныхъ министерствъ? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, необходимо обратиться къ разсмотрѣнію указовъ, которые обосновываютъ его существованіе.

Первыя упоминанія объ объединеніи дѣятельности отдѣльныхъ министровъ мы находимъ въ указѣ (Publicandum) 16 декаб. 1808 года, который былъ лишь частичнымъ и далеко не совершеннымъ выполненіемъ преобразовательныхъ стремленій Штейна, нашедшихъ свое выраженіе въ указѣ 24 ноября 1808 года. никогда не получившемъ практическаго осуществленія. Основная цѣль реформъ Штейна

[1]) См. выше стр. 129—131.

заключалась въ томъ, чтобы „придать управленію дѣлами (Geschäftsverwaltung), насколько возможно больше, единства и силы, сосредоточить его въ одномъ высшемъ центрѣ и использовать для него наиболѣе раціонально всѣ силы націи и отдѣльныхъ лицъ". Для этого учреждается государственный совѣтъ (Staatsrat), въ составъ котораго входятъ принцы королевскаго дома, министры и другія лица частью въ силу должностного своего положенія, частью по особому призванію короля. Составленный такимъ образомъ государственный совѣтъ функціонируетъ какъ пленумъ (Plenum) и по отдѣленіямъ (Abtheilungen), которыми являются кабинетъ и отдѣльныя министерства. Какъ пленумъ онъ сосредоточиваетъ въ себѣ все государственное управленіе, „устанавливаетъ общія начала правленія, руководитъ имъ, поскольку такое руководство должно исходить изъ общаго центра и контролируетъ его". Рѣшенія совѣта, принятыя большинствомъ голосовъ, а также и тѣ, по которымъ голоса раздѣлились поровну, сообщаются королю и для него не обязательны [1]).

Актъ 16 декабря 1808 года, проведенный въ управленіе Дона и Альтенштейна, въ слабой степени воспроизвелъ начала проекта Штейна въ той его части, которая касается объединенной правительственной дѣятельности. Онъ постановляетъ, что „высшее общее руководство всѣмъ государственнымъ управленіемъ сосредоточивается въ государственномъ совѣтѣ подъ Нашимъ непосредственнымъ наблюденіемъ; что же касается ближайшихъ правилъ относительно его организаціи и устройства, Мы оставляемъ за собой ихъ изданіе". Эти ближайшія правила изданы не были, и высшее управленіе, лишенное того „центра, откуда должно исходить руководство имъ", было предоставлено отдѣльнымъ министрамъ—при организаціи ихъ указъ 16 дек. довольно точно слѣдуетъ соотвѣтствующимъ постановленіямъ указа.

[1]) Мы оставляемъ здѣсь въ сторонѣ функціи совѣта какъ законосовѣщательнаго органа.—Объ указѣ 24 ноября 1808 г. см. Zorn. Die staatsrechtliche Stellung des preussischen Gesamtministeriums. 1893. SS. 15 ff., Gneist. Die verfassungsmässige Stellung des preussischen Gesamtministeriums. 1895. SS. 12 ff., Knischewsky. Das preussische Gesamtministerium. 1902. SS. 16 ff., E. Meier. Die Reform der Verwaltungs-Organisation unter Stein und Hardenberg. 1881. SS. 177 ff. и др.

24 ноября—безъ какой бы то ни было правовой связи ихъ между собой [1]).

Недостатокъ въ высшемъ учрежденіи, объединяющемъ отдѣльныя вѣдомства, былъ устраненъ указомъ 27 окт. 1810 года, но только на совершенно другихъ основаніяхъ, чѣмъ это предполагалось сдѣлать по указу 24 ноября. Гарденбергъ—авторъ этого указа—такъ же какъ и Штейнъ ясно сознавалъ необходимость сосредоточить все государственное управленіе въ одной высшей инстанціи, непосредственно подчиненной королевской власти. Но только въ противоположность Штейну онъ усматривалъ такую инстанцію не въ коллегіальномъ органѣ, подобномъ государственному совѣту, а въ лицѣ премьеръ-министра. И указъ 27 октября создаетъ должность государственнаго канцлера (Staatskanzler), въ рукахъ котораго сосредоточивается такая полнота власти, какая, по словамъ Цорна, „въ исторіи нѣмецкаго государственнаго права ни до него, ни послѣ него не была возложена на одного человѣка“ [2]). Онъ предсѣдательствуетъ въ государственномъ совѣтѣ, который за весьма немногими исключеніями вовсе устраненъ теперь отъ участія въ административной дѣятельности [3]), является первымъ и ближайшимъ совѣтникомъ короля въ кабинетѣ. Ему принадлежитъ высшій надзоръ и контроль надъ всѣмъ управленіемъ, онъ можетъ требовать отчета у отдѣльныхъ министровъ по поводу каждаго ихъ дѣйствія, можетъ пріостанавливать ихъ распоряженія, въ исключительныхъ и настоятельныхъ случаяхъ издавать указы по всѣмъ вѣдомствамъ. Онъ объединяетъ въ своихъ рукахъ министерство внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, участвуетъ въ управленіи иностранными и воен-

---

[1]) „Nicht eine Einheit,—замѣчаетъ по этому поводу Zorn—sondern eine Fünfheit der obersten Staatsverwaltung ohne Einheit war hergestellt“. См. его op. cit., S. 22.—Однохарактерныя замѣчанія у Knischewsky, op. cit., S. 21—22, Meier, op. cit., S. 189 и др.

[2]) Zorn, op. cit., S. 29.—О противоположности въ этомъ смыслѣ указовъ 27 октября 1810 г. и 24 ноября 1808 г. см. Meier. op. cit., SS. 194 ff., его-же, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwickelung Preussens im XIX Jahrhundert. 1908. Bd. II, SS. 417 ff.

[3]) Изъ административныхъ дѣлъ въ немъ разсматриваются случаи разногласія между отдѣльными министрами, назначеніе высшихъ должностныхъ лицъ и нѣк. др.

ными дѣлами и т. д. Само собой разумѣется, что такая концентрація власти въ лицѣ государственнаго канцлера должна была объединить дѣятельность отдѣльныхъ вѣдомствъ и внести принципы единства въ государственное управленіе [1]).

Указъ 3 іюня 1814 года содержитъ въ себѣ, казалось бы, нѣкоторыя постановленія, предусматривающія дѣятельность министерства какъ цѣлаго. Онъ предписываетъ, чтобы отдѣльные министры „собирались еженедѣльно, а въ случаѣ, если бы оказалась необходимость, то и чаще и обсуждали бы сообща общіе вопросы, а также и тѣ, которые выходятъ за предѣлы отдѣльнаго вѣдомства". Но онъ оставляетъ въ то же самое время совершенно нетронутой компетенцію государственнаго канцлера, который продолжаетъ оставаться центромъ, объединяющимъ все государственное управленіе. По существу дѣла онъ вводитъ лишь министерскія конференціи, на которыхъ должны были подвергаться общему обсужденію всѣ важнѣйшіе вопросы, которые докладывались потомъ канцлеру, представлявшему ихъ на рѣшеніе короля [2]).

Дальнѣйшее развитіе началъ, содержащихся въ указѣ 3 іюня 1814 года, мы находимъ въ указѣ 3 ноября 1817 года. Изданный съ цѣлью дать возможность министерству (Gesamtministerium) контролировать все государственное управленіе, „онъ вмѣняетъ въ обязанность каждому отдѣльному министру дѣлать отъ времени до времени сообщенія министерству объ общемъ состояніи ввѣреннаго ему вѣдомства. Въ особенности должны быть доложены и подвергнуты общему обсужденію всѣ проекты новыхъ законовъ и измѣненія старыхъ, а также всѣ указы общаго характера или вносящіе какія-либо измѣненія въ существующій строй; отчеты оберъ-президентовъ за минувшій годъ; ихъ правительственные планы на слѣдующій годъ; періодическіе отчеты о состояніи обще-государственныхъ кассъ; разногласія между отдѣльными министрами; военныя учрежденія, поскольку они касаются всей страны; предложенія о назначеніи оберъ-президентовъ,

[1]) Объ указѣ 27 октября 1810 г. см. Zorn, op. cit., SS. 28 ff., Gneist op. cit., S. 56, Knischewsky, op. cit., SS. 24 ff. и др.

[2]) При своемъ изданіи указъ этотъ носилъ временный характеръ; о немъ см. Zorn, op. cit., SS. 30 ff., Gneist, op. cit., SS. 57 ff., Knischewsky op. cit., SS. 29 ff. и др.

правительственныхъ президентовъ, предсѣдателей высшихъ судебныхъ инстанцій и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ и нѣкоторыхъ др.“ Указъ 3 ноября создаетъ такимъ образомъ совѣтъ министровъ, общее министерство и ставитъ предъ нимъ задачей „наблюдать за всѣмъ государственнымъ управленіемъ и стремиться къ тому, чтобы цѣли его были осуществляемы, насколько возможно, полно и съ необходимымъ для этого единствомъ“ [1]).

Но ни указъ 3 ноября 1817 года, ни указъ 3 іюня 1814 г. не внесли необходимаго единства въ высшее государственное управленіе. Они лишь требовали, чтобы опредѣленныя дѣла обсуждались въ совѣтѣ министровъ, но они не надѣлили этого совѣта рѣшающей властью, не подчинили ему отдѣльныхъ министровъ, которые и послѣ ихъ изданія продолжали оставаться совершенно свободными въ сферѣ своего управленія. И со смертью Гарденберга—Гарденбергъ умеръ въ 1822 году, и съ тѣхъ поръ должность государственнаго канцлера никѣмъ не замѣщалась—отдѣльныя вѣдомства вновь пріобрѣли прежнюю самостоятельность, министры стали въ непосредственныя отношенія къ монарху, властью котораго они теперь только объединялись, „хотя этотъ послѣдній, по справедливому замѣчанію Книшевскаго, могъ устранить недостатокъ въ высшемъ правительственномъ учрежденіи своимъ личнымъ рѣшеніемъ лишь въ видѣ исключенія“ [2]). Прусское государственное управленіе наканунѣ введенія конституціоннаго строя было лишено юридическаго единства, носило разрозненный (вѣдомственный) характеръ [3]).

Конституція 1850 года не внесла ничего новаго въ организацію министерской власти. Правда, отдѣльныя ея статьи отправляются отъ мысли о существованіи совѣта министровъ

---

[1]) „... das ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, dass der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde“. Цит. по Zorn'y, op. cit, S. 41.

[2]) Knischewsky, op. cit., S. 47.

[3]) Cp. Rönne. Staatsrecht der preussischen Monarchie. 5 Aufl. Bd. I. S. 251.

Анализъ актовъ, изданныхъ въ эпоху Штейна и Гарденберга и выводъ, аналогичный изложенному въ текстѣ, даны были уже въ русской литературѣ Б. Э. Нольде въ ст. „Совѣтъ министровъ“, помѣщенной въ Извѣстіяхъ СПБ. Полит. Института. Т. IX. В. 2, стр. 271—278.

какъ одного цѣлаго. Такъ, ст. 57 предоставляетъ управленіе государствомъ министерству (Staatsministerium) впредь до избранія регента палатами, въ случаѣ несовершеннолѣтія короля или продолжительной неспособности его къ личному управленію, и до вступленія его въ регенство. Ст. 58 возлагаетъ отвѣтственность за всѣ правительственные акты на министерство впредь до принесенія регентомъ присяги твердо и ненарушимо соблюдать конституцію королевства и управлять въ согласіи съ нею и законами. Ст. 63 разрѣшаетъ подъ отвѣтственностью всего министерства, въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ и если нѣтъ на-лицо палатъ, изданіе не противорѣчащихъ конституціи распоряженій, обладающихъ силой закона. Кромѣ этихъ статей конституціи необходимость объединенной дѣятельности всѣхъ министровъ предполагается еще цѣлымъ рядомъ узаконеній, изданныхъ послѣ перехода Пруссіи къ конституціонализму [1]). Но ни конституція 1850 г., ни эти отдѣльныя узаконенія ни слова не говорятъ объ организаціи совѣта министровъ, его компетенціи и т. д. Послѣдній всецѣло находится подъ дѣйствіемъ указовъ 1814 и 1817 г.г. и не претерпѣлъ съ тѣхъ поръ никакихъ измѣненій [2]).

Отсутствіе солидарности между отдѣльными вѣдомствами, независимость министровъ другъ отъ друга неоднократно подчеркивались въ рѣчахъ Бисмарка. „У насъ—говорилъ онъ въ 1873 году—существуетъ своеобразное положеніе, при которомъ предсѣдатель совѣта министровъ, хотя онъ и несетъ гораздо бо̀льшую моральную отвѣтственность, чѣмъ всякій другой членъ министерства, не пользуется однако никакимъ исключительнымъ вліяніемъ на направленіе государственныхъ дѣлъ, если только онъ не пріобрѣлъ его лич-

[1]) Объ этихъ узаконеніяхъ см. Zorn. Staatsrechtliche Stellung der, preus. Gesamtministeriums. SS. 48—49, Knischewsky. Das preus. Gesamtministerium. SS. 60—66, Ronne. Staatsrecht der preus. Monarchie. Bd. I. SS. 252—253 и др.

[2]) „Alle diese Vorschriften—говоритъ по поводу этихъ особыхъ постановленій Zorn—beziehen sich nur auf Einzelfälle, die in der Verfassungsurkunde geregelten sogar nur auf solche ausnahmsweiser Not. Weder die Verfassungsurkunde aber noch die nach 1850 ergangene Specialgesetzgebung bietet eine allgemeine Vorschrift über den Wirkungskreis des Gesamtstaatsministeriums.“ См. его op. cit., SS. 49—50.

нымъ усиліемъ. Наше государственное право не выдѣляетъ его среди другихъ его коллегъ. Еслибы онъ захотѣлъ пріобрѣсти это вліяніе, онъ долженъ былъ бы воспользоваться просьбами, переговорами, перепиской, убѣжденіями, короче говоря, онъ долженъ былъ бы прибѣгнуть къ борьбѣ, которая потребовала бы отъ него большого умѣнья и способностей... Правильнѣе было бы отбросить титулъ министра-президента, который ровно ничего не значитъ, и предоставить предсѣдательствованіе въ совѣтѣ старѣйшему изъ восьми одинаково правомочныхъ министровъ“ [1]). „Самъ король— говорилъ онъ въ другой разъ—есть у насъ дѣйствительный министръ-президентъ и остается таковымъ... Если возникаютъ разногласія между министрами, они обращаются къ королю, который даетъ рѣшеніе обязательное для всѣхъ, а не желающіе ему подчиниться выходятъ изъ состава кабинета“ [2]).

Въ этихъ словахъ Бисмарка подчеркивается несомнѣнно юридическая сторона организаціи министерской власти въ Пруссіи, отсутствіе выраженной въ законѣ правовой связи между отдѣльными министрами. Въ дѣйствительности же и прусское министерство состоитъ изъ лицъ, придерживающихся одинаковыхъ (въ бо̀льшей или меньшей степени) взглядовъ на важнѣйшіе вопросы политики и администраціи. Современное государство не можетъ обойтись безъ такого единаго министерства и „существованіе его, по справедливому замѣчанію Еллинека, не зависитъ отъ произвола главы государства и министровъ, такъ какъ требованія единства государственной жизни должны проложить себѣ дорогу вопреки противодѣйствію отдѣльныхъ лицъ“ [3]). Самъ король не въ состояніи объединить собою дѣятельность отдѣльныхъ вѣдомствъ, придать высшему государственному управленію необходимое для него единство.—И президентъ совѣта министровъ фактически далеко не является primus inter pares. Это въ особенности слѣдуетъ сказать о самомъ Бисмаркѣ, который подчинялъ своей личной политикѣ не только товарищей по министерству, но и короля. Такое до-

[1]) См. у Rönne, op. cit., Bd. I. S. 255.

[2]) См. у Ренненкампфа. Конституціонныя начала и политическія воззрѣнія кн. Бисмарка. 1890 г., стр. 288.

[3]) Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. SS. 33—34.

минирующее положеніе министра-президента еще болѣе окрѣпло и усилилось послѣ образованія германской имперіи и надѣленія его новыми функціями [1]). Необходимо, впрочемъ, отмѣтить, что эта солидарность политическихъ взглядовъ всѣхъ членовъ министерства, это подчиненіе ихъ премьеру никогда не достигаетъ здѣсь той яркости, что въ государствахъ парламентарнаго режима, гдѣ кабинетъ состоитъ изъ членовъ господствующей парламентской партіи подъ главенствомъ ея лидера.

Въ вопросѣ о взаимоотношеніи представительства и правительства нельзя сравнивать положенія прусскаго министерства съ кабинетомъ парламентарныхъ государствъ. Въ Пруссіи элементъ личной воли короля продолжаетъ еще оказывать значительное, пожалуй, даже преобладающее вліяніе на направленіе правительственной дѣятельности государства. „Право короля руководить по своей собственной волѣ правительствомъ и политикой Пруссіи—говорится въ извѣстномъ рескриптѣ короля 4 января 1882 г. прусскому министерству—ограничено, но не уничтожено конституціей... Моя твердая воля, чтобы и въ Пруссіи, и въ законодательныхъ собраніяхъ имперіи не было вовсе сомнѣнія относительно конституціонныхъ правъ какъ моихъ, такъ и моихъ преемниковъ лично руководить политикой моего правительства, чтобы было опровергнуто мнѣніе, будто бы всегда существовавшая въ Пруссіи и нашедшая свое выраженіе въ 43 статьѣ конституціи неприкосновенность личности короля или необходимость отвѣтственной скрѣпы лишили мои правительственные акты характера самостоятельныхъ королевскихъ рѣшеній“ [2]). Ту же мысль поддерживалъ и развивалъ Бисмаркъ въ засѣданіи рейхстага 24 января 1882 года, а также и въ другихъ своихъ рѣчахъ, произнесенныхъ имъ какъ въ рейхстагѣ, такъ и въ прусскомъ ландтагѣ [3]). Всюду въ нихъ онъ настаивалъ на необходимости и законности дѣятельнаго монархическаго выступленія въ государственной жизни, активнаго руководительства имъ

[1]) Cp. Dupriez. Les ministers. T. 1, p. 370.

[2]) Приведено у Frisch'a. Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate. S. 192, пр. 2.

[3]) См. Ренненкампфъ. Конституціонныя начала, стр. 278 сл.

политикой страны, обосновывая его какъ постановленіями конституціи, такъ и традиціями прусскихъ королей.

Но на-ряду съ этимъ нельзя въ то же время не отмѣтить все растущаго значенія народнаго представительства въ государственной жизни, все увеличивающагося вліянія на нее общественнаго мнѣнія, что̀ влечетъ за собой необходимость для министровъ сообразоваться не только съ желаніями короля, но и со взглядами законодательнаго собранія, учитывать общественное настроеніе страны. Правда, прусскіе министры не уйдутъ въ отставку, если ландтагъ вотируетъ имъ свое недовѣріе. Принципы парламентаризма, противъ котораго такъ боролся Бисмаркъ, остались чуждыми государственному строю Пруссіи. Въ ея конституціи нѣтъ статьи, которая ограничивала бы годичнымъ срокомъ, подобно 111 статьѣ бельгійской конституціи, дѣйствіе законовъ, устанавливающихъ налоги въ пользу государства. Напротивъ, 100 и 109 статьи разрѣшаютъ взимать подати и налоги, установленные особыми законами, хотя бы они и не были внесены въ государственную роспись, впредь до измѣненія ихъ въ общемъ законодательномъ порядкѣ [1]). По господствующему въ нѣмецкой наукѣ взгляду, правительство не только управомочено, но и обязано въ томъ случаѣ, если бюджетный законъ не готовъ своевременно, получать приходъ и производить расходъ, поскольку тотъ и другой основываются на существующихъ законахъ. И лишь въ отношеніи той части бюджета, которая не предусмотрѣна закономъ, правительство дѣйствуетъ на свой страхъ, подъ своей отвѣтственностью [2]). Бюджетный конфликтъ 1862—66 г. г. показываетъ, насколько несовершенны въ смыслѣ контроля представительства надъ правительствомъ относящіяся сюда постановленія прусской конституціи.

И тѣмъ не менѣе у ландтага имѣются средства воздѣйствія на политику правительства. Назовемъ здѣсь хотя

---

[1]) См. комментаріи къ этимъ статьямъ у Arndt'a. Preussische Verfassungsurkunde. 1907. SS. 345 ff., 375 ff. Ср. также Jellinek. Gesetz und Verordnung. S. 302.

[2]) G. Meyer. Lehrbuch des deut. Staatsrechts. 6 Aufl. S. 763 и приведенная тамъ литература.

бы запросы и интерпелляціи [1]). Послѣднія не могутъ сравниться по своему значенію съ интерпелляціями французскаго или итальянскаго парламента, гдѣ онѣ служатъ, по образному выраженію одного писателя, „страшнымъ оружіемъ въ рукахъ палатъ, которое убиваетъ министерства“ [2]). Но и здѣсь онѣ даютъ палатамъ возможность контролировать не только законом'рность, но и цѣлесообразность правительственныхъ дѣйствій, препятствуютъ министрамъ вовсе эмансипироваться отъ ихъ вліянія.

Съ 1873 года на основаніи постановленія палаты депутатовъ правительство сообщаетъ въ началѣ каждой новой сессіи въ письменной формѣ отвѣты на всѣ запросы, обращенные къ нему въ предшествующую сессію. Обычай этотъ, хотя онъ и не получилъ оффиціальнаго подтвержденія со стороны правительства, можно считать установившимся довольно прочно, и, когда еще въ 1877 году правительство не сдѣлало этого, послѣдовало предложеніе со стороны палаты депутатовъ представить ей „обзоръ всѣхъ мѣропріятій, принятыхъ правительствомъ на основаніи запросовъ и резолюцій палаты, состоявшихся въ 1876 году“, что́ оно и не замедлило сдѣлать [3]). Реформа избирательнаго права, направленная въ сторону демократизаціи прусскаго ландтага и составляющая въ настоящее время одну изъ очередныхъ задачъ, настойчиво ждущую своего разрѣшенія, несомнѣнно увеличитъ число интерпелляцій и придастъ имъ бо́ль-

---

[1]) Cp. Dupriez. Les ministres. T. I, pp. 422 suiv.

Право ландтага интерпеллировать правительство, регламентированное §§ 33—35 наказа палаты депутатовъ и §§ 51—52 наказа палаты господъ (Moreau et Delpech. Les règlements. T. I, pp. 82, 62—63), выводится нѣмецкими писателями изъ конституціонныхъ постановленій занесенныхъ въ ст. 60, 61 и 81. См. Rosegger. Das parlamentarische Interpellationsrecht. SS. 71 ff. и приведенную тамъ литературу.

[2]) Crayssac. De la responsabilité des ministres. 1890, p. 58.

[3]) Rönne. Staatsrecht der preus. Monarchie. 5 Aufl. Bd. I. S. 367, пр. 2.

По мнѣнію Hatschek'a, посредствомъ интерпелляцій реализуется въ конституціонно-дуалистическихъ государствахъ политическая отвѣтственность министровъ, которой онъ, впрочемъ, не придаетъ вмѣстѣ съ Laband'омъ никакого юридическаго значенія. См. его Interpellationsrecht. SS. 143—144.

Интересныя данныя о числѣ интерпелляцій за послѣднее 20-лѣтіе приведены у Rosegger'a, op. cit., S. 77.

шую силу въ дѣлѣ согласованія правительственной политики со взглядами большинства законодательнаго собранія.

О томъ, что прусскіе министры не могутъ оставаться у власти, разъ ихъ политика находится въ рѣзкомъ противорѣчіи съ общественнымъ настроеніемъ страны, что одной воли монарха для этого далеко еще не достаточно, свидѣтельствуетъ выходъ въ отставку Путткамера въ 1888 году, Цедлица въ 1892 г, Подбѣльскаго въ 1906 г. и т. д.

Въ Германіи, если мы будемъ отправляться только отъ текста ея конституціи, единство управленія обезпечивается существованіемъ всего одного министра—имперскаго канцлера. Не было, правда, недостатка, въ попыткахъ ввести въ ней министерство по образцу конституціонныхъ государствъ. Но всѣ онѣ встрѣчали всегда враждебное отношеніе со стороны правительствъ отдѣльныхъ государствъ, которыя усматривали въ нихъ даже посягательство на гарантированныя имъ союзнымъ строемъ права. „Кто будетъ назначать это министерство?—говорилъ по этому поводу Бисмаркъ еще при обсужденіи конституціи сѣверо-германскаго союза.—Собранію изъ 22 правительствъ эта задача не по силамъ; оно не справится съ нею. Нельзя также устранить 21 изъ 22 правительствъ отъ участія въ назначеніи исполнительной власти. Это требованіе (объ учрежденіи министерства) могло бы быть удовлетворено лишь въ томъ случаѣ, еслибы во главѣ государства стоялъ монархъ. Но тогда у насъ нѣтъ болѣе союзныхъ отношеній, тогда будутъ медіатизированы всѣ тѣ, кому не достанется эта монархическая власть. А такая медіатизація не встрѣчаетъ поддержки ни съ нашей стороны, ни со стороны другихъ союзныхъ правительствъ“ [1]).

Но съ особенной силой обрушился Бисмаркъ на этотъ институтъ послѣ того, какъ нѣмецкая свободомыслящая партія выставила въ своей избирательной программѣ въ 1884 году требованіе „законодательной организаціи отвѣтственнаго имперскаго министерства“, имѣя въ виду, по словамъ Зейделя, ввести такимъ путемъ зависимое отъ большинства рейхстага парламентарное имперское прави-

[1]) Reichskanzler, Reichsministerien, Reichsregierung. Annalen des deut. Reichs. 1886. S. 321.

тельство [1]). „Учрежденіе отвѣтственнаго министерства въ имперіи—читаемъ мы въ донесеніи Пруссіи въ засѣданіи союзнаго совѣта 5 апрѣля 1884 г.—возможно только засчетъ суммы конституціонныхъ правъ, которыя осуществляютъ въ настоящее время отдѣльныя правительства въ союзномъ совѣтѣ. Наиболѣе существенныя изъ этихъ правительственныхъ правъ союзныхъ государствъ были бы поглощены имперскимъ министерствомъ, которое въ силу возложенной на него отвѣтственности подпало бы подъ вліяніе большинства рейхстага... Управленіе большимъ народомъ черезъ посредство большинства избраннаго собранія влечетъ за собой опасности, отъ которыхъ, какъ учитъ исторія, погибаютъ государства. Правительственная власть, осуществляемая парламентомъ, вышедшимъ изъ всеобщихъ выборовъ, подвержена той же опасности подчиненія потребностей и нуждъ страны прихотямъ избраннаго корпуса“ [2]).

Въ дѣйствительности, конечно, одному человѣку не подъ силу руководить всѣмъ многосложнымъ управленіемъ такого большого государства какъ германская имперія, онъ не въ состояніи въ одинаковой степени быть освѣдомленнымъ обо всемъ, что происходитъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ и управлять ими. Онъ нуждается поэтому въ помощникахъ, которые раздѣлили бы съ нимъ его трудъ, и законъ 17 марта 1878 года о замѣстителяхъ канцлера идетъ навстрѣчу этимъ требованіямъ [3]).

На основаніи этого закона императоръ можетъ назначить по предложенію канцлера замѣстителей его на случай, еслибы послѣднему что-либо мѣшало въ отправленіи возложенныхъ на него обязанностей. По словамъ Лабанда, какъ изъ мотивовъ къ закону, такъ и изъ обсужденія его въ рейх-

---

[1]) Seydel. Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das deutsche Reich. 2 Aufl. S. 185.

[2]) Annalen des deutschen Reichs. 1886. S. 351.

Въ своей новѣйшей брошюрѣ Jellinek, протестуя противъ введенія парламентаризма въ Германіи, ссылается также на федералистическій характеръ имперіи. См. Правительство и парламентъ въ Германіи. 1910, стр. 51 сл. Ср. также Seydel. Reichsministerien, въ Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. 1902.

[3]) Законъ этотъ приведенъ у Arndt'a. Verfassung des deut. Reichs. 1902. S. 144.

стагѣ видно, что такимъ препятствіемъ (Behinderung) могутъ быть не только болѣзнь или отъѣздъ канцлера, но также и переобремененіе его государственными дѣлами, недостатокъ техническихъ знаній, необходимыхъ для опредѣленныхъ отраслей управленія и т. д. [1]). Замѣстители могутъ быть двоякаго рода: общій или вице-канцлеръ, который скрѣпляетъ всѣ распоряженія и приказы императора, наблюдаетъ за всѣмъ управленіемъ, короче говоря, выполняетъ всѣ дѣла и обязанности канцлера и спеціальные, назначаемые для отдѣльныхъ вѣдомствъ, находящихся въ непосредственномъ управленіи имперіи. Этими послѣдними назначаются только начальники высшихъ подчиненныхъ канцлеру имперскихъ учрежденій, и замѣщаютъ они его въ данной области управленія или всецѣло, или въ опредѣленыхъ, строго ограниченныхъ частяхъ его [2]). Выполняя возложенныя на нихъ порученія, замѣстители несутъ и отвѣтственность за нихъ, которая не снимаетъ, однако, отвѣтственности съ имперскаго канцлера. Ему предоставлено право издавать во всякое время распоряженія [3]), которыя могутъ парализовать дѣйствія его замѣстителей, онъ сохраняетъ за собой общій надзоръ и руководительство какъ всѣмъ управленіемъ, такъ и отдѣльными его вѣдомствами и при существованіи замѣстителей.

Институтъ замѣстительства, вызванный къ жизни въ качествѣ учрежденія факультативнаго, превратился постепенно въ учрежденіе постоянное, и „буква конституціи, называющая имперскаго канцлера единственнымъ отвѣтственнымъ министромъ, никогда уже не совпадетъ съ дѣйствительностью“ [4]).

---

[1]) Laband. Staatsrecht des deut. Reichs. 4 Aufl. Bd. I. S. 357. Ср. также G. Meyer. Lehrbuch des deut. Staatsrechts. 6 Aufl. S. 462.

[2]) R. G. v. 17 März 1878. § 2.

[3]) „.....jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen“. Ibid., § 3.

[4]) Jellinek. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. S. 27.

Seydel, характеризуя законъ 17-го марта 1878 года, отмѣчаетъ, что онъ вовсе не создалъ имперскаго министерства (Commentar. S. 181), тогда какъ Laband говоритъ: „es ist dies eine Organisation, die in einigen Zügen in der Gestaltung des englischen Kabinets ihr Vorbild hat“. (Staatsrecht. Bd. I. S. 359).

Отмѣтимъ еще, что по закону 4 іюля 1879 года [1]) права и обязанности имперскаго канцлера по управленію Эльзасъ-Лотарингіей были перенесены на намѣстника (Statthalter), который и является съ тѣхъ поръ отвѣтственнымъ министромъ въ отведенной ему области. Сверхъ этихъ министерскихъ функцій онъ осуществляетъ также полномочія монарха (landesherrliche Befugnisse), которыя могутъ быть возложены на него особымъ распоряженіемъ императора. Всѣ указы, изданные имъ въ качествѣ Vicekaiser'a, нуждаются въ скрѣпѣ ихъ статсъ-секретаремъ, который стоитъ во главѣ особаго министерства для Эльзасъ-Лотарингіи и можетъ замѣщать собою намѣстника; въ послѣднемъ случаѣ отношенія ихъ регулируются по аналогіи съ закономъ 17 марта 1878 года [2]).

Имперскій канцлеръ точно такъ же какъ и прусскіе министры не уйдетъ въ отставку, если рейхстагъ вотируетъ ему свое недовѣріе. На основаніи точнаго смысла конституціи онъ не можетъ даже какъ таковой, т. е. какъ канцлеръ участвовать въ засѣданіяхъ рейхстага. Онъ можетъ присутствовать тамъ и пользуется правомъ слова въ качествѣ уполномоченнаго Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ (ст. 9 и 16). Въ имперской конституціи нѣтъ также статьи, которая подобно 81 статьѣ прусской конституціи позволяла бы законодательному собранію интерпеллировать правительство. Тѣмъ не менѣе рейхстагъ присвоилъ себѣ это право [3]). Онъ обращается съ интерпелляціями къ имперскому канцлеру, который отвѣчаетъ на нихъ не какъ представитель короля Пруссіи, не какъ прусскій уполномоченный, ибо въ этомъ своемъ званіи онъ не отвѣтственъ передъ рейхстагомъ, а какъ отвѣтственный министръ германской имперіи. Причемъ, рейхстагъ интерпеллируетъ фактически не только канцлера или замѣстителей его—статсъ-секретарей отдѣльныхъ вѣдомствъ, но и помощниковъ ихъ [4]).

---

[1]) См. Arndt. Verfassung des deut. Reichs. SS. 69 ff.

[2]) Ср. Laband. Staatsrecht. Bd. II. SS. 228 ff.

[3]) Право интерпелляцій регламентировано §§ 32—34 наказа рейхстага. Moreau et Delpech. Les règlements. T. I. pp. 30—31.

[4]) См. Kurt Perels. Das autonome Reichstagsrecht. 1903. S. 65.

Нѣкоторые писатели отрицаютъ за рейхстагомъ право интерпелляцій. Сюда принадлежитъ Laband. Staatsrecht. 4 Aufl. Bd. I. SS. 283—284, Seydel. Commentar. 2 Aufl. S. 203 и др. Напротивъ, большинство

И германскій рейхстагъ, несмотря на то, что полномочія его крайне ограничены, въ особенности въ области финансоваго управленія страной, [1]) сумѣлъ, однако, завоевать себѣ вліятельное положеніе въ государственной жизни [2]). Имперское правительство нуждается въ его поддержкѣ при осуществленіи своей политической программы, оно не можетъ выполнить ея, разъ оно встрѣчаетъ враждебное къ ней отношеніе со стороны рейхстага. И если министры оказываютъ извѣстное вліяніе на образованіе правительственной партіи, если они стремятся достигнуть этого путемъ тѣхъ или иныхъ уступокъ, это лишь показываетъ, насколько выросло значеніе рейхстага въ германской политической жизни. Здѣсь, какъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ, правительство не можетъ управлять вопреки господствующимъ въ немъ взглядамъ, оно должно согласоваться съ ними въ своей дѣятельности, чему подтвержденіемъ служитъ, между прочимъ, недавняя отставка Бюлова.

Австрійское министерство черпаетъ юридическія основанія для своей дѣятельности въ основномъ законѣ объ осуществленіи правительственной и исполнительной власти 21 декабря 1867 г., который постановляетъ, что „императоръ осуществляетъ правительственную власть черезъ отвѣтственныхъ министровъ“ (ст. 2). И въ Австріи ни этотъ законъ, ни другіе, въ которыхъ упоминается о министерствѣ, не содержатъ въ себѣ нормъ, организующихъ его какъ одно цѣлое. О совѣтѣ министровъ говоритъ лишь законъ объ

признаетъ его. См. Jellinek. Verfassungänderung und Verfassungswandlung, S. 25, пр. I, Rönne. Staatsrecht des deut. Reichs. 2 Aufl. SS. 267—268. G. Meyer. Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverassung. 1872. S. 50, его-же, Lehrbuch des deut. Staatsrechts. 6 Aufl. S. 442, Arndt. Verfassung des deut. Reichs. 2 Aufl. S. 163, Rosegger. Das parlamentarische Interpellationsrecht. SS. 79 ff. и др.

Анализируя отвѣтственность канцлера, установленную ст. 17 конституціи, Rosenberg характеризуетъ ее „als die Pflicht des Reichskanzlers über die Gesetzmässigkeit und die politische Zweckmässigkeit seiner Amtshandlungen dem Reichstage auf Verlangen Rechenschaft abzulegen“. Staatsrechliche Stellung des Reichskanzlers. S. 22, а также G. Meyer. Staatsrecht. S. 691 и др.

[1]) Laband, op. cit., Bd. IV. SS. 481 ff., G. Meyer, op. cit., SS. 775 ff.

[2]) Cp. Dupriez. Les ministres. T. I, pp. 534—537.

отвѣтственности министровъ 25 іюля 1867 г. [1]). Кромѣ того его существованіе предполагается § 14 закона объ имперскомъ представительствѣ, требующемъ для изданія чрезвычайныхъ указовъ (Nothverordnungen) „коллективной отвѣтственности всего министерства", а также закономъ 5 мая 1869 года о пріостановкѣ конституціонныхъ гарантій, закрѣпленныхъ въ ст. 8, 9, 10, 12 и 13 закона объ общихъ правахъ гражданъ, которая можетъ послѣдовать на основаніи рѣшенія всего министерства.

Но общее министерство покоится, разумѣется, не на этихъ единичныхъ постановленіяхъ. Какъ и въ другихъ государствахъ, его необходимость вызвана самой государственной жизнью, которая заставляетъ всѣхъ министровъ объединиться въ одно цѣлое—совѣтъ министровъ и которая „несмотря на отсутствіе коллегіальной организаціи его и взаимную независимость отдѣльныхъ членовъ вмѣняетъ ему въ обязанность поддерживать единство въ правительствѣ и управленіи" [2]).

Въ Австріи въ противоположность находящейся съ ней въ уніи Венгріи отсутствуютъ условія для функціонированія парламентарнаго режима. Ея политическія партіи, покоющіяся на національной основѣ, не въ состояніи составить прочнаго большинства, на которое могло бы опереться министерство. Національный вопросъ доминируетъ у нихъ надъ всѣми остальными и ставитъ ихъ во враждебное отношеніе не только къ данному правительству, но и къ самому государству [3]). Австрійскій рейхстагъ обладаетъ достаточными

[1]) „Члены совѣта министровъ могутъ...." § 2.

[2]) Herrnritt. Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. 1909. S. 167.—„Der Ministerrat oder die Ministerconferenz, говоритъ Ulbrich, soll den einheitlichen Geist der Regierungspolitik vermitteln". Staatsrecht der öster.-ungar. Monarchie. 1881. S. 64. Ср. также Gumplowicz. Das öster. Staatsrecht. 1891. S. 168, Hauke. Grundriss des Verfassungsrechts. 1905. S. 78 и др.

Необходимость коллективнаго министерства признаетъ также Tezner, анализируя законодательство 1867 года и акты, изданные въ эпоху абсолютнаго режима въ Австріи. Die rechtliche Stellung des öster. Gesamtministeriums. Grünhut's Zeitschrift u. s. w. Bd. 22. SS. 256 ff.

[3]) Ср. Wieser. Die Vergangenheit und Zukunft der öster. Verfassung. 1905. SS. 156 ff., Offermann. Bedingungen des constitutionellen Oesterreichs. 1900. SS. 28 ff.

средствами контроля надъ дѣятельностью правительства. Онъ можетъ интерпеллировать министровъ, и это право его основывается на § 21 закона объ имперскомъ представительствѣ, причемъ интерпелляціи могутъ касаться какъ незаконномѣрныхъ, такъ и нецѣлесообразныхъ дѣяній правительства [1]). Въ дѣйствительности же интерпелляціи превратились въ орудіе обструкціонной политики, посредствомъ которой различныя партіи мѣшаютъ законодательной работѣ парламента. „Если мы посмотримъ, какъ осуществляется это выдающееся право парламента,—читаемъ мы въ докладѣ коммиссіи по наказу палаты депутатовъ въ 1903 году—мы должны будемъ съ сожалѣніемъ признать совершенное его извращеніе Не говоря уже о все возрастающемъ числѣ внесенныхъ интерпелляцій, примѣненіе этого права во многихъ случаяхъ въ послѣднее время далеко не соотвѣтствуетъ своему первоначальному конституціонному смыслу" [2]). Министры все рѣже считаютъ себя вынужденными отвѣчать на обращенныя къ нимъ интерпелляціи, ибо изъ количества ихъ и содержанія видно, что интерпеллянты не расчитываютъ на отвѣтъ [3]).

Обструкція какъ крайнее средство, къ которому можетъ прибѣгнуть меньшинство въ случаѣ насилія надъ нимъ со стороны большинства, утеряла свое значеніе. Она сдѣлалась въ Австріи нормальнымъ явленіемъ, ею пользуется какъ меньшинство, такъ и большинство [4]), что влечетъ за собой почти непрерывное прекращеніе парламентской дѣятельности. А это въ свою очередь отражается на увеличеніи силы и вліянія правительства, которое не ждетъ болѣе указаній со стороны парламента и самостоятельно разрѣшаетъ назрѣвшія нужды, прибѣгая къ помощи § 14 австрійской конституціи. Но

[1]) Ср. Herrnritt, op. cit., S. 131 —Право интерпелляцій регулировано въ Австріи §§ 12—13 закона 12 мая 1873 г., §§ 56—57 наказа палаты господъ и §§ 67—69 наказа палаты депутатовъ. Moreau et Delpech. Les règlements T. I, pp. 420, 443 -444, 467.

[2]) У Hatschek'a. Interpellationsrecht, S. 120.

[3]) О количествѣ интерпелляцій, оставшихся безъ отвѣта, интересныя данныя см. у Rosegger'a. Das parlamentarische Interpellationsrecht. S. 98.

[4]) Schiller Marmorek, L'obstruction au parlement autrichien. 1908. pp. 121 suiv.

такое положеніе не можетъ быть длительнымъ, имъ не можетъ довольствоваться народъ, осужденный въ лицѣ своихъ представителей на политическое бездѣйствіе. Бюрократическое министерство само по себѣ не въ силахъ справиться съ встающими передъ нимъ сложными вопросами общественно-политической жизни [1]). Необходимъ выходъ, и реформа избирательнаго права, проведенная въ министерство Бекка и установившая всеобщее голосованіе (въ дѣйствіи съ 1907 года), дѣлаетъ несомнѣнный шагъ къ нему, выдвигая на-ряду съ національными партіями группировку ихъ по политическимъ и экономическимъ мотивамъ и тѣмъ облегчая нормальное функціонированіе парламента.

Въ Японіи конституція, обнародованная въ 1889 году, возлагаетъ на министровъ обязанность содѣйствовать императору при осуществленіи имъ своихъ полномочій (art. 55). Всѣ они вмѣстѣ образуютъ совѣтъ министровъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ премьера, которымъ назначается обыкновенно министръ безъ портфеля. Вѣдомству совѣта подлежатъ проекты законовъ, бюджетъ, международные трактаты, императорскіе указы, направленные на организацію администраціи и исполненіе законовъ, конфликты между отдѣльными вѣдомствами, петиціи частныхъ лицъ, передаваемыя въ совѣтъ императоромъ или законодательнымъ собраніемъ, назначенія высшихъ должностныхъ лицъ и нѣк. др. Кромѣ того совѣтъ разсматриваетъ всѣ дѣла, поступающія по иниціативѣ отдѣльныхъ министровъ.

По мнѣнію Judourou, основанному имъ на текстѣ конституціи, „совѣтъ вовсе не имѣетъ цѣлью преслѣдовать одну и ту же политику и раздѣлить отвѣтственность въ случаѣ надобности; онъ лишь даетъ возможность отдѣльнымъ министрамъ обмѣняться мнѣніями" [2]) Но на практикѣ дѣйствуютъ противоположные принципы, введенные указомъ

[1]) Cp. Wieser, op cit., S. 170.

[2]) Judourou. La constitution de l'empire du Japon. 1899. p. 128. То же мнѣніе высказываетъ и другой комментаторъ японской конституціи. „La solidarité n'existe pas entre les ministres—говоритъ Takematsu; chacun répond de ses actes. Mais, pour conserver l'unité dans la direction politique, ils sont obligés de délibérer en conseil sur les affaires importantes". Etude sur la constitution du Japon. 1896, p. 156.

объ организаціи кабинета 1889 года и устанавливающіе солидарность министровъ. Премьеръ всегда самъ подбираетъ своихъ сотрудниковъ, которые раздѣляютъ его политическія воззрѣнія, и кабинетъ, за весьма рѣдкими исключеніями, коллективно уходитъ въ отставку [1]).

Спорнымъ и неяснымъ представляется вопросъ объ отношеніи японскихъ министровъ къ парламенту. Ст. 55 конституціи говоритъ, что „министры отвѣтственны", не опредѣляя того, передъ кѣмъ они отвѣтственны, не выясняя характера этой отвѣтственности. Нѣкоторые ученые комментируютъ ее въ томъ смыслѣ, что признаютъ министровъ отвѣтственными только передъ императоромъ и отрицаютъ всякую зависимость ихъ отъ парламента [2]). Такой взглядъ, по нашему мнѣнію, не отвѣчаетъ дѣйствительности. У японскаго парламента имѣются средства, при помощи которыхъ онъ можетъ воздѣйствовать на правительственную политику. Онъ утверждаетъ ежегодно бюджетъ, который вносится правительствомъ первоначально въ нижнюю палату (art. 64 и 65). Онъ можетъ на основаніи закона объ организаціи представительнаго собранія, изданнаго одновременно съ конституціей, интерпеллировать министровъ какъ по поводу общей политики, такъ и по поводу отдѣльныхъ ихъ актовъ. Причемъ, если объясненія министровъ покажутся ему недостаточными, онъ можетъ сдѣлать правительству „представленія" и даже обратиться къ императору съ адресомъ; послѣднія правомочія обезпечены за нимъ въ самой конституціи (art. 40 и 49).— Правда, указанныя полномочія далеко не достаточны, чтобы сосредоточить въ рукахъ парламента дѣйствительную власть. Такъ, бюджетное право его крайне ограничено и изъемлетъ значительную часть расходовъ изъ-подъ его контроля. Но все же, обладая даже такими небольшими правами, парламентъ представляетъ собой силу, съ которой министры принуждены считаться и вопреки которой они не могутъ управлять государственными дѣлами.

---

[1]) Ср. Judourou, op. cit., pp. 127—128.

[2]) Takematsu, op. cit., p. 176, Judourou, op. cit., pp. 125 suiv. Papaťava лишь повторяетъ опредѣленіе конституціи, воздерживаясь отъ комментаріевъ. Japanische Verfassung. 1904. S. 10.

II.

Въ Россіи, которую также можно отнести къ этому типу государствъ, министерская власть подверглась тщательной законодательной нормировкѣ. Ст. 152 учрежденія министерствъ (Св. зак., т. I, ч. II) постановляетъ, что „въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія", а ст. 154 поясняетъ: „существо власти, ввѣряемой министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному". Министры какъ органы исполнительной власти не могутъ издавать законовъ—„никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго не могутъ быть установляемы властью министра" (ст. 154), а также отправлять правосудіе—„никакое министерство само по себѣ никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшать не можетъ" (ст. 179) [1]).

Уже въ самомъ учрежденіи министерствъ проводится мысль, вызванная необходимостью объединить высшее государственное управленіе, что всѣ министерства должны представлять собою одно цѣлое. „Поелику всѣ министерства составляютъ единое управленіе—гласитъ ст. 182,—то ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣляться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли. Раздѣленіе разныхъ частей управленія по министерствамъ не есть раздѣленіе самого управленія, которое по существу своему всегда должно быть едино". Но ни эта статья общаго наказа министерствамъ, ни другія попытки русскаго законодательства, направленныя къ объединенію отдѣльныхъ вѣдомствъ и выразившіяся въ учрежденіи комитета министровъ въ 1812 году и совѣта министровъ въ 1861 году, не внесли принциповъ единства въ дѣятельность министерскихъ управленій, которыя вплоть до перехода Россіи къ конституціонному режиму продолжали оставаться разрозненными, а иногда даже и

---

[1]) Объ ограниченіи этихъ положеній см. Н. М. Коркуновъ. Русское госуд. право. 1909. Т. 2, стр. 367 сл., Н. И. Лазаревскій. Лекціи по рус. госуд. праву. 1910. Т. 2, стр. 159 сл. и др.

враждебными другъ къ другу [1]). И только законодательство 1905—1906 гг. дѣлаетъ болѣе рѣшительные шаги въ этомъ направленіи, хотя и оно, какъ мы увидимъ ниже, остановилось на полпути и далеко не разрѣшило стоявшей передъ нимъ задачи.

Указъ 19 октября 1905 года о мѣрахъ къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій, который легъ въ основу нынѣ дѣйствующаго учрежденія совѣта министровъ (Св. зак., т. I, ч. II, изд. 1906 г.), идетъ навстрѣчу этой потребности въ объединенномъ управленіи [2]). „Въ развитіе коренныхъ началъ министерскаго устройства—читаемъ мы во вступленіи къ нему—и въ цѣляхъ вящшаго его объединенія, необходимость коего вызывается также предстоящими Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями съ образованіемъ Государственной Думы новыми обязанностями, признали мы за благо установить соотвѣтственныя требованіямъ времени мѣры къ укрѣпленію единства въ дѣятельности министерствъ и главныхъ управленій". Соотвѣтственно этому существующій совѣтъ министровъ преобразуется на новыхъ началахъ; отнынѣ онъ является центромъ, объединяющимъ собой законодательную и административную дѣятельность правительства. „На Совѣтъ Министровъ—говоритъ ст. 1 новаго учрежденія—возлагается направленіе и объединеніе дѣйствій главныхъ начальниковъ вѣдомствъ по предметамъ какъ законодательства, такъ и высшаго государственнаго управленія". Причемъ, законодатель не довольствуется занесеніемъ этой статьи въ обыкновенные законы; онъ повторяетъ ее въ законахъ основныхъ, какъ бы желая придать ей бо́льшую силу и устойчивость. Ст. 120 послѣднихъ возлагаетъ „направленіе и объединеніе дѣйствій Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями по предметамъ какъ законодательства, такъ

---

[1]) О комитетѣ и совѣтѣ министровъ см. Б. Э. Нольде. Совѣтъ министровъ. Извѣстія СПБ. Политех. Института. Т. IX, В. 1, стр. 45 сл., 52 сл. Ср. также С. П. Покровскій. Министерская власть въ Россіи. 1906, стр. 21 сл., 171 сл. и др.

[2]) Указъ приведенъ у Г. Г. Савича. Новый государственный строй Россіи. 1907, стр. 28 сл.

и высшаго государственнаго управленія на Совѣтъ Министровъ на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ" (Св. зак., т. I, ч. I, изд. 1906) [1]).

Въ составъ преобразованнаго совѣта министровъ входятъ „Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями, принадлежащими къ общему министерскому устройству. Главные начальники прочихъ вѣдомствъ участвуютъ въ Совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства. Товарищи главныхъ начальниковъ вѣдомствъ участвуютъ въ Совѣтѣ Министровъ только въ случаѣ вступленія въ управленіе вѣдомствомъ" (ст. 2). Кромѣ того, „при обсужденіи отдѣльныхъ дѣлъ въ Совѣтъ Министровъ могутъ быть приглашаемы по распоряженію Предсѣдателя Совѣта съ правомъ совѣщательнаго голоса или для представленія объясненій лица, содѣйствіе коихъ разрѣшенію дѣла можетъ быть полезнымъ" (ст. 11).—Б. Э. Нольде, опредѣляя дѣйствительный составъ совѣта министровъ въ 1908 году, отмѣчаетъ, что кромѣ министровъ въ немъ участвуютъ еще главноуправляющій землеустройствомъ и земледѣліемъ, государственный контролеръ и оберъ-прокуроръ св. синода [2]).

Присутствіе въ совѣтѣ министровъ главноуправляющаго землеустройствомъ и земледѣліемъ вполнѣ понятно, такъ какъ главное управленіе землеустройствомъ и земледѣліемъ возникло въ 1905 году изъ министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ (учр. мин. ст. 619 и прил. къ ней. Св. зак. Т. I, ч. II, изд. 1906 г.) и принадлежитъ къ „общему министерскому устройству". То же самое можно сказать и относительно государственнаго контролера, поскольку на государственный контроль на-ряду съ функціями счетными или ревизіонными возложены функціи чисто административныя [3]). Что же касается оберъ-прокурора св. синода, послѣдній участвуетъ въ совѣтѣ министровъ

---

[1]) Ср. также ст. 182[1] учрежд. минист. Св. зак. т. I, ч. II, изд. 1906 г.

[2]) Б. Э. Нольде. Совѣтъ Министровъ. Извѣстія СПБ. Полит. Институт. Т. XI, стр. 10.

[3]) „Ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля—говоритъ примѣч. къ ст. 1 учрежденія совѣта министровъ– ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ". Ср. также примѣч. къ ст. 943 учрежд. мин., изд. 1906 г.

въ силу того, что по закону 6 декабря 1904 года ему были присвоены всѣ права министра. Такое положеніе, закрѣпившее создавшуюся въ церковномъ управленіи практику, явилось, по мнѣнію Ѳ. В. Благовидова, результатомъ стремленій синодальныхъ оберъ-прокуроровъ присвоить себѣ нѣкоторыя министерскія полномочія и занять мѣсто главноуправляющаго духовнымъ вѣдомствомъ [1]).

Во главѣ совѣта министровъ стоитъ предсѣдатель, назначаемый монархомъ или изъ министровъ, или изъ лицъ пользующихся его особымъ довѣріемъ (ст. 3). Въ случаѣ отсутствія предсѣдателя его обязанности возлагаются по высочайшему повелѣнію на одного изъ членовъ совѣта (ст. 4). Въ тѣхъ же случаяхъ, когда предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ монархъ, предсѣдатель участвуетъ въ немъ на правахъ члена (ст. 5.).

Предсѣдатель совѣта министровъ руководитъ обсужденіемъ дѣлъ, поступающихъ въ совѣтъ или „по его предложенію, или по сообщенію того Министра либо Главноуп-

---

[1]) Ѳ. В. Благовидовъ. Оберъ-прокуроры св. синода въ XVIII и первой половинѣ XIX ст. Изд. 2. стр. 448—449.

Проф. Е. Н. Темниковскій комментируетъ ст. 65 осн. зак (Изд. 1906 г.), по которой „въ управленіи церковномъ Самодержавная Власть дѣйствуетъ посредствомъ Святѣйшаго Правительствующаго Синода, Ею учрежденнаго“, въ томъ смыслѣ, что изъемлетъ акты верховнаго церковнаго управленія изъ-подъ дѣйствія ст. 24 тѣхъ же законовъ относительно обнародованія указовъ и повелѣній монарха правительствующимъ сенатомъ и обращаетъ ихъ св. синоду. Акты эти должны быть подчинены, однако, дѣйствію ст. 11 и 94 основ. зак. и скрѣпляются „либо предсѣдателемъ совѣта министровъ, либо оберъ-прокуромъ св. синода, если онъ состоитъ членомъ совѣта министровъ на правахъ управляющаго отдѣльною частью“. См. его Положеніе Императора Всероссійскаго въ русской православной церкви въ связи съ общимъ ученіемъ о церковной власти. 1909, стр. 38—39. Противоположнаго мнѣнія З. Д. Аваловъ. О законодательныхъ функціяхъ верховнаго управленія. Извѣстія С.-ПБ. Полит. Института 1908. Т. X. В I, стр. 34—35. О противоположности канонической и свѣтской точекъ зрѣнія на положеніе прокурора см. Б. Э. Нольде, назван. статья, стр. 15—20.— Проф. В. В. Ивановскій не считаетъ оберъ-прокурора синода и государственнаго контролера непремѣнными членами совѣта и приравниваетъ ихъ положеніе къ положенію „главныхъ начальниковъ прочихъ вѣдомствъ, участвующихъ въ совѣтѣ лишь по предметамъ своего вѣдомства“. Учебникъ госуд. права. 1908, стр. 437.

равляющаго отдѣльною частью, къ вѣдомству коего дѣло относится“ (ст. 13). Законъ предоставляетъ ему возможность быть освѣдомленнымъ обо всемъ, что происходитъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ, возлагая на начальниковъ ихъ обязанность „доставленія необходимыхъ ему свѣдѣній и объясненій“ (ст. 10) и „безотлагательнаго сообщенія о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни, событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ“ (ст. 15). Онъ является далѣе необходимымъ посредникомъ въ сношеніяхъ между монархомъ и совѣтомъ какъ цѣлымъ. „Предсѣдатель Совѣта Министровъ по тѣмъ, подлежащимъ вѣдѣнію Совѣта, дѣламъ, кои требуютъ Высочайшаго разрѣшенія, входитъ съ всеподданнѣйшими докладами къ Императорскому Величеству, а о прочихъ предметахъ повергаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе въ случаяхъ, заслуживающихъ Монаршаго вниманія“ (ст. 9). Кромѣ того и отдѣльные министры обязаны „сообщать Предсѣдателю Совѣта Министровъ предварительно всѣ, подлежащіе представленію на Высочайшее благоусмотрѣніе, всеподданнѣйшіе доклады, имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ“, которые или передаются предсѣдателемъ на разсмотрѣніе совѣта, или по соглашенію его съ подлежащими министрами докладываются ими непосредственно монарху, притомъ въ случаѣ надобности въ присутствіи самого предсѣдателя (ст. 19). Наконецъ, предсѣдателю совѣта предоставляется, хотя бы онъ и не стоялъ во главѣ отдѣльнаго министерства „на тѣхъ же основаніяхъ, какъ установлено для министровъ, участвовать по дѣламъ всѣхъ вѣдомствъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ и заступать каждаго изъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ“ (ст. 6) [1]).

---

[1]) Б. Э. Нольде въ своей статьѣ, посвященной русскому совѣту министровъ, переоцѣниваетъ значеніе предсѣдателя совѣта, ставитъ его въ такое исключительное положеніе по отношенію къ остальнымъ членамъ совѣта, которое вовсе не принадлежитъ ему фактически и не можетъ быть объяснено съ точки зрѣнія права. Онъ, напр., приписываетъ ему большое вліяніе на составъ кабинета, утверждая, что „предсѣдатель совѣта министровъ обладаетъ правами огромнаго практическаго значенія въ дѣлѣ составленія новой администраціи“ (стр. 23), надѣляетъ его „какъ бы начальственной ролью“ въ кабинетѣ (стр. 27),

Совѣтъ министровъ направляетъ и объединяетъ законодательную и административную дѣятельность правительства. Соотвѣтственно этому на его разсмотрѣніе вносятся всѣ „предположенія главныхъ начальниковъ, равно какъ особыхъ совѣщаній, комитетовъ и коммиссій по предметамъ законодательства, а также инымъ, подлежащимъ вѣдѣнію Государственной Думы и Государственнаго Совѣта“ (ст. 14); всѣ „имѣющія общее значеніе мѣры управленія“ (ст. 15); [1]) всѣ „предположенія начальниковъ вѣдомствъ, принадлежащихъ къ общему министерскому устройству о замѣщеніи главныхъ должностей высшаго и мѣстнаго управленія“ (ст. 17). Отсюда, впрочемъ, законъ тотчасъ же дѣлаетъ исключеніе, оговариваясь, что „дѣла, относящіяся до вѣдомства Императорскаго Двора и Удѣловъ, государственной обороны и внѣшней политики, вносятся въ Совѣтъ Министровъ, когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе, или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ, или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ“ (ст. 16), а также, что правило, изложенное въ ст. 17, „не распространяется на должности по вѣдомству Императорскаго Двора и Удѣловъ и по управленію арміей и флотомъ, а также на должности дипломатическія“ (вторая часть ст. 17).

Приведенныя статьи учрежденія общимъ образомъ опредѣляютъ компетенцію совѣта министровъ. Его вѣдомству подлежитъ сверхъ того значительная часть дѣлъ, разсматривавшихся въ комитетѣ министровъ и отнесенныхъ къ нему послѣ упраздненія послѣдняго [2]). Далѣе, „дѣла, ука-

---

подчиняя ему остальныхъ министровъ, предоставляя ему возможность воздѣйствовать на все управленіе (стр. 24) и т. д. Относящіяся сюда статьи учежденія не даютъ, по нашему мнѣнію, основанія къ такому ихъ комментированію.

[1]) Не точнымъ, поэтому, представляется утвержденіе Н. И. Лазаревскаго, что только законодательныя предположенія обязательно докладываются совѣту; что же касается административныхъ дѣлъ, то они доводятся до его свѣдѣнія, если того пожелаетъ предсѣдатель. Лекціи. Т. 2, стр. 185.

[2]) См. указъ 23 апр 1906 г. объ упраздненіи комитета министровъ у Савича, назв. соч., стр. 32 сл., а также ст 7, пункты, 1, 2, 3 и т. д. учрежд. сов. мин., изд. 1906 г.

занныя въ статьяхъ 87 и 116 Основныхъ Государственныхъ Законовъ, изд. 1906 г. и въ статьѣ 17 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, изд. 1906 г., а также дѣла, относящіяся къ вѣдѣнію Совѣта Министровъ на основаніи подлежащихъ учрежденій, уставовъ и положеній" (ст. 7, 12); „записки Финляндскаго Генералъ-Губернатора съ его заключеніями о дѣлахъ, которыя, по тѣснымъ связямъ Великаго Княжества Финляндскаго съ прочими частями Имперіи, имѣя близкое отношеніе къ обоимъ управленіямъ, требуютъ какъ съ той, такъ и съ другой стороны разсмотрѣнія и соображенія" (ст. 8) и нѣк. др.

Совѣтъ министровъ лишь подготавливаетъ къ рѣшенію разсматриваемыя въ немъ дѣла; рѣшающая же власть сохраняется за монархомъ. Однако, онъ можетъ дѣйствовать также и самостоятельно, что видно изъ ст. 122 основ. зак., требующей, чтобы „обязательныя постановленія, инструкціи и распоряженія, издаваемыя Совѣтомъ Министровъ..... не противорѣчили законамъ", и изъ ст. 9 учреж. сов. мин., по которой „о прочихъ предметахъ (т. е. о предметахъ, не требующихъ Высочайшаго разрѣшенія), подлежащихъ вѣдѣнію Совѣта, Предсѣдатель его повергаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе въ случаяхъ, заслуживающихъ Монаршаго вниманія" [1]).

Объединилъ ли совѣтъ министровъ высшее государственное управленіе въ Россіи, другими словами—выполнилъ ли онъ задачу, которая положена въ самую основу его существованія? Можно ли считать удовлетворенной ту настоятельную потребность русской государственной жизни, оффиціально признанную, которая повела за собой его образованіе? На этотъ вопросъ приходится отвѣтить отрицательно.

Уже самое учрежденіе совѣта министровъ ставитъ извѣстныя отрасли управленія, именно: дворъ, армію, флотъ и внѣшнія сношенія, въ привиллегированное положеніе и

[1]) Б. Э. Нольде приводитъ всего два случая, когда совѣтъ министровъ обладаетъ самостоятельной распорядительной властью, это именно по ст. 116 основ. зак. и ст. 17 правилъ о госуд. росписи. См. его назв. ст., стр. 34.

открываетъ для нихъ возможность уклоняться отъ совѣтскаго контроля. Дѣла, касающіяся этихъ вѣдомствъ „вносятся въ Совѣтъ Министровъ—говоритъ ст. 16,— когда послѣдуетъ на то Высочайшее повелѣніе или когда начальники подлежащихъ вѣдомствъ признаютъ сіе необходимымъ, или же когда упомянутыя дѣла касаются другихъ вѣдомствъ". Далѣе, наличность совѣта министровъ не парализовала административной дѣятельности другихъ совѣщательныхъ установленій, частью сохранившихся отъ стараго режима, частью вновь созданныхъ. Назовемъ здѣсь хотя бы департаменты и особыя присутствія государственнаго совѣта, а также другіе спеціальные совѣты, какъ-то: военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ, комитетъ финансовъ и нѣк. др. Всѣ эти учрежденія осуществляютъ административныя функціи, нерѣдко имѣющія важное государственное значеніе, но дѣятельность ихъ развивается совершенно самостоятельно, внѣ всякаго воздѣйствія на нее со стороны совѣта министровъ. Высшее управленіе въ Россіи и послѣ перехода ея къ конституціонализму продолжаетъ представлять собой такую же „разсыпанную храмину", какъ и при абсолютномъ строѣ.

Тѣмъ же отсутствіемъ единства, солидарности политической мысли можетъ быть охарактеризованъ и самый составъ русскаго совѣта министровъ. Законъ, правда, дѣлаетъ извѣстные шаги въ направленіи объединенія дѣйствій отдѣльныхъ министровъ, намѣчая для этого органъ въ лицѣ предсѣдателя совѣта. Онъ возлагаетъ, какъ мы видѣли, на начальниковъ вѣдомствъ обязанность сообщать предсѣдателю совѣта всѣ доклады, „имѣющіе общее значеніе или касающіеся другихъ вѣдомствъ," съ которыми они обращаются къ монарху (ст. 19), а также безотлагательно увѣдомлять его „о всѣхъ выдающихся, происходящихъ въ государственной жизни, событіяхъ и вызванныхъ ими мѣрахъ и распоряженіяхъ" (ст. 15). Онъ предоставляетъ ему право требовать отъ своихъ товарищей по кабинету „доставленія необходимыхъ ему свѣдѣній и объясненій" (ст. 10). Но освѣдомляя предсѣдателя обо всемъ, что происходитъ въ различныхъ отрасляхъ управленія, законъ вовсе не надѣляетъ его рѣшающей властью, не даетъ ему никакихъ средствъ, съ помощью которыхъ онъ могъ бы оказать извѣстное вліяніе

на находящихся съ нимъ въ разногласіи министровъ, заставить ихъ придерживаться тѣхъ политическихъ принциповъ, выразителемъ которыхъ онъ является. Напротивъ, онъ рекомендуетъ ему въ случаѣ, „если бы по дѣламъ разсмотрѣннымъ въ Совѣтѣ Министровъ, не состоялось единогласнаго заключенія, на дальнѣйшее направленіе ихъ испрашивать указаній Императорскаго Величества“ (ст. 18), какъ бы предрѣшая, что высшее государственное управленіе можетъ быть объединено только въ лицѣ монарха.

Опредѣляя такъ подробно организацію и компетенцію совѣта министровъ, законъ стремится въ то же время эмансипировать его, насколько возможно полнѣе, отъ вліянія со стороны народныхъ представителей, поставить въ независимое по отношенію къ нимъ положеніе. Права государственной думы и государственнаго совѣта въ области надзора за дѣятельностью высшихъ органовъ управленія крайне узки и ограничены, ихъ контролирующія функціи поставлены въ тѣсные предѣлы. Законъ возлагаетъ на министровъ отвѣтственность „за общій ходъ государственнаго управленія“, а также „за дѣйствія и распоряженія“ каждаго изъ нихъ въ отдѣльности только „передъ Государемъ Императоромъ“ (ст. 123 основ. зак.), не касаясь вовсе отвѣтственности ихъ передъ народнымъ представительствомъ, обходя молчаніемъ этотъ основной принципъ современнаго конституціонализма, занесенный въ законодательство другихъ государствъ. И тѣмъ не менѣе русскія представительныя учрежденія, разъ вызванныя къ жизни, являются факторомъ, съ которымъ министрамъ приходится считаться, игнорировать котораго они уже болѣе не могутъ, и дѣятельность ихъ протекаетъ отнынѣ подъ контролемъ палатъ, находится въ извѣстнаго рода зависимости отъ нихъ.

Палатамъ принадлежитъ право ежегоднаго вотированія бюджета (ст. 31,2 учрежд. госуд. думы и ст. 53 учрежд. госуд. сов.), а слѣдовательно и возможность подвергать своей оцѣнкѣ различныя отрасли государственнаго управленія, посколько онѣ связаны съ расходами, давать тѣ или иныя указанія по поводу желательной его постановки. Правда, русскія смѣтныя правила 8 марта 1906 года тотчасъ же ограничиваютъ принципъ годичности бюджета, лишая пред-

ставительныя учрежденія правъ вносить какія-либо измѣненія въ порядкѣ бюджетнаго разсмотрѣнія въ опредѣленныя категоріи доходовъ и расходовъ. На основаніи ст. 9, „при обсужденіи проекта государственной росписи не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ". Не подлежатъ также сокращенію „назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ, принятымъ на себя государствомъ, обязательствамъ" (ст. 7, а также ст. 114 основ. зак.). Нѣкоторые расходы могутъ обсуждаться думой и совѣтомъ лишь въ той ихъ части, которая превышаетъ ассигнованія по государственной росписи на 1906 годъ. Сюда относятся „кредиты на расходы Министерства Императорскаго Двора, вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями" (ст 5, а также ст. 115 осн. зак.), „кредиты на расходы собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, а также на расходы, непредусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя втеченіе года надобности" (ст. 6).

Особенно существенныя ограниченія въ бюджетныя права народнаго представительства вносятъ тѣ статьи правилъ, которыя говорятъ о неотложныхъ расходахъ. Кредиты на эти расходы, поскольку они смѣтой не предусмотрѣны, открываются, вообще говоря, въ томъ же порядкѣ, какой установленъ для утвержденія росписи (ст 16). Но неотложные расходы, обусловленные „краткостью времени, втеченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ" (ст. 17), „потребностями военнаго времени и особыми приготовленіями, предшествующими войнѣ" (ст. 18, а также ст. 117 основ. зак.) могутъ быть разрѣшаемы въ порядкѣ управленія, т. е. внѣ всякаго участія народныхъ представителей. Тѣмъ же путемъ разрѣшаются и государственные займы для покрытія расходовъ, вызванныхъ войной, а также неутвержденіемъ къ сроку государственной росписи (ст. 118 основ. зак.). Наконецъ, законъ предусматриваетъ возможность такого положенія, когда государственная роспись не будетъ утверждена къ началу

смѣтнаго періода. Въ такомъ случаѣ продолжаетъ оставаться въ силѣ роспись предыдущаго года съ тѣми лишь измѣненіями, которыя произведены въ ней изданными послѣ ея утвержденія узаконеніями. Въ распоряженіе отдѣльныхъ министерствъ постепенно открываются по постановленіямъ совѣта министровъ кредиты, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ (ст. 14, а также 116 основ. зак.) [1]).

И тѣмъ не менѣе, несмотря на всю шаткость и ограниченность русскаго бюджетнаго права, несмотря на то, что значительная часть бюджета изъята изъ подъ дѣйствительнаго контроля со стороны народнаго представительства, существующія полномочія даютъ ему возможность извѣстнаго вліянія на административную дѣятельность государства, заставляютъ министровъ въ той или иной степени сообразоваться съ тѣми взглядами, которые въ немъ проводятся.

Палатамъ предоставлены также и другія средства контроля надъ дѣятельностью органовъ управленія. Ст. 108 осн. зак. надѣляетъ государственную думу и государственный совѣтъ правомъ „обращаться къ Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незаконными“ [2]). Запросы могутъ быть предъявлены какъ по поводу собственныхъ дѣйствій министровъ, а также подчиненныхъ имъ лицъ и установленій, предпринятыхъ ими на основаніи 122 ст. основ. законовъ, такъ и по поводу скрѣпленныхъ ими въ силу 24 ст. тѣхъ же законовъ актовъ монарха, которые должны „соотвѣтствовать законамъ“ (ст. 11

[1]) М. И. Фридманъ на основаніи изученія мотивовъ къ ст. 116 основ. зак. утверждаетъ, что она приложима лишь тогда, когда разсмотрѣніе бюджета запоздаетъ, и совершенно исключаетъ возможность обращенія къ ней въ другихъ случаяхъ, напр., при отказѣ народнаго представительства вотировать бюджетъ, при невнесеніи бюджета правительствомъ на обсужденіе палатъ за отсутствіемъ послѣднихъ (роспись на 1907 г.) и т. д. См. его ст. „Наше законодательство и бюджетъ“ въ прил. къ кн. Штурма. Бюджетъ, стр. 582 сл.. 593 сл.

[2]) Право интерпелляцій регламентировано подробнѣе ст. 33, 58—60 учрежд. госуд. думы и ст. 57—59 учрежд. государ. совѣта.

основ. зак.) [1]). И если дума или совѣтъ „большинствомъ двухъ третей ея членовъ не признаетъ возможнымъ удовлетвориться сообщеніемъ Министра или Главноуправляющаго отдѣльною частью, то дѣло представляется Предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта на Высочайшее благовозрѣніе“ (ст. 60 учрежд. госуд. думы и 59 учрежд. госуд. сов.).

Запросы могутъ касаться только незакономѣрныхъ дѣйствій органовъ управленія. Но представительныя учрежденія не могутъ довольствоваться такимъ положеніемъ, они стремятся подчинить своему контролю и такія дѣянія правительства, которыя будучи вполнѣ законными, являются въ то же самое время нецѣлесообразными, не отвѣчающими тѣмъ политическимъ тенденціямъ, которыя въ нихъ господствуютъ. Этой цѣли служитъ ст. 40 учрежд. госуд. думы, на основаніи которой дума можетъ „обращаться къ Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ“. Причемъ, практика расширяетъ пониманіе этой статьи и истолковываетъ ее въ томъ смыслѣ, что „разъясненія“ могутъ быть требуемы по поводу всѣхъ вообще дѣлъ, падающихъ въ компетенцію государственной думы, а не только тѣхъ, которыя ею въ данный моментъ разсматриваются [2]).

---

[1]) См. выше, стр. 113—115.—Проф. Н. И. Палiенко, анализируя русскіе основные законы, утверждаетъ, что они „проводятъ правило о подчиненіи законамъ не только актовъ органовъ подчиненнаго управленія, но и правительственныхъ актовъ главы государства, актовъ верховнаго управленія“. Основные законы и форма правленія въ Россіи. 1910, стр. 61, а также сл.

[2]) См. интересныя данныя изъ практики примѣненія ст. 40 у Б. Линдау. Запросы и вопросы въ государственной думѣ. Журналъ Мин. Юст. 1910, 6, стр. 189 сл.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ.

Государства американскія и Швейцарія.

I.

Своеобразное положеніе занимаетъ министерская власть въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, а также въ тѣхъ государствахъ Америки, которыя построены по ихъ образцу и въ Швейцаріи. Это объясняется особымъ характеромъ ихъ конституціоннаго строя.

Сѣверо-американская конституція, какъ и конституціи отдѣльныхъ штатовъ покоится на принципахъ народнаго суверенитета и раздѣленія властей. „Мы, народъ Соединенныхъ Штатовъ—читаемъ мы во вступленіи къ ней,—въ намѣреніи образовать болѣе совершенный союзъ, установить правосудіе, упрочить внутреннее спокойствіе.....предписываемъ и устанавливаемъ настоящую конституцію для Соединенныхъ Штатовъ Америки". Каждая изъ трехъ властей—законодательная, административная и судебная—делегируется самостоятельнымъ и независимымъ другъ отъ друга органамъ, которые получаютъ свои полномочія отъ народа, служатъ выразителями его суверенной воли. Соотвѣтственно этому „исполнительной властью будетъ облеченъ президентъ Соединенныхъ Штатовъ Америки" (ст. II, разд. I), который, по словамъ Брайса, считается такимъ же народнымъ представителемъ, какъ и члены законодательнаго собранія. Общественное мнѣніе управляетъ страной черезъ его посредство точно такъ же, какъ и черезъ посредство тѣхъ выбранныхъ членовъ; оно даетъ ему такую силу, что онъ даже въ состояніи дѣйствовать наперекоръ законодательному собранію" [1])

[1]) Брайсъ, Американская республика. 1889. Т. I, стр. 69.—„Le président des Etats—Unis—замѣчаетъ Barthélem y représente le peuple aux mêmes titres que les chambres législatives. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, p. 215.

При обсужденіи на филадельфійскомъ конгрессѣ тѣхъ статей конституціи, которыя должны были опредѣлить компетенцію президента, было высказано, между прочимъ, предположеніе окружить его исполнительнымъ совѣтомъ, аналогичнымъ англійскому королевскому совѣту (privy council). Въ одномъ изъ представленныхъ проектовъ говорится, что „президентъ можетъ, если онъ сочтетъ это удобнымъ, передавать на обсужденіе государственнаго совѣта всѣ дѣла и имѣетъ право затребовать изложенія въ письменной формѣ мнѣній одного или нѣсколькихъ его членовъ; но во всѣхъ этихъ случаяхъ онъ будетъ поступать по собственному усмотрѣнію, и мнѣнія, ему доложенныя, для него не обязательны“ [1]). Предложеніе это встрѣтило энергичный протестъ со стороны Федералиста. Въ одной изъ статей его, принадлежащей Гамильтону, приводится чрезвычайно характерная аргументація противъ учрежденія такого совѣта. Признавъ необходимость сосредоточенія исполнительной власти въ однѣхъ рукахъ [2]), Гамильтонъ отмѣчаетъ, что въ Англіи, гдѣ „особа короля священна, нѣтъ ничего разумнѣе, какъ окружить ее конституціоннымъ совѣтомъ, отвѣтственнымъ передъ націей за мнѣнія, которыя онъ высказываетъ. Безъ этого не было бы отвѣтственности въ области исполненія— принципъ недопустимый при существованіи свободнаго правительства“. „Въ англійской монархіи, продолжаетъ онъ, совѣтъ несетъ отвѣтственность, которой не подлежитъ высшій магистратъ; онъ, т. е. этотъ совѣтъ служитъ какъ бы заложникомъ, гарантирующимъ націи хорошее поведеніе короля. Напротивъ, въ американской республикѣ такой совѣтъ уничтожилъ бы или въ значительной степени ослабилъ желательную и необходимую отвѣтственность перваго магистрата“ [3]).

Но если конституція ни слова не упоминаетъ о совѣтѣ, она тѣмъ не менѣе предоставляетъ президенту возможность „совѣщаться (demander l'avis) съ начальниками каждаго

[1]) См. у Stevens'a. Sources de la constitution des Etats-Unis. 1897, p. 169.

[2]) Ce qui donne de l'énergie à l'exécutif, c'est en premier lieu l'unité“. Le Fédéraliste. 1902, p. 583.

[3]) Le Fédéraliste. № 70, pp. 590—591.

изъ исполнительныхъ департаментовъ по всѣмъ предметамъ, касающимся ихъ должностныхъ обязанностей" (ст. II, разд. II).

Эти начальники исполнительныхъ департаментовъ, называемые иногда въ общежитіи министрами, существенно однако отличаются отъ европейскихъ министровъ. Они не составляютъ кабинета или совѣта въ собственномъ смыслѣ слова [1]). Президентъ можетъ, правда, приглашать ихъ для совмѣстнаго обсужденія текущихъ вопросовъ государственной жизни. И практика показываетъ, что подобныя собранія представляютъ собой, такъ сказать, нормальное явленіе въ американской политической дѣйствительности [2]). Но въ то же время можно привести рядъ случаевъ, когда важныя государственныя мѣропріятія принимались американскими, президентами единолично, безъ предварительнаго совѣщанія съ министрами. Такъ, Джефферсонъ самъ, безъ вѣдома министровъ, рѣшилъ вопросъ о пріобрѣтеніи Луизіаны и о невозобновленіи англо-американскаго трактата 1806 года. Министры узнали о намѣреніи Джаксона изъять общественные фонды изъ національнаго банка послѣ того, какъ объ этомъ стало извѣстно широкой публикѣ. Въ особенности Линкольнъ не любилъ обращаться къ ихъ содѣйствію. Извѣстный актъ его объ освобожденіи отъ рабства былъ переданъ на обсужденіе министровъ съ цѣлью внесенія въ него лишь нѣкоторыхъ поправокъ и дополненій [3]). Полномочія, которыми пользовался на практикѣ Линкольнъ, Брайсъ приравниваетъ къ диктаторскимъ [4]), съ чѣмъ вполнѣ согласенъ Гайесъ, который замѣчаетъ, что „ему самому однажды пришлось принять мѣру, съ которой былъ несогласенъ кабинетъ. Зная объ этомъ, онъ не спросилъ его мнѣнія, а ограничился тѣмъ, что увѣдомилъ его о своемъ рѣшеніи, предлагая выполнить его". И въ другихъ случаяхъ,

---

[1]) Dupriez. Les ministres. T. II, p. 42, Holst. Staatsrecht der vereinigten Staaten von Amerika. S. 50 и др.

[2]) Cp. Goodnow. Les principes du droit administratif des Etats-Unis. 1907, p. 144.

[3]) Объ этомъ см. Chambrun. Le pouvoir exécutif aux Etats Unis. 1896, p. 89 suiv.

[4]) Брайсъ, назв. соч., т. I, стр. 67.

„когда онъ былъ увѣренъ, что его взгляды расходятся со взглядами того или иного министра, онъ воздерживался обращаться къ нему за совѣтомъ, а просто посвящалъ его въ свою политику и сообщалъ ему о принятыхъ рѣшеніяхъ“ [1]).

Кабинетъ, какъ таковой, не сосредоточилъ въ своихъ рукахъ всей правительственной власти, не поставилъ президента въ положеніе почетнаго, но фактически подчиняющагося его указаніямъ, главы государства. Его заключенія имѣютъ лишь совѣщательный характеръ и не обязательны для президента, который сохранилъ за собой свободу принимать ихъ въ соображеніе или же поступать по собственному усмотрѣнію [2]). Существуетъ, впрочемъ, взглядъ, согласно которому министрамъ принадлежитъ руководящая роль въ области административной дѣятельности государства, они, а не президентъ держатъ въ своихъ рукахъ политику страны. „Члены кабинета президента—говоритъ Вильсонъ— всегда занимали преобладающее положеніе въ администраціи, и первые кабинеты были не менѣе сильны своимъ политическимъ вліяніемъ, чѣмъ кабинеты нашего времени; но въ то время, какъ тогда министры были лишь совѣтниками президента, теперь—они скорѣе его товарищи. Президентъ уже не является болѣе исполнительной властью; онъ только глава администраціи и назначаетъ исполнительную власть“ [3]).

Съ этимъ утвержденіемъ едва-ли можно согласиться. По справедливому замѣчанію Бартелеми, оно построено на не совсѣмъ точномъ освѣщеніи фактовъ или же относится къ одному опредѣленному моменту американской политической жизни [4]). Трудно, разумѣется, выставить общую формулу, которая опредѣляла бы, въ какой степени министры причастны къ направленію политики страны, какъ велико ихъ вліяніе на президента. Все здѣсь зависитъ отъ личныхъ качествъ какъ ихъ самихъ, такъ и президента. Если Филльморъ, Бухананъ и др. во всемъ руководствовались взглядами кабинета и вовсе не проявляли своей

[1]) Stevens. Sources de la constitution, p. 170, пр. 3.

[2]) Ср. Holst, op. cit., S. 51, Chambrun, op. cit., p. 87.

[3]) Wilson. Le gouvernement congressionnel. 1900, p. 53.

[4]) Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif., pp. 125 и 80.

собственной инициативы, далеко нельзя сказать того же относительно Вашингтона, Линкольна, Макъ-Кинлея, Рузвельта и др., съ именами которыхъ связаны опредѣленныя, ярко выраженныя политическія теченія. Изучая взаимоотношенія президента и министровъ съ 1787 г., можно скорѣе подмѣтить противоположную тенденцію, именно ослабленіе министерской власти и усиленіе за ея счетъ власти президента [1]).

Президентъ руководитъ политикой страны, онъ опредѣляетъ ея направленіе, слѣдитъ за тѣмъ, чтобы данныя имъ указанія выполнялись, контролируетъ отдѣльныя отрасли администраціи [2]). Онъ обладаетъ дѣйствительной властью, и если можно говорить объ ограниченіи его административныхъ полномочій, такое ограниченіе онъ встрѣчаетъ не со стороны кабинета, а скорѣе со стороны сената, согласіе котораго требуется для нѣкоторыхъ административныхъ актовъ президента (ст. II, разд. II). Министры же осуществляютъ ту программу, вдохновителемъ которой является президентъ, они—агенты его власти, подчиняются его велѣніямъ. Они не представляютъ собой группы лицъ, дѣйствующихъ солидарно, несущихъ одну общую отвѣтственность. „Въ Америкѣ—замѣчаетъ Брайсъ—администрація не дѣйствуетъ какъ нѣчто цѣлое и въ сущности даже не составляетъ одного цѣлаго. Это—группа людей, изъ которыхъ каждый зависитъ отъ президента республики и отвѣтственъ передъ нимъ; но у нихъ нѣтъ ни общей политики, ни совокупной отвѣтственности“ [3]).

Правда, американскіе министры принадлежатъ обыкновенно къ одной и той же политической партіи. Попытки нѣкоторыхъ президентовъ окружить себя совѣтниками, из-

---

[1]) Barthélemy, op. cit., p. 129.

[2]) Ср. Bartélemy. La condition actuelle de la présidence des Etats-Unis d'Amérique. Revue politique et parlementaire. 1906. T. 47, pp. 277 suiv., А. С. Алексѣевъ. Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха въ конституціонномъ государствѣ. 1910, стр. 108 сл.

[3]) Брайсъ. Американская республика. Т. I, стр. 97.—C'est un simple groupement de personnes sans politique bien définie qui les unisse, sans tâche commune à remplir, sans responsabilité collective, sans autre relation entre elles que la dépendance de toutes envers un même chef.“ Dupriez. Les ministres. T. II, pp. 42—43.

вѣстными своими знаніями и опытомъ, не считаясь съ ихъ политическими взглядами, потерпѣли неудачу, разбились о партійный механизмъ, который охватываетъ собой всѣ проявленія государственной жизни, всюду настойчиво даетъ себя чувствовать [1]). И президенты должны были при выборѣ министровъ принимать во вниманіе партійныя соображенія и назначать ихъ изъ той политической партіи, которая выдвинула ихъ самихъ на этотъ постъ. Но министры не образуютъ самостоятельнаго политическаго цѣлаго, они не имѣютъ своей собственной политики, которую они могли бы противопоставить политикѣ президента, ибо кромѣ президента нѣтъ другой общественной или политической силы, на которую они могли бы опереться [2]). Президентъ же, поддерживаемый довѣріемъ избравшаго его народа, проводитъ ту программу, которая выработана его партіей, онъ несетъ отвѣтственность передъ страной за ея выполненіе, является какъ бы первымъ министромъ въ европейскомъ смыслѣ слова. „Онъ, а не кабинетъ—говоритъ Cooby въ своихъ комментаріяхъ Блэкстона—отвѣтственъ за всѣ мѣры администраціи; все, что ни сдѣлано начальникомъ какого-нибудь министерскаго департамента, разсматривается какъ сдѣланное имъ самимъ при посредствѣ своего исполнительнаго агента. Въ этомъ заключается глубокая разница между исполнительной властью Великобританіи и Соединенныхъ Штатовъ: въ то время какъ акты короля считаются актами его совѣтниковъ, которые и подлежатъ за нихъ отвѣтственности, акты совѣтниковъ американскаго президента разсматриваются какъ исходящіе отъ него самого и имъ контролируемые“ [3]).

[1]) О значеніи политическихъ партій въ Америкѣ см. Брайсъ, назв. соч. т. 2, ч. 2, Seaman. Le système du gouvernement américain, ch. 2, Ostrogorski. La democratie et l'organisation des partis politiques, t. 2 и др.

[2]) On pourrait d'ailleurs se demander—говоритъ по этому поводу Barthélemy—d'où les secrétaires puiseraient une force qui leur permettrait de prendre à l'égard du président une attitude quelconque d'indépendance. Dans les chambres? Ils leur sont le plus souvent complètement étrangers. Dans leur parti? Mais le président par cela seul qu'il a été élu, a été proclamé le chef du parti“. Le rôle du pouvoir exécutif, p. 127.

[3]) Цит. по Stevens'y. Sources de la constitution, pp. 174—175. Ср. также Брайсъ, назв. соч., т. I, стр. 96, Dupriez. Les ministres. T. II. pp. 46—47, Dupuy. Le l'organisation, des attributions et de la responsabilité du pouvoir exécutif, pp. 170—171 и др.

Американскій президентъ, сосредоточивая въ своихъ рукахъ исполнительную власть, осуществляетъ ее отъ имени народа, выражаетъ его волю, короче говоря—является такимъ же народнымъ представителемъ, какъ и члены законодательныхъ палатъ. Конституція стремится поставить какъ его, такъ и конгрессъ въ совершенно самостоятельное и независимое другъ отъ друга положеніе, обезпечить за каждымъ изъ нихъ свободу отъ давленій со стороны другого. Это равновѣсіе властей было нарушено, какъ мы показали выше [1]), уже въ самомъ текстѣ конституціи и еще больше въ практическомъ ея примѣненіи.—У конгресса имѣется возможность оказывать извѣстное вліяніе на правительственную политику, контролировать дѣйствія президента и министровъ. Оставляя въ сторонѣ impeachment какъ средство героическое и практически почти лишенное значенія, назовемъ хотя бы обязанность президента періодически увѣдомлять конгрессъ о положеніи дѣлъ въ государствѣ [2]). Вашингтонъ и Адамсъ лично являлись по открытіи сессіи въ засѣданіе конгресса и дѣлали ему устныя сообщенія. Но Джефферсонъ первый обратился къ конгрессу съ письменнымъ посланіемъ, и съ тѣхъ поръ практика его строго соблюдалась всѣми американскими президентами [3]). То же самое можно сказать о первыхъ министрахъ, которые нерѣдко присутствовали въ засѣданіяхъ конгресса и принимали участіе въ его дебатахъ. Конституція не допускаетъ только совмѣщенія министерской должности со званіемъ депутата „Никакое лицо—говоритъ ст. I, разд. VI,—занимающее въ Соединенныхъ Штатахъ какую-либо должность, не можетъ быть членомъ той или другой палаты, пока оно продолжаетъ состоять въ этой должности". Но она вовсе не исключаетъ ихъ изъ конгресса, и только послѣ того, какъ палата представителей на предложеніе Гамильтона, желаетъ ли она выслушать его устное сообщеніе, или же получить письменный докладъ о положеніи національныхъ финансовъ, предпочла по-

---

[1]) См. главу 4, стр. 100—106.

[2]) „Le président devra donner de temps en temps au Congrès des renseignements sur l'état de l'Union". Art. II, § 3.

[3]) Брайсъ, назв. соч., стр. 57, Dupriez, op. cit., T. II, p. 69.

слѣдній, прочно установились традиціи, препятствующія тому, чтобы министры появлялись въ засѣданіяхъ конгресса [1]).

Каждая изъ палатъ конгресса можетъ также чрезъ посредство своихъ комитетовъ потребовать отъ министровъ необходимыхъ для нея разъясненій, обратиться къ нимъ за тѣми или иными справками. Министры охотно участвуютъ въ засѣданіяхъ комитетовъ, стянувшихъ къ себѣ постепенно всю руководящую роль въ дѣятельности конгресса [2]), ибо такимъ путемъ они могутъ оказать извѣстное воздѣйствіе на законодательную власть, направить ее въ желательную для нихъ сторону, а также добиться принятія кредитовъ, потребныхъ, по ихъ мнѣнію, для правильнаго функціонированія подчиненныхъ имъ департаментовъ. Съ своей стороны комитеты конгресса и въ особенности палаты представителей проявляютъ наклонность вмѣшиваться во всѣ детали администраціи, не только контролируютъ ея дѣятельность, но и стремятся руководить ею. По мнѣнію Вильсона, они— „настоящіе министры, тогда какъ номинальные министры представляютъ собой ничто иное какъ ихъ повѣренныхъ“ [3]). И Брайсъ, характеризуя американскую систему, замѣчаетъ, что она „отдаетъ власть въ руки предсѣдателей комитетовъ и въ особенности тѣхъ изъ нихъ, въ вѣдѣніи которыхъ находятся финансы и важные матеріальные интересы. Эти предсѣдатели являются на практикѣ чѣмъ-то въ родѣ министровъ, передъ которыми со страхомъ преклоняются департаментскія должностныя лица“ [4]).

Не соглашаясь съ Вильсономъ, Брайсомъ и др. въ томъ, что касается ихъ замѣчаній о „конгрессіональномъ правительствѣ“, о подчиненной роли президента, который лишь вы-

---

[1]) Dupriez, op cit., T. II, p. 70.

[2]) „Les leaders de la chambre—замѣчаетъ Wilson—sont les présidents des principaux comités permanents“. Le gouvernement congressionnel, p. 69.

[3]) Wilson, op. cit., p. 197.

[4]) Брайсъ. Американская республика. Т. I, стр. 178.—„Die Obmänner der Komitees—характеризуетъ ихъ Jellinek,—in Verbindung mit der Executive stehend, üben der Sache nach die Funktionen von Ministern zweiten Grades und zwar von gänzlich unverantwortlichen Ministern aus“. Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. S. 47.

полняетъ указанія комитетовъ конгресса [1]) или правильнѣе говоря, пріурочивъ ихъ основательность къ опредѣленнымъ моментамъ американской конституціонной исторіи, мы должны однако, признать, что правительственная дѣятельность въ Америкѣ вовсе не эмансипирована отъ вліянія на нее со стороны законодательныхъ палатъ. Находящіяся въ распоряженіи конгресса средства позволяютъ ему, по справедливому замѣчанію Дюпріэ, „ставить агентамъ исполнительной власти тысячи затрудненій, мѣшать ихъ дѣйствіямъ, заставлять ихъ итти на тѣ или иные компромиссы. Но они не даютъ ему возможности руководить правительственной политикой“ [2]). Его вотумъ не можетъ заставить министровъ уйти въ отставку, не перемѣнитъ политическаго курса, принятаго президентомъ. Президентъ, а не конгрессъ, опредѣляетъ правительственную дѣятельность государства. Но этого мало. Онъ оказываетъ также извѣстное воздѣйствіе и на законодательныя работы конгресса. Принципъ равновѣсія властей былъ нарушенъ скорѣе въ его пользу. Не говоря уже о президентскомъ veto, примѣненіе котораго даетъ ему возможность лишь задерживать мѣропріятія, принятыя конгрессомъ, онъ вліяетъ также на его дѣятельность и положительно, даетъ ему указанія, направляетъ ее въ ту или другую сторону, руководитъ ею. И это въ особенности слѣдуетъ сказать о послѣднихъ президентахъ, власть которыхъ подъ вліяніемъ измѣненія мірового положенія Соединенныхъ Штатовъ достигла небывалыхъ прежде размѣровъ, играетъ доминирующую роль въ странѣ [3]).

И тѣмъ не менѣе, при такомъ выдающемся положеніи американскаго президента, при всемъ томъ, что онъ можетъ оказывать свое вліяніе на всѣ проявленія государственной жизни и даже опредѣлять ея направленіе, политическій строй Соединенныхъ Штатовъ покоится на тѣхъ же прин-

[1]) См. Wilson, op. cit., p. 273. Брайсъ, назв. соч., стр. 84, Seaman. Le système du gouvernement américain, p. 31 и др.

[2]) Dupriez. Les ministres. T. II, p. 104.

[3]) „Pratiquement, говоритъ Гайесъ о президентской должности, le président a la nation dans sa main“. См. Stevens. Sources de la constitution, p. 170, пр. 3.—Замѣчанія о дѣйствительномъ положеніи американскаго президента см. у Barthélemy, op. cit., pp. 122—196, Marcombes. Deux formes de gouvernement. 1901, pp. 47 suiv. и др.

цинахъ, что и всякое другое правовое государство. Основное начало конституціонализма—господство народной воли, общественнаго самоопредѣленія какъ въ законодательствѣ, такъ и въ управленіи—проведено въ немъ строго и послѣдовательно. Въ европейскихъ государствахъ согласованіе правительственной дѣятельности съ законами, а также съ тѣми политическими директивами, которыя исходятъ отъ народа въ лицѣ его представителей, лежитъ на обязанности особаго органа—министерства. Въ этомъ—основаніе для его существованія и самостоятельной роли въ государствѣ. Тамъ же, гдѣ самъ глава исполнительной власти представляетъ собою народъ, гдѣ онъ служитъ выразителемъ его нуждъ и стремленій, какъ президентъ въ сѣверо-американской республикѣ, тамъ министры занимаютъ подчиненное по отношенію къ нему положеніе, являются агентами его власти, ибо самъ президентъ выполняетъ тогда функціи министра, развиваетъ правительственную дѣятельность государства въ согласіи съ народной волей. Въ этомъ отношеніи глубоко правъ былъ Бэджготъ, сравнивая власть американскаго президента съ властью англійскаго премьера [1]). И это въ особенности примѣнительно къ современной Англіи, гдѣ власть главы кабинета имѣетъ сильную тенденцію базироваться на народной волѣ, гдѣ не парламентъ только, но также и избиратели вліяютъ на пребываніе его у власти, опредѣляютъ то или иное направленіе его дѣятельности.

Почти то же самое можно сказать о положеніи президентской должности въ государствахъ Центральной и Южной Америки, посколько мы будемъ отправляться отъ ихъ конституціонныхъ текстовъ. Большинство изъ нихъ усвоило себѣ тотъ политическій режимъ, который былъ установленъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, допустивъ въ то же время нѣкоторыя, а иногда и весьма значительныя, отъ него отступленія. Они ввѣряютъ исполнительную власть одному лицу, надѣляя его титуломъ президента [2]) и даютъ ему въ качествѣ помощниковъ министровъ,

[1]) Бэджготъ. Государственный строй Англіи. 1905, стр. 72.

[2]) Аргентина, конст. 1860 г., ст. 74, Бразилія, конст. 1891 г., ст. 41, Куба, конст. 1901 г., ст. 64, Мексика, конст. 1857 г., ст. 75, Эквадоръ, конст. 1906 г., ст. 70 и др.

которые являются агентами его воли. Конституція Бразиліи прямо называетъ ихъ „помощниками президента республики, облеченными его довѣріемъ“ (ст. 49). Они вмѣняютъ министрамъ въ обязанность контрасигнировать всѣ распоряженія и приказы президента, лишая ихъ въ противномъ случаѣ юридической силы [1]) и возлагаютъ на нихъ вмѣстѣ съ тѣмъ индивидуальную отвѣтственность за акты, исходящіе отъ каждаго изъ нихъ въ отдѣльности и коллективную—за мѣры, принятыя ими сообща [2]).

Конституціи эти не проводятъ обыкновенно такъ строго какъ сѣверо-американская, принципъ отдѣленія исполнительной власти отъ законодательной. Правда, они отвергаютъ возможность совмѣщенія министерской должности со званіемъ члена законодательнаго собранія [3]). Но они допускаютъ присутствіе министровъ въ засѣданіяхъ палатъ и участіе ихъ въ дебатахъ, однако, безъ права рѣшающаго голоса [4]). Въ Бразиліи „министры не могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ конгресса и могутъ сноситься съ нимъ только письменно; лично участвовать они могутъ лишь въ конференціяхъ съ коммиссіями палатъ“ (ст. 51). Нѣкоторыя же изъ нихъ пошли такъ далеко въ направленіи сближенія законодательной власти съ исполнительной, что установили у себя парламентарный режимъ, приближающійся въ общемъ къ режиму, установленному французской конституціей 1875 года. Такъ, конституція Венецуэлы 1904 года, хотя и высказывается противъ совмѣщенія должности министра со званіемъ сенатора или депутата (ст. 45), тѣмъ не менѣе обязываетъ министровъ сложить съ себя свои полномочія въ случаѣ враждебнаго для нихъ вотума палаты депутатовъ (ст. 34).

По вопросу о практическомъ примѣненіи установленнаго въ этихъ государствахъ политическаго режима необходимо отмѣтить, что отсутствіе условій, способствующихъ его

---

[1]) Аргентина, ст. 87, Мексика, ст. 88, Парагвай, конст. 1870 г., ст. 104, Перу, конст. 1860 г., ст. 99, Уругвай, конст. 1829 г., ст. 86.

[2]) Аргентина, ст. 88, Парагвай, ст. 105, Перу, ст. 104 и др.

[3]) Аргентина, ст. 91, Бразилія, ст. 50, Мексика, ст. 57, Перу, ст. 50, Эквадоръ, ст. 42 и др.

[4]) Аргентина, ст. 92, Гватемала, конст. 1879 г., ст. 76. Парагвай, ст. 108, Перу, ст. 103, Эквадоръ, ст. 95 и др.

правильному функціонированію у себя на родинѣ, совершенно извратило его природу и придало ему чисто личный характеръ. Постоянныя революціи выдвигаютъ на постъ президента тѣхъ или иныхъ лицъ, которыя и управляютъ страной въ качествѣ диктаторовъ, уступая затѣмъ свое мѣсто кандидатамъ болѣе счастливой партіи, одержавшей вѣрхъ въ государственномъ переворотѣ [1]).

II.

Швейцарскій государственный строй подобно Сѣверо-Американскимъ Соединеннымъ Штатамъ отправляется отъ принципа народнаго суверенитета, отъ идеи верховенства народа, которая получила здѣсь болѣе практическое примѣненіе. На основаніи ст. 89 нынѣ дѣйствующей конституціи 1874 года „союзные законы должны передаваться народу для принятія или отклоненія, если этого потребуютъ 30,000 имѣющихъ право голоса гражданъ или восемь кантоновъ. То же относится и къ союзнымъ постановленіямъ, имѣющимъ общее значеніе и не имѣющимъ характера неотложности". Эта статья, устанавливающая факультативный референдумъ, даетъ швейцарскому народу возможность постояннаго и непосредственнаго участія во всѣхъ важнѣйшихъ законодательныхъ актахъ, превращаетъ его въ дѣйствительнаго суверена. По словамъ Дайси, „въ Швейцаріи народъ есть государь" и „всѣ органы правительства, включая сюда не только исполнительную власть, но и законодательное учрежденіе, только признанные агенты націи" [2]).

---

[1]) По словамъ Barthélemy въ Венецуэлѣ втеченіе 70 лѣтъ было 104 революціи, не говоря уже о простыхъ возстаніяхъ. То же можно сказать съ извѣстными оговорками о большинствѣ изъ этихъ государствъ. См. его op. cit., pp. 203 suiv.

[2]) Дайси. Швейцарскій федерализмъ. Прил. VIII. Основы государственнаго права Англіи. 1905, стр. 560.—Souriac, характеризуя конституцію 1874 года, отмѣчаетъ: „le referendum faisait du peuple le vrai souverain de la nation, non plus un souverain moral, mais un souverain agissant et voulant par lui-même". L'évolution de la juridiction fédérale en Suisse. 1909, p. 287.

Мы оставляемъ въ сторонѣ конституціонную инициативу и конституціонный референдумъ какъ примѣняемые въ особо исключительныхъ случаяхъ, при пересмотрѣ конституціи. См. ст. 120–123.

Но въ отличіе отъ американскаго строя швейцарская конституція подчиняетъ исполнительную власть законодательной, разсматриваетъ ее въ качествѣ агента, призваннаго лишь выполнять велѣнія послѣдней. Согласно традиціонной теоріи швейцарскаго публичнаго права, говоритъ Бартелеми, „исполнительная власть представляетъ собою ни что иное какъ слугу законодательнаго собранія, слугу, усилія котораго направлены къ тому, чтобы раскрыть волю своего господина, который получаетъ отъ него формальныя приказанія, который поставленъ подъ его постоянный надзоръ, который, наконецъ, лишенъ даже права имѣть собственныя идеи“ [1]). Однако, на практикѣ этотъ принципъ полнаго подчиненія исполнительной власти законодательной, пожалуй, даже поглощенія ею, получилъ значительныя смягченія и швейцарская исполнительная власть обладаетъ извѣстной самостоятельностью, необходимой для осуществленія стоящихъ предъ нею задачъ, притязаетъ даже на руководительскую роль въ области правительственной дѣятельности государства.

„Высшая распорядительная и исполнительная власть союза—говоритъ ст. 95 конституціи—осуществляется союзнымъ совѣтомъ, состоящимъ изъ семи членовъ“. Швейцарія представляетъ собой такимъ образомъ государство съ коллегіальной организаціей правительственной власти. Ея союзный совѣтъ является высшимъ органомъ въ области управленія въ его противопоставленіи законодательству; онъ осуществляетъ въ то же время и функціи министерства конституціоннаго государства, хотя и отличается во многомъ отъ послѣдняго, обладая своеобразнымъ характеромъ.

Особенности швейцарскаго союзнаго совѣта сказываются прежде всего уже въ самой его организаціи. „Члены союзнаго совѣта избираются на три года союзнымъ собраніемъ изъ числа всѣхъ швейцарскихъ гражданъ, имѣющихъ право быть избранными въ національный совѣтъ. Изъ гражданъ одного и того же кантона нельзя, однако, выбрать болѣе одного члена союзнаго совѣта“ (ст. 95). Разъ избранные, члены совѣта сохраняютъ свои полномочія втеченіе того

[1]) Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif, p. 346; ср. также Dupriez. Les ministres. T. II, p. 180 suiv. и др.

срока, на который они избраны; союзное собраніе не можетъ лишить ихъ должности, не можетъ заставить ихъ уйти въ отставку. Они слагаютъ съ себя званіе члена союзнаго совѣта по собственному усмотрѣнію, развѣ только противъ нихъ будетъ возбуждено уголовное преслѣдованіе [1]) или они займутъ какую либо другую должность, такъ какъ на основаніи ст. 97, „во время осуществленія ими своихъ обязанностей, члены союзнаго совѣта не могутъ занимать никакой другой должности ни на службѣ у союза, ни въ какомъ-либо изъ кантоновъ".

„Въ союзномъ совѣтѣ предсѣдательствуетъ президентъ союза. Есть также вице-президентъ. Президентъ союза и вице-президентъ союзнаго совѣта избираются союзнымъ собраніемъ на одинъ годъ изъ числа членовъ совѣта" (ст. 98). Конституція не опредѣляетъ ближе полномочій президента союза. Согласно ея духу они носятъ, главнымъ образомъ, почетный характеръ: президентъ представляетъ собою союзъ какъ внутри, такъ и во внѣ, ему принадлежитъ первое мѣсто на оффиціальныхъ празднествахъ, онъ принимаетъ представителей иностранныхъ государствъ и т. д. [2]) Въ дѣйствительности же президенту союза принадлежитъ гораздо болѣе значительная власть. Правда, ее нельзя сравнивать по силѣ и вліянію съ властью президента американской республики. Швейцарскій президентъ долженъ подчиниться большинству голосовъ въ совѣтѣ, которое одно надѣляетъ союзныя постановленія юридической силой. Но уже тотъ фактъ, что онъ стоитъ во главѣ политическаго департамента [3]), въ компетенцію котораго входятъ такіе вопросы какъ сношенія съ иностранными державами, сохраненіе независимости и нейтралитета Швейцаріи, поддержаніе безопасности и порядка

[1]) Объ уголовной отвѣтственности членовъ союзнаго совѣта см. Blumer. Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts. 1887. Bd. III SS. 227 ff., Schollenberger. Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 1902. S. 270.

[2]) Ср. Orelli. Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1885. S. 35. Dupriez. Les ministres. T. II, pp. 191—192, Эдемсъ и Кённингэмъ. Швейцарія и ея учрежденія. 1893, стр. 67 и др.

[3]) Съ 1888 по 1896 г. президентъ союза по чисто личнымъ мотивамъ—недостаточное знаніе имъ французскаго языка—былъ освобожденъ отъ обязанности предсѣдательствовать въ политическомъ департаментѣ. См. Schollenberger, op. cit., S. 251.

внутри страны [1]), свидѣтельствуетъ о томъ, что онъ не только простой предсѣдатель совѣта. На основаніи союзнаго постановленія 28 іюня 1895 года, „президенту конфедераціи вмѣнено въ обязанность руководство дѣлами въ союзномъ совѣтѣ и предварительное разсмотрѣніе всѣхъ дѣлъ, передаваемыхъ департаментами въ союзный совѣтъ. Онъ наблюдаетъ за функціонированіемъ всей союзной администраціи, слѣдитъ за тѣмъ, чтобы всѣ департаменты разрѣшали безъ замедленія поступающія въ нихъ дѣла“ [2]). Онъ оказываетъ извѣстное вліяніе на всю область государственнаго управленія, подвергаетъ ее своему контролю и является какъ бы главою государства, гарантирующимъ, по словамъ Бартелеми, „единство правительственной мысли“ [3]).

Но нигдѣ, быть можетъ, не проявляется такъ ярко основная идея швейцарскаго конституціонализма, а именно подчиненіе исполнительной власти законодательной какъ въ вопросѣ о компетенціи союзнаго совѣта. Многое изъ того, что въ современномъ государствѣ осуществляется правительственными органами, швейцарская конституція относитъ къ компетенціи законодательной власти. Такъ, союзное собраніе—органъ законодательства—заключаетъ „союзы и договоры съ иностранными государствами“ (ст. 85, 5), „распоряжается союзной арміей“ (ст. 85, 9), [4]), „назначаетъ главнокомандующаго“ (ст. 85, 4), „осуществляетъ право помилованія“ (ст. 85, 7) и т. д. Кромѣ того такіе важные вопросы какъ принятіе мѣръ для обезпеченія внѣшней безопасности, для поддержанія независимости и нейтралитета Швейцаріи,

[1]) О компетенціи политическаго департамента см., между прочимъ, Blumer'a, op. cit., SS. 93 ff.

[2]) Приведено у Barthélemy. Le rôle du pouvoir exécutif, p. 355. См. также авторитетное мнѣніе союзнаго совѣта по этому вопросу у Salis. Schweizerisches Bundesrecht. Staats-und Verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung. 2 Aufl. 1903. Bd. I. SS. 548 ff.

[3]) Barthélemy, ibid.

[4]) Впрочемъ, ст. 102, 11 подвергаетъ это правило извѣстнымъ ограниченіямъ въ пользу союзнаго совѣта: „въ случаѣ крайней необходимости—говоритъ она—и когда союзное собраніе не засѣдаетъ, союзный совѣтъ имѣетъ право призвать на службу необходимое количество войскъ и распоряжаться ими, подъ условіемъ немедленнаго созыва совѣтовъ, если число призванныхъ войскъ превосходитъ 2000 человѣкъ или если они остаются болѣе трехъ недѣль подъ ружьемъ“.

а также забота о внутренней безопасности союза, о сохраненіи спокойствія и порядка внутри страны, составляя предметъ вѣдѣнія исполнительной власти, могутъ въ то же время разрѣшаться и законодательной властью (ст. 85, 6 и 7 и 102, 9 и 10). Наконецъ, ст. 84 относитъ къ компетенціи союзнаго собранія все то, что „не подлежитъ вѣдѣнію другой союзной власти". Оговоримся, впрочемъ, что статья эта комментируется новѣйшими швейцарскими учеными въ томъ смыслѣ, что она устанавливаетъ презумпцію законодательнаго трактованія только тѣхъ вопросовъ, которые касаются законодательства, тогда какъ дѣла по управленію разсматриваются союзнымъ совѣтомъ какъ административнымъ органомъ, хотя бы объ этомъ и не было упомянуто въ конституціи [1]).

И тѣмъ не менѣе, несмотря на эти ограниченія, союзный совѣтъ на практикѣ играетъ большую роль. Уже сама конституція предоставляетъ ему „осуществленіе высшей распорядительной и исполнительной власти союза" (ст. 95) и надѣляетъ его правомъ „руководить дѣлами союза согласно законамъ и постановленіямъ союза" (ст. 102, 1). Его функціи никоимъ образомъ нельзя поэтому ограничивать однимъ лишь исполненіемъ законодательныхъ велѣній. Подобно всякому другому высшему правительственному учрежденію онъ самостоятельно осуществляетъ различныя задачи государственной жизни, онъ дѣйствуетъ свободно внутри тѣхъ границъ, которыя установлены законами и постановленіями союза [2]). Онъ стремится даже присвоить себѣ руководящее значеніе въ дѣлѣ внутренней и внѣшней политики, отстаивая за собой право иниціативы принятія тѣхъ или иныхъ мѣръ [3]). Причемъ, вопреки ст. 103, требующей, чтобы „рѣшенія исходили отъ власти всего союзнаго совѣта",

---

[1]) См. напр., Schollenberger. Bundesstaatsrecht der Schweiz. S. 243.

[2]) Blumer признаетъ за союзнымъ совѣтомъ право издавать самостоятельныя распоряженія даже въ томъ случаѣ, если о немъ не упоминаетъ ст. 102. Handbuch des schweiz. Bundesstaatsrechts. Bd. III. S. 89; ср. также Schollenberger, op. cit., SS. 252 ff, въ особен. 254.

[3]) Barthélemy приводитъ интересные примѣры того, какъ союзный совѣтъ отстаиваетъ свое право самостоятельно вести иностранную политику. Le rôle du pouvoir exécutif., pp. 367 suiv.

отдѣльные члены его, завѣдующіе департаментами, присвоили себѣ право разрѣшать собственной властью текущіе вопросы, не имѣющіе общаго характера, съ сохраненіемъ, впрочемъ, за совѣтомъ права окончательнаго по нимъ рѣшенія согласно союзному постановленію 21 авг. 1878 г. [1]). Союзный совѣтъ не въ состояніи самъ разрѣшать всѣ вопросы администраціи, онъ не можетъ входить во всѣ ея детали, въ особенности при постоянномъ увеличеніи дѣлъ, которое наблюдается въ настоящее время. И только наиболѣе важные предметы, касающіеся нѣсколькихъ департаментовъ или затрагивающіе существенные интересы государства и гражданъ, передаются на обсужденіе и рѣшеніе союзнаго совѣта.

Но при той извѣстнаго рода самостоятельности, которую пріобрѣлъ совѣтъ на практикѣ, необходимо отмѣтить, что онъ поставленъ въ непосредственную и гораздо бо́льшую зависимость отъ законодательной власти, чѣмъ министерство въ другихъ конституціонныхъ государствахъ. Союзному собранію принадлежитъ „высшій надзоръ за союзной администраціей“ (ст. 85, 11), который оно дѣятельно осуществляетъ. Оно разсматриваетъ „доклады о внутреннемъ и внѣшнемъ положеніи союза, представляемые ему союзнымъ совѣтомъ во время каждой очередной сессіи“ (ст. 102, 16), внимательно вникаетъ во всѣ детали ихъ и даетъ рядъ прямыхъ указаній членамъ совѣта, опредѣляя ихъ дѣятельность въ томъ или иномъ направленіи, приглашая ихъ принять тѣ или другія административныя мѣропріятія. Оно можетъ потребовать также спеціальныхъ докладовъ по интересующимъ его вопросамъ (тамъ же). Члены законодательныхъ палатъ могутъ обратиться къ союзному совѣту за разъясненіями по поводу всякаго дѣла, касающагося союза, могутъ интерпеллировать представителей правительства [2]). Правда, швейцарскія интерпелляціи не заканчиваются вотумомъ не-

[1]) „Unter Vorbehalt endgültigen Entscheides des Bundesrathes erledigen die Departamente von sich aus die Geschäfte welche ihnen, sei es kraft gesetzlicher Bestimmungen, sei es in Folge besonderer Schlussnahmen des Bundesrathes übewiesen sind“. Schollenberger, op. cit., S. 251.

[2]) См. ст. 22 закона 9 окт. 1902 г. у Moreau et Delpech. Les règlements. T. II, p. 541.

рехода къ порядку дня, выражающимъ одобреніе или порицаніе правительственной дѣятельности. Онѣ напоминаютъ собою скорѣе простые вопросы (questions) французскаго или бельгійскаго парламента. Члены совѣта даютъ въ отвѣтъ на нихъ самыя подробныя объясненія, они признаютъ за союзнымъ собраніемъ какъ представителемъ суверенаго народа высшій авторитетъ, которому они подчиняются, они руководствуются въ своей дѣятельности тѣми директивами, нерѣдко—прямыми указаніями, которыя отъ него исходятъ. Швейцарскій союзный совѣтъ, несмотря на особенности его организаціи и компетенціи, отличающія его отъ конституціоннаго министерства, призванъ не только къ простому исполненію законовъ, но и къ „руководству дѣлами союза", къ самостоятельному разрѣшенію текущихъ правительственныхъ вопросовъ. Въ этомъ отношеніи требованія жизни нарушили слишкомъ теоретическія построенія конституціи, почти сливающія исполнительную власть съ законодательной. Но совѣтъ не имѣетъ собственной политики, которая отличалась бы отъ политики законодательнаго собранія или даже ей противостояла, между нимъ и палатами почти отсутствуютъ какіе бы то ни было конфликты, ибо нѣтъ для этого побудительныхъ причинъ [1]). Въ Швейцаріи господство народной воли, принциповъ общественнаго самоопредѣленія проведено въ правительственной дѣятельности глубже и полнѣе, чѣмъ во всякомъ другомъ конституціонномъ государствѣ.

---

[1]) Ср. Dupriez. Les ministres. T. II, p. 190, Эдемсъ и Коннингэмъ, Швейцарія и ея учрежденія, стр. 69.