Изданіе Г. Ѳ. ЛЬВОВИЧА.

П. Г. Мижуевъ.

Парламентаризмъ и представительная форма правленія въ главныхъ странахъ современной Европы.

37710

Цѣна 80 коп.

БИБЛІОТЕКА
Ленинградск. отделения
Коммунист. Академии
при ЦИК СССР.

С.-Петербургъ.
„Русская Скоропечатня", Спб., Екатерин. кан., 94.
1906.

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ
БИБЛИОТЕКА
Академии Наук
455
28

I.

Общая характеристика парламентаризма и другихъ формъ представительнаго правленія.

Какъ извѣстно, во всѣхъ культурныхъ государствахъ современнаго міра организована, такъ называемая, конституціонная форма правленія, т. е. такой политическій строй, при которомъ область вѣдѣнія главныхъ органовъ государственной власти и способы проявленія ввѣренной имъ власти опредѣляются особымъ основнымъ государственнымъ закономъ или, вѣрнѣе, цѣлымъ рядомъ основныхъ законовъ, составляющихъ „конституцію“ страны. Это и служитъ основаніемъ для названія всѣхъ такихъ странъ конституціонными и ихъ формы правленія конституціонной.

Вообще говоря, измѣненіе основныхъ государственныхъ законовъ или, иначе, законовъ, составляющихъ конституцію страны, сопряжено вездѣ съ значительными, иногда даже весьма значительными затрудненіями, проистекающими отъ необходимости соблюденія ряда сложныхъ формальностей, устанавливаемыхъ опять таки той же конституціей страны. Требованіе такихъ формальностей и созданіе другихъ затрудненій для всякихъ перемѣнъ въ конституціи объясняется весьма просто—стремленіемъ сдѣлать столь важные акты государственной жизни возможно болѣе обдуманными, возможно болѣе чуждыми преходящихъ, недостаточно обоснованныхъ общественныхъ вѣяній или увлеченій.

Дальнѣйшей особенностью конституціоннаго режима слѣдуетъ считать тотъ фактъ, что въ государствахъ, гдѣ существуетъ такой режимъ, всякія перемѣны какъ въ обыкновенныхъ, такъ и, тѣмъ болѣе, въ основныхъ законахъ могутъ совершаться только при непремѣнномъ согласіи на это народныхъ

представителей, образующихъ законодательное собраніе государства. Въ Англіи это собраніе называется, какъ извѣстно, парламентомъ; въ другихъ странахъ оно носитъ разныя названія.

Въ конституціонныхъ государствахъ согласіе народныхъ представителей необходимо также для установленія государственнаго бюджета, т е для взиманія налоговъ и другого рода сборовъ, идущихъ на государственныя нужды, и для ихъ расходованія на эти нужды согласно заранѣе установленному распредѣленію суммъ. Столь значительная роль народныхъ представителей въ конституціонныхъ странахъ служитъ причиной того, что эти страны называются также странами съ представительной системой правленія.

Таково общее опредѣленіе конституціоннаго или представительнаго режима, такова его общая идея. Однако эта идея, этотъ режимъ можетъ принимать и дѣйствительно принимаетъ разныя формы. Англія, Франція, Пруссія, Швейцарія, С.-Амер. Соединенные Штаты — все это страны конституціонныя, однако, при наличности нѣкоторыхъ общихъ характерныхъ чертъ, въ государственномъ строѣ каждой изъ этихъ странъ существуетъ масса важныхъ особенностей, вслѣдствіе чего каждая изъ нихъ съ извѣстной точки зрѣнія можетъ быть разсматриваема, какъ особый типъ государства.

Впрочемъ, всѣ только что перечисленныя пять типичныхъ государствъ въ одномъ весьма важномъ отношеніи могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи, причемъ въ одну войдутъ Англія и Франція, въ другую — три остальныя государства. Чѣмъ же опредѣляется это дѣленіе? Что есть общаго въ порядкахъ государственнаго управленія Англіи и Франціи, чего въ то же время мы не находимъ въ Пруссіи, Швейцаріи или Сѣв.-Амер. Соед. Штатахъ? На это нужно отвѣтить такъ.

Англія и Франція, отличаясь многими весьма существенными чертами своего государственнаго строя, сходны въ томъ чрезвычайно важномъ отношеніи, что въ каждой изъ этихъ странъ, на ряду съ оффиціальнымъ или, вѣрнѣе, номинальнымъ главою государства—королемъ въ Англіи, президентомъ республики во Франціи, — имѣется еще и дѣйствительный его глава, опирающійся во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ на под-

держку народныхъ представителей и въ этой поддержкѣ черпающій всю свою силу.

Въ самомъ дѣлѣ, если мы обратимся къ Англіи, то мы увидимъ, что тамъ вся дѣйствительная власть по управленію страной сосредоточена въ рукахъ, такъ называемаго, кабинета министровъ и притомъ преимущественно въ рукахъ его главы,—такъ называемаго перваго министра. Кабинетъ министровъ состоитъ изъ лицъ, пользующихся доминирующимъ авторитетомъ и вліяніемъ въ англійскомъ парламентѣ или, точнѣе, въ его нижней палатѣ, т. е. въ палатѣ общинъ, члены которой, какъ, вѣроятно, извѣстно нашимъ читателямъ, получаютъ свои полномочія путемъ народнаго избранія.

Поддержка парламента даетъ власть и, можно сказать, самую жизнь англійскому кабинету министровъ: формальное выраженіе недовѣрія палаты общинъ кабинету министровъ, даже простое отклоненіе палатой законопроекта, который министры считаютъ сколько нибудь важнымъ для страны, неминуемо влечетъ за собой отставку всего кабинета министровъ, которые, вообще говоря,—это также весьма важное обстоятельство—считаются коллективно отвѣтственными за всю политику страны и потому уходятъ въ отставку обыкновенно всѣ вмѣстѣ.

Отставка кабинета заставляетъ короля организовать новое правительство, причемъ, вообще говоря, это дѣлается такимъ образомъ: король обращается къ одному изъ наиболѣе вліятельныхъ представителей той части членовъ парламента, которая своей критикой дискредитировала павшее министерство, и предлагаетъ ему составить новое министерство, которое могло бы разсчитывать на поддержку большинства членовъ парламента. Допустимъ, что это лицо изъявляетъ свое согласіе на предложеніе короля. Оно считаетъ себя съ этихъ поръ главой образуемаго кабинета министровъ и подыскиваетъ себѣ среди членовъ парламента товарищей, которые принадлежатъ къ одной съ нимъ политической партіи и, подобно ему, пользуются значительнымъ авторитетомъ среди своихъ политическихъ сторонниковъ. Допустимъ далѣе, что переговоры главы предполагаемаго новаго кабинета министровъ оканчивается успѣшно. Онъ послѣ этого является къ королю со спискомъ своихъ будущихъ коллегъ и распредѣ-

леніемъ между ними портфелей, т. е. министерствъ. Королю остается лишь издать соотвѣтствующій указъ, иначе сказать, освятить своей санкціей перемѣну, происшедшую въ настроеніи парламента и составляющую ближайшую причину описываемой нами смѣны однихъ руководителей политической жизни страны—другими.

Изъ этого общаго очерка системы государственнаго управленія Англіи во всякомъ случаѣ видно, что главной ареной борьбы политическихъ партій въ Англіи является парламентъ, такъ какъ всякія сколько нибудь рѣзкія перемѣны въ настроеніи парламента отражаются тотчасъ же на судьбѣ кабинета министровъ, управляющаго страной. Иными словами, между настроеніемъ и теченіями, господствующими въ парламентѣ (или, точнѣе, въ нижней его палатѣ, т. е. палатѣ общинъ), и характеромъ министерства, управляющаго страной, должно быть самое тѣсное соотвѣтствіе, самое полное согласіе.

Такая система государственнаго управленія развившаяся впервые въ Англіи и представляющая много удобствъ, которыя будутъ выяснены ниже, получила названіе парламентарной системы правленія. Ее приняли впослѣдствіи многіе европейскіе народы, когда вводили у себя свободныя учрежденія, какъ результатъ торжества либеральныхъ идей во второй половинѣ XIX вѣка. Замѣчательно при этомъ, что парламентарная система правленія, развившаяся первоначально въ монархіи, оказалась вполнѣ совмѣстимой и съ республиканской формой правленія, какъ это можно видѣть на примѣрѣ Франціи.

Какой же смыслъ, какова основная идея, каково, если можно такъ выразиться, оправданіе парламентарной системы правленія? Болѣе или менѣе полное выясненіе этихъ вопросовъ составляетъ главную задачу настоящаго труда. Пока же мы можемъ сказать, что, вообще говоря, въ основѣ парламентарнаго режима лежитъ та мысль, что народные представители, являясь болѣе авторитетными и болѣе правильными чѣмъ кто либо другой, выразителями народныхъ нуждъ и желаній, могутъ съ наибольшимъ, основаніемъ претендовать на выборъ тѣхъ лицъ, которымъ поручается непосредственное управленіе государствомъ. Отъ нихъ же естественнѣе всего ожидать бдительнаго контроля надъ дѣйствіями министровъ, почему и

желательно предоставить имъ возможность лишать власти министровъ, какъ только они, т. е. министры, окажутся не на высотѣ своихъ трудныхъ и высокихъ обязанностей...

Читатель, вѣроятно, помнитъ, что мы указали на Англію, Францію, Пруссію, Швейцарію и С.-Амер. Соед. Штаты, какъ на конституціонныя государства, болѣе или менѣе отличающіяся другъ отъ друга по своему политическому строю. До сихъ поръ мы говорили лишь о Франціи и Англіи, причемъ, не останавливаясь на нѣкоторыхъ довольно существенныхъ различіяхъ въ политическихъ учрежденіяхъ этихъ двухъ странъ, сосредоточили все вниманіе на выясненіи одной въ высшей степени важной черты сходства въ этихъ учрежденіяхъ.

Если мы обратимся теперь къ тремъ остальнымъ названнымъ выше государствамъ, то увидимъ, что ни въ одномъ изъ нихъ народные представители, образующіе законодательныя собранія этихъ странъ, не оказываютъ такого господствующаго вліянія на направленіе политической жизни, какъ въ Англіи или Франціи Въ самомъ дѣлѣ, въ Пруссіи вліяніе народныхъ представителей въ очень сильной мѣрѣ парализуется королевской властью, сохранившей значительную долю своего прежняго авторитета. Въ Швейцаріи на ряду съ представительными учрежденіями организовано прямое участіе народа въ законодательствѣ и отчасти даже въ управленіи—частью въ архаической формѣ вѣча или мірского схода *), сохранившейся, какъ наслѣдіе прошлыхъ вѣковъ,—частью въ формѣ т. наз. народной „инціативы“ и „референдума“, представляющихъ, такъ сказать, послѣднее слово науки государственнаго права **).

Наконецъ, въ Соед. Штатахъ, политическій строй которыхъ во многомъ сходенъ со строемъ Швейцарской Конфедераціи, авторитетъ и вліяніе народныхъ представителей — членовъ американскаго конгресса — парализуется, подобно тому, какъ мы видимъ это въ Пруссіи, весьма сильной и са-

*) Т наз Landsgemeinde, сохранившаяся въ самыхъ малыхъ кантонахъ. См. Альфонсъ Дюнанъ „Народное Законодательство въ Швейцаріи“ 1906 г. (2 изд.). См также нашу книгу, „Народное представительство и законодательныя собранія въ главныхъ странахъ современнаго міра“

**) См объ этомъ Ѳ. Курти, Исторія народнаго законодательства въ Швейцаріи 1900

мостоятельной властью оффиціальнаго главы государства,—президента Соед. Штатовъ *). Едва-ли нужно объяснять при этомъ читателю, что въ основѣ авторитета президента Соед.-Штатовъ и прусскаго короля лежатъ совершенно различныя причины и факторы, почему это явленіе, общее для обѣихъ названныхъ странъ, имѣетъ въ каждой изъ нихъ совершенно различный смыслъ.

Итакъ, когда говорятъ о парламентарномъ режимѣ или о парламентаризмѣ, то разумѣютъ такую организацію государственнаго управленія или, точнѣе, такія отношенія между законодательнымъ собраніемъ и исполнительной властью, которыя существуютъ въ Англіи и въ тѣхъ довольно многочисленныхъ странахъ (Франція, Бельгія, Италія, Испанія, Греція и т. д., а также и автотомныя колоніи Англіи), которыя въ организаціи своего политическаго строя болѣе или менѣе сознательно слѣдовали примѣру Англіи.

Всѣ парламентарныя страны являются, конечно, вмѣстѣ съ тѣмъ и конституціонными; иными словами, во всѣхъ такихъ странахъ компетенція главныхъ органовъ государственнаго управленія, а слѣдовательно, и компетенція парламента регулируется особыми законами, которые считаются основными и которые, вообще говоря, могутъ быть измѣнены лишь согласно болѣе сложному порядку, чѣмъ тотъ, который установленъ для изданія обыкновенныхъ законовъ **).

Во всѣхъ другихъ конституціонныхъ странахъ существуетъ иной порядокъ управленія, болѣе или менѣе значительно отличающійся отъ парламентарнаго режима. Однако и въ этихъ странахъ представительныя законодательныя собранія, какъ мы уже говорили выше, играютъ весьма важную роль, хотя, правда, не столь важную или, вѣрнѣе, не столь подавляющую, не столь доминирующую роль, какъ та, которую они играютъ въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ. Какъ же назвать всю остальную массу конституціонныхъ государствъ не парламентарнаго режима, между которыми, къ тому же, замѣчаются нерѣдко почти столь же значительныя

*) См. объ этомъ нашу книгу „Глава Государства“

**) Замѣчательно, что эти слова справедливые по отношенію ко всѣмъ (или почти ко всѣмъ) парламентарнымъ странамъ, не совсѣмъ примѣнимы къ самой Англіи, родинѣ парламентарной системы правленія. См. объ этомъ ниже.

различія въ отношеніи государственнаго строя (напр., Пруссія и Швейцарія или Швейцарія и С.-Амер Соединенные Штаты), какія мы находимъ между парламентарными странами, съ одной стороны, и любымъ изъ типичныхъ представителей остальной массы конституціонныхъ государствъ?

Мы находимъ наиболѣе умѣстнымъ назвать ихъ государствами съ представительнымъ правленіемъ. Называя ихъ такимъ образомъ, мы желаемъ подчеркнуть слѣдующее весьма важное обстоятельство. Какъ ни велико въ нѣкоторыхъ случаяхъ различіе между политическимъ строемъ отдѣльныхъ государствъ этой весьма разнородной и весьма многочисленной группы, однако во всѣхъ этихъ государствахъ законодательныя собранія, состоящія изъ выборныхъ народныхъ представителей, играютъ, въ общемъ, весьма важную роль въ политической жизни страны, въ направленіи ея законодательства, въ опредѣленіи налогового бремени, падающаго на народъ, въ контролѣ надъ дѣятельностью лицъ, поставленныхъ во главѣ отдѣльныхъ вѣдомствъ *).

Разумѣется, во всѣхъ этихъ отношеніяхъ существуетъ значительная разница между отдѣльными странами, входящими въ составъ разнородной и многочисленной категоріи странъ съ представительной формой правленія. Съ одной стороны, мы имѣемъ Пруссію, гдѣ собраніе народныхъ представителей (ландтагъ) играетъ сравнительно пассивную роль, подчиняясь руководительству министровъ, назначаемыхъ и увольняемыхъ по желанію короля; съ другой,—Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, гдѣ собраніе народныхъ представителей,—такъ называемый, американскій конгрессъ—въ своей спеціальной сферѣ законодательства совершенно самостоятеленъ, самостоятеленъ до такой степени, что министры, назначаемые и увольняемые, какъ и въ Пруссіи, по желанію главы государства, не только не являются руководителями работъ конгресса, но не имѣютъ даже права туда показываться...

*) Повторяемъ, однако, что, хотя роль народныхъ представителей въ этихъ странахъ весьма важна, она не имѣетъ, все таки, столь доминирующаго, подавляющаго характера, какъ въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ.

Изъ совокупности изложенныхъ нами фактовъ и соображеній видно, что выраженіе „представительная форма правленія“ имѣетъ два значенія.—одно болѣе широкое, при которомъ это выраженія примѣнимо ко всѣмъ государствамъ, гдѣ народные представители призываются въ той или иной мѣрѣ къ участію въ управленіи государствомъ. Въ этомъ смыслѣ представительная форма правленія включаетъ въ себѣ и парламентарный режимъ, такъ какъ этотъ режимъ есть лишь одинъ изъ видовъ представительной системы правленія.

Въ другомъ, болѣе тѣсномъ смыслѣ этого выраженія представительной формой правленія называется такой политическій строй, при которомъ народные представители, составляя одинъ изъ наиболѣе существенныхъ и важныхъ элементовъ государственнаго управленія, все таки не играютъ въ государствѣ такой подавляющей, доминирующей роли, какую народные представители играютъ въ странахъ представительнаго парламентарнаго режима.

Предлагая указанную классификацію государствъ и принимая за основу этой классификаціи разную степень вліянія законодательныхъ собраній на исполнительную власть, мы не изобрѣтаемъ ничего новаго или оригинальнаго: мы только распространяемъ на самостоятельныя государства тотъ принципъ дѣленія, котораго уже издавна держатся англичане при классификаціи своихъ колоній съ точки зрѣнія степени предоставляемой имъ свободы *).

Можетъ быть, нѣкоторымъ изъ нашихъ читателей неизвѣстно, что Британская имперія представляетъ самую сложную политическую организацію, какая когда либо существовала на земномъ шарѣ. Не останавливаясь на другихъ сторонахъ устройства этой имперіи, скажемъ лишь, что въ числѣ ея колоній есть такія, которыя фактически пользуются полной автономіей. Губернаторы этихъ колоній, назначаемые правительствомъ метрополіи, играютъ тамъ такую же роль, какую въ Англіи и въ другихъ странахъ съ парламентарной формой правленія играетъ оффиціальный или номинальный глава государства (король). Вся дѣйствительная власть въ

*) См Jenkyns, British Rule beyond the seas, 1902, Oxford. См. также обширную литературу по этому вопросу въ нашей книгѣ „Исторія колоніальной имперіи и колоніальной политики Англіи“. Спб. 1903.

этихъ колоніяхъ принадлежитъ кабинету министровъ, опирающемуся во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ на поддержку большинства членовъ мѣстнаго парламента и выходящему въ отставку вслѣдъ за утратой этой поддержки. Всѣ такія колоніи (Канадская федерація и ея отдѣльныя „провинціи“, Австралійская федерація и ея отдѣльные „штаты“, Новая Зеландія, Капская Земля и нѣкоторыя другія) англичане относятъ въ особую группу колоній съ ,,отвѣтственнымъ правительствомъ‘‘ (responsible government). Отвѣтственность, которая при этомъ разумѣется, это такъ называемая ,,отвѣтственность политическая‘‘, т. е. указанная выше обязанность правительства или министерства (кабинета министровъ) выходитъ въ отставку при потерѣ къ нему довѣрія большинства членовъ мѣстнаго парламента, хотя бы, какъ это бываетъ почти всегда, основаніемъ для потери довѣрія министрами служили только соображенія чисто политическаго характера, т. е. хотя бы никто—даже самый злой врагъ министровъ—не имѣлъ никакихъ сомнѣній въ полной ихъ добросовѣстности и въ безусловной законности всѣхъ ихъ дѣйствій.

Иначе сказать, колоніи съ ,,отвѣтственнымъ правительствомъ‘‘, вообще говоря, воспроизводятъ тотъ самый парламентарный режимъ, который существуетъ въ самой Англіи.

Вторую, весьма значительную, категорію англійскихъ колоній составляютъ тѣ, которыя согласно англійской терминологіи имѣютъ ,,представительное правленіе‘‘ (representative government). Въ этихъ колоніяхъ имѣются представительныя законодательныя собранія, безъ согласія которыхъ не могутъ издаваться никакіе законы. Однако губернаторы этихъ колоній играютъ въ нихъ роль, которая напоминаетъ роль прусскаго короля или президента С. Штатовъ: они назначаютъ министровъ по своему усмотрѣнію и по своему же усмотрѣнію ихъ увольняютъ, не соображаясь—или, вѣрнѣе, не будучи обязаны сообразоваться—въ этомъ случаѣ съ мнѣніями и настроеніями народныхъ представителей. Такимъ образомъ, роль этихъ послѣднихъ сводится въ сущности къ недопущенію законодательства, идущаго, по ихъ мнѣнію, въ разрѣзъ съ народными интересами *).

*) Мы не исчерпали, конечно, всѣхъ формъ политическаго строя англійскихъ колоній. Мы указали только на тѣ формы, которыя имѣютъ ближайшее отношеніе къ затрогиваемымъ нами вопросамъ. См. предшествующее примѣчаніе.

Таково происхожденіе устанавливаемаго нами дѣленія конституціонныхъ странъ на парламентарныя и такія, которыя имѣютъ лишь представительную форму правленія. Вотъ объясненіе того обстоятельства, что въ послѣдующемъ своемъ изложеніи мы сосредоточиваемъ свое вниманіе, главнымъ образомъ, на характеристикѣ роли и вліянія законодательныхъ собраній въ разныхъ странахъ и отношенія этихъ собраній къ высшимъ органамъ исполнительной власти.

Въ самомъ дѣлѣ, ясное пониманіе дѣйствительной роли и авторитета законодательныхъ собраній или — что, вообще говоря, тоже самое—вліянія народныхъ представителей на высшіе органы исполнительной власти даетъ, какъ намъ кажется, наилучшій критерій, наилучшій исходный пунктъ для общей оцѣнки политическаго режима разныхъ странъ.

II.

Основныя условія правильнаго функціонированія представительныхъ собраній.

Мы полагаемъ, что нашимъ читателямъ извѣстны въ общихъ чертахъ избирательныя системы, принятыя въ разныхъ странахъ для образованія представительныхъ законодательныхъ собраній. Поэтому въ настоящемъ своемъ трудѣ мы ограничиваемся, въ общемъ, немногими замѣчаніями относительно состава и способа образованія законодательныхъ собраній, останавливаясь, главнымъ образомъ, и даже почти исключительно, на выясненіи ихъ авторитета и вліянія, отношенія къ высшимъ органамъ исполнительной власти и т. п. При этомъ мы обращаемъ вниманіе не столько на букву закона, опредѣляющаго права и полномочія законодательныхъ собраній, сколько на дѣйствительное ихъ вліяніе на политическую жизнь страны *). Иначе сказать, мы держимся пріема, прямо

*) Превосходный примѣръ такого описанія политическихъ учрежденій даетъ сочиненіе американскаго ученаго L. Lowell. Governments and parties in Continental Europe New-York. 1896 (Недавно это сочиненіе

противоположнаго тому, котораго держится большинство лицъ, пишущихъ по вопросамъ государственнаго права. Обыкновенно они излагаютъ юридическія фикціи или устанавливаемыя законодателемъ правовыя нормы, вмѣсто того, чтобы, оставаясь преимущественно на почвѣ реальныхъ фактовъ, характеризовать обыкновенное теченіе политической жизни той или иной страны, насколько это теченіе опредѣляется относительнымъ авторитетомъ главныхъ органовъ государственнаго управленія...

Однако прежде, чѣмъ приступить къ характеристикѣ авторитета и вліянія законодательныхъ собраній главныхъ странъ современнаго міра, мы считаемъ необходимымъ познакомить читателя съ тѣми условіями парламентарной работы, которыя во всѣхъ странахъ, начиная съ родины парламентаризма—Англіи—и кончая послѣднимъ *) по времени членомъ семьи конституціонныхъ народовъ—Японіей, признаются безусловно необходимыми для того, чтобы народное представительство не обратилось въ пустую форму, а наоборотъ, приносило всю ту пользу, какой можно отъ него ожидать.

Къ числу такихъ условій относится, во-первыхъ, обязательное ежегодное созваніе парламента для законодательныхъ работъ и утвержденія государственнаго бюджета. Такое требованіе выражено болѣе или менѣе категорически во всѣхъ конституціяхъ европейскихъ странъ и представляетъ логическое слѣдствіе сущности конституціоннаго режима, требующаго участія народныхъ представителей въ рѣшеніи главныхъ государственныхъ вопросовъ. Въ Англіи, нѣтъ, правда, закона, устанавляющаго обязательность ежегоднаго созванія парламента, но, какъ мы увидимъ ниже, это вытекаетъ само собой изъ необходимости санкціи парламента на взиманіе налоговъ и другихъ сборовъ, значительная доля которыхъ вотируется

переведено на русскій языкъ, хотя, къ сожалѣнію, переводъ содержитъ не мало ошибокъ). Не менѣе хорошъ съ занимающей насъ точки зрѣнія трудъ бельгійскаго ученаго Dupriez. Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique 1893. Paris. 2 vol.

*) Нами были написаны эти строки, когда совершился въ Россіи великій актъ 17 октября 1905 г. Съ этого знаменательнаго дня Россія, по нашему мнѣнію, стала такъ же конституціоннымъ государствомъ— къ сожалѣнію, однако, пока только de jure, но не de facto. Переживаемыя нами событія внушаютъ даже серьезныя сомнѣнія относительно того, скоро-ли указываемая нами юридическая фикція, каковой представляется пока актъ 17 октября, обратится въ реальный политическій фактъ.

парламентомъ лишь на одинъ годъ. Вообще же въ странахъ съ парламентарной системой правленія,—т. е. въ такихъ странахъ, гдѣ кабинетъ министровъ остается на своемъ посту только до тѣхъ поръ, пока онъ пользуется поддержкой большинства членовъ законодательнаго собранія,—ежегодное созваніе парламента необходимо не только для утвержденія государственнаго бюджета, но и для того, — даже главнымъ образомъ для того, — чтобы народные представители тѣмъ или инымъ отношеніемъ къ предложеніямъ правительства могли оказать министрамъ необходимую поддержку или заставить ихъ выйти въ отставку и уступить свои мѣста вожакамъ противной парламентской партіи.

Въ тѣхъ странахъ, гдѣ, какъ, напр., въ Пруссіи или другихъ нѣмецкихъ государствахъ, министры не отвѣтственны передъ законодательнымъ собраніемъ *), ежегодное созваніе народныхъ представителей имѣетъ все таки большое практическое значеніе, такъ какъ даетъ имъ возможность путемъ формальныхъ запросовъ и иными способами заставлять министровъ давать объясненія по поводу тѣхъ или иныхъ правительственныхъ распоряженій и, въ случаѣ нужды, выражать министрамъ болѣе или менѣе рѣшительное порицаніе. А вѣдь, и самъ Вильгельмъ, не будучи обязанъ имѣть министровъ угодныхъ народнымъ представителямъ, предпочитаетъ все таки, чтобы его министры оставались въ добрыхъ отношеніяхъ съ болѣе или менѣе прочнымъ большинствомъ имперскаго рейхстага или прусской палаты представителей.

Трудно найти болѣе любопытный примѣръ, доказывающій относительность всякихъ обобщеній въ области соціально-политическихъ наукъ, чѣмъ тотъ фактъ, что даже только что высказанное нами положеніе, — повсемѣстно наблюдаемое стремленіе народа сдѣлать исполнительную власть болѣе чуткой къ голосу общественнаго мнѣнія требованіемъ, чтобы народные представители собирались не рѣже, чѣмъ разъ въ годъ, — даже это положеніе вѣрно лишь по отношенію къ

*) Въ томъ смыслѣ, что они не обязаны выходить въ отставку, если теряютъ довѣріе народныхъ представителей. Какъ извѣстно, и при самомъ назначеніи министровъ прусскій король, какъ и короли другихъ нѣмецкихъ государствъ, руководствуется, главнымъ образомъ, своими собственными сужденіями о годности тѣхъ или иныхъ лицъ для занятія министерскихъ должностей.

европейскимъ государствамъ и непримѣнимо къ Соед. Шатамъ. Дѣло въ томъ, что въ Америкѣ принципъ народнаго верховенства стоитъ такъ незыблемо, что никто уже нисколько не боится злоупотребленій со стороны лицъ, облеченныхъ высшей исполнительной властью. Поэтому народъ не имѣетъ основаній довѣрять законодательной власти больше, чѣмъ власти исполнительной. Для той и для другой народъ черезъ посредство такъ наз. конституціонныхъ актовъ ставитъ точно опредѣленныя границы. Такого рода конституціонные акты или конституціи имѣются въ Америкѣ не только для самой федераціи, но и для каждаго изъ отдѣльныхъ штатовъ, входящихъ въ федерацію, причемъ существуетъ особый и весьма сложный порядокъ какъ для изданія конституціонныхъ актовъ, такъ и для какихъ либо измѣненій въ нихъ *). При этомъ народъ всегда оставляетъ за собой право утвержденія всѣхъ перемѣнъ въ конституціи и обыкновенно поручаетъ подготовку конституціонныхъ поправокъ особо выбраннымъ для этого лицамъ, составляющимъ т. наз. конституціонные конвенты, не имѣющія ничего общаго съ обыкновенными законодательными собраніями. Любопытно отмѣтить, что конституціи нѣкоторыхъ штатовъ разрѣшаютъ законодательнымъ собраніямъ собираться не болѣе одного раза въ два года; есть нѣсколько штатовъ, гдѣ законодательныя собранія могутъ собираться лишь разъ въ три года**). Само собой разумѣется, губернатору штата принадлежитъ право созывать законодательныя собранія на экстраординарныя сессіи, однако, такъ какъ онъ самъ является народнымъ избранникомъ, то, естественно, онъ никогда не рѣшится созвать законодательное собраніе раньше времени, если этого не требуетъ настойчиво общественное мнѣніе штата, или, что то же, весь народъ.

Между тѣмъ, сравнительная рѣдкость законодательныхъ сессій избавляетъ населеніе отъ лишнихъ расходовъ, такъ какъ въ большинствѣ штатовъ народные представители полу-

*) См наши книги. „Исторія Великой Американской демократіи“ или „Главныя Федераціи Стараго и Новаго Свѣта“ (печатается).

**) См статью проф. (университета въ Колорадо) Филлипса (Philips), Recent State Constitution Making Yale Review, 1904, February. См. также превосходный трудъ проф. Харвардскаго университета А. Bushnell Hart, Actual Government as applied under American Conditions. 1903.

чаютъ вознагражденіе за каждую сессію отдѣльно или даже только за каждый день фактическихъ занятій. Наконецъ, рѣдкость законодательныхъ сессій избавляетъ народъ и отъ слишкомъ большого количества новыхъ законовъ, къ чему имѣютъ склонность всѣ демократіи въ отличіе отъ государствъ противоположнаго типа, гдѣ такъ боятся измѣнять въ чемъ либо учрежденія и законы „добраго стараго времени“ *).

Стремленіе обезпечить возможно прочнѣе обязательное ежегодное собраніе народныхъ представителей привело въ Европѣ къ тому, что въ нѣкоторыхъ конституціяхъ прямо установленъ срокъ начала ежегодныхъ сессій законодательныхъ собраній. Такъ, во Франціи обыкновенная сессія начинается во второй вторникъ января мѣсяца, при чемъ для собранія народныхъ представителей не требуется даже формальнаго созыва ихъ президентомъ республики. Послѣднему, впрочемъ, принадлежитъ право созывать палаты раньше указаннаго срока, но откладывать ихъ на дальнѣйшій срокъ онъ не можетъ.

Въ конституціонныхъ монархіяхъ палаты собираются по формальному созыву короля или императора, но это не исключаетъ возможности установленія обязательнаго срока начала обыкновенныхъ законодательныхъ сессій: такъ, въ Бельгіи засѣданія сената и палаты должны начинаться ежегодно во второй вторникъ ноября. Впрочемъ, въ Норвегіи, самомъ демократическомъ изъ европейскихъ государствъ, палаты собираются безъ всякаго предварительнаго созыва ихъ королемъ въ первый будній день послѣ 10 октября **).

Мы позволили себѣ привести эти подробности, чтобы возможно ярче оттѣнить ту заботливость, которую проявляютъ народы Европы въ стремленіи обезпечить обязательный со-

---

*) Замѣчательно, что въ Пруссіи и Саксоніи по совершенно инымъ причинамъ, а именно, вслѣдствіе глубокаго недовѣрія ко всему, что напоминаетъ о власти народа, установлено конституціей созваніе палаты представителей одинъ разъ въ два года. Такимъ образомъ, и здѣсь, оказывается „крайности сходятся“... Во всѣхъ остальныхъ европейскихъ конституціонныхъ государствахъ парламенты должны созываться ежегодно.

**) См. F. Moreau Précis de droit constitutionel. 5 édition, 1905 См. также сборникъ статей, изданный газетой „Право“ и носящій названіе „Конституціонное государство“ (статья М Горенберга „Глава Государства“ и другія).

зывъ представительныхъ собраній, по крайней мѣрѣ, разъ въ годъ.

Для того, чтобы сдѣлать трудъ народныхъ представителей возможно болѣе плодотворнымъ, во всѣхъ конституціонныхъ странахъ, не исключая и Японіи, самимъ представительнымъ собраніямъ принадлежитъ право устанавливать порядокъ своихъ занятій, выбирать своего предсѣдателя и одного или нѣсколькихъ вице-предсѣдателей. Вообще говоря, каждое представительное собраніе имѣетъ выработанный и утвержденный имъ самимъ уставъ, опредѣляющій порядокъ разсмотрѣнія законодательныхъ проектовъ, порядокъ преній и голосованій, составъ предсѣдательскаго бюро, формы представительства въ этомъ бюро болѣе значительныхъ парламентскихъ группъ, порядокъ образованія палатскихъ комиссій, ихъ отношеніе ко всей палатѣ или законодательному собранію вообще и т. д., и т. д.

Въ принципѣ каждый членъ парламента можетъ говорить по поводу каждаго законопроекта и по поводу каждаго вообще вопроса, обсуждаемаго парламентомъ (употребляя это слово для обозначенія всякаго рода представительныхъ законодательныхъ собраній, какъ бы они ни назывались въ разныхъ странахъ). Продолжительность рѣчей, вообще говоря, ограничивается лишь постольку, поскольку это вызывается заботами о плодотворности работъ парламента и экономіи силъ и времени его членовъ, равно какъ и стремленіемъ дать возможность высказаться всѣмъ желающмъ. Слѣдить за всѣмъ этимъ—дѣло предсѣдателя собранія, который, какъ мы уже упоминали, во всѣхъ странахъ выбирается самимъ законодательнымъ собраніемъ.

Для того, чтобы контроль народныхъ представителей надъ всѣми дѣйствіями администраціи былъ возможно болѣе всестороннимъ, рѣшительнымъ и строгимъ, всѣ конституціи, не исключая прусской или составленной по ея образцу японской (мы надѣемся, что большинству нашихъ читателей извѣстно, что Пруссія представляетъ собой одно изъ самыхъ реакціонныхъ государствъ Зап. Европы), гарантируютъ членамъ парламента полную свободу слова безъ опасенія какой либо послѣдующей отвѣтственности за все, что ими произнесено въ стѣнахъ парламента.

Надо сказать при этомъ, что не только сами депутаты не могутъ быть ни во время сессіи, ни послѣ нея привлекаемы къ какой либо отвѣтственности за произнесенныя ими рѣчи, но и сами эти рѣчи могутъ быть печатаемы кѣмъ угодно и издаваемы въ какомъ угодно количествѣ, причемъ лица, печатающія и издающія ихъ, не могутъ быть также привлекаемы къ отвѣтственности, каково бы ни было содержаніе этихъ рѣчей, будь это призывъ къ возстанію или то, что въ Германіи называется „оскорбленіемъ величества“, проповѣдь анархистскихъ идей и т. п. Такъ разрѣшаетъ затронутые нами вопросы германская конституція (статья 22), которая, вообще говоря, вовсе не отличается особеннымъ либерализмомъ.

Любопытно отмѣтить то широкое толкованіе, какое обыкновенно дается статьямъ конституціи, обезпечивающимъ полную свободу слова депутатовъ въ законодательномъ собраніи и ихъ неотвѣтственность за всякую вообще форму выраженія своихъ мыслей и чувствъ, какъ представителей народа. Такъ, если мы обратимся опять къ германской имперской конституціи, то мы въ статьѣ 30 этой конституціи прочтемъ слѣдующее: „Никто изъ членовъ рейхстага за подачу имъ голоса (wegen seiner Abstimmung) или за выраженія, сдѣланныя имъ при исполненіи своихъ депутатскихъ обязанностей (oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeusserungen) не можетъ никогда (zu irgend einer Zeit, т. е. ни во время сессіи, ни послѣ ея окончанія) подвергнуться преслѣдованію въ судебномъ или дисциплинарномъ порядкѣ и, вообще, преслѣдованію со стороны какой либо власти или учрежденія, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда на это послѣдовало согласіе самого собранія“ (рейхстага).

По поводу этой статьи между правительствомъ и рейхстагомъ произошелъ въ 1895 г. любопытный конфликтъ, окончившійся побѣдой рейхстага. Извѣстный соціалъ-демократъ, депутатъ Либкнехтъ, не поднялся со своего мѣста, когда президентъ рейхстага провозгласилъ „hoch“ въ честь императора. Правительство, видя въ этомъ „оскорбленіе величества“, потребовало отъ рейхстага согласія на судебное преслѣдованіе Либкнехта, утверждая, что депутаты неотвѣтственны только за „выраженія“ (Aeusserungen) словами, а не тѣлодвиже-

ніями. Рейхстагъ громаднымъ большинствомъ голосовъ отвергъ это софистическое толкованіе приведенной выше 30-ой статьи имперской конституціи и не допустилъ преслѣдованія Либкнехта *).

Едва ли нужно объяснять читателямъ, въ какой степени важна для членовъ парламента полная увѣренность въ томъ, что они не могутъ ожидать какихъ либо непріятныхъ для себя послѣдствій за критику правительственныхъ законопроектовъ или дѣйствій правительства вообще, какъ бы ни была рѣзка эта критика. Такая привиллегія членовъ парламента, само собою разумѣется, особенно важна въ тѣхъ странахъ, гдѣ не получила еще полнаго осуществленія свобода печати, собраній, ассоціацій или обществъ и т. д. А извѣстно, что въ такомъ положеніи находятся въ сущности всѣ европейскія страны, за исключеніемъ Англіи и (въ меньшей степени) Франціи.

Желаніе предоставить возможность каждому члену парламента высказать свои замѣчанія по поводу каждаго обсуждаемаго вопроса оказалось на практикѣ трудно исполнимымъ. Бывали случаи, когда засѣданія законодательныхъ собраній продолжались цѣлую ночь. Въ 1783 г., когда англійскій парламентъ въ послѣдній разъ обсуждалъ условія мира со своими возставшими колоніями, образовавшими Соединенные Штаты, засѣданіе продолжалось всю ночь и окончилось около 8 час. утра. Спустя 50 лѣтъ, когда парламентъ обсуждалъ одинъ изъ важнѣйшихъ англійскихъ законовъ XIX вѣка, знаменитый Reform bill, составившій революцію въ системѣ англійскаго представительства, засѣданіе началось въ 8 час. утра и окончилось на другой день въ 7 час. утра. Вторая половина XIX вѣка ознаменовалась еще болѣе продолжительными засѣданіями: въ 1877 г. одно засѣданіе англійскаго парламента длилось $26^1/_2$ часовъ. въ 1881 г. одно засѣ-

*) Л. В. Новгородцевъ. Германія и ея политическая жизнь Спб. 1901 стр 16. Отнако этотъ инцидентъ съ Либкнехтомъ послужилъ причиной нѣкоторыхъ измѣненій въ уставѣ о порядкахъ дѣлопроизводства въ рейхстагѣ (разумѣется, эти измѣненія были произведены съ согласія рейхстага) Согласно одной изъ новыхъ статей устава, президентъ рейхстага въ случаѣ грубаго нарушенія порядка кѣмъ либо изъ членовъ имѣетъ право лишить провинившагося депутата права дальнѣйшаго участія въ засѣданіи. Если на требованіе президента оставить залъ засѣданія депутатъ отвѣчаетъ отказомъ, президентъ можетъ прервать на нѣкоторое время или даже совсѣмъ закрыть засѣданіе.

данie, начавшееся въ понедѣльникъ въ 3 ч. 45 мин., окончилось въ $9^1/_2$ ч. утра среды, т. е. длилось почти 42 часа ($41^3/_4$). Это было во второе министерство Гладстона, когда обсуждался билль (Coercion bill) о введеніи въ Ирландіи нѣкоторыхъ мѣръ, имѣвшихъ цѣлью подавленіе происходившихъ тамъ аграрныхъ безпорядковъ. Желая не допустить билль до голосованія, ирландскіе депутаты организовали т. наз. обструкцію, т. е. согласились между собой говорить поочередно по поводу билля, а такъ какъ ихъ было болѣе 80, то они могли говорить такимъ образомъ хоть до конца сессіи *).

Едва ли нужно объяснять крайнюю обременительность такого рода засѣданій для министровъ, у которыхъ, кромѣ обязанности присутствовать въ парламентѣ, есть еще и текущая работа по управленію страной (вспомнимъ при этомъ, что Гладстону въ 1881 г. было за 70 лѣтъ). Однимъ словомъ, обструкція есть несомнѣнное злоупотребленіе правомъ слова, правомъ, которое въ принципѣ принадлежитъ, конечно, въ полной мѣрѣ каждому члену парламента. Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго въ томъ, что даже въ классической странѣ свободы—мы разумѣемъ, конечно, Англію—были изданы законы, въ силу которыхъ предсѣдателю палаты общинъ (т. наз. спикеру) было предоставлено въ извѣстныхъ случаяхъ право ставить вопросъ о немедленномъ прекращеніи преній или о томъ, чтобы они были обязательно закончены къ такому то дню и часу. Было бы неосновательно видѣть въ этомъ посягательство на свободу слова членовъ парламента. это было сдѣлано въ цѣляхъ упорядоченія занятій, безъ чего не можетъ обойтись ни одно собраніе, которое желаетъ, чтобы его труды были возможно болѣе плодотворны.

Обструкціонизмъ ирландскихъ депутатовъ, который послужилъ ближайшей причиной изданія только что указаннаго закона, достигъ, однако, своей цѣли:—онъ обратилъ вниманіе Англіи и даже всего міра вообще на ненормальное положеніе Ирландіи и заставилъ англичанъ измѣнить свою политику по отношенію къ сосѣднему острову. Вотъ почему тактика ирландцевъ послужила примѣромъ для оппозиціонныхъ

*) См сочиненіе американскаго ученаго Th. Moran Th Theory and Practice of English Government. New-York, 1903, p 263

партій въ другихъ парламентахъ, гдѣ также стали прибѣгать къ обструкціи для того, чтобы хоть этимъ путемъ добиться уступокъ отъ правительства *). Всѣмъ извѣстны дикія сцены, происходящія отъ времени до времени вслѣдствіе примѣненія этой тактики въ австрійскомъ рейхсратѣ. Въ Австріи, впрочемъ, политика обструкціонизма тѣмъ болѣе извинительна, что внѣпарламентская дѣятельность оппозиціонныхъ партій стѣснена массой такихъ ограниченій, которыхъ нѣтъ вовсе въ Англіи или во Франціи. Во всякомъ случаѣ возможность подобныхъ обструкціонистскихъ пріемовъ въ такомъ, вообще говоря, реакціонномъ государствѣ, какимъ слѣдуетъ считать Австрію, пріемовъ, создающихъ крайнія затрудненія для министровъ и правительства вообще, служитъ лучшимъ доказательствомъ того, какъ ревниво охраняется священный принципъ свободы парламентскихъ преній во всѣхъ конституціонныхъ странахъ, не исключая даже наиболѣе реакціонныхъ.

Стремленіе оградить личность народныхъ представителей отъ какихъ либо посягательствъ со стороны правительства не ограничивается однимъ установленіемъ ихъ неотвѣтственности за всѣ слова и мнѣнія, высказанныя въ парламентѣ. Можно представить себѣ такой случай, когда правительство, желая такъ или иначе помѣшать присутствію того или иного депутата въ парламентѣ, можетъ само или чрезъ посредство третьихъ лицъ возбудить противъ этого депутата уголовное обвиненіе и, въ ожиданіи суда, подвергнуть его тюремному заключенію или, по меньшей мѣрѣ, обязать его о невыѣздѣ изъ его обычнаго мѣстожительства. Во избѣжаніе подобныхъ случаевъ законъ во всѣхъ странахъ запрещаетъ лишать свободы членовъ парламента во время сессій иначе, какъ съ разрѣшенія парламента, кромѣ случаевъ арестованія депутатовъ en flagrant délit, т. е. на мѣстѣ преступленія. Англійскій законъ идетъ даже далѣе и не допускаетъ ареста члена парламента не только во время сессій, но и въ теченіе 40 дней передъ сессіей и послѣ нея **).

---

*) См. по поводу Германіи статью г. Гросмана Автономія германскаго рейхстага. Образованіе, 1905, № 5

**) Согласно нашему законодательству членъ Государственной Думы временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ въ случаѣ: при-

Переходимъ теперь къ другимъ условіямъ правильнаго функціонированія представительныхъ собраній.

Народные представители, какъ показываетъ само это выраженіе, являются именно представителями другихъ лицъ; иначе сказать, авторитетъ ихъ не личный, а обязанный своимъ происхожденіемъ тому довѣрію, которое имъ оказано извѣстной, болѣе или менѣе значительной группой гражданъ. Эти граждане поручаютъ своимъ представителямъ въ законодательномъ собраніи посильную защиту національныхъ интересовъ вообще и своихъ интересовъ въ частности.

Мы нарочно поставили впереди охрану національныхъ интересовъ, такъ какъ это, конечно, составляетъ первую или основную задачу народныхъ представителей. Законъ смотритъ на нихъ даже исключительно, какъ на представителей всего народа вообще и блюстителей общегосударственныхъ интересовъ.

Мало того, во всѣхъ странахъ, гдѣ имѣются представительныя собранія, законъ даже прямо запрещаетъ избирателямъ связывать своего депутата т. наз. „mandat impératif“, т. е. обязательствомъ вотировать извѣстнымъ, опредѣленнымъ заранѣе образомъ при рѣшеніи парламентомъ очередныхъ политическихъ или соціальныхъ вопросовъ. Всякое такое стѣсненіе воли депутата считается, во-первыхъ, искаженіемъ основныхъ цѣлей народнаго представительства и, во-вторыхъ, грубымъ насиліемъ

Такой взглядъ, какъ намъ кажется, можетъ быть оправданъ весьма простыми и убѣдительными соображеніями. Въ самомъ дѣлѣ, никто не можетъ предвидѣть тѣхъ обстоятельствъ, при которыхъ будетъ происходить обсужденіе и рѣшеніе того или иного вопроса въ законодательномъ собраніи; равнымъ образомъ никто не въ состояніи предвидѣть всѣхъ тѣхъ аргументовъ, которые при такомъ обсужденіи могутъ быть приведены разными членами парламента. Поэтому связывать заранѣе волю депутата значило бы оказывать глубокое недовѣріе къ его уму и добросовѣстности, равно какъ и неуваженіе

влеченія къ слѣдствію или суду по обвиненію въ кражѣ, мошенничествѣ, укрывательствѣ, похищеніи и т. д., а также и въ случаѣ объявленія несостоятельнымъ должникомъ. (Статья 19 „Учрежденія Госуд. Думы“).

ко всему собранію народныхъ представителей, которое вмѣсто того, чтобы быть дѣйствительно собраніемъ представителей всего народа, отзывающихся по крайнему своему разумѣнію на всѣ его нужды, обратилось бы въ собраніе повѣренныхъ съ ограниченными полномочіями, смотрящихъ на всѣ вопросы съ точки зрѣнія ближайшихъ интересовъ своихъ довѣрителей *).

Итакъ, связываніе кандидата какими либо формальными, опредѣленными обѣщаніями относительно его будущей парламентской дѣятельности считается вездѣ, во первыхъ, противозаконнымъ и, во вторыхъ, искажающимъ основныя идеи представительныхъ учрежденій. Наряду съ этимъ и столь же единодушно рѣшается вездѣ вопросъ о предоставленіи избирателямъ полной возможности слѣдить за всѣхъ тѣмъ, что говорятъ и какъ подаютъ свои голоса члены парламента. Результатомъ такого убѣжденія слѣдуетъ считать обязательную публичность засѣданій парламента, предоставленіе извѣстнаго количества мѣстъ на галереѣ или въ иномъ удобномъ мѣстѣ представителямъ прессы и, по мѣрѣ возможности, всѣмъ вообще гражданамъ, которые пожелали бы посмотрѣть и послушать, что дѣлаютъ и что говорятъ народные представители. Кромѣ того, — разумѣется, опять таки въ тѣхъ же цѣляхъ — почти во всѣхъ конституціонныхъ странъ ведется оффиціальный протоколъ всего, что говорится въ парламентѣ. Этотъ протоколъ или отчетъ, не подлежащій, конечно, никакой цензурѣ, печатается во всеобщее свѣдѣніе въ особыхъ оффиціальныхъ изданіяхъ самого парламента, какъ это дѣлается, напр., въ Соед. Штатахъ **), или въ какомъ нибудь общемъ правительственномъ, изданіи, какъ, напр., во Франціи ***).

Принципіальная публичность засѣданій парламента не исключаетъ, конечно, возможности по желанію самого парламента ****) удалять на нѣкоторое время всѣхъ постороннихъ лицъ. Это случается, однако, чрезвычайно рѣдко, главнымъ об-

---

*) См. объ этомъ, напр., сочиненіе Esmein, Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 1903, 208.

**) Такъ назыв. Congressional Record.

***) Journal Officiel de la République Française.

****) Но не его предсѣдателя и тѣмъ болѣе не тѣхъ министровъ, которыхъ касается ближайшимъ образомъ данное дѣло.

разомъ, при обсужденіи какихъ либо очень острыхъ дипломатическихъ вопросовъ *).

Въ указанныхъ выше изданіяхъ печатается не только протоколъ всѣхъ преній, но и дается точный отчетъ, какимъ образомъ раздѣлились голоса при каждомъ вотированіи, и перечисляются фамиліи депутатовъ, вотировавшихъ за тотъ или иной законопроектъ или резолюцію, или противъ нихъ. Такимъ образомъ, въ то время, какъ почти во всѣхъ странахъ для избирателей установлена тайная подача голосовъ, баллотировка въ парламентахъ всегда бываетъ открытой. Въ обоихъ случаяхъ человѣкъ долженъ поступать лишь согласно велѣніямъ своей совѣсти, но, какъ избиратель, человѣкъ отвѣтственъ лишь передъ самимъ собой, а какъ депутатъ, онъ отвѣтственъ и передъ своими избирателями. Правда, они не имѣютъ права связываетъ его заранѣе обѣщаніями по поводу его будущей парламентской дѣятельности, но они должны имѣть полную возможность слѣдить за тѣмъ, какова вообще парламентская дѣятельность ихъ представителя, а также и за тѣмъ, насколько эта дѣятельность соотвѣтствуетъ во всемъ своемъ цѣломъ **) тому profession de foi, или, иначе, тѣмъ соціально — политическимъ идеямъ, которыя имъ развивались во время избирательной кампаніи.

Теперь намъ остается коснуться еще одного изъ условій

---

*) Любопытно сличить съ этимъ слѣдующіе статьи „Учрежденія Госуд. Думы“:

„Въ засѣданія Госуд. Думы по общему ея собранію и по отдѣламъ постороннія лица не допускаются (ст. 41)

„Предсѣдателю Думы предоставляется разрѣшеніе присутствовать въ засѣданіяхъ общаго ея собранія, кромѣ засѣданій закрытыхъ, представителями повременной печати въ числѣ не болѣе одного отъ отдѣльнаго изданія (ст. 42).

„Закрытыя засѣданія общаго собранія Госуд. Думы назначаются по постановленію общаго собранія или по распоряженію предсѣдателя Думы. По его же распоряженію назначаются закрытыя засѣданія общаго собранія въ томъ случаѣ, когда министръ или главноуправляющій отдѣльной частью, предметовъ вѣдомства коего касается дѣло, подлежащее разсмотрѣнію Думы, заявитъ, что оно составляетъ государственную тайну“.

**) Мы говоримъ во всемъ своемъ цѣломъ, такъ какъ избиратели допускаютъ или, по крайней мѣрѣ, должны допускать, что по нѣкоторымъ отдѣльнымъ вопросамъ ихъ представитель можетъ вотировать совершенно иначе, чѣмъ этого можно было ожидать, имѣя въ виду его предвыборныя рѣчи. Вѣдь члены парламента произносятъ тамъ рѣчи, сообщаютъ факты, приводятъ цифры именно для того, чтобы подчеркать мнѣнія однихъ и склонить другихъ къ измѣненію ихъ мнѣній.

правильнаго функціонированья законодательныхъ собраній, разрѣшаемаго также одинаковымъ образомъ почти во всѣхъ конституціонныхъ странахъ: мы разумѣемъ повѣрку полномочій каждаго отдѣльнаго члена парламента.

„Когда бюро парламента конституировано (т. е. когда выбранъ предсѣдатель палаты и секретари—П. М.), —говоритъ г. Водовозовъ,—„то начинается его дѣятельность. Первымъ, если не хронологически, то, по крайней мѣрѣ, логически дѣломъ всякой избранной палаты является провѣрка полномочій ея членовъ. Въ самомъ дѣлѣ, парламентскіе выборы являются весьма трудною и сложною процедурою. Составленіе избирательныхъ списковъ, въ которые должны быть включены всѣ лица, имѣющія право голоса въ странѣ (а таковыхъ можетъ быть въ странѣ нѣсколько милліоновъ), и не долженъ быть включенъ никто, не имѣющій такого права, правильное раздѣленіе округовъ на избирательные участки, соотвѣтствующій закону составъ избирательнаго бюро, правильный подсчетъ милліоновъ бюллетеней, правильное признаніе нѣкоторыхъ изъ нихъ незаконными вслѣдствіе того, что они возбуждаютъ сомнѣніе въ свободной подачѣ голоса избирателемъ *), и т. д., и т. д.,—все это въ общей своей суммѣ представляетъ нѣчто до крайности сложное и трудное, открывающее легкую возможность для массы ошибокъ. Мало этого,—выборы всегда открываютъ просторъ политическимъ страстямъ, которыя нерѣдко ведутъ къ злостному искаженію народной воли. Подкупъ избирателей, незаконное давленіе на нихъ властей—все это явленія не рѣдкія. Разъ они имѣютъ мѣсто, то, слѣдовательно, выборы произошли при условіяхъ, уничтожающихъ увѣренность въ томъ, что они дѣйствительно выражаютъ волю большинства избирателей. Въ

*) Избирательный бюллетень (для примѣра приведемъ постановленіе германскаго избирательнаго закона) долженъ быть написанъ или напечатанъ на бѣлой бумагѣ; на немъ должно находиться имя кандидата и можетъ быть обозначено его званіе и адресъ. Всякія другія надписи, а также подчеркиванье, крестики или какіе бы то ни было знаки, до простыхъ пятенъ включительно, дѣлаютъ бюллетень незаконнымъ. Ядъ этихъ формальностей установленъ для охраненія избирательной тайны и для затрудненія возможности подкупа. Предполагается, что крестикъ или какой нибудь знакъ на бюллетенѣ можетъ служить условнымъ знакомъ для того, чтобы кто либо, просматривающій бюллетени, могъ убѣдиться въ томъ, что извѣстный ему избиратель, дѣйствительно, подалъ голосъ такъ, какъ это было договорено между ними.

виду этого нерѣдко является необходимость кассаціи выборовъ, которая, конечно, возможна только послѣ детальной и тщательной провѣрки всей избирательной процедуры въ данномъ округѣ и всѣхъ заявленныхъ противъ нея протестовъ. Но кому должно быть предоставлено право такой провѣрки?

„Громадное большинство существующихъ конституцій предоставляетъ его самимъ палатамъ. „Каждая изъ палатъ является судьею правъ своихъ членовъ на избраніе и правильности выборовъ", гласитъ 10-я статья французскаго конституціоннаго закона 16-го іюля 1875 г. ,,Каждая палата сама является судьею относительно избранія, полномочій и правъ своихъ членовъ", — гласитъ § 5 ст. 1-й конституціи Соединенныхъ Штатовъ.—,,Рейхстагъ разсматриваетъ и провѣряетъ полномочія своихъ членовъ", гласитъ статья 27-я конституціи Германской имперіи. Подобныя же постановленія имѣются въ конституціяхъ прусской, австрійской, бельгійской, шведской, датской, нидерландской и др.

„Для цѣлей первоначальной провѣрки выборовъ рейхстагъ по жребію дѣлится на 7 отдѣленій, изъ которыхъ каждому предоставляется, опять-таки по жребію, разсмотрѣніе одной седьмой части всѣхъ выборовъ; отдѣленія объ избраніяхъ, признанныхъ ими безспорными, представляютъ докладъ непосредственно рейхстагу; но если они встрѣтятъ сомнѣнія въ правильности выборовъ въ какомъ либо округѣ, то дѣло передается на разсмотрѣніе спеціальной парламентской комиссіи изъ 14 членовъ, избранныхъ по два отъ каждаго отдѣленія; въ эту-же комиссію передаются также дѣла и о всѣхъ выборахъ, противъ которыхъ заявленъ въ узаконенный срокъ протестъ кѣмъ-либо изъ избирателей, хоти бы отдѣленіе нашло протестъ неосновательнымъ; затѣмъ уже комиссія представляетъ докладъ рейхстагу, который окончательно рѣшаетъ вопросъ и либо утверждаетъ выборы, либо ихъ кассируетъ, если найдетъ протесты противъ нихъ основательными. Во всякомъ случаѣ, рѣшеніе рейхстага является окончательнымъ и безапелляціоннымъ. Съ нѣкоторыми отклоненіями въ частностяхъ такъ же происходитъ провѣрка полномочій и въ другихъ странахъ, гдѣ она предоставлена палатамъ, именно палатамъ, каждой въ отдѣльности, а не парламенту въ его цѣломъ.

,,Порядокъ разсмотрѣнія полномочій, какъ мы видѣли,

опредѣляется жребіемъ. До тѣхъ поръ, пока вопросъ о правильности избранія того или иного депутата не рѣшенъ отрицательно, до тѣхъ поръ этотъ депутатъ пользуется всѣми своими правами и, слѣдовательно, принимаетъ участіе въ засѣданіяхъ палаты по всѣмъ вопросамъ, въ томъ числѣ и по вопросу о провѣркѣ полномочій своихъ товарищей; при провѣркѣ его полномомочій онъ имѣетъ право защищаться, но, конечно, не голосовать. Такимъ образомъ, при такомъ способѣ провѣрки мы видимъ странность, состоящую въ томъ, что палата, состоящая изъ лицъ, полномочія которыхъ не провѣрены и не утверждены, — а слѣдовательно, могутъ впослѣдствіи подвергнуться кассаціи, — провѣряютъ полномочія товарищей.

„Такая провѣрка имѣетъ смыслъ лишь при допущеніи одной презумпціи: что во всякомъ случаѣ большинство палаты, и при томъ большинство значительное, избрано правильно. Такъ это, конечно, и бываетъ въ большинствѣ случаевъ. Но тамъ, гдѣ выборы происходятъ подъ сильнымъ правительственнымъ давленіемъ, какъ, напр., въ Испаніи и въ Италіи, и еще въ большей степени, въ такихъ странахъ, какъ Южно-Американскія республики или княжества и королевства Балканскаго полуострова, тамъ парламентъ всегда, въ большей или меньшей степени, оказывается подтасованнымъ и соотвѣтствующимъ не желаніемъ массы избирателей, а желаніямъ правящей партіи. И поэтому тамъ нерѣдко провѣрка полномочій, производимая палатой, бываетъ ничѣмъ инымъ, какъ способомъ закончить дѣло фальсификаціи народной воли. Въ палату, несмотря на всѣ ухищренія, несмотря на все давленіе, несмотря на искаженные избирательные списки, проникло нѣкоторое количество представителей оппозиціи,—и вотъ, торжествующее большинство, чтобы заглушить ихъ голосъ, кассируетъ подъ какими нибудь формальными и иногда совершенно не соотвѣтствующими дѣйствительности предлогами ихъ выборы и назначаетъ новые.

„Подобное явленіе, конечно, невозможно въ странахъ, привыкшихъ къ политической жизни, съ выработанными парламентскими формами, какъ въ Германіи, Франціи, Бельгіи, по крайней мѣрѣ, невозможно въ такой грубой формѣ. Правильные выборы и свобода агитаціи слиш-

комъ дороги народной массѣ, чтобы она могла допустить грубое и повсемѣстное его нарушеніе. Однако и тамъ провѣрка полномочій является иногда орудіемъ не для утвержденія законности и возстановленія народной воли, а орудіемъ опредѣленныхъ политическихъ страстей. Не разъ бывало, что палата, установляя сегодня при провѣркѣ полномочій одного депутата одинъ принципъ, при провѣркѣ полномочій другого депутата устанавливала какъ разъ другой. Въ Германіи, напр., не разъ имѣли мѣсто случаи, когда активное участіе ландрата или другого чиновника администраціи въ избирательной борьбѣ не считалось незаконнымъ давленіемъ на выборы и не давало повода для ихъ кассаціи; не разъ, напротивъ, оно признавалось именно таковымъ.

„Въ виду того, что, всякая парламентская палата неизбѣжно является ареной борьбы политическихъ страстей и, слѣдовательно, менѣе, чѣмъ какой либо другой органъ государственнаго строя, можетъ считаться компетентною въ оцѣнкѣ правильности пріемовъ, употребленныхъ какъ политическими партіями, такъ и правительствомъ во время выборовъ, а также въ виду той уже указанной аномаліи, что провѣрка полномочій палатой подразумѣваетъ провѣрку, производимую лицами, полномочія которыхъ еще не провѣрены, въ виду этого уже давно и теоретики государственнаго права, и сама парламентская жизнь ищутъ другого органа, на который могла бы быть возложена эта важная функція. Конечно, правительство можетъ быть органомъ для исполненія этой задачи въ еще меньшей степени, чѣмъ палата.

„Такимъ органомъ можетъ быть судъ, независимый какъ отъ законодательной, такъ и отъ исполнительной власти, и именно къ нему обратилось англійское государственное право. Въ прежніе годы въ Англіи, также какъ и въ другихъ странахъ, обязанность провѣрки полномочій депутатовъ лежала на самой палатѣ общинъ, только съ нѣкоторыми техническими особенностями. Тамъ рѣшеніе въ окончательномъ видѣ постановлялось не палатой въ полномъ ея составѣ, а только спеціальной коммиссіей: для провѣрки полномочій каждаго отдѣльнаго депутата спикеръ по жребію назначалъ 33 членовъ палаты общинъ, и какъ депутатъ, полномочія котораго подлежатъ повѣркѣ, такъ и депутатъ, который оспаривалъ полно-

мочія даннаго депутата, имѣли право отвода,—каждый одной трети этой коммиссіи; затѣмъ, обѣ стороны назначали отъ себя по одному добавочному депутату, и образовывалась коммиссія изъ 13 членовъ, которая производила провѣрку и рѣшала вопросъ окончательно безъ обсужденія его въ палатѣ. Но закономъ 1868 года эта процедура совершенно измѣнена. Въ настоящее время палата общинъ рѣшаетъ только одну часть вопроса, именно, вопросъ о правѣ того или иного члена засѣдать на ея скамьяхъ; въ случаѣ, если депутатъ самъ по себѣ, какъ личность, не соотвѣтствуетъ требованіямъ закона, то палата кассируетъ его выборы, хотя бы они были совершены вполнѣ правильно. Но самая процедура выборовъ разсматривается т. наз. Судомъ Королевской Скамьи, который и является безапелляціонной инстанціей для утвержденія или кассаціи выборовъ. Онъ доводитъ о своемъ рѣшеніи только до свѣдѣнія палаты, и ея спикеръ обязанъ назначить новые выборы въ случаѣ, если старые оказались кассированными.

„Любопытно, что когда этотъ новый законъ обсуждался въ парламентѣ, то наибольшее противодѣйствіе онъ встрѣтилъ не въ самомъ парламентѣ, права котораго имъ ограничивались, а внѣ его, именно въ магистратурѣ. Запрошенный по поводу проекта Судъ Королевской Скамьи высказалъ по поводу него слѣдующее мнѣніе:

„Вѣра публики въ безпристрастіе судей будетъ совершенно подорвана, если судъ въ тотъ моментъ, когда только что закончилась политическая борьба, и когда вызванныя ею страсти еще не улеглись, будетъ принужденъ отправляться на театръ недавней борьбы, чтобы среди этихъ страстей политическихъ партій вникать во всѣ детали избирательной практики, разбирать вопросы о подкупности цѣлыхъ селеній или отдѣльныхъ лицъ,—и все это, полагаясь нерѣдко на свидѣтельства наиболѣе сомнительныя. Во имя достоинства суда мы протестуемъ самымъ энергичнымъ, самымъ торжественнымъ образомъ противъ настоящаго неконституціоннаго проекта, который можетъ достигнуть только одного результата—именно, ослабленія всеобщаго уваженія къ магистратурѣ“.

„Съ какою цѣлью палата,—говорилось въ то же время въ палатѣ общинъ,—провѣряя полномочія своихъ членовъ, будетъ переносить въ свою среду окончившуюся выборную

борьбу? Зачѣмъ вмѣсто перваго привѣта, которымъ должны бы обмѣниваться вошедшіе въ составъ палаты общинъ новые члены, мы будемъ давать мѣсто жестокимъ взаимнымъ обвиненіямъ и разнуздывать политическія страсти на личной почвѣ? Контроль за соблюденіемъ избирательнаго закона, какъ всѣхъ законовъ, долженъ быть возложенъ на судъ. Палата отъ этого выиграетъ время, и выиграетъ также правильный ходъ ея занятій".

До сихъ поръ, однако, говоритъ г. Водовозовъ, англійскому примѣру не послѣдовали даже Соединенные Штаты, которые находятся подъ сильнымъ и постояннымъ воздѣйствіемъ англійскаго права. „Только Канада закономъ 1894 г. перенесла провѣрку полномочій депутатовъ изъ стѣнъ парламента въ залы мѣстныхъ судовъ. Японія, конституція которой въ 1899 г. создавалась преимущественно подъ вліяніемъ прусской, этотъ институтъ заимствовала изъ конституціи англійской. Наконецъ, Португалія закономъ 1894 г. ввела промежуточный способъ провѣрки полномочій. По общему правилу, полномочія депутатовъ провѣряются палатой, но въ случаѣ требованія не менѣе, чѣмъ 15 депутатовъ, провѣрка оспариваемыхъ полномочій отдѣльнаго депутата переносится въ судъ".

„Нетрудно замѣтить, какого рода историческія условія содѣйствовали принятію той или иной изъ этихъ системъ. Тамъ, гдѣ парламентъ развивался въ постоянной борьбѣ съ исполнительной властью, и гдѣ судъ въ большей мѣрѣ зависитъ отъ власти исполнительной, чѣмъ это было бы желательно съ точки зрѣнія интересовъ правосудія, тамъ парламенты совершенно естественно требуютъ себѣ права провѣрки полномочій своихъ членовъ; напротивъ, монархическая власть не прочь была бы изъять изъ ихъ компетенціи это право, но обыкновенно, въ концѣ концовъ, уступаетъ имъ. Въ Японіи передача этой функціи въ вѣдѣніе судовъ явилась, конечно, результатомъ общаго стремленія авторовъ конституціи дать какъ можно меньше правъ парламенту и какъ можно болѣе усилить прерогативы короны. Напротивъ, при нормальномъ развитіи парламентской жизни, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи, является стремленіе передать эту функцію въ вѣдѣніе органа, по возможности болѣе чуждаго политическихъ страстей"*).

*) В. Водовозовъ. Внутренняя организація и дѣлопроизводство пар-

Итакъ,—вотъ какова азбука парламентской процедуры, вотъ каковы основныя условія правильнаго функціонированія парламентскихъ учрежденій: обязательный ежегодный созывъ парламента въ разъ навсегда опредѣленные сроки, полная свобода слова и преній вообще, неотвѣтственность депутатовъ за высказанныя ими мнѣнія, каковы бы они ни были, личная неприкосновенность депутатовъ во время законодательныхъ сессій и въ теченіе нѣкотораго срока передъ началомъ сессій; публичность засѣданій парламента; объявленіе во всеобщее свѣдѣніе точнаго протокола всего, что дѣлается и говорится въ парламентѣ, съ точными указаніями относительно того, какъ подавалъ голосъ каждый отдѣльный членъ при каждой баллотировкѣ, и наконецъ, самостоятельная повѣрка парламентемъ полномочій его членовъ *).

Этимъ, конечно, не исчерпываются условія правильнаго фукціонированія представительныхъ законодательныхъ собраній. Мы не говорили, напр., о томъ, какимъ образомъ происходитъ выборъ предсѣдателей палатъ, хотя указали на повсемѣстное предоставленіе выбора предсѣдателя самимъ законодательнымъ собраніямъ (что представляетъ наиболѣе важную принципіальную сторону этого вопроса). Равнымъ образомъ мы не говорили о тѣхъ порядкахъ, которые приняты въ разныхъ странахъ при внесеніи, разсмотрѣніи и утвержденіи законопроектовъ поступающихъ въ парламентъ отъ министровъ или обыкновенныхъ членовъ парламента. Многихъ изъ этихъ вопросовъ мы коснемся при характеристикѣ авторитета и вліянія законодательныхъ учрежденій разныхъ странъ и отношенія этихъ учрежденій къ высшимъ органамъ исполнительной власти. Дѣло въ томъ, что чисто процессуальная сторона работы парламентарныхъ учрежденій можетъ представить интересъ лишь при освѣщеніи ея разными историческми и иными справками, которыхъ мы не можемъ себѣ здѣсь позволить, не увеличивая чрезмѣрно объема нашего труда. Нѣкоторые изъ относящихся сюда вопросовъ

ламентскихъ палатъ (одна изъ статей сборника „Конституционное Государство", изданнаго въ 1905 г. редакціей газеты „Право")

*) Мы для краткости изложили эти тезисы въ категорической формѣ, хотя нѣкоторые изъ нихъ, какъ это видно изъ предшествующаго изложенія, слѣдовало бы формулировать съ извѣстными ограничительными вставками.

разсмотрѣны г. Водовозовымъ въ цитированной его статьѣ, къ которой мы позволимъ себѣ направить болѣе любознательныхъ изъ нашихъ читателей, спѣша перейти къ главной задачѣ нашей работы,—выясненію дѣйствительной роли и вліянія законодательныхъ собраній разныхъ странъ въ ряду другихъ высшихъ органовъ государственнаго управленія.

III.

Всемогущество англійскаго парламента (въ связи съ нѣкоторыми другими особенностями парламентарнаго режима въ Англіи).

Обращаясь къ изученію дѣйствительной роли и вліянія законодательныхъ собраній въ разныхъ странахъ, мы начнемъ свое изложеніе съ характеристики англійскаго парамента, какъ родоначальника всѣхъ существующихъ въ мірѣ представительныхъ собраній, или, какъ говорятъ англичане— „матери парламентовъ“. „mother of parliaments“. Извѣстно, въ самомъ дѣлѣ, что англійскій парламентъ послужилъ дѣйствительно образцомъ, которому болѣе или менѣе сознательно подражали всѣ народы, когда вводили у себя представительныя законодательныя собранія.

Впрочемъ, мы начинаемъ свое изложеніе съ англійскаго парламента не потому только, что онъ является первообразомъ всѣхъ существующихъ въ мірѣ представительныхъ законодательныхъ собраній, но также и потому, что англійскій парламентъ, какъ мы это увидимъ ниже, представляетъ собой въ то же время самое могущественное изъ существующихъ или когда либо существовавшихъ на землѣ законодательныхъ собраній.

Слово „парламентъ“ имѣетъ въ Англіи три значенія. Юридически, т. е. по точному смыслу закона, парламентъ состоитъ изъ короля, палаты лордовъ и палаты общинъ. Такой же смыслъ имѣетъ часто употребляемое англійскими юристами выраженіе:,,король въ парламентѣ“,—„the King in Parliament“,

т. е. король, дѣйствующій по соглашенію или, иначе, совмѣстно съ парламентомъ. Въ обыкновенной рѣчи подъ словомъ парламентъ разумѣютъ только обѣ его палаты, т. е. палату лордовъ вмѣстѣ съ палатой общинъ *). Наконецъ, еще чаще, говоря о „парламентѣ“, имѣютъ въ виду одну его нижнюю палату, т. е. палату общинъ **). Это послѣднее употребленіе слова парламентъ объясняется тѣмъ, что (какъ читатель это увидитъ въ послѣдующемъ изложеніи) руководящую, доминирующую роль въ направленіи государственной жизни Англіи уже давно играетъ именно палата общинъ; на ряду съ этой послѣдней роль палаты лордовъ, если и не „ничтожна“, какъ ошибочно полагаютъ нѣкоторые русскіе юристы***), то во всякомъ случаѣ мало значительна. Что же касается третьяго члена парламента въ юридическомъ смыслѣ этого выраженія, т. е. англійскаго короля, то, какъ это было уже указано отчасти выше и какъ будетъ выяснено полнѣе впослѣдствіи, онъ играетъ чисто пассивную роль номинальнаго главы государства, предоставляющаго всю дѣйствительную власть кабинету министровъ, отвѣтственныхъ передъ парламентомъ въ наиболѣе употребительномъ значеніи этого выраженія, т. е. передъ палатой общинъ.

Послѣ этихъ словъ, имѣвшихъ цѣлью указать на различіе между юридическимъ и обиходнымъ значеніемъ слова парламентъ и объяснить практическую маловажность этого различія, мы считаемъ возможнымъ приступить къ выясненію роли парламента въ государственной жизни Англіи, не опасаясь, что наши слова могутъ подать поводъ къ серьезнымъ недоразумѣніямъ. Въ самомъ дѣлѣ, если мы, говоря о парламентѣ, употребимъ иногда это выраженіе въ его юридическомъ смыслѣ, а читатель пойметъ его въ смыслѣ обыкновенномъ,

---

*) Мы полагаемъ, что большинству нашихъ читателей извѣстно, что члены палаты лордовъ, вообще говоря, засѣдаютъ въ ней по праву наслѣдства, и что члены палаты общинъ выбираются главной массой (около $^2/_3$) всего взрослаго (21 года и старше) мужского населенія, удовлетворяющаго незначительному имущественному цензу.

**) См. превосходный трудъ американскаго ученаго Jesse Macy, The English Constitution. New-York, 1897, p. 17 или Дайси, Основы государственнаго права Англіи. Спб. 1905

***) См. статью В. Гессена „Теорія правового государства“ въ сборникѣ „Политическій строй современныхъ государствъ“ (изданіе гг. Дотторукова и Петрункевича, 1905, т. I).

то, вообще говоря, это не можетъ повести къ серьезнымъ недоразумѣніямъ, такъ какъ вся сила парламента лежитъ, какъ мы знаемъ, именно въ палатѣ общинъ.

Прежде чѣмъ приступить, однако, къ характеристикѣ компетенціи англійскаго парламента, скажемъ нѣсколько словъ по поводу его состава. Вотъ что мы писали по этому поводу въ одномъ недавно вышедшемъ нашемъ сочиненіи.

Англійскій парламентъ, въ обычномъ значеніи этого выраженія, состоитъ изъ двухъ палатъ:—палаты лордовъ и палаты общинъ. Первая, превосходящая своей численностью не только палату общинъ, но и верхнія и нижнія палаты всѣхъ другихъ странъ, состоитъ почти изъ 600 лицъ (594). Болѣе трехъ четвертей членовъ палаты лордовъ или, иначе, „пэровъ“ (peers) Англіи засѣдаетъ въ палатѣ въ силу наслѣдственнаго права, переходящаго изъ поколѣнія въ поколѣніе къ старшему въ родѣ. Пэры Шотландіи и Ирландіи не всѣ засѣдаютъ въ палатѣ лордовъ, а выбираютъ изъ своей среды представителей.—ирландскіе пэры (28 представителей) на всю жизнь ихъ избранниковъ, шотландскіе (16 представителей) на столько времени, сколько будутъ фактически длиться полномочія новаго парламента (см. ниже). Наконецъ, въ палатѣ лордовъ засѣдаютъ ex officio, т. е. въ силу своего оффиціальнаго положенія, 2 архіепископа и 24 епископа англиканской церкви и 4 члена верховнаго апелляціоннаго суда.

Огромное большинство членовъ палаты лордовъ люди весьма богатые и титулованные: по новѣйшимъ даннымъ, въ палатѣ лордовъ насчитывается 22 герцога, 22 маркиза, 123 графа, 308 бароновъ, 27 виконтовъ, три великихъ князя *) и т. д. Однимъ словомъ, палата лордовъ является представительствомъ богатства и знатности происхожденія. Не разбирая здѣсь вопроса о томъ, какъ это отражается на политической жизни страны и на ходѣ ея законодательства, скажемъ лишь, что, хотя среди англійскихъ лордовъ есть такіе, которые пользуются правомъ участія въ законодательствѣ въ силу привиллегіи, пожалованной ихъ предкамъ, жившимъ триста или даже четыреста лѣтъ тому назадъ, тѣмъ не менѣе, вслѣдствіе извѣстной безплодности аристократи-

*) См. The Theory and Practice of the English Constitution by Th. Moran. New-York. 1903. p. 161.

ческихъ фамилій, большинство нынѣшнихъ лордовъ происходятъ отъ лицъ, которымъ это званіе было дано англійскимъ королемъ не болѣе ста лѣтъ тому назадъ. Иначе сказать, англійская палата лордовъ постоянно обновляется въ своемъ составѣ и притомъ обновляется не только поземельнымъ дворянствомъ и представителями денежной аристократіи, но также и выдающимися людьми изъ другихъ сферъ. Такъ, званія лорда, какъ извѣстно, былъ удостоенъ знаменитый англійскій историкъ Мэколэ (Macaulay), нынѣшній еще болѣе знаменитый англійскій физикъ лордъ Кельвинъ (извѣстный русскому обществу подъ своей прежней фамиліей Томсона) и хорошо извѣстный широкимъ кругамъ русскаго общества ученый и популяризаторъ науки Дж. Лёббокъ, который около трехъ лѣтъ тому назадъ получилъ званіе лорда Эвибера (Avebury).

Перейдемъ теперь къ палатѣ общинъ. Какъ извѣстно, эта палата до знаменитой реформы 1832 г. представляла собой собраніе лицъ, которыя не только сами были весьма богаты, но и, вообще говоря, выбирались въ качествѣ народныхъ представителей также по преимуществу богатыми людьми. Избирательная реформа 1832 г. увеличила болѣе, чѣмъ вдвое, число избирателей и уничтожила массу недостатковъ самой организаціи выборовъ. Реформа 1867 г. увеличила почти въ четыре раза число избирателей. Послѣдняя избирательная реформа была произведена болѣе двадцати лѣтъ тому назадъ (1884 г.) и опять удвоила число избирателей.

Несмотря на эти три чрезвычайно важныя реформы, изъ которыхъ первая составила нѣкоторымъ образомъ революцію,— правда, революцію сравнительно мирную,—въ политическомъ строѣ Англіи, тѣмъ не менѣе въ этой родинѣ свободныхъ учрежденій новѣйшихъ временъ нѣтъ до сихъ поръ всеобщей подачи голосовъ. Въ самомъ дѣлѣ, благодаря нѣкоторому имущественному цензу—въ общемъ, весьма незначительному—число избирателей въ Англіи, каковыми тамъ могутъ быть всѣ мужчины, достигшіе 21 года, составляетъ около $16^0/_0$ всего населенія страны, т. е. около двухъ третей всего мужского населенія страны, перешедшаго возрастъ политическаго совершеннолѣтія *). Одна изъ особенностей

*) Подробности существующаго избирательнаго закона въ Англіи

избирательной системы въ Англіи заключается въ томъ, что лица, удовлетворяющія имущественному цензу въ разныхъ мѣстахъ страны (напр., имѣющія недвижимую собственность въ разныхъ частяхъ Англіи), могутъ вотировать въ каждомъ изъ этихъ мѣстъ.

Въ другихъ странахъ это было бы невозможно, такъ какъ выборы происходятъ одновременно во всемъ государствѣ, но въ Англіи выборы не вездѣ бываютъ въ одинъ день, а потому богатые люди путемъ переѣзда могутъ вотировать нѣсколько разъ и обезпечить себѣ такимъ образомъ усиленное вліяніе на исходъ выборовъ въ странѣ. Хотя это зло ничтожно по сравненію съ нѣмецкой системой дѣленія избирателей на разряды, однако оно вызываетъ въ Англіи не мало нареканій со стороны либеральныхъ слоевъ населенія, требующихъ установленія принципа „one man — one vote“, т. е. каждый долженъ имѣть только одинъ голосъ.

Скажемъ также, что кандидатомъ на парламентскія полномочія можно быть въ Англіи съ 21 года, иначе сказать, въ Англіи не установлено разницы между возрастомъ, требуемымъ отъ избирателей и избираемыхъ. Депутатскія полномочія членовъ палаты общинъ длятся въ Англіи семь лѣтъ. Ни въ одной странѣ депутаты не выбираются на столь продолжительный срокъ, да и въ самой Англіи вопросъ о сокращеніи срока полномочій членовъ парламента поднимался много разъ и, вѣроятно, уже давно былъ бы разрѣшенъ въ положительномъ смыслѣ, если бы англичане не сумѣли просто его обойти. Дѣло въ томъ, что фактически ни одинъ парламентъ не „живетъ“ всѣ семь лѣтъ. Какъ показываетъ новѣйшая исторія Англіи, по истеченіи трехъ, четырехъ лѣтъ существованія парламента даннаго состава, правительство чувствуетъ уже необходимость обновить этотъ составъ, чтобы заставить замолчать оппозицію, которая обыкновенно утверждаетъ, что народное настроеніе со времени послѣднихъ выборовъ успѣло уже измѣниться, и что стоитъ только назначить новые выборы, чтобы это вполнѣ обнаружилось. Имѣя въ виду парализовать вліяніе подобныхъ заявленій

можно найти въ цитированномъ сочиненіи проф. Нифферуна и въ изданіи Глаголева: „Система избирательнаго права въ Зап. Европѣ и Америкѣ“, 1905.

оппозиціи, министерство обыкновенно распускаетъ палату за полтора или два года до срока, для чего требуется только формальная санкція короля, который въ качествѣ строго конституціоннаго главы государства, вообще говоря, не можетъ отказать въ этомъ министерству. Обычай распускать парламентъ до срока представляетъ, въ сущности, большія удобства для партіи, находящейся у кормила правленія, позволяя ей назначить выборы въ наиболѣе удобный для себя моментъ, напр., послѣ какого нибудь шумнаго успѣха внѣшней политики или послѣ удачнаго проведенія черезъ парламентъ какой нибудь важной реформы, въ которой заинтересованы широкіе слои населенія.

Если мы обратимся къ исторіи парламентскихъ выборовъ въ царствованіе королевы Викторіи, то мы увидимъ, что средняя продолжительность жизни 14 парламентовъ ея царствованія не достигаетъ полныхъ четырехъ лѣтъ. Такимъ образомъ, въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ Англія лишена, главнымъ образомъ, лишь „формы“ того или иного желательнаго учрежденія—въ занимающемъ насъ случаѣ, краткосрочности полномочій парламента,—пользуясь въ то же время почти всѣми преимуществами его сущности. Эту особенность государственныхъ учрежденій Англіи трудно понять жителямъ континентальныхъ странъ Европы, гдѣ, наоборотъ, весьма часто имѣются лишь внѣшнія формы тѣхъ или иныхъ прогрессивныхъ учрежденій, заботливо лишенныя значительной части своего реальнаго содержанія. Вспомнимъ хотя бы „всеобщую“ подачу голосовъ въ Пруссіи *).

Теперь, имѣя общее представленіе о томъ, что такое англійскій парламентъ по своему составу, мы можемъ приступить къ выясненію его роли въ государственномъ управленіи Англіи.

„Основными принципами всего государственнаго строя Англіи“, говоритъ одинъ изъ наиболѣе выдающихся англійскихъ юристовъ, проф. Дайси: „слѣдуетъ считать верховенство парламента и господство права, при чемъ изъ этихъ

*) См. объ этомъ нашу книгу: „Народное представительство и законодательныя собранія“ (1906), откуда заимствованы послѣднія нѣсколько страницъ.

двухъ принциповъ верховенство парламента является главной характерной чертой нашихъ политическихъ учрежденій. Принципъ парламентскаго верховенства означаетъ слѣдующее: парламентъ имѣетъ право издавать и уничтожать всевозможные законы; нѣтъ ни лица, ни учрежденія, за которымъ англійскій законъ признавалъ бы право отмѣнять законодательные акты парламента или ихъ не исполнять" *).

Классическимъ разъясненіемъ принципа верховенства англійскаго парламента можно считать слѣдующее мѣсто изъ знаменитаго трактата англійскаго юриста Блакстона (Blackstone) „Комментаріи къ англійскимъ законамъ" (Commentaries on the Laws of England), вышедшаго во второй половинѣ XVIII вѣка и съ тѣхъ поръ переизданнаго много разъ.

„Власть и юрисдикція парламента такъ недосягаемо высоки (transcendent) и абсолютны **), что ему не могутъ быть поставлены какія либо границы, какъ въ отношеніи лицъ, такъ и въ отношеніи рода дѣлъ. Объ этомъ верховномъ собраніи можно сказать по справедливости: Si antiquitatem spectes, est vetustissima, si dignitatem est honoratissima, si jurisdictionem, est capacissima" ***).

„Парламентъ имѣетъ верховную и безконтрольную власть издавать, утверждать, расширять, ограничивать, отмѣнять возобновлять и толковать законы, относящіеся ко всевозможнымъ областямъ: къ дѣламъ духовнымъ и свѣтскимъ, военнымъ, морскимъ, гражданскимъ и уголовнымъ, такъ какъ парламентъ является тѣмъ учрежденіемъ, которому англійской конституціей ввѣрена неограниченная верховная власть, которая

---

*) A. B. Dicey. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1902, 38.

**) Впрочемъ, первыя слова этой цитаты характеризующія всемогущество англійскаго парламента, принадлежатъ собственно не Блакстону, а знаменитому англійскому юристу XVII вѣка Эдуарду Коку, который былъ, какъ думаютъ нѣкоторые, составителемъ знаменитой „Петиціи о Правахъ" и въ свое время пострадалъ за отстаиваніе правъ парламента

***) Ed. Coke. Fourth Institute, p 36 (цитировано проф. А. Дайси, стр. 39). Для лицъ, незнакомыхъ съ латинскомъ языкомъ, можно сказать, что эти слова въ переводѣ значатъ: если смотрѣть на происхожденіе (древность) парламента, это наиболѣе старинное учрежденіе; если смотрѣть на достоинство, это наиболѣе почтенное, и, наконецъ, если смотрѣть на сферу вѣдѣнія, то онъ (парламентъ) окажется самымъ могущественнымъ учрежденіемъ.

въ каждомъ государствѣ должна находиться въ чьихъ нибудь рукахъ".

„Всѣ злоупотребленія, всѣ правонарушенія, всѣ дѣйствія и мѣропріятія, которыя не подлежатъ вѣдѣнію обыкновенныхъ судебныхъ учрежденій, рѣшаются этимъ чрезвычайнымъ трибуналомъ. „Парламентъ можетъ регулировать или совсѣмъ измѣнить порядокъ престолонаслѣдія, какъ это имъ было сдѣлано въ царствованія Генриха VIII и Вильгельма III. Онъ можетъ измѣнить господствующую религію страны, какъ это случалось нѣсколько разъ, въ царствованіе Генриха VIII и его трехъ дѣтей. Онъ можетъ измѣнить даже государственное устройство королевства и устройство самого парламента, какъ это было сдѣлано Актомъ Соединенія *) и законами о трехлѣтней и семилѣтней продолжительности парламентскихъ полномочій. Однимъ словомъ, парламентъ можетъ сдѣлать все, что не представляется физически невозможнымъ, а потому многіе стали называть, можетъ быть, слишкомъ смѣло эту власть всемогуществомъ парламента" **).

Итакъ, парламентское верховенство есть крупнѣйшій, наиболѣе характерный фактъ политическаго строя Англіи. „Власть парламента", говоритъ Дайси: „неограничена какъ съ положительной, такъ и съ отрицательной стороны. Парламентъ можетъ издавать законы по всѣмъ вопросамъ, по какимъ только сочтетъ это нужнымъ. Нѣтъ никакой власти, которая по англійской конституціи могла бы соперничать съ верховной властью парламента... Этотъ принципъ законодательнаго верховенства парламента есть краеугольный камень всего нашего государственнаго права" ***).

Для многихъ внимательныхъ читателей предшествующихъ строкъ можетъ и даже должно показаться весьма страннымъ, что проф. Дайси, занимающій нынѣ каѳедру въ Оксфордскомъ университетѣ, желая характеризовать верховенство парла-

*) Act of Union. Дайси здѣсь разумѣетъ соединеніе Англіи и Шотландіи, состоявшееся въ 1707 въ силу согласныхъ актовъ англійскаго и шотландскаго парламентовъ. Съ тѣхъ поръ, какъ извѣстно, Англія и Шотландія имѣютъ одинъ общій парламентъ.

**) Blackstone. Commentaries to the Lawes of England, I, pp. 160—161, цитировано въ сочиненіи Дайси, стр. 40).

***) Дайси, цитир. сочин., стр. 80—81. Мы дѣлаемъ иногда ссылки на русскій переводъ этого сочиненія, хотя все таки мѣняемъ отдѣльныя его выраженія, принимая во вниманіе англійскій текстъ

мента въ англійской государственной жизни, цитируетъ Блакстона—писателя второй половины XVIII вѣка (первое изданіе сочиненія Блакстона вышло въ 1765 г.) и притомъ такое мѣсто сочиненія Блакстона, которое начинается выдержкой изъ сочиненія другого великаго англійскаго юриста конца XVI и начала XVII вѣка (Эд. Кокъ жилъ отъ 1552 до 1634 г.).

Объясненіе этого страннаго и на первый взглядъ непонятнаго обстоятельства заключается въ тѣхъ весьма важныхъ словахъ, которыми мы начали настоящую главу: съ точки зрѣнія строго юридической парламентъ состоитъ изъ короля и двухъ палатъ. Такимъ образомъ, верховенство парламента, представляющее собой фактъ, твердо установившійся, какъ мы видѣли, еще въ XVII вѣкѣ, означаетъ собственно неограниченную власть короля, дѣйствующаго совмѣстно съ обѣими палатами. Политическая исторія Англіи въ теченіе послѣднихъ трехъ вѣковъ состоитъ въ значительной степени изъ борьбы этихъ трехъ элементовъ юридическаго парламента за наибольшее вліяніе и власть. Первоначально доминирующимъ элементомъ былъ король, но послѣ двухъ революцій XVII вѣка установилось навсегда подчиненное положеніе короля, который съ тѣхъ поръ, какъ мы говорили выше, является уже только формальнымъ или номинальнымъ главой государства, фактически утратившимъ власть отказывать въ своей санкціи законопроектамъ, утвержденнымъ обѣими палатами парламента.

Въ теченіе XVIII и начала XIX вѣка происходила аналогичная борьба между верхней и нижней палатами парламента. Эта борьба, можно сказать, закончилась въ 1832 г., т. е. въ знаменательный годъ изданія „билля о реформѣ“, который измѣнилъ самымъ существеннымъ образомъ всю избирательную систему Англіи, сдѣлавъ ее гораздо болѣе демократичной. Передъ этимъ палата лордовъ нѣсколько разъ отвергала попытки палаты общинъ издать новый избирательный законъ, но, наконецъ, была вынуждена уступить, когда король пригрозилъ, что онъ назначитъ столько новыхъ перовъ (членовъ палаты лордовъ), сколько будетъ нужно для того, чтобы сломить оппозицію палаты. Будучи такимъ образомъ вынуждена вопреки своему желанію согласиться на чрезвычайно важную мѣру, требуемую палатой общинъ, палата лордовъ разъ на всегда утра-

типа свою прежде весьма вліятельную роль: такъ велика въ Англіи сила прецедента въ области политическихъ отношеній. Двѣ слѣдующія (1867 и 1884 г.г.) избирательныя реформы не встрѣтили уже сколько нибудь серьезнаго противодѣйствія со стороны лордовъ, хотя обѣ эти реформы были весьма либеральнаго характера. Эти реформы и указанное нами всемогущество англійскаго парламента обратили англійскую монархію въ одно изъ наиболѣе демократическихъ государствъ нашего времени. Такимъ образомъ въ этомъ случаѣ, какъ и во многихъ другихъ *), Англія, не нарушая формы государственнаго строя, радикально измѣнила его сущность. Въ самомъ дѣлѣ, современный юристъ можетъ повторить слово въ слово характеристику верховенства англійскаго парламента, принадлежащую юристу XVIII (Блакстонъ) или даже XVII (Эд. Кокъ) вѣка, но одни и тѣ же слова въ устахъ юриста XVII и XX вѣковъ имѣютъ совершенно различный смыслъ. Парламентъ въ своемъ трехчленномъ составѣ теперь такъ же всемогущъ, какимъ онъ былъ двѣсти или даже триста лѣтъ тому назадъ, но относительная роль каждаго изъ составныхъ элементовъ парламента подверглась радикальному измѣненію.

Все это объясняетъ намъ также смыслъ слѣдующихъ весьма важныхъ словъ, принадлежащихъ тому же глубокомысленному истолкователю англійской конституціи, проф. Дайси **). „Со времени завоеванія норманами Англія всегда управлялась неограниченнымъ законодателемъ, причемъ вначалѣ таковымъ была корона. Характерная особенность процесса развитія англійской конституціи заключается въ томъ фактѣ, что законодательная власть короны никогда не ограничивалась, а просто перешла отъ короны, дѣйствовавшей самостоятельно, къ коронѣ, дѣйствовавшей сперва вмѣстѣ съ обѣими палатами парламента, а затѣмъ въ подчиненіи къ нимъ“ (и при томъ, прибавили бы мы, сперва въ одина-

*) Такъ, напр., англійскій король формально сохраняетъ до сихъ поръ право отказавъ подписи законопроекта, одобренаго какимъ угодно большинствомъ обѣихъ палатъ парламента. Фактически, однако, уже болѣе 200 лѣтъ ни одинъ англійскій король не пользовался этимъ правомъ. Можно быть увѣреннымъ, что такъ будутъ поступать и послѣдующіе короли Англіи, которая поэтому представляетъ въ сущности республику съ безсмѣннымъ президентомъ.

**) The Law of the Constitution, 1902, 67.

ковомъ подчиненіи къ обѣимъ палатамъ, а затѣмъ, главнымъ образомъ, къ палатѣ общинъ).

Установивъ словами проф. Дайси общій принципъ верховенства парламента въ англійской государственной жизни, мы находимъ нужнымъ остановить теперь вниманіе читателя на такомъ проявленіи принципа парламентскаго верховенства, которое выдѣляетъ англійскій парламентъ почти изъ всѣхъ другихъ законодательныхъ собраній нашего времени. И на этотъ разъ мы обратимся къ тому же авторитетному истолкователю англійскаго государственнаго строя.

„Характерныя особенности парламентскаго верховенства являются логическимъ выводомъ изъ основного смысла этого выраженія. Однако эти особенности легко ускользаютъ отъ вниманія людей, которые, подобно намъ (англичанамъ), настолько свыклись съ жизнью въ государствѣ, гдѣ верховная власть принадлежитъ законодательному собранію, что, самитого не замѣчая, склонны воображать, будто всѣ вообще законодательныя собранія имѣютъ верховную власть, и едва ли представляютъ себѣ вполнѣ ясно характерныя черты суверреннаго и несуверреннаго законодательнаго собранія. Естественно поэтому, что иностранцы въ этомъ отношеніи оказываются прозорливѣе, чѣмъ англичане. Де-Лолмъ, Гнейстъ и Токвиль прямо указываютъ на верховенство парламента, какъ на главную характерную черту государственнаго строя Англіи и отмѣчаютъ глубокое вліяніе этой особенности на наши учрежденія“.

„Въ Англіи“, пишетъ Токвиль *), „парламентъ имѣетъ признаваемое всѣми право измѣнять конституцію... Такимъ образомъ, парламентъ представляетъ собой одновременно собраніе законодательное и учредительное“ **).

*) Извѣстный французскій ученый и политическій дѣятель, авторъ классическаго труда „De la Démocratie en Amérique“, имѣвшаго (вышелъ въ 1834 г.) множество изданій и переведеннаго на всѣ главные языки. По-русски есть нѣсколько переводовъ изъ которыхъ одинъ появился всего четыре или пять лѣтъ тому назадъ.

**) Можетъ быть для нѣкоторыхъ изъ нашихъ читателей не будетъ лишнимъ объяснить, что „учредительнымъ“ собраніемъ называется такое собраніе, которое уполномочено избирателями или само присвоило себѣ право измѣнять форму государственнаго устройства, главные органы государственной власти, ихъ права и полномочія и т. д. Законодательное же собраніе можетъ издавать лишь обыкновенные законы порядкомъ, установленнымъ собраніемъ учредительнымъ или инымъ способомъ

„Такое опредѣленіе англійскаго парламента“, говоритъ Дайси, „т. е. опредѣленіе его, какъ „законодательнаго и учредительнаго собранія“, представляетъ удобную форму для выраженія того весьма важнаго факта, что парламентъ можетъ измѣнять всѣ законы безъ изъятія. Въ самомъ дѣлѣ, будучи собраніемъ „законодательнымъ“, онъ можетъ издавать обыкновенные законы; будучи собраніемъ „учредительнымъ“, онъ можетъ издавать законы, измѣняющіе основы государственнаго строя. Изъ этого факта вытекаютъ три слѣдствія.

„Во-первыхъ, нѣтъ закона, котораго парламентъ не могъ бы измѣнить; иначе сказать, при нашемъ государственномъ строѣ конституціонные или основные законы измѣняются тѣмъ же учрежденіемъ и такимъ же порядкомъ, какъ и всѣ другіе законы, а именно, парламентомъ, дѣйствующимъ обычнымъ законодательнымъ порядкомъ Билль, измѣняющій устройство палаты общинъ или уничтожающій палату лордовъ, билль, измѣняющій муниципальное устройство Лондона, и билль, объявляющій дѣйствительнымъ бракъ, совершенный мнимымъ священникомъ,—т. е. такимъ, который послѣ совершеннаго обряда оказался лицомъ, не имѣющимъ духовнаго званія.—всѣ такіе билли могутъ быть издаваемы парламентомъ. Всѣ они, кромѣ того, разсматриваются и утверждаются парламентомъ въ сущности согласно одному и тому же порядку. Будучи утвержденъ парламентомъ, ни одинъ изъ этихъ законовъ—по крайней мѣрѣ, съ юридической точки зрѣнія—нисколько не священнѣе и не неприкосновеннѣе другихъ, такъ какъ всѣ они ни болѣе, ни менѣе, какъ парламентскіе акты, которые могутъ быть отмѣнены тѣмъ же парламентомъ, который ихъ издалъ, но не могутъ быть уничтожены никакой другой властью.

„Во-вторыхъ, по англійской конституціи нѣтъ никакого замѣтнаго, яснаго различія между основными или конституціонными законами и законами обыкновенными... Это отсутствіе всякаго различія между конституціонными и обыкновенными законами находится въ прямой связи съ отсутствіемъ въ Англіи какого бы то ни было писаннаго конституціоннаго закона или хартіи...Было бы, однако, ошибочно выводить изъ этого, что англійское государственное право нельзя было бы редактировать письменно и издать въ качествѣ конституціоннаго

кодекса. Извѣстно, что бельгійская конституція представляетъ собой именно довольно точное письменное изложеніе англійской конституціи. Англійской конституціи легко можно было бы такимъ же образомъ придать форму парламентскаго акта безъ всякаго измѣненія ея характера съ той, разумѣется, разницей, что нашъ парламентъ сохранилъ бы такія права, которыхъ не имѣетъ парламентъ бельгійскій, а именно, неограниченную власть отмѣнять или исправлять конституціонный кодексъ.

„Въ-третьихъ, во всей Британской имперіи не существуетъ ни лица, ни учрежденія,—словомъ, ни одного органа исполнительной, законодательной или судебной власти,—которое могло бы объявить недѣйствительнымъ какое бы то ни было постановленіе британскаго парламента на томъ основаніи, что это постановленіе противно конституціи *), или на какомъ либо иномъ основаніи. Въ Англіи это можетъ быть сдѣлано только самимъ парламентомъ.

„Итакъ, вотъ три отличительныя черты парламентскаго верховенства въ той формѣ, какую оно имѣетъ въ Англіи: во-первыхъ, право парламента измѣнять основные законы такъ же свободно и тѣмъ же порядкомъ, какъ это дѣлается въ отношеніи всѣхъ другихъ законовъ; во-вторыхъ, отсутствіе всякаго юридическаго различія между конституціонными и другими законами; въ-третьихъ, отсутствіе судебной или какой либо иной власти, имѣющей право отмѣнять парламентскіе акты или объявлять ихъ недѣйствительными или противными конституціи“ **).

Но что же такое въ такомъ случаѣ англійская конституція, и что такое англійское конституціоное право, можетъ спросить иной читатель, ознакомившись съ цитированными нами страницами сочиненія Дайси? Нѣкоторые, пожалуй, усумнятся, даже въ самомъ существованіи англійской конституціи, какъ это сдѣлалъ въ свое время такой глубокомысленный писатель по политическимъ вопросамъ, какимъ былъ Токвиль. „Въ Англіи“, писалъ Токвиль, „парламентъ имѣетъ признаваемое всѣми право

*) Какъ извѣстно, такое право принадлежитъ въ С.-Амер. Соед. Штатахъ федеральному суду, и проф. Дайси имѣетъ въ виду, конечно, именно это отличіе англійскаго политическаго строя отъ американскаго.

**) Dicey The Law of the Constitution, pp. 82—86.

измѣнять конституцію; такъ какъ вслѣдствіе этого конституція можетъ постоянно мѣняться, то въ дѣйствительности ея и не существуетъ“...

Эти слова Токвиля основаны на недоразумѣніи и вѣрны лишь при буквальномъ пониманіи слова конституціи, какъ свода законовъ, измѣненіе которыхъ можетъ происходить лишь особымъ порядкомъ, превосходящимъ своей сложностью тотъ порядокъ, согласно которому происходитъ измѣненіе обыкновенныхъ законовъ. Конституціи въ такомъ смыслѣ этого выраженія у англичанъ дѣйствительно нѣтъ, но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что у англичанъ нѣтъ вообще конституціи или конституціоннаго права. Предоставимъ опять слово проф. Дайси.

„Конституціонное право“ (Constitutional Law) въ томъ смыслѣ, въ какомъ это выраженіе понимается въ Англіи, состоитъ изъ нормъ (rules), которыми прямо или косвенно установлено распредѣленіе верховной власти въ государствѣ. Поэтому въ него входятъ, между прочимъ, всѣ нормы, установляющія составъ органовъ верховной власти, равно какъ и нормы, регулирующія отношенія другъ къ другу органовъ, между которыми эта власть распредѣлена, и способы, которыми они проявляютъ свою власть и вліяніе. Эти нормы регулируютъ порядокъ престолонаслѣдія, опредѣляютъ прерогативы верховной власти, устанавливаютъ организацію законодательныхъ собраній и способъ ихъ избранія. Въ этихъ нормахъ говорится также о министрахъ, объ ихъ отвѣтственности, о сферѣ ихъ дѣятельности“...

„Замѣтьте, что я все время употребляю слово нормы, а не законы; я это дѣлаю намѣренно, а именно для того, чтобы обратить вниманіе на тотъ фактъ, что нормы, составляющія конституціонное право въ томъ смыслѣ, въ которомъ это выраженіе употребляется въ Англіи, могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи совершенно различнаго характера. Одинъ рядъ нормъ состоитъ изъ законовъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, такъ какъ онѣ пользуются судебной защитой. Это и есть собственно англійское „конституціонное законодательство“ (law of the constitution). Другой рядъ нормъ состоитъ изъ соглашеній, понятій, традицій, обычаевъ, которыя, правда, могутъ регулировать въ извѣстной мѣрѣ дѣя-

тельность отдѣльныхъ представителей верховной власти, министровъ и другихъ оффиціальныхъ лицъ, но которыя, однако, въ сущности вовсе не законы, такъ какъ они не пользуются судебной защитой. Эту часть конституціоннаго права можно для отличія назвать конституціонными традиціями (conventions) или конституціоннымъ нравственнымъ кодексомъ *).

„Иными словами, конституціонное право въ томъ смыслѣ, въ которомъ понимается это выраженіе въ Англіи обществомъ и авторитетными учеными, состоитъ изъ двухъ элементовъ. Одинъ элементъ, который я назвалъ „конституціоннымъ законодательствомъ“ (law of the constitution) въ собственномъ смыслѣ, есть сводъ несомнѣнныхъ законовъ; другой элементъ, который я назвалъ „конституціонными обычаями“ (conventions), состоитъ изъ принциповъ и правилъ, которыми обыкновенно регулируются дѣйствія короля, министровъ и другихъ лицъ, облеченныхъ властью, но которые въ сущности вовсе не законы... Къ конституціонному законодательству относятся слѣдующія нормы:

„Король не можетъ быть не правъ“ (the King can do no wrong). Этотъ принципъ согласно тому толкованію, которое дается ему теперь судами, прежде всего означаетъ,)что король никакимъ порядкомъ, извѣстнымъ закону, не можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности за совершенный имъ поступокъ. Если бы (возьмемъ нелѣпый случай) королева пострѣлила голову первому министру, то никакой судъ въ Англіи не могъ бы начать по этому поводу дѣло. Во-вторыхъ, этотъ принципъ означаетъ, что никто не можетъ ссылаться на приказаніе короны или вообще высшаго должностного лица въ оправданіе поступка, запрещаемаго закона. Однако хотя этотъ принципъ имѣетъ силу конституціоннаго закона, но это законъ не писанный.

„Корона не имѣетъ власти освобождать кого либо отъ повиновенія закону“. Это отрицаніе или уничтоженіе разрѣшительной власти короны покоится на Биллѣ о Правахъ (Bill of Rights). Это есть конституціонный законъ и притомъ законъ писанный“ **).

*) The „conventions of the constitution or constitutional morality.

**) Законъ, указываемый здѣсь Дайси, составляетъ содержаніе первыхъ двухъ статей знаменитаго „Билля о Правахъ“, изданнаго парламентомъ въ 1689 г. и составляющаго основу англійской конституціи. См. Mabal Hill Liberty Documents. New York. 1901, 122.

„За каждое дѣйствіе короны юридическая отвѣтственность падаетъ на какое нибудь другое лицо". Этотъ принципъ, устанавливающій отвѣтственность министровъ, составляетъ въ другихъ государствахъ одну изъ формальныхъ частей конституціи. Въ Англіи же онъ является слѣдствіемъ совмѣстнаго дѣйствія нѣсколькихъ юридическихъ принциповъ, а именно: 1) указаннаго выше правила (maxim), согласно которому король не можетъ быть не правъ, 2) отказа судовъ признавать актомъ, совершеннымъ короной, всякій такой актъ, при совершеніи котораго не соблюдены извѣстныя формальности, въ число которыхъ, вообще говоря, входитъ приложеніе особой печати министромъ, подпись министра или какое либо иное удостовѣреніе, равносильное такой подписи, и 3) принципа, согласно которому министръ, приложившій къ акту извѣстную печать или его подписавшій, считается отвѣтственнымъ за этотъ актъ, который онъ, такъ сказать, дѣлаетъ вслѣдствіе этого своимъ личнымъ актомъ. Итакъ, отвѣтственность министровъ въ Англіи представляетъ собой законъ конституціонный, но законъ неписанный.

„Подобнымъ же образомъ право личной свободы, право митинговъ и собраній и много другихъ правъ входятъ въ составъ англійскаго конституціоннаго права, хотя большинство изъ нихъ являются не болѣе, какъ слѣдствіемъ того общаго закона, того общаго принципа, согласно которому человѣка можно наказывать только за прямыя *) нарушенія закона (т. е. за преступленія), доказанныя извѣстнымъ путемъ, установленнымъ закономъ" (т. е. доказанныя на судѣ).

Иначе сказать, перечисляемыя проф. Дайси разныя права англійскихъ гражданъ являются результатомъ того великаго и простого принципа, который въ общественной жизни Англіи получилъ болѣе систематическое и строгое осуществленіе, чѣмъ въ какой либо другой изъ европейскихъ странъ, не исключая республиканской Франціи: все, что прямо не запрещено закономъ, слѣдуетъ считать дозволеннымъ. Намъ весьма жаль, что самъ Дайси нигдѣ не резюмируетъ свою мысль указанными нами словами, почему намъ приходится брать на себя такую простѣйшую формулировку основной мысли, вы-

*) Dicey. The Law the Constitution, pp. 20—24.

раженной въ послѣднихъ фразахъ знаменитаго англійскаго юриста.

Теперь перейдемъ къ конституціоннымъ традиціямъ Англіи, значительная часть которыхъ, оказывается, относится именно къ интересующему насъ вопросу о роли парламента въ англійской государственной жизни. Вотъ краткое перечисленіе этихъ традицій. Король долженъ согласиться или (употребляя ходячее, но неточное выраженіе) не можетъ налагать своего veto на билль, прошедшій черезъ обѣ палаты парламента. Палата лордовъ не имѣетъ права иниціативы финансовыхъ биллей. Министры, теряя довѣріе палаты общинъ, должны выходить въ отставку. Каждый законопроектъ (билль), внесенный въ палату общинъ, долженъ быть тамъ прочитанъ нѣсколько разъ прежде, чѣмъ поступать на голосованіе палаты.

Перечисленныя только что конституціонныя традиціи приведены Дайси лишь, какъ примѣры, характеризующіе эту часть конституціоннаго права Англіи. Значительное большее число ихъ даетъ знаменитый англійскій историкъ Фриманъ въ своей книгѣ: „Ростъ англійской конституціи“, появившейся болѣе тридцати лѣтъ тому назадъ (1872), но сохраняющей до сихъ поръ большую цѣнность. „Мы имѣемъ“, говоритъ Фриманъ, „цѣлую систему политической нравственности, цѣлый сводъ правилъ (precepts) для политическихъ дѣятелей; этихъ правилъ нельзя найти ни въ законахъ, ни въ общемъ правѣ (Common Law), но фактически они считаются едва ли менѣе священными, чѣмъ какой либо принципъ, заключающійся въ Великой Хартіи Вольностей или въ Петиціи о Правахъ“.

Вотъ эти принципы или правила, за исключеніемъ тѣхъ, которыя уже приведены выше. Слѣдуетъ, кромѣ того, замѣтить, что и этимъ спискомъ не исчерпывается кодексъ конституціонныхъ традицій Англіи. Какъ читатель увидитъ, этотъ кодексъ состоитъ преимущественно изъ правилъ, опредѣляющихъ вліяніе и роль парламента въ системѣ государственнго управленія Англіи.

„Министерство, потерпѣвшее пораженіе въ палатѣ общинъ, во многихъ случаяхъ обязано выйти въ от-

ставку. Кабинетъ (какъ извѣстно, такое названіе носитъ въ Англіи совѣтъ министровъ), не получившій большинства голосовъ по какому либо существенному вопросу, можетъ одинъ разъ апеллировать къ странѣ посредствомъ распущенія парламента".

„Если результатъ обращенія къ избирателямъ будетъ неблагопріятенъ министрамъ, то они обязаны выйти въ отставку и не имѣютъ права распустить парламентъ вторично.

„Кабинетъ всѣмъ своимъ составомъ отвѣтственненъ передъ парламентомъ за общій характеръ управленія страны. Кабинетъ или министерство въ нѣкоторой (не поддающейся точному опредѣленію) степени отвѣтственны за каждое назначеніе, сдѣланное однимъ изъ его членовъ, или, выражаясь точнѣе, за каждое назначеніе, сдѣланное короной по совѣту какого либо изъ членовъ кабинета.

„Политическая партія, которая въ данное время располагаетъ большинствомъ голосовъ въ палатѣ общинъ, вообще говоря, имѣетъ право требовать для своихъ руководителей министерскихъ портфелей. Самый вліятельный изъ этихъ руководителей, вообще говоря, долженъ быть назначенъ первымъ министромъ, т. е. главой кабинета".

Таковы нѣкоторыя изъ конституціонныхъ традицій, которыми регулируются отношенія между парламентомъ и кабинетомъ. А вотъ такія же традиціи, регулирующія рѣшеніе государственныхъ вопросовъ иного рода.

„Правительство можетъ заключать договоры, не придавая имъ формы парламентскаго акта (т. е. помимо формальнаго участія парламента. П. М.), но корона,—т. е. въ сущности министерство, дѣйствующее отъ ея имени,—не должно заключать договоровъ, которые не будутъ одобрены парламентомъ *). Иностранная политика

*) Какъ извѣстно, особенно трудно организовать контроль народныхъ представителей надъ внѣшней политикой государства. Для успѣшнаго веденія переговоровъ при заключеніи трактатовъ съ иностранными государствами большею частью необходима тайна, а сохраненіе тайны немыслимо при постоянномъ контролѣ такого рода переговоровъ народными представителями Такъ смотрятъ, по крайней, мѣрѣ на это дѣло въ

государства, объявленіе войны и заключеніе мира остаются въ рукахъ короны, т. е., вѣрнѣе, въ рукахъ министровъ, дѣйствующихъ именемъ короны. Однако въ дѣлахъ внѣшней, какъ и въ дѣлахъ внутренней политики министерство должно слѣдовать желанію обѣихъ палатъ парламента, или, въ случаѣ разногласія ихъ мнѣній, желанію палаты общинъ.

„Министерство произвело бы грубое нарушеніе конституціи, если бы объявило войну или заключило миръ вопреки желанію палаты.

„Если между мнѣніями палаты лордовъ и палаты общинъ оказывается несогласіе, палата лордовъ въ извѣстный моментъ, который не можетъ быть точно опредѣленъ, должна уступить. Если пэры не уступаютъ, а палата общинъ продолжаетъ пользоваться довѣріемъ страны *), то долгъ короны,—т. е. ея отвѣтственныхъ совѣтниковъ—назначить или пригрозить назначеніемъ достаточнаго количества новыхъ пэровъ, чтобы такимъ образомъ преодолѣть сопротивленіе палаты лордовъ и возстановить согласіе между двумя составными частями законодательнаго собранія.

„Парламентъ долженъ собираться, по крайней мѣрѣ, разъ, въ годъ.

„Въ случаѣ какихъ нибудь неожиданныхъ обстоятельствъ, напр., возмущенія или вторженія непріятеля, если министерству нужны дополнительныя полно-

---

Англіи Поэтому тамъ единственной (и мы полагаемъ, вообще говоря, достаточной) гарантіей того, что заключенный правительствомъ договоръ согласуется, въ общемъ, съ интересами страны, какъ ихъ понимаютъ народные представители, является тотъ фактъ, что договоръ заключенъ во всякомъ случаѣ министерствомъ, опирающимся на довѣріе палаты. Какъ извѣстно, недавно такимъ образомъ, т. е. безъ формальнаго участія парламента, былъ возобновленъ и расширенъ прежній договоръ Англіи съ Японіей.

*) Это можетъ быть точно установлено распущеніемъ палаты общинъ и назначеніемъ новыхъ выборовъ. Въ случаѣ, если эти выборы окажутся благопріятными для министерства, а палата лордовъ будетъ упорствовать на своемъ, тогда наступаетъ моментъ (о которомъ говоритъ здѣсь Фриманъ), когда этой палатѣ надлежитъ пригрозить назначеніемъ необходимаго числа новыхъ пэровъ, настроенныхъ въ пользу министерства. Какъ извѣстно, при такихъ обстоятельствахъ произошла упомянутая выше знаменитая избирательная реформа 1832 года.

мочія, оно должно тотчасъ же созвать парламентъ и просить такихъ полномочій, которыя кажутся ему необходимыми для защиты страны. Въ ожиданіи же этого министры, рискуя даже нарушить законы, должны принимать всѣ мѣры, какія они сочтутъ необходимыми для возстановленія порядка или для отраженія непріятеля, разсчитывая, что въ случаѣ, если при этомъ придется въ силу необходимости нарушить тотъ или иной законъ, парламентъ послѣ своего созыва не откажется утвердить актъ о сложеніи отвѣтственности" (Act of Indemnity).

Таковы конституціонныя традиціи Англіи въ томъ видѣ, въ какомъ онѣ формулированы Дайси и Фриманомъ *). Повторяемъ, что это перечисленіе не имѣетъ исчерпывающаго характера, и что, кромѣ того, формулировка этихъ традицій не можетъ считаться вполнѣ точной. Надо сказать, впрочемъ, что полная точность въ этомъ случаѣ даже неосуществима въ силу неуловимаго и измѣнчиваго характера конституціонныхъ традицій. Кромѣ того, всякое стремленіе къ большей точности могло бы лишь запутать читателя массой ограничительныхъ предложеній, между тѣмъ вопросъ пока идетъ лишь объ общей характеристикѣ конституціонныхъ традицій Англіи.

Итакъ, приведенныя цитаты изъ сочиненій Фримана и Дайси даютъ, въ общемъ, достаточно полное и достаточно правильное представленіе о традиціонной части англійской конституціи. Дѣло въ томъ, однако, что „конституціонныя традиціи измѣняются съ каждымъ поколѣніемъ и даже почти съ каждымъ годомъ. Должно ли министерство, разбитое на выборахъ, выйти въ отставку въ тотъ же день, какъ выяснятся результаты выборовъ, или же оно можетъ оставаться у власти до пораженія въ (новомъ) парламентѣ, — этотъ вопросъ можетъ иногда пріобрѣсти практическую важность. Мнѣнія по этому вопросу, господствующія теперь, отличаются (какъ говорятъ) отъ мнѣній, которыя преобладали тридцать лѣтъ тому назадъ, и, можетъ быть, отличаются также отъ тѣхъ, которыя будутъ преобладать черезъ десятокъ лѣтъ.

*) Freeman. Growth of the English Constitution, 109—110 (Питиръ въ сочин. Dicey, 364—365)

Вѣскіе историческіе прецеденты и высокіе авторитеты могутъ быть приведены за и противъ того или иного образа дѣйствій министерства, попавшаго въ указанное положеніе. Мнѣнія и поступки Росселя и Пиля могутъ служить противовѣсомъ мнѣніямъ и поступкамъ Биконсфильда и Гладстона"... *).

Однако, хотя нѣкоторая часть конституціонныхъ традицій Англіи отличается недостаточной опредѣленностью и устойчивостью, другая ихъ часть, наоборотъ, отличается такой опредѣленностью и незыблемостью, какой не имѣютъ многіе законы. Иначе сказать, нарушить безнаказанно эти традиціи гораздо болѣе трудно, чѣмъ добиться согласія парламента на отмѣну или измѣненіе многихъ законовъ.

Чѣмъ же. однако, держится авторитетъ этихъ конституціонныхъ традицій, въ составъ которыхъ, какъ мы видѣли, входитъ такъ много принциповъ, регулирующихъ отношеніе кабинета и парламента, обѣихъ палатъ парламента между собой и, наконецъ, кабинета и парламента, съ одной стороны, и самого носителя англійской короны, съ другой?

Отвѣту на этотъ весьма естественный и весьма важный вопросъ посвящены многія любопытныя и глубоко поучительныя страницы цитированнаго сочиненія проф. Дайси, къ которому мы и отсылаемъ нашихъ любознательныхъ читателей. Мы же считаемъ здѣсь достаточнымъ лишь отмѣтить, что, согласно фактамъ и соображеніямъ, приводимымъ этимъ ученымъ, точное выполненіе приведенныхъ выше и многихъ другихъ традицій англійскаго конституціоннаго режима обезпечивается тѣмъ въ высшей степени важнымъ обстоятельствомъ, что невыполненіе какой либо изъ этихъ традицій должно, въ концѣ концовъ, привести министерство, которое рѣшилось бы рискнуть на такой шагъ, къ столкновенію съ парламентомъ или къ необходимости нарушить прямой законъ. Между тѣмъ, ни то, ни другое не мыслимо въ современной Англіи, вся государственная жизнь которой является воплощеніемъ идей верховенства парламента и господства права или закона. Вотъ почему, несмотря на то, что, напр., ежегодный созывъ парламента не болѣе, какъ одна изъ конституціонныхъ

*) Dicey. The Law of the Constitution, 30

традицій Англіи, парламентъ, выражаясь энергичными словами проф. Дайси, „созывается изъ года въ годъ съ такою правильностью, какъ если бы ежегодное его созваніе было закономъ природы".

„Въ самомъ дѣлѣ",—говоритъ Дайси,—„нѣтъ правила болѣе твердо установившагося, какъ то, что парламентъ долженъ созываться, по меньшей мѣрѣ, разъ въ годъ. Между тѣмъ это правило... не опирается ни на какой прямой законъ. Представимъ, себѣ однако, что засѣданія парламента отсрачиваются разъ и затѣмъ еще разъ, такъ что парламентъ не собирается въ теченіе двухъ лѣтъ. Мы имѣемъ дѣло съ явнымъ нарушеніемъ твердо установившейся конституціонной традиціи, а между тѣмъ никакого нарушенія закона не произошло.

„Каковъ же, однако, былъ бы результатъ такого дѣйствія правительства? Вообще говоря, результатомъ такого положенія дѣлъ оказалось бы то, что министерство, которое произвело бы или допустило бы такое нарушеніе конституціи, равно какъ и всякое лицо, принадлежащее къ правительству, вступило бы немедленно въ конфликтъ съ формальнымъ закономъ страны.

„Стоитъ только немножко подумать надъ этимъ вопросомъ, чтобы видѣть, что дѣло приметъ именно такой оборотъ.

„Во-первыхъ, скоро истекъ бы срокъ Mutiny Act *), а съ прекращеніемъ срока дѣйствія Mutiny Act прекращаются всѣ законныя средства для поддержанія въ арміи дисциплины. Такимъ образомъ, пришлось бы или распустить армію и въ такомъ случаѣ лишиться возможности поддерживать въ странѣ порядокъ и законъ, или же, оставляя армію, пытаться поддерживать въ ней дисциплину, не имѣя ни то законныхъ средствъ. Если бы было оказано предпочтеніе послѣдней альтернативѣ, то всякій военнослужащій, начиная главнокомандующаго, участвующій въ распоряженіи арміей, и даже всякій солдатъ, исполняющій приказанія своего начальства, скоро убѣ-

*) Mutiny Act называется въ Англіи законъ, издаваемый только на годъ и разрѣшающій существованіе для арміи особаго устава или кодекса правилъ, имѣющаго цѣлью поддерживать чинопочитаніе и дисциплину. Съ прекращеніемъ срока дѣйствія Mutiny Act офицеры и солдаты превратились бы въ обыкновенныхъ гражданъ, и всѣ ихъ отношенія стали бы регулироваться обыкновеннымъ гражданскимъ и уголовнымъ уложеніями. Иначе сказать, прекращеніе срока дѣйствія Mutiny Act знаменовало бы фактическое распущеніе арміи.

дились бы, что не можетъ пройти и дня безъ того, чтобы имъ не приходилось совершать или, по крайней мѣрѣ, санкціонировать такіе акты, которые могутъ привести ихъ на скамью подсудимыхъ“ *).

„Далѣе, хотя (даже въ томъ случаѣ, если бы парламентъ не созывался въ теченіе одного года. —П. М.) большая часть налоговъ продолжала бы, конечно, поступать въ государственное казначейство **), значительное ихъ число нельзя было бы требовать на какомъ либо законномъ основаніи, и всякій человѣкъ, который попытался бы это сдѣлать, рискнулъ бы навлечь на себя судебное преслѣдованіе. Кромѣ того, ту часть налоговъ, которая продолжала бы поступать въ казначейство, нельзя было бы расходовать законнымъ образомъ на нужды правительства. Въ самомъ дѣлѣ, если бы министерство располагало доходами, ему было бы трудно при расходованіи ихъ избѣжать нарушеній опредѣленныхъ законовъ, нарушеній, которыя привели бы его на скамью подсудимыхъ. Допустимъ, однако, что кабинетъ пожелалъ бы пренебречь закономъ. Одной его преступной смѣлости было бы недостаточно, такъ какъ онъ не могъ бы воспользоваться общественными доходами безъ соучастія или помощи большого числа лицъ, изъ которыхъ, правда, значительная часть чиновники, но изъ которыхъ другая часть, какъ, напр., Государственный Контролеръ, директоры Англійскаго Банка и другія подобныя лица не принадлежатъ къ составу администраціи“ ***).

„Слѣдуетъ замѣтить также, что ни одно изъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ, не могло бы получить отъ правительства или короны какой либо защиты въ случаѣ привлеченія къ судебной отвѣтственности. Всякое такое лицо,—скажемъ, напр., главнокомандующій или коман-

---

*) Такимъ образомъ (мы позволимъ себѣ разъяснить мысль проф. Дайси), всякій арестъ солдата за оскорбленіе словами офицера былъ бы самоуправствомъ, такъ какъ всѣ такія дѣла стали бы подсудны гражданскимъ судамъ. Гражданскіе же суды должны были бы разсматривать это дѣло, какъ всякій вообще случай оскорбленія одного частнаго человѣка другимъ.

**) Какъ мы увидимъ ниже, около четырехъ пятыхъ средствъ, поступающихъ ежегодно въ распоряженіе англійскаго государственнаго казначейства, даютъ налоги, установленные актами парламента не на годъ, а на неопредѣленный срокъ, т. е. впредь до ихъ отмѣны (напр., всѣ косвенные налоги).

***) Проф. Дайси желаетъ этимъ указать независимость этихъ лицъ отъ министровъ.

диръ какого либо полка,—которое примѣнило бы силу для исполненія распоряженій правительства, рисковало бы встрѣтить противодѣйствіе или неповиновеніе, причемъ граждане, виновные въ такомъ противодѣйствіи, были бы оправданы судомъ".

„Дѣло въ томъ (это обстоятельство никогда не слѣдуетъ терять изъ вида), что законъ въ Англіи дѣйствуетъ двояко. Во-первыхъ, онъ грозитъ наказаніемъ тѣмъ, кто нарушаетъ законъ, во-вторыхъ, — это обстоятельство имѣетъ не менѣе важное значеніе — онъ поддерживаетъ уважающихъ законъ гражданъ, отказывающихъ въ своемъ повиновеніи противозаконнымъ распоряженіямъ. Иначе сказать, законъ въ Англіи узаконяетъ пассивное сопротивленіе властямъ (т. е. неисполненіе противозаконныхъ распоряженій)".

„Значеніе этой легализаціи пассивнаго противодѣйствія сильно увеличивается въ Англіи тѣмъ, что у насъ нѣтъ чего либо похожаго на французское „административное право"(*) или на ту широкую дискреціонную власть, которая предоставляется правительству во всѣхъ государствахъ континентальной Европы".

„Итакъ, изъ всего этого слѣдуетъ, что правительство, которое пожелало бы игнорировать конституціонный обычай созывать ежегодно парламентъ, не могло бы разсчитывать даже на повиновеніе своихъ собственныхъ агентовъ, т. е. чиновниковъ...

„Слѣдовательно, хотя правило, требующее ежегоднаго созванія парламента, представляетъ собой, строго говоря, не болѣе, какъ конституціонную традицію, а не законъ, тѣмъ не менѣе эта традиція пріобрѣла такой характеръ, что не можетъ быть нарушена, не вовлекая сотенъ лицъ,—изъ которыхъ нѣкоторыя не находятся ни въ какой

(*) Какъ извѣстно, во Франціи чиновники въ случаѣ совершенія ими преступленій, связанныхъ съ исполненіемъ ихъ служебныхъ обязанностей, подлежатъ отвѣтственности не передъ обычными судами, а передъ т. наз. административными судами, состоящими отчасти изъ чиновниковъ и слѣдующими особой процедурѣ, лишь частью совпадающей съ судебной. У насъ, русскихъ, интересы чиновниковъ и правительства вообще ограждаются тѣмъ, что, хотя чиновники подлежатъ общему суду, самое преданіе ихъ суду возможно лишь при согласіи ихъ начальства. Въ Англіи нѣтъ никакихъ специальныхъ судовъ и нѣтъ никакихъ привиллегій для чиновниковъ, которые за всѣ свои дѣйствія отвѣтственны передъ судомъ совершенно на одинаковыхъ условіяхъ со всѣми другими гражданами.

зависимости отъ правительства, — въ противозаконныя дѣйствія, за которыя они могутъ быть призваны къ отвѣту передъ судомъ. Такимъ образомъ, этотъ конституціонный обычай опирается въ дѣйствительности на законъ, которымъ въ сущности и обезпечивается исполненіе этого обычая".

„Безъ сомнѣнія, мы имѣемъ здѣсь дѣло со случаемъ особенно понятнымъ и яснымъ. Я разсмотрѣлъ его весьма подробно именно потому, что правильное его пониманіе даетъ ключъ къ уясненію себѣ тѣхъ причинъ, которыми, въ концѣ концовъ, обезпечивается исполненіе традиціонной части нашего конституціоннаго права.

„Возьмемъ другой примѣръ и посмотримъ, каковы были бы результаты игнорированія правительствомъ одного изъ наиболѣе условныхъ правилъ конституціонной морали или кодекса конституціонныхъ традицій,—того правила, согласно которому министерство должно выходить въ отставку въ случаѣ принятія палатой общинъ резолюціи, выражающей недовѣріе правительству. Предположимъ, что послѣ такой резолюціи, министерство въ наши дни поступило бы такъ, какъ поступилъ въ 1783 г. Питтъ, и продолжало оставаться въ главѣ правительства послѣ выраженія ему недовѣрія со стороны палаты общинъ. Это было бы съ перваго взгляда нарушеніемъ конституціонныхъ традицій. Дальнѣйшее теченіе общественныхъ дѣлъ совершенно ясно. Если бы правительство хотѣло оставаться на законной почвѣ, оно объявило бы о своемъ намѣреніи обратиться за разрѣшеніемъ конфликта къ избирателямъ, и, вѣроятно, вслѣдъ за этимъ распустило бы палату. Такимъ образомъ, было бы избѣгнуто какое либо нарушеніе закона, но вѣдь при такихъ обстоятельствахъ не были бы въ сущности нарушены конституціонныя традиціи, такъ какъ основной принципъ конституціи заключается не въ томъ, что министерство не можетъ оставаться на посту, утративъ довѣріе палаты, а въ томъ, что при такихъ обстоятельствахъ министерство можетъ оставаться въ должности лишь при условіи обращенія къ народу и выборѣ послѣднимъ новой палаты, относящейся благопріятно къ министерству.

„Предположимъ, однако, что при указанныхъ выше условіяхъ министерство не обратилось къ королю съ просьбой распустить парламентъ, или что, распустивъ парламентъ, оно

встрѣтило бы въ новой палатѣ недовѣріе и, тѣмъ не менѣе, не подало бы въ отставку. Теперь было бы ясно, какъ день, что конституціонныя традиціи нарушены. Однако столь же ясно и то, что палата имѣла бы полную возможность заставить министерство исполнить требованія конституціи или же вступить на путь прямого нарушенія закона. Въ самомъ дѣлѣ, рано или поздно министерству пришлось бы обратиться къ палатѣ съ предложеніемъ утвердить Mutiny Act *) или Appropriation Act **) Отказавшись утвердить тотъ или другой изъ этихъ законопроектовъ, палата создала бы для министерства рядъ непреодолимыхъ затрудненій, которыя, какъ это было выяснено выше,— являются неизбѣжнымъ послѣдствіемъ факта несозванія парламента въ теченіе срока, продолжающагося болѣе года.“

„Такимъ образомъ, нарушеніе правила, имѣющаго характеръ чистѣйшей конституціонной традиціи, приводитъ лицъ, не исполняющихъ этого правила къ прямому столкновенію съ формальнымъ закономъ страны.

„Итакъ, мы имѣемъ право утверждать, что сила, которая является конечной причиной повиновенія конституціоннымъ традиціямъ, не что иное, какъ сила самого закона. Конституціонныя традиціи не законы, но, поскольку онѣ имѣютъ дѣйствительно обязательную силу, онѣ находятъ таковую въ томъ обстоятельствѣ, что всякій, рѣшающійся ихъ игнорировать, оказывается вынужденнымъ, въ концѣ концовъ, нарушить формальный законъ и нести всѣ послѣдствія такового нарушенія“ ***).

Мы позволили себѣ привести изъ сочиненія Дайси эту длинную цитату, такъ какъ она выясняетъ два въ высшей степени важныя обстоятельства: во первыхъ,—что для насъ наиболѣе важно въ настоящемъ случаѣ,—ту силу, которую имѣетъ парламентъ или, вѣрнѣе, палата общинъ надъ министерствомъ. Послѣднее ясно сознаетъ, что можетъ разсчитывать на сколько нибудь прочное существованіе лишь

*) См выше.

**) Т. е. законъ, разрѣшающій расходовать извѣстнымъ образомъ средства, поступающія въ государственное казначейство, или, короче говоря, законъ о государственныхъ расходахъ

***) A. V. Dicey. Introdiction to the Study of the Law of the Constitution, 390—394.

при рѣшительной поддержкѣ со стороны большинства народныхъ представителей. Факты и соображенія, приводимыя проф. Дайси, чрезвычайно поучительны, во-вторыхъ, и въ томъ отношеніи, что они прекрасно выясняютъ ту огромную роль, которую имѣютъ въ Англіи т. наз. конституціонныя традиціи, т. е. такія нормы, которыя совершенно неизвѣстны положительному закону. Крайне любопытенъ и, наконецъ, тотъ путь, которымъ, какъ это чрезвычайно убѣдительно разъяснено Дайси, достигается неуклонное выполненіе этихъ конституціонныхъ традицій.

IV.

Министры и парламентъ. Роль обыкновенныхъ членовъ парламента.

До сихъ поръ мы говорили о верховенствѣ парламента въ его цѣломъ, о томъ, въ какой степени онъ является—прямо или косвенно—источникомъ всякой власти въ Англіи и верховнымъ рѣшителемъ всей политики страны и всего ея законодательства. Теперь намъ предстоитъ сказать нѣсколько словъ по поводу того, какимъ образомъ каждый изъ отдѣльныхъ членовъ парламента можетъ проявить свое участіе въ тѣхъ великихъ функціяхъ, въ тѣхъ универсальныхъ полномочіяхъ, которыя принадлежатъ всему парламенту вообще. Такимъ образомъ, мы попытаемся дать общую характеристику относительной роли министровъ и обыкновенныхъ членовъ парламента въ нѣкоторыхъ проявленіяхъ послѣднимъ своихъ высокихъ правъ и обязанностей.

Обратимся, во первыхъ, къ праву законодательной инициативы и посмотримъ, какова въ этомъ случаѣ роль простыхъ членовъ парламента и тѣхъ его членовъ, которые, въ качествѣ министровъ, являются лицами, пользующимися особымъ авторитетомъ среди большинства своихъ коллегъ по парламенту.

„Право внесенія въ парламентъ законопроектовъ“, говоритъ Дюпрэ, въ высшей степени авторитетный бельгійскій

ученый и практическій дѣятель: „принадлежитъ каждой изъ палатъ парламента, дѣйствующей коллективно, и каждому отдѣльному члену парламента, дѣйствующему только отъ своего имени ..

„Министры обыкновенно вносятъ законопроекты не въ качествѣ представителей правительства, но частнымъ образомъ, какъ обыкновенные члены парламента. Однако фактически право законодательной инициативы стало ихъ монополіей. Являясь руководителями парламентскаго большинства. они, конечно, считаютъ своей обязанностью придавать форму законовъ стремленіямъ своей партіи, осуществлять путемъ законодательства реформы, которыя поставила на своемъ знамени ихъ партія. Находясь вслѣдствіе довѣрія короля и парламента во главѣ правительства, они обязаны предлагать палатамъ всѣ тѣ законопроекты, которые они считаютъ необходимыми для лучшаго управленія страной и для народнаго благосостоянія. Будучи поставлены въ лучшія, чѣмъ кто либо другой, условія для того, чтобы знать желанія и нужды страны, они считаются не исполняющими своего долга, если вслѣдствіе недостаточной бдительности не обращаютъ вниманія парламента на нарождающіяся народныя нужды и не предлагаютъ соотвѣтственныхъ мѣропріятій и законопроектовъ*)...

„Обыкновенно при открытіи сессіи въ такъ называемой тронной рѣчи**) кабинетъ возвѣщаетъ важнѣйшіе билли, которые онъ имѣетъ въ виду представить на разсмотрѣніе и утвержденіе парламента... Большею частью законопроекты, по мѣрѣ ихъ окончательнаго изготовленія, вносятся въ палату отъ своего имени т. наз. „лидеромъ“ (leeder) палаты, или офиціальнымъ предводителемъ той парламентской партіи, которая въ данное время располагаетъ властью***), или же какимъ нибудь другимъ членомъ кабинета.

---

*) L. Duprez Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, tome premier, 101.

**) Можетъ быть, не будетъ лишнимъ пояснить тѣмъ нѣкоторыхъ изъ нашихъ читателей, что тронная рѣчь, произносимая королемъ при весьма пышной обстановкѣ въ началѣ законодательной сессіи, составляется, конечно, кабинетомъ министровъ и, вообще говоря, имѣетъ лишь формальную санкцію короля.

***) Если глава кабинета членъ палаты общинъ, то онъ весьма естественно является и лидеромъ этой палаты; если же глава кабинета членъ палаты лордовъ (какъ было при маркизѣ Солсбери), то лидеромъ другой палаты является одинъ изъ наиболѣе вліятельныхъ членовъ кабинета, принадлежащій къ составу палаты общинъ.

„Чтобы дать понятіе о томъ, въ какой степени законодательная инціатива сосредоточена въ рукахъ министровъ, слѣдуетъ только указать на дѣйствительный размѣръ вліянія, которымъ располагаютъ въ парламентѣ обыкновенные его члены. За исключеніемъ нѣкоторыхъ вопросовъ, которые касаются прерогативъ короны *), права простыхъ членовъ парламента считаются въ теоріи одинаковыми съ правами министровъ. Однако все клонится къ тому, чтобы ограничить дѣйствительное вліяніе обыкновенныхъ членовъ парламента. Въ самомъ дѣлѣ, между тѣмъ какъ министры, стоя во главѣ правительства, могутъ располагать помощью и указаніями лицъ, входящихъ въ составъ всей администраціи страны и имѣющихъ часто за собой долгій практическій опытъ, могутъ поручать имъ предварительную разработку всякихъ вопросовъ и собираніе необходимыхъ матеріаловъ, обыкновенный членъ парламента въ такихъ случаяхъ долженъ продѣлать своими силами всю эту предварительную работу. Поэтому онъ, конечно, ограничивается простѣйшими проектами, не затрагивающими сколько нибудь сложныхъ вопросовъ.

„Если дѣло идетъ о вопросѣ, касающемся организаціи того или другого вѣдомства, или о такомъ, который затрагиваетъ серьезные партійные интересы, законопроектъ простого члена парламента не имѣетъ никакихъ шансовъ на успѣхъ, если министерство не захочетъ принять на себя заботъ объ его судьбѣ и не сдѣлаетъ, такимъ образомъ, проекта своимъ. Только тогда, когда за дѣло берется само правительство, поднимаемые имъ вопросы оказываются достаточно назрѣвшими, предлагаемыя реформы оказываются соотвѣтствующими практическимъ нуждамъ страны. Только правительство имѣетъ достаточно вліянія и авторитета, чтобы сообщить своимъ биллямъ надлежащую быстроту движенія и провести ихъ благополучно че-

*) Говоря такимъ образомъ, Дюпрэ, вѣроятно, имѣетъ въ виду принадлежащее только министрамъ или кабинету вообще право внесенія въ парламентъ финансовыхъ биллей. Какъ мы увидимъ ниже, англійскій парламентъ уже давно предоставилъ это право исключительно однимъ министрамъ, возложивъ на нихъ же и всю отвѣтственность за рациональное и экономное расходованіе народныхъ средствъ. Слѣдуетъ помнить также, что, когда въ Англіи говорятъ о прерогативахъ „короны“, это фактически все равно, какъ если бы говорили о прерогативахъ кабинета министровъ, такъ какъ король всегда и во всѣхъ своихъ государственныхъ актахъ слѣдуетъ совѣту своихъ министровъ. См. объ этомъ ниже

резъ горнило парламентскихъ преній. Конечно, случается, что и обыкновенные члены парламента вносятъ билли, имѣющіе политическія *) тенденціи (des projets à tendances politiques), но никогда не бываетъ, чтобы такой билль былъ принятъ парламентомъ, если противъ него высказался кабинетъ министровъ. Даже болѣе того, нельзя почти найти примѣра, чтобы такой билль обращался, въ концѣ концовъ, въ законъ, если министерство относится къ нему нейтрально, т. е. не оказываетъ ему никакого противодѣйствія **).

„Эта монополія министровъ не возбуждаетъ споровъ въ Англіи: она считается тамъ необходимой для правильнаго хода законодательныхъ работъ парламента. Она находитъ себѣ санкцію въ парламентскомъ уставѣ и, въ частности, въ уставѣ палаты общинъ, отъ которой исходятъ почти всѣ билли. Палата общинъ засѣдаетъ пять дней въ недѣлю, причемъ продолжительность засѣданій ограничена, только въ среду, когда засѣданіе назначается всегда днемъ и обязательно кончается въ шесть часовъ вечера. Между тѣмъ, именно эти кратковременныя засѣданія, происходящія по средамъ, назначены на разсмотрѣніе биллей, предлагаемыхъ обыкновенными членами парламента. Впрочемъ, къ концу сессіи случается, что даже и въ среду въ началѣ порядка дня фигурируетъ какой нибудь правительственный законопроектъ.

„Изъ этого видно, какія трудности надо преодолѣть простому члену парламента, чтобы довести до дѣйствительнаго обсужденія свой законопроектъ! Однако затрудненія его этимъ далеко еще не кончились. Пусть тотъ или другой изъ его противниковъ имѣетъ терпѣніе продолжать пренія до шести часовъ, въ этотъ часъ засѣданіе неизбѣжно закрывается, и билль откладывается „до слѣдующаго дня“, т. е. онъ потерянъ на всю сессію, такъ какъ всѣ остальныя среды уже бываютъ

---

*) Надо думать, что Дюпріе имѣетъ здѣсь въ виду билли, затрагивающіе политическіе интересы партій, въ отличіе отъ биллей, касающихся какихъ либо очень спеціальныхъ областей, почему либо особенно хорошо знакомыхъ члену парламента, выступающему съ соотвѣтственнымъ законопроектомъ.

**) De Franqueville. Le gouvernement et parlement britannique, vol. III, p. 366.—Todd On parliamentary government in England, vol II, 375 (цитировано въ указанномъ выше сочиненіи Dupriez).

заполнены заранѣе, о такомъ биллѣ выражаются, что его „заговорили“ *)

Мы не находимъ нужнымъ продолжать далѣе эту и безъ того длинную цитату изъ превосходнаго сочиненія бельгійскаго ученаго, чтобы представить еще яснѣе тѣ чрезвычайныя трудности, которыя приходится преодолѣвать простому члену парламента, желающему провести билль однѣми своими силами безъ прямой поддержки правительства или, что въ Англіи значитъ то же самое, безъ поддержки министерства. Сочиненіе Дюпріэ написано болѣе десяти лѣтъ тому назадъ; если мы обратимся къ самому послѣднему комментатору государственнаго строя Англіи, талантливому англійскому ученому Сиднею Лоу, то мы увидимъ, что онъ еще рѣзче подчеркиваетъ фактитическое сосредоточеніе законодательной иниціативы въ рукахъ министровъ **).

Указываемое нами явленіе, какъ мы увидимъ ниже, наблюдается не только въ Англіи, но и въ большинствѣ другихъ странъ, притомъ какъ въ тѣхъ, которыя имѣютъ парламентарную систему правленія,—т. е. такую, при которой нахожденіе министровъ у власти зависитъ только отъ довѣрія къ нимъ народныхъ представителей (парламента),—такъ и въ тѣхъ странахъ, которыя имѣютъ простую представительную систему правленія, гдѣ, слѣдовательно, пребываніе министровъ у власти не находится въ зависимости отъ довѣрія къ нимъ народныхъ представителей (Пруссія и другія государства, входящія въ составъ Германской имперіи).

Однако монополизація законодательной иниціативы министрами въ парламентарныхъ странахъ вообще, и въ Англіи въ частности, имѣетъ совершенно другой смыслъ, чѣмъ въ странахъ иного политическаго режима. Въ самомъ дѣлѣ, какъ бы ни былъ великъ авторитетъ министровъ въ Англіи, это обстоятельство отнюдь не можетъ быть разсматриваемо, какъ нѣчто, противорѣчащее доктринѣ верховенства парламента. Вѣдь министры въ Англіи, какъ и во всякой странѣ съ парламентарнымъ режимомъ, не что иное, какъ лица, облеченныя

*) Le bill est. dit-on, talked out (англійское слово). Не далѣе, какъ весной прошлаго (1905) года былъ такимъ образомъ „заговоренъ“ билль о предоставленіи политическихъ правъ женщинамъ (П. М.).

**) Sidney Low. The Governance of England London, 1904.

особымъ довѣріемъ большинства членовъ парламента. Поэтому они, вообще говоря, не имѣютъ и не могутъ имѣть другихъ желаній, кромѣ возможно болѣе полнаго, возможно болѣе скораго, возможно болѣе точнаго удовлетворенія общественныхъ нуждъ и идеаловъ, и притомъ такого ихъ удовлетворенія, которое строго согласуется съ мнѣніями большинства народныхъ представителей. Да иначе и быть не можетъ, такъ какъ поддержка парламента даетъ министрамъ не только авторитетъ и силу, но и самую жизнь, разумѣя ихъ жизнь, какъ лицъ, облеченныхъ въ данное время высшей исполнительной властью въ странѣ. При такихъ условіяхъ вопросъ объ относительномъ участіи министровъ и отдѣльныхъ членовъ парламента въ законодательной иниціативѣ есть, главнымъ образомъ, вопросъ экономіи силъ и времени парламента, какъ высшаго государственнаго учрежденія въ странѣ. Оппозиція не можетъ смотрѣть на этотъ вопросъ иными глазами, чѣмъ правительственная партія, такъ какъ, если сосредоточеніе законодательной иниціативы увеличиваетъ дѣйствительно плодотворность работъ парламента, то такой порядокъ, въ сущности, одинаково выгоденъ для всѣхъ политическихъ партій, которыя разсчитываютъ получить съ теченіемъ времени власть, а слѣдовательно, и законодательную иниціативу въ свои руки. Совершенно иной смыслъ имѣетъ монополизація законодательной иниціативы министрами въ такой странѣ, какъ Пруссія, гдѣ министры являются, во первыхъ, исполнителями воли короля, призываются имъ на свои должности, по его же желанію этихъ должностей лишаются, и все это безъ какого либо участія народныхъ представителей.

Итакъ, верховенство англійскаго парламента въ области законодательства выражается не въ томъ, что каждый изъ его членовъ можетъ свободно изощрять свои способности путемъ составленія и путемъ послѣдующихъ попытокъ проведенія черезъ парламентъ разныхъ законопроектовъ, а въ томъ, что извѣстная часть членовъ парламента, признаваемая въ данное время большинствомъ своихъ коллегъ наиболѣе способной къ руководительству государственной жизнью страны и составляющая т. наз. кабинетъ министровъ, сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ всю административную власть и почти всю законодательную иниціативу. Основаніемъ для такого порядка

управленія служитъ убѣжденіе, что онъ является наиболѣе цѣлесообразнымъ способомъ планомѣрнаго и своевременнаго удовлетворенія всѣхъ нуждъ государства и въ томъ числѣ его потребности въ развитіи законодательства примѣнительно къ измѣняющимся условіямъ жизни.

Слѣдуетъ прибавить, что сосредоточеніе законодательной инициативы въ рукахъ министровъ содѣйствуетъ достиженію еще одной великой цѣли раціональной организаціи государственнаго управленія, — сосредоточенію отвѣтственности. Въ самомъ дѣлѣ, предоставляя министрамъ столь значительную власть и свободу дѣйствій, парламентъ съ полнымъ правомъ можетъ возложить на нихъ же и всю отвѣтственность за общій результатъ принимаемыхъ ими мѣръ.

Скажемъ теперь нѣсколько словъ относительно права каждаго члена парламента предлагать въ парламентѣ министрамъ разные запросы по предметамъ вѣдомства послѣднихъ и посмотримъ, достигается ли этимъ путемъ дѣйствительный контроль народныхъ представителей надъ дѣйствіями всѣхъ лицъ, облеченныхъ правительственной властью,—начиная съ самихъ министровъ и кончая низшими ихъ агентами, дѣйствующими въ столицѣ или въ другихъ частяхъ государства.

„Есть сторона дѣятельности англійскаго парламента“, говоритъ одинъ американскій ученый, написавшій чрезвычайно поучительное сочиненіе, посвященное изученію исторіи и современнаго состоянія англійской конституціи, „есть“, говоритъ онъ, „сторона дѣятельности англійскаго парламента, имѣющая значительную конституціонную важность. Мы имѣемъ въ виду ежедневные вопросы, на которые приходится отвѣчать министрамъ въ парламентѣ. Всякій изъ членовъ парламента имѣетъ право предложить министрамъ любой вопросъ, касающійся той или иной стороны государственнаго управленія. Эти вопросы или „запросы“ печатаются въ бюллетенѣ, заключающемъ порядокъ дневныхъ занятій парламента, и предназначаются тому изъ министровъ, котораго ближайшимъ образомъ касается область государственныхъ дѣлъ, въ сферу которыхъ входитъ тотъ или иной вопросъ. Такимъ образомъ, если дѣло касается Ирландіи, то вопросъ адресуется министру по дѣламъ Ирландіи; если вопросъ имѣетъ въ виду выяснить намѣренія или политику кабинета министровъ въ его цѣломъ, онъ напра-

вляется къ т. наз. лидеру палаты (Leeder of the House, т. е. оффиціальному вождю парламентскаго большинства, поддерживающаго кабинетъ. Если первый министръ—членъ палаты общинъ, то онъ же является, какъ было сказано выше, лидеромъ этой палаты. П. М.).

„Благодаря указываемому нами обстоятельству, каждый министръ въ Англіи можетъ ежедневно ожидать, что ему придется отвѣтить—формально передъ парламентомъ, фактически передъ всей страной *)—за всякое упущеніе или злоупотребленіе, которое позволилъ себѣ кто-либо изъ персонала его вѣдомства. Если полицейскому случилось нарушить право какого либо изъ гражданъ, министру внутреннихъ дѣлъ можетъ быть предложено выяснить это дѣло. Если почтовый чиновникъ дурно исполнилъ свои обязанности, объясненія по этому поводу придется, можетъ быть, дѣлать въ парламентѣ главному начальнику почтоваго вѣдомства (Postmaster-General)“.

„Такимъ путемъ общество узнаетъ изъ точныхъ источниковъ о состояніе и ходѣ дѣлъ въ разныхъ вѣдомствахъ. Часто случается, что тѣ или иные запросы министрамъ дѣлаются именно съ той цѣлью, чтобы обратить вниманіе общества на недостатки организаціи разныхъ вѣдомствъ или неумѣлую практическую дѣятельность ихъ агентовъ. Бываетъ, съ другой стороны, и такъ, что тотъ или иной изъ министровъ въ виду циркулирующихъ въ обществѣ или въ печати неосновательныхъ слуховъ или подозрѣній самъ желаетъ, чтобы общество было точно освѣдомлено по данному предмету. Обычай парламентскихъ запросовъ даетъ ему полную возможность сдѣлать это. Онъ проситъ какого либо изъ своихъ личныхъ друзей въ парламентѣ или просто какого-либо изъ членовъ своей политической партіи сдѣлать формальный запросъ соотвѣтственнаго содержанія. Отвѣчая затѣмъ на такой запросъ, онъ имѣетъ возможность разсѣять подозрѣнія или недоумѣнія, во-первыхъ, членовъ парламента,—если таковыя недоумѣнія въ немъ также замѣчаются,—и, во-вторыхъ, всего общества, которое черезъ посредство прессы вполнѣ освѣдомлено обо всемъ, что говорится и дѣлается въ верховномъ законодательномъ учрежденіи

*) Имѣя въ виду, что все происходящее въ парламентѣ на другой же день становится извѣстнымъ всей странѣ.

страны, представляющемъ въ Англіи, кромѣ того, и центръ, гдѣ сходятся всѣ нити государственнаго управленія, и гдѣ проявляютъ свою силу всѣ вліянія, опредѣляющія внутреннюю и внѣшнюю политику страны *)".

V.

Парламентъ и государственный бюджетъ.

Въ предпослѣдней главѣ мы изложили читателямъ рядъ фактовъ и соображеній, выясняющихъ одинъ изъ важнѣйшихъ принциповъ государственнаго строя Англіи,—принципъ верховенства или даже всемогущества англійскаго парламента.

Еще въ XVIII вѣкѣ швейцарскій публицистъ Делолмъ **) весьма удачно выразилъ этотъ принципъ слѣдующимъ полушутливымъ изреченіемъ, которое часто повторяется до сихъ поръ: „парламентъ можетъ сдѣлать все; онъ не можетъ только сдѣлать женщину изъ мужчины или изъ мужчины женщину".

Мы только что видѣли, какимъ образомъ осуществляется верховный контроль парламента надъ министрами, а черезъ ихъ посредство и надъ всѣми отраслями государственнаго управленія. Мы знаемъ, наконецъ, что компетенція народныхъ представителей идетъ даже гораздо дальше этого контроля, такъ какъ англійскій парламентъ можетъ измѣнять основныя государственныя учрежденія, дѣлая это притомъ совершенно такимъ же порядкомъ, въ какомъ происходитъ измѣненіе обыкновенныхъ законовъ.

Мы надѣемся, что послѣ всего этого у читателя не мо-

---

*) См. сочиненіе профессора политическихъ наукъ (въ Iowa College) Дэвеси Мэси (Macy): The English Constitution. A commentary on its nature and growth New-York, 1897, p. 31—32.

**) Делолмъ (De Lolme былъ адвокатомъ въ Женевѣ; по политическимъ причинамъ онъ долженъ былъ уѣхать въ Англію, гдѣ написалъ свое знаменитое сочиненіе: „La Constitution d'Angleterre (напечатано въ Амстердамѣ въ 1771 г.), откуда заимствована приводимая ниже фраза. Сочиненіе Делолма представляетъ одинъ изъ первыхъ и лучшихъ комментаріевъ англійской конституціи

жетъ оставаться какихъ либо сомнѣній въ общей справедливости ученія о верховенствѣ или, какъ выражаются нѣкоторые, всемогуществѣ англійскаго парламента. Однако есть одна сторона государственной жизни, контроль надъ которой имѣетъ столь глубокое практическое и принципіальное значеніе, что мы считаемъ необходимымъ познакомить читателя съ тѣмъ, какъ организованъ въ Англіи этотъ контроль. Мы разумѣемъ, конечно, контроль парламента надъ финансовымъ хозяйствомъ страны,—надъ источниками средствъ государственнаго казначейства и надъ способами расходованія собранныхъ съ населенія денегъ.

Извѣстно, что само возникновеніе и развитіе власти парламента слѣдуетъ считать результатомъ необходимости, которую часто испытывали короли — необходимости заручиться согласіемъ наиболѣе вліятельныхъ сословій и группъ населенія на предоставленіе имъ денежныхъ средствъ на разныя государственныя надобности и въ особенности, конечно, на войны. Выражая свое согласіе на дарованіе королю испрашиваемыхъ имъ средствъ, или, какъ называютъ это въ Англіи, „субсидій“, парламентъ ставилъ часто свое согласіе въ зависимость отъ разныхъ условій, выражавшихся первоначально въ видѣ „петицій“ или просьбъ, а впослѣдствіи и прямыхъ требованій. Вотъ въ краткихъ словахъ тотъ путь, который мало по малу, изъ столѣтія въ столѣтіе, привелъ къ сосредоточенію въ парламентѣ верховной власти. Вотъ объясненіе того огромнаго значенія, которое англичане—въ области конституціонныхъ вопросовъ—придавали всегда и придаютъ теперь, какъ они выражаются, „власти кошелька“, т. е. праву народныхъ представителей опредѣлять источники и размѣры государственныхъ доходовъ, а также и способы ихъ расходованія (это послѣднее право парламента явилось значительно позднѣе, какъ результатъ контроля надъ дѣйствіями министровъ).

Уже въ XVIII вѣкѣ въ Англіи пріобрѣло характеръ аксіомы, незыблемой истины положеніе, выражаемое словами „no taxation without representation“, т. е. „не можетъ быть, не должно быть взиманія налоговъ (taxation) тамъ, гдѣ нѣтъ представительства“, или, выражая тоже самое нѣсколько иначе, „налоги могутъ устанавливаться только самимъ народомъ въ лицѣ его законныхъ представителей и никѣмъ другимъ“. Эта ис-

тина, какъ мы сказали, уже въ XVIII вѣкѣ вошла въ плоть и кровь англичанъ. Нарушеніе ея послужило, какъ извѣстно, основной причиной „великаго раскола англо-саксонской расы“ *), происшедшаго во второй половинѣ XVIII вѣка, когда англичане, жившіе въ Америкѣ, подняли знамя возстанія при первой попыткѣ правительства метрополіи взимать налоги съ жителей колоній помимо ихъ законодательныхъ собраній. „No taxation without representation“ было однимъ изъ важнѣйшихъ лозунговъ повстанцевъ, и правительство метрополіи оказалось безсильнымъ въ борьбѣ съ одушевленіемъ, вызваннымъ у колонистовъ нарушеніемъ этого основного принципа англійской свободы. Борьба съ колонистами была тѣмъ болѣе трудна, что многіе изъ членовъ англійскаго парламента считали своимъ долгомъ настаивать на принципіальной справедливости протеста колонистовъ и указывали на опасность, которую представляло для самого англійскаго народа появленіе въ рукахъ правительства безконтрольныхъ суммъ.

Принципъ „никакихъ налоговъ безъ представительства“ имѣетъ нѣкоторыя весьма важныя послѣдствія, одно изъ которыхъ получило выраженіе въ приведенной выше конституціонной традиціи Англіи, традиціи, имѣющей святость незыблемаго закона: мы разумѣемъ правило, согласно которому всѣ финансовые билли должны вноситься первоначально въ палату общинъ и лишь послѣ ихъ одобренія этой палатой поступаютъ въ палату лордовъ, которая не имѣетъ права передѣлывать эти билли и можетъ только ихъ принять или отвергнуть цѣликомъ.

Смыслъ этой конституціонной традиціи весьма ясенъ: только члены палаты общинъ могутъ считаться представителями народа, а, слѣдовательно, только имъ однимъ можетъ принадлежать право установлять податное бремя, которое возлагается на народъ. Иначе сказать, только члены палаты общинъ могутъ быть правильными выразителями большей или меньшей готовности, съ которой народъ даетъ свои средства на разныя государственныя нужды.

Когда правительство въ лицѣ министровъ стало вѣрнымъ слугой парламента, послѣднему, переставшему, въ общемъ

*) Такое названіе (Великій расколъ англо-саксонской расы) носитъ наша книга, посвященная изложенію американской революціи.

опасаться какихъ либо злоупотребленій въ расходованіи государственныхъ средствъ, пришлось заботиться уже, главнымъ образомъ, о томъ, чтобы всегда сохранялось по возможности точное соотвѣтствіе между общей суммой взимаемыхъ съ населенія налоговъ и другихъ сборовъ и дѣйствительными нуждами правительства. Англичане всегда считали—и держатся того же взгляда теперь болѣе твердо, чѣмъ когда либо раньше,—того взгляда, что правительство должно взимать путемъ налоговъ какъ разъ столько, сколько безусловно необходимо для удовлетворенія всѣхъ потребностей государства и ни копѣйки больше. Такое убѣжденіе находитъ себѣ простое объясненіе въ томъ опять таки раздѣляемомъ всѣми англичанами мнѣніи, что деньги находятъ себѣ, въ общемъ, гораздо болѣе полезное употребленіе, когда остаются въ рукахъ гражданъ, чѣмъ тогда, когда попадаютъ въ руки правительства, какъ бы оно хорошо ни было, и какъ бы ни былъ дѣйствителенъ и всестороненъ контроль парламента надъ расходованіемъ народныхъ денегъ. Неумѣніе министра финансовъ достичь точнаго соотвѣтствія между приходами и расходами государства, хотя бы это неумѣніе приводило лишь къ образованію болѣе или менѣе значительныхъ излишковъ въ доходахъ, считается въ Англіи великимъ и прямо таки недопустимымъ зломъ *). Такимъ образомъ, въ Англіи прямо немыслимо то явленіе, которое у насъ наблюдалось со времени управленія министерствомъ финансовъ Вышнеградскаго до послѣдней войны, а именно, систематическій переборъ у населенія денежныхъ средствъ далеко выше нуждъ государственнаго казначейства.

Требованіе точнаго равновѣсія между доходами и расходами правительства считается давно уже въ Англіи азбукой искусства государственнаго управленія. Между прочимъ, это привело къ твердому установленію слѣдующаго правила, вошедшаго въ парламентскій уставъ еще въ 1706 г.: никто изъ обыкновенныхъ членовъ парламента или, точнѣе, палаты общинъ не можетъ входить съ какими либо предложеніями, имѣющими прямымъ или косвеннымъ результатомъ увеличеніе

*) См. напр., одинъ изъ лучшихъ англійскихъ курсовъ по финансовому праву проф Бастэбля (Bastable Public Finance. London 1895).

государственныхъ расходовъ *). Такимъ правомъ пользуются только министры, которые, конечно, только при такихъ условіяхъ и могутъ по справедливости нести отвѣтственность за финансовое хозяйство страны.

„Въ Англіи“, говоритъ знаменитый англійскій ученый и политическій дѣятель Дж. Брайсъ, „палата общинъ не беретъ на себя иниціативы въ составленіи финансовыхъ биллей, несмотря на то, что какъ взиманіе всякихъ сборовъ съ населенія, такъ и способы ихъ расходованія подлежатъ ея контролю. Палата никогда не разрѣшаетъ отпуска суммъ на расходы и никогда не дѣлаетъ постановленій о взиманіи податей или иныхъ сборовъ иначе, какъ по предложенію короны (т. е. отвѣтственнаго передъ парламентомъ министерства. П. М.). Канцлеръ казначейства (должность, соотвѣтствующая должности министра финансовъ въ государствахъ континентальной Европы. П. М.) представляетъ ей одинъ разъ въ годъ, вмѣстѣ съ подробнымъ отчетомъ о доходахъ и расходахъ за истекшіе двѣнадцать мѣсяцевъ, смѣту расходовъ на слѣдующій годъ и докладъ объ источникахъ, изъ которыхъ предполагается покрыть эти расходы. Онъ сообщаетъ своимъ предположеніямъ форму резолюцій, которыя, въ случаѣ ихъ одобренія палатой, служатъ основой для биллей, устанавливающихъ налоги или разрѣшающихъ заключеніе займа.

„Палата, конечно, можетъ измѣнить въ этихъ биллях разныя подробности, но ни одинъ изъ ея членовъ никогда не вноситъ въ палату какого либо билля о налогахъ, потому что заботы о пополненіи государственной казны считаются лежащими исключительно на правительствѣ. Смѣты, составленныя отдѣльными министерствами и провѣренныя министерствомъ финансовъ, заключаютъ въ себѣ подробное перечисленіе всѣхъ предположенныхъ расходовъ: онѣ заполняютъ три или четыре толстыхъ тома, и каждый изъ членовъ парламента получаетъ по одному экземпляру этого изданія.

*) „Палата“, читаемъ мы въ соотвѣтствующей статьѣ устава палаты общинъ (этотъ уставъ, не забудемъ, вырабатывается и утверждается самой палатой), „не допуститъ никакого предложенія, имѣющаго цѣлью отпускъ какого либо кредита на государственныя нужды, она не дастъ движенія никакому проекту, для котораго требуется расходованіе государственныхъ средствъ, кромѣ тѣхъ предложеній и проектовъ этого рода, которые исходятъ отъ короны“ (т. е. отъ министровъ, считающихся оффиціально слугами короны).

„Эти смѣты обсуждаются въ комитетскомъ засѣданіи всей палаты. Отъ министровъ могутъ быть въ это время потребованы необходимыя объясненія, и послѣ этого всѣ многочисленныя статьи смѣты утверждаются, одна за другой, путемъ особой подачи голосовъ. Члены палаты могутъ предлагать сокращеніе расходовъ по каждой изъ указанныхъ въ смѣтѣ статей, но не могутъ предлагать ихъ увеличенія. На государственные расходы никогда не отпускается больше той суммы, которую требуетъ король черезъ посредство своихъ министровъ. Самъ король (т. е. его министры. П. М.) никогда не долженъ требовать болѣе того, что дѣйствительно необходимо; поэтому министерскія предложенія касательно установленія налоговъ разсчитаны такъ, чтобы количество доходовъ какъ разъ соотвѣтствовало смѣтѣ расходовъ на предстоящій годъ. Если бы министръ финансовъ безъ особой надобности сталъ обременять народъ излишними налогами, это было бы сочтено столь же важной ошибкой, какъ и установленіе налоговъ въ недостаточномъ размѣрѣ, приводящее къ дефициту. Если въ концѣ года оказывается остатокъ отъ доходовъ, то соразмѣрно съ этими остатками уменьшается размѣръ обложенія на слѣдующій годъ,—конечно, въ томъ случаѣ, если общая сумма расходовъ остается безъ измѣненія“...*)

Только что указанная особенность финансоваго хозяйства Англіи весьма выгодно отличаетъ это хозяйство отъ порядковъ, существующихъ въ другихъ конституціонныхъ странахъ Европы или въ С. Амер. Соед. Штатахъ. Въ большинствѣ всѣхъ этихъ странъ отдѣльные члены законодательныхъ собраній имѣютъ право предлагать внесеніе въ смѣту добавочныхъ расходовъ на тѣ или иныя цѣли и часто это дѣлаютъ, имѣя въ виду не столько общегосударственные интересы, сколько интересы той мѣстной группы избирателей, которая послала ихъ въ законодательное собраніе. Надо думать, что воспоминанія о подобныхъ фактахъ изъ парламентской исторіи своей родины побудили Э. Фландена, бывшаго члена французской палаты депутатовъ, автора прекраснаго этюда о государственномъ строѣ Англіи, выразиться по поводу затрогиваемаго здѣсь

*) J Bryce. The American Commonwealth, vol. I, p 171

вопроса слѣдующимъ образомъ. „Англичане правильно разсудили, что только одно правительство располагаетъ всѣми необходимыми данными для того, чтобы знать, насколько достаточны или недостаточны средства, находящіяся въ распоряженіи отдѣльныхъ вѣдомствъ; только правительство знаетъ истинное состояніе государственныхъ рессурсовъ, запасы казначейства (la force de la trésorerie), силу государственнаго кредита. Поэтому одно правительство, по мнѣнію англичанъ, должно имѣть право, сознавая лежащую на немъ отвѣтственность, предлагать увеличеніе кредитовъ или ассигнованій. Благодаря такому образу дѣйствій, полному глубокаго благоразумія, Англія одна изъ всѣхъ европейскихъ государствъ уменьшила свой долгъ въ теченіе настоящаго столѣтія“ *).

Наиболѣе замѣчательной стороной указываемыхъ нами порядковъ веденія финансоваго хозяйства Англіи слѣдуетъ, конечно, считать тотъ фактъ, что ограниченіе правъ обыкновенныхъ членовъ парламента является результатомъ не какого либо закона, а того распорядка внутренняго дѣлопроизводства палаты общинъ, который выработанъ и установленъ самой палатой въ началѣ XVIII вѣка и свято соблюдается до настоящаго дня. Изъ этого видно также, что, хотя палата общинъ ограждаетъ весьма ревниво свой авторитетъ и авторитетъ каждаго изъ своихъ членовъ, она охотно поступается своими правами, если это требуется для болѣе полнаго достиженія важнѣйшихъ общественныхъ интересовъ. Дѣло въ томъ, что верховенство парламента въ области финансоваго хозяйства государства, какъ и во всѣхъ другихъ отношеніяхъ, вполнѣ обезпечивается не только правомъ парламента утверждать государственный бюджетъ и контролировать его исполненіе, но еще болѣе тѣмъ кардинальнымъ фактомъ, что правительство, т. е. совокупность всѣхъ министровъ, является въ сущности креатурой самого же парламента, имѣющаго всегда возможность лишить это правительство власти и поставить на его мѣсто другое.

Поэтому министры въ Англіи всегда и во всемъ не мо-

*) E. Flandin. Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine, vol. I. Angleterre. Belgique. Paris 1901. (трудъ Фландена былъ написанъ до начала англо-бурской войны).

гутъ имѣть другихъ желаній, кромѣ тѣхъ, которыя находятъ себѣ сочувствіе среди большинства членовъ парламента.

Несмотря, однако, на то, что въ настоящее время вотированіе бюджета вовсе не представляетъ собой „дара“, поступающаго въ распоряженіе короля, — чѣмъ нѣкогда было ассигнованіе „субсидій“ королевскому правительству,— несмотря на то, что размѣръ и употребленіе „дара“ опредѣляется послушными слугами парламента, каковымъ являются въ сущности министры, несмотря на все это англичане, измѣнивъ радикально всю суть описываемаго процесса, упорно сохраняютъ его внѣшнія формы. Передавая на утвержденіе короля (черезъ посредство палаты лордовъ, играющей по отношенію къ финансовымъ биллямъ не болѣе, какъ роль передаточной инстанціи) вотированный ею бюджетъ, палата сопровождаетъ его слѣдующими словами: „Мы, всепокорные и вѣрные подданные Вашего Величества, общины Соед. Королевства, собравшись въ парламентъ для рѣшенія надлежащаго употребленія средствъ, которыя мы охотно предоставили Вашему Величеству въ настоящей сессіи, постановили передать на распоряженіе Вашего Величества ниже поименованныя суммы“ *), и т. д. Король, который всѣ другіе билли, передаваемые на его утвержденіе, санкціонируетъ формулой „Le Roy le veult“ (Король на это согласенъ), финансовые билли утверждаетъ словами „Le Roy remercie ses bons subjets, accepte leur bénévolence et ainsi le veult“ (т. е. король благодаритъ своихъ добрыхъ подданныхъ, принимаетъ ихъ даръ и соглашается на его употребленіе).

Такъ оригинально сочетается у англичанъ способность производить радикальныя измѣненія въ своихъ обычаяхъ и учрежденіяхъ и сохранять въ то же время, даже въ незначительныхъ деталяхъ, ихъ внѣшнюю форму! Какой контрастъ представляетъ Англія въ этомъ отношеніи другимъ странамъ, гдѣ замѣчается какъ разъ противоположное стремленіе свести требуемыя обществомъ реформы на перемѣну внѣшняго облика старыхъ учрежденій съ сохраненіемъ всей ихъ сущности...

Но, можетъ основательно замѣтить иной читатель, всѣ предшествующія данныя показываютъ лишь то, какъ обезпечивается

*) W. Anson The Law and Custom of the Constitution, vol. I. Parliament, p. 262, Oxford, 1892.

верховенство парламента во всемъ, что касается опредѣленія размѣра налоговъ и всѣхъ другихъ сборовъ, взимаемыхъ съ населенія, и способовъ расходованія государственныхъ средствъ на тѣ или иныя нужды страны. Какъ же обезпечивается точное выполненіе предначертаній парламента? Почему въ Англіи невозможно взиманіе какихъ либо налоговъ и другихъ сборовъ, кромѣ тѣхъ, которые установлены парламентомъ? На это можно отвѣтить слѣдующимъ образомъ. Во первыхъ, англичане зорко слѣдятъ за законностью сборовъ, взимаемыхъ съ нихъ агентами правительства; во вторыхъ, они имѣютъ полную возможность преслѣдовать обыкновеннымъ судебнымъ порядкомъ всякаго представителя власти, который вздумалъ бы потребовать какіе либо сборы, не утвержденные парламентомъ. Впрочемъ, если вообще возможно допустить такое явленіе въ Англіи, то оно, конечно, произошло бы совершенно иначе. Обыватель просто не уплатилъ бы сбора, который онъ нашелъ бы незаконнымъ, а добиваться уплаты путемъ обращенія къ обыкновенному суду пришлось бы чиновнику, домогательство котораго осталось бы неудовлетвореннымъ, если бы судъ нашелъ дѣйствія обывателя правильными.

Достичь того, чтобы государственныя средства употреблялись именно на тѣ предметы и въ такомъ именно количествѣ, какъ то и другое установлено парламентомъ, достичь этого гораздо труднѣе. Въ краткихъ словахъ въ Англіи эти задачи разрѣшены такъ.

Всѣ деньги, поступающія въ казначейство и его отдѣленія, передаются въ Англійскій Банкъ на счетъ „Казначейства Его Величества“, и затѣмъ, ни одинъ пенсъ изъ этихъ денегъ не можетъ быть взятъ безъ разрѣшенія, которое дается, только въ силу какого нибудь парламентскаго акта, установляющаго именно этотъ расходъ, при чемъ это разрѣшеніе дается лицами, которыя не находятся ни въ какой зависимости отъ правительства.

Однимъ словомъ, мы имѣемъ дѣло съ цѣлой системой контроля, и при томъ не такого, который наступаетъ послѣ израсходованія денегъ, какъ это дѣлается, напр., у насъ, въ Россіи, а до выдачи денегъ. Въ центрѣ этой системы стоитъ лицо, носящее званіе Государственнаго Контролера и Бухгалтера (Comptroler and Auditor General). Онъ, какъ и его товарищъ, не можетъ быть членомъ какой либо изъ

палать парламента, т. е. принадлежать къ какой либо политической партіи; оба они назначаются на должность королевскимъ указомъ и могутъ быть удалены отъ должности только по совмѣстному требованію обѣихъ палатъ парламента.

Государственный Контролеръ при помощи подчиненныхъ ему чиновниковъ слѣдитъ за тѣмъ, чтобы деньги, принадлежащія государственному казначейству и хранящіяся, какъ мы сказали, въ Англійскомъ Банкѣ, расходовались только въ строгомъ соотвѣтствіи со статьями парламентскаго акта, установляющаго государственный бюджетъ. Всякій разъ, когда казначейство должно взять изъ банка нѣкоторую сумму для удовлетворенія той или иной государственной потребности, оно обязано предъявить государственному контролеру соотвѣтственное требованіе и получаетъ разрѣшеніе вынуть изъ банка необходимую сумму только въ томъ случаѣ, если это требованіе согласно съ парламентскимъ актомъ.

„Государственный Контролеръ“, говоритъ проф. Дайси, „повѣряетъ всѣ счета отдѣльныхъ вѣдомствъ и представляетъ ежегодно парламенту отчеты за истекшій годъ. Эти отчеты представляются имъ въ началѣ каждой законодательной сессіи, въ такъ называемый „Комитетъ Палаты Общинъ для повѣрки государственныхъ счетовъ“. Въ отчетахъ Государственнаго Контролера указывается, какъ были израсходованы суммы, назначенныя парламентомъ на удовлетвореніе разныхъ общественныхъ нуждъ, при чемъ все это повѣряется вовсе не для одной проформы, не поверхностно. Одного взгляда на отчеты Комитета достаточно, чтобы видѣть, что онъ разсматриваетъ даже самые ничтожные расходы, даже такіе, которые не превышаютъ одного, двухъ фунтовъ стерлинговъ, если есть хотя малѣйшій поводъ для подозрѣній, что эти расходы были произведены неправильно. Результаты занятій Комитета печатаются и представляются парламенту.

„Общимъ результатомъ изложенной системы контроля и повѣрки является то, что Англія имѣетъ такіе точные отчеты объ исполненіи государственнаго бюджета, какихъ нельзя найти ни въ какомъ другомъ государствѣ: можно сказать, что каждая казенная копейка (пенни) расходуется на точномъ основаніи какого либо парламентскаго акта“ *).

*) Dicey. Introduction to the study of the Law of the Constitution, 1902, p. 317.

Правильность этого мнѣнія проф. Дайси стала бы для читателя еще очевиднѣе, если бы мы могли изложить нѣкоторыя дальнѣйшія данныя, относящіяся къ этому важному вопросу. Мы не находимъ этихъ данныхъ въ сочиненіи Дайси, но ихъ можно найти въ трудахъ нѣкоторыхъ европейскихъ ученыхъ, писавшихъ объ англійскихъ финансахъ и бюджетѣ *).

Предшествующія данныя относительно тѣхъ способовъ, которыми достигается въ Англіи точное выполненіе бюджетнаго закона, вотированнаго парламентомъ, можно резюмировать слѣдующимъ образомъ. Правильность налоговъ и сборовъ, взимаемыхъ съ населенія, обезпечивается тѣмъ, что всякій гражданинъ увѣренъ, что найдетъ защиту въ судѣ (который въ Англіи болѣе независимъ отъ правительства, чѣмъ въ какомъ либо другомъ государствѣ Европы) во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда откажется внести незаконно испрашиваемый налогъ или сборъ. Правильное расходованіе средствъ, поступающихъ въ государственное казначейство **), гарантируется существованіемъ такого учрежденія, контролирующаго выдачу денегъ агентамъ правительства и расходованіе ими этихъ денегъ, которое совершено независимо не только отъ правительства, но даже и отъ самого парламента. Въ самомъ дѣлѣ, какъ мы видѣли, удаленіе Государственнаго Контролера и его помощника можетъ состояться лишь согласно постановленію обѣихъ палатъ парламента. Вотированіе обѣими палатами подобной резолюціи составило бы такой крупный фактъ общественной жизни, что парламентъ могъ бы рѣшиться на подобный шагъ лишь въ томъ случаѣ, когда онъ былъ бы увѣренъ, что право рѣшительно на его сторонѣ, и что общественное мнѣніе вполнѣ одобритъ столь экстраординарное проявленіе всемогущества парламента.

---

*) См., напр., сочиненіе H. Sarrette, Etude sur le Controle du budget de l'Etat en France, en Angleterre et en Italie, Paris, 1902. Какъ видно изъ этого сочиненія, Государственный Контролеръ имѣетъ право самъ или черезъ посредство своихъ подчиненныхъ посѣщать учрежденія разныхъ вѣдомствъ, чтобы убѣдиться въ правильности и дѣйствительности показанныхъ расходовъ.

**) Или, выражаясь точнѣе, „поступающихъ въ Англійскій Банкъ (учрежденіе совершенно независимое отъ министерства финансовъ и правительства вообще) за счетъ государственнаго казначейства“.

VI.

Происхожденіе верховенства англійскаго парламента. Условный характеръ его всемогущества.

Мы подошли теперь къ самому важному и самому трудному вопросу, который можетъ возникнуть у человѣка, изучающаго государственный строй Англіи. Въ чемъ же источникъ силы англійскаго парламента? Чѣмъ объясняется, напр., тотъ фактъ, что въ настоящее время, по выраженію проф. Дайси *), „англичанину невозможно даже вообразить себѣ, чтобы налоги могли назначаться какой нибудь властью, кромѣ парламентскаго акта?“.

Впрочемъ, трудность заключается не въ томъ, чтобы найти общій отвѣтъ на этотъ вопросъ, а въ томъ, чтобы прослѣдить правильность этого отвѣта во всѣхъ случаяхъ. Вотъ, какъ мы бы формулировали общій отвѣтъ на поставленный только что вопросъ: верховенство, всемогущество парламента является ничѣмъ инымъ, какъ внѣшнимъ выраженіемъ верховенства, всемогущества самого англійскаго народа. Иначе сказать, парламентъ всемогущъ, такъ какъ, вообще говоря, настроеніе и мнѣнія парламентскаго большинства соотвѣтствуютъ настроенію и мнѣніямъ большинства населенія страны. Мы говоримъ нарочно: „большинства населенія„, а не только однихъ избирателей, такъ какъ на самомъ дѣлѣ послѣдніе находятся подъ непрерывнымъ и весьма ощутительнымъ вліяніемъ всей остальной массы гражданъ.

Для того, чтобы понять правильность послѣднихъ словъ, слѣдуетъ принять во вниманіе, что въ Англіи граждане уже давно пользуются неограниченной свободой слова, союзовъ, собраній, митинговъ, и что тамъ принципъ полной свободы печати установленъ уже болѣе двухъ сотъ лѣтъ тому назадъ. Вотъ почему въ Англіи пользовалась всегда огромнымъ вліяніемъ и та часть населенія, которая оффиціально не была призвана—а частію и теперь еще не призвана—къ выбору представителей въ верховное законодательное учрежденіе страны. Вотъ

*) The Law of the Constitution, p 308

чѣмъ объясняется, между прочимъ, то обстоятельство, что англійской свободой европейскіе публицисты восхищались уже со времени Монтескье, т. е. въ первую половину XVIII вѣка, слѣдовательно, чуть не за сто лѣтъ до знаменитой избирательной реформы 1832 г., призвавшей къ формальному участію въ парламентскихъ выборахъ значительную часть того населенія, которое фактически уже ранѣе пользовалось такимъ участіемъ путемъ указанныхъ способовъ воздѣйствія на сравнительно-небольшую кучку избирателей *).

Та грозная агитація, которая поднялась во всей Англіи изъ за требованія указанной избирательной реформы, и которую правительство не могло бы подавить, не посягнувъ на нѣкоторыя священныя права англійскаго гражданина,—если бы мы допустили на минуту, что парламентъ согласился бы дать правительству такого рода полномочія,—эта грозная агитація заставила палату общинъ преклониться предъ общественнымъ мнѣніемъ и согласиться на избирательную реформу (1830 г.). Проектъ избирательной реформы встрѣтилъ, однако, рѣшительную оппозицію со стороны палаты лордовъ и потому провалился. Палата общинъ была распущена, и послѣдовало назначеніе новыхъ выборовъ. Однако негодующее общественное мнѣніе послало въ нижнюю палату еще больше такихъ представителей, которые были рѣшительными сторонниками избирательной реформы. Палата лордовъ оказалась вынужденной уступить голосу общественнаго мнѣнія, и новый билль о реформѣ былъ быстро утвержденъ обѣими палатами и подписанъ королемъ (1832 г.). Такимъ образомъ, палатѣ лордовъ пришлось согласиться на проектъ избирательной реформы, выработанный палатой общинъ, которая, какъ это всегда бываетъ, сумѣла раньше понять настойчивыя и грозныя требованія общественнаго мнѣнія. Въ манифестаціяхъ, которыя состоялись въ разныхъ частяхъ Англіи послѣ того, какъ стало извѣстно первоначальное рѣшеніе палаты лордовъ противодѣйствовать избирательной реформѣ, главную массу участниковъ составляли рабочіе классы, которые не только до описываемой нами первой избирательной реформы, но даже и послѣ нея въ теченіе сорока лѣтъ (вплоть до второй избирательной реформы, т. е.

*) См. сочиненіе Jephson. The Platform 1892 London (существуетъ и въ русскомъ переводѣ)

до 1868 г.) въ сущности не имѣли прямого участія въ выборахъ членовъ палаты общинъ.

Въ указываемомъ нами эпизодѣ новѣйшей исторіи Англіи проявился вполнѣ ясно условный характеръ верховенства палаты общинъ и сравнительно второстепенная роль палаты лордовъ. Относительно этой послѣдней еще тверже установилась конституціонная традиція, согласно которой роль палаты лордовъ, сводящаяся, какъ мы знаемъ, почти къ нулю въ дѣлѣ финансоваго законодательства, заключается въ отношеніи законопроектовъ иного характера въ правѣ задерживать ихъ на нѣкоторое время, если они почему либо кажутся нежелательными знатнымъ лордамъ. Если, однако, палата общинъ—въ лицѣ опирающагося на ея довѣріе министерства—настаиваетъ на желательности отвергнутаго лордами законопроекта, то оно, т. е. министерство, съ согласія короля, которое въ такихъ случаяхъ считается само собой разумѣющимся, можетъ распустить палату и назначить новые выборы. Если выборы окажутся благопріятными министерству, палата лордовъ должна прекратить свое противодѣйствіе министерству, какъ это было съ биллемъ о реформѣ избирательнаго права въ 1831 и 1832 годахъ. Въ случаѣ противоположнаго исхода выборовъ, министерство само должно подать въ отставку, какъ это пришлось сдѣлать, спустя пятьдесятъ лѣтъ послѣ описаннаго случая, Гладстону, пытавшемуся путемъ обращенія къ избирателямъ сломить противодѣйствіе лордовъ его проекту автономіи (Home Rule) Ирландіи.

Какой же смыслъ всѣхъ этихъ фактовъ? А тотъ, что верховнымъ рѣшителемъ судебъ Англіи является, въ концѣ концовъ, англійскій народъ. Поэтому формулированный выше принципъ верховенства парламента вѣренъ только до тѣхъ поръ, пока самъ парламентъ является правильнымъ выразителемъ народныхъ желаній. Однимъ словомъ, власть, могущество англійскаго парламента—явленіе не самостоятельное, а производное, объясняемое той поддержкой со стороны народа, на которую, вообще говоря, можетъ разсчитывать парламентъ, настаивая на томъ или иномъ своемъ рѣшеніи. Дѣйствительнымъ же верховнымъ рѣшителемъ всѣхъ важнѣйшихъ общественныхъ вопросовъ является въ Англіи самъ англійскій народъ.

Въ виду глубокой важности затрагиваемаго нами вопроса, мы считаемъ не лишнимъ привести еще примѣръ такихъ обстоятельствъ, когда на сцену выступаетъ самодержавный англійскій народъ и обнаруживаетъ условность всемогущества парламента. Сперва, однако, сдѣлаемъ нѣсколько предварительныхъ замѣчаній.

Изъ предшествующаго изложенія читатель, мы надѣемся, могъ видѣть, какое огромное, какое неоцѣнимое преимущество имѣетъ система государственнаго управленія Англіи въ тѣсномъ единеніи правительства и народныхъ представителей, единеніи, являющемся прямымъ послѣдствіемъ необходимости для правительства опираться всегда и во всемъ на поддержку членовъ парламента.

Для англичанина совершенно не имѣетъ смысла принципіальное противоположеніе правительства и народныхъ представителей или, иначе, исполнительной и законодательной власти. Въ Англіи нѣтъ и не можетъ быть другого правительства, кромѣ того, которое во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ опирается на поддержку большинства народныхъ представителей, а слѣдовательно, вообще говоря, и большинства населенія страны.

Таковъ общій, кардинальный фактъ, характеризующій обычное состояніе политической атмосферы въ Англіи. Однако даже въ Англіи могутъ быть такіе моменты—(именно моменты, по крайней мѣрѣ, по сравненію съ продолжительностью періодовъ нормальнаго состоянія политическаго барометра),—когда между правительствомъ и палатой общинъ начинаетъ проявляться извѣстный разладъ или взаимное нѣдовольство или недовѣріе. Причины такого явленія могутъ быть весьма различны: неумѣлая, неудачная или — что фактически сводится къ тому же—кажущаяся парламенту таковой дѣятельность министерства; неожиданное возникновеніе какого нибудь весьма важнаго государственнаго вопроса, который не дебатировался во время парламентскихъ выборовъ, и по поводу котораго члены парламента оказались раздѣлившимися на совершенно особыя группы, нарушившія прежнее большинство, на которое опиралось министерство; наконецъ, всякія вообще значительныя измѣненія, пропшед-

шія въ настроеніи общественнаго мнѣнія и отразившіяся на соотношеніи политическихъ партій въ парламентѣ и т. д.

Все это и многое другое ведетъ иногда къ тому, что министерство по своимъ взглядамъ на очередные вопросы дня оказывается не солидарнымъ съ поддерживавшимъ его ранѣе парламентскимъ большинствомъ. Какъ же разрѣшить этотъ кризисъ? Очень просто, отвѣтитъ читатель, министерство должно выйти въ отставку и предоставить управленіе страной другимъ людямъ, которые были бы солидарны съ новымъ парламентскимъ большинствомъ.

Да, отвѣтъ могъ бы быть только такимъ, если бы верховенство парламента было первичнымъ фактомъ англійской общественной жизни. Мы же знаемъ, что это верховенство — дѣло условное, и что въ основѣ его лежитъ ясно выраженное или, по крайней мѣрѣ, предполагающееся соотвѣтствіе между настроеніемъ парламента и состояніемъ общественнаго мнѣнія страны. Министерство, докладывая королю о томъ, что оно осталось въ меньшинствѣ при обсужденіи парламентомъ того или иного важнаго законопроекта или мѣры, можетъ вмѣстѣ съ тѣмъ утверждать, что оно, а вовсе не парламентъ, является правильнымъ выразителемъ общественнаго настроенія. Изъ такого положенія можетъ быть только одинъ выходъ:—распущеніе парламента, въ чемъ король никогда не отказываетъ министерству, которое, потерпѣвъ пораженіе въ парламентѣ, считаетъ себя, тѣмъ не менѣе, правымъ.

Исходъ выборовъ рѣшаетъ вопросъ окончательно: или положеніе министерства упрочивается, или оно выходитъ въ отставку, а это какъ нельзя болѣе убѣдительно подтверждаетъ дѣйствительный суверинитетъ или самодержавіе англійскаго народа и условный характеръ верховенства парламента.

Описанный нами порядокъ разрѣшенія указанныхъ кризисовъ, которые возможны при всякомъ другомъ государственномъ строѣ, но которые наиболѣе разумно и удобно разрѣшаются въ государствахъ съ парламентарной системой правленія, этотъ порядокъ влечетъ за собой весьма важныя послѣдствія и въ нѣкоторыхъ другихъ отношеніяхъ. Располагая указаннымъ нами чрезвычайнымъ, рессурсомъ, министерство можетъ дѣйствовать рѣшительно, смѣло, самостоятельно, оставаясь всегда, насколько это возможно, солидарнымъ съ пар-

ламентскимъ большинствомъ, давшимъ ему власть, но не обращаясь ни въ коемъ случаѣ въ слѣпое орудіе послѣдняго. Членовъ парламента,—даже имѣя въ виду лишь палату общинъ, о которой здѣсь только и можетъ быть рѣчь,—нѣсколько сотъ, министровъ едва наберется два десятка; весьма понятно поэтому, что правительство или министерство вообще и каждый его членъ въ частности чувствуютъ въ гораздо большей мѣрѣ свою отвѣтственность за направленіе государственныхъ дѣлъ, чѣмъ парламентъ въ его цѣломъ или каждый отдѣльный его членъ. Являясь, въ силу своей сравнительной немногочисленности и вслѣдствіе своей роли, какъ фактическихъ начальниковъ разныхъ вѣдомствъ, наиболѣе отвѣтственными передъ народомъ людьми, министры должны располагать и значительной долей самостоятельности даже въ отношеніи самого парламента.

Мы знаемъ, что, поскольку дѣло касается финансоваго хозяйства страны, это достигается отсутствіемъ у отдѣльныхъ членовъ парламента, не состоящихъ министрами, права предлагать какое либо увеличеніе податного бремени, возлагаемаго на народъ. Теперь мы видимъ, что и въ другихъ формахъ проявленія вліянія и власти, принадлежащихъ народнымъ представителямъ, какъ членамъ верховнаго законодательнаго учрежденія страны, они должны всегда помнить, что наряду съ ними существуетъ другая власть, правда, ими созданная, но могущая въ случаѣ нужды найти и отъ нихъ защиту въ самодержавномъ народѣ, передъ которымъ придется склониться и—во всѣхъ другихъ случаяхъ всемогущему — парламенту Однимъ словомъ, англійскій парламентъ, какъ собраніе народныхъ представителей, всемогущъ, пока онъ исполняетъ выраженную или предполагаемую волю народа, и можетъ быть обращенъ въ ничто, если есть основаніе думать, что онъ пересталъ быть выразителемъ народной воли.

VII.

Общая характеристика парламентарнаго режима въ Англіи. Принятіе того же режима другими европейскими странами и автономными колоніями Англіи.

Мы посвятили три главы изложенію роли парламента въ государственномъ управленіи Англіи, такъ какъ Англія является родиной парламентарной системы правленія. Эта система оказалась, въ общемъ, настолько удобной для рѣшенія основныхъ вопросовъ государственной жизни, что всѣ европейскіе народы, кромѣ Германской имперіи и входящихъ въ ея составъ государствъ *), организовали у себя такую же систему правленія, какъ только для большинства населенія отдѣльныхъ странъ выяснилась непригодность старыхъ формъ государственнаго строя, и какъ только явилась возможность—большею частью послѣ ряда внутреннихъ потрясеній или унизительныхъ по своимъ крайнимъ неудачамъ войнъ—осуществить разрывъ съ учрежденіями и традиціями отжившаго свой вѣкъ политическаго строя.

Мы видѣли, что основными особенностями парламентарнаго правленія слѣдуетъ считать сосредоточеніе исполнительной власти въ рукахъ небольшой группы лицъ, составляющихъ т. наз. министерство или кабинетъ министровъ, дѣйствующихъ всегда солидарно между собой и въ строгомъ соотвѣтствіи съ желаніями большинства парламента подъ общимъ руководствомъ т. наз. перваго министра.

Номинально, т. е. по формѣ, какъ первый министръ, такъ и его товарищи назначаются королемъ. Фактически же королю приходится всегда назначать первымъ министромъ одного изъ наиболѣе видныхъ и популярныхъ парламентскихъ дѣятелей и предоставлять ему подборъ товарищей по управленію государствомъ. Самъ король неотвѣтственъ за ходъ государственнаго управленія, такъ какъ всѣ свои распоряженія онъ дѣлаетъ чрезъ посредство министровъ, подпись кото-

*) Политическій строй Швейцаріи имѣетъ также свою особую организацію. См. нашу книгу „Главныя Федераціи Стараго и Новаго Свѣта“.

рыхъ, сопровождающая каждый оффиціальный актъ или распоряженіе короля, свидѣтельствуетъ о томъ, что они берутъ на себя отвѣтственность за это распоряженіе. Министры, наоборотъ, каждый порознь и всѣ въ совокупности, отвѣтственны передъ парламентомъ за общій ходъ управленія страной и за каждый отдѣльный административный актъ. Они остаются у власти только до тѣхъ поръ, пока пользуются поддержкой большинства членовъ нижней палаты и, вообще говоря, уходятъ въ отставку вслѣдъ за утратой этой поддержки. Такъ какъ, такимъ образомъ, министры могутъ управлять страной лишь при содѣйствіи и поддержкѣ парламента, то, какъ это было указано выше, право короля назначать министровъ представляетъ собой не болѣе какъ форму, прикрывающую сущность, прямо ей противоположную.

Въ самомъ дѣлѣ, министрами въ Англіи могутъ быть, во-первыхъ, только члены той или другой изъ палатъ парламента, преимущественно, однако, палаты общинъ. Министрами, далѣе, назначаются въ Англіи лишь наиболѣе вліятельные и наиболѣе популярные члены парламента, а именно, руководители той политической партіи, которая въ данное время оказывается преобладающей среди народныхъ представителей. Такимъ образомъ, выборъ королемъ министровъ или, вообще, всего кабинета министровъ предрѣшается составомъ парламента и соотношеніемъ въ немъ политическихъ партій. Тамъ, гдѣ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи, парламентъ, вообще говоря, дѣлится на двѣ большихъ партіи, для оффиціальнаго главы государства не остается почти и тѣни свободы въ выборѣ министровъ, такъ какъ этотъ выборъ фактически можетъ колебаться только между двумя или тремя наиболѣе выдающимися вождями парламентскаго большинства. При этомъ слѣдуетъ помнить, что, въ силу твердо установившейся традиціи, король ведетъ непосредственные переговоры лишь съ тѣмъ изъ парламентскихъ дѣятелей, которому предполагается поручить главенство надъ новымъ кабинетомъ министровъ, всѣхъ же остальныхъ министровъ выбираетъ уже первый министръ. Впрочемъ, это иначе и быть не можетъ, разъ отъ министровъ требуется полное взаимное довѣріе, самая строгая согласованность во всѣхъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ по управленію страной и

коллективная отвѣтственность за каждый важный шагъ правительства *).

Такова въ самыхъ общихъ ея чертахъ парламентарная система правленія. Вкратцѣ ее можно характеризовать, какъ систему государственнаго управленія чрезъ посредство кабинета министровъ, солидарныхъ между собой и коллективно отвѣтственныхъ передъ парламентомъ, за которымъ остается верховный контроль надъ всѣми дѣйствіями министровъ и окончательная санкція всѣхъ ихъ распоряженій, равно какъ и того направленія, которое они даютъ законодательной дѣятельности страны.

Мы видѣли, что весь смыслъ парламентарнаго правленія, источникъ верховенства парламента вообще заключается въ томъ обстоятельствѣ, что черезъ парламентъ выражаетъ свою державную волю самъ англійскій народъ. Помня эту первооснову системы государственнаго управленія Англіи, мы поймемъ смыслъ,—такъ сказать, raison d'être—многихъ особенностей конституціоннаго права и конституціонныхъ традицій Англіи. Для насъ становится, напр., понятной причина сравнительно незначительнаго авторитета палаты лордовъ, которая юридически имѣетъ одинаковыя права съ другой палатой, отвѣтственность министровъ только передъ палатой общинъ, право министерства въ извѣстныхъ случаяхъ распускать эту палату и многое другое. Тѣ же обстоятельства, которыми опредѣляется условный характеръ парламентскаго верховенства въ Англіи, служатъ, какъ намъ кажется, объясненіемъ многихъ особенностей парламентарнаго режима въ другихъ европейскихъ странахъ, гдѣ нѣтъ столь значительнаго, какъ въ Англіи, контраста между происхожденіемъ верхней и нижней палаты и гдѣ, поэтому, не наблюдается, вообще говоря, и такого контраста въ относительномъ вліяніи обѣихъ палатъ на ходъ управленія страной вообще и на прочность положенія министерствъ въ частности.

Примѣръ Англіи и другихъ странъ показываетъ, далѣе, что парламентарный режимъ въ полномъ своемъ смыслѣ и значеніи возможенъ только тамъ, гдѣ изъ народнаго сознанія почти изчезло убѣжденіе, что король или иной оффиціальный

*) См дальнѣйшія разъясненія по этому вопросу въ нашей книгѣ: „Глава Государства". 1906

глава государства (президентъ республики во Франціи) можетъ считаться столь же авторитетнымъ выразителемъ народныхъ желаній или представителемъ его интересовъ, какъ и законодательное собраніе. Въ парламентарныхъ странахъ истиннымъ, можно даже сказать, единственнымъ выразителемъ народныхъ желаній считается собраніе народныхъ представителей, передъ авторитетомъ котораго должна, поэтому, склоняться всякая власть, гдѣ она должна искать для себя указаній, гдѣ она должна черпать для себя силу. Вотъ почему парламентарный режимъ не могъ пока осуществиться въ Германской имперіи и входящихъ въ ея составъ государствахъ: этому препятствуетъ весьма крѣпкая сила монархическаго принципа и проистекающая отсюда неувѣренность народныхъ представителей, что всякое ихъ требованіе будетъ поддержано народомъ даже въ томъ случаѣ, если они встрѣтятъ рѣшительное противодѣйствіе короны и ея служителей, т. е. министровъ, которые, въ Германіи отвѣтственны не передъ парламентомъ, а только передъ короной *).

Впрочемъ, пріобрѣтенію значительнаго авторитета законодательными собраніями (т. наз. ландтагами) государствъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, мѣшаетъ, далѣе, и характеръ избирательныхъ системъ, существующихъ въ этихъ государствахъ **). Въ самомъ дѣлѣ, члены законодательныхъ собраній этихъ государствъ могутъ быть признаваемы народными представителями только въ весьма условномъ смыслѣ: до того ничтожно тамъ значеніе народныхъ массъ, благодаря пресловутой трехклассной системѣ выборовъ, принятой въ Пруссіи и большинствѣ другихъ нѣмецкихъ государствъ ***).

---

*) Въ противоположность этому, слабость авторитета королевской власти въ Греціи и Бельгіи, объясняемая весьма недавнимъ занятіемъ престола въ этихъ странахъ царствующими тамъ династіями, содѣйствуетъ усиленію вліянія парламента и правильности функціонированія парламентарнаго режима.

**) См. нашу книгу „Народное представительство и законодательныя собранія въ главныхъ странахъ современнаго міра“ или книгу проф. Пиффероуна „Европейскія избирательныя системы“ 1905.

***) См. третью главу нашей книги „Народное представительство и законодательныя собранія главныхъ странъ современнаго міра“ 1906. Въ общемъ, можно сказать, что въ Пруссіи избиратели дѣлятся на три класса или разряда. Всѣ избиратели одного класса вносятъ въ совокупности одинаковую сумму прямыхъ налоговъ и имѣютъ одинаковое число представителей въ палаты. Такъ какъ составъ избирателей перваго класса, вообще говоря, въ десять разъ болѣе многочисленъ, чѣмъ составъ

Мы указываемъ на это явленіе, такъ какъ аналогичныя соображенія и факты объясняютъ, если можно такъ выразиться, разную степень „парламентарности“ политическаго режима разныхъ странъ, держащихся оффиціально англійской системы правленія,——иначе сказать, разную степень вліянія, оказываемаго законодательными собраніями этихъ странъ на политику правительства и на всѣ вообще стороны государственной и общественной жизни. Въ общемъ, можно сказать, что при прочихъ равныхъ условіяхъ авторитетъ законодательныхъ собраній разныхъ странъ тѣмъ сильнѣе, ихъ вліяніе и контроль тѣмъ дѣйствительнѣе, чѣмъ съ большимъ основаніемъ эти законодательныя собранія могутъ считать себя выразителями желаній всего народа,—иначе говоря, чѣмъ тѣснѣе, чѣмъ живѣе связь между законодателями и народной массой. Вотъ почему знакомство съ избирательными системами разныхъ странъ (на изложеніи которыхъ мы, къ сожалѣнію, не можемъ здѣсь останавливаться) имѣетъ весьма важное значеніе для уясненія дѣйствительнаго авторитета, которымъ пользуются въ разныхъ странахъ законодательныя собранія въ ряду другихъ высшихъ установленій страны.

Общая справедливость высказываемаго нами положенія доказывается между, тѣмъ прочимъ, фактомъ, что изъ всѣхъ континентальныхъ странъ Европы парламентарное правленіе получило наиболѣе полное и послѣдовательное осуществленіе во Франціи, т. е. въ той странѣ, гдѣ система всеобщей подачи голосовъ существуетъ также въ самомъ чистомъ, наименѣе извращенномъ видѣ *). Съ другой стороны, наименьшимъ вліяніемъ парламентъ пользуется въ Австріи и Даніи; вліяніе его въ этихъ странахъ настолько мало, что авторитетные писатели сомнѣ-

---

избирателей второго класса, и такъ какъ такое же приблизительно отношеніе существуетъ между численнымъ составомъ избирателей второго и третьяго классовъ, то прямымъ результатомъ такой системы представительства является, конечно, сведеніе къ нулю голоса наиболѣе бѣдной и вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе многочисленной части избирателей.

*) Какъ извѣстно, Пруссія причисляется нѣкоторыми къ странамъ всеобщей подачи голосовъ по чисто формальнымъ основаніямъ, хотя такъ называемая трехклассная система выборовъ представляетъ грубую фальсификацію всеобщей подачи голосовъ. Мы позволимъ себѣ отослать читателей къ цитированной выше нашей книгѣ для ознакомленія съ тѣми пріемами, которыми въ другихъ странахъ (Бельгія, Италія) достигается болѣе или менѣе значительное извращеніе того же политическаго принципа.

ваются даже, можно ли вообще причислять Австрію и Данію къ государствамъ парламентарнаго режима *).

Извѣстно въ то же время, что составъ австрійскаго парламента, даже если имѣть въ виду только его нижнюю палату, представляетъ жалкую пародію дѣйствительнаго народнаго представительства, сильно напоминающаго первоначальный проектъ организаціи представительства въ нашей Государственной Думѣ. Слабый авторитетъ датскаго парламента можно объяснить частью уваженіемъ народа къ престарѣлому королю **), частью сравнительно малымъ числомъ гражданъ, призываемыхъ къ участію въ выборахъ, и, наконецъ, нѣкоторыми особенностями самой процедуры выборовъ. Въ самомъ дѣлѣ, въ Даніи установленъ для избирателей болѣе значительный, чѣмъ гдѣ-либо, минимальный возрастъ—30 лѣтъ; кромѣ того, до 1901 г. тамъ существовала открытая подача голосовъ, мѣшавшая населенію проявить ту самостоятельность мнѣній, которой можно было бы ожидать при иныхъ условіяхъ.

Конечно, затронутый нами вопросъ рѣшается не такъ просто, и формулированное нами обобщеніе вѣрно лишь въ самомъ общемъ смыслѣ. Это доказывается особенно ясно примѣромъ самой Англіи, гдѣ нѣтъ всеобщей подачи голосовъ и гдѣ, тѣмъ не менѣе, парламентарная система правленія—и принципъ парламентскаго верховенства, какъ одно изъ важнѣйшихъ выраженій этой системы,—получила самое полное осуществленіе. Объясняется это,—какъ мы имѣли уже случай указать,—тѣмъ обстоятельствомъ, что, благодаря большей, чѣмъ гдѣ-либо въ остальной Европѣ, свободѣ агитаціи, собраній и всякихъ иныхъ способовъ общенія гражданъ, въ Англіи народная масса, даже и не входящая оффиціально въ составъ избирателей, имѣетъ возможность оказывать весьма серьезное давленіе на членовъ парламента. Подчиняя парламентъ своему вліянію, народная масса сообщаетъ ему въ то же время такой авторитетъ и силу, какихъ онъ никогда не могъ бы имѣть при иныхъ условіяхъ.

*) Относительно Даніи см. извѣстное сочиненіе Дж. Брайса: Американская Республика, т. I (первое примѣчаніе къ главѣ XXV). Впрочемъ, въ послѣдніе годы своего царствованія только что умершій король Даніи примирился, наконецъ, съ ролью конституціоннаго монарха парламентарнаго государства страны и поручилъ управленіе страной представителямъ парламентскаго большинства, какъ ни мало онъ лично симпатизировалъ этому большинству.

**) Смерть короля Христіана произошла во время печатанія нашего труда.

Замѣтимъ въ заключеніе, что парламентарная система правленія получила самое широкое и систематическое развитіе во многихъ самоуправляющихся или, вѣрнѣе, автономныхъ колоніяхъ Англіи (въ Австралійской Федераціи и въ отдѣльныхъ ея штатахъ, въ Н. Зеландіи, въ Канадѣ и ея провинціяхъ и т. д.). Извѣстно въ то же время, что избирательныя системы въ этихъ колоніяхъ носятъ, вообще говоря, вполнѣ демократическій—съ точки зрѣнія европейцевъ, даже ультрадемократическій—характеръ, распространяясь на все взрослое населеніе, не исключая въ нѣкоторыхъ случаяхъ и женской его половины.

VIII.

Особенности парламентарнаго режима въ разныхъ странахъ. Парламентъ и основные или конституціонные законы страны („гибкія“ и „тугія“ конституціи).

Въ предшествующей главѣ мы дали общую характеристику парламентарнаго режима въ томъ видѣ, въ какомъ онъ существуетъ въ Англіи, указали смыслъ доктрины парламентскаго верховенства и выяснили въ общихъ чертахъ связь между авторитетомъ верховнаго законодательнаго собранія страны и большей или меньшей демократичностью избирательной системы, путемъ которой народъ выбираетъ своихъ представителей въ это собраніе.

Мы говорили, что Англія является родиной парламентарнаго режима, и что другія страны Европы заимствовали у нея основные принципы этого режима. Однако при проведеніи этихъ принциповъ въ жизнь каждая страна ввела въ нихъ тѣ или иныя видоизмѣненія, объясняемыя различіемъ внѣшнихъ условій, при которыхъ приходилось и приходится функціонировать въ разныхъ странахъ парламентарнымъ учрежденіямъ.

На послѣдующихъ страницахъ мы имѣемъ въ виду познакомить читателей съ нѣкоторыми такими особенностями парламентарнаго режима въ разныхъ странахъ Европы и по-

пытаемся объяснить въ самыхъ общихъ чертахъ какъ происхожденіе этихъ особенностей, такъ и практическую ихъ важность.

Обратимъ вниманіе, во первыхъ, на чисто внѣшнее различіе между парламентарнымъ режимомъ Французской Республики и такимъ же режимомъ другихъ парламентарныхъ странъ Европы, различіе, заключающееся въ томъ, что во всѣхъ этихъ странахъ оффиціальнымъ главой государства является конституціонный король, тогда какъ во Франціи такимъ главой является президентъ республики. Какъ извѣстно, всѣ попытки французовъ организовать у себя конституціонную монархію на подобіе англійской оказались неудачными. Поэтому послѣ низложенія Наполеона III Франція сдѣлала опытъ соединенія парламентарнаго режима съ республиканской формой государства. Этому опыту въ настоящее время насчитывается уже 36 лѣтъ, т. е. онъ вдвое превышаетъ періодъ существованія такъ называемой Іюльской Монархіи — самаго продолжительнаго изъ всѣхъ политическихъ режимовъ, какія имѣла Франція съ эпохи Великой Революціи.

Итакъ, нынѣшняя третья Французская Республика придерживается, въ общемъ, англійской парламентарной системы, при чемъ президентъ республики играетъ роль безотвѣтственнаго конституціоннаго короля съ той только разницей, что онъ пользуется этимъ положеніемъ въ силу выбора и только на опредѣленный срокъ (семь лѣтъ), хотя, впрочемъ, законъ не ограничиваетъ число возможныхъ переизбраній. Однимъ изъ результатовъ сочетанія парламентарнаго режима съ выборностью оффиціальнаго главы государства явилось то неожиданное для французовъ обстоятельство, что хотя такъ наз. Національное Собраніе *) выбираетъ президента на семь лѣтъ, палата депутатовъ можетъ принудить его уйти и раньше, какъ это выяснилось обстоятельствами, сопровождавшими отставку президента Жюля Греви **). Конечно, такіе случаи могутъ про-

*) Для выборовъ президента республики (и для обсужденія и утвержденія поправокъ въ конституціи) французская палата депутатовъ и сенатъ соединяются въ одно общее собраніе, которое и называется Національнымъ Собраніемъ.

**) Въ немногихъ словахъ обстоятельства невольнаго выхода въ отставку президента республики Греви состояли въ слѣдующемъ Зять Греви Вильсонъ, пользуясь родственными связями съ президентомъ, содѣйствовалъ за деньги полученію разными лицами ордена Почетнаго Легіона, казенныхъ поставокъ и т. п. Когда это обнаружилось, мини-

изойти весьма рѣдко, такъ какъ палата способна рискнуть на такой экстраординарный шагъ лишь при полной увѣренности, что она исполняетъ этимъ желаніе народа.

Какъ бы то ни было, принципъ безотвѣтственности*) номинальнаго главы исполнительной власти испыталъ нѣкоторыя фактическія ограниченія какъ разъ въ той изъ парламентарныхъ странъ, гдѣ организована республиканская форма правленія. Впрочемъ, въ извѣстномъ смыслѣ это представляетъ собой дальнѣйшее логическое развитіе принципа верховенства законодательнаго собранія при парламентарной системѣ правленія.

Случаи открытаго разрыва между оффиціальнымъ главой исполнительной власти и народными представителями бывали и въ автономныхъ колоніяхъ Англіи въ первое время послѣ дарованія этимъ колоніямъ полнаго самоуправленія. Однако это болѣе не повторяется, такъ какъ правительство метрополіи при первыхъ же конфликтахъ объяснило губернаторамъ, что они должны во всемъ слѣдовать „совѣтамъ“ своихъ министровъ, отвѣтственныхъ передъ (мѣстнымъ) парламентомъ и опирающихся на поддержку большинства его членовъ.

Однимъ изъ существенныхъ различій въ организаціи парламентарнаго режима въ разныхъ странахъ слѣдуетъ считать неодинаковое разрѣшеніе вопроса о правѣ парламента измѣнять основные законы страны или ея конституцію.

Знаменитый англійскій ученый и политическій дѣятель,

стерство пыталось было замять дѣло, но встрѣтило рѣшительное противодѣйствіе со стороны палаты, которая вотировала за это недовѣріе министерству и принудила его подать въ отставку. Президентъ оказался совершенно дискретированнымъ въ глазахъ палаты, сената и общественнаго мнѣнія: никто не хотѣлъ брать на себя составленіе министерства, и онъ оказался въ необходимости уйти со своего поста (ноябрь 1887).

*) Говоря о безотвѣтственности номинальнаго главы исполнительной власти въ парламентарныхъ странахъ, мы разумѣемъ его безотвѣтственность по соображеніямъ политическимъ, т. е. такую, которая не имѣетъ отношенія къ вопросу о совершеніи главой государства какого либо преступленія. Послѣдняго рода отвѣтственность установлена для главы государства во всѣхъ республикахъ (какъ въ парламентарныхъ, такъ и не парламентарныхъ; къ послѣднимъ относятся, напр., С.-А. Соединенные Штаты) и въ томъ числѣ во Франціи, гдѣ палатѣ депутатовъ принадлежитъ право предавать президента республики суду за государственную измѣну (la haute trahison). Судъ надъ президентомъ производится сенатомъ. Едва ли нужно прибавлять, что до сихъ поръ никогда не поднимался вопросъ о преданіи суду президента Французской Республики.

одинъ изъ самыхъ глубокихъ политическихъ писателей нашего времени, проф. Дж. Брайсъ*), предложилъ дѣлить всѣ страны въ этомъ отношеніи на такія, которыя имѣютъ эластичныя или гибкія (fluid) конституціи, и такія, конституціи которыхъ онъ называетъ неподвижными или тугими (rigid). Въ странахъ съ гибкой конституціей существуетъ одинъ и тотъ же порядокъ для изданія всѣхъ законовъ, начиная съ самыхъ важныхъ, — напр., такихъ, которыми регулируется государственное устройство и устанавливаются взаимныя отношенія высшихъ органовъ управленія,—и кончая самыми незначительными, касающимися такихъ дѣлъ и интересовъ, которые едва заслуживаютъ вниманія законодательнаго собранія.

Какъ читателю хорошо извѣстно изъ содержанія первыхъ главъ настоящаго сочиненія, Англія имѣетъ именно эластичную или гибкую конституцію, такъ какъ ничто — по крайней мѣрѣ, de jure — не ограничиваетъ компетенціи парламента. Изъ всѣхъ другихъ странъ, имѣющихъ парламентарную систему правленія, только въ Италіи и Венгріи парламенты имѣютъ такую универсальную компетенцію. Въ отношеніи Италіи можно утверждать, что это явилось результатомъ сознательнаго подражанія Англіи **); въ Венгріи же, какъ можно думать съ серьезными основаніями, указываемое нами явленіе есть самостоятельный продуктъ венгерской исторіи ***) Это послѣднее предположеніе тѣмъ болѣе естественно, что венгерцы не безъ основанія гордятся тѣмъ, что ихъ конституція, подобно конституціи Англіи, не была никѣмъ создана или „сдѣлана“ (made), т. е. не была дарована монархомъ или выработана учредительнымъ собраніемъ въ извѣстный историческій моментъ, а „выросла“ (grow) сама собой, т. е. представляетъ результатъ долгаго и полусознательнаго историческаго процесса.

Во всѣхъ другихъ странахъ съ парламентарной си-

---

*) См. его классическій трудъ „The American Commonwealth“ (существуетъ въ русскомъ переводѣ), или недавно выпущенный имъ двухтомный сборникъ статей „Studies in History and Jurisprudence“, гдѣ имѣется спеціальная статья, посвященная затрагиваемому нами вопросу.

**) J. Bryce Studies in History and Jurisprudence, vol. I, 218

***) См. цитированное сочиненіе Брайса и прекрасный трудъ американскаго ученаго Lowell: Government and parties in Continental Europe, 1896, vol II

стемой правленія измѣненіе законовъ, составляющихъ конституцію государства (вообще говоря, эти законы имѣютъ цѣлью установленіе взаимныхъ правъ и обязанностей высшихъ органовъ государственнаго управленія и опредѣленіе правъ и обязанностей отдѣльныхъ гражданъ), можетъ быть совершаемо лишь особеннымъ порядкомъ, обезпечивающимъ бо́льшую обдуманность такого рода законовъ, большее единодушіе въ рѣшеніи вопроса объ ихъ желательности и потому бо́льшую устойчивость основныхъ учрежденій страны.

Революціонное происхожденіе большинства конституцій, которыя имѣла Франція въ концѣ XVIII вѣка, имѣла, между прочимъ, тотъ результатъ, что лица, которымъ удавалось въ извѣстный моментъ захватить общественную власть въ свои руки и выработать ту или иную конституцію, стремились затѣмъ всячески предотвратить возможность перемѣнъ въ этой конституціи въ нежелательномъ для нихъ направленіи. Они думали достичь этого тѣмъ, что вовсе не указывали законныхъ путей къ какимъ либо измѣненіямъ новой конституціи или же обставляли всякія конституціонныя измѣненія такими непреодолимыми трудностями, что это фактически сводилось къ установленію полной неизмѣняемости конституціи. Во всемъ этомъ проявилась, съ одной стороны, неувѣренность революціонеровъ въ прочности ихъ дѣла, съ другой стороны, наивная надежда на то, что устраненіе или крайнее затрудненіе легальныхъ способовъ измѣненія общественнаго строя можетъ обезпечить его долговѣчность *).

Исторія самымъ рѣшительнымъ образомъ опровергло основательность такого рода разсчетовъ и соображеній. Въ самомъ дѣлѣ невозможность добиться легальнымъ образомъ тѣхъ перемѣнъ, которыхъ настоятельно требуетъ общественное мнѣніе, или которыя вызываются какими либо особыми обстоятельствами, переживаемыми страной, приводитъ лишь къ тому, что эти перемѣны производятся путемъ революціи. Между тѣмъ, этотъ способъ перемѣны въ государственномъ строѣ имѣетъ то неудобство, что революція подобно потоку, прорвавшему плотину, уноситъ изъ стараго режима многое такое, что еще можетъ приносить пользу и что, поэтому, слѣдовало бы оставить

*) См. Esmein. Elements du droit constitutionnel français et comparé 1901. См. также питиръ соч. Дж. Брайса

нетронутымъ. Дѣло въ томъ, что всякія не необходимыя перемѣны задѣваютъ все-таки чьи либо интересы, увеличиваютъ у значительныхъ слоевъ общества неудовольствіе и потому ускоряютъ наступленіе реакціи... Между тѣмъ, необычайная эластичность англійской конституціи помогла Англіи выйти сравнительно благополучно изъ кризиса 1832 г., когда обострился до крайнихъ предѣловъ конфликтъ между палатой общинъ и стоящей за нею народной массой, съ одной стороны, и палатой лордовъ, опиравшейся на поддержку весьма значительнаго большинства высшихъ классовъ, съ другой.

Восемьдесятъ лѣтъ, протекшихъ между первой и третьей Французской Республикой, прошли не даромъ для французовъ... Ихъ политическое развитіе стало неизмѣримо выше; они поняли, что истинный залогъ прочности государственнаго зданія кроется въ соотвѣтствіи государственныхъ учрежденій идеямъ, преобладающимъ въ широкихъ общественныхъ слояхъ, и въ возможномъ облегченіи всякихъ измѣненій въ этихъ учрежденіяхъ, какъ только они становятся необходимы вслѣдствіе новыхъ требованій времени или вслѣдствіе перемѣнъ, происшедшихъ въ относительной силѣ и значеніи разныхъ общественныхъ классовъ. „Тотъ фактъ, что конституція Іюльской Монархіи не заключала въ себѣ статей, открывающихъ законный путь для ея измѣненія, имѣлъ, повидимому, цѣлью обезпечить этой конституціи вѣчное существованіе. Есть основаніе думать, однако, что это, наоборотъ, содѣйствовало болѣе быстрому накопленію недовольства, такъ какъ не давало возможности уменьшать это недовольство частичными измѣненіями организаціи государственнаго строя. Ничто человѣческое не вѣчно, и люди, работающіе надъ составленіемъ конституцій (constitution-makers), поступаютъ хорошо, когда помнятъ, что чѣмъ меньше они заявляютъ притязаній на долголѣтіе вырабатываемыхъ ими государственныхъ учрежденій, тѣмъ дольше, вѣроятно, послѣднія будутъ жить“ *).

Эти слова знаменитаго англійскаго ученаго, которыя при поверхностномъ или слишкомъ буквальномъ ихъ пониманіи, имѣютъ характеръ парадокса, на самомъ дѣлѣ полны глубокаго смысла. Справедливость ихъ особенно очевидна для всякаго, кто знаетъ, насколько великъ контрастъ **) между ожи-

*) Bryce. Th. American Commonweolth, vol. I, 208.

**) См. объ этомъ цитированный трудъ проф. Эсмена (Esmein. Le droit constitutionnel français et comparé).

даніями и надеждами, которыя имѣли творцы конституціи нынѣшней Французской Республики, и тѣми великими планами, которыми задавались политическіе дѣятели конца XVIII или первой половины XIX вѣка, когда они пытались перестроить государственныя учрежденія Франціи.

Въ настоящее время конституція Франціи можетъ быть измѣняема сравнительно весьма просто. Статья 8 конституціоннаго закона 1875 г. говоритъ по этому поводу слѣдующее: „Палаты (т. е. сенатъ и палата депутатовъ), послѣ отдѣльныхъ рѣшеній, принятыхъ въ каждой изъ нихъ абсолютнымъ большинствомъ по собственному почину или по предложенію Президента Республики, имѣютъ право признать необходимымъ пересмотръ конституціонныхъ законовъ. Послѣ того, какъ каждая изъ обѣихъ палатъ приметъ такое рѣшеніе, онѣ собираются вмѣстѣ, образуя Національное Собраніе, и приступаютъ къ пересмотру. Рѣшенія, устанавляющія измѣненія конституціонныхъ законовъ въ цѣломъ или въ частяхъ, должны быть приняты абсолютнымъ большинствомъ членовъ, составляющихъ Національное Собраніе“. Въ 1884 г. къ этой статьѣ было вотировано Національнымъ Собраніемъ такое дополненіе: „Республиканская форма правленія не можетъ быть предметомъ резолюцій о пересмотрѣ конституціи“.

Какъ мы видимъ, измѣненіе конституціонныхъ законовъ во Франціи совершается нѣсколько болѣе сложнымъ и труднымъ порядкомъ, чѣмъ измѣненіе законовъ обыкновенныхъ, но эта разница очень не велика: для изданія обыкновенныхъ законовъ требуется утвержденіе ихъ большинствомъ лицъ, принимающихъ участіе въ голосованіи, для конституціонныхъ законовъ требуется согласіе абсолютнаго большинства. При реформѣ обыкновеннаго законодательства каждая палата дѣйствуетъ самостоятельно: разсмотрѣвъ и утвердивъ извѣстный законопроектъ, одна палата передаетъ его въ другую. Между тѣмъ, самая постановка вопроса о пересмотрѣ конституціи на практическую почву требуетъ согласнаго рѣшенія, принятаго независимо одна отъ другой обѣими палатами. Совмѣстное обсужденіе конституціонныхъ поправокъ обѣими палатами образующими Національное Собраніе, представляетъ собой мѣру крайне разумную, такъ какъ ускоряетъ практическое разрѣшеніе вопросовъ, способныхъ глубоко волновать

все общество, но не возбуждающихъ принципіальнаго разногласія между палатами *). За это послѣднее можетъ служить значительнымъ ручательствомъ фактъ независимаго постановленія каждой изъ палатъ по поводу принципіальной желательности перемѣны конституціонныхъ законовъ. Само собою разумѣется, что такія постановленія дѣлаются всегда въ виду опредѣленныхъ вопросовъ государственнаго характера.

Въ результатѣ такого разумнаго отношенія современныхъ французовъ къ вопросу о возможныхъ измѣненіяхъ основныхъ государственныхъ учрежденій оказывается, что, хотя въ большинствѣ случаевъ попытки палаты депутатовъ поднять вопросъ о пересмотрѣ конституціи оставались безплодными вслѣдствіе отсутствія поддержки со стороны сената, послѣдній, однако, дважды (въ 1879 и 1884 гг.) оказался вынужденнымъ уступить палатѣ, когда видѣлъ, что за нею стоитъ грозная сила общественнаго мнѣнія.

Въ большинствѣ другихъ конституціонныхъ странъ съ парламентарнымъ образомъ правленія, измѣненія конституціонныхъ законовъ совершаются съ бо́льшими трудностями **), чѣмъ во Франціи: для утвержденія ихъ требуется большинство двухъ третей (Бельгія, Норвегія, Румынія, Сербія) или трехъ четвертей голосовъ (Греція). Въ нѣкоторыхъ странахъ рѣшеніе вопроса о пересмотрѣ конституціи, въ сущности, предоставляется народу или, по меньшей мѣрѣ, избирателямъ. Это достигается тѣмъ, что законодательныя собранія, вотировавшія перемѣны въ конституціонныхъ законахъ, распускаются, причемъ измѣненія, сдѣланныя въ конституціи прежними законодательными собраніями, считаются только тогда окончательно утвержденными, если въ пользу ихъ выскажется новое законодательное собраніе и притомъ не простымъ или абсолютнымъ большинствомъ, а большинствомъ болѣе значительнымъ—обыкновенно двухъ третей всѣхъ членовъ собранія. Такого рода порядокъ принятъ, вообще говоря, въ Голландіи, Норвегіи, Румыніи, Португаліи, Швеціи (впрочемъ, въ Швеціи перемѣна конституціонныхъ законовъ

*) Esmein, цитир. сочин., 870.

**) См. объ этомъ статью Брайса „Flexible and Rigid Constitutions“ въ цитированномъ изданіи „Studies in History and Jurisprudence“. vol. I, 200—220

можетъ состояться въ силу рѣшенія одного и того же парламента—Риксдага,—принятаго имъ въ двѣ послѣдовательныя сессіи) и въ нѣсколькихъ другихъ странахъ.

Таковы факты, которые мы сочли необходимымъ привести здѣсь для характеристики помномочій, предоставляемыхъ парламентамъ разныхъ странъ въ отношеніи конституціоннаго законодательства, причемъ — мы считаемъ нелишнимъ напомнить еще разъ объ этомъ читателю — мы имѣли, конечно, въ виду только тѣ страны, гдѣ организована парламентарная система правленія.

IX.

Дѣленіе парламента на двѣ и большее число партій. Вліяніе этого дѣленія на успѣшность парламентарнаго режима. Какъ разрѣшаются министерскіе кризисы во Франціи.

Одной изъ важныхъ особенностей политической жизни въ Англіи, сильно содѣйствовавшей успѣху англійскаго парламентарнаго режима, слѣдуетъ считать то обстоятельство, что, вообще говоря, въ Англіи существовали всегда или, по крайней мѣрѣ, съ конца XVII вѣка только двѣ большія партіи, боровшіяся за вліяніе въ странѣ и въ парламентѣ и находившіяся поочередно у кормила правленія. Когда въ теченіе XIX вѣка парламентарный режимъ былъ введенъ въ нѣкоторыхъ странахъ континентальной Европы, успѣху этого режима много мѣшало—и мѣшаетъ до сихъ поръ—дѣленіе населенія и проистекающее отсюда дѣленіе членовъ законодательнаго собранія на болѣе или менѣе значительное число партій, какъ это показываетъ, напр., исторія третьей Французской Республики или исторія Италіи со времени ея объединенія *).

*) См. цитированные труды американскаго ученаго Lowell'я и бельгійскаго Dupriez См. также Combes de Lestrade. Le Droit Politique Contemporain. 1904.

Этотъ фактъ отмѣчается многими учеными и публицистами, писавшими о государственномъ строѣ разныхъ странъ, но, къ сожалѣнію, насколько намъ извѣстно, никто до сихъ поръ не далъ всесторонняго освѣщенія этого любопытнаго и важнаго условія правильнаго функціонированія парламентарной системы правленія.

Не входя въ область апріорныхъ разсужденій, какъ она ни кажется заманчивой въ данномъ случаѣ, попробуемъ представить „философію“ той дѣйствительности, которая, вообще говоря, наблюдалась въ занимающемъ насъ отношеніи въ Англіи XIX вѣка.

Англійскій парламентъ, вообще говоря, дѣлится на двѣ крупныхъ партіи. Одна партія, къ которой принадлежитъ большинство членовъ парламента, называется правительственной партіей, такъ какъ она оказываетъ необходимую поддержку „министерству“ или правительству, управляющему страной. Англійское правительство, какъ и всякое другое, способно дѣлать иногда ошибки; равнымъ образомъ, какъ и всякое другое правительство, оно не можетъ вполнѣ удовлетворить даже всѣхъ своихъ сторонниковъ. Тѣмъ не менѣе, оно, вообще говоря, дѣйствуетъ всегда твердо и рѣшительно, такъ какъ знаетъ, что его маловажныя или случайныя ошибки, равно какъ и недовольство нѣкоторой части его сторонниковъ тѣми или иными отдѣльными мѣрами и распоряженіями, не можетъ лишить его поддержки даже этихъ недовольныхъ, по крайней мѣрѣ, тогда, когда ставится на карту существованіе министерства. Въ самомъ дѣлѣ, оставленіе министерства въ меньшинствѣ по сколько-нибудь важному вопросу, какъ мы знаемъ, неминуемо влечетъ за собой переходъ власти къ такъ называемой оппозиціи, т. е. къ людямъ, склоннымъ по большинству вопросовъ держаться совершенно иной, иногда даже прямо противоложной политики, а это никакъ не можетъ быть желательно для членовъ правительственной партіи. Такимъ образомъ, наказывая вождей своей партіи за ихъ незначительные или невольные промахи или за ихъ слишкомъ большую самостоятельность, недовольные члены правительственной партіи, если число ихъ достаточно велико,—а иногда для этого достаточно нѣсколькихъ десятковъ голосовъ,—легко могутъ доставить перевѣсъ

оппозиціи, которая, конечно, вообще говоря, еще менѣе способна удовлетворить ихъ политическому credo, т. е. ихъ политическимъ и экономическимъ идеаламъ и стремленіямъ.

Указываемое нами обстоятельство дисциплинируетъ правительственное большинство членовъ парламента и пріучаетъ всѣхъ вообще парламентскихъ дѣятелей къ политикѣ компромисовъ въ лучшемъ смыслѣ этого слова, т. е. къ пожертвованію менѣе важными своими политическими взглядами для обезпеченія успѣха ихъ болѣе важной части, равно какъ и къ отказу отъ извѣстной доли своихъ чисто личныхъ взглядовъ, разъ дѣло идетъ о судьбѣ политической партіи, съ которой ихъ связываетъ общность основныхъ политическихъ воззрѣній.

Роль оппозиціонной партіи въ англійскомъ парламентѣ, какъ и во всякомъ другомъ, заключается въ выясненіи, во-первыхъ, всему составу парламента и, во-вторыхъ, всей странѣ вообще (что достигается публичностью засѣданій парламента) слабыхъ сторонъ дѣятельности правительственной партіи какъ въ области законодательства, такъ и въ администраціи, т. е. въ практическомъ разрѣшеніи очередныхъ вопросовъ внутренней и внѣшней политики, включая сюда и фанансовое хозяйство страны. Однако вожди оппозиціонной партіи, критикуя министровъ, управляющихъ страной, дѣйствуютъ при постоянномъ сознаніи, что, если критическая или положительная сторона ихъ парламентскихъ рѣчей окажется убѣдительной, и они разстроятъ правительственное большинство въ палатѣ, власть перейдетъ неминуемо въ ихъ руки, и имъ будетъ предложено осуществить на дѣлѣ тѣ прекрасныя слова и обѣщанія, которыми они склонили парламентское большинство на свою сторону.

Это обстоятельство вноситъ дисциплинирующее, умѣряющее вліяніе въ ряды оппозиціи, вожди которой не рѣшаются предъявлять правительству неосуществимыя требованія или создавать для него такія затруднительныя положенія въ вопросахъ внутренней и внѣшней политики, разрѣшеніе которыхъ оказалось бы дѣломъ весьма тяжелымъ и для преемниковъ существующаго министерства, каковыми обыкновенно бываютъ его наиболѣе усердные критики.

Благодаря тому, что оппозиціонная партія въ Англіи

представляетъ собой, вообще говоря, вчерашнюю или завтрашнюю правительственную партію, оппозиція пріобрѣтаетъ въ нѣкоторомъ родѣ оффиціальный характеръ, становясь въ извѣстномъ смыслѣ какъ бы однимъ изъ государственныхъ установленій. Вотъ почему въ Англіи можно говорить съ одинаковымъ правомъ не только о „правительствѣ Его Величества", но и объ „оппозиціи Его Величества" — примордіальный фактъ англійской общественной жизни, который трудно переварить не только русскому человѣку, но даже и гражданину такого „правового" государства, какимъ считается Пруссія ея чиновными юристами, сочиненія которыхъ такъ прилежно изучаются русскими государствовѣдами, распространяющими затѣмъ соотвѣтственныя идеи въ широкихъ кругахъ нашего общества...

Таковы основные, важнѣйшіе результаты дѣленія парламента на двѣ партіи. Эти результаты приводятъ, въ свою очередь, ко многимъ другимъ почти столь же важнымъ послѣдствіямъ, на выясненіи которыхъ мы, къ сожалѣнію, не можемъ здѣсь останавливаться*).

„Раздѣленіе парламента на двѣ партіи", говоритъ американскій ученый Лоуэлль, „составляетъ главное условіе успѣха парламентарной формы правленія... При иныхъ условіяхъ (т. е. при дѣленіи парламента на три и большее количество группъ)... министры должны удовлетворять несогласнымъ между собой группамъ людей, находясь подъ постояннымъ страхомъ пораженія всякій разъ, когда та или другая изъ парламентскихъ группъ, поддерживающихъ правительство въ парламентѣ, остается чѣмъ либо недовольна. Вслѣд-

*) Мы считаемъ, однако, необходимымъ познакомить читателя съ однимъ изъ наиболѣе любопытныхъ эпизодовъ новѣйшей исторіи Англіи, находящемся въ связи съ указываемымъ нами фактомъ дѣленія парламента на двѣ партіи Когда въ 1884 г. Гладстонъ, будучи главой кабинета, пожелалъ произвести избирательную реформу въ смыслѣ дальнѣйшаго расширенія правъ англійскаго народа, онъ счелъ долгомъ за нѣсколько дней передъ окончательнымъ голосованіемъ проекта реформы войти въ личные переговоры съ Солсбери и сэромъ Норскотомъ, лидерами оппозиціи въ разныхъ палатахъ парламента, чтобы сдѣлать возможные уступки желаніямъ оппозиціонной партіи. Это было нѣчто новое даже въ Англіи; во всякомъ случаѣ указываемый нами фактъ чрезвычайно хорошо характеризуетъ тонъ англійской политической жизни. Замѣчательно далѣе, что сама королева содѣйствовала организаціи этого оригинальнаго совѣщанія. См. Morley. Life of Gladston, vol. III, 138.

ствіе этого положеніе министровъ становится непрочнымъ, и они не могутъ дѣйствовать съ достаточной твердостью. Притомъ, конечно, чѣмъ больше число разнородныхъ группъ, на которое опирается министерство, тѣмъ болѣе слабо и непрочно положеніе кабинета. Такого рода затрудненія не устраняются даже раздачей министерскихъ портфелей представителямъ разныхъ группъ, такъ какъ, если этимъ облегчается удовлетвореніе различныхъ партій въ парламентѣ, зато дѣлается труднѣе поддержаніе согласія между самими министрами, а это влечетъ за собой, вошедшую въ пословицу, слабость коалиціонныхъ министерствъ. Кабинетъ, существованіе котораго находится въ зависимости отъ сочувственнаго къ нему отношенія палаты, можетъ твердо и успѣшно проводить извѣстную политику только въ томъ случаѣ, если онъ можетъ разсчитывать на поддержку сплоченнаго и надежнаго большинства. Такимъ образомъ, парламентарная система можетъ дать странѣ правительство сильное и способное достигать серьезныхъ положительныхъ результатовъ лишь при томъ условіи, что парламентское большинство, поддерживающее правительство, состоитъ изъ людей одной партіи".

„Но это еще не все. Оппозиція должна быть также сплочена (united). Пока министерство остается во власти, составъ большинства въ сущности не имѣетъ значенія; но когда меньшинство превращается въ большинство, оно должно быть, въ свою очередь, единой партіей: иначе нельзя избѣжать появленія у кормила правленія слабаго коалиціоннаго министерства" *). Такъ говоритъ въ высшей степени добросовѣстный изслѣдователь политическаго строя главныхъ государствъ Европы, имѣя въ особенности въ виду опытъ парламентарнаго режима во Франціи и въ Англіи.

Мы видѣли, однако, что сплоченная дисциплина оппозиціи весьма важна и въ другихъ еще болѣе важныхъ отношеніяхъ. Такимъ образомъ, въ общемъ, нельзя не признать справедливымъ утвержденія Лоуэлля, который говоритъ, что „раздѣленіе парламента на двѣ партіи и только на двѣ— безусловно необходимо для того, чтобы парламентарный режимъ давалъ всегда (should permanenbly produce) хорошіе результаты".

*) Lowell. Government and parties in Continental Europe, vol. I, 72—74.

Болѣе любознательные изъ нашихъ читателей могутъ убѣдиться въ справедливости высказанныхъ выше соображеній, если ознакомятся, напр., съ очеркомъ парламентарнаго режима во Франціи со времени установленія правительства третьей республики, очеркомъ, который можно найти въ цитированномъ сочиненіи Лоуэлля вслѣдъ за приведенными выше словами. „Парламентскія группы, — говоритъ Лоуэлль о Франціи средины 80-хъ годовъ прошлаго столѣтія, —„все больше и больше дробились... и, наконецъ, перестали являться представительницами какихъ бы то ни было опредѣленныхъ принциповъ: дѣйствительной основой объединенія группъ сдѣлались личные интересы“*).

Допуская, что въ приведенныхъ словахъ Лоуэлля есть нѣкоторое преувеличеніе, нельзя не признать въ то же время, что, въ общемъ, они все таки справедливы въ качествѣ характеристики того зла, отъ котораго до сихъ поръ не совсѣмъ еще освободилась Французская Республика. Между прочимъ, однимъ изъ слѣдствій дробности партій во французскомъ парламентѣ является частая смѣна министерствъ, средняя продолжительность которыхъ въ первые двадцать лѣтъ существованія республики не достигала и года. Только въ послѣднія 10—15 лѣтъ парламентарный режимъ во Франціи функціонируетъ нѣсколько лучше, да и сами французы значительно подвинулись впередъ въ своемъ политическомъ развитіи, вслѣдствіе чего продолжительность послѣднихъ министерствъ уже гораздо больше, хотя, конечно, далеко уступаетъ средней продолжительности министерствъ въ Англіи.

Дробность политическихъ партій и проистекающая отсюда неустойчивость политической жизни замѣчается въ большей или меньшей мѣрѣ и въ другихъ странахъ съ парламентарной системой правленія. Это приводитъ всегда къ указываемымъ нами результатамъ, какъ это прекрасно выяснено, напр., по отношенію къ Италіи, въ цитированныхъ выше трудахъ бельгійскаго юриста Дюпріэ и американскаго ученаго Лоренса Лоуэлля, къ которымъ мы и направляемъ нашихъ любознательныхъ читателей**).

*) Цитиров. сочин., 84 (vol. I).

**) См. также недавно вышедшій третій томъ изданія E. Flandin. Constitutions Politiques de l'Europe Contemporaine, tome III, Suisse, Italie, Paris, 1905.

Дѣленіе парламента на многочисленныя болѣе или менѣе враждующія между собой группы имѣетъ своимъ послѣдствіемъ еще одно обстоятельство, недостаточно отчетливо оттѣняемое какъ въ только что названныхъ трудахъ, такъ и во многихъ другихъ сочиненіяхъ по вопросамъ государственнаго права. Говоря такимъ образомъ, мы разумѣемъ косвенный результатъ указываемаго нами явленія, — увеличеніе вліянія и власти оффиціальнаго главы государства. Въ самомъ дѣлѣ, во время парламентскихъ кризисовъ*) открывается широкій просторъ для его усмотрѣнія въ отношеніи выбора лица, которому онъ поручаетъ составленіе новаго министерства. При системѣ двухъ партій и при строгой организованности обѣихъ партій предводитель или, какъ говорятъ въ Англіи, лидеръ оппозиціи является естественнымъ преемникомъ перваго министра и главой вновь образуемаго кабинета. Поэтому, вообще говоря, онъ и призывается къ составленію новаго министерства. Такимъ образомъ, въ Англіи, въ случаѣ паденія министерства, задача, выпадающая на долю короля, сравнительно проста, хотя, можетъ быть, не особенно пріятна для его самолюбія. Положеніе президента Французской Республики въ такихъ случаяхъ гораздо труднѣе, но за то его иниціативѣ, политическому такту и личнымъ симпатіямъ и воззрѣніямъ открывается болѣе широкій просторъ.

„Конкретный примѣръ можетъ лучше всего объяснить процессъ образованія министерства во Франціи“, говоритъ справедливо нашъ соотечественникъ г. Кудринъ, жившій долгое время въ этой странѣ. Для того, чтобы познакомить читателя съ этимъ любопытнымъ процессомъ, г. Кудринъ подробно описываетъ обстоятельства, которыми сопровождалась замѣна министерства Шарля Дюпюи, павшаго 6 іюня 1899 г., министерствомъ Вальдека Руссо.

Декретъ президента о назначеніи Вальдека Руссо былъ изданъ лишь 23 іюня, т. е. черезъ $2^1/_2$ недѣли: такъ долго продолжались переговоры президента республики Лубэ (который былъ избранъ главой Французской Республики незадолго передъ тѣмъ, а именно, 18 февр. того же 1899 г.) съ руководителями разныхъ политическихъ группъ въ парламентѣ.

*) Особенно частыхъ опять таки въ странахъ, гдѣ парламентъ дробится на мелкія партіи

Итакъ, 6 іюня 1899 г. пало министерство Дюпюи, такъ какъ осталось въ палатѣ въ меньшинствѣ (238 голосовъ противъ 299) при вотированіи одной важной, предложенной имъ, мѣры.

Шарль Дюпюи, глава кабинета, поѣхалъ въ Елисейскій дворецъ, оффиціальное мѣстопребываніе президента республики, и подалъ въ отставку. Начался такъ наз. министерскій кризисъ. „Президентъ Лубэ, — говоритъ г. Кудринъ, — приступаетъ къ исполненію своихъ функцій: онъ долженъ „назначить“ министровъ... Онъ призываетъ къ себѣ одного за другимъ президента сената Фальера и президента палаты депутатовъ Поля Дешанеля и спрашиваетъ ихъ мнѣнія о желательномъ составѣ и характерѣ министерства, которое могло бы удовлетворить настроенію парламента и управлять страной въ этотъ критическій*) моментъ исторіи“.

„Заручившись свѣдѣніями, полученными отъ президентовъ обѣихъ палатъ, Лубэ считаетъ прежде всего нужнымъ обратиться съ просьбой составить министерство къ Пуанкарэ. Что это значитъ? Пуанкарэ — одинъ изъ вожаковъ умѣренныхъ республиканцевъ, былъ нѣсколько разъ министромъ, затѣмъ въ теченіе четырехъ лѣтъ занималъ кресло вице-президента палаты депутатовъ. Кромѣ того, онъ не участвовалъ въ министерствѣ Мелина, такъ сильно скомпрометировавшемъ себя въ дѣлѣ Дрейфуса... Это соображеніе заставляетъ Лубэ, какъ мы уже сказали, предложить Пуанкарэ составленіе новаго кабинета. Что произошло**) далѣе? Пуанкарэ, въ качествѣ одного изъ предводителей самой большой республиканской группы въ палатѣ депутатовъ, выбранной въ 1898 г., посовѣтовался съ наиболѣе вліятельными членами своей пар-

*) Въ объясненіе этихъ словъ г. Кудрина, слѣдуетъ сказать, что за недѣлю передъ тѣмъ (30 мая) Кассаціонный Судъ рѣшилъ пересмотръ дѣла Дрейфуса, а за два дня (4 іюня) на скачкахъ одинъ изъ представителей клики націоналистовъ, баронъ Христіани, позволилъ себѣ нанести тростью ударъ президенту республики. Были еще нѣкоторыя обстоятельства, сильно волновавшія въ то время общественное мнѣніе Франціи. См. Histoire Contemporaine par E. Maréschal, tome II, 419—420.

**) Мы позволили себѣ замѣнить здѣсь и въ нѣкоторыхъ другихъ случаяхъ будущее время („что произойдетъ“...) прошедшимъ, такъ какъ считали такое изложеніе болѣе ясным. Пророчествовать post factum дѣло, конечно, легкое, но едва ли послѣдовательные моменты драматическаго эпизода, описываемаго г. Кудринымъ, могли быть кѣмъ либо предсказаны, какъ это нѣкоторые, пожалуй, вообразятъ себѣ, читая статью г. Кудрина.

тіи, прося ихъ участвовать въ его министерской ,,комбинаціи'' или, по крайней мѣрѣ, поддерживать его кабинетъ; вмѣстѣ съ тѣмъ онъ старался расположить въ свою пользу вожаковъ другихъ болѣе или менѣе близкихъ партій или нейтрализировать вражду предводителей крайнихъ группъ. Такимъ образомъ, не Лубэ назначалъ министровъ, а Пуанкарэ подбиралъ себѣ сотрудниковъ приблизительно одного направленія или, по крайней мѣрѣ, такихъ, которые соглашались бы дѣйствовать вмѣстѣ и ,,солидарно'' по извѣстнымъ вопросамъ''.

,,Но ,,комбинація'' Пуанкарэ, какъ извѣстно, не удалась. Чтобы ликвидировать дѣло Дрейфуса, надо обладать энергіей и мужествомъ: этихъ качествъ какъ разъ нѣтъ у большинства умѣренныхъ. Пуанкарэ же по своему міросозерцанію боится перенести центръ тяжести своей ,,комбинаціи'' въ сторону крайнихъ элементовъ палаты, — напр., соціалистовъ, — гдѣ онъ могъ бы найти себѣ союзниковъ для ликвидаціи дѣла Дрейфуса. Послѣ упорнаго отказа однихъ, сомнительнаго согласія другихъ, устраненія изъ своей комбинаціи третьихъ, нашъ государственный мужъ убѣдился въ томъ, что ему не подобрать себѣ кабинета, обладающаго парламентарной жизнеспособностью. Онъ явился къ президенту республики и сообщилъ ему, что при данныхъ условіяхъ онъ, къ сожалѣнію, оказался не въ состояніи выполнить высокую миссію, возложенную на него главой государства''.

„Лубэ, послѣ новаго обдумыванія положенія дѣлъ и послѣ совѣта съ нѣкоторыми выдающимися по своему вліянію членами парламента, рѣшается обратиться, если не къ одному изъ вожаковъ большинства въ палатѣ, то къ очень крупному представителю умѣренныхъ республиканскихъ взглядовъ въ сенатѣ, представителю, который въ данномъ случаѣ кажется тѣмъ болѣе подходящимъ, что онъ рѣшительно сталъ на сторону справедливости, попранной въ дѣлѣ Дрейфуса. Это былъ Вальдекъ Руссо''.

,,Поступая такимъ образомъ, президентъ республики не уклонился отъ обычной практики составленія кабинета, такъ какъ, хотя прочность министерства зависитъ, главнымъ образомъ, отъ поддержки палаты депутатовъ, все же надо заручиться и расположеніемъ сената''.

,,Однако комбинація Вальдека Руссо не состоялась вслѣдствіе отказа умѣренныхъ элементовъ парламента участвовать въ новомъ кабинетѣ, куда Вальдекъ Руссо, какъ консервативный, но не боящійся смѣлыхъ тактическихъ пріемовъ, республиканецъ, считаетъ нужнымъ пригласить и крайніе элементы въ виду экстренныхъ политическихъ условій переживаемаго момента''.

,,Лубэ задумывается снова и на этотъ разъ рѣшается обратить свое предложеніе лѣвѣе парламентарнаго большинства палаты, а именно, къ менѣе значительной, но все-же достаточно сильной группѣ радикаловъ. Его выборъ естественно падаетъ на Леона Буржуа, который пользуется репутаціей тонкаго политика и очень вліятельнаго государственнаго мужа: онъ сумѣлъ почти въ теченіе шести мѣсяцевъ управлять страной во главѣ радикальнаго кабинета, опиравшагося на умѣренную палату и ушелъ по своей иниціативѣ послѣ враждебнаго вотума сената*). Кромѣ того, Буржуа ловкій администраторъ, занимавшій много разъ министерскій постъ и пользовавшійся симпатіями парламентскаго персонала. Но увы, ко всѣмъ этимъ качествамъ и свойствамъ желанный человѣкъ не присоединялъ рѣшимости и гражданскаго мужества. Перепуганный шовинистской и клерикальной агитаціей, заговорами претендентовъ и Деруледа**), враждебнымъ отношеніемъ палаты къ ,,дрейфусарамъ'', Леонъ Буржуа отказался отъ чести стать во главѣ министерства ликвидаціи, а согласился лишь неоффиціально помогать комбинаціи Вальдека Руссо въ случаѣ, если бы послѣдній принялъ снова на себя трудную миссію составленія кабинета''.

,,Вальдекъ Руссо былъ дѣйствительно снова приглашенъ президентомъ, и на этотъ разъ попытка знаменитаго вождя умѣренныхъ увѣнчалась успѣхомъ. Какъ полагается въ такихъ

*) Обстоятельства, сопровождавшія отставку Буржуа, и нѣкоторые принципіальные вопросы, возбуждаемые этими обстоятельствами, хорошо выяснены въ цитированномъ сочиненіи Lawrence Lowell'я.

**) Въ февралѣ того же 1899 г. Деруледъ (членъ палаты депутатовъ) сдѣлалъ глупую и, конечно, неудачную попытку склонить къ мятежу войска, возвращавшіяся съ похоронъ президента республики Фелпкса Фора. Есть нѣкоторыя основанія думать, что Деруледъ былъ орудіемъ въ рукахъ клики, мечтавшей о возстановленіи монархіи во Франціи.

случаяхъ, Вальдекъ Руссо взялъ себѣ сотрудниковъ изъ обѣихъ палатъ парламента, но такъ, чтобы перевѣсъ былъ на сторонѣ палаты депутатовъ: изъ 12 министровъ лишь трое были сенаторы... всѣ остальные депутаты, кромѣ военнаго министра, генерала Галифэ.... который вовсе не принадлежалъ парламенту *). Впрочемъ, это не требуется министры обыкновенно **), но не непремѣнно берутся изъ парламентской среды“ ***).

„Что же касается состава кабинета съ точки зрѣнія политическихъ убѣжденій, то министерство Вальдека Руссо принадлежитъ къ разряду такъ наз. министерствъ „концентраціи“, т. е. оно заключаетъ въ себѣ въ различной пропорціи представителей различныхъ республиканскихъ фракцій. Въ данномъ случаѣ мы имѣемъ передъ собой типъ ,,концитраціи налѣво‘‘, т. е. съ довольно значительнымъ присутствіемъ радикальныхъ элементовъ. Объясняется это тѣмъ, что, хотя въ палатѣ и сенатѣ большинство умѣренное, однако теперь, въ полный разгаръ дѣла Дрейфуса, кабинетъ ищетъ для себя опоры среди болѣе рѣшительныхъ элементовъ (членовъ) палаты, не отказываясь въ то же время и отъ очень умѣренныхъ, лишь бы тѣ стояли за пересмотръ процесса Дрейфуса. Такъ, самъ Вальдекъ Руссо—консервативный республиканецъ, но во вкусѣ великихъ консервативныхъ министровъ Англіи, не боящихся реформъ... Министры иностранныхъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія, почтъ и морской министръ... выражаютъ различные оттѣнки радикализирующаго оппортунизма... Отдѣльно стоитъ чистый (въ то время) соціалистъ Мильеранъ, получившій портфель министра торговли‘‘...

,,Съ этими сотрудниками Вальдекъ Руссо, становящійся въ силу самой своей роли премьеромъ, является къ президенту республики. Лубэ, конечно, можетъ, говоря теоретически, возразить противъ того или другого члена кабинета; можетъ даже не согласиться съ общимъ составомъ мини-

*) Генералъ Галифэ въ качествѣ военнаго и не могъ быть депутатомъ или сенаторомъ, такъ какъ это не допускается конституціей республики.

**) Слѣдовало бы сказать „почти всегда“.

***) Во Франціи лица, назначенныя министрами, въ силу одного этого получаютъ право участвовать въ засѣданіяхъ и преніяхъ палаты и сената.

стерства, и тогда бы „комбинація“ лопнула... Но онъ желаетъ оставаться по возможности въ роли корректнаго президента республики... Онъ подписываетъ декретъ, скрѣпленный, какъ всегда, подписью министра — въ данномъ случаѣ Шарль Дюпюи, подавшаго въ отставку, но пока еще исправлявшаго прежнюю должность, — декретъ, назначающій Вальдека Руссо сначала министромъ внутреннихъ дѣлъ, затѣмъ президентомъ совѣта министровъ. Теперь Вальдекъ Руссо, въ свою очередь, представляетъ для подписи президенту республики декретъ о назначеніи своихъ сотрудниковъ и скрѣпляетъ его своей подписью. Декреты появляются въ Journal Officiel 22 іюня 1899 г. Нѣсколько дней спустя новый кабинетъ читаетъ свое программное заявленіе или „декларацію“ обѣимъ палатамъ...

„Итакъ, если читатель вдумается хорошенько въ представленный нами примѣръ“, говоритъ справедливо г. Кудринъ, „онъ согласится, что назначеніе министровъ президентомъ республики есть въ сущности самоназначеніе вліятельныхъ вожаковъ, опирающихся на дѣйствительное или предполагаемое большинство въ сенатѣ и особенно въ палатѣ депутатовъ. Роль президента республики лишь постольку содержитъ въ себѣ личный элементъ выбора, поскольку въ самомъ парламентѣ не проявляется въ данный моментъ никакихъ опредѣленныхъ теченій въ пользу той или иной комбинаціи,—вещь, въ большинствѣ случаевъ невозможная. Даже въ томъ конкретномъ случаѣ, который мы взяли, и который характеризуетъ собой какъ разъ смутныя времена запутанной борьбы партій, личная иниціатива вполнѣ конституціоннаго президента сильно суживается, если не положительно, то отрицательно и притомъ благодаря характеру самихъ кандидатовъ въ министры. Мы видимъ, съ какой осторожностью, достойной лучшей участи (лучшаго примѣненія? П. М.), профессіональные политики отступаютъ передъ задачей составить кабинетъ при такихъ условіяхъ“ *).

Къ этимъ словамъ г. Кудрина мы прибавимъ, съ своей

*) См. статью г. Кудрина „Государственный строй Франціи“ въ первомъ томѣ изданія. „Политическій строй современныхъ государствъ“ (сборникъ статей гг. Виноградова, В. Гессена и друг., изданный гг. Долгоруковымъ и И. Петрункевичемъ), 1905, стр. 448 и слѣд.

стороны, что при дѣленіи парламента на двѣ партіи, какъ это, вообще говоря, наблюдается въ Англіи, вождямъ оппозиціи, свергшей министерство, нѣтъ почти возможности уклониться отъ обязанности взять на себя бремя и отвѣтственность власти вслѣдъ за уходомъ въ отставку прежняго правительства. Это, въ свою очередь, влечетъ за собою большую осмотрительность въ примѣненіи пріемовъ, ведущихъ къ министерскимъ кризисамъ; самые эти кризисы развиваются гораздо скорѣе (въ случаѣ, описанномъ г. Кудринымъ, кризисъ, какъ мы видѣли, продолжался около $2^1/_2$ недѣль) что, конечно, нельзя не считать великимъ благомъ для страны. Наконецъ, при дѣленіи парламента на двѣ партіи усмотрѣніе неотвѣтственнаго главы государства при выборѣ замѣстителей павшаго кабинета доводится до минимальныхъ размѣровъ *), что конечно содѣйствуетъ дальнѣйшимъ образомъ установленію „верховенства парламента“ въ государственной жизни.

Выражая то же самое иными словами, мы можемъ сказать, что дѣленіе парламента на значительное число партій или группъ, дѣйствующихъ болѣе или менѣе независимо, не позволяетъ парламенту, какъ цѣлому, въ достаточной мѣрѣ контролировать дѣятельность своихъ вожаковъ, заставлять ихъ отвѣчать за всѣ свои слова и дѣйствія какъ въ то время, когда они находятся у кормила правленія, такъ и въ то время, когда они исполняютъ не менѣе важную роль критиковъ своихъ политическихъ противниковъ, пользующихся властью. Такъ какъ, однако, парламентъ, какъ мы знаемъ, есть не болѣе, какъ средство, путемъ котораго самъ народъ стремится контролировать и направлять всѣ дѣйствія правительства, то изъ этого слѣдуетъ, что дѣленіе парламента на двѣ партіи составляетъ одно изъ важнѣйшихъ условій для того, чтобы могло дѣйствительно осуществиться подчиненіе всѣхъ сторонъ государственной жизни верховному контролю общественнаго мнѣнія. А въ этомъ мы видимъ высшій критерій для оцѣнки политическихъ учрежденій разныхъ странъ.

*) Мы привели длинную цитату изъ статьи г Кудрина, такъ какъ она хорошо характеризуетъ хаосъ, наступающій иногда при парламентскихъ кризисахъ, если парламентъ дробится на много партій. Мы не считаемъ, однако, что г. Кудринъ правъ, изображая президента республики совершенно пассивнымъ участникомъ драматическаго момента, вызываемаго переходомъ власти отъ одного министерства къ другому.

X.

Неодинаковая степень „парламентаризма“ странъ съ парламентарной системой правленія. Парламентаризмъ и избирательная система.

Если бы мы хотѣли дать обстоятельную характеристику парламентарнаго режима вообще и тѣхъ особенностей, которыя онъ имѣетъ на своей родинѣ (Англіи) и въ другихъ странахъ Европы, мы должны были бы еще на долго задержать вниманіе читателя. Однако желаніе ограничить по возможности размѣры своего труда и соблюсти извѣстную пропорціональность въ отдѣльныхъ частяхъ его заставляетъ насъ удовольствоваться немногими дополнительными фактами и соображеніями.

Мы знаемъ, что, хотя въ Англіи нѣтъ закона, который требовалъ бы ежегоднаго созыва парламента, тѣмъ не менѣе, ежегодныя сессіи парламента, по приведенному выше весьма характерному выраженію проф. Дайси, „повторяются съ такой правильностью, какъ будто это законъ природы“.

Этотъ великій фактъ общественной жизни Англіи достигается, какъ мы знаемъ, тѣмъ, что всякое правительство, которое рѣшилось бы не созывать парламента въ теченіе года или болѣе, оказалось бы лишеннымъ необходимыхъ для него денежныхъ средствъ. Кромѣ того, въ арміи и флотѣ нельзя было бы поддерживать дисциплину, такъ какъ парламентскій актъ, согласно которому для солдатъ и матросовъ создается особый правовой режимъ (дисциплинарный уставъ), отличный отъ того, которымъ регулируются права и обязанности всѣхъ другихъ гражданъ, этотъ актъ (Mutiny Act) утверждается парламентомъ всегда только на одинъ годъ.

Таковы, какъ мы видѣли, главныя неудобства, которыя явились бы результатомъ рѣшенія правительства не созывать парламента въ теченіе года, если вообще можно на минуту допустить столь невѣроятное для Англіи предположеніе.

Однако то, что для англичанъ имѣетъ почти незыблемость физическаго закона, стало на континентѣ Европы болѣе или менѣе прочной дѣйствительностью лишь во второй половинѣ

XIX вѣка. Впрочемъ, и это вѣрно только по отношенію къ западной половинѣ европейскаго континента.

Вводя у себя парламентарный режимъ и стремясь обезпечить возможно болѣе строгое подчиненіе исполнительной власти законодательной, т. е. власти народныхъ представителей, государства Западной Европы не могли, конечно, довольствоваться, подобно Англіи, косвенной гарантіей ежегоднаго созыва парламента, а внесли это требованіе въ самую конституцію. Въ тѣхъ же цѣляхъ во всѣхъ парламентарныхъ государствахъ установлено ежегодное вотированіе государственнаго бюджета во всѣхъ его частяхъ, тогда какъ англичане, будучи слишкомъ увѣрены въ силѣ и авторитетѣ своего парламента, не считаютъ нужнымъ требовать, чтобы всѣ вотируемые имъ налоги утверждались лишь на одинъ годъ*). Такимъ образомъ, установленіе самой конституціей ежегоднаго созыва парламента и вотированіе всѣхъ налоговъ и сборовъ только на одинъ годъ можно считать характерными особенностями системы государственнаго управленія всѣхъ странъ съ парламентарнымъ режимомъ, кромѣ самой родины этого режима, гдѣ верховенство парламента покоится столько же на конституціонныхъ законахъ, сколько и на не менѣе прочныхъ конституціонныхъ традиціяхъ.

Изъ предшествующаго изложенія основъ парламентарнаго режима въ Англіи читатель знаетъ также, что въ Англіи всякаго рода финансовые билли вырабатываются только министерствомъ и вносятся всегда сперва въ палату общинъ, которая можетъ какъ угодно ихъ измѣнять и передѣлывать и можетъ даже совсѣмъ отвергнуть. Однако ни одинъ членъ палаты общинъ отнюдь не можетъ предлагать увеличенія какого-либо изъ кредитовъ, испрашиваемыхъ правительствомъ (т. е. министрами). Что же касается палаты лордовъ, то она фактически лишена права вносить какія-либо измѣненія въ финансовые билли, одобренные нижней палатой, а обязана ихъ цѣликомъ утверждать. Мы видѣли, что, благодаря этому, и нѣкоторымъ другимъ особенностямъ финансоваго хозяйства Англіи, оно издавна ведется съ такой поразительной осмо-

*) На годъ вотируется лишь подоходный налогъ, составляющій около одной пятой всей суммы государственныхъ доходовъ Англіи. См. объ этомъ выше.

трительностью и, вообще говоря, съ такимъ успѣхомъ, какими не можетъ похвастать ни одна другая страна въ мірѣ, кромѣ, можетъ быть, Швейцаріи.

Къ сожалѣнію, другія страны, которыя, по примѣру Англіи, ввели у себя парламентарный образъ правленія, послѣдовали въ отношеніи финансовыхъ законопроектовъ примѣру Англіи только на половину.

Въ самомъ дѣлѣ, во всѣхъ этихъ странахъ финансовые законопроекты, т. е. всѣ тѣ проекты, осуществленіе которыхъ прямо или косвенно связано съ расходованіемъ государственныхъ или, вѣрнѣе, народныхъ средствъ, должны быть вносимы сначала въ нижнюю палату, которой, такимъ образомъ, принадлежитъ, какъ говорится, иниціатива финансовыхъ биллей. Роль верхней палаты, будучи всегда и во всемъ менѣе значительной, чѣмъ роль нижней палаты, особенно маловажна въ области законодательства, имѣющаго отношеніе къ затратѣ народныхъ денегъ. Однако нигдѣ эта роль не низведена до такого минимума или, вѣрнѣе, до нуля, какъ это имѣетъ мѣсто въ Англіи.

Еще болѣе важнымъ слѣдуетъ признать то обстоятельство, что во Франціи, Италіи, Бельгіи и другихъ парламентарныхъ странахъ финансовые билли, вносимые правительствомъ въ нижнюю палату, могутъ быть тамъ, т. е въ нижней палатѣ, передѣлываемы не только въ смыслѣ сокращенія предполагаемыхъ расходовъ, но и въ смыслѣ ихъ увеличенія, причемъ иниціативу поправокъ, ведущихъ къ увеличенію податного бремени, можетъ взять на себя любой членъ палаты депутатовъ. Между тѣмъ, иниціаторы такихъ поправокъ могутъ въ то же время нисколько не интересоваться вопросомъ, откуда правительство возьметъ деньги на такіе дополнительные расходы, и можно ли вообще допустить такое увеличеніе податного бремени. Нерѣдко, какъ показываетъ опытъ, истиннымъ мотивомъ къ такого рода поправкѣ является желаніе оказать за счетъ общенародныхъ средствъ одолженіе или услугу жителямъ того округа, представителемъ котораго въ палатѣ является иниціаторъ такой поправки, или же вообще желаніе угодить какой-нибудь вліятельной группѣ избирателей. Читателю стоитъ только представить себѣ, что и другіе депутаты слѣдуютъ въ большей

или меньшей мѣрѣ аналогичнымъ соображеніямъ, чтобы, какъ мы думаемъ, сразу убѣдиться въ предпочтительности порядковъ, которые существуютъ въ Англіи уже около двухъ сотъ лѣтъ, и которыхъ держатся также всѣ ея самоуправляющіяся колоніи *). Извѣстно, что во многихъ другихъ отношеніяхъ эти колоніи не стѣсняются смѣло порывать съ парламентскими и другими традиціями своей метрополіи...

Предоставляя своимъ отдѣльнымъ членамъ право иниціативы увеличенія кредитовъ, испрашиваемыхъ правительствомъ, парламентъ въ сущности оказываетъ неуваженіе къ себѣ, какъ къ цѣлому. Онъ этимъ какъ будто признаетъ, что онъ не въ состояніи найти въ своей средѣ такихъ лицъ, которымъ можно было бы дать слѣдующее порученіе съ полнымъ убѣжденіемъ, что оно будетъ выполнено въ точности: „Господа, вамъ поручается забота о своевременномъ и полномъ удовлетвореніи всѣхъ общественныхъ нуждъ въ предѣлахъ тѣхъ средствъ, которыя народъ можетъ на это удѣлить, не разстраивая своего собственнаго хозяйства. Вы отвѣчаете за то, что общественныя деньги будутъ расходоваться вполнѣ цѣлесообразно, и что народъ не будетъ страдать отъ излишняго обремененія налогами. Желая прочнѣе закрѣпить за вами эту отвѣтственность, каждый изъ насъ въ отдѣльности отказывается отъ права рекомендовать вамъ болѣе щедрое расходованіе государственныхъ средствъ на тѣ или иныя общественныя потребности и нужды, какъ бы это ни казалось тому или иному изъ насъ желательнымъ или даже необходимымъ“...

Таковъ, вообще говоря, смыслъ и происхожденіе указываемой нами особенности англійскаго парламентарнаго режима въ сравненіи съ тѣмъ же режимомъ въ другихъ странахъ. Въ указываемомъ нами обстоятельствѣ мы видимъ доказательство практичности и политическаго смысла англичанъ. Недостаточное довѣріе европейскихъ парламентовъ къ министерству,—которое фактически создается тѣмъ же парламентомъ или законодательнымъ собраніемъ и остается во власти только до тѣхъ поръ, пока пользуется его довѣріемъ,—слѣдуетъ признать, во-вторыхъ, пережиткомъ того — увы! весьма

*) См. нашу книгу. „Передовая демократія современнаго міра. Англійская колонія Новая Зеландія“.

близкаго къ намъ — времени, когда между народомъ и правительствомъ стояла стѣна, и когда правительство въ лицѣ министровъ являлось обыкновенно защитникомъ узко-классовыхъ или династическихъ интересовъ. Завоеванное народомъ право контроля надъ правительствомъ, осуществляемое чрезъ посредство народныхъ представителей, составляющихъ парламентъ, казалось — да и дѣйствительно было — слишкомъ дорого, чтобы поступиться имъ даже въ цѣляхъ болѣе разумнаго и болѣе цѣлесообразнаго расходованія народныхъ денегъ. Пусть народныя деньги будутъ иногда затрачиваться въ большемъ количествѣ и менѣе производительно, чѣмъ слѣдовало бы, но пусть зато министры всегда и во всемъ чувствуютъ верховенство народныхъ представителей, какъ источника всего ихъ вліянія и властч. Такова наиболѣе благопріятная для континентальныхъ парламентовъ интерпретація ихъ, можетъ быть, слишкомъ ревниваго отношенія къ охранѣ своихъ правъ и привилегій.

Само собой разумѣется, что указываемое нами явленіе объясняется, кромѣ того, многими другими соображеніями и находится въ связи со многими другими крупными фактами политической жизни, на которыхъ мы отчасти уже останавливались. Такъ, напр., нельзя, повидимому, сомнѣваться въ томъ, что недостаточное довѣріе парламента къ правительству или министерству находится въ связи съ дробленіемъ самого парламента на болѣе или менѣе значительное число мелкихъ группъ, вырождающихся временами въ клики, группирующіяся около отдѣльныхъ личностей и болѣе или менѣе чуждыя какихъ-либо принципіальныхъ стремленій. Такой составъ парламента неблагопріятенъ для развитія въ немъ чувства корпоративной чести, чувства извѣстной взаимной солидарности, которое, какъ мы видѣли, въ Англіи обще всѣмъ парламентскимъ дѣятелямъ, не исключая и такъ наз. оппозиціи, т. е. присяжныхъ критиковъ правительства. Дробность парламентскихъ партій устраняетъ, наконецъ, возможность сосредоточивать на опредѣленныхъ личностяхъ — или дающихъ имъ силу и вліяніе партіяхъ — отвѣтственность за то или иное разрѣшеніе важнѣйшихъ государственныхъ вопросовъ вообще и вопросовъ финансоваго хозяйства страны въ частности. Въ самомъ дѣлѣ, при указанномъ со-

ставѣ парламента министерство имѣетъ всегда коалиціонный характеръ; поэтому ни одна партія не можетъ считаться вполнѣ отвѣтственной за ходъ общественныхъ дѣлъ, а старается свалить эту отвѣтственность на другихъ. Это обстоятельство приводитъ насъ къ одному изъ наиболѣе трудныхъ и важныхъ вопросовъ, относящихся къ практикѣ парламентарнаго правленія, къ—вопросу о степени контроля министерства парламентомъ въ разныхъ странахъ или, иначе, о степени зависимости министерства отъ парламента. Вопросъ этотъ, какъ мы сказали, труденъ и сложенъ; мы его уже не разъ касались ранѣе и можемъ прибавить лишь немногое къ тому, что было сказано по этому поводу выше.

Въ Англіи дѣло стоитъ приблизительно такъ. Министерство, какъ общее правило, остается во власти лишь до тѣхъ поръ, пока оно имѣетъ поддержку большинства членовъ парламента; однако оно не обязано выходить въ отставку, если останется въ меньшинствѣ при голосованіи такой мѣры или такого законопроекта, который министерство считаетъ не важнымъ. Случается, что министерство прямо заявляетъ, что оно отнюдь не связываетъ своей судьбы съ той или иной мѣрой или съ той или иной частью законопроекта (при обсужденіи его въ парламентѣ по статьямъ) или даже со всѣмъ имъ во всемъ его цѣломъ *). Только въ отношеніи финансовыхъ биллей дѣло стоитъ иначе: всякое ихъ измѣненіе (какъ бы оно ни было незначительно), если только оно произведено безъ согласія министерства, неминуемо влечетъ за собой отставку кабинета. Послѣднее, впрочемъ, вполнѣ понятно, такъ какъ это логическое слѣдствіе той самостоятельности въ отношеніи веденія финансоваго хозяйства страны, которая предоставляется въ Англіи правительству или кабинету министровъ, на который, какъ мы знаемъ, падаетъ поэтому всецѣло и отвѣтственность за финансовое и экономическое состояніе государства.

Мы знаемъ, впрочемъ, что, разойдясь съ парламентомъ

*) Само собою разумѣется, такія заявленія министровъ должны быть искренны и не могутъ повторяться слишкомъ часто. Оппозиціонная партія, весьма естественно, имѣетъ стремленіе объяснять такія заявленія правительства простымъ нежеланіемъ разставаться съ властью; поэтому слишкомъ большая готовность министровъ поступаться своими взглядами дискредитируетъ ихъ даже въ глазахъ ихъ сторонниковъ.

по тому или иному вопросу, какъ бы онъ ни былъ важенъ, министерство можетъ и не выходить въ отставку, если считаетъ себя болѣе правильнымъ выразителемъ народныхъ желаній. Въ такихъ случаяхъ оно обращается къ королю съ предложеніемъ распустить парламентъ и назначить новые выборы, причемъ, вообще говоря, въ этомъ, какъ и во всѣхъ иныхъ случаяхъ, король обязанъ слѣдовать „совѣтамъ“ своихъ министровъ. Какъ только во время выборовъ выяснится неблагопріятный для министерства составъ новаго парламента, министерство, слѣдуя прецеденту, установленному примѣромъ Биконсфильда въ 1867 г., подаетъ въ отставку, не дожидаясь даже формальнаго окончанія выборовъ и созыва парламента въ новомъ составѣ.

Въ такомъ видѣ представляются англійскія конституціонныя традиціи и конституціонный законъ *) въ отношеніи занимающаго насъ вопроса.

Иначе дѣло обстоитъ въ другихъ странахъ съ парламентарной системой правленія. Вообще говоря, во всѣхъ этихъ странахъ министерство обязано выходить въ отставку послѣ всякаго неблагопріятнаго для него вотированія палаты депутатовъ, какъ бы ни былъ маловаженъ вопросъ, затронутый этимъ голосованіемъ. Такъ стоитъ, напр., дѣло во Франціи, Бельгіи **), Голландіи, Италіи и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ.

Меньшая самостоятельность министерства въ парламентарныхъ странахъ континентальной Европы по сравненію съ тѣмъ, что наблюдается въ этомъ отношеніи въ Англіи или ея автономныхъ колоніяхъ, обусловливается, между прочимъ, тѣмъ обстоятельствомъ, что во всѣхъ этихъ странахъ министерству не такъ легко аппеллировать къ странѣ распущеніемъ нижней палаты и назначеніемъ новыхъ выборовъ. Такъ, во Франціи для распущенія палаты депутатовъ требуется не только санкція

*) То же самое, вообще говоря, справедливо и по отношенію къ автономнымъ колоніямъ Англіи, которыя, какъ мы уже упоминали, организовали у себя по примѣру метрополіи парламентарную систему правленія.

**) Впрочемъ, по нѣкоторымъ обстоятельствамъ въ Бельгіи министерство можетъ быть почти увѣреннымъ, что, пока составъ парламента (палаты) остается неизмѣннымъ (т. е. до новыхъ выборовъ), положеніе его прочно, такъ какъ его сторонники никогда не рѣшатся довести дѣло до паденія министерства. См. Dupriez. Les Ministres. tom I. 260.

президента республики, но и согласіе сената, а насколько согласіе послѣдняго представляется обыкновенно дѣломъ сомнительнымъ, можно видѣть уже изъ одного того, что съ 1877 г. ни одно министерство не рѣшилось прибѣгнуть къ такому способу разрѣшенія своего конфликта съ палатой*). Въ Италіи, Бельгіи, Венгріи, Австріи для распущенія палаты депутатовъ не требуется согласія верхнихъ палатъ, но за то и согласіе короля на эту мѣру, въ случаѣ предложенія ся министерствомъ, никакъ нельзя считать, какъ въ Англіи, само собой разумѣющимся. Это въ особенности справедливо въ отношеніи послѣдней изъ названныхъ странъ, самое включеніе которой въ категорію государствъ съ парламентарной системой правленія можетъ вызывать основательныя сомнѣнія. Дѣло въ томъ, что, хотя въ Австріи, согласно конституціонному закону, парламентъ долженъ созываться ежегодно, правительство однако имѣетъ право отсрочивать сколько угодно разъ начало его засѣданій и можетъ даже распустить его тотчасъ послѣ формальнаго открытія сессіи. Мало того, какъ показываетъ опытъ послѣднихъ лѣтъ, правительство можетъ сравнительно безнаказанно повторять такую комедію нѣсколько разъ подрядъ.

„Это право“ (отсрочивать засѣданія палаты), говоритъ нашъ соотечественникъ г. Звѣздичъ, живущій уже давно въ Австріи, „въ связи съ однимъ изъ параграфовъ**) австрійской конституціи дѣлаетъ иллюзорнымъ значеніе парламента во многихъ случаяхъ. Этотъ параграфъ гласитъ, что въ томъ случаѣ, когда крайняя необходимость въ изданіи распоряженія, для котораго требуется согласіе парламента, наступаетъ какъ разъ въ такой моментъ, когда парламентъ отсутствуетъ, такое распоряженіе можетъ быть издано простымъ императорскимъ указомъ, подъ отвѣтственностью министерства, если только такимъ указомъ не вносится измѣненія въ основныя

*) Распущеніе палаты депутатовъ до нормальнаго истеченія срока ея полномочій, произведенное въ 1877 г. въ президентство Мак-Магона, было, такимъ образомъ, единственнымъ за все время существованія нынѣшней Французской Республики. Какъ извѣстно, этотъ единственный случай распущенія палаты имѣлъ характеръ нѣкотораго coup d'état (государственнаго переворота) со стороны реакціоннаго президента и реакціоннаго сената. Попытка эта не удалась и оставила такую дурную память, что теперь уже никто и не заикается о возможности распущенія палаты. См. соч. P. Matter. La Dissolution des Assemblées Parlementaires. Paris. 1898.

**) Параграфъ 14.

положенія конституціи, не обременяется надолго государственная казна, не отчуждается государственное достояніе.

„На почвѣ этого закона и утвердилась въ Австріи антиконституціонная практика: въ случаѣ упорства парламента въ какомъ нибудь вопросѣ, въ которомъ правительство особенно заинтересовано, сессія парламента объявляется отсроченной или прекратившейся, а затѣмъ подъ предлогомъ отсутствія парламента какъ разъ въ такой моментъ, когда яко бы наступила крайняя необходимость въ изданіи соотвѣтствующаго закона, этотъ законъ вводится въ дѣйствіе на основаніи параграфа 14 конституціи.

„Такимъ путемъ австрійскія правительства (министерства?) уже утверждали себѣ бюджеты и даже новые налоги, когда они видѣли, что отъ парламента имъ не удастся получить утвержденія этихъ пунктовъ. Единственной угрозой для правительства могло бы быть въ данномъ случаѣ то, что парламентъ выразитъ ему недовѣріе, но въ Австріи выраженіе недовѣрія правительству со стороны парламента и даже отклоненіе парламентомъ закона, на которомъ правительство настаиваетъ, не обязываетъ еще министерство выходить въ отставку.

„Парламенту въ этихъ случаяхъ остается еще послѣднее средство: предать министерство суду. Но для этого требуется большинство $^2/_3$ голосовъ всего парламента“ *).

Однако нашъ соотечественникъ, будучи, вообще говоря, правъ въ характеристикѣ фактической постановки дѣла государственнаго управленія въ Австріи, далеко не точно передаетъ его формальную сторону. Такъ, упомянутый выше § 14 австрійской конституціи въ точной и полной его передачѣ гласитъ слѣдующее: „Если чрезвычайныя обстоятельства дѣлаютъ необходимой въ то время, когда рейхсратъ не засѣдаетъ, какую нибудь мѣру, требующую, согласно конституціи, обсужденія въ рейхсратѣ, то она можетъ быть принята за коллективной отвѣтственностью министровъ, по приказу императора, но подъ условіемъ, чтобы она не вносила никакихъ измѣненій въ конституціонные законы, и

*) См. статью г. Звѣздича· „Австрія“ въ первомъ томѣ изданія г. Глаголева ‚Государственный строй и политическія партіи въ Западной Европѣ и Америкѣ“, 1905 (стр. 32)

чтобы изъ нея не вытекало какихъ либо постоянныхъ расходовъ для государственнаго казначейства или отчужденія государственной территоріи. Указы, изданные при такихъ обстоятельствахъ, имѣютъ временно силу законовъ, если они подписаны всѣми министрами и опубликованы согласно указаніямъ настоящей конституціи. Они теряютъ силу закона, если правительство не внесетъ ихъ на утвержденіе рейхсрата въ сессію, слѣдующую непосредственно за ихъ обнародованіемъ, и притомъ прежде всего на утвержденіе палаты депутатовъ, въ теченіе четырехъ недѣль послѣ ея созванія, или если одна изъ палатъ откажетъ имъ въ своемъ утвержденіи. Министры отвѣчаютъ коллективно, если будутъ примѣнять эти указы послѣ того, какъ они потеряли свою временную силу закона".

Такимъ образомъ, § 14 не такъ ужасенъ по существу, такъ какъ подобными, хотя все, таки не столь широкими полномочіями пользуется фактически и кабинетъ министровъ въ Англіи. Все дѣло въ томъ, что въ Англіи министры ставленники и слуги парламента, чего никакъ нельзя сказать про австрійскихъ министровъ, которые являются въ значительной степени, и даже главнымъ образомъ, слугами австрійскаго императора.

Характеризуя систему государственнаго управленія Австріи вообще и роль австрійскаго парламента (рейхсрата) въ частности, американскій ученый Лоуэлль говоритъ совершенно справедливо: „Полномочія австрійскаго императора юридически почти тѣ же самыя, что другихъ конституціонныхъ монарховъ. Для изданія законовъ необходима его санкція; ему принадлежитъ право заключать договоры (въ нѣкоторыхъ случаяхъ съ согласія рейхсрата), издавать указы, назначать чиновниковъ, возводить въ званіе пэровъ, т. е. членовъ верхней палаты... право созывать и распускать законодательныя собранія. Основные законы говорятъ, что императоръ управляетъ государствомъ черезъ отвѣтственныхъ министровъ, причемъ согласно конституціи всѣ его акты должны быть скрѣплены подписью котораго либо изъ министровъ...

На практикѣ, однако, оказывается, что министры являются слугами императора (the servants of the crown), а не парламента (рейхсрата), и потому императоръ австрійскій можетъ пользоваться своими прерогативами (powers) съ

большой свободой. Такой результатъ объясняется постоянными ссорами различныхъ расъ, которыя относятся одна къ другой слишкомъ враждебно, чтобы дѣйствовать сообща, причемъ въ то же время ни одна изъ нихъ не настолько сильна, чтобы имѣть возможность однѣми своими силами подчинить правительство своему контролю. Такое положеніе вещей дѣлаетъ легкимъ для правительства натравлять одну расу на другую и рѣшать дѣла по своему желанію*).

„Въ теоріи въ Австріи существуетъ парламентарная система правленія, но фактически императоръ настолько далекъ отъ того, чтобы ограничиваться чисто пассивной ролью конституціоннаго главы государства (is as far from being a figure head), что уже послѣ принятія нынѣ дѣйствующей конституціи ему случилось отказать въ своей санкціи одному законопроекту, одобренному обѣими палатами парламента (рейхсрата).

„Если мы сравнимъ положеніе австрійскаго императора съ положеніемъ императора германскаго, то мы увидимъ, что, хотя формы парламентарнаго правленія соблюдаются въ Вѣнѣ болѣе точно, чѣмъ въ Берлинѣ, однако, благодаря своему умѣнью управлять (to manage) нижней палатой, Францъ Іосифъ на самомъ дѣлѣ настолько же независимъ отъ народнаго контроля (independent of popular control), какъ и Вильгельмъ II“ **).

Все это лишній разъ показываетъ, какъ трудно установить болѣе или менѣе точную классификацію государствъ въ какомъ либо отношеніи, не исключая и парламентарности ихъ режима. Вся бѣда въ томъ, что парламентарность режима не столько вопросъ права, сколько вопросъ факта, и въ оцѣнкѣ фактовъ, въ ихъ интерпретаціи можно расходиться гораздо больше, чѣмъ въ пониманіи чисто юридическихъ документовъ, какими являются писанныя конституціи. Кромѣ того, писанныя конституціи въ своей формѣ измѣняются срав-

*) Мы позволимъ себѣ напомнить читателю содержаніе предшествующей главы, гдѣ мы на основаніи общихъ соображеній доказывали неизбѣжность такого рода послѣдствій при дробленіи парламента на мелкія партіи и группы (возвышеніе авторитета оффиціальнаго главы государства)

**) Lowell Governments and parties in continental Europe (vol. II, 16—7).

нительно весьма рѣдко, способъ же и духъ ихъ примѣненія измѣняется не только съ каждымъ поколѣніемъ, но, можно сказать, чуть не съ каждымъ годомъ и во всякомъ случаѣ съ каждымъ новымъ министерствомъ. Однако эти перемѣны могутъ быть такъ малы, принципіальное ихъ значеніе можетъ настолько ускользать отъ вниманія большинства современниковъ этихъ перемѣнъ, что обыкновенно проходитъ много времени, прежде чѣмъ люди начнутъ отдавать себѣ вполнѣ ясный отчетъ въ томъ, насколько далеко они ушли отъ тѣхъ формъ, въ которыя облечено ихъ государственное управленіе, защищенное, казалось бы, броней незыблемыхъ конституціонныхъ законовъ *).

Это приводитъ насъ къ вопросу о различіи между конституціонными законами въ точномъ смыслѣ этого слова и конституціонной практикой или конституціонными традиціями. Это различіе, имѣющее, какъ мы видѣли, огромное практическое значеніе въ Англіи, не лишено серьезнаго значенія и въ другихъ странахъ, какъ мы только что видѣли это на примѣрѣ Австріи...

Причинъ для этого весьма много: во-первыхъ, никакая конституція не можетъ предвидѣть всѣхъ возможныхъ частностей государственнаго управленія и способовъ разрѣшенія всѣхъ могущихъ возникнуть вопросовъ; во-вторыхъ, редактированіе государственныхъ актовъ на бумагѣ—одно, осуществленіе же ихъ на практикѣ—другое. Въ послѣднемъ случаѣ неизбѣжно находитъ себѣ выраженіе то соотношеніе общественныхъ силъ, о которомъ такъ краснорѣчиво и убѣдительно говорилъ Лассаль въ своей рѣчи „О сущности конституціи“ **).

Возвращаясь къ вопросу о вліяніи народныхъ представителей на дѣятельность министровъ въ Австріи, мы на основаніи приведенныхъ выше фактовъ можемъ, повидимому, утверждать, что Австрія въ занимающемъ насъ отношеніи представ-

*) Само собой разумѣется, эти перемѣны могутъ быть какъ въ сторону расширенія дѣйствительнаго вліянія народа и его представителей на всѣ отрасли государственнаго управленія, такъ и въ сторону уменьшенія этого вліянія.

**) Какъ извѣстно, въ послѣднее время на русскомъ языкѣ появилось нѣсколько переводовъ этой рѣчи (брошюрой въ нѣсколько копеекъ).

ляетъ нѣчто среднее между такими чисто „парламентарными“ странами, какъ Англія или Франція, и такими государствами, какъ Пруссія и другія государства, входящія въ составъ Германской имперіи, гдѣ министры прямо и открыто признаютъ себя слугами короля и исполнителями его воли, а отнюдь не законодательныхъ собраній. Вслѣдствіе этого въ Австріи контроль народныхъ представителей надъ дѣйствіями министровъ состоитъ, главнымъ образомъ, въ критикѣ ихъ дѣйствій и ни въ коемъ случаѣ не простирается до права требовать ихъ удаленія въ случаѣ разногласія между дѣйствіями министровъ и желаніями большинства членовъ законодательныхъ собраній.

Какъ читатель, можетъ быть, помнитъ, намъ случалось уже выше указывать на нѣсколько фактовъ, изъ которыхъ видно, что до весьма недавняго времени подобныя отношенія между королемъ и его министрами, съ одной стороны, и народными представителями, съ другой, существовали и въ Даніи. Да и въ настоящее время Данію никакъ нельзя отнести къ странамъ съ вполнѣ парламентарной системой правленія: король ея слишкомъ консервативенъ, чтобы прямо и откровенно согласиться на роль конституціоннаго главы парламентарнаго государства*).

Швеція также не можетъ быть причислена къ странамъ съ дѣйствительно парламентарнымъ режимомъ, какъ это видно хотя бы изъ слѣдующихъ словъ проф. Вудроу Вильсона (Woodrow Wilson).

„Положеніе и характеръ шведской исполнительной власти въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ очень своеобразны. Король пользуется необыкновенно широкой властью не только въ общемъ руководствѣ администраціей, но и въ мелкихъ подробностяхъ. Министры являются не столько самостоятельными начальниками своихъ вѣдомствъ, сколько лицами, обязанность которыхъ состоитъ въ томъ, чтобы давать совѣты королю, каждый по своему вѣдомству. Они имѣютъ право на участіе въ занятіяхъ риксдага (такъ называется шведскій парламентъ, состоящій изъ двухъ палатъ) съ правомъ законодательной иниціативы отъ имени короля. Эта связь съ законодательнымъ собраніемъ имѣетъ своимъ естественнымъ резуль-

*) См. Combes de Lestrade. Droit Politique Contemporain, 1900, 457. Смерть короля датскаго Христіана IX послѣдовала во время печатанія настоящаго труда.

татомъ частыя увольненія министровъ въ случаѣ возникновенія серьезныхъ разногласій между ними и одной или обѣими палатами. Однако отвѣтственность министровъ (передъ парламентомъ) до сихъ поръ не признана конституціей принципіально. Этому признанію препятствуетъ не только полная равноправность обѣихъ палатъ риксдага, но также и самостоятельная власть короля. Министры служатъ слишкомъ многимъ господамъ, чтобы быть отвѣтственными передъ всѣми. Поэтому, можно сказать, что въ отношеніи исполнительной власти Швеція занимаетъ среднее мѣсто между Англіей и Франціей, съ одной стороны, гдѣ министры вполнѣ отвѣтственны передъ одной изъ палатъ, и Германіей, съ другой, гдѣ министры отвѣтственны только передъ однимъ королемъ“ *).

Иначе обстоитъ дѣло de jure и въ особенности de facto въ Норвегіи, гдѣ министры уже давно считаютъ себя слугами стортинга (норвежскаго парламента), а не короля, который, живя въ Норвегіи въ теченіе всего двухъ мѣсяцевъ въ году, даже и не пытается парализовать своимъ личнымъ вліяніемъ самостоятельную власть норвежскихъ министровъ. Твердое желаніе послѣднихъ не отступать ни подъ какимъ видомъ отъ принциповъ парламентарнаго режима **) побудило ихъ даже, какъ всѣмъ извѣстно, поставить на карту самую связь Норвегіи съ Швеціей. Читатели знаютъ, конечно, что, когда такимъ образомъ дѣло дошло до открытаго разрыва, народъ поддержалъ непреклонную волю своихъ министровъ и почти единогласно высказался за разрывъ политической связи съ Швеціей. Избранный недавно король самостоятельной Норвегіи будетъ, конечно, помнить этотъ урокъ и ограничится ролью строго конституціоннаго монарха одного изъ наиболѣе демократическихъ государствъ Европы.

Если бы, желая придать извѣстную законченность своему изложенію, мы попытались разъяснить причину описываемыхъ

*) Woodrow Wilson. The State. N. York. 1898.

**) Министерство, опираясь на поддержку большинства голосовъ норвежскаго парламента (стортинга) и единодушное требованіе общественнаго мнѣнія, настаивало на организаціи особой норвежской консульской службы заграницей съ отвѣтственностью консуловъ только передъ норвежскимъ правительствомъ. Король Шведскій и Норвежскій Оскаръ не хотѣлъ ни за что согласиться на такую комбинацію и, по мнѣнію норвежцевъ, нарушилъ этимъ долгъ короля парламентарнаго государства.

нами явленій государственной жизни,—а именно, причину большей или меньшей „парламентарности“ режима, господствующаго въ той или другой конституціонной странѣ,—мы должны были бы познакомить читателя съглавными особенностями избирательныхъ системъ, принятыхъ въ разныхъ странахъ. Мы уже имѣли случай выяснить читателю, что большая или меньшая демократичность избирательной системы оказываетъ огромное вліяніе на авторитетъ собранія народныхъ представителей.

Въ самомъ дѣлѣ, можно ли удивляться существованію весьма значительной разницы, чтобы не сказать контраста, между авторитетомъ англійскаго или французскаго парламента, съ одной стороны, и австрійской палаты депутатовъ, съ другой? Парламенты первыхъ двухъ странъ являются дѣйствительно выразителями желаній почти всей (а во Франціи даже всей) массы взрослаго мужского населенія страны; избирательный процессъ въ этихъ странахъ происходитъ при всѣхъ гарантіяхъ свободы, независимости и подготовленности выборовъ... Между тѣмъ, австрійскую палату депутатовъ можно признать выразительницей народныхъ желаній лишь съ большими оговорками какъ въ виду крайней несообразности и несправедливости системы представительства въ Австріи, такъ и въ виду условій выборной агитаціи и процесса самихъ выборовъ, далеко не гарантирующихъ свободы и независимости избирателей и ихъ надлежащей подготовки къ великому избирательному акту (этому препятствуютъ частыя и неожиданныя распущенія палаты въ силу императорскихъ указовъ).

Для того, чтобы представить яснѣе правильность своей точки зрѣнія на происхожденіе авторитета представительныхъ собраній, мы привели примѣръ странъ, рѣзко разнящихся по системѣ народнаго представительства и по авторитету законодательныхъ собраній. Разница между избирательными системами, скажемъ, Франціи, съ одной стороны, и Швеціи или Даніи, съ другой, уже не такъ велика, однако она все таки настолько значительна, чтобы объяснить намъ разницу въ степени авторитетности законодательныхъ собраній этихъ странъ, т. е. въ степени подчиненія, въ которомъ находятся по отношенію къ законодательнымъ собраніямъ высшіе органы исполнительной власти, — однимъ словомъ,

въ степени „парламентарности“ государственнаго режима этихъ странъ *).

XI.

Относительный авторитетъ и вліяніе обѣихъ палатъ въ странахъ съ парламентарной системой правленія.

Нашъ очеркъ особенностей парламентарнаго режима въ разныхъ странахъ былъ бы не полонъ, если бы мы ничего не сказали по поводу относительной роли двухъ палатъ, на которыя распадаются почти всѣ парламенты или законодательныя собранія современнаго міра. Мы постараемся быть возможно болѣе краткими, такъ какъ мы уже не разъ касались этого вопроса, такъ сказать, мимоходомъ, при характеристикѣ другихъ, болѣе важныхъ сторонъ парламентарнаго режима.

Такъ, напр., мы уже говорили о томъ, что въ Англіи роль палаты лордовъ вообще оченъ незначительна и сводится почти къ нулю въ отношеніи контроля надъ финансовыми биллями: эти билли она должна принять или отвергнуть (послѣднее право принадлежитъ палатѣ, однако, только на бумагѣ) цѣликомъ, не имѣя права вносить въ нихъ какія либо измѣненія. Впрочемъ, роль палаты лордовъ въ системѣ государственнаго управленія Англіи трудно поддается сколько-нибудь точному опредѣленію, какъ это совершенно основательно говоритъ одинъ изъ новѣйшихъ комментаторовъ англійской конституціи **) и какъ это, мы надѣемся, вполнѣ понятно нашимъ читателямъ, если только намъ сколько нибудь удалось выяснить гибкость и подвижность англійской конституціи и ту громадную роль, которую въ ней играютъ традиціи. Во всякомъ случаѣ, хотя роль палаты лордовъ, по сравненію съ палатой общинъ, маловажна, — по крайней мѣрѣ, при нормальномъ теченіи жизни,—было бы все таки несправедливо считать, подобно г. В. Гессену, что „дни палаты лордовъ

*) См. объ этомъ также конецъ главы VII.

**) Мы разумѣемъ Сиднея Лоу (Sidney Low), автора недавно вышедшаго прекраснаго сочиненія „The Governance of England“. London. 1904 г.

«очтены", и что свое дальнѣйшее существованіе она „покупаетъ цѣной своей ничтожности" *). Гораздо ближе къ истинѣ авторъ статьи о „Государственномъ строѣ Англіи", помѣщенной въ той же книгѣ, изъ которой нами заимствованы цитированныя выше слова г. Гессена. Авторъ этой статьи, проф. Виноградовъ, въ противоположность г. Гессену, говоритъ, что „англичане дорожатъ верхней палатой (т. е. палатой лордовъ), какъ умѣряющимъ факторомъ въ политической жизни демократическаго государства" (стр. 245). Въ заключительныхъ строкахъ своей статьи, проф. Виноградовъ резюмируетъ ея содержаніе и слѣдующимъ образомъ характеризуетъ относительное вліяніе отдѣльныхъ палатъ англійскаго парламента: „Въ парламентѣ преобладающую роль играетъ палата общинъ, какъ представительница самостоятельныхъ хозяевъ-мужчинъ Соед. Королевства, а палата лордовъ имѣетъ весьма реальное *) значеніе сдерживающаго учрежденія".

Находя вмѣстѣ съ г. Лоу, что англійская палата лордовъ „слаба" по сравненію съ палатой общинъ, мы думаемъ, что едва-ли г. Виноградовъ правъ, приписывая ей „весьма реальное значеніе сдерживающаго (палату общинъ) учрежденія", такъ какъ у министерства всегда есть важное средство сломить противодѣйствіе лордовъ назначеніемъ новыхъ пэровъ или, въ виду неудобствъ такого героическаго средства, распущеніемъ нижней палаты и аппеллированіемъ къ общественному мнѣнію. Извѣстно, что именно этимъ путемъ разрѣшаются всегда важные конфликты между двумя палатами англійскаго парламента. Но, повторяемъ, г. Виноградовъ въ своей оцѣнкѣ палаты лордовъ во всякомъ случаѣ болѣе правъ, чѣмъ г. Гессенъ, который, какъ мы видѣли, считаетъ роль лордовъ „ничтожной".

Относительная слабость палаты лордовъ яснѣе всего выражается въ томъ кардинальномъ фактѣ, что въ Англіи мини-

*) См. статью г. Гессена: „Теорія правового государства" въ изданіи: „Политическій строй современныхъ государствъ". 1905 г. т. I, стр. 125.

**) Любопытно, что въ одной и той же книгѣ оказывается столь разнорѣчивое опредѣленіе роли одного изъ наиболѣе старыхъ и извѣстныхъ учрежденій Великобританіи. Въ этой возможности взаимныхъ противорѣчій, которыя должны смущать малосвѣдущихъ, но внимательныхъ читателей, заключается наибольшее неудобство коллективныхъ сборниковъ, въ которыхъ авторы должны часто касаться однихъ и тѣхъ же вопросовъ.

стерство считается отвѣтственнымъ лишь передъ нижней палатой и подаетъ въ отставку только при потерѣ поддержки большинства „коммонеровъ“ („commoners“ — члены палаты общинъ), не смущаясь противодѣйствіемъ лордовъ.

Въ Италіи роль сената аналогична роли палаты лордовъ въ Англіи, но итальянскій сенатъ имѣетъ уже больше власти, чѣмъ англійская палата лордовъ. Правда, и въ Италіи министерство отвѣтственно точно также только передъ нижней палатой *), финансовые законопроекты должны быть также, какъ и въ Англіи вносимы первоначально въ палату депутатовъ, но, поступая въ сенатъ, они могутъ быть тамъ передѣлываемы, какъ и всякіе другіе проекты, одобренные нижней палатой.

Надо признать, однако, что о вопросахъ, затрагиваемыхъ нами въ настоящей главѣ, трудно говорить съ большой опредѣленностью: это доказывается не только противорѣчіями въ мнѣніяхъ компетентныхъ писателей, но и неувѣренной формулировкой тѣми же писателями своихъ сужденій. Такимъ образомъ, и мы отнюдь не претендуемъ на то, чтобы высказываемые нами взгляды выражали достаточно точно дѣйствительное соотношеніе авторитета двухъ палатъ того или иного законодательнаго собранія.

Перейдемъ теперь къ Франціи. Мы думаемъ, что едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что французскій сенатъ въ направленіи политической жизни страны играетъ, въ общемъ, болѣе значительную роль, чѣмъ итальянскій сенатъ или, въ особенности, англійская палата лордовъ.

Даже вопросъ объ отвѣтственности французскихъ министровъ исключительно передъ палатой депутатовъ нельзя считать окончательно и безповоротно рѣшеннымъ, такъ какъ ближайшая къ намъ исторія третьей республики даетъ примѣръ ухода министерства изъ за повторныхъ враждебныхъ вотумовъ сената, хотя, какъ это справедливо говоритъ Л. Лоуэлль, уходъ въ отставку министерства, о которомъ идетъ рѣчь (ми-

*) „Повидимому“, говоритъ Дюпріэ объ итальянскомъ парламентѣ: „только палатѣ депутатовъ принадлежитъ привиллегія низвергать министерства. Враждебные вотумы сената могутъ ослабить (compromettre) положеніе министерства, но не могутъ заставить его уйти въ отставку“. Dupriez. Les Ministres, tome I, 328. Такого же взгляда держится и американскій ученый Л. Лоуэлль (L. Lowell. Government and parties etc, vol I, 156).

нистерство Буржуа, управлявшаго Франціей между октябремъ 1895 и апрѣлемъ 1906), былъ вызванъ, въ концѣ концовъ, не столько враждебнымъ отношеніемъ сената, сколько недостаточно энергичной и недостаточно искренней поддержкой палаты депутатовъ. Дѣло въ томъ, что палата въ сущности очень боялась радикализма своихъ министровъ и, повидимому, не безъ тайнаго удовольствія видѣла, что сенатъ готовъ взять всецѣло на себя непріятную задачу удалить со сцены кабинетъ, грозившій французской буржуазіи подоходнымъ налогомъ и нѣкоторыми другими столь же непріятными для нея законопроектами *).

Трудность затронутаго нами вопроса объ отвѣтственности министерства или правительства исключительно передъ палатой депутатовъ или передъ нею и сенатомъ заключается въ томъ, что мы имѣемъ въ виду не вопросъ права, а вопросъ факта. Иначе сказать, мы желаемъ указать, какъ на это отвѣчаетъ дѣйствительная политическая жизнь современныхъ народовъ, а послѣдняя, какъ извѣстно, никогда не стоитъ на мѣстѣ, въ какія бы тиски или рамки люди ни пытались ее поставить, хотя бы эти рамки и назывались конституціей. Въ самомъ дѣлѣ, съ точки зрѣнія формальнаго права министерство во Франціи должно всегда опираться на довѣріе обѣихъ палатъ **) законодательнаго собранія. Однако различное происхожденіе палатъ (т. е. различный способъ избранія членовъ обѣихъ палатъ) и неизбѣжно съ этимъ связанное различіе въ дѣйствительномъ ихъ авторитетѣ передъ населеніемъ страны должны, конечно, найти себѣ выраженіе въ фактахъ жизни, несмотря на всю ясность и категоричность текста закона.

Съ аналогичными затрудненіями мы встрѣчаемся и тогда, когда пытаемся опредѣлить относительную роль французской палаты депутатовъ и сената въ области финансоваго законодательства. Конституція въ этомъ отношеніи ничѣмъ не ограничиваетъ правъ сената, требуя лишь того, чтобы „финансовые законопроекты первоначально представлялись па-

*) L. Lowell Government and parties etc., vol. I, 23—24.

**) Параграфъ шестой французской конституціи гласитъ: „министры коллективно отвѣтственны передъ палатами за общее направленіе политики правительства“... (de la politique générale du Gouvernement)

латѣ депутатовъ и вотировались ею“ *). Однако палата депутатовъ, исходя только изъ этого незначительнаго ограниченія правъ сената и руководствуясь примѣромъ англійской палаты общинъ, съ самаго же начала существованія нынѣшней Французской республики, настойчиво проводила въ жизнь тотъ принципъ, что сенатъ не имѣетъ права вносить измѣненія въ финансовые законопроекты, поступающіе къ нему изъ палаты. Такое низведеніе сената, являющагося, во всякомъ случаѣ, представительнымъ учрежденіемъ, до роли англійской палаты лордовъ, которую ни въ какомъ смыслѣ таковымъ считать нельзя, такое низведеніе сената не могло, конечно, не вызвать съ его стороны рѣшительнаго противодѣйствія. Въ виду этого противодѣйствія палата пошла на уступки и ограничилась отстаиваньемъ той точки зрѣнія, что, хотя сенатъ можетъ вносить въ финансовые законопроекты поправки и измѣненія, но, послѣ того, какъ исправленный такимъ образомъ законопроектъ поступитъ вновь въ палату и послѣ вторичнаго обсужденіи и голосованія вернется въ сенатъ, послѣдній уже не имѣетъ права подвергать его дальнѣйшимъ измѣненіямъ, а обязанъ его принять. Сенатъ не согласился и съ этой теоріей и продолжаетъ предъявлять притязанія на одинаковую съ палатой власть по отношенію къ вопросамъ финансоваго характера.

Однако, какъ говоритъ чрезвычайно добросовѣстный и авторитетный писатель по занимающимъ насъ вопросамъ, бельгійскій ученый Дюпріэ, всѣ пререканія, возникавшія до сихъ поръ между сенатомъ и палатой по поводу финансовыхъ вопросовъ, кончались всегда болѣе или менѣе полной побѣдой палаты депутатовъ отчасти вслѣдствіе недостаточной стойкости и рѣшительности сената, какъ думаетъ тотъ же ученый *).

Въ остальныхъ функціяхъ, которыя принадлежатъ обыкновенно законодательнымъ собраніямъ, французскій сенатъ сумѣлъ занять и сохранить роль, едва-ли уступающую роли нижней палаты. Большій жизненный и политическій опытъ сенаторовъ, большая прочность ихъ положенія придаютъ имъ значительный нравственный авторитетъ. Однимъ изъ внѣшнихъ выраженій такого авторитета сената слѣдуетъ считать

*) Параграфъ восьмой конституціи.

**) L. Dupriez. Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, tome I, 431—432 (Paris. 1892).

то обстоятельство, что законопроекты, не затрагивающіе острыхъ политическихъ вопросовъ, но требующіе въ то же время глубокаго знанія всѣхъ пружинъ государственнаго и общественнаго строя Франціи и умѣнія разбираться въ юридическихъ тонкостяхъ, равно какъ и законопроекты, затрагивающіе одновременно интересы самыхъ различныхъ классовъ общества, профессій, отраслей торговли и промышленности и т. д.,—всѣ такіе проекты обыкновенно вносятся сперва въ сенатъ и оттуда уже поступаютъ въ палату *).

Если мы обратимся теперь къ Бельгіи, то увидимъ еще меньшую разницу между авторитетомъ сената и палаты. „Бельгійскій сенатъ и палата представителей“, говоритъ Фландэнъ, французскій юристъ и одинъ изъ видныхъ членовъ палаты депутатовъ, „имѣютъ оба право законодательной инціативы, равно какъ и право внесенія поправокъ въ поступающіе къ нимъ законопроекты (droit d'amendement). Однако статья 27 бельгійской конституціи говоритъ, сверхъ того, что „всякій законопроектъ, относящійся къ доходамъ или расходамъ государства или къ установленію численности арміи, долженъ сперва вотироваться палатой представителей“.

„Это требованіе, говоритъ Фландэнъ, заимствовано изъ конституціоннаго права Англіи. Не слѣдуетъ, однако, думать, что принципъ, выраженіемъ котораго является это требованіе, получилъ въ Бельгіи столь же широкое толкованіе, какое ему придается въ Англіи. Дѣло въ томъ, что въ Англіи законопроекты, устанавливающіе налоги, должны не только поступать сперва на утвержденіе палаты общинъ и лишь послѣ токового утвержденія переходитъ въ палату лордовъ, тамъ, кромѣ того, ни одинъ финансовый билль не можетъ быть измѣненъ палатой лордовъ. Такимъ образомъ, въ Англіи лордамъ приходится всегда выбирать между принятіемъ финансоваго билля или совершеннымъ его отклоненіемъ. Въ Бельгіи же не только нѣтъ такого правила, но тамъ даже предварительное голосованіе финансовыхъ проектовъ палатой депутатовъ требуется лишь по отношенію къ финансовымъ законопроектамъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Иначе сказать, изъ этого принципа верховенства палаты депутатовъ въ финансо-

*) См. Duprez, цитир. сочин., томъ I, 414.

выхъ вопросахъ вовсе не дѣлается вывода, что всякій законопроектъ, исполненіе котораго влечетъ за собой какія либо затраты, долженъ вотироваться сперва палатой представителей.

„Такимъ образомъ, въ Бельгіи инициатива палаты депутатовъ требуется лишь въ отношеніи тѣхъ проектовъ, главная или даже единственная цѣль которыхъ состоитъ въ обезпеченіи извѣстнаго источника дохода или въ утвержденіи извѣстнаго расхода, какъ, напр., займовъ, бюджета, установленія или измѣненія налоговъ.

„Кромѣ того, право бельгійскаго парламента, согласно тексту и духу конституціи, толкуется въ томъ смыслѣ, что сенатъ имѣетъ право поправокъ. Конечно, сенатъ не долженъ никогда приступать къ разсмотрѣнію законопроекта, относящагося къ государственнымъ расходамъ или доходамъ или устанавливающаго численность арміи, ранѣе, чѣмъ эти законопроекты были обсуждены и одобрены палатой депутатовъ, но, когда послѣдняя вотировала какой-либо изъ такихъ проектовъ и передала его въ сенатъ, послѣдній по отношенію къ проекту пользуется всей совокупностью своихъ правъ, въ число которыхъ входитъ прежде всего право внесенія поправокъ. Какъ говоритъ Тониссенъ *), „вся цѣль закона въ этомъ случаѣ состоитъ въ томъ, чтобы предупреждать возможность такихъ явленій, когда сенатъ подъ видомъ исправленнаго законопроекта, возвращаетъ палатѣ нѣчто новое, совершенно отличное отъ того, что получено имъ отъ палаты. Это составило бы нарушеніе статьи 27 конституціи, если по крайней мѣрѣ имѣть въ виду ея сущность“ *).

Обращаясь теперь къ Австріи, мы видимъ, что тамъ права обѣихъ палатъ рейхсрата близки къ равенству. Параграфъ 13 конституціоннаго закона 1867 года выражается по этому вопросу такимъ образомъ: „Законодательные проекты

*) Фландэкъ имѣетъ въ виду сочиненіе проф. университета въ Лувэнѣ (Louvain): Thonissen. La Constitution Belge annotée. 1879. Bruxelles.

**) E. Flandin, цит. сочин, 224—225. — Вотъ точный текстъ 27-ой статьи бельгійской конституціи. „Законодательная инициатива принадлежитъ каждому изъ трехъ элементовъ законодательной власти (à chacune des trois branches...) Однако всякій законъ, касающійся доходовъ или расходовъ государства или установленія контингента арміи долженъ быть сначала вотируемъ палатой представителей.“ Dareste. Les Constitutions Modernes, tome I.

представляются въ рейхсратъ правительствомъ. Рейхсратъ съ своей стороны имѣетъ также право вносить проекты законовъ... Всякій законъ требуетъ согласія обѣихъ палатъ и утвержденія императора. Если бы случилось, что по поводу нѣкоторыхъ статей финансовыхъ законопроектовъ или по поводу проекта, которымъ устанавливается контингентъ арміи, не послѣдовало согласія между палатами, несмотря на повторныя обсужденія вопроса, то утвержденной слѣдуетъ считать наименьшую цифру". Намъ кажется, что эта послѣдняя весьма оригинальная особенность австрійскаго конституціоннаго режима, отмѣчаемая всѣми комментаторами государственнаго права Австріи, рѣшаетъ вопросъ о равноправности обѣихъ палатъ въ такой области, которая по справедливости считается важнѣйшей прерогативой законодательныхъ собраній (установленіе бюджета и численности арміи, т. е. податного бремени и еще болѣе тяжелаго бремени солдатчины). Добросовѣстный и чрезвычайно авторитетный критикъ государственнаго строя континентальныхъ странъ Зап. Европы, американецъ Лоренсъ Лоуэлль, указавъ на упомянутую нами особенность взаимнаго положенія обѣихъ палатъ австрійскаго рейхсрата, прибавляетъ при этомъ слѣдующія, заслуживающія вниманія, слова. „Въ общемъ, можно сказать, что, такъ какъ палата представителей не пріобрѣла пока сколько нибудь значительнаго авторитета и вліянія (has not developed any great force) и не сумѣла подчинить своему контролю политику кабинета, то верхняя палата не считаетъ себя обязанной ей уступать въ случаѣ возникновенія между ними разногласія" *).

Если мы обратимся теперь къ Швеціи, то увидимъ что въ этой странѣ обѣ палаты шведскаго парламента, называемаго риксдагомъ, сравнительно равнозначущи по своему вліянію на дѣятельность министровъ и на направленіе законодательства страны. Разногласія между палатами обыкно-

*) Lawrence Lowell. Governments and parties in Continental Europe, vol. II, 85. Считаемъ не лишнимъ замѣтить, что нашъ соотечественникъ, г. Звѣздичъ, живущій, повидимому, давно въ Австріи, невѣрно излагаетъ вопросъ объ относительномъ вліяніи обѣихъ палатъ австрійскаго рейхсрата и не упоминаетъ даже указанной оригинальной особенности конституціоннаго закона Австріи. См. Госуд. Строй и Политическія Партіи въ Зап. Европѣ (изд. Глаголева), т. I. стр. 29—30.

венно улаживаются взаимными уступками, вырабатываемыми соединенными комиссіями, назначаемыми той и другой палатой. Въ случаѣ несогласія палатъ въ вопросахъ финансовыхъ дѣло рѣшается соединеннымъ засѣданіемъ палатъ; при этомъ нѣкоторый перевѣсъ оказывается на сторонѣ нижней палаты, такъ какъ она въ полтора раза многочисленнѣе другой палаты *).

Не продолжая далѣе нашей оцѣнки относительно вліянія обѣихъ палатъ законодательныхъ собраній въ разныхъ странахъ, попытаемся отвѣтить на вопросъ, чѣмъ же опредѣляется, отъ чего зависитъ относительный авторитетъ одной и другой палаты? Отвѣтъ на этотъ вопросъ, въ сущности, былъ уже нами данъ въ нѣкоторыхъ замѣчаніяхъ, сопровождавшихъ приведенные выше факты. Этотъ отвѣтъ мы формулировали бы такимъ образомъ: относительный авторитетъ палатъ законодательнаго собранія, т. е. авторитетъ одной изъ нихъ по сравненію съ другой, опредѣляется относительнымъ значеніемъ—въ смыслѣ дѣйствительнаго источника силы—того процесса, путемъ котораго производится комплектованіе каждой изъ палатъ. Въ самомъ дѣлѣ, если исходить изъ только что формулированнаго положенія, то, мы полагаемъ, станетъ совершенно понятнымъ какъ тотъ контрастъ, который представляетъ въ занимающемъ насъ отношеніи палата лордовъ и палата общинъ въ Англіи, такъ и сравнительное равенство авторитета и власти верхней и нижней палаты въ Бельгіи, Австріи и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ.

Въ самомъ дѣлѣ, въ Бельгіи сенатъ состоитъ изъ лицъ, получающихъ свои полномочія путемъ избранія, причемъ половина членовъ сената выбирается, въ сущности, тѣмъ же составомъ избирателей, который участвуетъ въ выборѣ членовъ палаты депутатовъ; законъ требуетъ отъ сенатскихъ избирателей лишь нѣсколько болѣе значительнаго возраста (30 лѣтъ вмѣсто 25, требуемыхъ отъ избирателей депутатовъ).

Равнымъ образомъ относительное равенство силы (или, вѣрнѣе, безсилія) обѣихъ палатъ австрійскаго рейхсрата находитъ себѣ, какъ намъ кажется, простое объясненіе въ томъ, что нижняя палата, вслѣдствіе крайне недемократическаго характера австрійской избирательной системы ни-

*) Ср. Woodrow Wilson. The State.

какъ не можетъ считать себя дѣйствительной выразительницей народныхъ желаній, а представляетъ, въ сущности, почти ту же буржуазію и почти то же поземельное дворянство, которыя, правда, въ болѣе рѣзкой формѣ, представлены и въ австрійской палатѣ господъ (Herrenhaus). То же самое съ нѣкоторыми ограниченіями примѣнимо и къ составу обѣихъ палатъ шведскаго риксдага.

Справедливость высказываемаго нами положенія находитъ себѣ дальнѣйшее подтвержденіе и въ слѣдующемъ рядѣ фактовъ. Мы уже имѣли случай упомянуть, что въ автономныхъ колоніяхъ Англіи организована парламентарная система правленія. Въ самомъ дѣлѣ, во всѣхъ этихъ колоніяхъ мѣстные парламенты, вообще говоря, такъ же всемогущи, какъ и парламентъ самой метрополіи, и министерство остается во власти лишь до тѣхъ поръ, пока оно поддерживается большинствомъ народныхъ представителей. Однако ни въ одной изъ англійскихъ автономныхъ колоній верхняя палата не низведена до столь незначительной роли, какую играетъ палата лордовъ въ Англіи. Оно и понятно: члены колоніальныхъ сенатовъ назначаются или пожизненно (Канада, Новый Южный Валлисъ, Куинслэндъ) или на нѣкоторый срокъ (Нов. Зеландія, Наталь). При назначеніи сенаторовъ пожизненно или на извѣстный срокъ губернаторъ (или, какъ въ Канадѣ, генералъ-губернаторъ) слѣдуетъ „совѣтамъ“ отвѣтственнаго передъ нижней палатой министерства, т. е., въ сущности, исполняетъ желанія доминирующей въ данное время въ колоніи политической партіи, придавая имъ оффиціальную санкцію. Въ тѣхъ колоніяхъ, гдѣ сенаторы выбираются, составъ избирателей, равно какъ и составъ лицъ, признаваемыхъ способными къ принятію званія сенатора, не много отличается отъ состава избирателей и лицъ, могущихъ выступать кандидатами въ члены нижней палаты. Вообще говоря, сенаторы должны быть только старше, чѣмъ депутаты, а ихъ избиратели должны принадлежать къ болѣе или менѣе зажиточному, но отнюдь не богатому классу.

Послѣднимъ фактомъ, имѣющимъ, какъ намъ кажется, рѣшающее значеніе для установленія справедливости формулированнаго выше положенія, слѣдуетъ считать то замѣчательное обстоятельство, что новѣйшая и либеральнѣйшая изъ всѣхъ существующихъ конституцій, въ которой законъ не

установилъ никакой разницы между активнымъ и пассивнымъ избирательнымъ правомъ для верхней и нижней палаты, эта конституція самымъ рѣшительнымъ образомъ требуетъ равенства авторитета и власти сената и палаты депутатовъ. Читатель, вѣроятно, догадался, что мы говоримъ о конституціи вновь образованной Австралійской Федераціи *), гдѣ, какъ и въ метрополіи, организована парментарная система правленія.

Замѣтимъ прежде всего что въ конституціяхъ всѣхъ другихъ автономныхъ колоній Англіи, не исключая и конституцій отдѣльныхъ колоній (нынѣ штатовъ) Австралійской Федераціи, нѣтъ никакихъ статей, которыя имѣли бы цѣлью опредѣленіе относительныхъ правъ обѣихъ палатъ парламента, кромѣ требованія, чтобы финансовые билли поступали сначала на утвержденіе нижней палаты. Иными словами, вопросъ о подчиненной роли верхнихъ палатъ рѣшается во всѣхъ англійскихъ колоніяхъ, какъ и въ самой метрополіи (палата лордовъ) путемъ такъ называемыхъ конституціонныхъ традицій причемъ въ колоніяхъ эти традиціи, вообще говоря, заимствованы изъ опыта метрополіи. Мы знаемъ въ то же время, что одна изъ важнѣйшихъ традицій англійскаго конституціоннаго режима заключается въ подчиненной роли палаты лордовъ во всѣхъ областяхъ законодательства и въ особенности во всемъ, что прямо или косвенно касается расходованія народныхъ денегъ.

Хотя, какъ мы только что упоминали, относительная роль палатъ въ автономныхъ колоніяхъ Англіи вовсе не представляетъ такого контраста, какой наблюдается въ этомъ отношеніи въ самой Англіи, тѣмъ не менѣе существованіе даже значительной разницы между авторитетомъ и компетенціей австралійскаго федеральнаго сената и палаты депутатовъ было бы совершенно неумѣстно при совершенно одинаковомъ составѣ депутатскихъ и сенаторскихъ избирателей, при совершенно одинаковыхъ условіяхъ кандидатуры (пассивное избирательное право) и при федеративномъ характерѣ самого государства, образованнаго соединеніемъ пользующихся

*) Обстоятельства, при которыхъ состоялось объединеніе континентальныхъ колоній Австраліи въ Австралійскую Федерацію, изложены нами въ нашихъ „Соціологическихъ Этюдахъ“ (статья: „Соед. Штаты Австраліи“).

весьма широкой самостоятельностью австралійскихъ континентальныхъ колоній, принявшихъ со времени образованія федераціи названіе штатовъ (states).

Впрочемъ, въ вопросахъ, касающихся финансоваго хозяйства, иниціатива въ смыслѣ первоначальнаго обсужденія и утвержденіе финансовыхъ биллей, и въ Австралійской Федераціи принадлежитъ палатѣ представителей. Подобно палатѣ лордовъ метрополіи австралійскій сенатъ не можетъ дѣлать поправокъ къ поступающимъ къ нему изъ нижней палаты денежнымъ биллямъ, но, возвращая ихъ назадъ палатѣ, можетъ въ отдѣльномъ посланіи (message) указать на желательныя измѣненія и поправки, „каковыя поправки и измѣненія палата можетъ сдѣлать, если найдетъ это умѣстнымъ“, краснорѣчиво прибавляетъ 53 статья Австралійской Федеральной конституціи. Этимъ, въ сущности, исчерпывается роль федеральнаго сената въ финансовыхъ билляхъ: по возвращеніи ихъ изъ палаты сенатъ обязанъ ихъ принять.

„Во всѣхъ остальныхъ случаяхъ“, мы позволимъ себѣ цитировать нашу собственную характеристику австралійской конституціи, „должно состояться между обѣими палатами формальное соглашеніе. Если сенатъ отвергнетъ билль, переданный ему палатой депутатовъ, или сдѣлаетъ въ немъ поправки, которыя не будутъ затѣмъ приняты нижней палатой, и если то же самое повторится при вторичномъ разсмотрѣніи того же закона черезъ три мѣсяца, генералъ-губернаторъ можетъ *) распустить обѣ палаты одновременно **). Если при новомъ разсмотрѣніи законопроекта въ новомъ парламентѣ проявится такой же непримиримый разладъ между палатами, генералъ-губернаторъ можетъ ***) назначить соединенное засѣданіе обѣихъ палатъ, на которомъ послѣ новаго обсужденія законопроектъ вотируется всѣми членами сообща и счи-

*) Словомъ „можетъ“ (may) конституція ставитъ употребленіе этого права въ зависимость отъ рѣшенія федеральнаго кабинета министровъ. Такимъ образомъ, то, что, повидимому, имѣетъ характеръ установленія полномочій генералъ-губернатора, является фактически расширеніемъ правъ кабинета министровъ, т. е. довѣренныхъ лицъ федеральнаго парламента.

**) Едва ли нужно объяснять читателю, что подобный пріемъ является не болѣе, какъ формой обращенія въ послѣдней инстанціи къ избирателямъ или, иначе, къ общественному мнѣнію федераціи.

***) См. выше.

тается принятымъ обѣими палатами, если за него подастъ голоса абсолютное большинство совокупнаго числа членовъ обѣихъ палатъ.

„Исторія этой статьи (57) австралійской конституціи", писали мы въ своемъ этюдѣ объ образованіи Соед. Штатовъ Австраліи, „въ высшей степени интересна и поучительна, но въ то же время и чрезвычайно сложна. Эта статья послужила предметомъ безконечнаго числа преній на всевозможныхъ собраніяхъ частныхъ политическихъ обществъ и на конституціонныхъ конвентахъ. Она представляетъ нѣчто совершенно новое въ области государственнаго права, такъ какъ ни въ одной изъ федерацій верхняя палата, какъ представительница отдѣльныхъ членовъ федераціи, не можетъ быть распущена *). Наконецъ, эта статья вполнѣ согласуется съ общей демократичностью, которая составляетъ одно изъ характерныхъ отличій австралійской конституціи" **).

Эта статья,—можемъ мы прибавить теперь къ нашему прежнему изложенію,—подтверждаетъ, наконецъ, правильность нашего объясненія относительнаго значенія двухъ палатъ законодательнаго собранія. Въ самомъ дѣлѣ, число членовъ австралійской палаты депутатовъ вдвое превышаетъ (согласно конституціи Австралійской федераціи, при всякихъ измѣненіяхъ въ числѣ членовъ обѣихъ палатъ это отношеніе должно оставаться неизмѣннымъ) число членовъ сената; вслѣдствіе этого единодушное желаніе членовъ палаты представителей должно, въ концѣ концовъ, всегда брать верхъ надъ сопротивленіемъ сената. Въ то же время палату представителей, гдѣ число членовъ пропорціонально числу жителей страны (въ сенатѣ число представителей отъ каждаго штата установлено конституціей и можетъ быть измѣняемо лишь съ извѣстными ограниченіями и при сохраненіи указаннаго выше отношенія къ числу членовъ другой палаты), слѣдуетъ, конечно, считать болѣе вѣрной выразительницей желаній населенія Австраліи, чѣмъ федеральный сенатъ **).

Справедливость этихъ послѣднихъ словъ станетъ осо-

*) Сенаты могутъ быть распускаемы въ нѣкоторыхъ „унитарныхъ" или централизованныхъ государствахъ, какъ, напр., въ Бельгіи, Франціи.

**) См. нашу книгу „Соціологическіе Этюды", стр. 56.

***) См. цитированное выше наше сочиненіе, стр. 57.

бенно ясной, если вспомнить, что составъ федеральной палаты депутатовъ обновляется полностью каждые три года, между тѣмъ, какъ сенаторы выбираются на шесть лѣтъ, и составъ ихъ обновляется черезъ три года только на половину.

Итакъ, на примѣрѣ взаимныхъ отношеній и сравнительнаго авторитета обѣихъ палатъ самаго молодого и наиболѣе демократичнаго изъ государствъ современнаго міра мы, какъ намъ кажется, убѣждаемся еще разъ въ справедливости высказаннаго выше объясненія тѣхъ основныхъ причинъ, которыми обусловливается какъ общій авторитетъ парламентовъ или законодательныхъ собраній вообще, такъ и относительный авторитетъ отдѣльныхъ палатъ этихъ парламентовъ въ частности. На предшествующихъ страницахъ мы сосредоточили свое вниманіе на послѣднемъ вопросѣ, такъ какъ перваго вопроса мы касались уже ранѣе. Едва-ли можно, однако, сомнѣваться въ тѣсной связи обоихъ этихъ вопросовъ и въ однородности фактовъ и соображеній, которыми опредѣляется ихъ рѣшеніе.

XII.

Основныя особенности парламентарнаго режима. Пруссія, какъ типъ непарламентарнаго конституціоннаго государства.

Въ предшествующихъ главахъ мы пытались дать читателю, насколько возможно, краткую и полную характеристику той роли, которую играютъ законодательныя собранія въ странахъ съ парламентарной системой правленія вообще и въ Англіи, какъ прототипѣ государственнаго строя этихъ странъ, въ особенности. Мы видѣли, что существеннымъ признакомъ парламентарныхъ странъ или, иначе, странъ съ парламентарнымъ образомъ правленія слѣдуетъ считать верховенство или, по крайней мѣрѣ, доминирующее значеніе парламента (откуда и самое названіе политическаго режима этихъ странъ), т. е. законодательнаго собранія, среди другихъ высшихъ органовъ государственной власти.

Въ парламентарныхъ странахъ высшая исполнительная

власть является, дѣйствительно, не болѣе, какъ исполнительницей велѣній парламента, получающаго, въ свою очередь, свои высокія полномочія и свой доминирующій авторитетъ и вліяніе отъ послѣдняго источника всякой власти въ демократическихъ государствахъ,—отъ самодержавнаго народа. Слѣдуетъ имѣть также въ виду, что существованіе въ государствѣ законодательнаго собранія, пользующагося неограниченными или почти неограниченными полномочіями, представляетъ въ сущности одну изъ формъ, которыя можетъ въ наше время принимать народное верховенство, такъ какъ въ силу весьма значительныхъ размѣровъ большинства современныхъ государствъ принципъ народовластія не можетъ уже проявляться путемъ непосредственнаго или прямого народнаго законодательства *).

Итакъ, парламентарная система правленія есть лишь одна изъ формъ, черезъ посредство которыхъ народъ можетъ проявлять свою самодержавную власть. Государственный строй Швейцарской Конфедераціи и С. Амер. Соед. Штатовъ представляютъ собой, какъ извѣстно, двѣ другія формы, путемъ которыхъ выражаетъ свою верховную власть населеніе этихъ республикъ **).

Продолжая общую характеристику основъ парламентарнаго режима, мы должны указать еще на одну его любопытную особенность: существованіе въ парламентарныхъ странахъ одного оффиціальнаго или номинальнаго и притомъ, вообще говоря, неотвѣтственнаго главы государства и другого дѣйствительнаго и вмѣстѣ съ тѣмъ отвѣтственнаго главы исполнительной власти (первый министръ или глава кабинета министровъ).

Первоначально такая форма правленія появилась въ Англіи, гдѣ ея возникновеніе объясняется множествомъ особыхъ историческихъ обстоятельствъ, часть которыхъ указана была нами выше. Опытъ Англіи оказался, въ общемъ, настолько удачнымъ, что съ теченіемъ временп парламентарная форма правленія была введена почти во всѣхъ странахъ Зап. Европы.

*) См. нашу книгу: Законодательныя собранія и народное представительство въ главныхъ странахъ современнаго міра. 1906.

**) См. нашу книгу: „Главныя Федераціи Стараго и Новаго Свѣта“. (Печатается)

Парламентарный режимъ былъ введенъ, далѣе, французами при организаціи современной республики: упразднивъ монархическую власть во Франціи, французы создали должность президента республики и предоставили лицу, занимающему эту дольжность, вообще говоря, ту же роль въ отношеніи законодательнаго собранія и кабинета министровъ, какую въ Англіи исполняетъ въ отношеніи аналогичныхъ учрежденій наслѣдственный король. Такимъ образомъ, съ той точки зрѣнія, съ которой мы теперь обозрѣваемъ государства Зап. Европы—а эта точка зрѣнія, какъ мы знаемъ, чрезвычайно важна,— Французская Республика и большинство конституціонныхъ монархій Зап. Европы представляютъ собой государства одного типа, причемъ тотъ фактъ, что во Франціи оффиціальный глава государства выбирается на срокъ, а въ Англіи занимаетъ это положеніе по праву наслѣдства, оказывается не имѣющимъ, въ сущности, для насъ никакого серьезнаго значенія.

Мы видѣли также, что однимъ изъ послѣдствій отвѣтственности перваго министра и его кабинета передъ парламентомъ является строгая солидарность министровъ, выражающаяся въ согласованности мѣръ, принимаемыхъ отдѣльными министрами по своимъ вѣдомствамъ, и въ стремленіи министровъ помогать другу при защитѣ мѣръ и законопроектовъ, вносимыхъ ими въ парламентъ. Въ болѣе важныхъ случаяхъ эта взаимная помощь министровъ доходитъ до угрозы парламенту коллективнымъ выходомъ въ отставку. Мы видѣли, наконецъ, что стремленіе установить возможно болѣе точно принципъ строгой отвѣтственности за политику правительства побудило Англію, а по ея примѣру и другія парламентарныя страны, сосредоточить верховное руководительство всѣми дѣйствіями министровъ въ рукахъ такъ наз. перваго министра. Поэтому роль оффиціальнаго главы парламентарнаго государства въ назначеніи министровъ ограничивается выборомъ перваго министра, которому затѣмъ уже предоставляется выбирать себѣ наиболѣе подходящихъ коллегъ. Впрочемъ, и самое „слово“ выборъ, какъ характеристика дѣйствій короля, приглашающаго того или другого парламентскаго дѣятеля для того, чтобы предложить ему образованіе „кабинета“, это слово можетъ быть употреблено лишь въ весьма условномъ

смыслѣ, какъ это, мы надѣемся, было достаточно хорошо выяснено читателю въ одной изъ предшествующихъ главъ.

Таковъ въ наиболѣе краткой характеристикѣ парламентарный режимъ, и такова роль парламента или законодательнаго собранія при этомъ режимѣ. Мы знаемъ, что практика этого режима въ разныхъ странахъ не совсѣмъ одинакова, отличаясь степенью полноты и систематичности контроля парламента надъ дѣйствіями министровъ и большей или меньшей пассивностью той роли, которую играетъ въ государствѣ его оффиціальный и вмѣстѣ съ тѣмъ неотвѣтственный глава. Однако при всѣхъ видоизмѣненіяхъ парламентарнаго режима въ разныхъ странахъ отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ и отсутствіе какой либо серьезной самостоятельной власти у оффиціальнаго главы государства остаются неизмѣнными характерными особенностями этого режима.

Есть, однако, въ Европѣ рядъ конституціонныхъ государствъ, политическій строй которыхъ основанъ на совершенно иныхъ принципахъ. Однимъ изъ этихъ принциповъ слѣдуетъ считать безотвѣтственность министровъ передъ законодательнымъ собраніемъ, роль котораго состоитъ, главнымъ образомъ, въ критикѣ дѣйствій министровъ, которые отвѣтственны—и притомъ только каждый за себя—передъ королемъ, являющимся, такимъ образомъ, не только оффиціальнымъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ и фактическимъ главой государства. Такой режимъ существуетъ въ Пруссіи, въ другихъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, и отчасти въ самой этой имперіи. На послѣдующихъ страницахъ мы дадимъ подробную характеристику относительной роли законодательныхъ собраній въ Пруссіи, какъ типичномъ государствѣ съ указанной выше системой управленія.

Прусскій парламентъ, называемый ландтагомъ, дѣлится, какъ извѣстно, на двѣ палаты. Верхняя палата—такъ называемая палата господъ (Herrenhaus),—состоитъ изъ лицъ, принадлежащихъ, главнымъ образомъ, къ высшей поземельной аристократіи, причемъ часть этой аристократіи засѣдаетъ въ палатѣ господъ по праву наслѣдства. Далѣе, въ этой палатѣ мы находимъ представителей денежной аристократіи (бургомистры большихъ городовъ), представителей университетовъ и духовенства и, наконецъ, разнаго рода лицъ, занимающихъ

видное положеніе въ администраціи или въ обществѣ и почему либо угодныхъ королю. Послѣднему принадлежитъ право назначать по своему усмотрѣнію неопредѣленное число „пэровъ", т. е. членовъ палаты господъ, пожизненно или на болѣе или менѣе продолжительный срокъ *).

Мы не находимъ возможнымъ излагать здѣсь основныя особенности прусской избирательной системы, съ ея дѣленіемъ избирателей на три класса по совокупному размѣру уплачиваемыхъ ими прямыхъ налоговъ и съ предоставленіемъ каждому классу одинаковаго вліянія на выборы народныхъ представителей. Скажемъ лишь, что практическимъ результатомъ этой избирательной системы оказывается сведеніе почти къ нулю значенія голосовъ наиболѣе бѣдной и вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе многочисленной части избирателей. Такимъ образомъ, участіе этихъ избирателей въ выборахъ членовъ прусской палаты представителей (Abgeordnetenhaus) является нѣкотораго рода комедіей **), отъ которой они, какъ это видно изъ избирательной статистики, уклоняются массами (абсентеизмъ избирателей).

Мы считали нужнымъ сообщить читателю эти немногія данныя касательно прусской избирательной системы, такъ какъ въ нихъ, какъ мы полагаемъ, кроется въ значительной степени объясненіе нѣкоторыхъ дальнѣйшихъ фактовъ, характеризующихъ роль законодательныхъ собраній въ Пруссіи.

„Палаты въ Пруссіи, говоритъ Дюпріэ, созываются королемъ и могутъ собираться лишь по его указу. Конституція, однако, обязываетъ правительство созывать законодательное собраніе, по меньшей мѣрѣ, разъ въ годъ на два съ половиной мѣсяца отъ начала ноября до средины января, и, кромѣ того, „тогда, когда этого потребуютъ обстоятельства" (статья 76 прусской конституціи). Король имѣетъ право, когда ему угодно, распустить палату представителей, причемъ на это время отсрочивается и засѣданіе палаты господъ. Однако не позже, чѣмъ черезъ два мѣсяца послѣ распущенія нижней палаты, должны состояться новые выборы, и не болѣе,

*) См. объ этомъ дальнѣйшія подробности въ нашей книгѣ: „Законодательныя собранія и народное представительство въ главныхъ странахъ современнаго міра". 1906.

**) См. цитированное выше наше изданіе и книгу проф. Шиффериуна: „Европейскія избирательныя системы" 1905.

чѣмъ черезъ три мѣсяца, ландтагъ долженъ быть созванъ снова. Король можетъ, не распуская ландтага, просто отсрочивать засѣданія палатъ; однако такія отсрочки, если онѣ постановлены королемъ безъ согласія палатъ, не могутъ продолжаться болѣе мѣсяца и не должны повторяться въ теченіе одной и той же законодательной сессіи.

„Когда членъ палаты представителей", говоритъ статья 18 прусской конституціи, „соглашается на принятіе государственной должности, оплачиваемой жалованьемъ, или же, состоя уже на государственной службѣ, получаетъ высшую должность или высшій окладъ жалованья, то онъ утрачиваетъ полномочія народнаго представителя и для возвращенія ихъ долженъ подвергнуться переизбранію".

Такимъ образомъ, въ то время, какъ въ Англіи лица, состоящія на государственной службѣ, кромѣ министровъ, вообще говоря, не могутъ быть народными представителями, министры же для сохраненія депутатскихъ полномочій, обязаны подвергнуться переизбранію, въ Пруссіи чиновникамъ вовсе не возбраняется выставлять свою кандидатуру въ палату представителей. Вслѣдствіе этого въ Пруссіи между депутатами довольно много чиновниковъ, причемъ правительство смотритъ даже благосклонно на такое совмѣщеніе государственной службы съ депутатскими полномочіями, такъ какъ, вообще говоря, находитъ въ чиновникахъ своихъ вѣрныхъ сторонниковъ въ палатѣ. Да и для чиновниковъ такая комбинація не безвыгодна, такъ какъ не рѣдко бываетъ, что тотъ или иной важный постъ въ родѣ „оберъ-президента" провинціи служитъ для чиновника наградой за услуги, оказаныя правительству въ бытность депутатомъ *)...

Прусская палата, какъ и всѣ другія представительныя собранія, сама провѣряетъ полномочія своихъ членовъ, выбираетъ свободно своего предсѣдателя, вырабатываетъ самостоятельно внутренній распорядокъ занятій и т. д. Засѣданія ея публичны, какъ и всѣхъ другихъ законодательныхъ собраній современнаго культурнаго міра (кромѣ, впрочемъ нашей, Государственной Думы). Переходимъ теперь къ самому важному вопросу, — къ выясненію той роли, которую ланд-

*) См. цитированный прекрасный трудъ Dupriez: Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, tome I, 389.

тагъ—прусскій парламентъ—играетъ по отношенію къ королю и министрамъ.

Мы знаемъ, что въ парламентарныхъ странахъ верховное или, по крайней мѣрѣ, доминирующее вліяніе законодательныхъ собраній является не столько результатомъ точныхъ формальныхъ требованій конституціи, сколько неизбѣжнымъ слѣдствіемъ основнаго факта, характеризующаго парламентарный строй, — отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ и необходимости для нихъ сообразовать всѣ свои дѣйствія съ выраженными или предполагаемыми желаніями народныхъ представителей. Само собою понятно, что подробное и тщательное перечисленіе отдѣльныхъ прерогативъ парламента болѣе или менѣе излишне тамъ, гдѣ парламентъ или законодательное собраніе опредѣляетъ не только политику министерства, но и, такъ сказать, самую его жизнь и смерть.

Иначе обстоитъ дѣло въ такихъ государствахъ, какъ Пруссія; здѣсь необходимо точное перечисленіе правъ законодательнаго собранія, такъ какъ представители исполнительной власти не обязаны и, конечно, не станутъ по собственной иниціативѣ поступаться своимъ авторитетомъ въ пользу законодательныхъ собраній, отъ которыхъ они независимы *). Поэтому здѣсь получается обратная перспектива соотношеній главныхъ органовъ государственной власти.

Если мы обратимся къ тексту прусской конституціи, то вотъ, что мы тамъ найдемъ по интересующему насъ вопросу о компетенціи законодательныхъ собраній.

„Законодательная власть осуществляется королемъ и обѣими палатами совмѣстно. Согласіе короля и обѣихъ па-

---

*) Просимъ читателя помнить, что мы говоримъ все время лишь о такъ наз. политической зависимости или отвѣтственности министровъ передъ палатой, т. е. объ ихъ отвѣтственности за то или иное направленіе ихъ политической дѣятельности, неодобреніе которой парламентомъ влечетъ за собой отставку министерства въ парламентарныхъ странахъ Уголовная отвѣтственность министровъ признается одинаково какъ въ парламентарныхъ странахъ, такъ и въ странахъ съ простымъ представительнымъ правленіемъ. Какъ показываетъ ближайшая къ намъ политическая исторія человѣчества, въ парламентарныхъ странахъ законъ объ уголовной отвѣтственности министровъ въ сущности излишенъ, такъ какъ парламентъ имѣетъ болѣе удобный и болѣе легкій способъ наказать провинившагося министра, въ такихъ же государствахъ, какъ Пруссія, этотъ законъ, какъ мы увидимъ, остается мертвой буквой.

лать необходимо для каждаго закона. Проекты финансовыхъ законовъ и государственный бюджетъ вносятся сперва на разсмотрѣніе нижней палаты. Бюджетъ принимается или отвергается палатой господъ цѣликомъ“ (статья 62).

„Въ случаяхъ, когда того требуетъ поддержаніе общественной безопасности или вообще крайняя необходимость, а палаты не созваны, могутъ быть издаваемы (королевскіе) указы, которые имѣютъ силу законовъ, если не противорѣчатъ конституціи. Эти указы издаются подъ отвѣтственностью всѣхъ министровъ и должны быть передаваны на утвержденіе палатамъ въ ближайшую ихъ сессію“ (статья 63).

„Королю и каждой изъ палатъ принадлежитъ право законодательной инициативы. Законопроекты, отклоненные одной палатой или королемъ, не могутъ быть предлагаемы вновь въ теченіе той же сессіи“ (ст. 64).

„Каждая палата имѣетъ самостоятельное право обращаться съ адресомъ къ королю. Никому не разрѣшается передавать лично палатамъ прошеніе или адресъ. Каждая палата можетъ препровождать письменныя къ ней обращенія къ министрамъ и требовать отъ нихъ объясненій по поводу полученныхъ жалобъ“ (статья 81).

„Каждая палата пользуется правомъ назначенія комиссій для собиранія свѣдѣній и выясненія фактическихъ данныхъ“ (ст. 82).

Статья 60-я предоставляетъ министрамъ право принимать участіе въ занятіяхъ каждой изъ палатъ ландтага. Та же статья даетъ и палатамъ право „требовать личнаго присутствія министровъ“, когда палаты находятъ это нужнымъ.

Наконецъ, статья 61 говоритъ слѣдующее: „министры по рѣшенію одной изъ палатъ могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности по обвиненію въ нарушеніи конституціи, въ подкупѣ или измѣнѣ. Приговоръ постановляетъ верховный судъ королевства... Подробное опредѣленіе случаевъ привлеченія министровъ къ судебной отвѣтственности, порядка судопроизводства и наказаній воспослѣдуетъ въ особомъ законѣ“.

Вотъ въ сущности всѣ права и полномочія прусскаго законодательнаго собранія. Ниже мы увидимъ, что на самомъ дѣлѣ эти полномочія подверглись фактически дальнѣйшему сокращенію, вслѣдствіе чего даже и перечисленныя права

прусскаго парламента имѣютъ до извѣстной степени иллюзорный характеръ.

Въ частности по поводу послѣдней изъ только что приведенныхъ статей слѣдуетъ сказать, что она имѣетъ въ виду такъ наз. уголовную отвѣтственность министровъ, т. е. ихъ отвѣтственность передъ судомъ за прямое нарушеніе конституціонныхъ или общихъ законовъ. Такая отвѣтственность министровъ существуетъ, разумѣется, и въ парламентарныхъ странахъ, но тамъ признается еще и такъ наз. политическая отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ, т. е. отвѣтственность ихъ не только за законность своихъ распоряженій, но и за ихъ цѣлесообразность, полезность, за ихъ согласіе съ желаніями народныхъ представителей и косвенно самого народа, который выбралъ этихъ представителей. „Политическая“ отвѣтственность министровъ санкціонируется, какъ мы знаемъ, лишеніемъ власти или отставкой министровъ, неизбѣжно слѣдующей за утратой ими довѣрія парламента.

Не то мы видимъ въ Пруссіи. Тамъ министры могутъ совершенно безнаказанно для себя игнорировать желанія народныхъ представителей; иначе сказать, для прусскихъ министровъ политической или парламентарной отвѣтственности не существуетъ. Уголовная же ихъ отвѣтственность, о которой говорятъ приведенныя выше статьи прусской конституціи, значится только на бумагѣ, какъ это видно изъ того, что прусскіе министры уже не разъ съ благословенія короля нарушали безнаказанно конституцію. Цитированная выше статья конституціи, обѣщала, какъ мы видѣли, изданіе закона, опредѣляющаго случаи привлеченія министровъ къ уголовной отвѣтственности и порядокъ судопроизводства. Однако это обѣщаніе до сихъ поръ остается невыполненнымъ, хотя прусской конституціи насчитывается уже болѣе полувѣка (съ 1850 г.).

„Компетенція прусскихъ палатъ“, говоритъ бельгійскій ученый Дюпріэ, „строго ограничена: въ то время, какъ король является обладателемъ всѣхъ правъ, которыя отъ него не отняты формально конституціей, палаты считаются владѣющими только тѣми правами, которыя за ними формально признаны той же конституціей. Это такой принципъ государственнаго права Пруссіи, который почти никѣмъ не оспаривается (C'est un principe à peu près incontesté)... Счи-

тается, что король, который раньше пользовался всей полнотой власти, уступилъ болѣе или менѣе добровольно народнымъ представителямъ часть своихъ прежнихъ прерогативъ и призналъ нѣкоторыя ограниченія своей власти. Однако въ конституціи, которую онъ даровалъ (octroyé) народу, онъ осторожно воздержался отъ провозглашенія доктрины верховенства народа и не измѣнилъ рода своей власти (le caractère de son autorité). Его власть осталась первенствующей въ государственномъ строѣ, какой она является въ историческомъ порядкѣ развитія высшихъ государственныхъ установленій. Палаты, напротивъ, обязаны своимъ существованіемъ только самой конституціи; она является единственной опорой ихъ правъ, и нѣтъ такого закона (texte) или граматы, которые признавали бы за ними (палатами) верховенство или полноту (la souveraineté ou la plénitude) власти" *).

Въ противоположность тому, что наблюдается въ парламентарныхъ странахъ, гдѣ роль оффиціальнаго главы государства, и безъ того незначительная, постепенно лишается послѣднихъ слѣдовъ самостоятельности, въ Пруссіи короли сумѣли сохранить въ цѣлости права, оставленныя ими за собою, и, пожалуй, даже ихъ расширили. „Далекіе отъ какого либо желанія поступаться въ пользу палатъ частью своихъ правъ, прусскіе короли, которые и послѣ дарованія конституціи остались преобладающей властью въ государствѣ, пытались скорѣе отобрать назадъ въ свои руки то, что имъ пришлось уступить народу: ограждая ревниво свою сферу, короли стремились постоянно вторгаться въ сферу компетенціи палатъ. Вотъ почему, между прочимъ, прусскіе короли оказываются до сихъ поръ безусловными распорядителями всей административной машины" **).

Надо сказать, что въ постоянной скрытой (переходящей иногда въ явную) борьбѣ короля съ палатой представителей (если вообще можно говорить здѣсь о борьбѣ: — до такой степени разнятся силы противниковъ) король — и безъ того достаточно сильный — всегда находитъ себѣ поддержку въ другой палатѣ. Какъ говоритъ тотъ же бельгійскій ученый, „прусская палата господъ всегда и почти во всемъ своемъ

*) Dupriez, цитир сочин , т. I, 390
**) Dupriez, цитир сочин., т I, 393.

составѣ предана правительству: большинство ея членовъ принадлежатъ къ консервативной партіи, оппозиціонныя же партіи почти вовсе не имѣютъ въ ней представителей. Между тѣмъ, палата господъ въ принципѣ имѣетъ такія же права, какъ и другая палата, кромѣ вопросовъ финансовыхъ. Да и на дѣлѣ она вовсе не обречена на пассивную роль (le rôle effacé) англійской палаты лордовъ. Борьба между обѣими палатами возникаетъ теперь рѣдко, и тѣ схватки, которыя бывали раньше, являлись не болѣе, какъ отдѣльными эпизодами борьбы, которая велась между правительствомъ и палатой представителей. „Господа“ всегда поддерживали короля въ его противодѣйствіи либеральнымъ начинаніямъ народныхъ представителей. Весьма естественно, что и правительство съ своей стороны, относится очень благосклонно къ столь вѣрному союзнику и оказываетъ свою могущественную поддержку тѣмъ стремленіямъ, которыя время отъ времени обнаруживаетъ палата господъ. Въ настоящее время палата господъ, можно сказать, содѣйствуетъ дальнѣйшему усиленію консервативныхъ тенденцій прусскаго правительства. Министерство умѣло этимъ пользуется: оно часто идетъ на разныя уступки болѣе либеральной части своихъ сторонниковъ въ палатѣ представителей, зная напередъ, что эти уступки все равно не будутъ имѣть практическихъ результатовъ вслѣдствіе противодѣйствія, которое они встрѣтятъ со стороны палаты господъ *).

Таковъ отзывъ о прусской палатѣ господъ весьма авторитетнаго бельгійскаго ученаго, глубокаго знатока вопросовъ государственнаго права. Такую же характеристику прусской верхней палаты находимъ мы въ превосходномъ трудѣ американскаго ученаго Лоуэлля. „Прусская палата господъ“, говоритъ онъ, „находится въ рукахъ землевладѣльческаго дворянства, а этотъ классъ имѣетъ въ Пруссіи много характерныхъ чертъ и держится въ сторонѣ отъ остальныхъ сословій. Онъ свято преданъ трону, но въ то же время чрезвычайно консервативенъ и очень ревниво охраняетъ свои права. Такимъ образомъ, относительно него можно всегда быть увѣреннымъ, что онъ поддержитъ короля и его министровъ въ ихъ

*) Dupriez Les Ministres etc., tome I, 399.

борьбѣ съ новаторскими затѣями нижней палаты и откажетъ въ своемъ согласіи на либеральныя мѣры, которыя одобрила нижняя палата, но которыхъ король не желаетъ санкціонировать. Однако палата господъ далеко не такъ охотно идетъ за правительствомъ, когда послѣднее обнаруживаетъ либеральныя тенденціи: это проявилось очень ясно въ 1862 г., когда палата господъ отвергла проектъ Бисмарка, имѣвшій цѣлью реорганизацію мѣстнаго самоуправленія въ либеральномъ смыслѣ. Палата была наказана за это назначеніемъ двадцати четырехъ новыхъ пэровъ“ *).

XIII.

Взаимныя отношенія законодательнаго собранія (ландтагъ) и министровъ въ Пруссіи. Степень дѣйствительнаго вліянія народныхъ представителей на законодательство.

При характеристикѣ положенія министровъ въ парламентарныхъ странахъ мы пытались выяснить читателю, въ какой мѣрѣ министры этихъ странъ, будучи руководителями парламентскаго большинства, являются вмѣстѣ съ тѣмъ и вѣрными исполнителями воли этого большинства. Мы видѣли, что въ парламентарныхъ странахъ не можетъ быть и рѣчи о какомъ либо явномъ или даже тайномъ разладѣ между правительствомъ или министерствомъ, съ одной стороны, и законодательнымъ собраніемъ страны, съ другой, или, по меньшей мѣрѣ, между правительствомъ и той палатой законодательнаго собранія, которая является представительницей главной массы населенія, и которой принадлежитъ рѣшающій голосъ въ вопросахъ, опредѣляющихъ судьбу министерства.

Не таковы отношенія между министрами и ландтагомъ въ Пруссіи. „Прусскіе министры“, говоритъ Дюпріэ, „являются въ палаты отнюдь не въ качествѣ вождей парламентскаго

*) L. Lowell. Governments and parties in Continental Europe, vol. I, 302.

большинства или той или иной группы членовъ законодательнаго собранія, а только какъ представители короля, выбранные имъ по своему усмотрѣнію и проводящіе въ ландтагѣ его идеи и желанія. Такимъ образомъ, въ Пруссіи министры являются уполномоченными власти, чуждой палатамъ; правда, палатамъ принадлежитъ право контролировать дѣйствія королевскихъ уполномоченныхъ, т. е. министровъ, но послѣдніе поставлены, однако, внѣ какой либо зависимости отъ палатъ. Прусскіе министры вовсе не являются главами той или другой партіи; можно даже, пожалуй, сказать, что они вовсе не состоятъ членами какой либо партіи. Разумѣется, ихъ взгляды могутъ въ извѣстной мѣрѣ совпадать со взглядами той или иной партіи, но не въ этомъ совпаденіи источникъ ихъ силы и вліянія. Будучи независимы отъ палатъ, они рѣшительно и почти всегда успѣшно противодѣйствуютъ попыткамъ ландтага подчинить ихъ своей власти и вліянію, видя въ такихъ стремленіяхъ ландтага посягательство на обезпеченныя конституціей права короля. Съ другой стороны, они сами пользуются,—можно даже сказать, злоупотребляютъ—королевскимъ вліяніемъ, чтобы оказывать извѣстное давленіе на рѣшенія ландтага: такимъ образомъ, они часто ссылаются на личныя мнѣнія государя *), чтобы преодолѣть встрѣчаемое ими въ ландтагѣ противодѣйствіе, и, нападая на своихъ противниковъ, выставляютъ ихъ личными врагами самого короля.

„Опираясь на королевскую власть, прусскіе министры не только сохранили въ цѣлости права, предоставленныя имъ конституціей, но сумѣли даже ихъ расширить. Пользуясь, затѣмъ, своей силой, они постарались ограничить, насколько возможно, права палатъ или, по меньшей мѣрѣ, свести къ нулю практическое ихъ значеніе (annihiler les effets). Такъ, право слова въ ландтагѣ, предоставленное министрамъ конституціей, толкуется ими въ самомъ широкомъ смыслѣ, распространяется не только на засѣданія палатъ въ полномъ составѣ, но, согласно уставу палатъ, и на засѣданія отдѣльныхъ комиссій этихъ палатъ. Министрамъ никогда и ни подъ

*) Согласно порядкамъ, принятымъ въ англійскомъ парламентѣ, во время преній и вообще во всѣхъ сужденіяхъ и словахъ, произносимыхъ кѣмъ либо и по какому либо поводу въ парламентѣ, строго запрещается ссылаться на мнѣнія или желанія короля.

какимъ видомъ не можетъ быть отказано въ словѣ: они могутъ говорить даже тогда, когда палата уже рѣшила закончить дебаты; такимъ образомъ, они могутъ вновь поднять обсужденіе вопроса. Между тѣмъ, какъ обыкновенный членъ ландтага можетъ по поводу одного и того же вопроса говорить только разъ и притомъ согласно очереди, установляемой предсѣдателемъ палаты, министръ можетъ говорить по тому же вопросу столько разъ, сколько это ему кажется желательнымъ, причемъ предсѣдатель долженъ предоставлять ему слово, какъ только заключитъ свою рѣчь предшествующій ораторъ, т. е. предпочтительно передъ всѣми другими членами палаты, записавшимися ранѣе"...*)

Мало того, какъ говоритъ тотъ же бельгійскій юристъ, право ландтага дѣлать запросы министрамъ, которое въ другихъ странахъ доставляетъ этимъ послѣднимъ такъ много хлопотъ и непріятностей, нисколько не страшно для прусскихъ министровъ. „Если къ министрамъ обратятся съ запросомъ (interpellation), то министры могутъ отвѣтить, если имъ это заблагоразсудится, но могутъ и отказаться отъ всякаго отвѣта. Если палата, тѣмъ не менѣе, пожелаетъ обсуждать вопросъ, составившій предметъ интерпелляціи, то министры могутъ показать, какъ они относятся къ желаніямъ палаты, покидая немедленно залъ засѣданія и возвращаясь обратно лишь по окончаніи дебатовъ по затронутому вопросу.

„Если палаты вздумаютъ назначить изъ своей среды комиссію для разслѣдованія дѣйствій министровъ (une commission d'enquête pour examiner leurs actes), эти послѣдніе могутъ, запретивъ всѣмъ чиновникамъ своихъ вѣдомствъ исполнять желанія такой комиссіи**), объявить ландтагу, какъ это и бывало въ дѣйствительности, что „комиссія, назначенная палатой вопреки желанію правительства, неможетъ разсчитывать на какое либо содѣйствіе ея работамъ со стороны послѣдняго".

Всѣ эти факты, указываемые г. Дюпріэ, заслуживаютъ серьезнаго вниманія читателей, такъ какъ они прекрасно характиризуютъ порядки государственнаго управленія у нашихъ ближайшихъ западныхъ сосѣдей. Между тѣмъ, исходя изъ

*) Dupriez Les Ministres etc, tome I, 400—402.

**) Т. е. давать ей какія либо свѣдѣнія. См. тоже сочиненіе Dupriez, т. I, 426.

того обстоятельства, что въ С Штатахъ, какъ и въ союзныхъ государствахъ Германской Имперіи вообще и въ Пруссіи въ частности, министры неотвѣтственны предъ законодательнымъ собраніемъ, нѣкоторые русскіе публицисты и ученые, пишущіе по вопросамъ государственнаго права, дали всѣмъ этимъ государствамъ названіе д у а л и с т и ч е с к и х ъ. Такимъ образомъ, въ одну и ту же группу попало, съ одной стороны, такое полуполицейское государство, какъ Пруссія, и съ другой, великая американская демократія. Бѣда, конечно, не въ томъ, что эти публицисты, стоя на извѣстной точкѣ зрѣнія, придали нѣкоторой группѣ государствъ то или иное названіе, а въ томъ, что тѣ же публицисты разсуждаютъ затѣмъ объ этихъ „дуалистическихъ государствахъ", характеризуютъ такъ или иначе взаимное отношеніе властей въ „дуалистическихъ государствахъ" и т. д., повидимому не подозрѣвая того, что, несмотря на сходство въ указываемомъ ими отношеніи, такія государства, какъ Пруссія и Соед. Штаты, могутъ дать и дѣйствительно даютъ весьма благодарный матеріалъ для иллюстрированія контрастовъ, а отнюдь не сходствъ въ политическихъ учрежденіяхъ или политической жизни разныхъ странъ... Вотъ почему всякія разсужденія о „дуалистическихъ" *) государствахъ, какъ объ особой формѣ политическаго строя, могутъ лишь затемнить представленія громаднаго большинства русскихъ людей о дѣйствительномъ характерѣ такихъ глубоко различныхъ политическихъ обществъ и политическихъ организацій, какими являются Пруссія или другія государства, входящія въ составъ Германской имперіи, съ одной стороны, и С. Америк. Соединенные Штаты, съ другой. Контрастъ между нѣмецкими и американскими политическими учрежденіями будетъ нѣсколько менѣе значителенъ, если мы будемъ сравнивать только Германскую Имперію и С. Амер. Соед. Штаты, т. е. два государства, имѣющія федеральный характеръ **).

Возвращаемся, однако, къ дальнѣйшей характеристикѣ роли прусскаго ландтага въ системѣ государственнаго управленія

*) См. статью г. Лазаревскаго и нѣкоторыя другія статьи въ сборникѣ „Конституціонное Государство".

**) См. нашу книгу, находящуюся въ печати: „Главныя Федераціи Стараго и Новаго Свѣта".

Пруссія и отношенія его къ министрамъ. Мы видѣли, что согласно конституціи „право предлагать законы принадлежитъ королю и каждой изъ палатъ“. Въ теоріи допускается, что это даетъ право законодательной иниціативы не только каждой изъ палатъ, но и каждому изъ отдѣльныхъ членовъ ландтага. Однако всякій законопроектъ, не исходящій отъ правительства, долженъ быть подписанъ, кромѣ его иниціатора, по крайней мѣрѣ, пятнадцатью членами палаты и переданъ президенту палаты, иначе онъ разсматривается, какъ простая петиція. Дальнѣйшая участь проекта зависитъ, затѣмъ, отъ палаты: она можетъ, не останавливаясь на законопроектѣ, перейти къ очереднымъ вопросамъ дня или же санкціонировать его своимъ авторитетомъ; послѣ такой санкціи проектъ считается проектомъ самой палаты.

Такова принципіальная постановка законодательной иниціативы въ Пруссіи. Фактически, однако, вся законодательная иниціатива сосредоточена въ рукахъ министровъ: отъ нихъ исходитъ громадное большинство законопроектовъ, которые поступаютъ на разсмотрѣніе ландтага, и почти всѣ проекты, которые доходятъ благополучно до санкціи короля. Такимъ образомъ, законодательная иниціатива палатъ, о которой говорится въ конституціи, фактически отсутствуетъ.

Да и къ чему послужило бы, говоритъ справедливо г. Дюпріэ, внесеніе въ палату законопроектовъ противъ воли правительства или хотя бы даже только безъ его поддержки? При теперешнемъ составѣ ландтага, эти проекты обречены большей частью на гибель уже въ палатѣ депутатовъ, такъ какъ противъ нихъ были бы не только такіе члены палаты, остающихся всегда вѣрными правительству, но и многіе изъ тѣхъ, кто относится вообще недовѣрчиво къ проектамъ, возникшимъ по иниціативѣ палаты и разработаннымъ безъ участія компетентныхъ администраторовъ и другихъ лицъ, находящихся въ распоряженіи министровъ. Если бы подобный проектъ миновалъ даже благополучно нижнюю палату, то онъ натолкнулся бы на рѣшительное противодѣйствіе палаты господъ, или же, наконецъ, на veto самого короля, который въ Пруссіи вовсе не утратилъ этого послѣдняго права *).

*) Dupriez, цит сочин., т I. 404—405

Впрочемъ, несмотря на почти вѣрную смерть, ожидающую законопроекты, идущіе въ разрѣзъ съ желаніями министровъ, разныя политическія партіи, представленныя въ палатѣ, вносятъ иногда свои законопроекты. Однако въ такихъ случаяхъ дѣйствительная ихъ цѣль заключается не въ томъ, чтобы добиться утвержденія законопроекта, а въ томъ, чтобы привлечь къ тому или иному вопросу общественное вниманіе, или же въ томъ, чтобы заставить правительство высказаться въ томъ или иномъ смыслѣ по какому либо вопросу, волнующему палату и всю страну вообще.

Итакъ, мы видимъ, что въ Пруссіи, какъ и въ странахъ съ парламентарной системой правленія, законодательная инціатива фактически составляетъ монополію правительства, хотя въ теоріи и тамъ, и тутъ она принадлежитъ не только правительству, но и обѣимъ палатамъ. Однако причины монополизированія законодательной инціативы министрами въ тѣхъ и другихъ странахъ совершенно различны: въ парламентарныхъ странахъ это находитъ себѣ весьма простое объясненіе въ томъ, что правительство или министерство не что иное, какъ исполнительный комитетъ самого законодательнаго собранія, состоящій изъ лицъ, къ которымъ, вообще говоря, большинство членовъ законодательнаго собранія относится съ особымъ довѣріемъ и уваженіемъ. Сосредоточеніе законодательной инціативы въ рукахъ министерства является здѣсь, такимъ образомъ, результатомъ убѣжденія парламента, что такой порядокъ лучше, чѣмъ какой либо иной, обезпечиваетъ плодотворность работъ парламента, должную согласованность и послѣдовательность въ законодательныхъ и иныхъ мѣрахъ, поступающихъ на утвержденіе народныхъ представителей, тщательность редакціи законопроектовъ и согласіе ихъ съ тѣми законами, которые остаются еще не отмѣненными. Однимъ словомъ, сознавая всю серьезность своей отвѣтственности передъ народомъ, парламентъ выбираетъ изъ своей среды лицъ, наиболѣе способныхъ и знающихъ, и предоставляетъ имъ возможно болѣе полную свободу дѣйствій, ограничивая свою роль бдительнымъ наблюденіемъ за ними. Благодаря всему этому, какъ парламентъ, такъ и стоящій за ними народъ знаютъ, на кого обрушить свой гнѣвъ за неудачную или неумѣлую внутреннюю и внѣшнюю политику страны.

Не таково происхожденіе и смыслъ того же самаго явленія въ Пруссіи. Здѣсь сосредоточеніе законодательной инициативы въ рукахъ министровъ или правительства является результатомъ доминирующаго вліянія короля и министровъ, какъ выразителей и исполнителей королевской воли. Вслѣдствіе этого принадлежащее прусской палатѣ представителей право законодательной инициативы оказывается безполезнымъ именно въ тѣхъ случаяхъ, когда это право имѣло бы наиболѣе реальное значеніе: тогда, когда законопроекты вносимые по иниціативѣ палаты, не согласуются съ желаніями министровъ. Такимъ образомъ, прусскій король и его министры, будучи—первый юридически и вторые фактически—безотвѣтственными передъ законодательнымъ собраніемъ, тѣмъ не менѣе руководятъ всецѣло законодательствомъ страны; законодательному же собранію приходится, волей не волей, ограничивать свою роль сравнительно безплодной критикой министерскихъ или, что тоже, королевскихъ проектовъ, сознавая невозможность настоять на торжествѣ своихъ взглядовъ. Это весьма рельефно выразилось въ знаменитомъ конфликтѣ палаты представителей и королевскихъ министровъ въ началѣ 60-хъ годахъ прошлаго столѣтія *).

Само собою разумѣется, такіе конфликты весьма непріятны и для короля и его министровъ; они, конечно, всегда стараются не доводить дѣла до остраго кризиса. Однако это нисколько не измѣняетъ по существу характера взаимныхъ отношеній между главными органами государственной власти въ Пруссіи.

Какъ мы знаемъ, королю въ теоріи принадлежитъ одинаковая съ палатами роль въ изданіи законовъ, такъ какъ конституція требуетъ согласія всѣхъ трехъ элементовъ законодательной власти. Фактически, однако, король является главнымъ факторомъ законодательства страны. Чрезъ посредство министровъ онъ пользуется почти исключительнымъ правомъ законодательной иниціативы, регулируетъ и контролируетъ занятія палатъ и руководитъ ихъ рѣшеніями. Такимъ образомъ, не ландтагъ, т. е. законодательное собраніе, измѣняетъ законодательство страны съ согласія короля; это дѣлаетъ король

*) См Seignobos. Histoire Politique de l'Europe Contemporaine. 3 édit. 1903. Paris.

при содѣйствіи своихъ министровъ и съ согласія ландтага *).

Изъ всего этого видно, какъ глубоко различіе между парламентарнымъ режимомъ, особенно той его формой, которую онъ имѣетъ въ Англіи или Франціи и порядками государственнаго управленія, которые существуютъ въ Пруссіи. Едва ли менѣе значительно различіе между прусскими порядками государственнаго управленія и тѣми, которые существуютъ въ великой американской демократіи, относимой, какъ мы видѣли, нѣкоторыми русскими публицистами къ той же дуалистической группѣ государствъ, какъ и Пруссія. Въ самомъ дѣлѣ, хотя министры въ Американской Республикѣ являются, подобно прусскимъ министрамъ, исполнителями воли главы государства (президента) и неотвѣтственны передъ конгрессомъ, они въ то же время не только не руководятъ дѣятельностью конгресса, но не имѣютъ даже права туда показываться. Вслѣдствіе этого въ Америкѣ законодательная инціатива не только не сосредоточена въ рукахъ министровъ, но они совершенно не участвуютъ въ законодательствѣ страны. Инціатива законовъ и выработка ихъ принадлежитъ всецѣло конгрессу, президенту же республики принадлежитъ лишь условное право veto. Одного этого сопоставленія намъ кажется достаточно, чтобы видѣть, что сравненія между Пруссіей и С. Штатами представляютъ, какъ мы выразились выше, весьма благодарный матеріалъ для установленія не сходствъ, а наоборотъ, контрастовъ въ области политическихъ отношеній.

XIV.

Роль прусскихъ палатъ въ установленіи государственнаго бюджета. Общій взглядъ на роль законодательныхъ собраній въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ.

Читатель, вѣроятно, помнитъ, что въ Англіи право парламента контролировать всѣ стороны общественной жизни и

*) Duprriez, цит. сочин., т I, 409.

всѣ стороны законодательства явилось, какъ результатъ послѣдовательнаго расширенія первоначальнаго, основного его права опредѣлять размѣръ „субсидій“, т. е. денежныхъ суммъ, предоставляемыхъ въ распоряженіе короля изъ народныхъ средствъ и взимаемыхъ въ видѣ налоговъ, акцизныхъ и всякихъ иныхъ сборовъ. Читатель, можетъ быть, не забылъ, что знаменитая англійская формула „no taxation without representation“ *), понимается въ томъ смыслѣ, что налоги могутъ опредѣляться только народными представителями и взиматься только съ ихъ согласія. Эта формула, какъ мы говорили, составила тотъ лозунгъ, который объединилъ главную массу англичанъ, жившихъ въ Америкѣ во второй половинѣ XVIII вѣка и поднявшихъ знамя возстанія противъ метрополіи, какъ только послѣдняя нѣкоторыми актами парламента посягнула на великій принципъ государственной жизни Англіи, выражаемый приведенной формулой.

Когда въ теченіе только что истекшаго столѣтія въ разныхъ странахъ Зап. Европы были организованы порядки государственнаго управленія, болѣе или менѣе точно копировавшіе англійскую конституцію, одной изъ основныхъ задачъ и одной изъ наиболѣе существенныхъ прерогативъ вновь созданныхъ представительныхъ собраній было право установленія государственнаго бюджета и притомъ, вообще говоря, установленіяего только на одинъ годъ. Это считалось—и, мы думаемъ, считалось совершенно правильно—наиболѣе надежнымъ средствомъ подчиненія министровъ народнымъ представителямъ или, по меньшей мѣрѣ, болѣе или менѣе дѣйствительнаго контроля надъ дѣятельностью министровъ и другихъ органовъ высшей исполнительной власти въ государствѣ. Мы знаемъ, однако, что въ настоящее время въ Англіи большая часть сборовъ, взимаемыхъ съ населенія, устанавливается парламентомъ на неопредѣленное время или на сроки болѣе или менѣе продолжительные, верховенство же парламента обезпечивается многими другими способами, помимо необходимости для правительства добиваться ежегоднаго вотированія парламентомъ всей совокупности налоговъ и дру-

*) Т. е. „нѣтъ народнаго представительства, нѣтъ и налоговъ“ или, иначе, „налоги могутъ опредѣляться,жаловаться только самимъ народомъ въ лицѣ его представителей“.

ихъ сборовъ, идущихъ на удовлетвореніе текущихъ нуждъ государства.

Во всѣхъ другихъ парламентарныхъ странахъ налоги и государственный бюджетъ вообще (т. е. доходы и расходы государства) вотируются лишь на одинъ годъ, хотя, строго говоря, едва ли есть въ этомъ особая необходимость, разъ въ государствѣ получилъ полное юридическое и фактическое признаніе принципъ политической отвѣтственности правительства или министерства передъ парламентомъ и обязанность министерства уходить въ отставку, лишь только ими потеряно довѣріе парламента.

Вопросъ объ обязательной годичности бюджета стоитъ совершенно иначе въ такихъ странахъ, какъ Пруссія, гдѣ министры не отвѣтственны передъ законодательнымъ собраніемъ и не обязаны ему своимъ положеніемъ. Какъ же разрѣшается, напр., этотъ вопросъ въ государствѣ, дающемъ тонъ и направленіе политической жизни всей Германской имперіи, въ королевствѣ Прусскомъ?

Если мы обратимся къ прусской конституціи, то мы прочтемъ въ статьѣ 99 слѣдующее: „Всѣ доходы и расходы государства должны быть исчислены заранѣе и внесены въ государственный бюджетъ. Послѣдній долженъ установляться ежегодно законодательнымъ актомъ“.

Казалось бы, что этой статьей вопросъ рѣшается ясно и опредѣленно. Въ самомъ дѣлѣ, такъ какъ бюджетъ установляется только на годъ и притомъ законодательнымъ актомъ, а для каждаго закона необходимо согласіе короля и обѣихъ палатъ, причемъ, какъ мы видѣли, въ дѣлѣ финансоваго законодательства прусская конституція предоставляетъ преобладающую роль палатѣ представителей (статья 62), то, слѣдовательно, отказъ палаты представителей вотировать ту или иную часть расходовъ, входящихъ въ составъ бюджета, представленнаго ей министрами, долженъ рѣшать окончательно вопросъ объ устраненіи этой части расходовъ изъ бюджета, а слѣдовательно, и о непримѣненіи тѣхъ или иныхъ мѣропріятій правительства, которыми вызывается необходимость расходовъ, вычеркнутыхъ палатой.

Такого рода положеніе возникло въ Пруссіи въ 1861—1862 г., когда король, какъ глава арміи, объявилъ о введе-

ніи трехлѣтняго срока военной службы вмѣсто прежняго двухлѣтняго, соотвѣтственно увеличилъ число полковъ и потребовалъ для этого болѣе значительныхъ ассигнованій по военному вѣдомству. Палата представителей, въ которую, какъ это требуется конституціей, поступилъ первоначально проектъ государственнаго бюджета, рѣшительно отвергла эту часть бюджета. Король, однако, не хотѣлъ признавать этого постановленія палаты и продолжалъ настаивать на своемъ распоряженіи, утверждая, что отказъ палаты вотировать требуемыя имъ ассигнованія, есть посягательство на его права, какъ главы арміи. Желая поставить на своемъ, король дважды распускалъ (1862 — 1863) палату, но это ему не помогло, такъ какъ и въ новыхъ палатахъ большинство оказалось враждебнымъ правительству, или, выражаясь точнѣе, несогласнымъ съ новыми затѣями короля. Тогда король назначилъ Бисмарка предсѣдателемъ совѣта министровъ и поручилъ ему управлять Пруссіей, не обращая вниманія на протесты палаты представителей. Бисмаркъ законопроектъ о бюджетѣ представилъ на утвержденіе палаты господъ, эта послѣдняя дѣйствительно утвердила бюджетъ огромнымъ большинствомъ голосовъ, чему едва ли можно удивляться, если вспомнить приведенную выше характеристику состава этой палаты и ея обычнаго настроенія.

Однако въ обществѣ и прессѣ поднялась сильная агитація по поводу противозаконныхъ дѣйствій правительства; послѣднее отвѣтило на это изданіемъ ряда распоряженій, стѣснявшихъ свободу прессы и ограничивавшихъ право собраній; король отказывался принимать обращенныя къ нему петиціи, Бисмаркъ штрафовалъ города, которые представляли протесты, запрещалъ съѣзды ихъ представителей и т. д. *).

Такое положеніе длилось, въ общемъ, четыре года. Это были критическіе годы въ существованіи Пруссіи: ведя борьбу съ народными представителями, прусское правительство въ то же время стремилось всякими путями захватить гегемонію надъ германскими государствами. Двѣ удачныя войны — съ Даніей (1864) и съ Австріей (1866), особенно послѣдняя — необыкновенно подняли авторитетъ прусскаго правительства

*) См. Ch Seignobos. Histoire Politique de l'Europe Contemporaine, 3 éd , 1903, p. 439

въ Европѣ вообще и больше всего, конечно, въ самой Пруссіи. Выборы 1866 г. обезпечили правительству рѣшительное большинство въ палатѣ депутатовъ. Правительство сумѣло этимъ воспользоваться, добившись не только утвержденія всѣхъ своихъ проектовъ, но и такъ наз. „закона объ амнистіи“. Этотъ законъ, вотированный большинствомъ 230 голосовъ противъ 75 (сент. 1866 г.), снялъ съ министровъ всякую отвѣтственность за ихъ противозаконныя распоряженія народными средствами въ теченіе предшествующихъ четырехъ лѣтъ.

Предложеніе вотировать актъ объ амнистіи было формальной уступкой теоріи обязательнаго участія народныхъ представителей въ разрѣшеніи всякаго рода расходовъ, для какой бы цѣли послѣдніе ни назначались *), фактически же вотированіе палатой закона объ амнистіи было равносильно признанію своей второстепенной роли въ области финансоваго, какъ и всякаго иного законодательства, равно какъ и во всѣхъ вообще важнѣйшихъ вопросахъ государственной жизни. Въ самомъ дѣлѣ, во время описаннаго конфликта не только армія, но и все чиновничество, вся бюрократическая машина была на сторонѣ короля и министровъ... Сочувствіе гражданъ палатѣ представителей въ ея борьбѣ съ королемъ и его министрами выразилось только въ сравнительно мирныхъ манифестаціяхъ, которыя правительство скоро прекратило, издавъ соотвѣтственныя распоряженія. Такимъ же путемъ была прекращена рѣзкая критика дѣйствій правительства оппозиціонной прессой. Лица, управлявшія страной вопреки закону въ теченіе четырехъ лѣтъ (Бисмаркъ и другіе министры), не только не были привлечены къ отвѣтственности, какъ это и требовала конституція, не только продолжали оставаться у кормила правленія, они были даже награждены королемъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ вновь избранное собраніе народныхъ представителей объявило министрамъ полную амнистію за ихъ игнорированіе основныхъ законовъ страны...

Такимъ образомъ, одна и таже формула: „законъ издается королемъ съ согласія обѣихъ палатъ законодательнаго собранія“ имѣетъ совершенно иной смыслъ въ Англіи

*) Вспомнимъ исходный пунктъ описаннаго конфликта.

ивъ Пруссіи, и намъ становятся понятными знаменитыя слова Лассаля, произнесенныя имъ въ началѣ агитаціи, которую вызвалъ только что описанной разрывъ между прусскимъ правительствомъ и народными представителями: „дѣйствительная конституція заключается лишь въ существующихъ въ странѣ реальныхъ фактическихъ отношеніяхъ; писанныя конституціи только тогда имѣютъ значеніе и обладаютъ жизненностью, когда онѣ являются точнымъ выраженіемъ дѣйствительныхъ отношеній общественныхъ силъ“...

Глубокая справедливость этихъ словъ Лассаля объясняетъ, намъ кажется, какъ то, почему англичане прекрасно обходятся безъ формальнаго конституціоннаго обезпеченія нѣкоторыхъ изъ своихъ основныхъ правъ и вольностей, такъ и то, что формальное внесеніе тѣхъ или иныхъ основныхъ правъ гражданъ въ конституціи другихъ государствъ далеко не служитъ достаточной гарантіей точнаго ихъ соблюденія.

Установивъ, такимъ образомъ, фактъ второстепеннаго значенія собранія представителей прусскаго народа (мы знаемъ, какъ условно должно быть понимаемо выраженіе „народный представитель“, когда дѣло идетъ о Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ) въ области финансоваго законодательства, мы можемъ перейти теперь къ сравнительно менѣе важнымъ вопросамъ, касающимся процесса выработки и вотированія бюджета въ Пруссіи.

Составленіе бюджета лежитъ въ Пруссіи на министрѣ финансовъ, который входитъ по этому вопросу въ сношеніе съ другими министрами, запрашивая ихъ о предполагаемыхъ расходахъ по ихъ вѣдомствамъ. Путемъ такихъ сношеній онъ старается придти съ ними къ нѣкоторому соглашенію. Выработанный такимъ образомъ проектъ росписи расходовъ и и доходовъ обсуждается затѣмъ въ засѣданіи совѣта министровъ и послѣ окончательнаго его установленія представляется королю, который обыкновенно одобряетъ его и приказываетъ внести въ палату депутатовъ. Какъ было уже сказано, прусскій бюджетъ устанавливается всегда только на одинъ годъ.

По полученіи проекта росписи доходовъ и расходовъ палата передаетъ его въ одну изъ своихъ комиссій. Комиссія изучаетъ обстоятельно проектъ и возвращаетъ палатѣ со своими за-

ключеніями „Обсужденіе бюджета въ общемъ засѣданіи палаты не представляетъ ничего особеннаго. Обыкновенно бюджетъ утверждается въ томъ видѣ, въ какомъ онъ представленъ правительствомъ, или съ нѣкоторыми маловажными измѣненіями. Эти измѣненія состоятъ въ большинствѣ случаевъ въ уменьшеніи испрашиваемыхъ кредитовъ; противоположный фактъ, т. е. увеличеніе кредитовъ, наблюдается лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ. Обсужденіе бюджета служитъ, правда, поводомъ для множества вопросовъ, обращаемыхъ къ правительству относительно разныхъ областей государственнаго управленія. Эти вопросы предлагаются какъ простыми членами палаты, такъ и докладчиками и членами бюджетной и другихъ комиссій палаты. Эти послѣдніе, равно какъ и члены бюджетной комиссіи, часто представляютъ министрамъ длинный рядъ вопросовъ. Вопросы, какъ и отвѣты на нихъ, печатаются и раздаются всѣмъ членамъ палаты.

„Вмѣстѣ со статьями бюджета палата вотируетъ иногда резолюціи, приглашающія правительство представить такой или иной законопроектъ, устранить то или иное злоупотребленіе въ администраціи, реформировать то или иное учрежденіе и т. д. Такимъ образомъ, вмѣсто того, чтобы отказывать въ кредитахъ, необходимыхъ для выполненія того или иного закона, палата предлагаетъ министрамъ представить проектъ, отмѣняющій или исправляющій этотъ законъ сообразно желаніямъ ландтага и нуждамъ администраціи“ *)...

Мы уже упоминали о чисто формальномъ участіи прусской палаты господъ въ установленіи бюджета: какъ мы говорили, она не можетъ вносить въ бюджетъ никакихъ измѣненій, а совершенно отвергнуть его никогда не рѣшится. На послѣдній образъ дѣйствій палата господъ можетъ отважиться развѣ лишь тогда, когда знаетъ, что этого желаетъ само правительство, какъ это и было во время описаннаго выше конституціоннаго кризиса въ Пруссіи, когда стало вполнѣ ясно, что и послѣ изданія конституціи король продолжаетъ играть доминирующую роль во всемъ ходѣ государственной жизни.

До сихъ поръ мы говорили объ относительной роли ландтага

*) Dupriez, цитир. сочин., т. I, 419.

или законодательнаго собранія и короля и его министровъ въ Пруссіи. Нѣкоторые изъ нашихъ читателей, увидѣвъ изъ нашего изложенія, какъ велика роль прусскаго короля, и какъ значительно его вліяніе на всѣ сферы государственнаго управленія, могутъ, пожалуй, подумать, что это объясняется тѣмъ фактомъ, что прусскій король является вмѣстѣ съ тѣмъ и главой Германской имперіи. Не отрицая нѣкотораго значенія этого обстоятельства, мы должны, однако, сказать что оно отнюдь не можетъ считаться главнымъ источникомъ власти прусскаго короля, такъ какъ во всѣхъ другихъ государствахъ, входящихъ въ составъ Германской имперіи, мы находимъ, вообще говоря, такіе же порядки государственнаго управленія, какіе существуютъ въ Пруссіи. Это послѣднее обстоятельство избавляетъ насъ отъ необходимости затруднять вниманіе читателя утомительнымъ перечисленіемъ тѣхъ сравнительно маловажныхъ различій, какія существуютъ между только что описанными прусскими порядками, и тѣми, которыя наблюдаются въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ. Болѣе любознательныхъ изъ нашихъ читателей мы можемъ направить къ цитированному выше труду американскаго ученаго Лоуэлля и къ спеціальному изслѣдованію французскаго ученаго Комбъ-де-Лестрада *).

„За исключеніемъ трехъ ганзейскихъ городовъ“ **), говоритъ Лоуэль, „всѣ государства, входящія въ составъ Германской имперіи, имѣютъ монархическую форму правленія; въ то же время, въ каждомъ изъ нихъ, за исключеніемъ Мекленбурга, имѣется представительное собраніе, въ избраніи членовъ котораго участвуетъ болѣе или менѣе значительная часть населенія, и которому принадлежитъ общій контроль надъ законодательствомъ и финансами страны. Однако ни въ одномъ изъ нѣмецкихъ государствъ министры не отвѣтственны въ парламентарномъ смыслѣ этого выраженія передъ народными

*) Combes de Lestrade Les Monarchies de l'Empire Allemand. Paris. 1904.

**) Гамбургъ, Бременъ и Любекъ. Эти три „вольные города“, входящіе въ составъ Германской имперіи, представляютъ собою, въ сущности, республики, такъ какъ всѣ ихъ власти получаютъ свои полномочія прямо или косвенно путемъ народнаго избранія (впрочемъ, выраженіе, народное избраніе здѣсь надо понимать, какъ говорится, cum grano salis, такъ какъ въ выборахъ участвуетъ лишь наиболѣе обезпеченная часть населенія).

представителями; поэтому нѣмецкіе государи располагаютъ значительной личной властью. Такимъ образомъ, во всей Германіи монархическій принципъ до сихъ поръ сохранилъ свою силу, такъ какъ, хотя народные представители получили (obtained) извѣстную долю вліянія (a share) на направленіе общественныхъ дѣлъ, тѣмъ не менѣе ни въ одномъ изъ союзныхъ государствъ Германіи они не могли взять въ свои руки общее руководительство правительственной властью" *).

Заканчивая свой очеркъ политической организаціи отдѣльныхъ государствъ Германской имперіи, Лоуэлль возвращается вновь къ только что затронутому вопросу, выражаясь слѣдующимъ образомъ. „Предшествующихъ данныхъ достаточно, чтобы показать всю живучесть монархическаго принципа во всей Германіи, такъ какъ, хотя представители народа вездѣ, кромѣ Мекленбурга, въ извѣстной мѣрѣ участвуютъ въ направленіи общественныхъ дѣлъ, руководящая, преобладающая (controlling) роль принадлежитъ государю. Повидимому , нельзя даже сказать, чтобы демократическія тенденціи усиливались въ Германіи. За послѣдніе двадцать лѣтъ (сочиненія Lowell'я вышли въ 1896 г.) конституціонные законы нѣмецкихъ государствъ измѣнились мало, да и сами народные представители выказали мало расположенія и еще меньше умѣнья ограничивать прерогативы короля. Одной изъ причинъ этого явленія слѣдуетъ, конечно, считать вѣру въ монархическую форму правленія. Другая причина заключается въ особомъ характерѣ организаціи Германской имперіи. Въ самомъ дѣлѣ, организація имперскаго правительства лишила отдѣльныя государства большинства ихъ законодательной власти, но оставила почти безъ измѣненій власть исполнительную, а слѣдовательно, ограничила гораздо болѣе компетенцію законодательныхъ собраній, чѣмъ власть государей. Третья причина заключается въ слишкомъ большой дробности (subdivisions) политическихъ партій" **).

Выясненію вліянія этого послѣдняго обстоятельства Лоуэлль посвящаетъ особую главу. Не имѣя возможности останавливаться здѣсь на фактахъ, сообщаемыхъ американскимъ

*) Lowell. Governments and parties in Continental Europe. vol. I, 334

**) Lowell. цит. сочин. т. I, 377

ученымъ, мы просимъ читателя вспомнить то, что нами было сказано выше относительно того вліянія, которое имѣетъ на успѣшность парламентарнаго правленія дѣленіе парламента только на двѣ партіи. Многое изъ того, что мы говорили по поводу значенія этого обстоятельства въ парламентарныхъ странахъ, примѣнимо и къ такимъ государствамъ, какъ Пруссія, гдѣ не признается принципъ политической отвѣтственности министровъ передъ народными представителями.

Сочиненіе американскаго ученаго Лоуэлля вышло около десяти лѣтъ тому назадъ, но его слова о томъ, что монархическій принципъ еще очень живучъ въ Германіи вообще и въ Пруссіи въ особенности, и что народные представители имѣютъ въ Германіи сравнительно мало власти и авторитета, остаются вѣрными и до сихъ поръ. Это подтверждается хотя бы слѣдующими словами авторитетнаго французскаго ученаго, составившаго прекрасное изложеніе государственнаго устройства отдѣльныхъ монархій, входящихъ въ составъ Германской имперіи.

„Роль, которая предоставлена въ нѣмецкихъ государствахъ ландтагамъ, функція, которую они, т. е. ландтаги выполняютъ въ политическомъ строѣ этихъ государствъ, можно вывести изъ одного основного принципа, открыто выраженнаго или только подразумѣваемаго во всѣхъ нѣмецкихъ конституціяхъ. Этотъ принципъ можно формулировать такъ: общественная власть сосредоточена цѣликомъ въ монархѣ (la puissance publique réside tout entière dans le monarque), обязанность котораго заключается только въ томъ, чтобы пользоваться этой властью частію при содѣйствіи ландтага“ (en partie avec la collaboration des Chambres).

„Другой капитальный фактъ, опредѣляющій роль ландтаговъ, заключается въ томъ, что всѣ нѣмецкія государства перешли отъ прежняго абсолютистскаго режима къ режиму конституціонному не вслѣдствіе революціи, а вслѣдствіе нѣкотораго эволюціоннаго процесса (mais par une évolution), который оставилъ почти нетронутымъ все, что не было формально отмѣнено“ *).

*) Combes de Lestrade. Les Monarchies de l'Empire Allemand, Paris 1904, 195.

Почему же, однако, авторитетъ ландтаговъ или законодательныхъ собраній отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ такъ мало значителенъ!—спроситъ насъ иной читатель, не довольствующійся однимъ констатированіемъ этого факта.

Не пытаясь отвѣчать здѣсь подробно на этотъ вопросъ, мы просимъ читателя вспомнить нашу краткую характеристику избирательной системы, путемъ которой формируется составъ законодательныхъ собраній или ландтаговъ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствъ. Если читатель вспомнитъ эту характеристику *), то для него, намъ кажется, будетъ вполнѣ ясно, почему такъ слабъ авторитетъ нижнихъ палатъ нѣмецкихъ ландтаговъ, почему авторитетъ верхнихъ палатъ, будучи, вообще говоря, также весьма незначительнымъ,—если давать ему абсолютную оцѣнку,—оказывается далеко не ничтожнымъ по сравненію съ ролью нижней палаты. Такимъ образомъ, и та и другая палаты ландтага слабы по сравненію съ монархомъ и его министрами, но въ то же время между вліяніемъ обѣихъ палатъ вовсе не наблюдается той разницы, какая существуетъ, какъ мы знаемъ, въ относительной силѣ верхней и нижней палаты законодательнаго собранія въ Англіи, Италіи или Франціи.

Иначе сказать, факты, заключающіеся въ послѣднихъ главахъ и характеризующіе роль и значеніе нѣмецкихъ ландтаговъ, повидимому, вполнѣ подтверждаютъ правильность изложенныхъ выше соображеній, которыми мы пытались объяснить авторитетъ законодательныхъ собраній въ парламентарныхъ странахъ и относительный авторитетъ верхнихъ и нижнихъ палатъ въ той же группѣ государствъ **).

Итакъ, голосъ народныхъ представителей въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ оказывается сравнительно (сравнительно съ такими государствами, какъ Англія или Франція) мало вліятельнымъ, потому что самую систему народнаго представительства въ этихъ государствахъ слѣдуетъ признать въ сущности извращеніемъ принциповъ представительства, какъ они понимаются и осуществляются въ передовыхъ культурныхъ странахъ современнаго міра.

---

*) См. также нашу книгу „Законодательныя собранія и народное представительство въ главныхъ странахъ современнаго міра".

**) См. выше главу X и XI.

Почему же, однако, остается до сихъ поръ неизмѣнной система избранія народныхъ представителей въ Пруссіи? Правда, способъ избранія народныхъ представителей въ Пруссіи (какъ и въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ) установленъ конституціей (§ 71—73 прусской конституціи), но вѣдь сама конституція Пруссіи, какъ и другихъ государствъ Германіи, можетъ быть измѣнена сравнительно легко. Въ самомъ дѣлѣ, статья 107 прусской конституціи говоритъ. „конституція можетъ быть измѣнена обычнымъ законодательнымъ порядкомъ, причемъ для принятія новыхъ статей достаточно, чтобы въ пользу нихъ въ каждой палатѣ вотировало абсолютное большинство при двухъ голосованіяхъ, между которыми долженъ пройти промежутокъ не менѣе 21 дня".

Итакъ, конституціонные законы Пруссіи могутъ быть измѣнены почти такимъ же порядкомъ, какъ и всякіе другіе законы... Дѣло, однако, въ томъ, что, какъ мы видѣли, даже при изданіи обыкновенныхъ законовъ доминирующая роль фактически принадлежитъ королю... Королю же, конечно, не могутъ быть желательны какія бы то ни было измѣненія избирательной системы въ указываемомъ нами направленіи, такъ какъ послѣ такихъ измѣненій члены нижней палаты явились бы дѣйствительными выразителями народныхъ желаній, авторитетъ которыхъ могъ бы иногда оказаться слишкомъ сильнымъ и для самого короля.

Приведенныя только что соображенія, мы надѣемся, служатъ достаточнымъ объясненіемъ сравнительно малаго вліянія законодательныхъ собраній въ Пруссіи и въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ, хотя они нисколько не объясняютъ, конечно, самой возможности столь уродливой организаціи народнаго представительства въ нѣмецкихъ государствахъ. Но для того, чтобы отыскать конечныя причины прочнаго существованія описанной системы государственнаго управленія въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ, намъ пришлось бы обратиться къ изложенію массы фактовъ и соображеній, которые такъ краснорѣчиво и убѣдительно развиты Лассалемъ въ его знаменитой рѣчи „О сущности конституціи", на которую намъ уже не разъ случалось ссылаться въ настоящемъ своемъ трудѣ, не пытающемся проникать такъ глубоко „въ корень вещей".

БИБЛИОТЕКА
Ленинградск отделения

ОГЛАВЛЕНІЕ.

		СТР.
I.	Общая характеристика парламентаризма и другихъ формъ представительнаго правленія	1
II.	Основныя условія правильнаго функціонированія представительныхъ собраній	10
III	Всемогущество англійскаго парламента (въ связи съ нѣкоторыми другими особенностями парламентарнаго режима въ Англіи).	30
IV	Министры и парламентъ Роль обыкновенныхъ членовъ парламента.	56
V.	Парламентъ и государственный бюджетъ	64
VI.	Происхожденіе верховенства англійскаго парламента Условный характеръ его всемогущества	75
VII.	Общая характеристика парламентарнаго режима въ Англіи. Принятіе того же режима другими европейскими странами и автономными колоніями Англіи.	81
VIII.	Особенности парламентарнаго режима въ разныхъ странахъ. Парламентъ и основные или конституціонные законы страны („гибкія" и „жесткія" конституціи).	87
IX.	Дѣленіе парламента на двѣ и большее число партій. Вліяніе этого дѣленія на успѣшность парламентарнаго режима Какъ разрѣшаются министерскіе кризисы во Франціи . . .	95
X.	Неодинаковая степень „парламентаризма" странъ съ парламентарной системой правленія. Парламентаризмъ и избирательная система	108
XI.	Относительный авторитетъ и вліяніе обѣихъ палатъ въ странахъ съ парламентарной системой правленія. . . .	123
XII	Основныя особенности парламентарнаго режима Пруссія, какъ типъ непарламентарнаго конституціоннаго государства	136
XIII.	Взаимныя отношенія законодательнаго собранія (ландтагъ) и министровъ въ Пруссіи. Степень дѣйствительнаго вліянія народныхъ представителей на законодательство. . . .	147
XIV.	Роль прусскихъ палатъ въ установленіи государственнаго бюджета. Общій взглядъ на роль законодательныхъ собраній въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ	154