

В. М. Грибовскій.

Профессоръ Высшей школы Латвіи, докторъ государственнаго права.

Обзоръ лекцій
по
ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ.

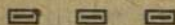
Выпускъ II. Конституціонное право.

V. Gribovskis.

Latvijas Augstskolas profesors, valsts tiesību doktors.

Valsts tiesību lekcijas.

Otrā daļa. Konstitucionalās tiesības.



РИГА, 1922 г.

Издание Комиссии Студенческаго Совѣта Университета Латвіи
по снабженію учебными пособиями.

Типографія Э. Пійшния и Я. Упмана. Рига, Маріинская улица № 10.

ГЛАВА I.

Конституціонные или основные законы.

Въ соотвѣтствіи съ тѣмъ, что было сказано о конституціонализмѣ въ первомъ выпускѣ настоящаго «Обзора»¹⁾ конституціонная форма правленія опредѣляется не только внѣшнимъ признакомъ участія населенія въ осуществленіи правъ верховной власти, но и нѣкоторыми иными свойствами. Такъ, конституціонализмъ предполагаетъ у гражданъ существованіе не только политическихъ и гражданскихъ, но также и субъективно-публичныхъ правъ.

Государственная власть, въ существѣ своемъ всегда остающаяся условно всемогущей и безграничной²⁾, обязывается, однако, при распорядженіи повинованіемъ гражданъ со своей стороны соблюдать извѣстныя формы, быть всегда, кромѣ исключительныхъ случаевъ, закономѣрной. Такое положеніе вещей Г. Іеллинекъ и въ русской литературѣ Градовскій называютъ самоограниченіемъ власти.

Вышеупомянутыя конституціонныя условія проявленія государственной власти въ настоящее время кодефицируются, а своды ихъ именуются «основными законами» или «конституціями» въ собственномъ тѣсномъ смыслѣ слова. Въ основныхъ законахъ содержатся тѣ юридическія и политическія положенія, въ рамкахъ которыхъ должны дѣйствовать всѣ государственныя власти, въ томъ числѣ и законодательныя. Конституція является, такъ сказать, «надзакономъ», закономъ, постановленнымъ надъ всѣми другими законами, надъ всѣми представителями государственной власти, которые, пока конституція не измѣнена въ ея же установленномъ порядкѣ, должны сообразоваться въ своихъ дѣйствіяхъ съ этимъ высшимъ закономъ.

Основные законы-«конституціи» въ настоящее время имѣютъ письменную форму и обыкновенно съ наружной стороны представля-

¹⁾ Заключительная глава. Ср. Градовскій, Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ, т. II, ч. I.

²⁾ Дайси. Основы государственнаго права Англіи.

ются въ видѣ сводовъ конституціонныхъ правъ. Лишь въ англійскомъ государственномъ правѣ такой кодификаціи основныхъ конституціонныхъ актовъ не существуетъ, а кромѣ того нѣкоторыя конституціонныя положенія покоятся и на обычномъ правѣ. Тѣмъ не менѣе сомнѣваться въ существованіи въ Англии, отечествѣ конституціоннаго права, конституціи нѣтъ ни малѣйшихъ основаній. Англійской власти приходится считаться съ конституціонными актами — Великой хартіей вольностей, Петиціей и Биллемъ о правахъ и др., а также съ конституціонными обычаями еще болѣе, нежели континентальнымъ правительствомъ, такъ какъ конституціонныя начала исторически крѣпко укоренились въ сознаніи англійскаго населенія, и это сознаніе представляется гораздо болѣе дѣйствительнымъ обезпеченіемъ конституціи, нежели всякія формальныя гарантіи. Англійское правительство уже имѣло въ этомъ отношеніи хорошій урокъ. Англія потеряла большую и лучшую часть своихъ сѣверо-американскихъ колоній изъ-за того, что не соблюла въ отношеніи ихъ основныхъ англійскихъ законовъ, и колонисты прибѣгли для защиты своей конституціи къ старинному праву возстанія.

По происхожденію писанныя кодифицированныя конституціи дѣлятся на два вида: на жалуемыя монархами («октроированныя») и создаваемыя особо избираемыми изъ среды населенія, такъ созываемыми, учредительными собраніями. Первымъ по времени примѣромъ пожалованныхъ конституцій представляетъ собою французская хартія 1814 г., когда монархъ добровольно отрекся въ пользу народа отъ нѣкоторыхъ своихъ правъ. Позднѣе были октроированы конституціи Пруссіи, Австріи, Японіи, Россіи и др. Первымъ примѣромъ конституцій, созданныхъ учредительными собраніями, является въ Европѣ французская конституція 1791 г. Такимъ же путемъ появились на свѣтъ конституціи Бельгіи, Норвегіи, Греціи, современной Германской Имперіи, Польши и др. Современная теорія такимъ образомъ различаетъ власть учредительную отъ законодательной. Учредительная власть есть право давать государству опредѣленную форму управленія, устанавливать главныя начала государственной организаци и, слѣдовательно, давать общія положенія, которыми должны руководствоваться всѣ власти въ государствѣ, не исключая законодательной¹⁾. Въ нѣкоторыхъ государствахъ конституціи создались также въ видѣ соглашенія между монархомъ и народомъ. Такъ, въ Вюртембергѣ народъ (народное представительство) не принялъ пожалованный актъ 1815 г., и четыре года продолжалась борьба, пока на основѣ соглашенія не

¹⁾ См. Собраніе сочиненій Градовскаго, т. V.; Гачекъ, Общее государственное право часть II. Переводъ М. Я. Лазерсона.

появилась конституція 1819 г. Таково же происхождение Испанской, Нидерландской, Шведской, Датской и нѣкоторыхъ другихъ конституцій.

Конституціи различаются на основанныя на монархическомъ и на народномъ суверенитетѣ. Какъ было указано въ общей части, суверенитетъ собственно есть одно изъ свойствъ государственной власти, независимое отъ формы правленія, но въ настоящемъ случаѣ слово «суверенитетъ» въ соединеніи съ понятіемъ монарха и народа получаетъ особое условное и притомъ весьма относительное значеніе. Если верховная власть во всякомъ государствѣ принадлежитъ таковому, то тѣмъ не менѣе внѣшнее ея осуществленіе происходитъ черезъ посредство нѣкотораго высшаго органа, которымъ признается въ однихъ случаяхъ монархъ, въ другихъ — народъ. Этотъ органъ именуется сувереномъ, считаясь обладателемъ суверенитета.

Нужно замѣтить, кстати, что въ нѣкоторыхъ государствахъ сувереномъ признается народъ, хотя налицо имѣется монархъ, и такимъ образомъ получаютъ какъ-бы два суверена въ одной странѣ. Такое положеніе вещей вытекало изъ французской конституціи 1791 г.

Въ конституціи монархической Бельгій¹⁾, въ Греціи²⁾ и Румыніи³⁾ точно также говорится, что всѣ власти исходятъ отъ народа. Наполеонъ III объявилъ, что онъ царствуетъ волей народа; въ Италіи въ титулѣ короля кромѣ выраженія «Божьей милостью» имѣются слова: и «волею народа». Можно по этому поводу согласиться съ Градовскимъ, что практическаго значенія приведенныя оговорки не имѣютъ, указывая лишь историческіе пути сложенія монархической власти въ соответственныхъ государствахъ при участіи народной воли. Дѣйствительно, Бельгія образовалась путемъ отпаденія ея отъ Нидерландовъ, при чемъ самъ народъ создалъ бельгійскую монархическую конституцію. Итальянское королевство возникло изъ Сардинскаго, къ октроированной конституціи котораго присоединились на основѣ плебесцита другія итальянскія государства.

Что касается содержанія основныхъ законовъ, то въ нихъ заключается опредѣленіе основныхъ началъ даннаго государственнаго устройства. Они касаются прежде всего организациі государственной власти, а затѣмъ обрисовываютъ отношеніе послѣдней къ подданнымъ. Содержаніе отдѣльныхъ конституціонныхъ актовъ вообще весьма разнообразно, но въ каждой конституціи обыкновенно находятся: 1) указаніе субъекта государственнаго верховенства и главнѣйшихъ

1) Ст. 25, Отд. III., Конст. 7 февраля 1831 г.

2) С. 21 Конст. 16/28 ноября 1864 г.

3) Ст. 31, Разд. III, Конст. 30 іюня 1866 г.

государственныхъ учреждений, и 2) основные принципы управленія, т. е. опредѣленіе главныхъ условий, при соблюденіи которыхъ государство можетъ осуществлять свои верховныя права.

Въ прежнее время необходимой частью конституціи являлась «Декларация правъ челоуѣка и гражданина». Позднѣе она начала замѣняться общими указаніями на права гражданъ, со ссылками на нихъ въ особыхъ главахъ или отдѣлахъ, устанавливающихъ обезпеченіе названныхъ правъ. Такія указанія имѣются въ новой Германской конституціи, которая гарантируетъ гражданскія права всѣмъ входящимъ въ составъ союза государствамъ, а также въ основныхъ законахъ Бельгіи, Италіи, Польши, Эсти и др. государствъ. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, напримѣръ, французской 1875 г., нѣтъ никакого упоминанія о гражданскихъ правахъ¹⁾, но это вовсе не значитъ, что они не имѣются въ виду. Сознаніе необходимости ихъ существованія и охраны такъ укоренилось въ этихъ странахъ, что права эти не нуждаются болѣе въ упоминаніяхъ или подтвержденіяхъ. Въ Сѣверо-Американской конституціи имѣется по данному поводу даже особая оговорка: «Перечисленіе извѣстныхъ правъ въ конституціи не должно быть толкуемо, какъ отрицаніе или умаленіе другихъ правъ, которыя народъ сохранилъ за собою» (поправки, ст. IX). Иное дѣло конецъ XVIII и начало XIX столѣтія, когда чувствовалась и сознавалась настоятельная необходимость въ провозглашеніи гражданскихъ правъ какъ воспитательномъ средствѣ для правительствъ, еще полныхъ воспоминаніемъ о ничѣмъ не стѣсняемомъ абсолютизмѣ. Такимъ образомъ въ настоящее время публичныя субъективно гражданскія права, если даже о нихъ нѣтъ упоминанія въ основныхъ законахъ, подразумѣваются и являются главнымъ оплотомъ, такъ называемой, гражданской свободы, на которую опирается конституціонализмъ. Въ наши дни защита гражданскихъ свободъ часто переносится въ текущее подконституціонное законодательство, гдѣ имъ и отводится подобающее мѣсто.

Обыкновенно основные законы страны заключаются въ одномъ актѣ, но бываютъ конституціи, содержащіяся въ нѣсколькихъ актахъ; не говоря уже объ Англійскихъ основныхъ законовъ, заключенныхъ цѣликомъ въ отдѣльныхъ законоположеніяхъ, такое положеніе вещей существуетъ во Франціи. Въ связи съ тѣмъ, что было указано выше, и отдѣльные конституціонные законы имѣютъ высшій, учредительный характеръ и, покуда они существуютъ, не измѣнены или не отмѣнены, обычное текущее законодательство должно считаться съ ними и, такъ

¹⁾ Въ Австрійск. конст. 1 октября 1920 г. нѣтъ никакихъ указаній на обезпеченіе гражданскихъ правъ.

сказать, вытекать изъ нихъ; такое обязательство сохраняется и въ томъ случаѣ, если основные законы содержатся въ обычномъ правѣ.

Существованіе въ настоящее время писанныхъ конституціонныхъ актовъ, писанныхъ конституцій, приводитъ къ вопросу о возможности и порядкѣ ихъ измѣненій. Въ этомъ отношеніи различаютъ два вида писанныхъ основныхъ законовъ: конституціи гибкія и негибкія. Вполнѣ понятно, что ни одно дѣло рукъ человѣческихъ не можетъ быть вѣчнымъ и неизмѣнимымъ; съ другой стороны правовыя положенія не относятся къ математическимъ истинамъ, остающимся всегда неизмѣнными для нашего разума; право покоится на измѣняющихся во времени массовыхъ представленіяхъ, зависящихъ отъ времени и даже мѣста, гдѣ они возникаютъ; по этой причинѣ во избѣжаніе государственныхъ потрясеній, вызываемыхъ жизнью, необходимымъ измѣненіямъ конституцій, ихъ развитію, долженъ быть предоставленъ естественный выходъ. Необходимо предвидѣніе внесенія поправокъ въ конституціи; вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, измѣненіе конституціи не должно происходить слишкомъ свободно и часто; иначе государственный строй потеряетъ необходимую устойчивость, что въ свою очередь можетъ повлечь и обыкновенно влечетъ за собой серьезныя общественныя бѣдствія. Вслѣдствіе этого въ самихъ конституціонныхъ актахъ по большей части заранѣе предусматривается особый порядокъ измѣненія основныхъ законовъ; если такового нѣтъ, пересмотръ и поправки конституціи происходятъ въ порядкѣ общаго законодательства, и это имѣетъ мѣсто не только въ Англии, гдѣ нѣтъ единой писанной конституціи, но и тамъ, гдѣ таковыя существуютъ, какъ, напримѣръ, въ Италіи и Испаніи. Такія конституціи представляются наиболѣе легко измѣняемыми, наиболѣе «гибкими». Болѣе всего затрудненій къ измѣненію конституцій ставить со своей стороны Сѣверо-Американское государственное право; конституція Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ является одной изъ самыхъ «негибкихъ», такъ какъ она сама устанавливаетъ очень трудный путь въ смыслѣ внесенія какихъ-либо поправокъ въ текстъ основныхъ законовъ. Такъ, согласно ст. V конституціи 17 сентября 1787 г.: «всякій разъ, когда двѣ трети членовъ обѣихъ палатъ признаютъ то необходимымъ, конгрессъ можетъ предлагать поправки къ конституціи; точно также по требованію законодательныхъ собраній двухъ третей различныхъ штатовъ онъ созываетъ конвентъ и предлагаетъ ему поправки, которыя въ обоихъ случаяхъ получаютъ законную силу, какъ составныя части конституціи, если будутъ ратификованы законодательными собраніями трехъ четвертей различныхъ штатовъ или конвентами, образованными въ трехъ четвертяхъ изъ нихъ, смотря по тому, какой изъ этихъ способовъ ратификаціи предложитъ конгрессъ.»

Въ другихъ отдѣльныхъ государствахъ измѣненіе основныхъ законовъ происходитъ если не въ порядкѣ общаго законодательства, то и не въ такомъ сложномъ видѣ, какъ въ Сѣверной Америкѣ. Избирается обыкновенно средній путь: во Франціи, напримѣръ, верхняя палата (сенатъ) и нижняя палата депутатовъ отдѣльно другъ отъ друга дѣлаютъ постановленія о необходимости пересмотра конституціи, а самый пересмотръ происходитъ въ соединенномъ засѣданіи обѣихъ палатъ, именуемомъ «національнымъ собраніемъ», при чемъ измѣненіе республиканской формы правленія не можетъ быть предметомъ предложенной поправки¹⁾. Въ Швеціи и Даніи поправка конституціи должна быть двукратно принята палатами, и вмѣстѣ съ тѣмъ между первымъ и вторымъ голосованіемъ происходитъ роспускъ палатъ. Такія условія порождаютъ относительную гибкость конституцій²⁾.

Труднымъ представляется вопросъ о, такъ называемыхъ, гарантіяхъ конституцій въ ихъ практическомъ обезпеченіи отъ нарушеній. Съ внѣшней стороны дѣло обстоитъ просто; къ гарантіямъ конституцій причисляютъ обыкновенно: присягу на вѣрность конституціи, отвѣтственность высшихъ правительственныхъ органовъ за несоблюденіе конституціонныхъ законовъ и контроль со стороны опредѣленныхъ государственныхъ учреждений за ненарушимостью ихъ постановленій.

Присягу на вѣрность конституціи приносятъ въ первую очередь въ монархіяхъ монархи, въ республикахъ — президенты, изъ числа которыхъ, однако, отъ обязательства присяги свободенъ президентъ французской республики, такъ какъ, политическая присяга во Франціи вообще отмѣнена законодательствомъ третьей республики. Произошла такая отмѣна потому, что въ моментъ образованія названной республики во Франціи имѣлось нѣсколько сильныхъ непримиримыхъ политическихъ партій, для которыхъ присяга фактически установившейся республикѣ была бы тягостна. Кромѣ присяги монарха таковая же согласно нѣкоторымъ конституціямъ требуется и отъ членовъ палатъ³⁾. По старому австрійскому конституціонному закону объ осуществленіи правительственной власти (27 дек. 1867 г.) всѣ члены государственнаго управленія, кромѣ служебной, обязаны были приносить еще присягу на вѣрность конституціи. Въ нѣкоторыхъ государствахъ конституціи присягаютъ всѣ чиновники (конституція Румынская). Монархическая присяга имѣетъ религіозный характеръ, но

¹⁾ Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ имѣется запрещеніе измѣнять конституцію въ цѣломъ или поправкой нарушать ея основныя мысли. Конст. греч., ст. 107; норв., ст. 112.

²⁾ Въ балканскихъ однопалатныхъ государствахъ въ случаѣ необходимости измѣненія конституціи созывается народное собраніе въ удвоенномъ по сравненію съ обыкновеннымъ числѣ членовъ.

³⁾ Конституція итальянская, ст. 49; греческая, ст. 64.

не всегда: румынскій король приноситъ присягу въ слѣдующей формѣ: «Клянусь соблюдать конституцію и законы румынскаго народа въ цѣлости, поддерживать національныя права и цѣлость территоріи»¹⁾; тотъ же порядокъ наблюдается въ Бельгіи. Румынскій король до принесенія присяги не можетъ вступить въ управление страной; то же самое въ Бельгіи, въ Даніи. Президентъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ приноситъ гражданскую присягу²⁾. Присягу приносятъ президентъ Польской республики, германскій президентъ, президентъ современной Австрійской республики. Присяга польскаго президента носить полурелигіозный характеръ (конст. ст. 54). Политическая присяга органовъ верховнаго управленія производится въ парламентѣ. Объ отвѣтственности министровъ и ея значеніи для охраны конституціи будетъ сказано ниже въ особомъ отдѣлѣ объ организаціи правительственной власти въ конституціонномъ государствѣ. Гарантія соблюденія конституціи можетъ еще заключаться въ предоставленіи судамъ права не признавать законности правительственныхъ распоряженій и постановленій законодательной власти, изданныхъ съ нарушеніемъ конституціонныхъ положеній. Такимъ правомъ вооружены суды Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и подражающихъ имъ Южно-Американскихъ государствъ. Австрійская конституція 1920 г. предусматриваетъ учрежденіе особаго конституціоннаго суда, между прочимъ наблюдающаго за соблюденіемъ президентомъ и высшими чинами федеральной республики конституціонныхъ и общихъ законовъ (ст. 142).

Что касается оцѣнки дѣйствительности всѣхъ перечисленныхъ гарантій, то значеніе ихъ представляется весьма различнымъ и вообще относительнымъ. Если въ самомъ народѣ нѣтъ готовности всѣми зависящими отъ него средствами защищать свой конституціонный строй, то его не охраняютъ никакія присяги, имѣющія во всякомъ случаѣ лишь нравственное значеніе въ особенности для главы государства, въ особенности если то монархъ, такъ какъ король принципиально является безотвѣтственнымъ. Если бы присяга была дѣйствительнымъ средствомъ защиты конституціи, то исторія не знала бы не только множества ихъ частичныхъ нарушеній, но и государственныхъ переворотовъ, въ той же Франціи нѣсколько разъ въ корнѣ измѣнявшихъ весь государственный строй. Тоже самое можно сказать и о существѣ другихъ гарантій: ихъ значеніе относительно. Вообще нужно помнить, что конституціонность есть не что-либо абсолютное, самодовлѣющее по своему существу, а опредѣленный подборъ государственно-

¹⁾ Конституц., ст. 87.

²⁾ Констит., ст. 2, отд. I., § 8.

правовыхъ идей, болѣе или менѣе глубоко коренящихся въ политическомъ сознаниіи массъ населенія. Отъ степени укорененности этихъ идей зависитъ и прочность ихъ существованій. Не даромъ греческая конституція ставитъ себя подъ защиту патріотизма грековъ (ст. 110). Условное значеніе предусматриваемыхъ гарантій конституцій прекрасно понимали и чувствовали члены учредительнаго собранія 1789—1791 г.г., когда зывали: «Собраніе ввѣряетъ охраненіе конституціи законодательному собранію, королю и судьямъ, бдительности отцовъ семействъ, женамъ и матерямъ, привязанности молодыхъ гражданъ и мужеству всѣхъ французовъ.» Воззваніе это, не смотря на правильное пониманіе сути дѣла, однако, осталось тщетнымъ, и конституція 1791 года оказалась одной изъ самыхъ недолговѣчныхъ. Поэтому справедливо указываетъ проф. Гарейсъ¹⁾ въ качествѣ лучшихъ гарантій конституцій условія, входящія не въ область права, а факта: честную волю главы государства твердо стоять на основахъ государственнаго устройства, и сознаніе и чувство долга, способные подчинить личные интересы требованіямъ общимъ — патріотизмъ всѣхъ членовъ государственнаго общенія. Но, конечно, указанная высокія чувства складываются не сразу, но лишь подъ вліяніемъ долгой политической жизни, а въ извѣстной степени зависитъ и отъ народнаго темперамента и привычныхъ историческихъ условій.

ГЛАВА II.

Гражданскія свободы или постановленія о личной и общественной свободѣ.

Права гражданъ дѣлятся на объективно и субъективно публичныя. Въ области объективно-публичной гражданинъ выступаетъ какъ участникъ распоряженія государственною властью, въ субъективной какъ лицо, правопритязующее ко государству по поводу предоставленныхъ ему правъ личной свободы или права требовать отъ государства тѣхъ или иныхъ услугъ²⁾. Права перваго рода называются также политическими, вторыя—гражданскими. Эти послѣднія въ свою очередь дѣлятся на права личной и общественной свободъ, такъ какъ пользованіе ими въ однихъ случаяхъ носить чисто личный характеръ, а въ другихъ—соединено съ общеніемъ съ себѣ подобными. Къ правамъ личной свободы относятся слѣдующія:

¹⁾ Allgemeines Staatsrecht.

²⁾ См. выше. Общая часть, глава VIII.

1) Права личной неприкосновенности.

Это право должно обеспечивать гражданина от произвольных арестовъ. Такое обеспечение достигается допущеніемъ личнаго задержанія не иначе какъ по требованіямъ судебной власти. Обойтись въ нѣкоторыхъ случаяхъ безъ стѣсненія личной свободы, безъ задержанія, невозможно, такъ какъ лишеніе свободы примѣняется не только въ качествѣ наказанія, но и какъ необходимая мѣра предупредительнаго значенія; въ самомъ дѣлѣ, задержаніе необходимо какъ средство пресѣченія обвиняемому возможности уклониться отъ суда, какъ средство предупрежденія преступленій, какъ мѣра охраненія личной и общественной безопасности и т. п. Вѣдь, иногда, если пропустить соотвѣтственный моментъ, то можетъ получиться невознаградимый вредъ. Въ такихъ случаяхъ не только судебная, но и административная власть должна быть вооружена правомъ задержанія, но все-таки не иначе какъ въ опредѣленныхъ формахъ и подъ контролемъ судебныхъ лицъ и учреждений. При первой возможности такой административный арестъ долженъ превратиться въ судебный или прекратиться. Въ смыслѣ наиболѣе послѣдовательнаго проведенія этого начала отличаются англійскіе и сѣверо-американскіе порядки.

Первыя постановленія, охраняющія личную неприкосновенность, появились очень рано. Уже въ Великой хартіи вольностей имѣется предписаніе, чтобы ни одинъ свободный человекъ не подвергался заключенію иначе, какъ по приговору суда ему равныхъ. Постепенно это начало получило дальнѣйшее развитіе. Въ Петиціи правъ подтверждается, что произвольный арестъ недопустимъ, по чьему бы приказу онъ ни состоялся. Поводомъ къ такому подтвержденію послужило дѣло англійскаго гражданина Дарнеля, отказавшагося повиноваться произвольному королевскому приказу при Карлѣ I и за то заключенному въ тюрьму. Дарнель, вмѣстѣ съ другими заключенными по тому же поводу, требовалъ на основаніи обычнаго права примѣненія Habeas corpus¹⁾ act'a, т. е. обсужденія правильности причинъ ареста судомъ. Въ просьбѣ Дарнелю было отказано на томъ основаніи, что арестъ произошелъ по повелѣнію самого короля. Парламентъ принялъ участіе въ этомъ дѣлѣ, и обѣ палаты обратились съ соотвѣтственной петиціей къ королю, которую тотъ утвердилъ послѣ нѣкоторыхъ колебаній. Въ петиціи правъ 1628г. было только обозначено, что Writ of Habeas corpus (приказъ о примѣненіи Habeas corpus) долженъ примѣняться съ полной силой, по чьему бы распоряженію задержаніе ни состоялось,

¹⁾ Этотъ документъ получалъ названіе отъ начальныхъ словъ предписанія, приказа, обращеннаго къ лицу, держащему кого либо въ заключеніи и обязанному представить его въ судъ. „Habeas corpus“ — возьми тѣло.

но не указывалось, чѣмъ обезпечивается неисполненіе этого приказа. Гарантія обезпеченія вмѣстѣ съ вообще болѣе полной разработкой вопроса была дана уже послѣ реставраціи Стюартовъ въ 1679 г. и известна подѣ именемъ Habeas corpus act'a, настоящее названіе котораго есть «Актъ для лучшаго обезпеченія свободы подданныхъ и для предупрежденія заключенія за моремъ». На основаніи этого акта задержанный безъ объясненія причинъ, и всякій другой за него, имѣетъ право требовать представленія арестованнаго судья, обязанному въ свою очередь подѣ страхомъ штрафа: а) дать приказъ о приводѣ къ нему арестованнаго (Habeas corpus); б) потребовать объясненія причинъ ареста, и г) постановить опредѣленіе относительно дальнѣйшей участи заключеннаго. Противъ лицъ, предписавшихъ незаконный арестъ, неосновательно задержанный вооруженъ правомъ иска о вознагражденіи за вредъ и убытки. Такой же характеръ имѣютъ мѣры противъ произвольныхъ арестовъ, дѣйствующія въ Сѣв. Америкѣ.

До французской революціи 1789 г. во всѣхъ, кромѣ Англии, европейскихъ государствахъ неприкосновенность личности ничѣмъ не была ограждена: наоборотъ, во Франціи, напримѣръ, произволь въ этомъ отношеніи достигалъ крайнихъ степеней проявленія. При старомъ порядкѣ въ силу королевскаго приказа всякій безъ суда и слѣдствія могъ быть заключенъ въ тюрьму. Провозглашенная «Деклараціей правъ» неприкосновенность личности то же настоящаго практическаго значенія не получила, и съ самаго начала осуществленіе права на неприкосновенность личности наткнулось на сильное препятствіе въ видѣ точно также установленной еще въ 1791 г. недопустимости судебного обвиненія административныхъ должностныхъ лицъ за служебныя правонарушенія. Въ 1795 г. привлеченіе представителей администраціи къ суду было разрѣшено не иначе, какъ съ разрѣшенія высшей административной власти—Государственнаго Совѣта. Такой порядокъ вещей, получившій наименованіе «административной гарантіи», былъ отмѣненъ во Франціи только въ 1870 г., а въ другихъ странахъ онъ продолжалъ примѣняться, напримѣръ, въ Россіи, и позднѣе. Въ континентальныхъ государствахъ вообще постановленія о личной свободѣ начинаютъ примѣняться лишь съ переходомъ каждаго изъ нихъ къ конституціонному строю. Въ конституціяхъ обыкновенно указывается, что задержаніе разрѣшается только въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ и установленныхъ формахъ.

2) Неприкосновенность жилища.

Этотъ видъ гражданской свободы находится въ тѣсной связи съ неприкосновенностью личности. Въ настоящее время неприкосновенность жилища входитъ въ кругъ личныхъ свободъ, признаваемыхъ

всѣми конституціями, но наиболѣе обезпеченъ онъ въ той же Англіи. Англичане поэтому говорятъ: «мой домъ—моя крѣпость», такъ какъ принудительное открытіе дверей дома въ обыкновенныхъ случаяхъ можетъ послѣдовать лишь по письменному предписанію уголовного суда. Для производства обыска тоже требуется судебное разрѣшеніе, присутствіе хозяина съ домочадцами и свидѣтелями и дневное время. Административной власти дозволяется насильственно проникнуть въ жилище только въ томъ случаѣ, если въ немъ скрывается преслѣдуемый преступникъ; если имѣются данныя предполагать въ немъ совершающееся преступленіе, напримѣръ, если слышатся крики о помощи и, наконецъ, если жителямъ дома грозитъ опасность (напримѣръ, при пожарѣ, наводненіи и т. п.). Англійское законодательство послужило въ данномъ случаѣ образцомъ для остальныхъ государствъ.

3) Къ тому же кругу личныхъ свободъ относится право свободного передвиженія, свобода занятій и промысловъ; также неприкосновенность личной переписки и собственности. Свободное передвиженіе въ конституціонномъ государствѣ стѣняется въ настоящее время лишь въ исключительныхъ случаяхъ; занятіе нѣкоторыми промыслами (торговля ядовитыми лекарственными веществами или изготовленіе взрывчатыхъ веществъ, если они не составляютъ монополіи государства), требуетъ особыхъ разрѣшеній; что же касается тайны частной переписки, то, несмотря на существованіе постановленій объ ея охранѣ, въ дѣйствительности она повсюду очень недостаточно охранена даже въ нормальное время. Свобода собственности заключается въ томъ, что частное имущество можетъ быть отчуждено на государственныя надобности лишь въ установленномъ законѣмъ порядкѣ и за соотвѣтственное вознагражденіе (экспроприація); право налогового обложенія тоже основывается на законѣ.

Права общественной свободы предусматриваютъ:

1) Свободу совѣсти¹⁾,

которую, можно раздѣлить на свободу совѣсти въ тѣсномъ смыслѣ и свободу церковную. Борьба за свободу совѣсти имѣетъ свою долгую исторію. Собственно въ значительной степени борьба за религіозную свободу выдвинула вопросъ и о другихъ гражданскихъ свободахъ. Главную арену этой борьбы представляла Англія и, отчасти, Америка. Въ составъ свободы совѣсти входятъ: право каждаго избрать себѣ религію по усмотрѣнію, публично отправлять свое богослуженіе и не подвергаться за свои религіоз-

¹⁾ Собственно говоря, свобода совѣсти имѣетъ двойной характеръ, и какъ свобода чисто личная, такъ и общественная, т. к. исповѣданіе тѣсно соединено съ культомъ; свобода культа и будетъ свобода церковная.

ныя убѣжденія какимъ бы то ни было стѣсненіямъ въ отношеніи пользованія политическими или гражданскими правами подѣ условіемъ, конечно, чтобы религіозныя вѣрованія не служили отговоркой для невыполненія обязанностей передъ государствомъ какъ, напримѣръ, воинской повинности, платежа податей и т. п. Въ этихъ общихъ предѣлахъ свобода совѣсти извѣстна всѣмъ конституціямъ съ различными дополненіями въ родѣ, напримѣръ, запрещенія парламенту издавать законы, вводящіе государственную религію¹⁾. Очень широкая свобода совѣсти допущена конституціей Сѣв. Америки. Въ Соединенныхъ Штатахъ ни одна изъ религій не пользуется предпочтеніемъ. Можно принадлежать къ какому угодно исповѣданію и даже никакому. Воспрещаются лишь безнравственныя секты вродѣ мормоновъ. Государство допускаетъ свободное образованіе различныхъ церковныхъ союзовъ, свободную религіозную пропаганду; принадлежность къ той или другой религіи не мѣшаетъ занятію государственныхъ должностей²⁾; государство не беретъ на себя никакихъ обязательствъ въ смыслѣ поддержки тѣмъ или инымъ способомъ того или другого исповѣданія, и такимъ образомъ создается полное отдѣленіе церкви отъ государства. Въ государствахъ Южной Америки допускается свобода выбора исповѣданія, но въ нѣкоторыхъ изъ нихъ католическая религія отчасти пользуется покровительствомъ; она получаетъ содержаніе отъ государства, и ей только принадлежитъ право отправленія публичныхъ богослуженій (Чили, Боливія, Венецуэла).

Съ развитіемъ конституціоннаго строя религіозная свобода получаетъ распространеніе во всѣхъ европейскихъ государствахъ, но въ различномъ объемѣ, начиная съ полнаго отдѣленія церкви отъ государства и кончая установленіемъ привилегированныхъ исповѣданій. Очень широко поставлена религіозная или, лучше сказать, церковная свобода въ Италіи и во Франціи. Въ Италіи установлена независимость церкви отъ государства съ полнымъ невмѣшательствомъ послѣдняго въ жизнь религіозныхъ обществъ. Католическіе епископы не обязаны присягать на вѣрность королю, и церковныя дѣла большинства населенія—католиковъ всецѣло подчинены духовнымъ властямъ, назначаемымъ папой. Послѣ уничтоженія свѣтской власти папы, былъ изданъ особый законъ 13 мая 1871 г. («законъ о гарантіяхъ»), который создалъ въ Италіи для главы католическаго міра особое положеніе. Папѣ на основѣ вѣземельности предоставлены въ Римѣ небольшіе клочки

1) Поправки къ С. А. конституціи, ст. 1.

2) Въ отдѣльныхъ штатахъ существуютъ, однако, искюченія. Въ Нью-Гемпширѣ должности могутъ быть занимаемыми только протестантами, въ Мэри-Лендѣ только христианами и евреями и т. д.

территоріи—дворцы Ватиканъ, Латеранъ и вилла Капель-Гандольфо, куда безъ папскаго разрѣшенія представители итальянскаго государства доступа не имѣютъ. Личность папы объявлена священной и неприкосновенной подобно личности монарха вмѣстѣ съ предоставленіемъ почетныхъ преимуществъ. Папа имѣетъ право сношенія со всѣмъ католическимъ міромъ: онъ принимаетъ и отправляетъ дипломатическихъ представителей, что приравниваетъ его къ свѣтскому правителю. Содержаніе папскаго престола обезпечивается опредѣленной годовой рентой. На время вакансіи папскаго престола папская неприкосновенность распространяется на конклавъ (собраніе кардиналовъ, избирающихъ новаго папу¹⁾).

Полное отдѣленіе церкви отъ государства господствуетъ съ 1905 г. во Франціи. Въ указанномъ году было провозглашено, что республика не признаетъ, не оплачиваетъ и не поддерживаетъ какимъ бы то ни было способомъ какихъ бы то ни было вѣроисповѣданій. Наряду съ этимъ законъ подчиняетъ религіозныя общества административному и финансовому контролю государства и стѣсняетъ ихъ имущественныя права. До 1905 г. политика Франціи въ исповѣдномъ вопросѣ мѣнялась.

Отдѣленіе церкви отъ государства установлено также Бельгійской и Нидерландской конституціями, при чемъ, однако, государство выплачиваетъ содержаніе и пенсіи священнослужителямъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ отдѣльныя исповѣданія признаются государственными и пользуются особыми преимуществами. Такъ, въ Испаніи государственной признается церковь католическая; она одна получаетъ отъ государства содержаніе и одна имѣетъ право манифестацій и публичныхъ церемоній. Въ скандинавскихъ государствахъ господствующей религіей признается протестантская, въ балканскихъ — православная.

«Свобода совѣсти и вѣроисповѣданія ненарушима», гласитъ союзная швейцарская конституція (ст. 49). Дальнѣйшее проведеніе этого принципа лежитъ на кантонахъ. Запрещаются религіозные ордена, опасные для государства, на примѣръ, иезуиты. Въ кантонахъ существуютъ признанныя церкви съ обезпеченіемъ отъ государства.

Въ Германіи, согласно новой республиканской конституціи Имперіи, не существуетъ никакой государственной церкви вмѣстѣ съ полной свободой вѣроисповѣданія²⁾ вплоть до непринадлежности ни къ какой религіи. Въ соотвѣтствіи съ постановленіемъ общегерманскаго закона

¹⁾ Legge sulle prerogative del Sommo Pontifice e delle Santa Sede e sulle relazioni dello stato con la Chiesa.

²⁾ Text der Weimarer Reichsverfassung, Artikel 137.

Баварская конституція гласитъ¹⁾: «Всякому предоставляется полная свобода совѣсти и исповѣданія. Рѣшеніе объ исповѣдной принадлежности дѣтей до 16-ти лѣтъ зависитъ отъ лицъ, завѣдывающихъ воспитаніемъ. До указаннаго возраста родителямъ предоставляется по этому поводу заключать между собою формальные договоры. Съ 16-ти лѣтъ человѣкъ самъ рѣшаетъ о своей принадлежности къ тому или другому исповѣданію. Для выхода изъ религіозной общины достаточно устнаго или письменнаго о томъ заявленія надлежащему чиновнику. Необходимость такого заявленія является по прежнему особенностью баварскаго законодательства.

Польская конституція упоминаетъ о римско-католическомъ исповѣданіи, говоря, что оно занимаетъ первенствующее положеніе среди иныхъ равноправныхъ исповѣданій (ст. 114).

Въ Англіи имѣется господствующая религія англиканская. Къ ней долженъ принадлежать король, и только епископы этой церкви заставляютъ въ верхней палатѣ. Въ Шотландіи господствуетъ церковь пресвитеріанская. Теперь, какъ вездѣ въ Европѣ, въ Англіи осуществляется полная свобода исповѣданія, но сравнительно еще недавно «нон-конформисты», т. е. лица, не исповѣдывавшія государственной религіи, значительно ограничивались въ правахъ, особенно католики, уравниваемые въ правахъ лишь въ 1829 г. Евреи были допущены къ занятію государственныхъ должностей въ 1845 г., а въ парламентъ—въ 1858 г. Въ 1888 г. отмѣна религіозной присяги для членовъ парламента дала возможность участвовать въ немъ даже лицамъ, не исповѣдующимъ никакой религіи.

2) Свобода печати.

Человѣкъ можетъ обнаруживать свои мысли, переживанія, чувства и желанія различными способами: посредствомъ устнаго собесѣдованія въ видѣ частнаго разговора или публичной рѣчи, на письмѣ, при помощи печати и, наконецъ, путемъ изображеній всякаго рода. Изъ всѣхъ указанныхъ способовъ самымъ могущественнымъ въ смыслѣ распространенія мыслей и убѣжденій представляется печать. Если съ одной стороны печать служитъ высшимъ интересамъ общественности, то съ другой—посредствомъ ея могутъ быть совершаемы тягчайшія преступленія какъ противъ личности, такъ и противъ государства. Вслѣдствіе этого правительства различныхъ странъ долго смотрѣли на нее съ опасеніемъ, да и въ настоящее время, когда идетъ рѣчь о свободѣ печати, то имѣется ввиду не безграничное пользованіе ею, а прежде всего охрана ея отъ произвола и давленія на нее административныхъ властей.

¹⁾ § 17.

Развитіе законодательства о печати послѣдовательно проходило различныя стадіи: сперва стадію предварительной цензуры, потомъ систему административныхъ мѣръ и репрессій и, наконецъ, приобрѣло форму судебной отвѣтственности за злоупотребленія печатной свободой слова. Въ различныхъ государствахъ поступательное движеніе свободы печати проявлялось далеко не одинаковымъ темпомъ. Болѣе скорымъ шагомъ подвигалась она въ Англіи, Америкѣ и въ Швеціи; медленнѣе процессъ этотъ наблюдался въ Германіи, а во Франціи онъ происходилъ скачками: то впередъ, то назадъ, въ зависимости отъ мѣнявшихся политическихъ условій страны.

Цензура появляется вмѣстѣ съ изобрѣтаніемъ книгопечатанія въ XV в., когда папы начали издавать списокъ запрещенныхъ книгъ (*index librorum prohibitorum*). Примѣру духовныхъ властей послѣдовали вскорѣ свѣтскія. Короли, законодательные и административные органы начали вводить цензуру, сжигать осужденныя книги и подвергать наказаніямъ ихъ авторовъ. Первой, уничтожившей у себя цензуру, державой, была Англія, въ которой, однако, когда-то цензурный гнетъ чувствовался очень сильно, и виновные авторы и типографшики подвергались повѣшенію, четвертованію и выставленію у позорнаго столба. При Яковѣ II цензурныя преслѣдованія достигли своей высшей степени. Въ 1695 г. цензура была отмѣнена, но уголовное правосудіе въ свою очередь очень сильно надавливало на печатное слово; продолжали существовать разныя административныя стѣсненія вродѣ различныхъ налоговъ, сборовъ съ объявленій, съ бумаги, требованія залоговъ и поручительствъ. Постепенно все это было отмѣнено, и въ настоящее время въ Англіи дѣйствуетъ судебная отвѣтственность за преступленія печати, основывающаяся на постановленіяхъ о пасквильяхъ (*libels*). Подъ *libel* англійское право подразумѣваетъ всякое сочиненіе или изображеніе, выставляющее кого либо въ смѣшномъ или ненавистномъ видѣ. Пасквиль преслѣдуется двумя способами: гражданскимъ искомъ объ убыткахъ и уголовнымъ обвиненіемъ. Дѣла о пасквилѣ рѣшаются судомъ присяжныхъ, постановляющимъ какъ о фактѣ, такъ и о правѣ. Для книгъ, газетъ и журналовъ сохраняется обязательство обозначенія на печатныхъ экземплярахъ имени автора, издателя и типографіи. Кромѣ того періодическія изданія за подписью издателя и типографа должны быть представляемы въ мѣстныя учрежденія.

Англійскія положенія о пасквилѣ въ основныхъ чертахъ приняты также законодательствомъ С. А. Штатовъ, гдѣ, между прочимъ, парламенту запрещается издавать какіе либо законы, ограничивающіе свободу рѣчи и печати (I дополненіе къ конституціи). Это ограниченіе от-

носится только къ союзной власти, но тѣмъ не менѣ фактически свобода печати господствуетъ и въ отдѣльныхъ штатахъ.

Изъ континентальныхъ европейскихъ государствъ свобода печати раньше всѣхъ получила признаніе въ Швеціи въ 1776 г. Согласно дѣйствующей конституціи¹⁾ 1809 г. каждый шведъ можетъ свободно печатать свои произведенія, «если они не нарушаютъ законовъ, изданныхъ для обезпеченія общественнаго спокойствія». Кромѣ того парламентъ обязанъ по своему выбору каждые 3 года назначать 6 комиссаровъ, которые подъ предсѣдательствомъ прокурора риксдага (парламента) должны имѣть надзоръ за печатью въ смыслѣ ея законности. Сочиненіе, добровольно представленное въ эту комиссію и одобренное ею, въ случаѣ осужденія его со стороны суда, порождаетъ отвѣтственность не автора и типографчиковъ, а комиссаровъ.

Во Франціи свобода печати была провозглашена, какъ и другія свободы, въ Декларациі правъ 1789 г., но эта свобода раздѣлила судьбу остальныхъ. Нигдѣ, можетъ быть, печатное слово не подвергалось такимъ гоненіямъ какъ въ эпоху революціонныхъ конституцій. Цензура свирѣпствовала и далѣе, то фактически, то будучи возстановляема и юридически. Конституціей 1830 г. цензура была окончательно уничтожена и возвращеніе къ ней на будущее время воспрещено. Взамѣнъ того при Наполеонѣ III въ 1852 г. была выработана система административныхъ предупредительныхъ и карательныхъ мѣропріятій. Министръ внутреннихъ дѣлъ получилъ право дѣлать періодическимъ изданіямъ предостереженія съ приостановкой ихъ выхода въ свѣтъ послѣ третьяго предостереженія. Въ силу императорскаго повелѣнія временное изданіе могло быть закрыто безъ всякихъ разговоровъ. Издатели періодическихъ изданій обязывались ко внесенію залоговъ. Послѣднее требованіе сохранялось и при республикѣ до 1881 г., когда былъ изданъ дѣйствующій законъ о печати. Согласно этому закону всѣ произведенія печати должны носить на себѣ обозначеніе типографіи, въ которой они печатались, при чемъ 2 ихъ экземпляра должны быть представляемы для Національной бібліотеки. При выпускѣ періодическихъ изданій требуется соотвѣтственное заявленіе прокурору съ обозначеніемъ: 1) названія изданія и условій его выпуска; 2) имени и мѣстожителства редактора, и 3) названіе типографіи. У каждаго изданія долженъ быть отвѣтственный редакторъ (*gérant*), совершеннолѣтній, не ограниченный въ правахъ французскій подданный. Преступленія печати преслѣдуются исключительно судебнымъ порядкомъ, наиболѣе важныя въ судѣ присяжныхъ, мелкія—безъ нихъ.

¹⁾ Ст. 86 и 108.

Въ Германіи свобода печати установилась позже другихъ государствъ. Предварительная цензура была отмѣнена лишь въ 1848 г. Дѣйствующее имперское законодательство—законъ 1874 г.—въ основныхъ чертахъ сходствененъ съ французскимъ или, лучше сказать, вообще съ современнымъ конституціоннымъ правомъ по вопросамъ печати. На основаніи параграфа 118 Веймарской республиканской конституціи: «Каждый нѣмецъ имѣетъ право въ рамкахъ общаго закона выражать свои мнѣнія посредствомъ устнаго слова, письма, печати, изображеній или иными способами. Цензура не примѣняется, но могутъ быть допущены на законѣ основанныя отступленія въ отношеніи кинематографовъ. Точно также закономъ могутъ быть приняты мѣры для борьбы съ грязной литературой, а также въ интересахъ охраны юношества, для подавленія предосудительнаго характера (безнравственныхъ) выставокъ и представленій (ст. 118).

По швейцарскому законодательству устанавливается свобода печати, но кантональные законы могутъ принимать мѣры для подавленія злоупотребленій ею.

Такимъ образомъ, согласно современнымъ конституціямъ, представляя печати судебную охрану, основные законы въ отдѣльныхъ случаяхъ предусматриваютъ принятіе мѣръ и предупредительнаго характера.

3) Свобода союзовъ и собраній.

Человѣкъ нуждается въ общеніи съ себѣ подобными. Такое общеніе порождаетъ въ немъ одно изъ наиболѣе пріятныхъ переживаній, но кромѣ того въ немъ кроется и громадная общественная сила. Въ соединеніи съ другими людьми человѣкъ достигаетъ въ своей дѣятельности такихъ результатовъ, какіе для него были бы невысказаны какъ для отдѣльнаго лица. вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, человѣческія соединенія, общеніе людей, можетъ имѣть кромѣ положительныхъ и отрицательныя стороны. Вслѣдствіе этого правительства съ давнихъ поръ относились къ собраніямъ съ опасеніемъ, видя въ нихъ не безъ основанія силу, отъ которой можно при случаѣ ожидать столько же вреда, сколько и пользы. Такая преувеличенная боязнь огульнаго характера привела къ тому, что въ доконституціонныя времена свобода общенія подавлялась вмѣстѣ съ другими духовными стремленіями и потребностями личности. Объ отрицательныхъ послѣдствіяхъ такого положенія вещей много говорить не приходится. Конституціонализмъ выработалъ понятіе законмѣрности въ отношеніи къ собраніямъ гражданъ. Собранія классифицируются закономъ; каждому изъ видовъ ихъ предоставляется необходимый просторъ развитія и существованія, а вмѣстѣ съ тѣмъ ставятся границы для избѣжанія вольныхъ и неволь-

ныхъ правонарушеній въ области частныхъ и общественныхъ интересовъ.

Прежде всего различаютъ двѣ основныя формы соединеній: собранія — преходящія соединенія людей, и союзы, какъ болѣе постоянныя, болѣе прочныя, длительныя людскія сообщества, преслѣдующія различныя цѣли. Собранія дѣлятся на публичныя и частныя: къ первымъ относятся такія, которыя доступны или для всѣхъ желающихъ или, по крайней мѣрѣ, для неопредѣленнаго круга лицъ, удовлетворяющихъ извѣстнымъ условіямъ. Союзы въ свою очередь различаются по своимъ цѣлямъ и распадаются на частноправныя — имущественныя и общественныя съ политическимъ, научнымъ, благотворительнымъ и т. п. характеромъ. Для государственнаго права важны, конечно, политическіе союзы.

Право собраній и союзовъ съ давнихъ поръ получило наибольшее обезпеченіе въ Англіи; но тамъ же образовалась и суровая репрессія для подавленія злоупотребленій свободой общенія. Дѣйствующій законъ относится еще къ позапрошлому вѣку. Для публичнаго собранія (частныхъ вообще законъ не касается) не требуется ни разрѣшеній, ни предварительнаго извѣщенія. Въ томъ случаѣ, однако, если собраніе происходитъ подъ открытымъ небомъ и въ немъ принимаетъ участіе не менѣ двѣнадцати человѣкъ, мировой судья или бургомистръ, убѣдясь, что собраніе нарушаетъ порядокъ, имѣетъ право потребовать, чтобы собраніе разошлось. Распущеніе буйнаго собранія происходитъ путемъ прочтенія «Билля о возмущеніи», въ которомъ именемъ короля участникамъ собранія предлагается покинуть таковое. Неповинующіеся арестовываются; въ случаѣ необходимости примѣняется военная сила, и всѣ тогда обязаны придти на помощь мировому судѣ или шерифу. Оставшіеся на мѣстѣ недозволеннаго собранія, часъ спустя послѣ прочтенія «Билля о возмущеніи», въ числѣ не менѣ двѣнадцати человѣкъ, подвергаются суровымъ наказаніямъ. Если почему нибудь прочесть «Билль» было невозможно, послѣдствія его все-таки наступаютъ. Собранія не могутъ собираться въ числѣ свыше 50 человѣкъ въ мѣстности, находящейся на разстояніи мили или менѣ отъ парламента во время засѣданій послѣдняго; мѣста для митинговъ въ паркахъ отводятся на основаніи издаваемыхъ администраціей ихъ правилъ; собранія не вправѣ собираться на дорогахъ, на улицахъ и площадяхъ, если тѣмъ причиняется пренятствіе уличному движенію. Далѣе, если нѣсколько лицъ, хотя бы трое, соединяются съ какимъ либо противозаконнымъ намѣреніемъ, то такое соединеніе считается уже незаконнымъ собраніемъ, а участники его караются въ зависимости отъ степени противозаконности замысла¹⁾. Что касается союзовъ, то уже въ восем-

¹⁾ Коркуновъ, Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ.

надцатомъ же вѣкъ было издано нѣсколько законовъ, ограничивающихъ образованіе политическихъ обществъ. Именно, не разрѣшаются общества, имена членовъ которыхъ или организація сохраняются въ тайнѣ; такія, которыя назначаютъ особыя комиссіи или депутатовъ для сношенія съ другими обществами. Но особо оговорено, что эти сношенія не касаются религіозныхъ и благотворительныхъ обществъ и масонскихъ ложъ.

Сѣверо-Американская конституція запрещаетъ союзному парламенту издавать какіе-либо законы, стѣсняющіе свободу общенія, и, хотя запрещеніе это не касается законодательства отдѣльныхъ штатовъ, въ нихъ царствуетъ свобода соединеній всякаго рода съ условіемъ, чтобы они не были мятежными.

Въ европейскихъ континентальныхъ государствахъ развитіе законодательства о собраніяхъ и союзахъ шло слѣдующимъ порядкомъ. Вначалѣ правительства вообще запрещали и преслѣдовали свободныя собранія и союзы; потомъ они перешли къ, такъ называемой, концессионной системѣ, требующей особаго разрѣшенія на каждый случай и, наконецъ, остановились на явочномъ порядкѣ, согласно которому для законности общественнаго соединенія необходимо лишь простое сообщеніе подлежащему государственному органу о возникающемъ союзѣ или созываемомъ собраніи. Въ отдѣльныхъ случаяхъ это основное начало обставляется дополнительными условіями. Наряду съ заявкой и безъ нея административная предупредительная система въ случаѣ приобрѣтенія союзами и собраніями преступнаго характера смѣняется судебной отвѣтственностью.

Переходя къ отдѣльнымъ законодательствамъ, нужно замѣтить, что какъ и въ другихъ вопросахъ гражданскихъ свободъ, такъ и въ вопросѣ о союзахъ и собраніяхъ французское право подвигалось неровнымъ шагомъ и долгое время держало ихъ подъ строгимъ правительственнымъ надзоромъ, хотя свобода собраній съ соблюденіемъ нѣкоторыхъ условій была провозглашена уже въ 1791 г., когда гражданамъ было предоставлено право собираться мирно, безъ оружія, съ соблюденіемъ полицейскихъ законовъ. Современное положеніе вещей опредѣляется закономъ 1881 г., согласно которому собранія не должны происходить на улицахъ и на дорогахъ, а также позже 11 часовъ вечера; собраніемъ обязано руководить бюро, состоящее по крайней мѣрѣ изъ трехъ лицъ. Никакихъ разрѣшеній не требуется, но администрація сохраняетъ право посылать на собранія своихъ комиссаровъ, которые могутъ закрывать собранія по требованію бюро и въ случаѣ возникновенія насилій. Свобода соединяться въ политическіе и иные союзы было французами разрѣшена лишь въ 1901 г., когда въ качествѣ общаго правила было установлено, что для образованія союзовъ вообще

никакихъ разрѣшеній и заявленій не требуется. Заявлять о своемъ возникновеніи обязаны по исключенію союзы, желающіе получить права юридическаго лица. Союзы подобнаго вида должны заявить во всеобщее свѣдѣніе о своемъ появленіи на свѣтъ, сообщить о томъ административной власти въ лицѣ префекта и его помощника, представить уставъ, списокъ членовъ и сообщать каждые три мѣсяца о перемѣнахъ, въ нихъ происходящихъ. Союзы закрываются по постановленію судебныхъ органовъ. Союзы, желающіе приобрѣсти признаніе «общепользности» и получить особыя права, требуютъ разрѣшеніе со стороны Государственнаго Совѣта. Особое отношеніе сохранено, однако, къ религіознымъ обществамъ (конгрегаціямъ), которыя могутъ быть образуемы только на основаніи специальныхъ законовъ. Основаніе ими новыхъ учреждений можетъ происходить лишь на основаніи дозволенія Государственнаго Совѣта, при чемъ они могутъ быть во всякое время закрыты совѣтомъ министровъ.

Признаніе свободы собраній и союзовъ въ Германіи относится къ 1848 г. До имперскаго закона 1908 г. право общенія устанавливалось здѣсь законодательствомъ отдѣльныхъ государствъ, которыя въ большинствѣ случаевъ придерживались явочной системы.

Законъ 1908 г. коснулся только политическихъ союзовъ и собраній. Союзы были обязаны о своемъ возникновеніи доводить до свѣдѣнія мѣстнаго полицейскаго управленія и вообще соблюдать условія, предусмотрѣнныя послѣднимъ французскимъ законодательствомъ, представлять уставъ, списокъ членовъ и увѣдомлять о происходящихъ въ нихъ измѣненіяхъ. Но закрытіе союзовъ принадлежало не судебнымъ, какъ во Франціи, а административнымъ учреждениямъ и могло быть обжалуемо въ административный судъ. Неполитическіе союзы были подчинены правиламъ промышленнаго законодательства. Уголовный имперскій законъ особо запрещалъ учрежденіе союзовъ тайныхъ или ставящихъ себѣ цѣлью препятствовать дѣятельности государственныхъ учреждений. Военнымъ вступленіе въ политическіе союзы было запрещено. Собранія законъ 1908 г. раздѣлили на 1) не требующія никакихъ разрѣшеній и заявленій и на 2) обязанныя къ доведенію до свѣдѣнія или полицейскаго свѣдѣнія не позже какъ за 24 часа до начала собранія (этому правилу были подчинены политическія сборища, собирающіяся въ закрытыхъ помѣщеніяхъ) и 3) требующія письменнаго разрѣшенія полицейской власти. Къ послѣднимъ законъ отнесъ собранія подъ открытымъ небомъ и процессіи. На собраніяхъ былъ допущенъ только нѣмецкій языкъ. Собраніе должно было имѣть руководителя; на администрацію была возложена обязанность посылать на собранія своихъ представителей. Если собраніемъ нарушались требованія закона въ отно-

шеніи созыва, если въ немъ находились вооруженныя лица, обсуждались преступныя предложенія или употреблялся не нѣмецкій языкъ, представителямъ администраціи предоставлялось закрывать собраніе. Основанія роспуска по требованію руководителя собранія должны были быть ему сообщаемы въ опредѣленный срокъ и подлежали обжалованію въ административный судъ.

Веймарская конституція 1919 г. въ ст. 123 постановляетъ: «Всѣ нѣмцы имѣютъ право безъ всякихъ заявокъ или разрѣшеній собираться мирно и безъ оружія. Собранія подъ открытымъ небомъ могутъ быть имперскимъ закономъ обязаны къ заявкѣ, а въ случаяхъ непосредственной опасности для общественнаго спокойствія, прямо запрещены. Свободу союзовъ предусматриваетъ 124 ст. названной конституціи, которая гласитъ: «Всѣ нѣмцы имѣютъ право образовывать союзы и общества, если они не противны уголовнымъ законамъ. Это право не можетъ быть ограничиваемо какими-либо предупредительными мѣрами. Въ отношеніи религіозныхъ союзовъ и обществъ дѣйствуютъ тѣ же самыя правила.»

Въ общемъ тотъ же порядокъ, какъ въ Германіи, Англіи и Франціи, наблюдается во всѣхъ современныхъ государствахъ съ конституціоннымъ устройствомъ. Конституціи обыкновенно обезпечиваютъ право собраній и союзовъ; подробности содержатся въ специальныхъ законахъ; обычнымъ порядкомъ представляется явочный. Относительно собраній дѣлается различіе, собираются ли они въ закрытыхъ помѣщеніяхъ или подъ открытымъ небомъ; въ отношеніи послѣднихъ часто требуется полицейское разрѣшеніе¹⁾.

4) Право петицій.

Подъ именемъ права петицій разумѣется право гражданъ обращаться къ высшимъ органамъ государства (монарху, президенту, палатамъ народнаго представительства) съ жалобами, просьбами или пожеланіями. Нѣкоторые изъ изслѣдователей относятъ петиціи къ гражданскимъ, другіе — къ политическимъ правамъ, хотя и то и другое не вполне основательно. Для принадлежности къ гражданскимъ правамъ праву петицій не хватаетъ признака гражданского субъективно-публичнаго права, т. е., соотвѣтственнаго правопритязанія къ государству на независимость отъ него въ опредѣленной области; съ другой стороны это и не политическое право, такъ какъ пользованіе политическими правами обусловлено достиженіемъ установленнаго возраста, принадлежностью къ числу гражданскаго государства и т.п.,

¹⁾ Румынская констит., ст. 26; Болгарск., ст. 82; Бельгійск., ст. 19.

между тѣмъ, какъ право петицій предоставляется вообще всѣмъ безъ различія, въ томъ числѣ даже иностранцамъ, безъ всякихъ ограничительныхъ условій. Особенностью петицій является то, что онѣ именно подаются органамъ верховной исполнительной или законодательной власти и ищутъ содѣйствіе таковой для удовлетворенія содержащихся въ нихъ жалобъ или ходатайствъ.

При серьезномъ отношеніи къ дѣлу петиціонеровъ право петицій независимо отъ частнаго можетъ достигнуть большого общественнаго и государственнаго значенія. Петиціи даютъ возможность высшей власти находиться въ живомъ общеніи съ населеніемъ. Печать не въ состояніи замѣнить петицій потому, что при своевременномъ положеніи вещей она обыкновенно носитъ партійный, а иногда даже продажный характеръ, препятствующій проникновенію на страницы періодической прессы отдѣльныхъ фактовъ, независимыхъ мнѣній и пожеланій. Между тѣмъ законодательная и высшая исполнительная власть заинтересованы въ томъ, чтобы имѣть возможность прислушиваться къ голосу общественнаго мнѣнія внѣ всякой партійной окраски или подтасовки именно въ его независимыхъ, неподкупныхъ и безпартійныхъ проявленіяхъ.

Въ Англіи право петицій установилось очень рано: сохранились петиціи еще отъ временъ Эдуарда I. При Стюартахъ были сдѣланы правительствомъ попытки ограничить это право, но биллемъ о правахъ 1689 г. оно было подтверждено въ слѣдующихъ словахъ: «Подданные имѣютъ право подавать королю петиціи, и потому всякія преслѣдованія петиціонеровъ незаконны.» Поправки къ Сѣверо-Американской конституціи (ст. I) запрещаютъ конгрессу издавать какіе-либо законы, ограничивающіе право обращенія къ правительству съ петиціями о прекращеніи злоупотребленій. Послѣ введенія въ европейскихъ континентальныхъ странахъ конституціоннаго строя, право принесенія петицій получило общее признаніе и практикуется даже тамъ, гдѣ въ основныхъ законахъ о немъ прямо не упоминается, какъ напримѣръ, въ французскихъ конституціонныхъ законахъ 1875 г.

Нѣкоторыя конституціи ставятъ вопросъ о петиціяхъ весьма широко и не обставляютъ ихъ никакими ограничительными условіями¹⁾; другія требуютъ отъ нихъ письменной формы²⁾ или запрещаютъ петиціи коллективныя³⁾. По общему правилу право подачи петицій, какъ было сказано выше, принадлежитъ всѣмъ безъ исключенія.

1) Германск. Веймар. констит., ст. 126; Швейцарская, ст. 57 и др. констит.

2) Греч. конст., ст. 9 и др. конст.

3) Бельг. конст., ст. 21; румынск., ст. 28.

Лишь немногія конституціи предоставляютъ право петицій только своимъ подданнымъ; большинство конституцій не отказываетъ въ немъ и иностранцамъ, по англійскому правилу, однако, только такимъ, которые находятся на территоріи Соединеннаго Королевства. Французская же практика допускаетъ принятіе петицій и отъ иностранцевъ, живущихъ внѣ Франціи. Въ 1871 г. два женеваца прислали въ національное собраніе просьбу объ упроченіи во Франціи республики⁴). Въ Англии и Франціи одинаково принимаются петиціи даже отъ лицъ, осужденныхъ по судебному приговору⁵). Что касается содержанія петицій, то обыкновенно требуется, чтобы онѣ заключали въ себѣ не простыя сообщенія фактовъ и заявленія, а опредѣленные просьбы или жалобы. Петиціи должны быть выражены въ приличной и почтительной формѣ. Въ Парламентъ онѣ подаются черезъ отдѣльныхъ его членовъ или присылаются по почтѣ. По полученіи петицій палаты могутъ не дѣлать по содержанію ихъ никакихъ постановленій по существу, а просто перейти къ очереднымъ дѣламъ или по предложенію комиссіи петицій даже не выслушивать ихъ, если существо ихъ является вздорнымъ или облечено въ несоответственную форму.

ГЛАВА III.

Временныя ограниченія правъ гражданской свободы.

Гражданскія свободы представляютъ собою одну изъ наиболѣе важныхъ основъ истиннаго конституціонализма. Участіе въ осуществленіи государственной власти прежде всего есть обязанность гражданина, не всѣми, къ сожалѣнію, въ равной мѣрѣ добросовѣстно выполняемая, между тѣмъ какъ гражданскія свободы — это наоборотъ кругъ его правъ. Какъ правильно указываетъ бельгійскій ученый Сентъ-Жиронъ¹), народъ имѣетъ право быть хорошо управляемымъ, и потому ему въ широкомъ смыслѣ слова принадлежитъ контроль за управленіемъ. Но самое управление находится и должно находиться въ рукахъ лицъ, имѣющихъ досугъ, призваніе къ государственнымъ дѣламъ и необходимыя для того знанія и способности. Остальнымъ же гражданамъ остается строить, создавать общественную и личную жизнь подъ защитой гражданскихъ свободъ, въ ихъ кругѣ будучи недоступными произволу носителей государственной власти, подобно заклинателямъ старинныхъ временъ, которые были ограждены во своемъ магическомъ кругѣ отъ нападеній сатаны.

⁴) Коркуновъ, Сравнительный очеркъ государственнаго права, стр. 71.

⁵) Ibid.

¹) Saint-Girons. Cours de droit constitutionnel.

Существованіе гражданскихъ свободъ въ государствѣ является необходимымъ условіемъ прогрессивнаго развитія общественной и государственной жизни. Тамъ, гдѣ не имѣется увѣренности въ обезпеченіи простѣйшихъ условій достойнаго независимаго гражданского существованія, общественныя силы всегда будутъ находиться въ подавленномъ состояніи и никогда не достигнуть разцвѣта, какъ бы о томъ ни старалось само государство, такъ какъ оно по существу своему представляетъ собою не творческое, а принудительное начало. Въ свою очередь государственный союзъ становится болѣе устойчивымъ при господствѣ законности вообще и охранѣ закономъ правъ личности въ частности.

При всемъ томъ, однако, бываютъ случаи, когда пользованіе гражданскими свободами требуетъ ограниченія въ интересахъ общественныхъ и государственныхъ. Прежде всего общество и отдѣльныя лица должны быть ограждены отъ послѣдствій злонамѣренныхъ злоупотребленій гражданскими свободами со стороны отдѣльныхъ гражданъ. Злонамѣренная личность, умышленно нарушающая чужія права и интересы, можетъ подъ покровомъ гражданскихъ свободъ сдѣлаться своего рода невыносимымъ тираномъ. Было бы очень печально, если бы воры, убійцы, клеветники и другіе преступники могли бы бороться съ правосудіемъ и издѣваться надъ правомъ и нравственностью, пользуясь свободой дѣйствій и прикрываясь неприкосновенностью. По этому поводу здравый житейскій смыслъ, отражаясь въ конституціяхъ, ставитъ со своей стороны гражданскія свободы въ рамки законности, предусматривая въ соотвѣтственныхъ случаяхъ мѣры предупредительнаго и карательнаго свойства. Но помимо того ограниченія правъ гражданской свободы, даже пріостановка ихъ дѣйствія вообще, могутъ быть вынуждаемы особыми обстоятельствами общественно-государственнаго характера. Вотъ что справедливо говоритъ по этому поводу выдающійся русскій государствовѣдъ Коркуновъ¹⁾ въ согласіи съ воззрѣніями на этотъ счетъ европейскихъ ученыхъ Лоренца фонъ-Штейна, Лѣнинга, Б. Констана и др.: «Въ жизни каждаго государства бываютъ такіе критическіе моменты, когда отъ данной минуты зависитъ цѣлость и даже самое существованіе государства; тогда государству невозможно считаться съ отдѣльными общими цѣлями, и надо спасать себя, во что бы то ни стало. Самоограниченіе власти правомъ не можетъ доходить до того, чтобы государство приносило въ жертву этому принципу собственное свое существованіе. И за частными лицами въ крайнихъ случаяхъ признается право самообороны. Не можетъ же не признать за собой этого права и государ-

¹⁾ Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ.

ственная власть. Въ случаяхъ особой внѣшней или внутренней опасности государственная власть вправѣ принимать чрезвычайныя мѣры охраны, влекущая за собой временное ограниченіе гражданской свободы.»

Такіе случаи внѣшней и внутренней государственной опасности могутъ происходить какъ въ военное время подъ натискомъ непріятели, такъ и въ мирное время при возникновеніи различныхъ массовыхъ движеній, въ томъ числѣ и революціонныхъ. Было бы заблужденіемъ думать, что массовыя движенія всегда несутъ вмѣстѣ съ собою свѣжія, новыя освободительныя идеи. Вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ свидѣтельствуемъ исторія, иногда въ существѣ даже благодѣтельныя общественныя массовыя движенія влекутъ за собой такія государственныя потрясенія, которыя подрываютъ практическое значеніе связанныхъ съ ними высокихъ идей и приводятъ государство на край гибели или губятъ его въ полномъ смыслѣ слова. Слѣдовательно, во избѣжаніе этихъ потрясеній, государство съ одной стороны должно не препятствовать разумной эволюціи творческихъ поступательныхъ идей, а съ другой бороться съ возникновеніемъ стихійныхъ слѣпыхъ разрушительныхъ движеній, способныхъ скомпрометировать самыя высокія стремленія, какъ это случалось на нашихъ глазахъ и въ исторіи.

Массовая психологія еще только начинаетъ быть изучаема, но ей предстоитъ освѣтить и разъяснить многія стороны общественной и государственной жизни, гдѣ мы до сихъ поръ шли только ощупью или наугадъ. Массы внушаемы, утверждаетъ вмѣстѣ съ другими исследователями¹⁾ американскій ученый Сидисъ: «Внушаемость есть основное свойство человѣческой природы. Поэтому мы должны ожидать, что человѣкъ обнаружитъ это свойство въ своихъ общественныхъ отношеніяхъ, что дѣйствительно и происходитъ на самомъ дѣлѣ». Названный авторъ различаетъ массу—толпу спокойную и возбужденную и указываетъ, что въ возбужденной толпѣ эффектъ производитъ прямое внушеніе, въ спокойной же — непрямое. Ловкій уличный ораторъ или политическій агентъ-проповѣдникъ производятъ порой поразительныя внушенія. «Нигдѣ, замѣчаетъ Сидисъ, кромѣ, можетъ быть, одиночнаго заключенія, произвольныя движенія не ограничены, такъ какъ въ толпѣ, и чѣмъ эта толпа больше, т. е. чѣмъ такое ограниченіе сильнѣе, тѣмъ ниже падаетъ индивидуальное я. Этотъ законъ вѣренъ не только для неорганизованной толпы, но и для высоко организованныхъ массъ». Дѣйствительно, роль внушителя въ

1) Б. Сидисъ, Психологія внушенія (перев. съ англ.); Лебонъ, Психологія народовъ и массъ (перев. съ франц.); Tard, Etudes de psychologie sociale; Sighele, La foule criminelle; Бехтеревъ, Внушеніе и его роль въ общественной жизни и др.

послѣднемъ случаѣ разыгрываетъ печать¹⁾). Итакъ, что касается массы, толпы, какъ собранія людей, организованныхъ или неорганизованныхъ, она всегда легко подчиняется воздѣйствію и потому легко можетъ быть управляема или наталкиваема на разныя произвольныя, и, съ точки индивидуальнаго душевнаго состоянія, непонятныя дѣйствія. Лебонъ по этому поводу замѣчаетъ: «Дѣйствія толпы болѣе подчиняются вліянію спинного, нежели головного мозга... Толпа служитъ игрищемъ всѣхъ внѣшнихъ возбужденій и отражаетъ всѣ ихъ перемѣны; она рабски подчиняется получаемымъ импульсамъ. Различныя импульсы, которымъ слѣдуетъ толпа, могутъ быть, смотря по характеру возбужденій, великодушными или свирѣпыми, героическими или трусливыми, но при всѣхъ условіяхъ они всегда настолько сильны, что никакой личный интересъ, даже чувство самосохраненія, не въ состояніи ихъ подавить». Въ силу указанныхъ условій самое мирное собраніе всегда легко можетъ превратиться въ неистовое бушующее скопище; помимо того, такое проходящее состояніе способно превращаться въ длительное, и тогда мы можемъ наблюдать неистовства, продолжающіяся цѣлые мѣсяцы, цѣлые годы, при чемъ зараженная массовымъ настроеніемъ личность легко пользуется величайшимъ общественнымъ благомъ—свободой какъ орудіемъ преступленія всякаго рода.

Въ такихъ случаяхъ государству поневолѣ приходится прибѣгать къ временнымъ стѣсненіямъ отдѣльныхъ гражданскихъ свободъ или даже къ общей ихъ временной приостановкѣ съ передачей управления и суда въ руки военныхъ властей. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ различныя виды усиленной охраны, въ послѣднемъ примѣненіе, такъ называемаго, осаднаго положенія (*Belagerungszustand*, *état de siège*, *Standrecht*). Нѣкоторыя государства обходятся съ одной первой формой исключительныхъ положеній, другія въ минуту опасности пользуются положеніемъ осаднымъ. Приостановка пользования гражданскими свободами даетъ возможность органамъ администраціи съ большей свободой защищать государственный порядокъ; при осадномъ положеніи, помимо большей свободы власти бороться съ массовыми нарушеніями порядка, съ разрушительными потрясеніями, грозящими самимъ основамъ государства, дѣйствіемъ государственныхъ органовъ сообщается большая сила, большая энергія при болѣе суровой формѣ.

Дѣятельность гражданскихъ учрежденій рассчитана на мирныя условія гражданской жизни, тогда какъ военныя установленія имѣютъ въ виду борьбу съ вооруженнымъ врагомъ. Поэтому осадное, военное, положеніе примѣняется въ тѣхъ исключительныхъ случаяхъ, ко-

¹⁾ Тардь, Публика и толпа (перев. съ французскаго).

гда отдѣльная мѣстность или цѣлая страна близка къ анархіи или находится въ состояніи вооруженнаго возстанія. До тѣхъ поръ, пока опасность нарушенія государственнаго порядка не грозитъ вооруженнымъ возстаніемъ, а проявляется лишь въ броженіи умовъ, въ противуправительственной агитаціи, въ увеличеніи числа преступленій и въ отдѣльныхъ безчинствахъ толпы, обыкновенно обходятся одной пріостановкой конституціонныхъ гарантій свободы съ призывомъ войскъ на помощь гражданской власти въ необходимыхъ случаяхъ. Впрочемъ рѣшеніе вопроса о примѣненіи того или иного вида исключительныхъ положеній зависитъ отъ условій времени и мѣста, являясь вопросомъ факта, который не поддается теоретическимъ рѣшеніямъ.

Законодательства отдѣльныхъ странъ относятся къ примѣненію исключительныхъ положеній весьма различно. Одни болѣе склонны къ примѣненію крайнихъ мѣръ, другіе—менѣе. Такое отношеніе также находится въ связи съ мѣстными общественными условіями, при чемъ даже свойства самой народности могутъ имѣть свою долю вліянія на соотвѣтственное рѣшеніе вопроса.

Изъ европейскихъ государствъ въ Швейцарскомъ союзѣ, напрімѣръ, никакихъ сверхконституціонныхъ стѣсненій гражданскихъ правъ, а тѣмъ болѣе введеніе военнаго положенія, не допускается¹). То же начало косвенно выражено въ конституціи Бельгіи²): «Конституція не можетъ быть пріостанавливаема ни въ цѣломъ, ни въ какой либо ея части», т. е. въ частяхъ, касающихся конституціонныхъ гарантій. То же самое правило повторяетъ Румынская конституція (ст. 127).

Англійское право не содержитъ въ себѣ постановленій, воспрепятствующихъ пользованія военнымъ положеніемъ, и таковое было введено въ Ирландіи во время послѣднихъ беспорядковъ въ 1920—21 годахъ; но обыкновенно до сихъ поръ Соединенное королевство не прибѣгало къ этой мѣрѣ поддержанія государственнаго порядка; но за то Англии хорошо извѣстна для случаевъ серьезныхъ внутреннихъ волненій пріостановка конституціонныхъ гарантій. Чрезвычайныя мѣры охраненія общественнаго спокойствія здѣсь выражаются въ видѣ пріостановки дѣйствія Habeas corpus акта. Пользованіе этой мѣрой, однако, не устраняетъ дѣйствіе общихъ судовъ и общихъ уголовныхъ законовъ, равно какъ и не изымлетъ управленія изъ вѣдѣній гражданскихъ властей. Послѣдствія пріостановки Habeas corpus акта сводятся лишь къ тому, что граждане не могутъ прибѣгать къ обыкновеннымъ средствамъ защиты отъ арестовъ. Когда же дѣйствіе

¹) Коркуновъ, Сравнительн. очеркъ. Ср. Швейц. конст. ст. ст. 16, 55, 56, 102, п. п. 10, 11.

²) Ст. 130.

Habeas corpus акта возстанавливается, неправильно потерпѣвшій отъ произвольнаго лишенія свободы имѣетъ право привлечь виновныхъ къ отвѣтственности. Распоряженія объ арестахъ во время приостановки Habeas corpus лишь въ томъ случаѣ покрываются безотвѣтственностью, если по этому поводу состоится особое постановленіе парламента, такъ наз. indemnity bill¹⁾. Самая приостановка дѣйствія Habeas corpus акта требуетъ парламентскаго постановленія. Она происходила довольно часто послѣ революціи въ промежутокъ отъ 1688 г. до 1745 г.; но позднѣе случаи стѣсненія гражданской свободы сдѣлались болѣе рѣдкими въ связи съ упроченіемъ спокойствія въ государствахъ. Приостановки Habeas corpus могутъ продолжаться иногда очень долго и сопровождаться очень тяжелыми пораженіями правъ личной неприкосновенности. Такъ, въ 1794 г., правительству было предоставлено право задерживать подозрѣваемыхъ въ измѣнѣ лицъ, при чемъ это чрезвычайное полномочіе длилось восемь лѣтъ и закончилось изданіемъ индемнитетнаго билля, покрывшаго безотвѣтственностью такія волюющія дѣйствія администраціи, какъ задержаніе безъ суда отъ двухъ до шести лѣтъ. Помимо приостановки Habeas corpus англійское право борется съ нарушеніями государственнаго порядка также путемъ изданія специальныхъ законовъ, посредствомъ которыхъ отдѣльныя мѣстности ставятся въ исключительное положеніе временной отмѣной свободы печати, собраній или суда присяжныхъ для нѣкоторыхъ разрядовъ преступленій. Такіе законы издавались часто для Ирландіи.

Въ С. А. С. Штатахъ дѣйствуетъ тотъ же порядокъ какъ и въ Англии. Дѣйствіе привилегіи Habeas corpus здѣсь прекращается только въ томъ случаѣ, если того, гласитъ ст. I, отд. 9, § 2 конституціи 1787 г., требуетъ общественная безопасность, т. е. мятежъ или нашествіе». По случаю необходимости приостановки Habeas corpus при возникновеніи междуусобной войны 1861 по 1865 г. (до того времени подобнаго рода приостановками не пользовались), возникъ вопросъ, кому принадлежитъ это право ограниченія личной неприкосновенности? Споръ, по англійскому образцу, былъ рѣшенъ въ пользу конгресса. Въ дополненіяхъ къ конституціи, кромѣ того, предусматривается, что предписанія объ арестѣ должны быть основаны на вѣроятномъ подтвержденномъ присягою обвиненіи и должны содержать въ себѣ точное обозначеніе лицъ, подлежащихъ задержанію²⁾. Однако, несмотря на то, что сѣверо-американской конституціи изъ исключительныхъ

¹⁾ Индемнитетный билль, покрывающій безотвѣтственностью иногда и незаконныя дѣйствія.

²⁾ Ст. IV.

мѣръ извѣстне только приостановка Habeas corpus, на практикѣ примѣнялось въ случаяхъ вооруженныхъ возстаній и военное положеніе. Надо замѣтить, что обвиняемые въ убійствѣ президента Линкольна были судимы военнымъ судомъ.

Въ континентальныхъ государствахъ Европы осадное положеніе находило и находить себѣ частое примѣненіе. Оно развилось прежде всего во Франціи, и французское законодательство послужило въ этомъ отношеніи образцомъ подражанія для другихъ странъ. Военное положеніе во Франціи было предусмотрѣно уже въ конституціи 1791 года, хотя и въ довольно неопредѣленномъ видѣ: именно, королю предоставлялось право принятія необходимыхъ мѣръ для исполненія законовъ и восстановленія порядка съ обязательствомъ сообщать объ этомъ палатамъ. Съ тѣхъ поръ объявленіе военного положенія начало принимать все болѣе и болѣе рѣшительныя формы, пока, наконецъ, не дошло до безграничнаго права верховной власти пользоваться имъ до усмотрѣнію (1811). Лишь конституція 1848 г. постановила, что объявленіе осаднаго положенія должно быть опредѣляемо закономъ. Во исполненіе этого постановленія послѣдовало изданіе закона 1849 г., а потомъ 1878 г., которые и являются дѣйствующимъ законодательствомъ по настоящему предмету. На основаніи этого законодательства для введенія осаднаго положенія во Франціи требуется специальное парламентское постановленіе съ точнымъ опредѣленіемъ мѣстности и срока дѣйствія этой мѣры съ примѣненіемъ ея не иначе, какъ въ случаѣ войны или вооруженнаго возстанія. Во время парламентскихъ вакацій осадное положеніе можетъ быть введено декретомъ президента, изданнымъ въ совѣтѣ министровъ, что служить, однако, поводомъ къ собранію палатъ безъ всякаго specialнаго созыва — *ipso jure*. Если парламентъ въ эту минуту не функционируетъ за роспускомъ палатъ вовсе, осадное положеніе не можетъ быть объявлено раньше окончанія выборовъ. Послѣдствія введенія осаднаго положенія состоятъ въ томъ, что все управленіе въ принципѣ переходитъ въ руки военныхъ властей, которымъ, однако, предоставляется право оставить за органами гражданской администраціи нѣкоторыя функціи по усмотрѣнію. Въ случаѣ необходимости, или если то вообще будетъ признано цѣлесообразнымъ, преступленія противъ безопасности республики, противъ общественнаго порядка и спокойствія передаются на разрѣшеніе военныхъ судовъ. Сверхъ того военной власти предоставляются нѣкоторыя чрезвычайныя полномочія: 1) производить обыски днемъ и ночью; 2) высылать лицъ, подвергшихся наказанію по приговору суда и вообще всѣхъ лицъ, не имѣющихъ постояннаго мѣстожителства въ данной мѣстности; 3) требовать выдачи оружія и принимать мѣры къ его розысканію и отобра-

нію; 4) воспрещать публикації и собранія, которыя могутъ содѣйствовать безпорядкамъ.

Въ Германіи по первой Имперской конституціи осадное положеніе во всѣхъ частяхъ имперіи, кромѣ Баваріи, вводилось распоряженіемъ императора. Веймарская конституція постановляетъ слѣдующее¹⁾: «Въ тѣхъ случаяхъ, когда общественный порядокъ и безопасность будутъ серьезно нарушены или подвергнутся опасности такого нарушенія, имперскій президентъ можетъ въ случаѣ необходимости принимать всѣ необходимыя мѣры для возстановленія нормальныхъ условій и при помощи вооруженной силы. Въ указанныхъ цѣляхъ ему предоставляется временно пріостанавливать основныя права гражданской свободы въ ихъ цѣломъ или отчасти.»

Объ этихъ мѣрахъ имперскій президентъ безотлагательно доводитъ до свѣдѣнія Рейхстага, который можетъ ихъ отмѣнять.

Въ случаѣ опасности отъ промедленія правительство каждаго государства, входящаго въ составъ имперіи, можетъ принимать тѣ же мѣры, какъ и имперскій президентъ. Эти мѣропріятія могутъ быть отмѣнены по требованію имперскаго президента или Рейхстага. Подробности долженъ опредѣлить особый имперскій законъ.

По примѣру Франціи осадное положеніе дѣйствуетъ въ различныхъ европейскихъ государствахъ, напримѣръ, въ Испаніи, гдѣ оно вводится законодательнымъ порядкомъ, и въ Италіи, предоставляющей это право королю²⁾). Въ Испаніи осадное положеніе вводится послѣ того, какъ станетъ яснымъ, что гражданской власти, вооруженной на основаніи парламентскаго постановленія чрезвычайными полномочіями, не удастся справиться съ безпорядками. Эти чрезвычайныя полномочія заключаются въ томъ, что администраціи предоставляется производить обыски, аресты, высылки, пріостанавливать періодическія изданія, воспрещать собранія; но и при военномъ положеніи уголовная юрисдикція сохраняется за обыкновенными судами. Право пріостановки конституціонныхъ гарантій предоставляется монарху конституціей Болгарской съ обязательствомъ внести постановленіе о томъ на утвержденіе перваго же слѣдующаго за этимъ ограниченіемъ народнаго собранія (Констит. ст. 76). Португальская конституція допускаетъ пріостановку дѣйствія гражданскихъ свободъ по постановленію законодательной, а во время парламентскихъ вакацій, и административной власти.

¹⁾ Artikel 48.

²⁾ Въ Европѣ такое право предоставлено монарху конституціей Японіи, глава I, ст. 14.

ГЛАВА IV.

Глава государства въ конституціонной монархіи.

Несмотря на сильное демократическое движеніе, которымъ отмѣчено двадцатое столѣтіе, монархической строй въ его конституціонномъ видѣ не только продолжаетъ свое существованіе, но даже, по видимому, имѣетъ шансы вернуться въ тѣ страны, гдѣ отъ него недавно отказались, какъ, напримѣръ, въ Венгріи, гдѣ уже были попытки къ возстановленію трона. Профессоръ Кильскаго университета Гасбахъ утверждаетъ, что въ Германіи имѣется много данныхъ къ возвращенію къ монархической формѣ правленія. W. Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung, 1919.

Извѣстный русскій государствовѣдъ Градовскій¹⁾, по слѣдамъ Л. Штейна, объяснялъ въ свое время устойчивость монархической формы правленія тѣмъ обстоятельствомъ, что, 1) при нормальныхъ условіяхъ государственной жизни власть монархическая является извѣстной гарантіей противъ рѣзкихъ и радикальныхъ государственныхъ переворотовъ, такъ какъ династія имѣетъ обыкновенно за собой извѣстныя историческія преданія; 2) монархическая власть тамъ, гдѣ существуетъ сильная заслуженная династія, представляетъ выгоду власти, поставленной внѣ условій борьбы партій и отдѣльныхъ классовъ, такъ какъ при существованіи монархическаго порядка кладется извѣстная преграда честолюбивымъ замысламъ, которыми могутъ руководиться представители отдѣльныхъ партій; 3) при смѣнѣ политическихъ направленій въ палатахъ, при смѣнѣ министерствъ, монархъ неизмѣнно сохраняетъ свое высокое положеніе, такъ какъ онъ одинъ не смѣняемъ, отчего, при добросовѣстномъ отношеніи къ своему призванію, и приобретаетъ большую политическую опытность.

Эту посредствующую и устойчивую роль монархіи отмѣчаль своевременно Л. Штейнъ, опредѣлявшій монархію, конечно, въ ея идеальномъ проявленіи, какъ такую форму государственнаго устройства, при которомъ государственная власть не подчиняется обществу, а господствуетъ надъ нимъ, тогда какъ въ республикѣ государственная власть подпадаетъ исключительнымъ интересамъ господствующихъ общественныхъ классовъ. Вообще наиболѣе сильную защиту конституціонная монархія встрѣтила въ рядахъ германскихъ мыслителей и ученыхъ. До послѣдняго времени «монархическій принципъ», въ видѣ конституціонной монархіи, былъ признаваемъ со стороны нѣкоторыхъ германскихъ государствовѣдovъ даже самобытнымъ національнымъ институтомъ германскаго государственнаго права. Не го-

¹⁾ Собраніе сочиненій, т. V; лекціи, читанныя имъ въ 1884—1885 уч. году.

воря уже о трудахъ Шталя¹⁾, этого воззрѣнія придерживались, между прочимъ, Герберъ²⁾ и Борнгакъ³⁾.

Въ чемъ же заключается сущность власти конституціоннаго монарха? На этотъ счетъ выдвигались два воззрѣнія. Одно изъ нихъ, болѣе старое, исходившее изъ ученія о раздѣленіи властей съ одной стороны и опиравшееся на ученіе Руссо о принадлежности суверенитета народу съ другой, утверждало, что монархъ есть только правительственный органъ и что ему принадлежитъ лишь власть исполнительная. Другое опредѣленіе заключало въ себѣ утвержденіе, будто бы монарху принадлежать всѣ права государственной власти, а не только исполнительная. Эта послѣдняя теорія (монархическаго принципа) была развита выше упомянутымъ Шталемъ и встрѣтила въ Германіи большое сочувствіе. Основная мысль Шталя сводилась къ тому, что монархъ и въ конституціонномъ государствѣ продолжаетъ оставаться носителемъ всей полноты государственной власти, не раздѣляя ее иъ народнымъ представительствомъ, а только допуская это послѣднее къ осуществленію властвованія. Однако, согласно взглядамъ Шталя и его послѣдователей, если монархъ и не раздѣляетъ своей власти съ народнымъ представительствомъ, то тѣмъ не менѣе онъ ограничивается таковымъ. Ограниченіе это въ свою очередь имѣетъ мѣсто только въ точно указанныхъ конституціей отрасляхъ властвованія: тамъ, гдѣ соучастіе палатъ во властвованіи опредѣленно не указывается, сохраняется въ полной мѣрѣ полновластіе короля. Къ этому воззрѣнію примкнули въ Германіи крупныя научныя силы въ лицѣ Зейделя, Шульце, Лабанда и Г. Майера. Въ литературѣ другихъ странъ эта теорія подверглась, однако, суровымъ нападкамъ⁴⁾.

Переходя къ обсужденію обоихъ воззрѣній и твердо помня, что споръ въ данномъ случаѣ ведется лишь объ условныхъ взглядахъ, а не по существу, необходимо принять во вниманіе слѣдующее. Представленіе, будто бы король есть только носитель исполнительной власти, давно уже устарѣло и противорѣчитъ современному пониманію положительныхъ фактовъ. Въ настоящее время вполне выяснено, что монархъ всюду принимаетъ участіе въ отправленіи различныхъ функцийъ власти, а не только одной исполнительной, и потому лишь исполнительнымъ органомъ считаться не можетъ. Установлено далѣе, что раздѣленіе властей въ томъ видѣ, какъ училъ о немъ

1) F. J. Stahl, Das monarchistische Princip, 1845 г.

2) Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. 1881.

3) Bornhak, Allgemeine Staatslehre.

4) Barthélemy, Les theories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine, 1905.

Монтескье, нигдѣ, кромѣ его воображенія, не существовало и существовать не могло, а потому подчинять положеніе короля искусственно надуманнымъ теоріямъ нѣтъ никакихъ основаній. Что же касается теорія «монархическаго принципа», то она, въ противность предшествовавшей, получившей, между прочимъ, выраженіе во французской конституціи 1791 г., въ свою очередь слишкомъ расширяетъ кругъ правъ монарха. Мало того, несмотря на то, что теорія монархическаго принципа выдаетъ себя за произведеніе исконно германское, въ дѣйствительности она ведетъ свое происхожденіе изъ Французской хартіи 1814 г., гдѣ въ предисловіи сказано, что во Франціи вся полнота власти сосредоточивается въ особѣ короля, а палаты призываются лишь къ участию въ осуществленіи этой власти. Уже отсюда указанное ученіе перешло въ Германію, гдѣ отразилось сперва во многихъ конституціяхъ, а потомъ оплодотворило и научную германскую мысль.

Таково историческое происхожденіе теоріи монархическаго принципа. Логическія же возраженія въ данномъ случаѣ сводятся къ слѣдующему. Ученіе о полновластїи конституціоннаго монарха не имѣетъ общаго значенія потому, что рядъ текстовъ конституцій находится съ нимъ въ рѣзкомъ противорѣчїи. Бельгійская конституція, напримѣръ, прямо говоритъ: «всѣ власти исходятъ отъ націи» (ст. 25); король не имѣетъ другихъ полномочій, кромѣ тѣхъ, которыя ему формально предоставлены конституціей и спеціальными законами, изданными на основаніи конституціи» (ст. 78). Такія же постановленія содержатъ въ себѣ конституціи Румынская (ст. 31, 96), также Греческая (ст. 44). Затѣмъ, послѣ, допустимъ даже временнаго, крушенія «монархическаго принципа» въ Германіи, вполне становится ясною вся условность отвлеченныхъ построеній его защитниковъ и сторонниковъ въ области теоріи.

Существо конституціонной монархіи нужно искать не въ теоретическихъ изысканіяхъ, кому принадлежитъ полновластїе, суверенитетъ и тому подобныя условныя понятія, а въ кругъ правъ, принадлежащихъ королю юридически, и въ его фактическомъ положеніи. Въдѣ, не надо упускать изъ вида, что конституціонныя монархіи, помимо ихъ главнаго подраздѣленія на дуалистическія и парламентарныя, имѣютъ еще многія подвидовыя различія въ зависимости отъ регулирующихъ эту форму правленія основныхъ законовъ.

Сущность конституціонной монархіи прежде всего отмѣчается тѣмъ ея свойствомъ, что это есть монархія, поставленная въ рамки болѣе или менѣе широкаго конституціонализма. Какъ указываетъ германскій государствовѣдъ Германъ Шульце въ своемъ учебникѣ Прускаго государственнаго права: «король стоитъ не внѣ государства, ни

надъ государствомъ, а въ государствѣ; слѣдовательно, его права и прерогативы опредѣляются содержаніемъ закона. Король ничего не можетъ дѣлать, чего ему не предоставлено по праву и въ силу закона: „*nihil aliud potest rex, nisi quod de jure potest*“¹. Этимъ ограниченіемъ его власти конституціонный монархъ отличается отъ монарха абсолютнаго. Различіе между видами и подвидами конституціонныхъ монархій зависитъ, повторяемъ, отъ объема предоставляемыхъ монархамъ правъ. Такъ, напримѣръ, отмѣчаютъ различіе между монархіями дуалистической и парламентарной, въ зависимости отъ существованія у монарха права свободнаго избранія совѣтниковъ или обязательства принимать ихъ отъ партійнаго большинства, сложившагося въ парламентѣ. Различаютъ, далѣе, конституціи, основанныя на народномъ и монархическомъ суверенитетѣ въ зависимости отъ того, кому согласно конституціи принадлежитъ полнота власти. Такъ, по норвежской «народной» конституціи 1814 г. королю принадлежитъ только исполнительная власть (ст. 3), тогда какъ законодательную власть осуществляетъ нація... (ст. 49). Въ Бельгійской¹⁾ конституціи, а также въ Румынской²⁾ и Греческой³⁾ еще яснѣе указывается, что всѣ власти исходятъ отъ націи. Въ Италіи та же идея содержится въ выраженіи; гласящемъ, что король управляетъ милостью Божіей и волею народа (формула итальянскаго королевскаго титула). Въ противовѣсъ ученію о двухъ видахъ королевской власти, производной и непроизводной, существуетъ попытка истолковать эти два, какъ бы противорѣчивыя понятія, въ примирительно-историческомъ смыслѣ. Но эта попытка имѣетъ значеніе, къ сожалѣнію, лишь для двухъ частныхъ случаевъ: Бельгійской конституціи и итальянскаго королевскаго титула. Именно, разъясняется, что постановленія Бельгійской конституціи объ исхожденіи всѣхъ властей отъ народа имѣетъ въ виду лишь историческое происхожденіе названной конституціи, которая возникла на основѣ учредительнаго акта народа, ставшаго распорядителемъ своихъ собственныхъ судебъ. Въ Бельгіи власть попала въ руки короля не въ силу исконнаго собственнаго права, а въ силу делегации отъ народа. Основатель бельгійской династіи принцъ Леопольдъ Саксенъ-Кобургскій былъ 1831 г. призванъ на престолъ и вступилъ на него по принесеніи присяги конституціи⁴⁾. Но съ момента вступленія на престолъ,

1) Ст. 25.

2) Ст. 31.

3) Ст. 21.

4) Хотя въ ст. 29 Бельг. конст. говорится, что королю принадлежитъ исполнительная власть, но это выраженіе не точно; если онъ не можетъ издавать законовъ безъ участія палаты, то у него сохраняется кромѣ того широкій кругъ дѣятельности, выходящій за предѣлы простаго исполненія законовъ.

по приведенному толкованію, бельгійскій король болѣе уже ничѣмъ не отличается отъ другихъ конституціонныхъ монарховъ, а приведенныя выраженія содержатъ въ себѣ только лишь изяснительно-историческій смыслъ; что же касается провозглашенія тѣхъ же принциповъ въ конституціяхъ румынской и греческой, то онѣ и того смысла не имѣютъ, а представляютъ собою простое подражаніе бельгійскому тексту. Подобно истолкованію бельгійской ссылки на народный суверенитетъ исторически объясняется и вышеприведенный титулъ итальянскаго короля. Прибавленіе къ этому титулу въ видѣ словъ «и волею народа» послѣдовало въ 1861 г., когда состоялось присоединеніе къ Пьемонту мелкихъ итальянскихъ государствъ, гдѣ по этому поводу происходили специальные плебесциты. Поэтому должно считать, что и итальянская прибавка «и волею народа» есть не что иное, какъ только указаніе на историческія условія сложенія итальянскаго королевства¹⁾.

Приведенныя объясненія съ внѣшней стороны представляются весьма стройными, но по существу они просто стремятся, такъ сказать, замазать истинныя намѣренія и взгляды составителей бельгійской и иныхъ ей подобныхъ конституцій, скрывающихъ въ себѣ отголоски стараго ученія о народномъ суверенитетѣ въ противовѣсъ суверенитету монархическому. Въдѣ, не иначе какъ въ соответствии съ ходячимъ когда-то понятіемъ о народномъ суверенитетѣ составлялись и статьи бельгійской конституціи, касающіяся власти монарха; случайности тутъ нѣтъ. Въ свою очередь, кстати сказать, въ указанныхъ статьяхъ, какъ и во всемъ ученіи о народномъ суверенитетѣ, смутно чувствуется сознаніе того факта, что центръ понятія власти, какъ психическаго явленія, лежитъ въ народѣ, въ населеніи, повиновеніе котораго порождаетъ власть.

Но все эти устарѣлыя тонкости о монархическомъ и народномъ суверенитетѣ для опредѣленія существа конституціонной монархіи остаются неважными; неважными даже для уясненія отдѣльныхъ ея подвидовъ, какъ неважны и самые подвиды. Важно опредѣленіе сущности монархіи, ея конституціонности а затѣмъ ея юридическаго и фактическаго значенія. Выше мы касались уже всѣхъ указанныхъ чертъ, за исключеніемъ юридическаго значенія. Опредѣляя послѣднее, можно выставить слѣдующее положеніе: конституціонный монархъ есть высшій органъ государства, который въ предѣлахъ и формахъ, указываемыхъ конституціей, объединяетъ и приводитъ къ единству дѣйствія другихъ государственныхъ органовъ, располагая въ отдѣльныхъ случаяхъ правомъ послѣдняго рѣшенія вопроса.

1) Градовскій, т. V., книга I, Конституціонная монархія.



Независимо отъ этого необходимо еще добавить, что существованіе въ строеѣ государства такого органа, который, пользуясь безответственностью, вмѣстѣ съ тѣмъ обладаетъ той или другой мѣрой воздѣйствія на ходъ государственной жизни, не остается и не можетъ оставаться безъ нѣкотораго бытового вліянія на весь бытовой укладъ государства. Поэтому, какъ бы ни были тѣсны рамки правомочій конституціоннаго монарха, если таковымъ является разумный и дѣятельный человѣкъ, онъ никогда не останется безъ того, чтобы не наложить своего отпечатка на политику возглавляемой имъ державы. При извѣстныхъ условіяхъ такая возможность имѣетъ свои большія преимущества, хотя несомнѣнно также, что съ точки зрѣнія конституціи, въ республикѣ юридическая природа государственнаго властвованія находитъ болѣе полное и послѣдовательное осуществленіе, чѣмъ въ монархіи, въ чемъ и заключается большое преимущество республиканскаго строя¹⁾.

ГЛАВА V.

Преимущества и права конституціоннаго монарха.

I.

Личныя преимущества конституціоннаго монарха (прерогативы). Онѣ дѣлятся на почетныя и реальныя. Къ первымъ прежде всего относится право на титулъ, на гербъ, на печать, на флагъ, на, такъ называемыя, государственныя регаліи, которыми символизируется величіе и мощь государства, представляемаго монархомъ, и къ которымъ принадлежатъ корона, держава, скипетръ, порфира, тронъ и т. п. Къ этому же разряду преимуществъ принадлежатъ также права на содержаніе особаго придворнаго штата, на пользованіе спеціальными почестями какъ военнаго, такъ и гражданскаго характера. Что касается титуловъ, то высшимъ изъ нихъ считается титулъ императорскаго величества, которымъ въ настоящее время пользуется въ Европѣ одинъ англійскій король въ качествѣ императора Индіи; въ Азій еще существуетъ императоръ Японскій; что касается прошлыхъ временъ, то еще недавно императорскій титулъ носили монархи австрійскій, германскій и россійскій. Просто величествами именуются монархи, которымъ присвоенъ титулъ королей. Монархи въ небольшихъ государствахъ титулуются герцогами, владѣтельными князьями съ предикатами высочества и свѣтлости²⁾. Титулы, указывая на фактическое значеніе государства, представители

¹⁾ Коркуновъ. Русское государст. право, т. I. Введеніе, глава II, § 8.

²⁾ Болгарскій монархъ присвоилъ себѣ титулъ царя.

которыхъ являются данные монархи, правового значенія никакого не имѣютъ. Къ титулу иногда присоединяется перечисленіе важнѣйшихъ земель, входящихъ въ составъ государства, и почетныя наименованія вродѣ «защитникъ вѣры» и т. п.

Къ реальнымъ преимуществамъ монарха причисляются безотвѣтственность, неприкосновенность и право на получение особаго содержанія изъ государственныхъ средствъ.

Юридическое значеніе безотвѣтственности заключается въ томъ, что монархъ никакой властью въ государствѣ не можетъ быть привлеченъ къ судебной отвѣтственности за совершаемыя имъ противуправныя дѣянія. Безотвѣтственность монарха ведетъ свое начало отъ временъ абсолютизма, но сохранена по соображеніямъ политической цѣлесообразности и донинѣ, такъ какъ незыблемость государственнаго правопорядка претерпѣвала бы сильныя потрясенія, если-бы монархическаго главу его можно было бы привлекать къ отвѣтственности и суду. Безотвѣтственность монарха распространяется какъ на его дѣйствія въ качествѣ государственнаго дѣятеля, такъ и на поступки, совершаемыя въ качествѣ частнаго лица, при чемъ, однако, въ обоихъ случаяхъ имѣются въ виду уголовно-наказуемыя дѣянія, а не частноправниыя. По частноправниымъ гражданскимъ искамъ монархъ отвѣчаетъ; только искъ предъявляется обыкновенно не къ нему самому, а къ учрежденію или лицу, управляющему имуществами монарха. Въ Англіи для предъявленія такого иска требуется предварительное разрѣшеніе короля, приобрѣтаемое подачей особой петиціи «о правѣ». Чтобы воспрепятствовать монарху подъ защитой своей безотвѣтственности нарушать законы въ области государственнаго управленія конституціи устанавливаютъ, что его правительственныя распоряженія лишь въ томъ случаѣ приобрѣтаютъ юридическое значеніе, если они скрѣплены (контрассигнированы) подлежащими министрами, принимающими на себя въ качествѣ совѣтниковъ монарха отвѣтственность за него.

Неприкосновенность защищаетъ особу монарха особыими уголовными законами и повышенными наказаніями отъ разныхъ посягательствъ. Нѣкоторыми конституціями употребляемое помимо указанія на неприкосновенность еще выраженіе: «особа короля священна» лишена юридическаго значенія.

Третьимъ реальнымъ преимуществомъ монарха является содержаніе. Впервые оно начало быть выплачиваемо въ Англіи въ царствованіе Георга III, который при вступленіи на престоль вошелъ въ соглашеніе съ парламентомъ о передачѣ въ парламентское управленіе

королевскихъ недвижимостей съ обязательствомъ со стороны парламента взаимно доходовъ съ упомянутыхъ имѣній уплачивать ежегодно королю на содержаніе его и его двора опредѣленную сумму. При преемникахъ Георга III соглашеніе подверглось нѣкоторому измѣненію. Было установлено, что всѣ наслѣдственные королевскіе доходы поступаютъ въ полное распоряженіе парламента, а король вмѣсто того получаетъ опредѣленную ренту. Таковая рента устанавливаетъ ежегодное содержаніе монарха на все время его существованія и назначается при вступленіи на престолъ короля особымъ парламентскимъ актомъ, называющимся *civil list*. Название это произошло оттого, что до Вильгельма IV на отпускаемыя королю суммы ложились также расходы по содержанію всѣхъ чиновниковъ — *civil government*. Хотя въ настоящее время содержаніе чиновниковъ давно отнесено на иныя статьи бюджета, названіе «цивиль-листъ» сохранилось для обезпеченія государственнаго содержанія монарха съ его дворомъ и сдѣлалось вмѣстѣ съ тѣмъ общеупотребительнымъ техническимъ терминомъ для выраженія того же понятія въ другихъ конституціонныхъ государствахъ. Цивильнымъ листомъ, однако, всѣ доходы короля не исчерпываются. Между прочимъ монарху предоставляется право пользованія дворцами со всѣми придаточными вещами. Монархъ можетъ кромѣ того имѣть свое имущество на общихъ правахъ. Цивильный листъ въ зависимости отъ постановленій конституціи опредѣляется или какъ, напр., въ Англіи и Румыніи на каждое царствованіе отдѣльно¹⁾, или въ постоянномъ законѣ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ этотъ постоянный законъ издается періодически (въ Греціи черезъ 10 лѣтъ — Конст. ст. 42; въ Норвегіи ежегодно).

Члены царствующаго рода точно также пользуются опредѣленнымъ содержаніемъ (апанажи), устанавливаемымъ въ разныхъ государствахъ различно. Принцессы получаютъ или часть апанажей, или особое содержаніе, а по выходѣ замужъ, приданное. Вдовамъ монарховъ причитается пенсія.

Въ противовѣсъ преимуществамъ на монархѣ лежатъ особыя обязательства, вызываемыя соображеніями цѣлесообразности или историко-бытовыми условіями. Такъ, сообразно требованіямъ нѣкоторыхъ конституцій, какъ, напр., шведской, монархъ обязанъ исповѣдывать государственную религію и не въ правѣ покидать государство безъ согласія палатъ; король не можетъ царствовать въ другомъ государствѣ иначе какъ съ согласія парламента, т. е. въ силу законодательнаго акта. (Конст. Рум., ст. 91.)

¹⁾ Въ указанномъ отдѣльномъ законѣ могутъ быть, однако, производимы измѣненія.

II.

Государственные права монарха въ области законодательства, управления и суда.

А) Права въ области законодательства.

Монарху прежде всего принадлежит значительная доля участія въ законодательствѣ. Участіе это выражается въ двухъ формахъ. Съ одной стороны король созываетъ парламентъ, открываетъ его дѣйствіе и останавливаетъ таковое. Въ этомъ заключается его особое право (государственная прерогатива); съ другой стороны онъ утверждаетъ прошедшіе черезъ парламентъ законопроекты и превращаетъ ихъ въ законъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ король назначаетъ предсѣдателей верхнихъ палатъ.

а) Участіе монарха въ парламентской жизни.

Созывъ парламента. Королю принадлежитъ право созыва палатъ и открытіе ихъ засѣданій. Англійская конституція не указываетъ сроковъ созыва, но ввиду необходимости ежегоднаго прохожденія нѣкоторыхъ важныхъ актовъ (напр. бюджета), въ Англии парламентъ собирается ежегодно. Въ другихъ государствахъ конституціи прямо вмѣняютъ королю въ обязанность собирать парламентъ ежегодно (напр. въ Италіи, Испаніи, Нидерландахъ). Итакъ, по общему правилу, только королемъ собранный парламентъ считается законнымъ, и только дѣйствія такого парламента признаются обладающими законной юридической силой. Однако, по исключенію въ отдѣльныхъ государствахъ парламентъ собирается и безъ особаго созыва его монархомъ въ сроки, установленные конституціями. Такъ, въ Бельгіи палаты собираются ежегодно во второй вторникъ ноября¹⁾; въ Норвегіи въ первый присутственный день февраля²⁾; шведскій риксдагъ собирается 15 января каждаго года, если въ этотъ день не случается праздника³⁾. Сессія парламента открывается или монархомъ лично или черезъ уполномоченное на то лицо. Открытіе совершается указомъ монарха, причемъ при началѣ сессіи прочитывается, такъ называемая, «тронная рѣчь», въ которой дается общій обзоръ внутренняго и внѣшняго положенія государства и указываются предстоящія законодательныя работы. Рѣчь прочитывается или самимъ королемъ, или его уполномоченнымъ. По существу трон-

1) Конст., ст. 70.

2) Конст., ст. 68.

3) Конст., ст. 49.

ная рѣчь составляется правительствомъ, и на нее допускаются возраженія въ, такъ называемомъ, отвѣтномъ адресѣ.

Если обычный созывъ парламента устанавливается иногда самимъ закономъ, то право созыва чрезвычайныхъ сессій палатъ вполнѣ предоставляется монарху, и только въ исключительныхъ случаяхъ отъ этого правила допускаются отступленія. Именно, когда монарха нѣтъ налицо, когда идетъ вопросъ объ установленіи регентства или избраніи регента¹⁾.

Монарху предоставляется производить отсрочки засѣданій парламента, т. е. перерывы его занятій. Отсрочка назначается обыкновенно на опредѣленное время, по итеченіи котораго парламентъ возобновляетъ свои занятія, такъ сказать, автоматически, продолжая обсужденіе законопроектовъ и правительственныхъ мѣръ съ того мѣста, на которомъ оно было прервано отсрочкой. Если отсрочка была произведена не на опредѣленное время, требуется новый созывъ палатъ. Король, однако, имѣетъ право возобновить занятіе парламента и до истеченія срока отсрочки, продолжительность котораго въ нѣкоторыхъ конституціяхъ (въ большинствѣ ихъ), опредѣляется напередъ; въ Бельгіи, напр., отсрочка не можетъ продолжаться долѣе мѣсяца²⁾; въ Даніи — двухъ и т. п.³⁾.

Отсрочка служитъ, между прочимъ, къ тому, чтобы при возникновеніи пререканій между правительствомъ и парламентомъ, грозящихъ перейти въ столкновеніе, дать возможность (время), столкнуться обѣимъ сторонамъ. Но при случаѣ отсрочка можетъ служить также средствомъ давленія правительства на парламентъ, прерывая его дѣятельность. Съ такими злоупотребленіями конституціи заранѣе борются путемъ ограниченія продолжительности отсрочекъ. Въ Англіи отсрочки могутъ быть устанавливаемы только по постановленію самихъ палатъ.

Королю принадлежитъ право закрытія сессій парламента (пророгация). По нѣкоторымъ конституціямъ палаты должны быть въ работѣ опредѣленное количество времени, раньше истеченія котораго пророгация состояться не можетъ. Въ Бельгіи, напр., палаты должны находиться въ сборѣ не меньше 40 дней; по Датской конституціи сессіи палатъ должны продолжаться 2 мѣсяца, при чемъ король можетъ продлить ихъ. Но и при отсутствіи такихъ особыхъ оговорокъ, закрытіе сессіи парламента допустимо только въ томъ случаѣ, если парламентъ закончилъ разсмотрѣніе бюджета; иначе про-

1) Конст. Румыніи, ст. 83.

2) Конст. Бельгіи, ст. 72.

3) Безъ опредѣленія срока разрѣшаетъ производить отсрочку испанская конст., ст. 32.

рогація можетъ привести къ нежелательнымъ осложненіямъ. По закрытіи сессіи парламентъ получаетъ право собраться не иначе, какъ при посредствѣ новаго созыва, при чемъ всѣ его занятія, въ частности разсмотрѣніе законопроектовъ и совѣщанія въ комиссіяхъ, прекращаются, и въ слѣдующей сессіи начинаются снова. Въ этомъ заключается, такъ называемый, принципъ дисконтинуитета парламентской сессіи. Въ новѣйшее время впрочемъ нѣкоторыя государства отказались отъ соблюденія названнаго принципа; къ нимъ относятся Бельгія, Испанія, Англія, Норвегія, Греція¹⁾.

Наконецъ, монархъ располагаетъ правомъ роспуска палатъ въ томъ случаѣ, если онѣ выборныя. Онъ можетъ прекратить полномочія выборныхъ членовъ палатъ ранѣе срока окончанія, такъ называемой, легислатуры, — періода, въ теченіе котораго по законамъ страны палаты дѣйствуютъ въ извѣстномъ составѣ. Выборныя палаты могутъ быть распущены каждая отдѣльно, при чемъ роспускъ одной палаты влечетъ за собою закрытіе сессіи другой, такъ какъ существуютъ лишь сессіи парламента, а не отдѣльныхъ палатъ. Въ Бельгіи, впрочемъ, нижняя палата можетъ продолжать функционировать, хотя бы засѣданія сеѣтата были бы отсрочены, но не наоборотъ. Изъ отдѣльныхъ конституцій норвежская вовсе не представляетъ королю право распущенія народныхъ представителей. При роспускѣ парламента требуется обыкновенно, чтобы одновременно былъ указанъ срокъ назначенія новыхъ выборовъ и созыва палатъ. Согласно, напри- мѣръ, бельгійской²⁾, нидерландской и датской конституціямъ выборы должны быть назначены въ теченіе сорока дней послѣ роспуска, а палаты собраны въ теченіе двухъ мѣсяцевъ. Въ иныхъ конституціяхъ указывается лишь промежутокъ времени, до истеченія котораго долженъ послѣдовать созывъ палатъ (въ Италіи 6 мѣсяцевъ, въ Румыніи 2 мѣсяца и т. т.).

Къ роспуску парламента монархъ прибѣгаетъ только въ исключительныхъ случаяхъ съ цѣлью провѣрить, насколько данный составъ парламента по настроенію своему поддерживается массой избирателей: Роспуская палаты, король предполагаетъ, что его правительство, слабое или находящееся въ недружескихъ отношеніяхъ съ парламентомъ, пріобрѣтетъ при новыхъ выборахъ сочувствующее большинство и поддержку. Расчетъ этотъ можетъ, однако, и не оправдаться. Роспускъ также можетъ послѣдовать въ томъ случаѣ, когда въ средѣ самага парламента возникаютъ непримиримыя несогласія, задерживающія ходъ государственной работы.

¹⁾ Гачекъ. Общее государст. право I. Рус. переводъ, § 8, IV.

²⁾ Ст. 71.

Такимъ образомъ монархъ имѣетъ большое, хотя и разное въ зависимости отъ конституціи страны, значеніе для всѣхъ важнѣйшихъ моментовъ бытія парламента: для начала его трудовъ, ихъ продолженія и прекращенія. Въ связи съ этимъ еще старые англійскіе юристы выработали положеніе, гласящее, что король есть „*caput, principium et finis parliamenti*“. (Король есть глава, основное начало и конецъ парламента.)

б) Права монарха въ области законодательства въ тѣсномъ смыслѣ.

Монарху принадлежитъ право санкціи, утвержденія принятаго палатами законопроекта и превращенія его тѣмъ въ законъ. Право монарха въ отказѣ санкціи законопроекта называется правомъ вето (*veto*), которое бываетъ абсолютное (безусловное) и суспензивное (задерживающее). По общему правилу монархъ по буквѣ закона обладаетъ правомъ абсолютнаго вето, но по исключенію въ Норвегіи онъ располагаетъ лишь вето суспензивнымъ. По этому поводу статья 79 Норвежской конституціи гласитъ: «Если резолюція (законопроектъ) будетъ принята безъ измѣненій тремя соединенными стортингами (обѣими палатами¹⁾ послѣ трехъ послѣдовательныхъ выборовъ въ трехъ обыкновенныхъ сессіяхъ, отдѣленныхъ другъ отъ друга двумя, по крайней мѣрѣ, обыкновенными сессіями, при чемъ никакая отличная резолюція не будетъ принята ни однимъ стортингомъ въ промежутокъ между первымъ и послѣднимъ голосованіемъ, если эта резолюція будетъ представлена королю съ ходатайствомъ о томъ, чтобы онъ не отказалъ утвердить постановленіе, которое стортингъ, по зрѣломъ размышленіи продолжаетъ считать полезной, эта резолюція получаетъ силу закона, даже если не послѣдуетъ королевскаго утвержденія». Въ Англій право примѣненія абсолютнаго вето изъ употребленія фактически вывелось, хотя оно и не было отмѣнено никакимъ закономъ. Послѣдній случай его примѣненія относится къ 1707 г.

Наложеніе королемъ вето, не требуетъ министерскаго контрагированія. По общему правилу объявленіе санкціи закона не обусловливается опредѣленнымъ срокомъ. Наконецъ, монархъ публикуетъ законъ, для чего онъ приказываетъ соотвѣтственнымъ органамъ подвергнуть утвержденный законъ обнародованію, что именуется промульгаціею. При обсужденіи законопроекта въ парламентѣ

¹⁾ По измѣненіи конституціи 1814 г. закономъ 1869 г. Стортингъ созывается ежегодно, а полномочія депутатовъ длятся 3 года.

король участія личнаго не принимаетъ, даже ссылка на него избѣгается, но монархъ, тѣмъ не менѣе, все же оказываетъ или можетъ оказывать вліяніе на судьбу законопроекта черезъ посредство своихъ министровъ.

Королю наравнѣ съ палатами присваивается право законодательной инициативы.

Б. Права въ области управленія.

Монарху принадлежитъ, согласно тексту многихъ конституцій, главенство въ области власти исполнительной¹⁾. Надо замѣтить по этому поводу, что терминъ «исполнительная власть» для настоящаго времени является въ значительной мѣрѣ несоотвѣтственнымъ и устарѣвшимъ. Уже давно было замѣчено, что управленіе не ограничивается и не можетъ ограничиться однимъ исполненіемъ законовъ, но разъ укрѣпившіяся, хотя бы и ошибочныя, идеи и слова, однако, долго держатся въ общемъ употребленіи. По этой причинѣ подъ исполнительной властью теперь понимается вообще дѣятельность по принятію всевозможныхъ мѣръ, необходимыхъ для блага государства. Но надо замѣтить, нахожденіе этого исполненія, т. е. управленія въ верховномъ распоряженіи монарха не устраняетъ тѣмъ не менѣе въ общемъ порядкѣ его подзаконности. Въ данномъ случаѣ наглядно выступаетъ двойственное положеніе монарха въ отношеніи законодательства и управленія. Въ одномъ случаѣ, именно въ первомъ, онъ самъ участвуетъ въ процессѣ созданія закона, въ другомъ подчиняется ему. Въ этомъ смыслѣ англійское государственное право не безъ основанія дѣлаетъ различіе между королемъ въ парламентѣ, гдѣ онъ является факторомъ законодательной власти и королемъ въ совѣтѣ, гдѣ онъ выступаетъ главой управленія.

Право монарха при осуществленіи исполнительной правительственной власти издавать въ соотвѣтствіи съ закономъ различнаго рода распоряженія называется его указнымъ правомъ. Слѣдуч группировкѣ Л. Штейна²⁾, эти распоряженія (указы) можно вообще раздѣлить на 3 категоріи: 1) исполнительныя распоряженія (Vollzugsverordnungen); 2) распоряженія въ собственномъ смыслѣ (eigentliche Verordnungen) и 3) чрезвычайныя распоряженія (Notverordnungen). Къ первой группѣ относятся такіе указы, которые повелѣваютъ привести въ дѣйствіе законъ; этимъ путемъ обнаруждаются за-

¹⁾ Это положеніе впервые было выражено во французской конституціи 1791 г. и повторено другими: бельгійской, ст. 29, румынской, ст. 35, греческой, ст. 27, норвежской, ст. 3 и др.

²⁾ Handbuch der Verwaltungslehre.

коны или указывается порядокъ ихъ примѣненія, поскольку онъ точно не опредѣленъ и поскольку опредѣленіе такого порядка предоставляется правительственной власти. Исполнительныя распоряженія задаются цѣлью доставить законамъ точное и быстрое исполненіе. Распоряженія въ собственномъ смыслѣ издаются для пополненія пробѣловъ закона и для разъясненія его смысла тѣмъ изъ примѣняющихъ законъ органамъ администраціи, которые встрѣчаютъ въ томъ затрудненіе. Наконецъ, къ чрезвычайнымъ распоряженіямъ принадлежатъ такія, при изданіи которыхъ правительственная власть какъ бы замѣщаетъ законодательную въ тѣхъ случаяхъ, когда она на то уполномочена конституціей. Именно, правительственной власти предоставляется издавать распоряженія съ силою закона въ тѣхъ случаяхъ, когда палаты не находятся въ сборѣ, а обстоятельства требуютъ примѣненія исключительной мѣры. Подобнаго рода чрезвычайные указы могутъ быть издаваемы главнымъ образомъ въ странахъ съ болѣе сильною монархическою властью, при чемъ условіемъ ставится, чтобы чрезвычайныя распоряженія послѣ собранія палатъ были бы немедленно представляемы на ихъ одобреніе. Непредставленные имъ чрезвычайные указы теряютъ свою силу. Въ прежнее время до измѣненія государственнаго строя центральныхъ государствъ Европы¹⁾ чрезвычайное указное право монарховъ имѣло тамъ весьма большое значеніе и примѣненіе. Теперь кругъ его примѣненія сократился, но тѣмъ не менѣе право изданія чрезвычайныхъ распоряженій предусматривается еще конституціями болгарской (ст. 47), датской (ст. 25), японской (ст. 8). Въ Италіи право изданія чрезвычайныхъ указовъ конституціей не предусмотрено, но на практикѣ примѣняется²⁾. Особенностью чрезвычайнаго указа является скрѣпленіе его не подписью только одного соотвѣтственнаго министра, какъ при распоряженіяхъ обыкновенныхъ, а контрассигнированіемъ со стороны всего совѣта министровъ. Указы эти не должны также противорѣчить конституціи или устанавливать новые налоги и сборы (конституція болгарская ст. 48). Въ Англіи право изданія чрезвычайныхъ распоряженій не признается³⁾.

Помимо изданія различныхъ выше указанныхъ распоряженій монархъ имѣетъ въ управленіи еще цѣлый рядъ другихъ правъ. Онъ ведетъ международныя сношенія и заключаетъ международныя договоры, съ тѣмъ, впрочемъ, условіемъ, что договоры, налагающіе на государства матеріальныя обязательства, должны быть представлены на утвержденіе парламента. Тайныя статьи, заключаемыхъ

¹⁾ Германія, Австрія.

²⁾ Brusa, Das Staatsrecht des Königsreichs Italien, 1892, стр. 186.

³⁾ Hatschek, Englisches Staatsrecht, B. I.

монархомъ договоровъ, не должны противорѣчить явнымъ. Такія требованія, напримѣръ, содержатъ постановленія Бельгійской конституціи¹⁾. Монарху принадлежитъ право объявленія войны и заключенія мира, военное верховенство, право назначенія и увольненія министровъ и вообще высшихъ должностныхъ лицъ администраціи. Монархъ, въ качествѣ главы исполнительной власти, имѣетъ право руководства и надзора надъ всѣми органами государственнаго управленія. Онъ служитъ источникомъ почетныхъ отличій и преимуществъ.

Что касается права объявленія войны, то свобода усмотрѣнія монарха въ этомъ отношеніи стѣсняется тѣмъ обстоятельствомъ, что война требуетъ денежныхъ ассигнованій, а таковыя зависятъ отъ разрѣшенія палаты. Въ Швеціи существуетъ въ указанной области особое условіе: король объявляетъ войну не иначе, какъ по выслушаніи заносимаго въ протоколъ мнѣнія членовъ государственнаго совѣта²⁾,

В. Права въ области судебной.

Въ области суда монарху принадлежитъ, такъ называемое, право судебного верховенства, выражающееся въ томъ, то судъ творится отъ его имени, но самъ онъ личнаго участія въ немъ ни въ какомъ случаѣ не принимаетъ. Онъ назначаетъ высшихъ членовъ судебного вѣдомства; особеннымъ вліяніемъ черезъ посредство министра юстиціи въ порядкѣ надзора онъ пользуется въ отношеніи прокуратуры. Въ сферѣ чисто судебной онъ имѣетъ право помилованія и смягченія наказаній. Дѣло въ томъ, кто хотя судъ можетъ и самъ смягчать налагаемое наказаніе, но только въ извѣстныхъ предѣлахъ, за которыми уже начинается соотвѣтственное право монарха, которому предоставляется возможность по усмотрѣнію даже совсѣмъ освобождать осужденнаго отъ наказанія. Въ этомъ и заключается право помилованія въ тѣсномъ смыслѣ слова. Затѣмъ высшей въ государствѣ властью можетъ быть прекращено и самое привлеченіе виновныхъ къ отвѣтственности; обвиненные, далѣе, могутъ быть не только освобождены отъ наказанія, но даже возстановлены во всѣхъ гражданскихъ и политическихъ правахъ. Такого рода акты именуется амнистіею и обыкновенно имѣютъ массовой характеръ, будучи примѣняемы или при какихъ либо торжественныхъ событіяхъ или въ цѣляхъ умиротворенія страны или ея отдѣльныхъ частей послѣ политическихъ волненій.

Европейскія законодательства вооружаютъ монарховъ правомъ помилованія и амнистіи въ различномъ объемѣ. Англійскому королю

¹⁾ Ст. 68; тоже испанск. конст., ст. 55.

²⁾ Конст., ст. 13.

въ этомъ отношеніи принадлежитъ вся полнота правъ, осуществляемая черезъ отвѣтственнаго министра, статсъ-секретаря министерства внутреннихъ дѣлъ. Королевскому помилованію не подпадаютъ только министры. По бельгійской конституціи король пользуется лишь правомъ простаго помилованія¹⁾ и точно также не въ отношеніи виновныхъ министровъ. Постановленія конституцій шведской и норвежской подобны въ данномъ случаѣ бельгійской (ст. 25 и 20); датская, румынская (ст. 93), наоборотъ, вмѣстѣ съ помилованіемъ признають за королемъ и право амнистіи. Испанская конституція глухо представляетъ королю право миловать преступниковъ «сообразуясь съ законами» (ст. 54 п. 3) и т. д. Если помилованіе имѣетъ общеуголовный характеръ, то амнистія дается только по дѣламъ политическимъ (конституціи датская, румынская, греческая).

ГЛАВА VI.

Преимство власти монарха и регентство.

Права и привилегіи, принадлежащая монархической власти, отправляются ею наследственно; наследованіе престола происходитъ по закону. Законы о престолонаслѣдіи имѣють, однако, въ отличіе отъ общегражданскихъ, нѣкоторыя свои особенности. Такъ прежде всего требуется: 1) рожденіе въ законномъ бракѣ; 2) разрѣшеніе на данный бракъ царствующаго монарха, и 3) заключеніе брака съ лицомъ равнороднымъ. Вступленіе въ бракъ безъ разрѣшенія лишаетъ потомство отъ этого брака всѣхъ династическихъ правъ и преимуществъ, начиная съ титула и кончая наследованіемъ престола. Вступленіе въ бракъ съ лицомъ неравнороднымъ имѣетъ то послѣдствіе, что онъ съ точки зрѣнія государственнаго права считается тайнымъ (морганатическимъ), при чемъ супруга не носитъ титула и не пользуется правами, присваиваемыми равнороднымъ бракомъ. Потомство, точно также, устраняется отъ престолонаслѣдія. Требованіе равнородства установлено въ тѣхъ цѣляхъ, чтобы устранить ничѣмъ не оправдываемое привилегированное положеніе, въ которое становились бы родственники неравнороднаго лица при вступленіи въ бракъ съ монархомъ. Поэтому даже тамъ, гдѣ равнородства не требуется закономъ, какъ, напримѣръ, въ Англіи, оно все-таки фактически въ настоящее время соблюдаются и при томъ строго. Въ Германіи нѣкоторыя семейства высшаго дворянства были приравнены къ равнороднымъ. Изъ условія рожденія въ законномъ бракѣ

¹⁾ Такой выводъ необходимо сдѣлать изъ словъ ст. 73, гласящей, что король имѣетъ право отмигать или смягчать наказанія, налагаемыя судами.

вытекаетъ, что ни узаконеніе, ни усыновленіе правъ престолонаслѣдія не сообщаетъ. Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ установлено, что наслѣдникъ престола обязанъ принадлежать къ опредѣленной религіи (Англія, Данія, Норвегія, Швеція, Греція).

Что касается порядка, въ которомъ отдѣльные члены династін вступаютъ на престоль, то въ настоящее время господствуетъ система, такъ наз., первородства (*jus primogeniturae*) въ соединеніи съ правомъ представленія (*jus representationis*). Первородство заключается въ томъ, что наслѣдованіе престола переходитъ по прямой нисходящей линіи къ старшему. Заступленіе сводится къ тому, что при неосуществленіи права наслѣдованія ближайшимъ наслѣдникомъ (напримѣръ вслѣдствіе его смерти или отреченія), ему наслѣдуетъ его нисходящее потомство, устраняя своего ближайшаго по старшинству дядю или тетку. Такъ, по праву заступленія престоль, напримѣръ, занимаетъ внукъ умершаго государя отъ его старшаго сына, устраняя отъ престолонаслѣдія второго, третьяго и т. д. сыновей этого государя и ихъ нисходящихъ. Второй сынъ монарха и его потомство, на основаніи указаннаго правила, призываются къ наслѣдованію лишь при полномъ отсутствіи потомства старшаго сына и т. д.

Въ отношеніи допущенія женщинъ къ престолонаслѣдію наблюдаются 3 системы: с а л и ч е с к а я¹⁾ или агнатическая²⁾, к а с т и л ь с к а я или когнатическая и г е р м а н о - г о л л а н д с к а я или смѣшанная.

Согласно первой системѣ женщины совершенно устраняются отъ престолонаслѣдія; въ настоящее время она примѣняется въ Италіи, Бельгіи, Румыніи и скандинавскихъ странахъ. На основаніи второй системы прежде всего къ наслѣдованію допускаются мужчины и при томъ въ мужскомъ поколѣніи. Порядокъ наслѣдованія въ такомъ случаѣ вообще опредѣляется линіей, и степенью такимъ путемъ, что къ наслѣдованію сперва призывается старшая линія, затѣмъ въ каждой линіи отдается преимущество ближайшей степени, а въ одной и той же степени мужчинамъ передъ женщинами. Но женщина старшей линіи и ближайшей степени устраняетъ лицъ мужскаго пола младшей линіи и болѣе отдаленной степени. Такимъ образомъ, согласно когнатической системѣ, предпочтеніе лицамъ мужскаго пола передъ женскимъ предоставляется только при равенствѣ степеней ихъ родства. Кастильская система дѣйствуетъ въ Англіи и Испаніи и потому иногда именуется англо-испанской. Смѣшанная система разрѣшаетъ призваніе къ наслѣдова-

¹⁾ Она существовала у салическихъ франковъ, а оттуда перешла во Францію.

²⁾ Агнаты—лица мужскаго пола въ мужскихъ поколѣніяхъ.

нію женщинъ, но лишь въ томъ случаѣ, если совершенно не имѣется мужскаго потомства въ мужскихъ поколѣніяхъ. Она дѣйствуетъ въ настоящее время въ Голландіи и Греціи, а ранѣе примѣнялась въ нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ.

Члены династіи, имѣющіе право на престоль, могутъ отъ него отречься, что въ Англіи и Испаніи должно быть подтверждено закономъ. Отреченіе не требуетъ контрастигирования и не можетъ быть взятымъ обратно, если послѣдовало по открытіи наслѣдованія. Послѣдствія отреченія распространяются только на особу отрешагося. Способнымъ къ занятію престола нужно считать даже такое потомство отказавшагося отъ своихъ правъ, которое произошло послѣ акта отреченія.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ существуетъ правило, согласно которому, въ извѣстныхъ случаяхъ, при отсутствіи законныхъ наслѣдниковъ, король можетъ съ согласія парламента назначить себѣ преемника изъ среды членовъ царствующихъ въ Европѣ домовъ¹⁾. То же самое предусматривается конституціей норвежской²⁾ и греческой³⁾. Конституціи отдѣльныхъ государствъ предусматриваютъ также избраніе на вакантный тронъ (не имѣющей законныхъ наслѣдниковъ), парламентомъ новаго монарха и установленія новой династіи изъ числа членовъ царствующихъ домовъ (румынская конституція, ст. 83; греческая, ст. 52).

Регентство. Монархъ вступаетъ на престоль, не нуждаясь въ какихъ либо утвержденіяхъ его въ правахъ наслѣдства. Новое царствованіе начинается прямо со смерти усопшаго короля. Отсюда происходитъ извѣстная французская поговорка: «le roi est mort viv le roi» (король умеръ, да здравствуетъ король). Но если юридически одно царствованіе переходитъ въ другое непосредственно, безъ перерыва, то фактически дѣло можетъ обстоять иначе. Монархъ можетъ быть несовершеннолѣтнимъ, больнымъ, безъ возможности отправлять свои обязанности, быть въ неизвѣстности (беременность вдовствующей монархини или вакантность трона). Въ этихъ случаяхъ для отправленія именемъ короля его государственныхъ обязанностей учреждается регентство, а для заботъ о его воспитаніи назначается опека.

Что касается несовершеннолѣтія короля, то по возрастному сроку оно отличается отъ гражданскаго совершеннолѣтія, исчисляемаго обыкновенно въ 21 г. Съ давнихъ поръ замѣчено, что времена регентства

1) Румынская конституція ст. 83 и бельгійская ст. 61.

2) Ст. 7.

3) Ст. 46.

бываютъ *одними изъ самыхъ тяжелыхъ для государства вслѣдствіе борьбы партій и интригъ регентовъ противъ несовершеннолѣтнихъ монарховъ. Вслѣдствіе этого возрастъ совершеннолѣтія понижается для того, чтобы сократить тяжелый переходный періодъ регентства. На указанныхъ основаніяхъ совершеннолѣтіе монарха опредѣляется въ 18, а по нѣкоторымъ конституціямъ даже въ 16 лѣтъ. До достиженія королемъ этого возраста длится регентство, которое надо строго отличать, какъ было указано выше, отъ опеки, могущей быть возложенной совсѣмъ не на регента, а на особое лицо, имѣющее цѣлью попечительства, надъ личностью несовершеннолѣтняго монарха.

Что касается порядка установленія регентства, то въ различныхъ странахъ онъ не вполне одинаковъ. Такъ, въ Англии онъ совсѣмъ не получилъ конституціоннаго разрѣшенія, и въ Соединенномъ королевствѣ для установленія регентства всякій разъ поэтому требуется специальный парламентскій актъ, издаваемый *ad hoc* въ соотвѣтствіи съ условіями, въ которыхъ находится страна по вопросу о престолонаслѣдіи. Согласно фикціи англійскаго государственнаго права: «время не дѣйствуетъ на короля», т. е. юридически онъ признается всегда совершеннолѣтнимъ. Это приводитъ къ необходимости изданія вышеуказанныхъ особыхъ законовъ о регентствѣ и пестротѣ практики въ отдѣльныхъ конкретныхъ случаяхъ.

Постановленія остальныхъ европейскихъ конституцій относительно регентства, тоже представляютъ собою очень пеструю картину. Въ однихъ, напримѣръ, случаяхъ регентство заранее назначается монархомъ, въ другихъ избирается парламентомъ, наконецъ, опредѣляется самимъ закономъ. Такъ, напр., согласно бельгійской конституціи, король можетъ при жизни назначить регентство въ составѣ трехъ лицъ, которыя должны осуществлять королевскія полномочія во время несовершеннолѣтія его преемника. Это назначеніе производится съ согласія народнаго представительства¹⁾. Съ другой стороны, если король скончается, не назначивъ регента, обѣ палаты въ соединенномъ собраніи въ особомъ порядкѣ устанавливаютъ регентство. Тоже самое, если король оказывается не въ состояніи царствовать²⁾. Нидерландская конституція гласитъ: «регентство устанавливается генеральными штатами»³⁾. Генеральные штаты (палаты) въ этомъ случаѣ созываются по предложенію министровъ и государственнаго совѣта въ двойномъ числѣ по сравненію съ обыкновеннымъ составомъ; при чемъ и самыя функціи ихъ значительно измѣняются, а

¹⁾ Ст. 88.

²⁾ *Ibid.* 84, 88, 89.

³⁾ Ст. 41.

именно, имъ предоставляется право: 1) провѣрки необходимости установленіе регента и 2) право назначенія регента. Это право ограничено, однако, тѣмъ, что, если наслѣдникъ престола (принцъ Оранскій) достигъ совершеннолѣтія (18 лѣтъ), то въ отдѣльныхъ случаяхъ онъ является регентомъ по собственному праву. Подобныя же постановленія содержатся и въ шведской конституціи¹⁾. Въ Итали къ регентству, при несовершеннолѣтіи монарха, призываются ближайшіе совершеннолѣтніе агнаты. Если ни одного такого не найдется вслѣдствіе отсутствія подходящихъ родственниковъ, то регентство переходитъ къ королевѣ-матери; при отсутствіи послѣдней по постановленію совѣта министровъ созываются палаты, которыя и избираютъ регента²⁾. Въ Испаніи и Греціи отъ регентства отдѣляется опека за исключеніемъ случая, когда регентомъ является отецъ или мать монарха³⁾.

Любопытный поводъ установленія временнаго регентства предусматриваетъ шведская конституція 1809 г. Именно ст. 39 гласитъ: «Если король пожелаетъ путешествовать за предѣлами Швеціи, онъ сообщаетъ о своемъ намѣреніи государственному совѣту *in pleno* и спроситъ его мнѣніе... Если затѣмъ король рѣшитъ предпринять это путешествіе и совершаетъ его, онъ не будетъ заниматься дѣлами правленія и не будетъ осуществлять королевской власти, пока будетъ находиться за предѣлами королевства; королевство будетъ управляться во время отсутствія короля отъ его имени принцемъ, предполагаемымъ наслѣдникомъ престола, если послѣдній достигъ возраста... Этотъ принцъ будетъ управлять какъ регентъ.» Тотъ же порядокъ устанавливается въ случаѣ болѣзни шведскаго короля, мѣшающей ему посвящать себя государственнымъ дѣламъ.

Регентъ, подобно монарху, обязанъ присягнуть конституціи; но сверхъ того, онъ еще приноситъ присягу главѣ государства. Регентъ осуществляетъ всѣ права, принадлежащія монарху въ области законодательства, администраціи и суда. Но изъ королевскихъ привилегій ему принадлежатъ только реальныя прерогативы: онъ не пользуется ни титуломъ, ни внѣшними преимуществами, связанными съ королевскимъ достоинствомъ. Къ важному ограниченію регентскихъ правъ нужно отнести то обстоятельство, что во время регентства не можетъ быть произведено никакихъ поправокъ конституціи, никакихъ измѣненій ихъ ни въ цѣломъ, ни въ частяхъ⁴⁾. Такія ограниченія вносятся

¹⁾ Ст. 39—42.

²⁾ Итальянская конституція ст. 11—15.

³⁾ Испанская конституція ст. 66—73; греческая 50—53.

⁴⁾ Конституціи ст. ст.: бельг. 84; румын. 90.

въ конституціи съ цѣлью предохранить государство отъ всякихъ переворотовъ, могущихъ быть задуманными и произведенными въ ущербъ малолѣтнему монарху.

По норвежской конституціи (1814 г.) королю принадлежитъ право назначать на случай чрезвычайныхъ обстоятельствъ вице-короля, которымъ можетъ быть лишь королевскій принцъ или его старшій сынъ. Вице-король долженъ пребывать въ королевствѣ, но когда король самъ находится въ отечествѣ, функціи вице-короля прекращаются¹⁾.

ГЛАВА VII.

Глава государства въ республикѣ.

Если въ настоящее время признается, что даже въ отношеніи монархіи существованіе единого физическаго главы государства не представляется рѣшающимъ признакомъ для наличности монархическаго образа правленія²⁾, то тѣмъ болѣе физическое единство не существенно для понятія главы государства республиканскаго. И дѣйствительно, существуютъ республики съ единымъ физическимъ главой президентомъ и такія въ которыхъ во главѣ государства поставлена коллегія. Извѣстный Гатчекъ даже полагаетъ, что одинъ изъ основныхъ принциповъ современной демократіи кроется въ томъ, чтобы во главѣ исполнительной власти стояло не одно, а нѣсколько лицъ, объединенныхъ на коллегіальномъ началѣ³⁾. Эта коллегіальность въ организаціи высшей демократической исполнительной власти должна болѣе, чѣмъ единоличный глава, обезпечивать народную свободу, такъ какъ одно лицо способно стать для нея опаснымъ, а члены коллегіи ограничиваютъ другъ друга. Гатчекъ находитъ зачатки этого ученія у Кальвина и Оливера Кромвеля⁴⁾. На практикѣ изъ числа нынѣшнихъ демократій вначалѣ только одна провела послѣдовательно вышеуказанный коллегіальный типъ. Лишь въ Швейцаріи исполнительная власть какъ въ союзѣ, такъ и въ кантонахъ, сразу представила коллегію. Теперь помимо того, особаго физическаго главы государства, между прочимъ, не имѣется въ современной Пруссіи и въ Эсти; его функціи исполняетъ совѣтъ министровъ. Тоже самое происходитъ во всѣхъ германскихъ государствахъ, принявшихъ конституціи, сходныя съ прусскою, какъ, на примѣръ, баварская и др. Остальныя республики обыкновенно избираютъ единоличнаго главу, опирающагося на народъ и

1) Ст. 12—14.

2) См. выше общую часть, гл. V, Формы государственнаго устройства.

3) Общее государственное право, т. II, § 8.

4) Ibid.

могущаго въ случаѣ необходимости стать противовѣсомъ чрезмѣрно сильной законодательной власти. Въ этомъ случаѣ выдвигается старый принципъ раздѣленія властей и ихъ взаимной сдержки, при чемъ въ однихъ демократіяхъ это начало проводится съ большей, въ другихъ — съ меньшей силой.

Что касается спора о томъ, въ чемъ кроется различіе между главой государства въ монархіи и республикѣ, то Гатчекъ предлагаетъ его рѣшить на слѣдующихъ основаніяхъ. Въ монархіи глава государства наследствененъ, въ республикѣ онъ является выборнымъ; первому въ государственныхъ актахъ принадлежитъ право окончательнаго рѣшенія, второй такой власти не имѣетъ. Къ этому еще нужно прибавить, что монархъ безотвѣтствененъ за всякія свои дѣйствія, тогда какъ, сколь ни исключительна была бы служебная отвѣтственность главы республиканскаго государства, она все-таки существуетъ. Такъ, французскій президентъ отвѣтствененъ въ случаѣ государственной измѣны¹⁾. Онъ можетъ быть преданъ суду палатой депутатовъ и судимъ Сенатомъ, верхней палатой. Польская конституція 21-го года признаетъ президента отвѣтственнымъ за измѣну и нарушенія конституціи. § 6 от. 3-яго ст. II, а также § 1, от. 4 той же статьи Сѣверо-Американской конституціи предусматриваютъ вообще уголовную отвѣтственность президента, при чемъ судъ надъ нимъ точно также предоставляется Сенату. Въ Швейцаріи гражданско-правовая отвѣтственность членовъ союзаго совѣта за дѣйствія по должности обусловливаются предварительнымъ рѣшеніемъ союзаго собранія. Повсюду, кромѣ того, дѣйствуетъ уголовная отвѣтственность за общія преступленія²⁾. Принципъ президентской отвѣтственности признанъ и другими различными республиканскими конституціями.

Президентъ республики, въ качествѣ физическаго главы демократическаго государства, не пользуется почетными преимуществами монарха; ему не присваивается никакихъ титуловъ или регалій, но онъ также имѣетъ право на содержаніе отъ государства, на усиленную повышенную охрану его личности и на нѣкоторыя простѣйшія почести, устанавливаемая обычнымъ правомъ.

Помимо того, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ въ отдѣльныхъ государствахъ въ области законодательства, управления и суда права президента уподобляются правамъ монарха. Объемъ этихъ правъ зависитъ отъ конституціи, при чемъ теоретически въ соотвѣтствіи съ ученіемъ о раздѣленіи властей въ области законодательства

¹⁾ Конституціонный законъ 25 февраля 1875 г., ст. 6.

²⁾ Гатчекъ *ibid.* § 8, III.

президенту отводится наиболѣе тѣсный кругъ правъ. Если созывъ, отсрочка, закрытіе и роспускъ законодательныхъ палатъ въ монархіи составляетъ прерогативу монарха, то республика въ идеалѣ стремится къ непрерывности законодательной власти и, такъ сказать, ея самоопредѣленію. Идеально, народъ, представленный въ парламентѣ, не долженъ признавать надъ собой никакого господина, и потому законодательная власть по собственной волѣ имѣетъ право рѣшать, когда ея членамъ нужно собираться, прерывать или кончать свои занятія¹⁾). На практикѣ, однако, въ силу требованій жизни теоретическимъ построеніямъ приходится дѣлать уступку. Поэтому, если съ одной стороны сроки созыва сессій и ихъ продолжительность обыкновенно устанавливаются самимъ закономъ, то, тѣмъ не менѣе, президенту въ этомъ отношеніи могутъ быть предоставляемы и предоставляются нѣкоторыя права. Такъ, французскій президентъ вправѣ, съ согласія сената, распустить палату депутатовъ до истеченія законнаго срока. Въ этомъ случаѣ избирательныя собранія автоматически собираются въ двухмѣсячный срокъ, а самая палата въ теченіе десяти дней, слѣдующихъ за закрытіемъ выборныхъ дѣйствій²⁾); затѣмъ французскій президентъ объявляетъ закрытіе сессіи палатъ, которыя собираются ежегодно въ опредѣленный срокъ, если только не будутъ созваны ранѣе, опять-таки, президентомъ республики. Онъ имѣетъ также право ихъ созыва въ экстренныхъ случаяхъ. Президентъ можетъ отложить засѣданія палатъ съ условіемъ, чтобы перерывъ этотъ не продолжался долѣе одного мѣсяца и не происходилъ бы болѣе двухъ разъ въ теченіе одной сессіи³⁾). Въ случаяхъ спѣшности сѣв.-американскій президентъ можетъ созвать обѣ палаты или одну изъ нихъ; если же между ними будутъ несогласія по поводу отсрочки, онъ самъ вправѣ установить срокъ, какой покажется ему походящимъ (конст. ст. II, отдѣлъ 3). Въ Швейцаріи Национальный совѣтъ и Совѣтъ кантоновъ въ экстренныхъ случаяхъ собираются союзнымъ совѣтомъ.

Вообще президенту предоставляется извѣстное вліяніе въ кругу законодательной власти. Французскому президенту принадлежитъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ право законодательной инициативы наравнѣ съ палатами⁴⁾), какъ по отношенію простыхъ, такъ и конституціонныхъ законовъ.

Въ Швейцаріи союзный совѣтъ располагаетъ правомъ законодательной инициативы. Президентъ С. А. С. Штатовъ этого права не

1) Гачекъ, *ibid.* § 9, I.

2) Конст. законъ 25 февраля 1875 г. съ дополи. 1884 г., ст. 5.

3) Конст. законъ 16 июля 1875 г., ст. 2.

4) Конст. законъ 24 февраля 1875 г., ст. 8.

имѣть, но за то въ его рукахъ находится весьма дѣйствительное, хотя и суспензивное вето, превосходящее соотвѣтственныя въ этомъ отношеніи права французскаго президента. Именно, какъ извѣстно, согласно французской конституціи президентъ обнародываетъ законы, принятые палатами. Онъ долженъ произвести опубликованіе ихъ въ теченіе мѣсячнаго срока, а въ исключительныхъ случаяхъ въ теченіе десяти дней. Въ теченіе указанныхъ промежутковъ времени президентъ можетъ въ формѣ мотивированнаго желанія потребовать отъ палатъ новаго обсужденія, въ которомъ онъ не вправѣ ему отказать¹⁾. Изъ изложеннаго порядка видно, что онъ ставитъ очень слабую преграду осуществленію воли парламента.

Иное дѣло конституція сѣверо-американская. «Каждый билль, прошедшій черезъ палату представителей и сенатъ, долженъ, прежде чѣмъ сдѣлаться закономъ, быть представленнымъ президенту Соединенныхъ Штатовъ», говоритъ п. 2, отдѣла 7, ст. 1 конституціи 1787 г. Если президентъ одобряетъ законъ, онъ его подписываетъ, въ противномъ случаѣ отсылаетъ со своими возраженіями въ ту палату, гдѣ онъ былъ предложенъ; эта палата обязана возраженія президента занести въ протоколъ и приступить къ новому разсмотрѣнію законопроекта. Если при указаномъ вторичномъ разсмотрѣніи двѣ трети этой палаты опять утверждаютъ упомянутый билль, то онъ вмѣстѣ съ замѣчаніями президента вносится во вторую палату, гдѣ, если будетъ точно также одобренъ двумя третями состава, приобрѣтаетъ силу закона. Въ случаѣ же, если со стороны президента на посланный ему, прошедшій черезъ обѣ палаты, законопроектъ возраженій въ теченіе десяти дней не послѣдуетъ, онъ автоматически превращается въ законъ точно также, какъ если бы президентъ его подписалъ. Отсюда явствуется, какимъ сильнымъ правовымъ средствомъ вооруженъ сѣверо-американскій президентъ для того, чтобы имѣть возможности остановить вниманіе народнаго представительства на такомъ законопроектѣ, который кажется ему недостаточно обдуманымъ и зрѣлымъ²⁾. И американскій президентъ широко пользуется этимъ своимъ правомъ суспензивнаго вето: такъ съ 1865 по 1889 г. на 10.623 билля послѣдовало 387 президентскихъ вето.

Въ области управленія президентамъ предоставляется болѣе широкій кругъ власти, нежели въ законодательствѣ; однако, и здѣсь существуютъ также рѣшительныя ограниченія. Такъ, по большей части главѣ исполнительнаго органа не принадлежитъ право объ-

¹⁾ Конст. законъ 16 іюля 1875, ст. 7.

²⁾ Гатчекъ пытается въ отношеніи объема власти президента провести принципиальное различіе въ зависимости отъ осуществленія въ республикѣ раздѣленія властей (§§ 8 и 9.)

явленія войны и осаднаго положенія. Эти права предоставляются парламенту¹⁾. Но высшее управленіе военными дѣлами, а также и иностранными, находится въ рукахъ президента, и только тѣ договоры, гдѣ затронуты матеріальные интересы государства, нуждаются въ утвержденіи палатъ. Такъ, согласно французскому основному закону 16 іюля 1875 г., президентъ ведетъ переговоры о трактатахъ и утверждаетъ ихъ. Онъ сообщаетъ о нихъ палатамъ; какъ только позволять это интересы государства и его безопасность. Мирные и торговые договоры, а также влекущіе за собою новые государственные расходы или касающіеся правъ личности и собственности французовъ, живущихъ за границей, становятся окончательными лишь послѣ принятія ихъ обѣими палатами. Сѣв.-Американскій президентъ, подобно французскому, распоряжается вооруженной силой и имѣетъ право заключать международные договоры, но не иначе, какъ по совѣщанію и съ согласія Сената, если при томъ двѣ трети присутствующихъ сенаторовъ согласятся съ президентомъ. Президенты предсѣдательствуютъ на національныхъ торжествахъ; къ нимъ аккредитуются дипломатическіе представители иностранныхъ державъ (франц. конст. 25 февр. 1875 г., ст. 3; С. А. конст. ст. II, ст. 3; польск. ст. 48; нов. Австр. ст. 65 и др.). Президенту въ крайнихъ случаяхъ иногда предоставляется право принятія исключительныхъ мѣръ съ доведеніемъ о нихъ въ наискорѣйшемъ времени до свѣдѣнія парламента (Герм. конст. ст. 48). Президентамъ, далѣе, обыкновенно присваивается право надзора за органами администраціи, назначенія на должности военныя и гражданскія, хотя, напримѣръ, для назначенія на нѣкоторыя должности въ С. Америкѣ требуется согласіе Сената (послы, консула и др.²⁾).

Въ о б л а с т и с у д е б н о й кругъ правъ президентскихъ наиболѣе тѣсенъ. Современная демократія, замѣчаетъ по этому поводу Гатчекъ³⁾, стремится назначать во всеѣ учрежденія, въ томъ числѣ и въ судебныя, лицъ, избранныхъ народомъ. Но полная свобода избранія въ данномъ случаѣ встрѣчаетъ нѣкоторыя естественныя ограниченія. Необходимость обладанія судьями опредѣленнымъ юридическимъ образованіемъ съ одной стороны и требованіе независимости съ другой—стѣсняють свободу избирательнаго начала, такъ какъ безъ соблюденія вышеуказанныхъ двухъ условій существованіе судьи теряетъ въ значительной степени свой смыслъ. Поэтому въ демократіяхъ въ

1) Въ южно-американскихъ государствахъ введеніе исключительныхъ мѣръ въ экстренныхъ случаяхъ предоставлено президенту. В. Гессенъ. Исключительное положеніе, гл. III, от. 1.

2) Конст. ст. II, отд. 2, § 2.

3) Гатчекъ, *ibid.*, § 10.

данномъ случаѣ приходится отказаться отъ неуклоннаго соблюденія чистоты принципа народнаго избранія и прибѣгнуть къ компромиссу. Практическое рѣшеніе настоящаго вопроса получило разнообразный характеръ, въ зависимости отъ строенія той или иной республики съ различными индивидуальными вариантами. Въ демократіяхъ, опирающихся на раздѣленіе властей, господствуетъ наклонность къ избранію судейскаго персонала самимъ народомъ съ предоставленіемъ судьямъ свободы отъ подчиненія господству партій. Непосредственныя демократіи, менѣе заботящіяся о сохраненіи раздѣленія властей, стремятся передать избраніе судей законодательной власти. Наконецъ, парламентская представительная демократія, наиболѣе приближающаяся къ монархіи, охотно сохраняетъ назначеніе судей за высшей исполнительной властью, за президентомъ. При примѣненіи всѣхъ этихъ способовъ, необходимо замѣтить, что только замѣщеніе низшихъ судейскихъ должностей сохранилось почти повсюду принципъ народнаго избранія. *

Что касается отдѣльныхъ государствъ, допускающихъ въ общемъ различную практику, то въ Швейцаріи какъ въ союзѣ, такъ и въ отдѣльныхъ кантонахъ, господствуетъ избраніе судей законодательной властью. Члены федеральнаго суда назначаются Союзнымъ собраніемъ¹⁾. Въ кантонахъ члены высшихъ судовъ избираются Большими совѣтами или законодательными собраніями другихъ наименованій. Во Франціи назначеніе судей принадлежитъ президенту²⁾. Въ С. Америкѣ президентъ съ согласія Сената назначаетъ членовъ Верховнаго суда. Въ Чили назначеніе судей принадлежитъ исполнительной власти. Въ Венецуэлѣ судьи верховнаго суда избираются конгрессомъ, а прочіе назначаются главой исполнительной власти.

Въ области помилованія президенты располагаютъ только правомъ помилованія въ тѣсномъ смыслѣ. Амнистія дается лишь въ силу закона. Такъ обстоитъ дѣло во Франціи³⁾. Швейцарская конституція право помилованія и амнистію предоставляетъ вѣднью Союзнаго собранія (ст. 85, п. 7). На основаніи С. Американской конституціи президентъ можетъ оказывать лишь помилованія⁴⁾.

Порядокъ избранія въ президенты союзныхъ республикъ изложенъ въ общей части въ главѣ о союзномъ государствѣ. Что же касается ограничительныхъ условій при избраніи на президентскую должность, то во Франціи члены царствовавшихъ здѣсь

1) Федеральная конст., глава II, IV, 107 Федеральный судъ.

2) Конст. законъ 22 февраля 1875 г., ст. 3.

3) Конст. законъ 25 февраля 1875 г., ст. 3.

4) Ст. II, ст. 2, ст. 1.

династій не могутъ быть избираемы въ президенты республики ¹⁾, а въ С. Америкѣ президентами не могутъ быть натурализованные иностранцы. Французскій президентъ есть гроссмейстеръ и кавалеръ ордена почетнаго легіона. Во Франціи каждый актъ президента контрассигнируется министромъ. По конституціи С. А. С. Штатовъ президентъ приноситъ особую присягу или аффирмацію. То же самое происходитъ въ Польшѣ. Въ С. А. С. Штатахъ на случай необходимости временно замѣнить президента (при удаленіи его отъ должности, отказѣ, смерти или неспособности выполнять лежащія на немъ обязанности), избирается вице-президентъ, состоящій вмѣстѣ съ тѣмъ предсѣдателемъ верхней палаты (сената). Французскій президентъ избирается Национальнымъ собраніемъ (соединенными верхней и нижней палатой). Такой же порядокъ предусматривается конституціями Польской (ст. 39) и современной Австріи (ст. 60). По крайней мѣрѣ за мѣсяць до истеченія законнаго срока президентскихъ полномочій долженъ послѣдовать вышеуказанный совокупный спеціальный созывъ палатъ. Если такового созыва не произойдетъ, то палаты сами собою — *suo jure* соединяются въ Национальное собраніе за пятнадцать дней до истеченія срока парламентскихъ полномочій. Въ случаѣ смерти или отставки президента Национальное собраніе, долженствующее избрать новаго главу государства, собирается немедленно. До этого собранія исполнительная власть облекается совѣтъ министровъ²⁾.

ГЛАВА VIII.

Парламентъ.

(Общія замѣчанія въ связи съ юридическимъ значеніемъ парламентскаго представительства.)

Въ каждомъ государствѣ имѣются основные органы, существованіе которыхъ устанавливаетъ форму союза; уничтоженіе же ихъ или совершенно дезорганизируетъ или въ корнѣ измѣняетъ государственный строй. Такими основными органами могутъ быть или отдѣльные люди (физическія лица), напримѣръ, государь въ монархіи, или коллегіи физическихъ лицъ, начиная съ нѣсколькихъ и кончая всей массой населенія, какъ это бываетъ въ непосредственныхъ республикахъ. Въ томъ случаѣ, когда этотъ основной высшій органъ покоится на представительномъ началѣ, мы имѣемъ дѣло съ высшимъ государственнымъ учрежденіемъ, носящимъ родовое наименованіе парламента. Эта единая по существу своему коллегія въ свою очередь можетъ во внутренней

¹⁾ Конст. законъ 25 февраля 1875 г., ст. 8.

²⁾ О правахъ президента Германской Имперіи см. общую часть, глава VII, III.

своей организациі дѣлиться на составныя части, именуемая палатами, которыхъ обыкновенно бываетъ двѣ; но существуютъ и однопалатные парламенты.

Терминъ «парламентъ» заимствованъ изъ англійскаго государственнаго права (parliament) и теперь вполне усвоенъ европейскими языками. Однако, въ нѣкоторыхъ языкахъ имѣется для обозначенія парламента и собственныя выраженія. Такъ, въ Швейцаріи парламентъ носитъ названіе Союзнаго собранія; въ С. А. С. Штатахъ — конгресса; въ Швеціи — Риксдага; въ Норвегіи — Стортинга; въ Болгаріи — Народнаго собранія; въ Греціи — Булэ; въ Нидерландахъ — Генеральныхъ штатовъ; въ Испаніи — Кортесовъ и т. п. Отдѣльныя составныя части его точно также могутъ носить различныя мѣстныя наименованія, на примѣръ, Швейцарское собраніе состоитъ изъ Національнаго совѣта и Совѣта кантоновъ; норвежскіи Стортингъ — изъ Лантинга и Одельстинга¹⁾; польскій парламентъ изъ Сейма и Сената и т. п. По большей части верхняя палата парламента называется сенатомъ, нижняя — палатой представителей или депутатовъ.

Необходимо при этомъ замѣтить, что, не взирая на то, существуютъ ли въ данномъ государствѣ одна или двѣ палаты, парламентъ въ сущности представляетъ собою одно цѣлое, хотя бы при двупалатной системѣ права отдѣльныхъ палатъ въ частностяхъ и не совпадали. Представленіе о парламентѣ, какъ о единомъ учрежденіи, установилось въ Англии — отечествѣ парламентскаго строя²⁾, при чемъ этотъ принципъ былъ выраженъ въ самомъ названіи парламента: «лорды духовные и свѣтскіе, и общины, собранныя въ парламентъ». Изъ приведеннаго названія видно, что обѣ палаты въ Англии издавна разсматривались какъ одно нераздѣльное учрежденіе, и такой взглядъ получилъ себѣ подкрѣпленіе въ практикѣ парламентской жизни. Именно, когда въ 1640 г. король Карль I пожелалъ собрать однихъ лордовъ и высшихъ представителей церкви для обсужденія возникшихъ внутреннихъ осложненій, лорды и прелаты заявили, что они не считаютъ себя вправе рѣшать эти вопросы внѣ общаго состава парламента.

Этотъ англійскій взглядъ и англійская практика были заимствованы и усвоены государственнымъ правомъ континентальныхъ державъ. Точно также и здѣсь твердо установилось то правило, что одна палата

¹⁾ Существуетъ взглядъ, отрицающій раздѣленіе Стортинга на двѣ палаты и видящій въ нихъ лишь комитеты одной и той же палаты. Гатчекъ, *ibid.* гл. II, § 8, 1.

²⁾ Исторію сложенія парламентскаго строя въ Англии см. общую часть, гл. VIII. Ср. также William Anson, Англійскій парламентъ [рус. пер. 1908 г.].

не можетъ быть созываема безъ другой. Исключеніемъ является лишь тотъ случай, когда верхняя палата выступаетъ въ роли высшаго судебного учрежденія, напримѣръ, для суда надъ министрами. Такъ, согласно ст. 4 конст. закона 16 іюля 1875 г. французскій сенатъ можетъ быть, самъ по себѣ, собранъ одинъ въ качествѣ Верховнаго трибунала, но въ этомъ званіи онъ отправляетъ только судебныя функціи. Тотъ же порядокъ дѣйствуетъ въ Италіи.

Вмѣстѣ съ тѣмъ совмѣстность созыва палатъ и ихъ сессій не обусловливаетъ, однако, совмѣстности обсужденія и рѣшенія дѣлъ. Каждая палата засѣдаетъ и работаетъ отдѣльно. По исключенію иногда происходитъ соединеніе палатъ и именно въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) для выслушанія тронной рѣчи монарха; 2) для принятія присяги короля и регента на вѣрность конституціи, когда таковая присяга требуется основными законами страны и 3) для избранія регента или опекуна, когда упомянутое право палатамъ предоставлено (напримѣръ, Бельг. конст. глава II, разд. I, ст. 85). Во Франціи, какъ было указано выше¹⁾, обѣ палаты соединяются въ Національное собраніе для выборовъ президента по истеченіи его полномочій и для ревизіи конституціи.

Внѣ этихъ исключеній каждая изъ палатъ дѣйствуетъ отдѣльно одна отъ другой и обладаетъ равными правами въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію народныхъ представителей. Въ свою очередь, однако, и правило о равноправности имѣетъ свои исключенія; такъ, нижняя палата обладаетъ рѣшительными преимуществами въ финансовыхъ вопросахъ. Въ Нидерландахъ законодательная инициатива принадлежитъ только нижней палатѣ.

Правовое положеніе парламента различается въ зависимости отъ того, находится ли онъ въ монархіи или въ республикѣ. Въ монархіи онъ осуществляетъ верховную власть совмѣстно съ монархомъ, и потому акты, издаваемые этими двумя органами, являются результатомъ ихъ взаимнаго соглашенія, тогда какъ въ представительныхъ республикахъ парламенты, само по себѣ, служатъ высшими рѣшающими органами въ государствѣ²⁾.

Парламентъ представляетъ собою собраніе представителей того народа, который ихъ избралъ. Это мнѣніе выработалось въ Англіи и утвердилось какъ въ Великобританіи, такъ и вообще въ странахъ, усвоившихъ англійскую парламентскую систему. Въ настоящее время членъ

¹⁾ Въ предыдущей главѣ.

²⁾ О правовомъ положеніи парламента, см. Милль, О представительномъ правленіи, переводъ съ англійскаго; Lucas, Die rechtliche Stellung des Parlaments.

парламента ни отъ кого не получаетъ никакихъ наказовъ, которые опредѣляли бы его дѣятельность. Положеніе это мы находимъ уже во французской конституціи 1791 г., гдѣ въ п. 7, титула III, главы I говорится: «представители, избранные въ парламентахъ, суть представители не отдѣльныхъ департаментовъ, а всего народа; имъ не можетъ быть даваемо никакого наказа». Это правило повторено многими современными конституціями, напримѣръ, Бельгійской, Шведской, Голландской, Итальянской, Французской¹⁾, Румынской и др. Въ силу указанного правила депутатъ вправѣ самъ сложить свои депутатскія полномочія, но избиратели его отозвать не могутъ.

Однако, въ этомъ «представительномъ» воззрѣніи въ смыслѣ его всеобщности имѣется нѣкоторая спорность. Дѣло въ томъ, что согласно государственному праву большинства конституціонныхъ государствъ политическія партіи, вездѣ играющія большую роль, обладаютъ всего лишь фактическимъ бытіемъ, юридически-же онѣ не признаются, а лишь допускаются, являются терпимыми. Между тѣмъ, въ Сѣверной Америкѣ государственное положеніе и господство политическихъ партій представляютъ собою не только фактъ, но и право. Здѣсь дѣйствуетъ, между прочимъ, такъ наз. *primary law* (первичный или партійный законъ), которымъ регулируются мѣстные собранія партійныхъ избирателей (*primary*)²⁾. Фактической самостоятельности и независимости политическихъ партій этимъ закономъ полагается граница; имъ устанавливаются нормы правового государственнаго вмѣшательства въ жизнь партій и государственнаго наблюденія за ними. Съ предсѣдателя партійнаго собранія снимается присяга, какъ съ обыкновеннаго чиновника, служащаго по парламентскимъ выборамъ. Даже самые предсѣдатели иногда назначаются государствомъ. Право каждаго отдѣльнаго члена партіи на подачу голоса охраняется въ государственныхъ интересахъ, и рѣшеніе вопроса о томъ, принадлежитъ ли данный избиратель, то или другое лицо, къ опредѣленной партіи, разрѣшается обыкновенными судами, при чемъ рѣшеніе выносится порой вопреки волѣ партійныхъ товарищей. Въ штатѣ Нью-Йоркъ избраніе и самый срокъ полномочій партійныхъ органовъ опредѣляются закономъ. Наиболѣе совершенные изъ этихъ *primary law* имѣются въ штатахъ Миннесота, Висконсинъ и Орегонъ. Въ связи съ указаннымъ признаніемъ государственнаго значенія партій и находится вопросъ о такъ наз. «императивномъ мандатѣ»—повелительномъ порученіи, при существованіи котораго избранный является не самостоятельнымъ парламентскимъ дѣятелемъ по

¹⁾ Осн. зак. 30 ноября 1875 г., ст. 13.

²⁾ Гатчекъ, *Ibid*, томъ II, § 6, II,

полномочію народа, а только какъ бы рупоромъ своихъ мѣстныхъ избирателей и потому снабжается со стороны послѣднихъ соотвѣтственными наставленіями (инструкціями, наказами). Такіе наказы когда-то давались также сословнымъ представителямъ, а затѣмъ ими были снабжены и члены послѣднихъ Генеральныхъ Штатовъ Франціи.

Фактическое одностороннее значеніе политическихъ партій, въ руки которыхъ въ настоящее время почти цѣликомъ перемѣстился центръ тяжести управленія современнаго государства, вызвалъ въ свою очередь сомнѣнія въ правильности утвержденія, будто бы народные представители являются представителями цѣлаго народа. Появилось теченіе, доказывающее, что члены парламентовъ представляютъ вовсе не общую волю, а частные интересы; что въ дѣйствительности парламентъ является не политическимъ, а общественнымъ (соціальнымъ) учрежденіемъ и что путеводной звѣздой парламентскаго управленія служатъ не государственныя, а чисто партійныя цѣли. Такой взглядъ уже давно былъ высказанъ Г. Штейномъ въ его «Исторіи соціальныхъ движеній во Франціи», затѣмъ не однократно былъ повторяемъ Гнейстомъ, который полагалъ, что парламентъ, какъ общественное образованіе, гармонически вошелъ въ строй англійскаго государства, но во Франціи властвуетъ надъ таковымъ. Наконецъ, въ болѣе новое время (въ 1893 г.) Рикеръ въ своей книгѣ „Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung“ доводитъ сужденія указаннаго рода до крайности, отрицая за парламентомъ всякое государственное значеніе, и доказывая, что онъ выражаетъ не государственное единство, а общественную рознь.

Г. Іеллинекъ горячо защищаетъ противуположное мнѣніе¹⁾. Онъ проводитъ ту мысль, что хотя въ парламентѣ, дѣйствительно, бываютъ представлены различныя, часто противуположныя другъ другу, общественныя группы, всѣ онѣ въ конечномъ итогѣ могутъ сказать лишь «да» или «нѣтъ», и такимъ образомъ примкнуть или къ одному или къ другому мнѣнію. Принимая во вниманіе, что обычно въ парламентахъ всегда имѣется нѣсколько партій безъ преобладанія какой либо одной въ подавляющемъ большинствѣ, приходится признать компромиссность постановляемыхъ парламентомъ рѣшеній. Указанная же компромиссность сглаживаетъ вліяніе партійности и придаетъ парламентскимъ постановленіямъ надпартійный государственный смыслъ. Къ приведеннымъ соображеніямъ Іеллинекъ присоединяетъ еще слѣдующее: Теоретически нѣтъ сомнѣній, что монархъ выражаетъ волю государства; между тѣмъ, его дѣйствіями можетъ иногда руководить не только общегосударственный, но и частный интересъ. Это обстоятельство, однако, не подрываетъ значенія вѣлѣній монарха, какъ госу-

¹⁾ Ibid. III. Buch, 17. Kapitel.

дарственного органа. Точно также обстоит дѣло съ парламентомъ; пробивающіяся въ его дѣятельности частныя стремленія, не отнимаютъ у него всетаки значенія государственнаго органа въ общемъ смыслѣ этого слова. Утверждать противное, значило бы на мѣсто права ставить произволь.

Защитивъ государственный характеръ парламента, Йеллинекъ не оставляетъ безъ обороны и его представительнаго значенія. Вмѣстѣ съ другими представителями научной государственно-правовой германской мысли названный ученый отрицаетъ французскую теорію, такъ наз., «всенароднаго мандата», согласно которой народъ-довѣритель, будучи дѣеспособнымъ субъектомъ, своимъ волеизъявленіемъ передаетъ на основѣ порученія осуществленіе принадлежащей ему власти народному представительству. Эта теорія, въ основу которой были положены старыя взгляды Руссо и Сійеса, до сихъ поръ воспроизводятся въ трудахъ французскихъ государствовѣдцов¹⁾, а ранѣе, въ первой половинѣ 19-го вѣка, повторялись и въ германской литературѣ²⁾. Съ шестидесятыхъ же годовъ прошлаго столѣтія въ Германіи по этому вопросу возникаетъ новое направленіе: создается такъ называемая юридическая школа, между прочимъ, снова выдвинувшая теоретическій вопросъ о юридической природѣ парламенскаго представительства. Основатель названной школы Герберъ рѣшительнымъ образомъ отвергъ ученіе о «всенародномъ мандатѣ». За нимъ послѣдовали Лабандъ, Зейдель, Борнгакъ³⁾, Йеллинекъ. Взамѣнъ всенароднаго мандата Лабандъ выставилъ то положеніе, что парламентъ (въ данномъ случаѣ Рейхстагъ) вовсе не есть представитель народа, а органъ государства. Участіе народа въ образованіи волеизъявленій имперіи прекращается съ окончаніемъ парламентскихъ выборовъ. Съ момента своего образованія Рейхстагъ является такимъ же самостоятельно управомоченнымъ органомъ, какъ и глава государства — императоръ, съ тѣмъ различіемъ, что въ то время, какъ монархъ призывается къ власти въ порядкѣ закона о престолонаслѣдіи, парламентъ организуется на основѣ избранія со стороны имперскихъ гражданъ⁴⁾. Йеллинекъ, признавая, что воля парламента есть вмѣстѣ съ тѣмъ воля народа, соглашается, что наряду съ этимъ парламентъ, независимо отъ способа его созданія, самъ представляетъ собою самостоятельный государственный органъ, черпающій свои права и обязанности

1) Esmein, Elements de droit constitutionnel francais, 5 ed., 1909.

2) Rottek, „Constitution“ въ Rottek и Welker's Staatslexicon, B. III.

3) Bornhak, Preussisches Staatsrecht, B. I.

4) Das Staatsrecht des deutschen Reiches I. Cp. Seydel, Bayr. Staatsrecht I; Schulze-Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.

въ конституціи, а не въ чемъ либо иномъ. Если, однако, такой ходъ мысли по существу и правиленъ, то тѣмъ не менѣе онъ, по мнѣнію Іеллинека, нуждается въ поправкѣ и дополненіи. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь, если волю народа юридически отождествить съ волей парламента, то тогда палаты представляютъ собою не что иное, какъ организованный народъ. При такой же постановкѣ вопроса кучкѣ активныхъ гражданъ, собранныхъ въ парламентѣ, противопоставляется великое множество остальныхъ гражданъ — политически безправныхъ избирателей. Въ данномъ случаѣ при такихъ условіяхъ къ парламентскому строю, говоритъ Іеллинекъ, былъ бы вполне приложимъ афоризмъ Руссо, заключающійся въ томъ, что избиратели свободны только короткое время въ теченіе выборовъ; послѣ же ихъ окончанія они тотчасъ превращаются въ рабовъ¹⁾. Въ дѣйствительности, конечно, это не такъ, и парламентъ сохраняетъ съ народомъ живую связь. Іеллинекъ поэтому утверждаетъ, что въ представительномъ государствѣ народъ служитъ однимъ изъ элементовъ государства и является коллегіальнымъ государственнымъ органомъ, располагающимъ правомъ осуществленія государственныхъ функций. Часть этихъ функций онъ осуществляетъ самостоятельно, часть — при помощи другого органа, который съ одной стороны служитъ органомъ народа, а съ другой стороны является вмѣстѣ съ тѣмъ органомъ государства. Такимъ образомъ, въ народѣ мы имѣемъ первичный, а въ парламентѣ вторичный государственный органъ: органъ органа. Между обоими сохраняется прочная правовая связь, и они образуютъ правовое единство: парламентъ поэтому нужно разсматривать какъ организованный народъ. То обстоятельство, что члены парламента избираются для нижней палаты по округамъ, не нарушаетъ правильности выше приведенной конструкціи, такъ какъ избиратели избраніемъ выражаютъ не только волю послать своихъ избранниковъ въ парламентъ, но одновременно также обнаруживаютъ свое намѣреніе принять участіе въ созданіи вторичнаго органа — народнаго представительства. Изложенная теорія признается Гачекомъ²⁾ вполне вѣрной, но и она также вызываетъ противъ себя возраженія³⁾.

Какъ было указано выше, народное представительство, какъ бы ни были широки его права, въ качествѣ вторичнаго государственнаго органа, не разрываетъ своихъ связей съ народомъ, имѣя въ немъ свое основаніе и опору въ самомъ существованіи. Но помимо того, согласно нѣкоторымъ конституціямъ, народъ, кромѣ участія въ созданіи и бытіи

¹⁾ Allg. Staatsrechtslehre, III. B., XVI. Kap.

²⁾ Гачекъ, *ibid.*, т. I, § 7, III.

³⁾ В. М. Гессенъ, Основы конст. права, 1918 г., стр. 136 и слѣд.

парламента, сохраняет за собою право непосредственного участія въ различныхъ отрасляхъ государственной дѣятельности въ ея высшихъ проявленіяхъ. Разные виды этого участія охватываются однимъ общимъ понятіемъ референдума (referendum). Законодательный референдумъ существуетъ въ Швейцаріи какъ въ отдѣльныхъ кантонахъ, такъ и въ самомъ союзѣ. Въ Германіи административный референдумъ по новой Веймарской конституціи предусматривается для провѣрки предложенія Рейхстага о досрочномъ устраненіи президента имперіи (ст. 43).

Швейцарскій референдумъ сложился подъ вліяніемъ идей французскаго революціоннаго законодательства конца 18 столѣтія, хотя зародышъ его можно намѣтить ранѣе (Гачекъ. Ообщее госуд. право т. II, § 7, III). Во Франціи же, въ свою очередь, мысль о законодательномъ референдумѣ возникла на основаніи американскихъ воззрѣній и ученія Руссо о народномъ суверенитетѣ. Именно въ первыхъ французскихъ конституціяхъ было постановлено, что парламентскіе законопроекты для своей дѣйствительности должны быть утверждены народнымъ голосованіемъ. Сама конституція 1793 г. получила свою санкцію такимъ порядкомъ. То же положеніе было примѣнено въ отношеніи конституцій III и VII г.г. республики. Позднѣе народное голосованіе (референдумъ) было примѣнено во Франціи въ очень широкихъ размѣрахъ подъ именемъ плебесцита, касаясь какъ законодательныхъ, такъ правительственныхъ вопросовъ. Однако, практическое примѣненіе плебесцита вызвало много нареканій и подверглось упраздненію. Подъ вліяніемъ французскихъ идей Швейцарія подвергла народному голосованію свою конституцію 1802 г. Въ отдѣльныхъ кантонахъ референдумъ былъ введенъ закономъ позднѣе, въ тридцатыхъ и сороковыхъ годахъ прошлаго столѣтія. Формы законодательнаго референдума сводятся къ слѣдующему.

1) Вето. Если въ теченіе установленнаго конституціей срока определенное число гражданъ заявитъ протестъ-вето противъ принятаго законодательной властью закона, законъ этотъ подвергается голосованію. Вето, говоритъ Гачекъ, есть только переходная форма къ переходу къ настоящему референдуму и потому почти повсюду изчезло въ Швейцаріи. Законодательный референдумъ, какъ таковой, нужно отличать отъ конституціоннаго, подъ которымъ нужно понимать вышеуказанное утвержденіе народнымъ голосованіемъ конституцій, а не отдѣльныхъ законопроектовъ текущаго законодательства; конституціонный референдумъ, между прочимъ, въ началѣ 19 вѣка былъ введенъ въ отдѣльныхъ штатахъ Америки. Въ законодательномъ референдумѣ, въ свою очередь, различаются двѣ его формы: референдумъ обязательный и факультативный. Въ первомъ случаѣ передача на референдумъ требуется

въ отношеніи, законопроектвъ предусмотрѣнныхъ самими конституціями; во вторыхъ референдумъ примѣняется только тогда, если его потребуеть опредѣленное количество гражданъ. Что касается Швейцаріи, то въ цѣломъ рядѣ кантоновъ существуетъ лишь факультативный референдумъ (напримѣръ Базель); въ другихъ примѣняются оба рядомъ (Швицъ, Ури и Ваадъ).

Къ правамъ участія народа въ законодательствѣ нужно отнести также народную инициативу, являющуюся какъ бы своеобразнымъ видомъ референдумъ. Она тоже примѣняется въ Швейцаріи, и о ней см. нашъ «Обзоръ» вып. I, стр. 78. Референдумъ въ его отдѣльныхъ формахъ имѣетъ примѣненіе въ С. Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, примѣръ которыхъ повліялъ и на референдумъ европейскій.

Составъ парламента различенъ. Въ нижнихъ палатахъ онъ безусловно выборный, въ высшихъ же, рядомъ съ выборнымъ составомъ, сохраняется еще представительство по собственному праву, напримѣръ, въ Англіи, а также примѣняется система назначенія.

Члены парламентавъ, въ виду ихъ высокаго положенія въ качествѣ представителей народа, обладаютъ особыми привилегіями, цѣль которыхъ облегчить и обезпечить осуществленіе депутатами лежащихъ на нихъ высокихъ задачъ. Привилегіи членовъ парламента сводятся къ: 1) безотвѣтственности; 2) неприкосновенности, и 3) праву на полученіе содержанія отъ государства. Парламентская безотвѣтственность и неприкосновенность имѣютъ, однако, условное значеніе и объединяются въ понятіи «парламентскаго иммунитета».

Парламентская безотвѣтственность сводится къ тому, что члены парламента постановленіями конституціонныхъ и обыкновенныхъ законовъ обезпечиваются въ свободѣ выраженія ими своихъ мнѣній въ парламентѣ. За эти мнѣнія членъ парламента, высказываясь во исполненіе своихъ обязанностей, не отвѣтствуетъ и за стѣнами палаты и не привлекается къ суду. Впервые это преимущество создалось въ Англіи и закрѣпилось въ Биллѣ о правахъ. Парламентскую свободу слова, однако, не надо смѣшивать съ безнаказанностью. Англійскій гражданинъ можетъ подвергнуться за свои слова суровой отвѣтственности, но не иначе, какъ по постановленію самого парламента. Тѣ же начала усвоены конституціей С. А. С. Штатовъ¹⁾, а также конституціями отдѣльныхъ штатовъ. Равнымъ образомъ въ континентальныхъ европейскихъ государствахъ члены палаты не привлекаются къ слѣдствію и суду по поводу голосованія и выраженныхъ ими, при исполненіи обязанностей, мнѣній. Разница между отдѣльными странами въ данномъ случаѣ кроется только въ томъ, что въ од-

¹⁾ Ст. 1, отл. 6.

нѣхъ изъ нихъ, какъ, напримѣръ, во Франціи, безотвѣтственность является безусловной¹⁾, а въ другихъ депутаты могутъ быть привлечены къ суду по постановленію самихъ палатъ²⁾.

Парламентская неприкосновенность заключается въ томъ, что членъ парламента не можетъ быть подвергнутъ лишенію свободы безъ вѣдома или даже согласія той палаты, къ составу которой онъ принадлежитъ. Въ Англіи въ настоящее время члены парламента не подвергаются уголовному аресту среди сессіи парламента, а также въ теченіе 40 дней до начала сессіи и послѣ ея конца; въ порядкѣ же гражданской отвѣтственности они не подлежатъ задержанію за долги. Что касается болѣе тяжкихъ уголовныхъ правонарушій, превышающихъ подсудность мировыхъ судей, то объ арестѣ ихъ судъ обязанъ доводить до свѣдѣнія соотвѣтственной палаты. Сходственныя постановленія содержитъ конституція С. А. С. Штатовъ, которая гласитъ, что сенаторы и депутаты «ни въ коемъ случаѣ, за исключеніемъ государственной измѣны, уголовнаго преступленія и нарушенія общественнаго спокойствія, не могутъ быть арестованы ни у себя на дому, ни во время ихъ присутствія въ засѣданіяхъ, ни во время слѣдованія ихъ туда или обратно³⁾. Во Франціи⁴⁾ члены парламента не могутъ быть подвергнуты уголовному судебному предварительному преслѣдованію во время сессіи палатъ безъ согласія послѣднихъ; немедленное задержаніе разрѣшается лишь тогда, если виновный былъ застигнутъ на мѣстѣ преступленія, *in flagrante delicto*. Въ данномъ случаѣ предусматривается предварительный судебный арестъ, и дѣло не касается лишенія свободы по судебному приговору и полицейскихъ арестовъ. Постановленія Бельгійской конституціи въ данномъ случаѣ идутъ болѣе рѣшительнымъ шагомъ и гласятъ: «Ни одинъ членъ обѣихъ палатъ не можетъ быть въ теченіе сессіи ни подвергнутъ преслѣдованію, ни быть арестованнымъ въ цѣляхъ наказанія иначе, какъ съ разрѣшенія палаты, къ которой онъ принадлежитъ, за исключеніемъ случая захвата на мѣстѣ преступленія». До этого момента бельгійское законодательство сходно съ французскимъ, но далѣе говорится: «Никакое тѣлесное принужденіе не можетъ быть примѣнено къ членамъ палаты въ теченіе сессіи иначе, какъ на основаніи того же разрѣшенія⁵⁾. Съ бельгійской сходны постановленія польской конституціи (ст. 21). Въ Норве-

1) Осн. зак. 16 іюля 1875 г., ст. 13; конст. бельг., ст. 44, также румынск., греческ.

2) Конст. болгар., глава IV, отд. II, ст. 93, 95; шведск., ст. 110; польская, ст. 21.

3) Ст. I, стд. 6, п. 1.

4) Осн. зак. 16 іюля 1875 г., п. 14.

5) Бельг. конст., глава I, ст. 45.

гій и Португаліи согласіе парламента (палатъ) необходимо только для ареста народнаго представителя. Что же касается привлеченія его къ суду, то оно допустимо и помимо согласія палатъ, если нѣтъ рѣчи о личномъ задержаніи. Въ нѣкоторыхъ странахъ члены парламента, лишеныя свободы въ промежутокъ между сессіями палатъ или задержанныя на мѣстѣ преступленія, по требованію палатъ освобождаются на время ихъ засѣданій¹⁾. По общему правилу члены парламента не подлежатъ задержанію и за долги.

Изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что привилегія неприкосновенности имѣетъ лишь процессуальное, а безотвѣтственность и матеріальное значеніе. Первая только пріостанавливаетъ задержаніе и судебное преслѣдованіе, вторая же совершенно устраняетъ ихъ.

Привилегія свободы слова и свободы отъ ареста въ Англіи разсматриваются какъ права самого парламента. Такой же взглядъ принятъ во Франціи. Отсюда можно вывести то заключеніе, что членъ парламента пользуется данными преимуществами не по лично ему принадлежащему праву, а отраженно. Въ противномъ случаѣ онъ не терялъ бы привилегія неприкосновенности въ теченіе перерывовъ сессіи и обладалъ бы правомъ безотвѣтственности и при произнесеніи частныхъ рѣчей внѣ парламента.

Иммунитетъ членовъ парламента возникъ какъ слѣдствіе борьбы между отдѣльными государственными органами высшаго значенія и имѣльцѣлю охранить составъ палатъ отъ возможныхъ давленій на нихъ со стороны правительственныхъ и судебныхъ властей. Но времена измѣнились. Съ растущимъ расширеніемъ демократическаго строя, съ усиленіемъ значенія общественнаго мнѣнія и укрѣпленіемъ началъ гласности въ связи съ укореняющеюся независимостью судей, по мнѣнію нѣкоторыхъ государствовѣдцов²⁾, иммунитетъ народныхъ представителей становится не только излишнимъ, но даже вреднымъ. Дѣйствительно, при партійной обостренности, при возможности нахождения въ парламентѣ принципиальныхъ враговъ даннаго государственнаго строя, отдѣльные депутаты могутъ совершать тягчайшія словесныя преступленія совершенно безнаказанно. Гласность же парламентскихъ дебатовъ-преній способна превратить парламентскую трибуну въ орудіе злонамѣренной пропаганды. Дисциплинарныя взысканія самихъ палатъ врядъ ли способны служить достаточнымъ въ данномъ случаѣ обезпеченіемъ интересовъ государственной безопасности и государственнаго достоинства. Нечего при этомъ говорить, насколько несправедлива

¹⁾ Напр. французск. осн. зак. 16 іюля 1875 г., ст. 14.

²⁾ Орландо, Принципы конституціоннаго права, рус. пер. Duguít, Etudes de droit public. Щалалавдъ, Иммуитетъ народныхъ представителей.

безотвѣтственность парламентскихъ членовъ въ отношеніи частныхъ лицъ, могущихъ быть почти безнаказанно оскорбляемыми и оклеветываемы изъ однихъ партійныхъ побужденій. Тѣмъ не менѣ депутатская безотвѣтственность традиціонно входитъ въ новѣйшія конституціи, при чемъ, къ чести проекта латвійской конституціи, нужно отнести то обстоятельство, что онъ, строго и самостоятельно отнесся къ данному вопросу. Кстати сказать, есть, впрочемъ, старыя конституціи, которыя депутатскій иммунитетъ совсѣмъ не извѣстенъ. Въ такомъ положеніи находятся нѣкоторые швейцарскіе кантоны (Гларусъ, Цугъ, Граубюнденъ), а также Норвегія, гдѣ члены лагтинга вмѣстѣ съ высшимъ судомъ образуютъ верховный судъ для разбора дѣлъ по обвиненію членовъ Стортинга въ преступленіяхъ, совершенныхъ ими въ качествѣ народныхъ представителей ¹⁾).

Вознагражденіе членовъ парламента за несеніе ими депутатскихъ обязанностей существуетъ теперь почти повсемѣстно. Оно выдается или въ видѣ годового жалованія или въ видѣ суточныхъ денегъ, «дiэтъ», получаемыхъ за время засѣданія палатъ. Помимо того народнымъ представителямъ предоставляется право бесплатнаго проѣзда по желѣзнымъ дорогамъ отъ мѣста жительства до мѣста засѣданій парламента и обратно или возмѣщеніе путевыхъ издержекъ. Палатамъ предоставляется дѣлать вычеты изъ депутатскаго содержанія при непосѣщеніи депутатами палатскихъ засѣданій. Содержаніе имѣеть цѣлью дать возможность нести депутатскія обязанности и людямъ малоимущимъ, что очень важно при нынѣшнемъ расширеніи избирательнаго права. Въ связи съ этимъ вознагражденіе въ нѣкоторыхъ странахъ получаютъ только члены нижнихъ палатъ (Англія, Бельгія, Швеція), при чемъ въ Бельгіи, депутаты, живущіе въ городѣ, гдѣ происходитъ сессія, не пользуются никакимъ вознагражденіемъ²⁾). Не получаютъ содержанія народные представители въ Италіи и Испаніи, но въ первой изъ нихъ въ обходъ основного закона, запрещающаго оплату депутатскихъ обязанностей, въ 1912 г. введено возмѣщеніе почтовыхъ расходовъ въ солидномъ по тому времени размѣрѣ 6000 лиръ въ годъ.

ГЛАВА IX.

П а р л а м е н т ъ (образованіе верхнихъ палатъ).

Верхнія палаты, прежде всего, вообще можно раздѣлить на два вида, на палаты въ основѣ: 1) не имѣющія выборнаго характера, и 2) таковымъ характеромъ обладающія. Эти основныя виды въ свою оче-

¹⁾ Конст., ст. 86.

²⁾ Конст., глава I, разд. I, ст. 52.

редь раздѣляются на подвиды, въ которыхъ вышеуказанныя начала комбинируются въ различныхъ сочетаніяхъ.

I. Въ средѣ невыборныхъ палатъ можно различить зидущіяся: 1) на сословно-аристократическомъ наслѣдственномъ началѣ; 2) на назначеніи со стороны верховной власти. Тотъ-или другой принципъ, однако, въ настоящее время нигдѣ не сохраняется во всей чистотѣ, что значительно затрудняетъ точную классификацію и характеристику палатъ этого вида и даетъ возможность говорить о существованіи верхнихъ палатъ смѣшаннаго состава.

Къ невыборнымъ палатамъ сословно-наслѣдственнаго характера можно отнести теперь, и то условно, лишь одну англійскую палату лордовъ. Въ средѣ ея, правда, тоже имѣются выборные члены, но они являются представителями того же сословія, которое представляетъ собою ядро учрежденія. Англійская палата въ подавляющемъ большинствѣ состоитъ изъ наслѣдственныхъ пэровъ, передающихъ свое достоинство въ порядкѣ родового старшинства. Кромѣ англійскихъ пэровъ въ палатѣ лордовъ засѣдаетъ еще 16 шотландскихъ и 28 ирландскихъ пэровъ, избираемыхъ пэрствомъ Шотландіи и Ирландіи ¹⁾ изъ своей среды, первые на 5 лѣтъ, а вторые пожизненно. Кромѣ пэровъ въ составъ верхней палаты *ex officio* по званію своему входятъ «духовные лорды», высшіе сановники англійской церкви: два епископа, кентерберійскій и іоркскій, и 24 епископа, назначаемые по старшинству за исключеніемъ лондонскаго дургэмскаго и манчестерскаго, всегда засѣдающихъ въ палатѣ. Наконецъ, по закону 1876 г. король назначаетъ въ палату лордовъ четырехъ пожизненныхъ пэровъ изъ числа опытныхъ юристовъ, «лордовъ легистовъ». Въ основѣ состава англійской верхней палаты не положено никакихъ теоретическихъ началъ; она сложилась исторически и принадлежитъ къ типу почти вымершихъ сословныхъ учреждений. По крайней мѣрѣ еще недавно существовалъ рядъ палатъ, въ различной степени примыкавшихъ къ разсмотрѣнному сословно-наслѣдственному типу (Венгрія, Австрія, Пруссія, Баварія, Вюртембергъ, Саксонія); но послѣ всеевропейской войны, давшей широкій просторъ распространенію демократическихъ началъ, не только сословный принципъ въ верхнихъ палатахъ, но и сами онѣ потерпѣли большой уронъ.

Наиболѣе типичную «н а з н а ч а е м у ю п а л а т у» представляетъ собою итальянскій сенатъ. Въ эту палату король назначаетъ въ неограниченномъ количествѣ членовъ изъ среды лицъ, достигшихъ сорб-

¹⁾ Настоящее положеніе должно измѣниться съ проведеніемъ въ жизнь состоявшагося между англійской государственной властью и ирландцами въ декабрѣ 1921 г. соглашенія о полной автономіи Ирландіи во внутреннихъ дѣлахъ.

калѣтняго возраста и принадлежащихъ къ одной изъ 21 установлен-ныхъ закономъ категорій. Изъ числа этихъ разрядовъ 15 заключаютъ въ себѣ высшихъ представителей военной административной и судеб-ной службы. Кромѣ означенныхъ должностныхъ лицъ въ итальянскую верхнюю палату могутъ быть назначаемы королемъ архіепископы и епископы, бывшіе депутаты, члены королевской академіи, лица, упла-чивающія крупные налоги (не менѣе 3000 лиръ прямого налога), а также лица, оказавшія выдающіяся услуги государству. Наконецъ, на-рушая начало назначенія, въ составъ сената входятъ *ex officio* принцы королевскаго дома по достиженіи 21 года, но безъ права голоса до 25 лѣтъ ¹⁾.

Примѣры верхнихъ палатъ смѣшаннаго состава. Къ таковымъ можно отнести датскій ландстингъ, состоящій изъ 72 чле-новъ, изъ которыхъ 18 избираются самой верхней палатой, остальные избираются семью большими сельскими и городскими округами пу-темъ двустепенныхъ выборовъ. Выборщики въ Ландстингъ должны достигнуть тридцатипятилѣтняго возраста (законъ 5 іюля 1915 г.²⁾. Въ Японіи ³⁾ въ число членовъ верхней палаты входятъ по праву рожденія члены императорскаго дома; титулованная знать избираетъ своихъ представителей; императоръ со своей стороны назначаетъ пожизнен-ныхъ членовъ палаты господъ изъ числа лицъ, выдающихся своими знаніями или оказавшихъ государству важныя услуги. Помимо того въ каждомъ городѣ и въ каждомъ административномъ округѣ 15 наи-болѣе обложенныхъ плательщиковъ налоговъ избираютъ одного пред-ставителя, утверждаемаго императоромъ на семь лѣтъ.

Къ такимъ же смѣшаннымъ палатамъ относится испанскій сенатъ. Въ немъ, кромѣ членовъ наслѣдственныхъ и пожизненно назна-чаемыхъ королемъ, имѣются еще выборные члены, а также обла-дающіе членскимъ званіемъ по праву занятія особыхъ должностей. Число наслѣдственныхъ и пожизненныхъ членовъ должно быть равно числу выборныхъ, которыхъ полагается 180. На указанныхъ основа-ніяхъ въ составѣ сената находятся: королевскіе принцы, испанскіе гранды, обладающіе большими земельными имуществами (недвижимо-стями), высшіе представители церкви, военной административной и гражданской судебной службы, а также и выборные отъ духовенства, университетовъ, академій, экономическихъ обществъ и особыхъ изб-рательныхъ коллегій, состоящихъ изъ провинціальныхъ депута-товъ, делегатовъ, назначенныхъ муниципалитетами и наиболѣе обло-

¹⁾ Статутъ 4 марта 1843 г.

²⁾ Конст. законъ 5 іюня 1849 г., пересмотр. 28 іюля 1866 г.

³⁾ Императорскій указъ 11 февраля 1889 г

женныхъ плательщиковъ налоговъ. Сенаторы избираются на десять лѣтъ. Чтобы стать членомъ верхней испанской палаты, необходимо быть испанскимъ подданнымъ и достигъ 35-лѣтняго возраста. Избираемая часть сената обновляется на половину каждые пять лѣтъ¹⁾.

II. Верхнія палаты выборнаго состава. Къ такому относятся: 1) федеральныя палаты въ союзныхъ государствахъ; 2) палаты представительства мѣстныхъ самоуправляющихся общинъ и, наконецъ, 3) верхнія палаты народнаго состава.

а) Федеральныя палаты, т. е. тѣ палаты, которыя представляютъ не весь народъ союзаго государства, а отдѣльныя входящія въ его составъ политическія тѣла. Типичнымъ примѣромъ федеральныхъ палатъ и ихъ образцомъ является сенатъ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. О составѣ С.-А. Сената и его образованіи см. Общую часть, главу VII, I. Сходныя постановленія о составѣ и устройствѣ верхнихъ палатъ содержатся въ конституціяхъ Соединенныхъ Штатовъ Мексики²⁾, Аргентины³⁾ и современной федеральной Австріи⁴⁾. Въ Швейцаріи верхней палатой служитъ Кантональный совѣтъ изъ 44 депутатовъ. Каждый кантонъ назначаетъ двухъ депутатовъ; въ составныхъ кантонахъ каждый полукантонъ выбираетъ одного. Члены національнаго совѣта и федеральнаго совѣта не могутъ быть депутатами въ кантональномъ совѣтѣ. Совѣтъ кантоновъ выбираетъ на каждую сессію предсѣдателя и вице-предсѣдателя. Депутаты одного и того же кантона не могутъ быть избираемы на должность вице-предсѣдателя въ теченіе двухъ послѣдовательныхъ сессій. Депутаты въ совѣтѣ получаютъ вознагражденіе отъ кантоновъ⁵⁾.

Къ федеративнымъ верхнимъ палатамъ въ настоящее время съ полнымъ правомъ можно отнести вновь учрежденный Рейхсратъ Германской Имперіи, замѣнившій собою прежній императорскій Союзный совѣтъ (Бундесратъ). Относительно Союзнаго совѣта существовало сомнѣніе, къ какого рода государственнымъ учрежденіямъ его должно было отнести. Германскіе государствовѣды Лабандъ⁶⁾, Георгъ Майеръ, Шульце⁷⁾ и др. считали Союзный совѣтъ сувереннымъ органомъ имперіи и сближали его не съ верхней палатой, а съ монархи-

1) Конституція 30 іюля 1876 г., и законъ о сенатскихъ выборахъ 8 февраля 1877 г.

2) Конст. 12 февраля 1857 г., зак. 13 ноября 1874 г.

3) Конст. 25 сент. 1860. г.

4) Конст. 1 окт. 1920 г.

5) Конст. Глава II, 13 ст. 80—83.

6) Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.

7) Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.

ческой властью простых конституціонныхъ монархій. Послѣ превращенія Германской Имперіи въ республику съ республиканскимъ же составомъ образующихъ ее государствъ всякія сомнѣнія въ юридической природѣ замѣниваемаго Союзный совѣтъ Имперскаго совѣта (Reichsrat) отпадаютъ. Это не что иное, какъ верхняя палата, созданная на подобіе съ американскаго сената и швейцарскаго Кантональнаго совѣта. О составѣ германскаго Рейхсрата смотри общую часть, гл. VII, III. Составъ австрійской республиканской федераціи заключается въ себѣ представителей членовъ федераціи въ соотношеніи съ числомъ ихъ населенія, но каждая страна должна послать не менѣе трехъ человекъ (Конст. ст. 34.)

б) Палаты представительства мѣстныхъ самоуправляющихся общинъ. Сущность строя такихъ палатъ заключается въ томъ, что въ отношеніи выборовъ онѣ находятся въ непосредственной связи съ органами мѣстнаго самоуправленія. Къ подобнаго рода палатамъ принадлежатъ верхнія палаты Франціи, Голландіи, Швеціи, Румыніи, Бельгіи (въ смѣшанномъ видѣ Пруссіи).

Французскій сенатъ состоитъ изъ 300 членовъ, избираемыхъ департаментами и колоніями¹⁾). На каждый департаментъ приходится опредѣленное число сенаторовъ, которыми могутъ быть лишь лица, достигшія сорокалѣтняго возраста, находящіеся во французскомъ подданствѣ и обладающія полнотою гражданскихъ и политическихъ правъ. Не имѣютъ права быть выбранными въ сенаторы члены царствовавшихъ во Франціи династій, лица, состоящія на военной и морской службѣ (за нѣкоторыми исключеніями), а также предусмотрѣнные закономъ нѣкоторыя должностныя лица административнаго и судебнаго вѣдомства²⁾). Члены Сената избираются на 9 лѣтъ съ обновленіемъ сенаторскаго состава по третямъ черезъ каждые три года. Для выбора сенаторовъ въ каждомъ избирательномъ округѣ образуется особая смѣшанная избирательная коллегія съ преобладаніемъ въ ней представителей мѣстныхъ самоуправляющихся общинъ. Именно, въ составъ упомянутой коллегіи входятъ депутаты, избранные отъ даннаго департамента, члены генеральныхъ и окружныхъ департаментскихъ совѣтовъ³⁾, делегаты отъ департаментскихъ общинъ, посылаемые отъ каждой общины въ числѣ, установленномъ закономъ.

¹⁾ Органическіе законы о выборахъ сенаторовъ 2 авг. 1878 г., и 9 декабря 1884 г.

²⁾ Предсѣдатели и члены прокуратуры апелляціонныхъ судовъ, весь судебный и прокурорскій составъ судовъ первой инстанціи, всѣ полицейскіе чины, высшее духовенство, главные окружные инженеры, ректоръ и инспекторъ академіи и. т. д.

³⁾ См. ниже. Мѣстное самоуправленіе въ Франціи.

Г о л л а н д і я. Народное представительство въ Голландіи называется Генеральными штатами и дѣлится на двѣ палаты: палаты первая и вторая. Первая палата состоитъ изъ пятидесяти членовъ, которые избираются провинціальными штатами, органами мѣстнаго самоуправленія, изъ среды наиболѣе крупныхъ плательщиковъ налоговъ или изъ высшихъ должностныхъ лицъ, особо указанныхъ закономъ. Число подлежащихъ избранію сенаторовъ распределено сообразно величинѣ провинцій: отъ шести до трехъ на провинцію. Для того, чтобы быть избраннымъ въ сенаторы помимо ценза необходимо обладать всѣми данными, требуемыми отъ члена нижней палаты¹⁾.

Въ Ш в е ц і и члены верхней палаты избираются на 9 лѣтъ провинціальными и муниципальными совѣтами, послѣдними въ томъ случаѣ, если они не представлены въ совѣтахъ провинціальныхъ. Въ члены верхней палаты имѣютъ право быть избранными лица мужского пола, достигшія 35 лѣтъ и обладающія недвижимостью, обложенной крупной суммой. Члены первой палаты Риксадага никакого вознагражденія не получаютъ. Первая палата состоитъ изъ 150 членовъ²⁾.

Въ Р у м ы н і и составъ избирателей по округамъ раздѣляется въ каждомъ округѣ на двѣ куріи. Въ первую входятъ всѣ владѣльцы (собственники) сельской и городской недвижимости, дающей доходъ въ 2000 фр. Отъ имущественнаго ценза, однако, избавлены нѣкоторые разряды лицъ, обладающихъ цензомъ образовательнымъ или должностнымъ. Въ составъ второй куріи входятъ всѣ прямые избиратели городовъ и сельскихъ общинъ, имѣющіе доходъ отъ 800 до 2000 фр., при чемъ обладатели вышеуказаннаго образовательнаго ценза освобождаются отъ требованія ценза имущественнаго. Сверхъ того два университета посылаютъ отъ себя въ верхнюю палату по одному представителю. Для права быть избраннымъ необходимо быть румынскимъ подданнымъ, пользоваться гражданскими и политическими правами, имѣть не менѣе сорока лѣтъ отъ роду и опредѣленный доходъ. Послѣднему условію также не подпадаетъ рядъ лицъ, предусмотрѣнныхъ закономъ.

По личному праву состоятъ членами сената наслѣдникъ престола съ 18 лѣтъ, два митрополита и епархіальные архіерси. Члены сената избираются на 8 лѣтъ и получаютъ суточное вознагражденіе за время сессіи³⁾.

Въ Б е л ь г і и избраніе въ верхнюю палату происходитъ на смѣшанныхъ началахъ: часть ея членовъ избирается непосредственно на-

¹⁾ Конст. 30 ноября 1887 г., съ дополненіемъ 1890 г.

²⁾ Органической законъ Риксадага 22 іюня 1866 г. Образованіе палатъ А.

³⁾ Конст. 12 іюля 1866 г., пересм. въ 1870 и 1884 г. г.

родомъ, на основаніи всеобщаго и плюрального голосованія; другая же провинціальными совѣтами. Число сенаторскихъ мѣстъ распредѣляется между обѣими категоріями избирателей въ соотвѣтствіи съ народонаселеніемъ каждой провинціи. Число сенаторовъ, избираемыхъ непосредственно избирателями, равняется половинѣ членовъ палаты представителей. Чтобы имѣть возможность быть выбраннымъ въ сенаторы, необходимо: 1) быть бельгійскимъ гражданиномъ сорока лѣтъ отъ роду; 2) пользоваться политическими и гражданскими правами и имѣть мѣстожителство въ Бельгіи; 3) платить опредѣленный государственный прямой имущественный налогъ. Однако, сенаторы, избираемые провинціальными совѣтами, не подлежатъ никакимъ условіямъ ценза. Наслѣдникъ престола, сыновья короля, или, за неимѣніемъ ихъ, вообще бельгійскіе принцы признаются съ 18-ти лѣтъ сенаторами по праву рожденія¹⁾.

Въ Пруссіи Верхняя палата (Staatsrat) состоитъ изъ представителей провинцій, какъ крупнѣйшихъ прусскихъ самоуправляющихся единицъ. (Конст. ст. 31.)

в) Верхнія палаты народнаго состава, т. е., составляемыя на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и нижнія, на основѣ общенародныхъ выборовъ. Въ этомъ случаѣ наиболѣе типичными образчиками палатъ такого рода являются палаты отдѣльныхъ штатовъ С.-Американской федеративной республики. Въ Пенсильваніи, напр., сенаторы избираются тѣми же избирателями какъ и представители въ нижнюю палату. Сенаторы избираются на 4 года, депутаты нижней палаты — на 2. Въ сенатъ можно быть избраннымъ, имѣя всего 21 годъ отъ роду. Главнѣйшее различіе между избраніемъ въ верхнюю и нижнюю палату состоитъ въ способахъ образованія избирательныхъ округовъ. Выборы въ верхнія палаты остальныхъ штатовъ подобны вышеизложеннымъ. Извѣстный знатокъ Сѣверо-Американскаго государственнаго строя Брайсъ²⁾ сводитъ важнѣйшія различія въ организаціи верхнихъ палатъ во всѣхъ штатахъ къ слѣдующимъ общимъ чертамъ: 1) обыкновенно сенаторскіе избирательные округа значительно пространнѣе палатскихъ; число же подлежащихъ избранію сенаторовъ пропорціонально менѣе числа народныхъ представителей; 2) сенаторское избраніе предвидитъ болѣе долгіе сроки, чѣмъ депутатское: въ 24 штатахъ сенаторы избираются на 2 года, и лишь въ двухъ на 1 годъ; 3) палата обновляется не сразу, а по частямъ; 4) въ нѣкоторыхъ штатахъ пассивное избирательное право обусловливается болѣе высокимъ возрастнымъ цензомъ, и только въ одномъ штатѣ

¹⁾ Орг. законъ 7 сентября 1893 г. Отдѣлъ II, раздѣлъ II, о Сенатѣ.

²⁾ Американская республика, т. II.

(Дэлавярѣ) существуетъ для сенаторовъ имущественный цензъ. Что касается общихъ ограниченій пассивнаго избирательнаго права, то они одинаковы для членовъ обѣихъ палатъ: запрещается выбирать духовенство, должностныхъ лицъ, членовъ конгресса, лицъ, не проживающихъ въ данномъ избирательномъ округѣ. Въ Европѣ къ верхнимъ палатамъ народнаго состава нужно отнести Польскій сенатъ. Выборщиками здѣсь являются всѣ, пользующіеся правомъ избранія представителей въ нижнюю палату — Сеймъ, но лишь до достиженіи 30 лѣтняго возраста. Кандидатъ въ сенаторы долженъ достигнуть 40 л. Въ сенаторы, между прочимъ, могутъ быть выбраны и военные, состоящіе на дѣйствительной службѣ. Такой же народный составъ предусматривается, только съ повышеніемъ возрастнаго ценза (45 лѣтъ), чехо-слѣвакской конституціей (ст. 13 и слѣд.).

ГЛАВА XI.

Парламентъ (образованіе нижнихъ палатъ).

Если образованіе высшихъ палатъ допускаетъ примѣненіе различныхъ началъ, то нижнія палаты всѣ покоятся на одной основѣ — на избирательномъ правѣ. Различно въ данномъ случаѣ лишь примѣненіе избирательныхъ системъ. О нихъ уже было сказано особо¹⁾. Мы имѣемъ теперь въ виду различныя чисто правовыя условія и борьбу двухъ началъ: имущественнаго ценза и всеобщей подачи голосовъ. Исторія этой борьбы въ итогѣ сводится къ тому, что постепенно повсюду имущественный выборный цензъ замѣняется всеобщей подачей голосовъ. Процессъ этотъ почти повсюду закончился, при чемъ и тамъ, гдѣ избирательное право еще связано съ опредѣленной степенью имущественной состоятельности, избирательные размѣры послѣдней сведены до минимума.

Палаты имущественнаго ценза. Ограничительное избирательное право на основѣ сравнительно очень небольшого имущественнаго ценза долго существовало въ Англіи. Тамъ до 1832 г. избирательное право въ графствахъ²⁾ покоилось на законѣ 1430 г. (отъ временъ Генриха VI). Избирателями являлись лишь земельные собственники, получавшіе съ собственности не менѣе 40 шиллинговъ въ годъ. Въ городахъ же на основаніи различныхъ старинныхъ королевскихъ хартій и старинныхъ обычаевъ избирательнымъ правомъ владѣли или крупные собственники, или городскіе совѣты — органы

¹⁾ Объ избирательныхъ системахъ см. выше. Общая часть, глава IV. Организація представительства.

²⁾ См. ниже. Глава о самоуправленіи.

городского самоуправления. Начиная съ Карла II короли перестали жаловать избирательное право отдѣльнымъ мѣстностямъ, вслѣдствіе чего создалось большое неравенство избирательныхъ округовъ. И вотъ, тогда какъ разныя незначительныя мѣстечки («гнилыя мѣстечки») располагали нѣсколькими мѣстами въ парламентѣ, многіе крупныя промышленныя центры (напр., Манчестеръ, Бирмингамъ, Шеффилдъ, Лидсъ) не имѣли ни одного. Наряду съ этимъ «гнилыя мѣстечки» торговали своими голосами или отдавали ихъ подъ давленіемъ мѣстныхъ вліятельныхъ лордовъ.

Въ 1832 г. произошла рѣшительная реформа. Многія «гнилыя мѣстечки» лишились избирательныхъ правъ, которыя были переданы частью большимъ вновь возникшимъ промышленнымъ городамъ, частью графствамъ. Въ графствахъ избирательныя права получили фермеры, арендаторы, получавшіе при долгосрочной арендѣ 10 фунт. стерлинговъ дохода, а при краткосрочной 50. Въ городахъ избирательнымъ правомъ были снабжены всѣ, занимавшіе какое либо недвижимое имущество съ доходомъ не менѣе 10 ф. ст. Реформа 1832 г. снабдила избирательными правами средній земледѣльческій и торгово-промышленный классы, но оставила въ сторонѣ рабочихъ, среди которыхъ возникло движеніе въ пользу дальнѣйшихъ парламентскихъ реформъ: всеобщаго избирательнаго права, равенства избирательныхъ округовъ, вознагражденія депутатовъ и т. п. Движеніе это получило наименованіе «чартизма», отъ слова Charter — хартія — списокъ выработанныхъ вышеуказанныхъ политическихъ требованій. Если не непосредственно, то посредствомъ чартизмъ повліялъ на вторую парламентскую реформу 1867 г., проведенную торійскимъ министерствомъ, возглавляемымъ Дизраели. Цензъ для собственниковъ и долгосрочныхъ арендаторовъ былъ пониженъ до 5 ф. ст. годового дохода. Въ городахъ право подачи голоса помимо лицъ, цѣлый годъ занимавшихъ жилое зданіе или часть его, обложенныя налогомъ на бѣдныхъ («цензъ домообзаводства»), было представлено всѣмъ нанимателямъ квартиръ стоимостью безъ мебели въ 10 ф. ст. въ годъ. Послѣднее обстоятельство снабдило, помимо увеличенія общаго числа избирателей, избирательными правами городскихъ рабочихъ. Въ либеральное министерство Гладстона въ 1884 и 1885 гг. была довершена демократизація англійскаго избирательнаго права. Въ 1884 г. избирательное право по квартирному цензу было распространено и на сельскихъ жителей. Кромѣ того въ 1885 г. произошло радикальное перераспредѣленіе избирательныхъ округовъ. Изъ изложеннаго видно, что имущественный цензъ англійскаго избирателя постепенно былъ доведенъ до наименьшихъ размѣровъ и что по существу, если въ

Англии и не существовало до послѣдняго времени всеобщаго избирательнаго права, то положеніе дѣла приближалось къ тому¹⁾. Что же касается вліянія избирательныхъ реформъ на ростъ числа англійскихъ избирателей, то его можно видѣть изъ сопоставленія слѣдующихъ цифръ: До билля о реформѣ 1832 г. Англія на населеніе въ 13,890.000 насчитывала въ графствахъ избирателей около 247.000 человекъ, въ городахъ около 188.000 человекъ; послѣ первой реформы число избирателей въ графствахъ возрастаетъ на 300.000, а въ городахъ до 286.000 человекъ; послѣ второй реформы число избирателей въ графствахъ возрастаетъ на 2600, а въ общемъ число избирателей увеличивается въ размѣрахъ съ 1300 тысячъ до 4½ миллионъ. Третья реформа увеличила число избирателей въ графствахъ больше чѣмъ на два миллиона²⁾.

Ограниченное избирательное право на основѣ имущественнаго ценза еще сохранилось въ Нидерландахъ и въ Италіи.

Въ Голландіи до 1887 г. существовалъ сравнительно очень высокій имущественный (налоговой) цензъ. Въ указанномъ году онъ былъ значительно пониженъ; по законамъ же 1892 и 1896 годовъ избирательное право было предоставлено: 1) плательщикамъ прямого налога; 2) обитателямъ самостоятельныхъ квартиръ, проживающимъ въ нихъ не менѣе опредѣленнаго срока; 3) лицамъ, получающимъ небольшой узаконенный доходъ съ общественной или государственной службы; 4) рантьерамъ и пенсіонерамъ, какъ крупнымъ, такъ и мелкимъ, и 5) лицамъ, получившимъ образованіе, которое даетъ право на занятіе либеральной профессіей или поступленіе на государственную службу³⁾.

Въ Италіи имѣются еще цензовыя ограниченія для гражданъ, недостигшихъ 30 лѣтъ и вообще неотбывшихъ воинской повинности. По сардинской конституціи избирательное право представлялось очень ограниченнымъ, но съ 1882 по 1895 г.г. издается рядъ законовъ, клонящихся къ расширенію права подачи голосовъ. Для участія въ выборахъ условіями ставятся: умѣніе читать и писать, полученіе опредѣленнаго образованія, владѣніе опредѣленнымъ имуществомъ, полученіе извѣстнаго дохода, проживаніе въ квартирѣ опредѣленной стои-

1) Во время міровой войны въ Англіи были устранены послѣднія остатки стараго цензового избирательнаго права. Женщинамъ представлено избирательное право съ достиженіемъ 30-ти лѣтъ.

2) Подробности движенія избирательныхъ реформъ въ Англіи можно найти у Haischek'a, *Englisches Staatsrecht*, B. I., Г. Мейера, *Избират. право* (рус. перевод); Лоуэлла, *Государственный строй Англіи*, т. I. (рус. пер.).

3) Hartog, *Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande*; Lefèvre-Pontalis, *Les elections en Europe à la fin du XIX. siècle*.

мости. Послѣ Триполитанской войны на основаніи закона 30-го іюня 1912 г. наступаетъ вышеуказанное измѣненіе: уничтоженіе всякихъ оговорскъ въ пользованіи избирательнымъ правомъ въ отношеніи достигшихъ тридцатилѣтняго возраста и отбывшихъ военную повинность. Такимъ образомъ въ 1912 году въ Италіи было введено почти всеобщее избирательное право.

Согласно Румынской конституціи 1866 г. (пересмотръ въ 1879 и 1884 г.г.) въ Румыніи дѣйствовалъ имущественно налоговой избирательный порядокъ. Составъ избирателей въ каждомъ округѣ раздѣлялся на три куріи, при чемъ вообще для избираемости отъ всѣхъ требовалось румынское подданство, право пользованія гражданскими и политическими правами и 25 лѣтній возрастъ. По первой куріи голоса получили всѣ, имѣющіе опредѣленный (1200 фр.) доходъ съ какой либо недвижимости. Во вторую курію вошли уплачивающіе въ государственную казну не менѣе 20 фр. ежегоднаго налога въ какомъ бы то ни было видѣ, при чемъ отъ этого требованія были освобождены въ данной куріи лица либеральныхъ профессій, отставные офицеры, пенсіонеры, окончившіе по крайней мѣрѣ начальное училище. Въ третьей куріи зачислены всѣ невошедшіе въ первыя двѣ куріи и уплачивающіе государству какой нибудь, хотя бы самый незначительный, налогъ.

Налоговой цензъ существуетъ въ Японіи, гдѣ, чтобы быть избирателемъ, нужно платить въ теченіе года по меньшей мѣрѣ 10 іенъ прямыхъ налоговъ или въ теченіе 3-хъ лѣтъ такую же сумму подоходнаго налога. Кромѣ того избиратель долженъ достигнуть двадцатипятилѣтняго возраста и имѣть годичную осѣдлость въ избирательномъ округѣ¹⁾.

Палаты, основывающіяся на всеобщемъ избирательномъ правѣ.

Если въ настоящее время въ подавляющемъ большинствѣ государствъ господствуетъ для избранія въ нижнюю палату всеобщее избирательное право, то тѣмъ не менѣе это право нельзя понимать всеобщимъ въ точномъ буквальномъ смыслѣ этого слова. И всеобщее избирательное право знаетъ цѣлый рядъ всевозможныхъ ограниченій съ той, однако, особенностью, что всѣ они лишены имущественнаго характера. Съ идеей всеобщей подачи голосовъ обыкновенно связывается также представленіе о равенствѣ выборовъ, о непосредственномъ избраніи народныхъ представителей избирателями и объ осуществленіи ими въ избраніи ихъ дѣйствительной воли.

1) Избирательный законъ 11 февр. 1889 г.

I. Ограниченія всеобщаго избирательнаго права.

Участіе въ выборахъ есть участіе въ пользованіи государственной властью. Вслѣдствіе этого, снабжая гражданина избирательнымъ правомъ, законодатель не можетъ упускать изъ вида необходимости обладанія со стороны такового гражданина, такъ называемою «избирательною способностью», которая зависитъ отъ различныхъ условій. Къ подобнаго рода условіямъ принадлежатъ: подданство, возрастъ, дѣеспособность, нравственная неопороченность, личная и служебная независимость, обладаніе опредѣленной степенью образованія, осѣдность.

а) Подданство служитъ необходимымъ условіемъ для пользованія избирательнымъ правомъ во всѣхъ современныхъ государствахъ. Въ федеральныхъ государствахъ избирательное право можетъ быть обусловлено не мѣстнымъ, а союзнымъ подданствомъ, что наблюдается въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ штатахъ Сѣверной Америки. Существуютъ государства, въ которыхъ требуется не только голый фактъ подданства, но и состояніе въ немъ въ теченіе опредѣленнаго срока. Такъ, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ пассивное избирательное право обусловлено семилѣтнимъ пребываніемъ въ подданствѣ союза¹⁾.

б) Возрастъ. Обыкновенно политическое совершеннолѣтіе совпадаетъ съ общегражданскимъ, но въ отдѣльныхъ случаяхъ они могутъ и расходиться. Помимо этого въ разныхъ странахъ политическое совершеннолѣтіе можетъ наступать въ различные сроки. Такъ, въ Швейцаріи политическое совершеннолѣтіе наступаетъ въ 20 лѣтъ, во Франціи, Англіи, Италіи, С.-А. Штатахъ въ 21 годъ, въ Швеціи въ 24 года, въ Бельгіи, Нидерландахъ, Испаніи, Норвегіи въ 25 лѣтъ, въ Даніи въ 30 лѣтъ и т. д. Въ нѣкоторыхъ государствахъ разнятся между собою въ избирательномъ правѣ сроки политическаго совершеннолѣтія избирателей и избираемыхъ, при чемъ пассивное право обыкновенно требуетъ болѣе высокаго возраста въ предположеніи, что таковой обезпечиваетъ большую опытность и большее спокойствіе, выдержку избираемаго лица. Напримѣръ, въ Голландіи, Греціи и Норвегіи пассивное избирательное право приобрѣтается въ 30 лѣтъ.

в) Дѣеспособность. Отсутствие ея во всѣхъ случаяхъ когда она связана съ состояніемъ подъ опекой изъ-за душевной болѣзни, расточительства или слабоумія, повсюду лишаетъ опекаемое лицо права участія въ выборахъ. Такое же послѣдствіе влечетъ за собою опека изъ-за несостоятельности по тому соображенію, что неумѣющій

¹⁾ Конст. 1787 г., ст. I., отд. II., п. 2.

дѣйствовать должнымъ образомъ въ личныхъ интересахъ, тѣмъ болѣе не сможетъ выполнить этого въ чужихъ.

г) Нравственная неопороченность. Во всѣхъ странахъ отъ выборовъ устраняются лица, совершившія преступленія позорящаго характера. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ напр., въ Англии, это ограниченіе срочно: оно погашается опредѣленной давностью. Въ Бельгіи избирательнаго права лишены лица, занимающіяся позорной профессіей — содержатели публичныхъ домовъ.

д) Личная и служебная независимость. Во многихъ государствахъ отъ избранія устраняются лица, пользующіяся общественнымъ призвѣніемъ, такъ какъ безусловная личная зависимость отъ общественной благотворительности отнимаетъ у таковыхъ лицъ необходимую для свободнаго избирателя самостоятельность. Таково положеніе въ Даніи, Голландіи. Во многихъ государствахъ ограничиваются въ избирательныхъ правахъ военнотружущіе¹⁾ на томъ основаніи, что участіе въ выборахъ втягиваетъ военныхъ въ несоотвѣтственную для нихъ политическую партійную борьбу съ одной стороны, а съ другой — подрываетъ дисциплину, въ свою очередь стоящую у военнаго въ противорѣчій съ его избирательной независимостью²⁾. По Германской конституціи Сѣверо-Германскаго союза указанное ограниченіе для военныхъ было впервые включено въ избирательный законъ 31 мая 1869 г. для выборовъ въ Рейхстагъ, а позднѣе имперскимъ закономъ 1874 г. было распространено и на выборы въ ландтаги государствъ — членовъ Германской Имперіи. Это же постановленіе кромѣ Франціи принято въ части Соединенныхъ Штатовъ, въ Нидерландахъ, въ Италіи, въ Польшѣ, въ Пруссіи и нѣкоторыхъ другихъ странахъ.

Существуютъ, однако, ограниченія выборнаго права и для гражданскихъ служащихъ, именно въ области избираемости. Въ данномъ случаѣ должно различать два особенныхъ понятія: «неизбираемость» и «несовмѣстимость» государственной службы съ правами и обязанностями народнаго представителя. Различіе между обоими понятіями сводится къ тому, что неизбираемость уничтожаетъ всякое юридическое значеніе происшедшаго избранія, тогда какъ несовмѣстимость ставитъ избраннаго лишь передъ дилеммой или сохранить должность, отказавшись отъ использования избранія, или наоборотъ. Неизбираемость существуетъ въ Англии, Италіи, Испаніи. Въ Англии нѣкоторые разряды чиновниковъ вовсе не могутъ быть изби-

¹⁾ Г. Мейеръ, Избират. право (рус. пер.)

²⁾ Во Франціи военные пользуются избирательными правами во время состоянія въ отпуску или вообще не находящіяся на дѣйствительной службѣ. Орг. законъ 30 ноября 1875 г., ст. 2.

раемы; другіе, будучи избраны, по полученіи новаго назначенія, подлежатъ переизбранію. Такому ограниченію подпадаютъ государственные пенсіонеры, духовенство, подрядчики и поставщики государственныхъ учреждений¹⁾. Въ Италіи не подлежатъ избранію государственные чиновники, за исключеніемъ министровъ, кассационныхъ судей, профессоровъ и нѣкоторыхъ другихъ. Нѣчто подобное наблюдается въ Испаніи.

Что же касается несовмѣстимости, то здѣсь существуютъ два основныхъ начала, двѣ системы — французская и германская²⁾. Во Франціи чиновники, занимающіе должности съ опредѣленнымъ жалованіемъ, при избраніи ихъ въ члены парламента, если пожелаютъ принять это избраніе, обязаны покинуть службу, если только они не принадлежатъ къ числу министровъ, пословъ или иныхъ особо указанныхъ должностныхъ лицъ. (Огранич. законъ о выборѣ депутатовъ 30 ноября 1875 г., ст. 8 и 9). Помимо того, гласитъ ст. 11 того же закона, «всякій депутатъ, назначенный на оплачиваемую должность, перестаетъ принадлежать палатѣ, если приметъ назначеніе; но онъ можетъ быть избранъ вновь въ депутаты, если занятый имъ постъ совмѣстимъ съ полномочіями народнаго представителя.» Переизбраніе не касается депутатовъ, назначенныхъ въ министры или въ младшіе государственные секретари. Сходственные постановленія по этому поводу содержатся въ законодательствѣ Голландіи, Бельгіи, Люксембурга.

Въ противность французскому германскій принципъ признавалъ и признаетъ совмѣстимость государственной гражданской службы съ отправленіемъ депутатскихъ обязанностей. Въ первой союзной конституціи Германской Имперіи въ ст. 21 Отдѣла V прямо было сказано: «Для государственныхъ чиновниковъ не требуется увольненія для того, чтобы они могли вступить въ Рейхстагъ.» Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, при полученіи членомъ Рейхстага платной чиновничьей должности должно было происходить переизбраніе. Параграфъ 39 нынѣшней Веймарской конституціи повторяетъ то же самое съ упоминаніемъ при томъ военныхъ: *Beamte und Angehörige bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs.* По прусской конституціи 1920 г., однако, пользованіе со стороны военныхъ избирательнымъ правомъ приостанавливается на время состоянія ихъ въ составѣ военной силы³⁾. Право чиновниковъ быть членами

¹⁾ Anson. *The Law and custom of the Constitution.* Имѣется русскій и французскій переводъ. Срв. Г. Мейеръ. Избират. право, общая часть кн. IV. (рус. перев.)

²⁾ Г. Мейеръ, *ibid.*

³⁾ Gesetz über die Wahlen zum Preussischen Landtag vom 3 Dezember 1920. I, § 2.

пруссаго Ландтага оговорено въ ст. 10 Отдѣла III Конституціоннаго акта отъ 30 ноября 1920 г. Германская точка зрѣнія на избирательныя права чиновниковъ усвоена, между прочимъ, Швеціей, Норвегіей, Даніей.

Обусловливается различіе обѣихъ, французской и германской, системъ нравами чиновничества этихъ странъ, различіемъ народностей и ихъ гражданскаго духа. Такъ, на примѣръ, французское чиновничество всегда проявляло свойство угодничества своему начальству, въ то время какъ въ средѣ германскихъ государственно-служащихъ всегда наблюдался духъ независимости.

д) Образованіе въ качествѣ ограниченія всеобщаго избирательнаго права встрѣчается до сихъ поръ въ избирательныхъ законахъ, на примѣръ, въ Италіи¹⁾.

е) Осѣдлость — требованіе прожить опредѣленный срокъ въ мѣстности, гдѣ избиратель осуществляетъ свои права, предусматривается нѣкоторыми законодательствами. Франція, на примѣръ, для того устанавливаетъ шести-мѣсячный срокъ. Въ Сѣверной Америкѣ избиратель вообще долженъ проживать въ предѣлахъ избирательнаго округа.

Прочія, ранѣе часто наблюдавшіяся на континентѣ Европы разныхъ видовъ ограниченія избирательнаго права по полу и по исповѣданію, отжили свой вѣкъ, но еще существуютъ по крайней мѣрѣ въ отношеніи пола въ нѣкоторыхъ странахъ до сихъ поръ; на примѣръ, Румынская конституція прямо говоритъ, что для того, чтобы пользоваться правомъ избираемости, нужно быть румыномъ²⁾; точно также конституція Бельгіи требуетъ, чтобы депутатъ былъ бельгійцемъ³⁾. Въ Сѣверной Америкѣ до послѣдняго времени женщины пользовались избирательными правами только въ нѣкоторыхъ штатахъ. Сильный толчокъ въ пользу женскаго избирательнаго равноправія получился послѣ послѣдней Всеевропейской войны. Новыя конституціи вообще не устраняютъ женщинъ отъ выборовъ. Таковы, между прочимъ, Германская Веймарская конституція 1919 г. (§ 22), Датская по закону 1915 г., Польская (ст. 12) и др.

Несмотря на свои новѣйшія завоеванія, женское избирательное равноправіе помимо противниковъ въ обывательской средѣ имѣетъ таковыхъ и среди государствѣдовъ — теоретиковъ, специалистовъ по выборному праву. Именно извѣстный знатокъ выборнаго

¹⁾ См. выше стр.

²⁾ Конст. отд. I, гл. I, ст. 65.

³⁾ Конст. ст. 50.

законодательства, Г. Мейер¹⁾), по поводу распространения избирательного права на женщин, говорит: «Отъ участія женщинъ въ общественной жизни ждуть смягченіе политической борьбы. Совершенно напрасно, такъ какъ женщины, какъ извѣстно, подчиняются болѣе чувству, нежели разуму, и при ихъ участіи эта борьба окажется скорѣе болѣе ожесточенной, чѣмъ смягченной... Лишь совсѣмъ ничтожная часть женщинъ стала бы проводить на выборахъ свою собственную политику; большинство изъ нихъ дѣйствовало бы подъ чужимъ влияніемъ. Это влияніе у замужныхъ исходило бы отъ мужа, у незамужнихъ и вдовъ частью отъ родственниковъ, частью отъ священника.» Авторитетный французскій государствовѣдъ Эсменъ полагаетъ, что предоставленіе женщинамъ избирательныхъ правъ внесетъ смуты въ общественную жизнь²⁾.

II. Равенство избирательнаго права.

Сущность требованія этого равенства заключается въ томъ, что каждому избирателю принадлежитъ только одинъ голосъ. Отступленіе отъ этого начала, однако, существуютъ какъ фактическаго, такъ и юридическаго характера. Къ фактическимъ принадлежатъ: 1) производство выборовъ не въ одинъ день, когда при извѣстныхъ условіяхъ избирателю предоставляется возможность участвовать въ выборахъ двухъ различныхъ избирательныхъ округовъ; 2) неравномѣрное распредѣленіе населенія по избирательнымъ округамъ. Последнее происходитъ, если въ одномъ избирательномъ округѣ находится, напр., 200 избирателей, а въ другомъ 2000, тогда голосъ избирателя въ первомъ округѣ получаетъ въ десять разъ болѣе значенія, нежели во второмъ. Обыкновенно для установленія приблизительнаго равенства численности выборныхъ округовъ на 50.000 или на 100.000 полагается одинъ депутатъ. Вслѣдствіе неустранимой измѣнчивости состава населенія въ зависимости отъ самыхъ различныхъ причинъ въ интересахъ поддержанія равенства избирательныхъ округовъ отъ времени до времени прибѣгаютъ къ періодическимъ перераспредѣленіямъ послѣднихъ послѣ переписей. Иногда въ партійныхъ интересахъ создается даже искусственное неравенство избирательныхъ округовъ, и такой пріемъ называется избирательной геометрией.

Юридическимъ нарушеніемъ начала избирательнаго равенства является осуществляемое въ Бельгій, такъ называемое, плюральное голосованіе. Оно было введено вмѣстѣ съ всеобщимъ избирательнымъ

¹⁾ Ibidem.

²⁾ См. Общія основанія конституціоннаго права (рус. переводы 1909 г.) — Elements de droit constitutionnel.

правомъ въ 1893 г. по иниціативѣ проф. Ниссена въ слѣдующемъ видѣ. Правомочные и дѣеспособные бельгійцы пользуются по общему правилу однимъ голосомъ, но еще, кромѣ того, нѣкоторымъ даются дополнительные голоса; 1 голосъ дается лицамъ: а) достигшимъ 35-лѣтняго возраста, женатымъ или вдовымъ, имѣющимъ законныхъ дѣтей и платящимъ не менѣе 5 фр. квартирнаго налога въ годъ; б) всѣмъ тѣмъ, кто, достигнувъ 25-лѣтняго возраста, обладаетъ значительной собственностью, стоимостью не менѣе 2000 фр. или платитъ поземельнаго налога 48 фр. или получаетъ ренту съ бельгійскихъ государственныхъ бумагъ или съ книжки бельгійской сберегательной кассы не менѣе 100 фр. въ годъ въ теченіе двухъ лѣтъ до выборовъ. Имущество жены присоединяется къ имуществу мужа, имущество малолѣтнихъ дѣтей — къ имуществу отца. Два дополнительныхъ голоса предоставляются лицамъ, достигшимъ двадцати пяти лѣтъ и имѣющимъ дипломы учебныхъ заведеній, указанныхъ закономъ, а также занимающимъ должность, требующую знакомства съ кругомъ опредѣленныхъ знаній. Болѣе трехъ голосовъ никто имѣть не можетъ; три же голоса, пользуясь имущественнымъ цензомъ жены и дѣтей, могутъ получить лица, принадлежащія къ получающимъ уже одинъ или два прибавочныхъ голоса. Плюральное голосованіе имѣетъ очень серьезныхъ защитниковъ. Такимъ, напримѣръ, былъ покойный Джонъ Стюартъ Милль, который исходилъ изъ той мысли, что не всѣ люди одинаково разбираются въ общественныхъ дѣлахъ и что люди, получившіе образованіе, способны къ этому болѣе, нежели иные. Вслѣдствіе такихъ причинъ образованныхъ надо снабжать дополнительными голосами, чтобы уравнять ихъ съ подавляющей необразованной массой¹⁾. Однако, плюральное голосованіе имѣетъ и своихъ противниковъ, видящихъ въ немъ замаскированное имущественно-цензовое ограниченіе вліянія на выборы низшихъ слоевъ населенія. Противъ вышеупомянутаго голосованія высказывается тотъ же Г. Йеллинекъ, и Г. Мейеръ въ Германіи и Эсмень во Франціи.

III. Стѣсненіемъ прямого голосованія могутъ служить также, такъ называемые, косвенные выборы²⁾; но они въ настоящее время болѣе не примѣняются.

IV. Искаженіе воли избирателей при примѣненіи всеобщаго избирательнаго права можетъ получиться при административномъ давленіи на избирателей. Для того, чтобы устранить подобное воздѣйствіе, современное избирательное законодательство упоря-

1) О подробностяхъ теоріи и практики плюральнаго голосованія см. Г. Йеллинекъ, Плюральное избирательное право (рус. перев.) 1905 г.

2) О косвен. выборахъ см. выше, общая часть, глава IV.

дочиваетъ соотвѣтственнымъ образомъ составъ избирательныхъ коллегій, ихъ дѣятельность и надзоръ за ними. Съ этой цѣлью избирательныя коллегіи образуются изъ должностныхъ лицъ мѣстнаго самоуправления, иногда, какъ въ Италіи, лицъ, избираемыхъ самими избирателями; во главѣ становятся или представители мѣстной администраціи или, напр., въ Италіи и Испаніи, судьи. Затѣмъ, законъ устанавливаетъ порядокъ веденія избирательныхъ списковъ. Такъ, во Франціи избирательныя списки ведутся муниципальной комиссіей, состоящей изъ мэра, делегата, назначеннаго префектомъ и делегата отъ муниципального совѣта. Избирательныя списки въ Бельгіи, Голландіи, Даніи, Италіи и др. государствахъ ведутся органами мѣстнаго самоуправления. Обыкновенно обжалованье неправильностей веденія избирательныхъ списковъ направляется къ органамъ административной юстиціи, въ Бельгіи — въ судебное учрежденіе.

Всеобщее голосованіе по современнымъ возрѣніямъ должно быть тайнымъ — закрытымъ. Въ настоящее время оно таковымъ и является. Открытое голосованіе еще примѣняется въ Даніи.

Сомнѣнія, вызываемыя примѣненіемъ всеобщаго избирательнаго права.

Главное значеніе всеобщаго избирательнаго права заключается въ томъ, что оно даетъ возможность представительства интересовъ рабочаго класса и тѣмъ до извѣстной степени предохраняетъ государство отъ потрясеній, сопряженныхъ съ броженіемъ въ средѣ рабочихъ массъ, обойденныхъ избирательнымъ закономъ. Въ этомъ смыслѣ нѣкоторые хотя бы видѣтъ во всеобщемъ избирательномъ правѣ своего рода политическій дренажъ, предохраняющій отчасти отъ заболачивания государственной почвы недовольствомъ пролетаріата.

Но указанная положительная сторона не исключаетъ существованія и отрицательныхъ, а ихъ нѣсколько. Теперь во всеобщемъ избирательномъ правѣ уже не видятъ болѣе удовлетворенія требованья со стороны естественнаго равенства всѣхъ людей. Точно также не имѣетъ болѣе значенія и принципъ народнаго суверенитета. Въ основу нынѣшней борьбы за всеобщее избирательное право легли не отвлеченно философскія нравственныя ученія, а интересы, соображенія и догадательства политическаго характера. Извѣстно, что въ значительной своей части современный пролетаріатъ далеко шагнулъ за предѣлы представительства и защиты личныхъ классовыхъ интересовъ, а въ крайнихъ своихъ теченіяхъ онъ сталъ на защиту диктатуры своего класса и за уничтоженіе государства. Съ этой точки зрѣнія всеобщее избирательное право является лишь ору-

діемъ для достиженія болѣе отдаленныхъ и болѣе рѣшительныхъ идеаловъ. Съ другой стороны, въ зависимости отъ настроенія массъ въ отдѣльныхъ государствахъ всеобщимъ голосованіемъ склонены пользоваться и консервативныя части общества, клерикалы въ частности. Будучи само по себѣ демократично по замыслу, всеобщее избирательное право способно, однако, дѣйствовать въ совершенно противоположномъ направленіи. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь, не на чемъ иномъ, какъ на всеобщемъ голосованіи Наполеонъ III счумѣлъ воздвигнуть свой императорскій тронъ. Такимъ образомъ всеобщее голосованіе представляетъ собою обоюдоострое оружіе. Это давно было замѣчено и подчеркнуто однимъ изъ лучшихъ знатоковъ избирательнаго права уже ранѣе многократно цитированнымъ Г. Мейеромъ.

Названный государствовѣдъ, между прочимъ, указываетъ, что всеобщее голосованіе широко распахиваетъ двери передъ демагогіей¹⁾, такъ какъ при господствѣ всеобщаго избирательнаго права образованное меньшинство легко подавляется необразованнымъ большинствомъ, попадающимъ въ руки агитаторовъ самыхъ разнообразныхъ направленій. При всеобщемъ избираельномъ правѣ трудно пройти въ парламентъ выдающимся личностямъ; гораздо больше шансовъ имѣеть всякая посредственность, плывущая въ широкомъ потокѣ повседневной жизни, что печально вліяетъ на средній уровень парламента. Независимо отъ того масса не въ состояніи оцѣнить и понять государственные интересы во всѣхъ ихъ тонкостяхъ и многообразіи, что, конечно, не можетъ содѣйствовать процвѣтанію государства. При этихъ условіяхъ, можно сказать, всеобщее избирательное право должно было бы принадлежать тѣмъ странамъ, гдѣ средній уровень образованія и гражданскаго развитія достигъ извѣстной высоты, тогда какъ его пытаются распространить повсюду, между прочимъ, также тамъ, гдѣ у него еще нѣтъ корней.

По адресу всеобщаго избирательнаго права уже давно направляется цѣлый рядъ нападокъ какъ въ газетныхъ статьяхъ, такъ и въ серьезныхъ научныхъ сочиненіяхъ. Противъ него выказывались Тэнъ во Франціи²⁾, Орландо въ Италіи³⁾, Трейчке, фонъ-Моль въ Германіи⁴⁾. Орландо, между прочимъ, соглашаясь, что всеобщее избирательное право логически вытекаетъ изъ природы представительнаго государства, полагаетъ, однако, что ограниченіе его на началахъ имущественнаго и образовательнаго ценза не только полезны, но и необ-

1) Избирательное право. Общая часть, глава объ активномъ избирательномъ правѣ.

1) Le régime moderne.

2) Принципы конституціоннаго права. (рус. перев.)

3) Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik, T. III.; Treitschke, Politik, B. II.

ходимы. Въ свое время противъ всеобщаго голосованія выступали политическіе мыслители Бенжаменъ Констанъ, Джонъ Стюартъ Милль (Размышленія о представительномъ правленіи, рус. пер.), Дальманъ (Die Politique) и др. Необходимо замѣтить, что кромѣ противниковъ широкаго примѣненія всеобщаго избирательнаго принципа существуютъ и прямые отрицатели всякаго избирательнаго права. Это именно такъ называемые французскіе «синдикалисты», крайними представителями которыхъ являются Лагардель, Бертъ, Сорель и другіе.

ГЛАВА XII.

Парламентъ (относительная цѣнность двухпалатной и однопалатной системъ).

До послѣдняго времени въ большинствѣ государствъ наблюдалось существованіе двухпалатной парламентской организаціи. Однопалатное устройство еще недавно было усвоено лишь Греціей, Сербіей, Болгаріей, Черногоріей, Люксембургомъ и четырнадцатью мелкими германскими государствами. Въ настоящее время, послѣ Всеевропейской войны, число однопалатныхъ парламентовъ значительно увеличилось. Однопалатность приняли многія изъ вновь образованныхъ государствъ: между прочимъ, Латвія, Эсти. Польша и Чехо-Словакія примкнули къ двухпалатной системѣ.

Чѣмъ объясняются замѣчаемая стремленія къ однопалатности? Конечно, не соображеніями бережливости въ расходованіи народныхъ средствъ. Небольшія государства вродѣ Голландіи или Бельгіи, на примѣръ, въ интересахъ хозяйственныхъ сокращаютъ число членовъ верхней палаты, но не отказываются отъ самого принципа двухпалатности. Такъ, въ Голландіи въ верхней первой палатѣ числится только 50 человѣкъ; въ Бельгіи составъ верхней палаты не долженъ превышать половины состава нижней.

Равнымъ образомъ въ настоящее время для обоснованія двухпалатности не играютъ болѣе роли простая подражательность или отвлеченно философскія соображенія. Верхнія палаты родового аристократическаго состава доживаютъ свой вѣкъ тамъ, гдѣ они сохранились, какъ историческіе пережитки. Новыхъ родовыхъ палатъ не возникаетъ и возникнуть не можетъ, такъ какъ, идея ихъ находится въ противорѣчій съ демократическимъ строемъ современной государственной мысли. Точно также потеряло свою прежнюю теоретическую силу и то соображеніе, что единый народъ, имѣющій единую волю и единый суверенитетъ, не можетъ быть представляемъ двумя собраніями. Такое возраженіе впервые было высказано во французскомъ учреди-

тельномъ собраніи 1789 г., гдѣ тогда же проводилась такая мысль, что если обѣ палаты будутъ составлены на одинаковыхъ выборныхъ началахъ, то одна изъ нихъ, дублирующая другую, станетъ бесполезной; если же онѣ создадутся разными способами, то которая либо не представитъ народной воли. Такія соображенія уже давно устарѣли. Мы уже видѣли, что въ настоящее время слово «суверенитетъ» потеряло свое бывшее значеніе, что суверенитетъ представляетъ собою только особый признакъ (свойство) государства, а не народа, его составляющаго, и, потому, если въ новыхъ демократическихъ государствахъ по старому подчеркивается, что носителемъ государственной власти является народъ¹⁾, то это для того, чтобы подчеркнуть демократическій республиканскій характеръ новыхъ конституцій въ противовѣсъ монархическимъ. Парламентъ есть органъ государства, которому собственно и принадлежитъ полновластіе; онъ можетъ имѣть различное, но прежде всего, конечно, цѣлесообразное устройство. А тотъ органъ не отвѣтитъ своей цѣли и государственнымъ потребностямъ, который будетъ преслѣдовать отвлеченныя теоретическія цѣли въ ущербъ реальнымъ жизненнымъ интересамъ.

Въ настоящее время отъ верхней палаты требуются особыя практическія свойства и ей ставятся спеціальныя практическія задачи. Еще Монтескье выказалъ мысль, что назначеніе верхнихъ палатъ заключается въ ихъ сдерживающемъ по отношенію нижнихъ палатъ характерѣ. Нижнія палаты въ своемъ увлеченіи легко могутъ переходить въ деспотизмъ, почему и нуждаются въ сдерживающемъ началѣ, предохраняющемъ ихъ отъ увлеченія крайностями и отъ ошибокъ. Конечно, существующія системы образованія верхнихъ палатъ въ настоящее время могутъ не достигнуть цѣли, но это другой вопросъ. Одно дѣло здравая идея и иное ея практическое осуществленіе. То обстоятельство, что недавнія летательныя приспособленія были неуклюжи и не удовлетворяли предъявляемыхъ къ нимъ требованій, не подрываетъ и не подорвало полезныхъ изысканій дальнѣйшаго творчества въ области воздухоплаванія. Слѣдовательно, вопросъ сводится лишь къ тому, нужна ли сдержка въ отношеніи нижнихъ палатъ, и если нужна, то какъ ее устроить наиболѣе цѣлесообразно.

Повидимому, указанная сдержка необходима, или, скажемъ, во многихъ случаяхъ несомнѣнно полезна. Не будемъ долго останавливаться на томъ, что противъ однопалатной системы приводятъ неблагоприятныя ей историческія факты: 1) деспотизмъ французскаго

1) Веймарская конст. Герм. Имперіи: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“ (Art. 1). „Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes“. „Verfassung des Freistaats Preussen“. Abschnitt II., Art. 1.

конвента, заливаго Францію кровью и всецѣло лично подчинившагося тирраніи крайнихъ политическихъ партій, клубовъ и собственныхъ комитетовъ вродѣ печальной памяти «Комитета общественаго спасенія», проявлявшихъ безграничный произволь; 2) тираническую дѣятельность «охвостья» Долгаго парламента въ Англии, уничтожившаго верхнюю палату и разогнаннаго изъ за своихъ олигархическихъ стремленій Кромвелемъ. Помимо того въ пользу двухпалатной системы указываютъ много теоретическихъ соображеній.

Какъ было уже указано, консервативное сдерживающее значеніе верхнихъ палатъ впервые выдвинулъ и обосновалъ Монтескье¹⁾. Его точку зрѣнія воспринялъ извѣстный комментаторъ англійской конституціи де-Лольмъ²⁾, который говоритъ, что необходимость двухъ палатъ вытекаетъ изъ необходимости ограничить законодательную власть, могущую явиться тираническою, если волѣ народныхъ представителей не будетъ постановлено никакихъ преградъ. Напрасно нижняя палата будетъ стараться сама ставить преграды своему самовластию: эти ограниченія каждую минуту ею же самой могутъ быть отмѣнены. Архимеду невозможно было бы сдвинуть съ мѣста землю, находясь на ней же. Власть нижней палаты можетъ быть сдержана лишь силой, находящейся внѣ ея самой. Нераздѣленная законодательная власть приводитъ къ деспотіи, но только не лицъ, а учреждений. Опасенія де-Лольма, имѣвшаго передъ собой примѣръ «Охвостья» Долгаго парламента, блестяще подтвердились на исторіи «Конвента». Идѣи де-Лольма оказали, въ свою очередь, долю вліянія на составителей Сѣверо-Американской конституціи 1787 года, создавшихъ конгрессъ въ составѣ двухъ палатъ. Одинъ изъ этихъ составителей въ ихъ письмахъ, изданныхъ подъ названіемъ «Федералистъ», Мадисонъ такъ изъясняетъ смыслъ существованія Сѣверо-Американскаго сената: сенатъ, какъ вторая отрасль законодательнаго собранія, раздѣляющій съ ней законодательную власть, можетъ служить спасительной сдержкой противъ произвола правительства. Въ республиканскихъ правительствахъ къ несчастію случается, что правители забываютъ свои обязанности по отношенію къ избирателямъ и нерѣдко обманываютъ послѣднихъ. Двухпалатное устройство, по мнѣнію Мадисона, гарантируетъ безопасность государства, такъ какъ для осуществленія плановъ какихъ либо измѣненій его или узурпаціи, требуется согласіе двухъ различныхъ учреждений, тогда какъ при иныхъ условіяхъ для осуществленія этихъ плановъ достаточно испорченности и честолюбія одного.

1) Духъ законовъ, книга XI., гл. 6.

2) Constitution d'Angleterre. 1771 г.

Соображенія Монтескье, де-Лольма и Мадисона, въ связи съ ужа- сами произвола Конвента, встрѣтили откликъ въ самой Франціи при составленіи конституціи 1795 г. Буасси д'Англа, докладчикъ за- конопроекта по данному вопросу только что освобожденному отъ владычества Робеспьера конвенту, обрисовалъ необходимость образо- ванія второй палаты въ слѣдующихъ словахъ: «я остановлюсь нена- долго на изображеніи опасностей, нераздѣльныхъ съ существованіемъ одной палаты. За меня ваша собственная исторія и собственное со- знаніе. Кто лучше васъ можетъ сказать, какіе размѣры можетъ при- нять вліяніе одного человѣка въ собраніи (намекъ на Робеспьера) какія страсти могутъ быть внесены въ это собраніе, какіе въ немъ могутъ родиться раздоры, интриги, шайки, до какой степени способна дойти дерзость нѣсколькихъ негодяевъ! Краснорѣчіе нѣсколькихъ ораторовъ, ложное общественное мнѣніе, которымъ такъ легко вооружиться, мо- гутъ возбудить такія движенія, которыхъ уже ничто не останавлива- етъ, но которыя приходятъ къ поспѣшности, не находящей никакой задержки, порождаютъ декраты, могущіе погубить честь и свободу, если ихъ сохранить въ силѣ, и отнять у представительства его мощь и уваженіе, если ихъ отмѣнить. Въ единомъ собраніи тираннія встрѣ- чаетъ сопротивленіе только на первыхъ шагахъ. Если непредвидѣнное обстоятельство, энтузіазмъ или народное заблужденіе помогутъ ей переступить черезъ первое препятствіе—она уже не встрѣчаетъ другихъ. Она вооружается всей силою представителей народа противъ самого народа; она устанавливаетъ на единомъ и прочномъ основаніи престоль террора, и люди самые добродѣтельные вскорѣ бывають вынуждены освящать ея преступленія, допускать литься потокамъ крови, прежде чѣмъ возможно будетъ составить счастливый заговоръ и свергнуть тирана.» Приведенная рѣчь произвела свое дѣйствіе. Какъ извѣстно, конституція 1795 г. раздѣлила власть между двумя палатами. Правда, эта конституція не предохранила Францію отъ диктатуры Наполеона I, но диктатура возникла не изъ среды парламента, а въ силу общей слабости и расшатанности тогдашнихъ французскихъ республикан- скихъ учрежденій.

Послѣ паденія во Франціи Іюльской монархіи, сохранявшей двух- палатную систему, вслѣдъ за провозглашеніемъ республики потребо- валось составленіе новой республиканской конституціи. Опять раз- грѣлись споры около вопросовъ о двухъ- и однопалатности. Одинъ изъ членовъ комиссіи учредительнаго собранія по составленію проекта республиканской конституціи извѣстный Одиллонъ Барро принялся рѣшительно отстаивать необходимость двухпалатной системы. Его под- держивалъ другой не менѣе почтенный членъ комиссіи, Токвиль,

извѣстный авторъ книги о демократіи въ Америкѣ. «Во всемъ мірѣ, говѣрилъ онъ, въ соотвѣтствіи съ обстоятельствами его времени, есть только одна демократическая республика — американская, и она усвоила систему двухъ палатъ... Въ Америкѣ существуетъ тридцать республикъ (союзныхъ штатовъ), и во всѣхъ ихъ — по двѣ палаты.» Далѣе Токвиль напомнилъ, что вторыя палаты для выполненія своего назначенія вовсе не должны быть аристократическими. По примѣру Сѣв. Америки онѣ могутъ быть вполнѣ демократическими и, не смотря на второстепенное положеніе, играть очень важную роль. Прежде всего эта роль можетъ выразиться въ значеніи средостѣнія между исполнительной властью и второй палатой. Исполнительная власть должна быть сильна, но при мыслимыхъ ея столкновеніяхъ съ палатой народныхъ представителей, если послѣдняя стоитъ одиноко, можетъ случиться, что или законодательная власть поглотитъ исполнительную или наоборотъ. Помимо того, всѣ наилучшія устроенныя тѣла имѣютъ свои болѣзни. Болѣзнь законодательной власти это — законодательное неумѣреніе, выражающееся въ тираническомъ стремленіи постоянно законодательствовать. Вторая палата должна представить въ необходимыхъ случаяхъ противовѣсъ этой опасной маніи. Конечно, вторая палата не въ состояніи воспрепятствовать возникновенію революціи. Но она можетъ мѣшать дурнымъ правительствамъ вести народъ къ революціямъ. Одна палата будетъ всегда стремиться играть съ поставляемыми ей препятствіями. Сосредоточивая въ себѣ всѣ страсти, всѣ интересы, она все толкаетъ, все давитъ и становится наконецъ непреодолимой... Двухпалатность представляетъ и ту несомнѣнную выгоду, что при существованіи второй палаты какой либо кружокъ не можетъ внѣдриться въ законодательномъ собраніи и захватить въ свои руки всю государственную власть (*souveraineté*). «Я увѣренъ, заключилъ свою замѣчательную рѣчь Токвиль, что республика или погибнетъ, или придетъ къ системѣ двухъ палатъ.» Извѣстно, что съ французской республикой 1848 г. случилось первое. Ламартинъ въ учредительномъ собраніи присоединился къ защитникамъ однопалатности, но по соображеніямъ, которыя въ существѣ подтверждали мысли ихъ противниковъ; онъ стремился доказать, что во Франціи, въ тотъ моментъ расшатанной происками политическихъ партій и угрожаемой извнѣ, необходима была диктатура. и при томъ диктатура единого собранія. Учредительное собраніе создало такую диктатуру и вручило ее, по рецепту Ламартина, «единому собранію», но не надолго; въ 1851 г. диктатуру эту перехватилъ одинъ человекъ — Наполеонъ III. Составители же французской республиканской конституціи 1875г. признали необходимость двухпалатности, выслушавъ предварительно всѣ приводимыя до того противъ нея возраженія.

Выше были изложены взгляды на двухпалатную систему государственных людей практиковъ, разсматривавшихъ вопросъ съ политической точки зрѣнія. Но помимо сдерживающей роли верхней палаты, теоретики указываютъ еще на ея специальное значеніе. Составленная опредѣленнымъ образомъ верхняя палата повсюду можетъ проявить способность стать вспомогательнымъ орудіемъ болѣе осмотрительной, болѣе глубокой и вообще болѣе совершенной обработки законопроектовъ. Такъ смотритъ, между прочимъ, на верхнюю палату Джонъ Стюартъ Милль въ своей книгѣ «Размышленія о представительномъ правленіи.» «Недостатки демократическаго собранія, представляющаго все общество, замѣчаетъ онъ по данному поводу, суть недостатки самого общества: отсутствіе specialнаго воспитанія и знанія. Для исправленія этого недостатка необходимо придать означенному собранію другое, характеристическими чертами котораго были бы специальное воспитаніе и знаніе. Если нижняя палата представляетъ народныя стремленія, то вторая должна представлять личныя достоинства, испытанныя и укрѣпленныя практической опытностью и удостовѣренныя государственными заслугами. Если нижняя палата есть палата народная, другая должна быть палатой государственныхъ людей, занимавшихъ важныя государственныя должности. Подобныя палаты могли бы быть болѣе чѣмъ собраніемъ только умѣряющимъ.» Тѣхъ же взглядовъ, но только болѣе опредѣленно, держался Августъ Винтеръ¹⁾.

Названный ученый, вмѣстѣ съ Миллемъ, выражаетъ недовольство современнымъ ему составомъ верхнихъ палатъ Европы и точно также центръ тяжести вопроса переноситъ въ техническое, а не политическое значеніе «палаты господъ». Для уясненія своихъ мыслей онъ проводитъ параллель между парламентомъ и судомъ присяжныхъ. Судъ присяжныхъ составляется изъ взаимодѣйствія представителей народа и юристовъ техниковъ — судей, прокуроровъ, адвокатовъ. Представители народа вносятъ въ правосудіе народный духъ и его воззрѣніе, специалисты юристы придаютъ имъ юридическую форму и ставятъ въ соотвѣтствіе съ общими началами права. Нѣчто подобное должно происходить въ законодательномъ учрежденіи, въ парламентѣ. «Палата представителей народа, говоритъ Винтеръ, предназначена для того, чтобы обсужденіе дѣлъ происходило въ согласіи съ народной жизнью, съ народными желаніями, убѣжденіями, волею и въ народномъ духѣ. Палата государственныхъ людей имѣетъ цѣлью служить тому, чтобы государственныя дѣла обсуждались въ согласіи съ воззрѣніями лицъ опытныхъ въ государственномъ управленіи, въ со-

¹⁾ Ueber die Bildung der Kammern in Deutschland 1870.

гласіи съ требованіями политической науки, государственной мудрости и въ духѣ государственныхъ людей.» Взгляды Винтера и Милля отчасти можно видѣть осуществленными въ нѣкоторыхъ верхнихъ палатахъ Европы, напримѣръ, въ Голландіи и въ Италіи.

Такимъ образомъ верхнія палаты вовсе не являются простымъ пережиткомъ старины. Онѣ имѣютъ подѣ собой основанія въ видѣ «оображеній практическо-фактическаго характера. Онѣ опираются на недостатки, присущіе нижнимъ палатамъ и признаваемые защитниками самостоятельнаго существованія послѣднихъ. Противники двухпалатной системы признаютъ, что въ «единыхъ палатахъ» весьма возможны необдуманности и поспѣшности рѣшеній, но полагаютъ, что эти недостатки можно исправить, такъ сказать, домашними мѣрами, сложной процедурой обсужденія вопросовъ, многократными чтеніями съ перерывами между ними. Но, какъ указалъ еще О. Барро, многократныя чтенія въ одной и той же палатѣ при одномъ и томъ же ея составѣ, представляютъ собою средство исправленія указанныхъ недостатковъ очень ненадежное. «Чтенія, говоритъ онъ, произведенныя между тѣми самыми людьми, не будутъ дѣйствительнѣе апелляціи, принесенной людямъ, постановившимъ прежнее рѣшеніе.» Въ пользу двухпалатности высказывались еще С. Жиронъ и Эсмень во Франціи, Дальманъ и Моль въ Германіи, Чичеринъ и Градовскій въ Россіи.

Вообще вопросъ о наилучшей организаціи парламента одинъ изъ серьезнѣйшихъ вопросовъ современнаго государственнаго устройства, и при разрѣшеніи его необходимо быть особенно вдумчивымъ. Къ сожалѣнію, однако, и въ этомъ отношеніи многіе слѣдуютъ по проторенному пути, отдаваясь болѣе во власть преходящихъ политическихъ настроеній и предвзятыхъ мнѣній, нежели стремясь къ независимому обсужденію предмета. То же самое замѣчаніе нужно отнести также къ большинству волнующихъ наше время вопросовъ преобразованія органовъ и пріемовъ государственнаго управленія во всѣхъ его областяхъ. Путь стараго эмпиризма заброшенъ; руководители государственной жизни желаютъ руководиться теоріей, у которой, однако, не имѣется положительныхъ основъ, какъ у всякаго умозрѣнія. Отсюда возникаетъ случайный опытъ примѣненія всякихъ умозрительныхъ системъ на живомъ тѣлѣ, ведущій во многомъ къ раздраженію и недовѣрію въ благодѣтельность какихъ бы то ни было преобразованій.

По этому поводу при обсужденіи достоинствъ и недостатковъ различныхъ установленій въ частномъ нельзя не пожелать болѣе внимательнаго, основывающагося на фактахъ, изученія массовой психологіи, дѣйствующей всюду, гдѣ имѣются человѣческія соединенія, въ томъ

числѣ и въ парламентѣ. Извѣстный Лебонъ въ своемъ сочиненіи «Психологія народовъ и массъ» въ данномъ случаѣ весьма послѣдовательно, между прочимъ, относитъ парламентскія собранія къ одному изъ видовъ, т. е. разнородной, но неанонимной толпы, въ которой дѣйствуютъ особые присущіе ей законы. «Несмотря на различный составъ парламентовъ въ разныя эпохи и у различныхъ народовъ, говоритъ названный авторъ, они всетаки обнаруживаютъ сходныя черты, причѣмъ вліяніе расы сказывается лишь въ смягченіи или увеличеніи этихъ чертъ. Парламентскія собранія въ самыхъ различныхъ странахъ, въ Греціи, въ Италіи, въ Испаніи, Франціи, Америкѣ, представляютъ очень большія аналогіи въ своихъ преніяхъ и голосованіяхъ и причиняютъ правительствамъ одинаковыя затрудненія... Въ парламентскихъ собраніяхъ мы встрѣчаемъ черты общія всякой толпѣ: односторонность идей, раздражительность, воспріимчивость къ внушенію, преувеличеніе чувствъ, преобладающее вліяніе вожаковъ. Односторонность мнѣній составляетъ важнѣйшую черту этого вида толпы. Во всѣхъ партіяхъ мы встрѣчаемъ неизмѣнную склонность разрѣшать самыя сложныя спеціальныя проблемы посредствомъ самыхъ простыхъ абстрактныхъ принциповъ и общихъ законовъ, примѣняемыхъ ко всѣмъ случаямъ. Принципы мѣняются сообразно каждой партіи, но уже вслѣдствіе своего нахождения въ толпѣ индивиды всегда обнаруживаютъ стремленіе къ преувеличенію достоинствъ этихъ принциповъ и стремятся довести ихъ до крайнихъ предѣловъ... Вожаки навязываютъ свои мнѣнія парламентской толпѣ. Эти вожаки именуется предводителями группъ. Люди не могутъ обойтись (по законамъ массовой психологіи) безъ господина, и потому и голосованіе какого нибудь собранія обыкновенно служитъ выраженіемъ мнѣнія лишь очень небольшого меньшинства. Вожаки дѣйствуютъ своимъ обаяніемъ, а не разсужденіями. Вообще способы убѣжденія, которыми пользуются парламентскіе вожаки, тѣ же, какъ и во всякой толпѣ. Они, главнымъ образомъ, заключаются въ энергичныхъ, хотя бы и совершенно бездоказательныхъ утвержденіяхъ, яркихъ образахъ, обрамленныхъ весьма поверхностными разсужденіями. Главное, вожакъ долженъ понимать психологію той толпы, съ которой онъ имѣетъ дѣло и знать, что надо говорить въ данную минуту. Вожакъ можетъ быть умнымъ и образованнымъ, но такія качества скорѣе вредятъ ему, нежели помогаютъ. Умъ дѣлаетъ человѣка болѣе снисходительнымъ, выясняя передъ нимъ сложность вещей, и значительно ослабляетъ напряженность и силу убѣжденій. Великіе вожаки отличались чрезвычайной ограниченностью.» Здѣсь Лебонъ дѣлаетъ ссылку на Робеспьера.

Допустимъ, что сужденія Лебона нуждаются въ поправкахъ уже потому, что при современномъ дробленіи парламентовъ на партійныя

группы вліяніе отдѣльныхъ вожаковъ интерферируется, въ извѣстной мѣрѣ разсѣивается. Но въ корнѣ онъ всетаки остается правымъ; достаточно лишь, чтобы собраніемъ завладѣло большинство одной какой либо партіи, и тогда сразу можетъ проявиться полная картина того, что рисуетъ Лебонъ. При названной же интерференціи происходятъ тѣ извѣстные парламентскіе скандалы, которыми отличались въ свое время въ особенности австрійская и итальянская нижнія палаты и русская Государственная Дума.

При такихъ условіяхъ вполне естественнымъ является пожеланіе, чтобы рѣшеніямъ одной палаты съ ея страстями и увлеченіями была противопоставлена другая, по мѣрѣ возможности состоящая изъ меньшаго числа людей, но зато болѣе зрѣлыхъ, болѣе уравновѣшенныхъ по сравненію съ первой, во избѣжаніе непосредственной передачи массовой психической заразы. Эту роль и можетъ играть надлежащимъ образомъ составленная верхняя палата, получающая значеніе и перегоннаго куба и внутреннихъ трубокъ парового котла въ одно и то же время. Въ заключеніе приходится напомнить, что при исчисленіи нападковъ на верхнюю палату защитники однопалатной системы какъ бы забываютъ, что въ существѣ дѣла вопросъ о двухпалатности парламента является лишь частнымъ по сравненію съ болѣе широкимъ вопросомъ, совершенна ли вообще форма существующаго парламентскаго управленія? Не нужно ли ее замѣнить какимъ либо болѣе подходящимъ установленіемъ? Вышеупомянутый Лебонъ, исходя изъ соціологической точки зрѣнія, возбуждаетъ сомнѣніе не только въ отношеніи отдѣльныхъ палатъ, но и самого парламента въ его цѣломъ. Такъ, онъ прямо высказываетъ слѣдующее положеніе: «Парламентскій режимъ представляетъ идеаль всѣхъ современныхъ цивилизованныхъ народовъ, хотя въ основу его положена психологически невѣрная идея, будтобы многіе люди, собравшіеся вмѣстѣ, скорѣе способны придти къ независимому и мудрому рѣшенію, нежели небольшое ихъ число.» Рядъ изслѣдователей подходятъ къ тому же вопросу и съ другихъ сторонъ, между прочимъ, со стороны соотвѣтствія существующихъ парламентавъ идеѣ представительства всего народа, подмѣняемой представительствомъ отдѣльныхъ политическихъ партій ср.: Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung и др.

ГЛАВА XIII.

Парламентъ (кругъ вѣдомства парламента).

Какъ было указано выше¹⁾, парламентъ, независимо отъ того состоитъ ли онъ изъ одной или двухъ палатъ, представляется всетаки

¹⁾ Глава IX.

единымъ учрежденіемъ. Онъ мыслится таковымъ, несмотря на то, что при существованіи двухъ палатъ обѣ онѣ засѣдаютъ отдѣльно, собираясь на совмѣстныя засѣданія только въ отдѣльныхъ, закономъ указанныхъ, случаяхъ¹⁾. Точно также, за немногими, хотя и существенными отступленіями, обѣ палаты какъ въ кругѣ вѣдомства, такъ и вообще обладаютъ одинаковыми правами. Что касается отступленій, то таковымъ прежде всего является отсутствіе у нѣкоторыхъ верхнихъ палатъ права законодательной инициативы. Таково, по общему правилу, положеніе дѣлъ въ Норвегіи и Нидерландахъ; въ послѣднемъ государствѣ верхняя палата не можетъ вносить поправокъ въ поступающіе изъ нижней палаты законопроекты и принимаетъ ихъ или отвергаетъ только въ цѣломъ. Въ Бельгіи всякій законопроектъ, касающійся состава арміи, долженъ быть голосованъ сперва палатой представителей. Однако, главнѣйшимъ преимуществомъ нижнихъ палатъ по отношенію верхнихъ является то обстоятельство, что по главному правилу всѣ законопроекты финансоваго характера, въ томъ числѣ, т. н. «бюджетъ», проектъ государственной росписи доходовъ и расходовъ, прежде всего вносится въ нижнюю, а ужъ потомъ въ верхнюю палату. Необходимо замѣтить, что закономъ 1911 г. очень ограничены права верхней палаты въ Англии (объ этомъ см. ниже).

Исходя изъ старой терминологіи, установленной еще Монтеスキе, до сихъ поръ говорятъ, что парламентъ обладаетъ законодательной властью, противопоставляемой властямъ исполнительной и судебной. Выше своевременно было разъяснено, что въ дѣйствительности рѣчь можетъ идти о раздѣленіи не самой государственной власти, а ея функций, и что парламентъ выполняетъ не одну только законодательную, но и инныя функции власти. Тѣмъ не менѣе старое, уполѣдованное еще отъ временъ первой французской революціи, представленіе о томъ, будто бы парламентъ представляетъ собою единственно законодательное учрежденіе, сохраняется до сихъ поръ. Это неправильное пониманіе, между прочимъ, закрѣплено даже въ официальномъ словоупотребленіи. Такое положеніе вещей въ свою очередь породило особую теорію различія между т. н., формальнымъ и матеріальнымъ закономъ. Названная теорія была выдвинута Стокмаромъ въ 1867 г., поддержана Лабандомъ (*Das Budgetrecht*, 1871 и *Staatsrecht des Deutschen Reiches*) и въ настоящее время раздѣляется въ Германіи Г. Йеллинекомъ, Г. Мейеромъ, Аншоцемъ, во Франціи Лаферьеромъ, Ориу. Сущность разсматриваемаго ученія сводится къ слѣдующему. Все, что проходитъ черезъ законодательный органъ, съ виѣшней формальной стороны должно быть признано закономъ. По существу, однако, такого рода формальный за-

1) Ibid.

конь можетъ обладать различнымъ содержаніемъ: онъ можетъ заключать въ себѣ какъ юридическія нормы, такъ и простые подзаконные акты распорядительной и даже судебной власти. Такъ, къ распорядительнымъ актамъ парламентской власти по существу относится, напримѣръ, бюджетъ, являющійся тѣмъ не менѣе закономъ съ формальной стороны. Въ тѣхъ случаяхъ, когда парламентскимъ актомъ творится юридическая норма, значеніе закона въ формальномъ смыслѣ совпадаетъ съ понятіемъ закона и въ матеріальномъ смыслѣ.

Становясь на точку различія между формальнымъ и матеріальнымъ закономъ, въ кругѣ вѣдомства парламента можно различить слѣдующія группы предметовъ: 1) Творчество юридическихъ нормъ, т. е., созданіе въ одно и то же время закона въ формальномъ и матеріальномъ смыслѣ; 2) обсужденіе и принятіе всякаго рода правительственныхъ мѣръ съ мѣрами финансоваго характера на первомъ планѣ; 3) надзоръ за дѣйствіями правительственныхъ органовъ; 4) судебныя дѣла. Надо замѣтить при этомъ, что въ указаѣнаго рода дѣлахъ значеніе парламента въ республикахъ по объему своему гораздо шире, нежели въ монархіяхъ.

Крупные отдѣлы парламентской дѣятельности въ свою очередь распадаются на отдѣльные моменты.

А. Законодательныя права парламента въ тѣсномъ смыслѣ.

а) Законодательная инициатива въ монархическихъ государствахъ раздѣляется между главой государства и палатами; въ республикахъ же не существуетъ въ данномъ случаѣ единообразнаго начала. Такъ, президентъ С.-А. Штатовъ не обладаетъ законодательной инициативой, но онъ въ правѣ въ своемъ ежегодномъ посланіи конгрессу дѣлать указаніе относительно тѣхъ мѣръ, которыя онъ считаетъ необходимыми и умѣстными¹⁾, слѣдовательно, можетъ указывать и на желательность изданія тѣхъ или иныхъ законовъ. Что же касается Франціи, то тамъ, наряду съ палатами, президентъ располагаетъ законодательной инициативой, предоставленной ему на основаніи ст. 3 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 г.

б) Разсмотрѣніе законопроектовъ представляется вторымъ моментомъ въ законодательной дѣятельности парламента. По главному правилу обѣ палаты могутъ вносить поправки въ обсуждаемые ими законопроекты (иначе Нидерланды), въ какой мѣрѣ онѣ то признаютъ нужнымъ, и такимъ образомъ внесенный законопроектъ иногда можетъ быть измѣненъ парламентомъ самымъ кореннымъ образомъ. Палатамъ также принадлежитъ право, т. н., аутентическаго

¹⁾ Конституція 1787 г., ст. 2, отд. 3.

толкованія законовъ, т.е., разъясненіе законодательнымъ путемъ ранѣе изданныхъ законовъ. Рассмотрѣнный парламентомъ законопроектъ превращается въ монархіяхъ, по утвержденіи его королемъ, въ законъ; въ республикахъ законопроектъ самъ собою становится закономъ, при соблюденіи опредѣленныхъ условій. (Ср. ст. 7 франц. конст. закона 16 іюля 1875 г.). Этими условіями именно можетъ быть, на примѣръ, отсутствіе протеста въ теченіе опредѣленнаго срока со стороны президента республики или подтвержденіе парламентомъ своей воли послѣ президентскаго протеста, послѣдовавшаго въ формѣ задерживающаго вето (Конституція С.-Американскихъ Соед. Штатовъ, ст. I, п. 2). Во Франціи, однако, право задерживающаго президентскаго вето теряетъ свое значеніе, если скорѣйшее превращеніе законопроекта въ законъ будетъ признано особымъ голосованіемъ обѣихъ палатъ неотложнымъ.

Б. Финансовыя права.

То преимущество нижней палаты, что финансовыя вопросы прежде всего должны поступать на ея рассмотрѣніе, какъ и многія иныя положенія парламентскаго права, ведутъ свое происхожденіе изъ Англіи. Здѣсь сложилось то старое воззрѣніе, что нижняя палата (палата общинъ) является представительницей большинства плательщиковъ налоговъ и что даже самые налоги есть не что иное, какъ «подношеніе общинъ», представляемое ими королю черезъ парламентъ. Воззрѣніе это установилось слѣдующимъ образомъ. Короли Норманскаго періода первоначально имѣли самостоятельныя источники доходовъ: собственныя земельныя имущества, доходы отъ леновъ, отъ опекуинства надъ малолѣтними вассалами, отъ выдачи замужъ наслѣдницъ леннаго имущества, отъ конфискаціи леновъ за нарушеніе вассаломъ вѣрности сюзерену. Кромѣ того, въ опредѣленныхъ обычаемъ случаяхъ, король имѣлъ право требовать вспомошествованіе (auxilia), а также налагать разные штрафы за отправление правосудія и т. п. Но всего этого королямъ не хватало, и потому они начали прибѣгать съ одной стороны къ требованію чрезвычайныхъ вспомошествованій, а съ другой стали стремиться къ наложенію произвольныхъ поборовъ. Ввиду разорительности этихъ ничѣмъ не упорядочиваемыхъ требованій и чрезмѣрнаго обложенія, вассалы, а затѣмъ и другія части населенія, начали настаивать на ограниченіи финансовыхъ правъ короля. Между прочимъ, такое частичное ограниченіе находится уже въ Великой хартіи вольностей. Въ дальнѣйшемъ стѣсненіе королевскаго усмотрѣнія въ указанной области постепенно увеличивалось, пока, наконецъ, не вылилось въ общее положеніе, гласящее, что никакой налогъ не

можетъ быть собранъ иначе, какъ съ согласія парламента. Отсюда возникло то вышеуказанное воззрѣніе, что налоги представляютъ собою нечто иное, какъ добровольный даръ общинъ. Этотъ средневѣковый взглядъ былъ еще повторенъ въ 1766 г. Питтомъ Старшимъ по поводу незаконномѣрнаго обложенія Американскихъ колоній, но въ настоящее время, конечно, повторяемъ быть болѣе не можетъ, т. к., во всѣхъ отношеніяхъ онъ явился бы только пережиткомъ старины — фразой. Въдѣ, съ одной стороны, въ вопросѣ объ уплатѣ налоговъ, теперь не можетъ быть и рѣчи о какой бы то ни было добровольности, а съ другой стороны, налоги въ настоящее время представляютъ собою государственную повинность, несомую гражданами внѣ зависимости отъ той или иной организаціи управленія государства, и, наконецъ, нынѣшній парламентъ не только вотируетъ налоги, но также слѣдитъ за ихъ правильнымъ расходованіемъ и намѣчаетъ планъ финансоваго хозяйства. Центральнымъ вопросомъ парламентской финансовой дѣятельности поэтому является разсмотрѣніе и установленіе палатами бюджета¹⁾.

Б ю д ж е т ъ. Основы бюджетнаго порядка точно также выработаны были Англіей и распространились по свѣту вмѣстѣ съ распространеніемъ народнаго представительства новаго времени. По общему правилу бюджетъ составляется на каждый годъ отдѣльно, причемъ всѣ входящія въ него доходы и расходы подлежатъ каждый въ отдѣльности. особому утверженію палатъ. Такое положеніе вещей, между прочимъ, даетъ возможность посредствомъ прекращенія отпуска кредита на какое либо учрежденіе прекратить его существованіе безъ упраздненія его особымъ закономъ. Подобнаго рода случаи даже происходили на практикѣ во Франціи, гдѣ наряду съ этимъ примѣняется также присоединеніе къ бюджету постановленій законодательнаго характера, не имѣющихъ прямого отношенія къ государственной росписи даннаго года и по существу являющихся понудительной мѣрой въ отношеніи правительства. Такая практика, однако, встрѣчаетъ заслуженное порицаніе со стороны государствовѣдцовъ, какъ влекущая за собой разныя нежелательныя осложненія. Приведенные случаи законодательствованія въ условіяхъ разсмотрѣнія бюджета совершенно непримѣнимы тамъ, гдѣ не весь бюджетъ въ его цѣломъ, а лишь въ частяхъ, подвергается ежегодному разсмотрѣнію и вотированію въ палатахъ. Такъ, напримѣръ, въ Англіи, не смотря на годовичное дѣйствіе бюджета, $\frac{3}{4}$ доходовъ и $\frac{1}{4}$ расходовъ являются постоянными, не зависящими отъ ежегодныхъ парламентскихъ голосованій. Они покоятся на осо-

¹⁾ Буквально „бюджетъ“ значить мѣшокъ, въ которомъ въ норманскія времена въ Англіи казначеи приносили денежные суммы и документы.

быхъ законахъ и сообщаютъ дѣятельности правительства въ соответствующихъ областяхъ большую устойчивость. Подобныя постоянныя части росписи имѣются также и въ другихъ странахъ, на примѣръ, въ Нидерландахъ. Въ Японіи кромѣ того расходы на императорскій домъ должны ежегодно оплачиваться національной казною въ предѣлахъ суммъ, назначенныхъ на данный предметъ, безъ всякаго согласія парламента за исключеніемъ случаевъ, когда потребуется увеличеніе таковыхъ назначеній. (Конст. 1889 г., глава VI, ст. 66.) Равнымъ образомъ безъ согласія правительства не могутъ быть уничтожены или даже уменьшены расходы одинъ разъ уже фиксированные. Такого рода неприкосновенныя части бюджета, гдѣ онѣ существуютъ, именуются «забронированными»; между прочимъ, онѣ предусматривались русскимъ бюджетнымъ правомъ въ эпоху существованія «Государственной Думы».

Отъ обычной годичности бюджета отступаетъ современная конституція Германской Имперіи, которая, принимая по главному правилу годичность, допускаетъ, однако, въ случаѣ необходимости производство расходовъ и въ теченіе и болѣе продолжительнаго срока. (Веймарская конст., ст. 85.) То же самое предусматриваетъ Прусскія конституція 30 ноября 1920 г. (Отдѣлъ VII, § 63, п. 3.)

Помимо установленія бюджета на одинъ годъ и правила, что никакія ассигнованія изъ казны, кромѣ специально указанныхъ въ законѣ, не могутъ происходить иначе, какъ черезъ парламентъ, палаты специализируютъ расходы, распредѣляя ихъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, по главамъ, статьямъ, параграфамъ, при чемъ перенесеніе суммъ изъ одной главы или статьи въ другую, а тѣмъ болѣе изъ одного вѣдомства въ иное, не допускается. Разрѣшается, однако, передвиженіе кредитовъ въ предѣлахъ одной и той же статьи, но не иначе, какъ при условіи удостовѣренной необходимости¹⁾. Роспись расходовъ должна соответствовать указанію источниковъ средствъ, которыми предполагается покрыть отдѣльные предметы росписи. Если не хватаетъ обычныхъ источниковъ для покрытія недохватки, «дефицита», въ бюджетѣ, парламентъ можетъ вотировать чрезвычайные способы — займы. Въ Англіи, послѣ разсмотрѣнія представленныхъ со стороны правительства смѣтъ, парламентомъ издается особый финансовый актъ (Finance act), которымъ удостовѣряется право ко взиманію доходовъ и Актъ о присвоеніи (Appropriation act), согласно которому правительству

1) Въ Англіи изъ правила о неподвижности кредитовъ сдѣлано, между прочимъ, исключеніе для смѣтъ арміи и флота, гдѣ допускается кредитное передвиженіе изъ одной главы въ другую.

открываются кредиты въ государственномъ казначействѣ или Национальномъ англійскомъ банкѣ.

Въ бюджетномъ правѣ имѣется одинъ вопросъ, требующій спеціальнаго выясненія. Вопросъ этотъ заключается въ слѣдующемъ: принадлежитъ ли парламенту право въ какихъ либо случаяхъ отвергнуть бюджетъ въ его цѣломъ и какія послѣдствія можетъ вызвать такое постановленіе. По современнымъ воззрѣніямъ утвержденіе государственной росписи представляетъ собою не только право, но и обязанность парламента, вызываемую нуждами всего государства. Съ этой точки зрѣнія неутвержденіе бюджета представляетъ собою со стороны парламента неправомѣрное дѣйствіе. Парламентъ обязанъ установить бюджетъ, разъ конституція требуетъ этого, и назначаетъ для того опредѣленный (напримѣръ годовой) срокъ. На практикѣ, однако, случаи подобныхъ правонарушеній и отказа въ утвержденіи бюджета случались. Такъ, въ Пруссіи четыре года подрядъ (съ 1862 по 1866 г.) нижняя палата отказывала правительству Бисмарка въ утвержденіи бюджета; въ 1909 г. въ Англійи бюджетъ отвергла верхняя палата. Въ 1877 г. французская нижняя палата пріостановила вотированіе бюджета впредь до назначенія президентомъ Макъ-Магономъ министерства угоднаго палатѣ. Впрочемъ, высказанное выше положеніе о томъ, что парламентъ обязанъ голосовать бюджетъ, не раздѣляется всѣми изслѣдователями. Нѣкоторые доказываютъ, что, если налоги, входя въ составъ бюджета, должны быть голосуемы палатами ежегодно, то отъ палатъ зависитъ утверждать или неутверждать ихъ существованіе на слѣдующій очередной годъ. Повидимому, однако, въ такомъ ходѣ разсужденія кроется ошибка. Если, напримѣръ, бельгійская конституція гласитъ, что палаты ежегодно устанавливають законъ объ издержкахъ и вотируютъ бюджетъ¹⁾, то это вовсе не значитъ, что упомянутое вотированіе предоставляется ихъ свободному благоусмотрѣнію. Когда въ законѣ говорится, что органъ государства дѣлаетъ то или иное, то норма обязываетъ этотъ органъ къ опредѣленной дѣятельности и связываетъ его волю. Слѣдовательно, бельгійскій парламентъ обязанъ постановить законъ объ издержкахъ и установить бюджетъ въ томъ или иномъ видѣ. Иначе и быть не можетъ. Если бюджетъ не будетъ утвержденъ безъ особыхъ оговорокъ о правѣ правительства производить частичные расходы, жизнь государства въ смыслѣ правильнаго функционированія его правительственнаго аппарата остановится. Можетъ ли желать этого законъ? Конечно, нѣтъ, такъ какъ иначе государство осуждено претерпѣть тяжкія потрясенія.

¹⁾ Бельг. Конст., от. 115.

Если тѣмъ не менѣе палаты иногда не выполняли лежащей на нихъ обязанности и отказывали въ утвержденіи бюджета, то это происходило по политическимъ соображеніямъ въ моменты обостренной борьбы съ правительствомъ въ надеждѣ оказать на послѣднее матеріальное, т. е., финансовое давленіе. Съ точки же зрѣнія права и государственныхъ интересовъ такое поведеніе оправдано быть не можетъ.

Во избѣжаніе печальныхъ послѣдствій, сопутствующихъ задержкѣ въ утвержденіи бюджета или непринятіи его палатами, въ нѣкоторыхъ государствахъ сохраняется свое дѣйствіе бюджетъ предшествовавшаго года. Таковы, на примѣръ, постановленія конституцій румынской, испанской, японской. По болгарской конституціи въ случаѣ невозможности созвать народное собраніе при необходимости безотлагательныхъ расходовъ, сила дѣйствія прошлогодняго бюджета продолжается подъ отвѣтственностью министровъ впредь до одобренія ихъ распоряженій народнымъ собраніемъ въ первую ближайшую сессію (болг. конст., глава XVII, ст. 122). Во Франціи при отсутствіи годового бюджета парламентъ устанавливаетъ его на отдѣльные мѣсяцы¹⁾. Согласно новому прусскому бюджетному праву, въ случаѣ задержки въ утвержденіи годового бюджета до пріобрѣтенія имъ законной силы, правительство уполномочивается производить тѣ расходы, которые указаны закономъ. (Конст. 30 ноября 1920 г., отд. VII, § 64, п. 1.)

Кромѣ бюджета согласія парламента требуютъ также всякія чрезвычайныя ассигнованія.

Ввиду тѣсной связи между бюджетомъ и установленіемъ новыхъ налоговъ, ученіе о нихъ въ тѣхъ государствахъ, гдѣ существуетъ порядокъ ихъ односторонности, совпадаетъ съ ученіемъ о бюджетѣ. Какъ было указано выше, всѣ финансовыя законопроекты поступаютъ сперва въ нижнюю палату, причемъ по англійскому праву верхняя палата вносить въ финансовыя билли какихъ либо поправокъ не можетъ. На этой почвѣ въ 1909 г. въ англійскомъ парламентѣ возникъ сложный инцидентъ, послужившій поводомъ къ дальнѣйшему умаленію финансовыхъ правъ палаты лордовъ. Въ вышеуказанномъ году названная палата, не имѣя возможности вносить въ бюджетъ поправки, отвергла его цѣликомъ. Это обстоятельство въ свою очередь привело вслѣдствіе общественнаго недовольства поведеніемъ палаты къ изданію въ 1911 г. закона, согласно которому денежныя законопроекты, въ теченіе мѣсяца не пропущенные верхней палатой, безъ всякихъ поправокъ, представляются прямо королю. По полученіи королевской санкціи они

¹⁾ Штурмъ, Бюджетъ (русск. перев. 1907 г.).

превращаются въ законъ безъ предварительнаго одобренія ихъ палатой лордовъ. Вопросъ же о томъ, относится ли данный билль къ разряду денежныхъ, или нѣтъ, рѣшается предсѣдателемъ палаты общинъ. Что же касается другихъ биллей, лишенныхъ финансоваго значенія, то въ нихъ въ Англии по закону 1911 г. верхней палатой могутъ быть вносимы поправки съ условіемъ, однако, что если подобнаго рода законопроекты будутъ троекратно приняты нижней палатой въ трехъ послѣдовательныхъ сессіяхъ и послѣ того опять не приобрѣтутъ одобренія палаты лордовъ, они точно также восходятъ къ королю и по утверженіи имъ получаютъ силу закона. При этомъ еще является гарантіей обдуманности такихъ биллей требованіе, чтобы между первымъ и третьимъ принятіемъ законопроекта нижней палатой прошло не менѣе двухъ лѣтъ. Такимъ образомъ въ указанныхъ случаяхъ палата лордовъ пользуется какъ бы правомъ задерживающаго вето, и потому самый законъ 1911 г. носить названіе «вето билль». По С.-Американскому праву верхняя палата имѣетъ право вносить поправки во всѣ билли, въ томъ числѣ и въ финансовыя. (Конст. 1787 г., ст. I, отд. VII, п. 1.) Право внесенія поправокъ въ финансовыя законопроекты со стороны французскаго сената является спорнымъ.

По связи съ финансами къ финансоваго рода биллямъ можно отнести также установленіе, такъ называемаго, контингента лицъ, призываемыхъ къ отправленію военной повинности и кромѣ того, само собою разумѣется, заключеніе займовъ. Въ понятіе установленія контингента новобранцевъ входятъ два момента: опредѣленіе срока военной службы и количества призываемыхъ подъ знамена лицъ. Финансовый характеръ контингента скрывается въ первомъ случаѣ въ томъ, что отъ народнаго хозяйства путемъ призыва на нѣкоторый срокъ отрывается опредѣленное число производительныхъ рабочихъ рукъ, а во второмъ — въ томъ, что содерженіе взятыхъ на службу людей въ томъ или иномъ размѣрѣ вызываетъ соотвѣтственные расходы изъ государственныхъ средствъ.

За выполненіемъ со стороны правительственныхъ учреждений требованій бюджетныхъ правилъ наблюдаютъ особыя учрежденія, имѣющія сходство съ государственнымъ контролемъ. Ихъ называютъ обыкновенно счетными палатами. Онѣ организуются специальнымъ закономъ. Такъ, въ Бельгіи члены счетной палаты назначаются палатой представителей и притомъ на время, особо опредѣленное закономъ. Общій государственный отчетъ предлагается палатамъ съ замѣчаніями счетной палаты. (Конст., ст. 116.)

Нарушеніе государственной росписи и непредвидѣнные ею расходы требуютъ послѣдующаго одобренія парламента въ ближайшемъ

отчетномъ году. Они могутъ быть произведены въ исключительныхъ условіяхъ и нуждаются въ предварительномъ согласіи министра финансовъ. (Конст. прусск. 20 ноября 1920 г., § 67.) Сходственныя постановленія содержатся въ п. 70 японской конституціи.

В. Надзоръ за дѣйствіями исполнительной власти.

Общія средства названнаго надзора при всѣхъ формахъ государственнаго устройства сводятся прежде всего къ праву парламента ставить министерствамъ вопросы и запросы съ вытекающими изъ того послѣдствіями. Къ особымъ средствамъ относятся, т. н., адреса въ конституціонныхъ монархіяхъ и выраженіе недовѣрія министрамъ при парламентскомъ строѣ, какъ въ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ. Въ видѣ разновидности контроля существуютъ еще особые парламентскіе комитеты — комиссіи.

Адресы подаются монарху и дѣлятся на два вида. Къ первому виду относятся тѣ, которые представляются въ отвѣтъ на тронную рѣчь. Въ отвѣтномъ адресѣ высказываются, между прочимъ, сомнѣнія, возбуждаемыя отдѣльными мѣрами правительства, если, конечно, такія сомнѣнія у парламента возникаютъ; здѣсь парламентъ вправѣ возражать противъ взглядовъ правительства на тѣ или иныя явленія, подвергать разсмотрѣнію правительственную программу, изложенную въ тронной рѣчи. Тронная рѣчь, вѣдь, лишь по формѣ исходитъ отъ монарха, по существу же обыкновенно составляется находящимся у власти министерствомъ. Само собою разумѣется, что въ отвѣтныхъ адресахъ по этому поводу должна быть соблюдаема соответственная форма, содержаніе же обуславливается обстоятельствами. Ко второму виду адресовъ принадлежатъ тѣ, которые подаются палатами по поводу какихъ либо важныхъ событій въ государствѣ, въ особенности по поводу столкновеній между парламентомъ и правительствомъ или по поводу направленія правительственной политики.

Адресы представляютъ собою исключительный пріемъ парламента скаго контроля; болѣе обыденнымъ являются вопросы и запросы, могущіе освѣтить министерскую дѣятельность какъ со стороны ея законности, такъ и цѣлесообразности. Запросы иначе называются интерпелляціями. Между вопросомъ и запросомъ существуетъ глубокое и весьма серьезное различіе.

В о п р о с ъ, прежде всего, дѣлается по поводу такихъ фактовъ, которые въ данную минуту не представляютъ ничего противоправнаго и вообще не бросаютъ никакой тѣни на министерскую дѣятельность. Вопросъ можетъ быть поставленъ потому, что парламентъ нуждается въ данную минуту въ разъясненіи положенія дѣлъ, такъ какъ у

него, на примѣръ, не хватаетъ данныхъ для сужденій по какому либо предмету. Преній по вопросамъ не бываетъ. Министерство тотчасъ же или по истеченіи опредѣленнаго срока представляетъ желаемыя справки, которыя, однако, при извѣстныхъ условіяхъ и наряду съ другими данными могутъ представить матеріалъ для запроса.

Запросъ (интерпелляція) ставится, наоборотъ, тогда, когда въ дѣйствіяхъ министерства или отдѣльныхъ министровъ обнаруживается незаконность или нецѣлесообразность, требующія устраненія или примѣненія той или другой отвѣтственности. Слѣдовательно, запросъ можетъ быть сдѣланъ какъ вслѣдствіе дошедшихъ до парламента свѣдѣній о злоупотребленіяхъ, допущенныхъ администраціей, такъ и вслѣдствіе возникновенія какихъ либо осложненій, на примѣръ, запутанности финансоваго положенія въ странѣ или возникновенія замѣшательства во внутренней и внѣшней политикѣ. Запросъ представляется исключительно въ письменной формѣ. По поводу представленныхъ министерствомъ по запросу объясненій допускаются пренія, по которымъ подъ конецъ должно послѣдовать голосованіе. Формы, въ которыхъ парламентъ (палата) постановляетъ свои рѣшенія по поводу интерпелляціи, могутъ имѣть три вида: 1) если палата признаетъ объясненія министерства удовлетворительными, она просто «переходитъ къ очереднымъ дѣламъ»; 2) если палата изъ министерскаго объясненія увидитъ, что упущенія или злоупотребленія имѣли частный характеръ, не кидая тѣни на все министерство или отдѣльныхъ министровъ, то она можетъ принять слѣдующее постановленіе: «палата, сожалься о существованіи такихъ то фактовъ и надѣясь, что на будущее время они будутъ устранены, переходитъ къ очереднымъ дѣламъ»; наконецъ, 3) если министерскія объясненія представляются палатѣ неудовлетворительными во всѣхъ отношеніяхъ, то палата, въ которой возникъ запросъ, выражаетъ недовѣріе министерству. Выраженіе такого недовѣрія имѣетъ различное значеніе смотря потому, является ли управленіе въ странѣ дуалистическимъ или парламентарнымъ и какимъ вѣсомъ пользуется сама палата, постановившая запросъ. Такъ, на примѣръ, въ Англіи большимъ значеніемъ по сравненію съ палатой лордовъ пользуется нижняя палата, и потому ея недовѣріе влечетъ за собой отставку министерства, тогда какъ недовѣріе верхней палаты при довѣрії нижней такого результата можетъ не имѣть. Съ другой стороны, если существуютъ данныя къ предположенію, что выразившая недовѣріе нижняя палата не отвѣчаетъ общественному настроенію данной минуты, она можетъ подвергнуться роспуску. Въ дуалистическихъ монархіяхъ, наоборотъ, недовѣріе верхней палаты способно имѣть для

судьбы министерства болѣе роковое значеніе нежели отрицательный вотумъ нижней. Въ Швеціи для постояннаго контроля надъ дѣятельностью какъ государственныхъ судовъ, такъ и различныхъ административныхъ учреждений, Риксдагомъ назначается особый прокуроръ, имѣющій право присутствовать въ судебныхъ и административныхъ учрежденияхъ. Этотъ прокуроръ, если признаетъ нужнымъ, можетъ доводить до свѣдѣнія палатъ о замѣченныхъ нарушеніяхъ закона и привлекать виновныхъ къ отвѣтственности (конст. 1809 г., ст. 926. Огранич. Законъ Риксдага 1866 г., ст. 68). Точно также существуетъ еще особая парламентская комиссія для надзора за дѣятельностью высшаго суда. Въ нее входятъ представители отъ обѣихъ палатъ Риксдага.

Спеціальныя комитеты. Иногда и для наблюденія за министерствомъ во время перерыва занятій парламента и въ теченіе времени между окончаніемъ полномочій состава данной палаты и новыми выборами парламентомъ можетъ быть образуемъ постоянный комитетъ. Такой порядокъ, между прочимъ, предусматриваетъ новая конституція Германской имперіи (§ 35, п. 2) и Пруссіи (§ 26). Парламентскому праву извѣстны также особыя анкетныя (обслѣдовательныя) комиссіи, могущія также служить цѣлямъ надзора. Эти комиссіи точно предусмотрѣны въ однихъ государствахъ закономъ (Бельгія, Греція, Италія, Нидерланды), въ другихъ предусматриваются парламентскими наказами. Такія комиссіи состояются изъ членовъ парламента.

Г. Судебныя и ныя права.

Судебныя права палатъ состоятъ въ отправленіи правосудія надъ высшими сановниками государства, тамъ гдѣ это предусматривается конституціями. Камерой преданія суду для министровъ служить обыкновенно нижняя палата. Такой порядокъ соблюдается въ Румыніи, въ Греціи, въ Бельгіи, во Франціи, въ Пруссіи, въ Германской имперіи и т. д. Въ нѣкоторыхъ государствахъ парламентскія палаты, именно верхнія, въ извѣстныхъ случаяхъ превращаются въ соотвѣтственные суды. Такъ, во Франціи Сенатъ образуетъ *Haute cour de justice*, которому подсудны за измѣну республикѣ президентъ ея, а также министры за преступленія разнаго рода. С. Американскій сенатъ также судить президента республики. Въ такомъ засѣданіи предсѣдательство поручается одному изъ членовъ Верховнаго федеральнаго суда. Тому же Сенату принадлежитъ право въ порядкѣ, т. наз., *impeachment* привлекать къ отвѣтственности министровъ и другихъ должностныхъ лицъ по политическимъ и служебнымъ преступленіямъ. Необходимо въ данномъ случаѣ замѣтить, что разбирательство въ порядкѣ *impeachment* играетъ вообще значительную и своеобразную роль въ американ-

скомъ парламентскомъ судебномъ производствѣ. Именно въ этомъ случаѣ Сенатъ изслѣдуетъ лишь одну сторону вопроса: можетъ ли данное судимое лицо, по совершеніи имъ опредѣленнаго дѣянія оставаться на союзной государственной службѣ; но помимо указаннаго разбирательства обвиняемый можетъ быть переданъ также въ вѣдѣніе уголовного суда, если имѣется составъ уголовного преступленія. Въ послѣднемъ случаѣ президентъ или министръ предстаютъ передъ Верховнымъ федеральнымъ судомъ. Въ Англіи, откуда въ извѣстной мѣрѣ заимствована вышеуказанная с.-американская система, точно также обвиненіе противъ министровъ возбуждается въ порядкѣ *impeachment* нижней палатой, а самый судъ производится верхней. Въ Англіи, кромѣ того, верхняя палата является по цѣлому ряду дѣлъ высшимъ судилищемъ въ качествѣ апелляціонной и кассационной инстанціи, а равно судить уголовныя дѣянія, совершенныя членами этой палаты.

Въ большинствѣ государствъ, однако, судъ надъ министрами ввѣряется не верхнимъ палатамъ, а принадлежитъ или высшимъ государственнымъ судилищамъ вообще, или подобнаго рода высшіе суды устраиваются для данныхъ случаевъ особо — специально. Такъ, въ Бельгіи примѣняется первая система: министры предяются суду Верховнаго кассационнаго суда (конст. ст. 90); точно также той же системы придерживается Румынія (Рум. конст., ст. 101); то же начало принимаетъ республиканская прусская конституція (Art. 58, 2). Особые специальные суды предусматриваются конетитуціями Греціи, Даніи, Швеціи, Норвегіи. Въ Греціи, напримѣръ, специальное судилище для министровъ образуется, между прочимъ, слѣдующимъ образомъ: предсѣдателемъ суда назначается президентъ Ареопага (Высшаго кассационнаго суда), члены избираются по жребію изъ всѣхъ членовъ Ареопага, а также изъ предсѣдателей и судей Апелляціоннаго суда.

Верхней итальянской палатѣ предоставлено судить преступленія государственной измѣны.

Помимо участія въ отправленіи правосудія въ нѣкоторыхъ государствахъ парламентъ натурализируетъ иностранцевъ. Такой законодательный характеръ натурализаціи сохраняется въ Бельгіи, въ Румыніи, въ Голландіи. Кромѣ того парламенту могутъ принадлежать и др. функціи, напримѣръ, въ Бельгіи, Даніи, Голландіи парламентомъ въ соединенномъ засѣданіи палатъ устанавливается регентство; въ Англіи по поводу установленія регентства парламентъ всякій разъ издастъ специальный законъ; точно также въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ регента избираетъ парламентъ итальянскій.

ГЛАВА XIV.

Парламентъ. (Организація и дѣлопроизводство палатъ.)

Какъ члены верхней, такъ и нижней палаты, даже будучи въ сборѣ, пока не сорганизуются, представляютъ собою аморфное нестройное собраніе отдѣльныхъ лицъ—толпу. Для того, чтобы эти сборища превратились бы въ парламентскія палаты, имъ необходимо приобрести соотвѣтственную организацію — сконституироваться, что влечетъ за собой возможность пользованія совокупностью условий, при которыхъ осуществляются предоставленныя палатамъ права. Указанныя условія всѣ могутъ быть сведены къ двумъ главнымъ категоріямъ: формамъ движенія дѣлъ въ палатахъ и охраненію порядка во время вышеуказаннаго движенія.

I. Конституированіе палатъ.

Центральный моментъ въ организаціи палатъ представляетъ собою созданіе ихъ органа, т. н., бюро, состоящаго изъ предсѣдателя собранія и разныхъ иныхъ должностныхъ лицъ, помогающихъ веденію засѣданія, наблюденію за порядкомъ и вообще несущихъ различныя вспомогательныя функціи.

Въ верхнихъ палатахъ въ монархіяхъ предсѣдатель обыкновенно назначается королемъ; исключеніе изъ даннаго правила составляютъ въ настоящее время Бельгія и Данія, гдѣ предсѣдатели верхнихъ палатъ избираются ихъ составомъ (Бельг. конст. ст. 37). Нижнія палаты по общему правилу вездѣ имѣютъ ими самыми избранный президіумъ за исключеніемъ Швеціи, гдѣ тальманъ назначается короной¹⁾. Кромѣ предсѣдателей палаты могутъ имѣть также вице-предсѣдателей.

Предсѣдатель палаты лордовъ въ Англіи именуется «лордомъ-канцлеромъ», хотя онъ можетъ и не обладать пэрскимъ званіемъ. Зависитъ подобное странное на первый взглядъ явленіе отъ того, что «шерстяной мѣшокъ», на которомъ засѣдаетъ лордъ-канцлеръ, фактивно считается находящимся внѣ палаты. Въ случаѣ отсутствія лорда-канцлера по какимъ либо причинамъ его замѣщаетъ одинъ изъ королевскихъ судей по старшинству; если и таковой не можетъ явиться, то лорды избираютъ изъ своей среды временнаго предсѣдателя. Если лордъ-канцлеръ или его замѣщающее лицо не обладаютъ пэрскимъ достоинствомъ, они не принимаютъ участія въ голосованіи. Вообще права лорда-канцлера тѣснѣ правъ предсѣдателя нижней палаты, и ему

¹⁾ Конст. 1809 г. Такимъ же порядкомъ назначается вице-предсѣдатель верхней палаты. Ст. 52.

главнымъ образомъ предоставляется слѣдить только за голосованіемъ, при чемъ поддержаніе общаго порядка и даже руководство преніями выполняется самой палатой. Кромѣ лорда-канцлера въ верхней палатѣ Англій королямъ назначается ея секретарь, являющійся въ то же время секретаремъ всего парламента, его клеркомъ (Clerk of the Parliament), который ведетъ протоколы палаты лордовъ и завѣдываетъ парламентскимъ архивомъ. Въ томъ же порядкѣ назначенія получаютъ свои полномочія еще двое должностныхъ лицъ палаты лордовъ: «церемоніймейстеръ чернаго жезла» и экзекуторъ парламента. Церемоніймейстеръ выполняетъ чисто почетныя обязанности, на примѣръ, онъ призываетъ палату общинъ въ залъ засѣданія верхней палаты, когда монархъ присутствуетъ въ собраніи послѣдней, и приглашаетъ «коммонеровъ къ рѣшеткѣ». Роль экзекутора болѣе существенна: онъ помогаетъ лорду-канцлеру, наблюдая за зданіемъ парламента, приглашая вызываемыхъ палатой лицъ и т. п. Возникновеніе указанныхъ должностей верхней палаты въ Англій произошло историческимъ путемъ; то же самое нужно сказать и о соотвѣтственныхъ должностяхъ нижней палаты. Вообще секретари верхнихъ палатъ назначаются различными способами. Въ республиканскихъ государствахъ они, конечно, выборные.

Что касается конституированія нижней палаты, то въ немъ то же нужно отличать въ частности англійскіе порядки отъ иныхъ. Нижняя англійская палата находится подъ предсѣдательствомъ особаго лица, именуемаго спикеромъ. До второй половины XIV в. должности выборнаго спикера не существовало. Палатамъ общинъ давалось лицо, которое по обсужденіи общинами того или другаго вопроса, обязано было отъ имени ихъ изложить передъ королемъ и парламентомъ мнѣнія и отвѣты нижней палаты. Отсюда названіе speaker — говорящій, ораторъ. Въ 1376 г. послѣдовало избраніе парламентомъ перваго постояннаго своего спикера изъ числа рыцарей. Спикеръ нижней англійской палаты до настоящаго времени формально утверждается королемъ.

Значеніе спикера въ нижней палатѣ въ противоположность лорду-канцлеру огромно. Онъ не только руководитъ преніями; онъ ведетъ сношенія съ палатой лордовъ и другими государственными учрежденіями и лицами, осуществляетъ дисциплинарную власть и вообще выполняетъ обязанности предсѣдателя собранія. Лица, избранныя спикерами, для пріобрѣтенія большей самостоятельности выходятъ изъ партій, если они къ таковой принадлежатъ, и дѣйствуютъ строго безпартійнымъ образомъ. Спикеръ голосуетъ только при раздѣленіи голосовъ. Спикеръ благодаря извѣстному англійскому консерватизму

долгое время въ ущербъ дѣлу оставался безъ замѣстителя на томъ основаніи, что такового въ старину не имѣлось. Только въ пятидесятихъ годахъ прошлаго столѣтія замѣстителемъ спикера, наконецъ, былъ сдѣланъ черменъ¹⁾—предсѣдатель финансовыхъ комитетовъ нижней палаты. Въ 1902 г. послѣдовало еще учрежденіе особой должности замѣстителя чермена, несущаго черменскія обязанности. Спикеръ избирается палатой подъ предсѣдательствомъ своего секретаря на весь срокъ полномочій палаты даннаго созыва. Секретарь нижней палаты и ея приставъ экзекуторъ съ помощниками назначаются королемъ въ качествѣ постоянныхъ должностныхъ лицъ.

Во Франціи и нѣкоторыхъ монархическихъ государствахъ, ей слѣдующихъ въ отношеніи конституированія палатъ, различаются бюро первоначальныя временныя, при которыхъ открывается первое засѣданіе палаты и бюро окончательныя. Въ первомъ случаѣ въ первоначальномъ засѣданіи нижней палаты предсѣдателемъ является старѣйшій членъ ея состава, а секретарями и счетчиками голосовъ избираются самые младшіе по годамъ депутаты. Послѣ провѣрки абсолютнаго большинства членовъ палаты избирается окончательное бюро изъ постоянного президента, нѣсколькихъ вице-президентовъ, секретарей и, такъ называемыхъ, квесторовъ, лицъ, завѣдывающихъ хозяйственными дѣлами и внутреннимъ распорядкомъ палаты.

Отъ организаціи бюро нужно отличать конституцію самой палаты. Въ данномъ отношеніи существуютъ два типа. Согласно одному типу—англійскому центръ тяжести работы нижней палаты сосредоточивается въ ней самой; второй типъ, наоборотъ, передаетъ главную роль въ области палатской работы въ особія палатскія бюро, комитеты, секціи и комиссіи, занятые изготовленіемъ докладовъ, на основаніи которыхъ происходятъ пренія и голосованія въ самой палатѣ. Послѣдняя система, выработанная и принятая во Франціи, сдѣлалась предметомъ подражанія для разныхъ другихъ государствъ.

Въ противоположность указанному только что дробленію палаты по англійскимъ обычаямъ центръ тяжести парламентскаго дѣлопроизводства, какъ было отмѣчено выше, находится не въ комиссіяхъ, а въ самой палатѣ общинъ, какъ въ учрежденіи цѣлокупномъ. И этотъ принципъ единства палатской работы имѣетъ свои несомнѣнныя достоинства. Французскій принципъ при неблагоприятныхъ условіяхъ грозитъ подчиненіемъ палаты собственнымъ своимъ бюро и комиссіямъ, именно въ тѣхъ случаяхъ, когда они получаютъ слишкомъ большое значеніе и преобладаніе надъ самой палатой, какъ то, на примѣръ, случилось во Франціи во времена конвента въ 1793 г.

¹⁾ Chairman.

Англія поэтому относится нѣсколько недовѣрчиво къ обособленной комиссіонной дѣятельности отдѣльныхъ бюро и комиссій и пользуется ею только въ границахъ требованій практической парламентской жизни, именно при тѣхъ условіяхъ, когда предметъ, подлежащій обсужденію палаты, нуждается въ спеціальной предварительной подготовкѣ, безъ которой трудно обойтись. Помимо того нижняя англійская палата вообще стремится вершить дѣла по возможности въ полномъ своемъ составѣ, въ общемъ присутствіи, облегчая въ отдѣльныхъ случаяхъ устраненіемъ стѣснительныхъ формальностей ходъ пленарнаго обсуждения вопросовъ. Указанная общая работа англійской нижней палаты въ особыхъ упрощенныхъ условіяхъ дѣлопроизводства именуется превращеніемъ палаты въ комитетъ. Происходитъ такое превращеніе слѣдующимъ образомъ. Спикеръ оставляетъ свое мѣсто. Предсѣдательство въ палатѣ переходитъ къ чермену финансовыхъ комитетовъ, избираемому изъ самихъ опытныхъ финансистовъ страны. Послѣ того комитетъ начинаетъ обсужденіе вопроса безъ соблюденія строгихъ формальностей парламентскаго дѣлопроизводства: депутаты, напримѣръ, говорятъ по нѣскольку разъ по существу вопроса вмѣсто обычнаго одного раза и т. п. Палата превращается по общему правилу въ комитетъ въ двухъ случаяхъ: 1) для обсужденія разныхъ финансовыхъ биллей и 2) для обсужденія всѣхъ вообще законопроектовъ послѣ второго ихъ чтенія. Обратное обращеніе комитета въ палату производится простымъ вопросомъ чермена, не желаетъ ли комитетъ сдѣлать докладъ палатѣ. Если палата отвѣчаетъ на этотъ вопросъ утвердительно, чермень оставляетъ свое мѣсто, которое опять занимаетъ спикеромъ, и палата снова продолжаетъ свою работу на общихъ основаніяхъ.

Помимо обращенія палаты въ комитетъ англійскому парламентскому праву извѣстны также особые постоянные и случайные комитеты, назначаемые палатой для разныхъ предварительныхъ работъ; такъ, напримѣръ, существуетъ постоянный комитетъ петицій для предварительнаго просмотра этого рода прошеній съ внѣшней ихъ стороны. Изъ временныхъ комиссій наибольшей извѣстностью въ Англійи пользуются слѣдственные, назначаемыя, напримѣръ, для обслѣдованія положенія рабочаго класса, для выясненія дѣйствительныхъ обстоятельствъ при возникновеніи обвиненій въ подкупѣ во время избирательныхъ кампаній и т. п. Такого рода временныя комиссіи возникаютъ по мѣрѣ надобности и, по минованіи таковой, уничтожаются. Дѣятельность названныхъ комитетовъ по главному правилу происходитъ открыто публично; но въ нѣкоторыхъ случаяхъ особой важности могутъ быть назначаемы и тайные комитеты, работающіе внѣ общихъ условій парламентской гласности.

Какъ было указано выше, французскій принципъ переносить центръ тяжести работъ палаты въ ея бюро. По уставамъ французскаго парламентскаго дѣлопроизводства 1876 г. какъ въ Сенатѣ, такъ и въ палатѣ составъ ихъ путемъ жребія раздѣлялись на бюро. Примѣненіе жребія должно предохранить бюро отъ партійности. Согласно ст. 17 Органич. Закона 16 іюля 1875 г. бюро каждой изъ двухъ палатъ избирается ежегодно на все продолженіе сессіи и на всѣ экстренныя сессіи, имѣющія возникнуть впредь до открытія очередной сессіи слѣдующаго года. Каждое бюро выбираетъ изъ своей среды предсѣдателя, его товарища и секретарей. Кругъ дѣйствій этихъ бюро разнообразенъ. Они, прежде всего, производятъ провѣрку депутатскихъ полномочій, что въ Англіи принадлежитъ высшему суду, и то въ случаѣ наличности основательныхъ подозрѣній въ нарушеніи правилъ выборнаго производства¹⁾. Затѣмъ въ бюро поступаютъ для предварительнаго обсужденія законопроекты. Помимо названныхъ бюро Французскій уставъ парламентскаго дѣлопроизводства предусматриваетъ особыя постоянныя комиссіи, среди которыхъ главное мѣсто удѣляется «бюджетной», куда поступаетъ каждый финансовый законопроектъ и, прежде всего, проектъ государственной росписи. Бюджетная комиссія составляется посредствомъ выборовъ представителей отъ cadaго бюро. Затѣмъ можно упомянуть комиссіи счетную, провѣряющую расходы и вообще счетныя операци, касающіяся палатъ; комиссію объ отпускахъ, инициативную. Въ послѣднюю поступаютъ на предварительный просмотръ всякія предложенія законовъ, которыя безъ такового предварительнаго просмотра могли бы понапрасну задерживать вниманіе палаты выслушиваніемъ проектовъ, повторяющихся въ своемъ содержаніи. Подобнаго рода постоянныхъ комиссій Французское парламентское дѣлопроизводство предусматриваетъ шесть; но кромѣ нихъ по разнымъ вопросамъ могутъ быть образуемы и разныя другія, напримѣръ, для разработки отдѣльныхъ спеціальныхъ законопроектовъ, для производства различныхъ обслѣдованій и т. п.

Къ изложеннымъ французскимъ парламентскимъ порядкамъ изъ европейскихъ государствъ наиболѣе приближается Італія.

Легислатуры и сессіи. Переходя къ срокамъ парламентской работы, необходимо напомнить существующее въ данномъ случаѣ различіе между палатами верхними и нижними. Верхнія палаты

¹⁾ По Веймарской германской конституціи для провѣрки законномѣрности выборовъ образуется особый судъ (§ 31); Австрійская Союзная Конституція 1 октября 1920 г. уполномачиваетъ на это Судъ конституціонной юстиціи, образуемый для всѣхъ притязаній, обращенныхъ къ федерации и ея составнымъ частямъ, когда эти притязанія не могутъ быть разрѣшены въ порядкѣ общаго судебнаго разбирательства (§ § 137, 141.)

обновляются полностью черезъ опредѣленные промежутки времени. Въ этомъ отношеніи только Бельгія составляетъ исключеніе. Здѣсь, члены нижней палаты, будучи избираемы на 4 года, смѣняются черезъ каждые 2 года, согласно порядку замѣщенія, устанавливаемому избирательнымъ закономъ (конст. ст. 51). Въ случаѣ же роспуска палата обновляется полностью.

Частичное обновленіе верхнихъ палатъ происходитъ слѣдующимъ образомъ: во Франціи, напримѣръ, каждые 3 года выходитъ треть сенаторовъ, въ Бельгіи каждые 4 года—половина, въ Соединенныхъ Штатахъ третья часть сената обновляется каждые 2 года и т. д.

Срокъ, на который избираются члены палатъ, также неодинаковъ. Именуясь *л е г и с л а т у р н ы м ъ п е р і о д о м ъ*, для верхнихъ палатъ онъ колеблется въ предѣлахъ отъ 4 до 9 лѣтъ; для нижнихъ—отъ одного до пяти. (Одинъ годъ легислатурный періодъ продолжается въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцаріи, пять лѣтъ въ Италіи и Испаніи, три года длится онъ въ Бельгіи, въ Швейцарскомъ союзѣ, въ Эсти и скандинавскихъ странахъ; 4 года—во Франціи, Нидерландахъ и С. Штатахъ; Германская Имперія по закону 1919 г. установила 4-лѣтній срокъ; за ней послѣдовала Пруссія.)

Легислатура въ свою очередь дѣлится на *с е с с і и*. Парламентскія занятія не продолжаются непрерывно. Во время вакацій текущими дѣлами завѣдываетъ предсѣдатель бюро палаты, функціи котораго въ нѣкоторыхъ случаяхъ продолжаются вплоть до созыва новаго состава палаты (Герман. Веймар. конст. § 27). Такимъ образомъ является узаконенной періодичность созыва палатъ и обыкновенно опредѣляется минимальный срокъ ея рабочаго времени. Такъ, по французскому праву обѣ палаты должны засѣдать не менѣе пяти мѣсяцевъ въ году. Въ монархическихъ государствахъ, какъ было указано выше, открытіе сессій по главному правилу зависитъ отъ короля, но обыкновенно, законъ требуетъ, чтобы палаты собирались не рѣже одного раза въ годъ, въ два или въ три года. Такъ, 70 ст. Бельгійской конституціи гласитъ: «Палаты собираются ежегодно во второй вторникъ ноября, если не были собраны королемъ ранѣе; при этомъ палаты должны оставаться собранными въ теченіе каждаго года по крайней мѣрѣ 40 дней.» На основаніи японской конституціи парламентъ созывается ежегодно, сессія же должна продолжаться 3 мѣсяца. Въ республикахъ начало засѣданій первой въ году сессіи указывается самимъ закономъ, послѣдующія—зависятъ отъ усмотрѣнія палатъ. Во Франціи обѣ палаты, если не были собраны ранѣе президентомъ республики, собираются во второй вторникъ января; Германскій Рейхстагъ собирается въ первый разъ послѣ выборовъ на тридцатый день. Кромѣ сессій обыкновенныхъ, со-

зываемыхъ въ предѣльные сроки, конституціямъ извѣстны также сессіи чрезвычайныя, созываемыя по поводу исключительныхъ обстоятельствъ. Въ монархіяхъ созывъ сессій послѣдняго рода принадлежитъ тоже монарху; лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ законъ разрѣшаетъ палатамъ собраться по собственной инициативѣ¹⁾. Въ республикахъ означенное право вручается какъ самимъ палатамъ, такъ и президенту, на примѣръ, во Франціи; точно также по Веймарской конституціи президентъ Рейхстага обязанъ собрать палату по требованію президента республики или $\frac{1}{3}$ членовъ Рейхстага раньше установленнаго времени, которое опредѣляется или напередъ закономъ, или самой палатой²⁾. Пророгація (прекращеніе сессіи) по общему правилу зависитъ отъ главы государства. Отъ пророгаціи надо отличать отсрочку.

Въ Англіи отсрочка происходитъ только по постановленію самихъ палатъ.

Юридическое значеніе пророгаціи заключается въ томъ, что возобновленіе занятій палаты требуетъ новаго ея созыва, тогда какъ простой перерывъ отсрочка (ajournement) не вызываетъ подобной необходимости. Занятія палаты начинаются со дня окончанія отсрочки. Въ нѣкоторыхъ странахъ на время пророгаціи полномочія президіума и комиссій прекращаются. Кромѣ того въ междусессіонное время депутаты не защищаются неприкосновенностью³⁾.

Въ связи съ прекращеніемъ дѣятельности палатъ находится вопросъ о, т. н., дисконтинуитетѣ, ведущемъ свое начало изъ англійскаго парламентскаго права. Сущность дисконтинуитета сводится къ тому, что съ наступленіемъ окончанія сессіи и легислатуры всѣ законопроекты, находившіеся на разсмотрѣніи палатъ, въ какой бы стадіи это разсмотрѣніе ни находилось, теряютъ свою силу, и при открытіи новой сессіи или созывѣ новой палаты должны быть внесимы въ парламентъ снова. По этому различаютъ дисконтинуитетъ сессіи и легислатуры. Крайнія неудобства перваго самоочевидны. Дисконтинуитетъ сессіи сводитъ всю работу палаты по обсужденію иногда весьма серьезнаго законопроекта къ нулю; кромѣ того, гдѣ это допускается закономъ, путемъ пророгаціи правительство можетъ за-

¹⁾ Напримѣръ, въ случаѣ смерти монарха. Въ Бельгіи на 10-тый день послѣ кончины короля. Констит. ст. 79.

²⁾ Констит. § 24.

³⁾ Въ смыслѣ терминологіи различіе между пророгаціей и отсрочкой не всегда выдерживается. Англійское право, по словамъ Эйсона, твердо проводитъ это различіе (См. Эисонъ, Англійскій парламентъ стр.) Греческая конституція, напротивъ, допускаетъ смѣшеніе понятій (Конст. ст. 38).

держатъ прохожденіе нежелательнаго для него законопроекта. По указанной причинѣ нѣкоторыя страны, принявшія принципъ сессіоннаго дисконтинуитета, начинаютъ отъ него отказываться и переходятъ къ установленію понятія нераздѣльности сессій (наприм. Франція съ 1832 г.¹⁾). Что же касается дисконтинуитета легислатуръ, то онъ является болѣе устойчивымъ и признается большинствомъ современныхъ государствъ, хотя Франція и Бельгія уже отъ него тоже отказались. Дѣйствительно, за легислатурный дисконтинуитетъ можно привести болѣе высокихъ политическихъ соображеній, нежели за сессіонный. При отсутствіи легислатурнаго дисконтинуитета верхняя палата можетъ разсматривать такія поступившіе къ ней изъ распущенной нижней палаты законопроекты, которые уже не отвѣчаютъ взглядамъ вновь избранныхъ депутатовъ. Съ политической точки зрѣнія такое положеніе вещей создаетъ непоследовательность, но юридически, конечно, существованіе и дѣятельность государственныхъ учрежденій не должны зависѣть отъ ихъ временнаго личнаго состава въ данный моментъ. Разъ палата предшествовавшего состава высказала свой взглядъ на тотъ или другой предметъ, ея постановленіе по существу не должно нуждаться въ подтвержденіи со стороны состава депутатовъ послѣдующаго созыва. Палаты не судъ присяжныхъ, гдѣ необходимо охранять единство, полученное отъ воспріятія впечатлѣній опредѣленнымъ составомъ судей, и гдѣ введеніе новыхъ лицъ нарушаетъ идею судебного единства. Идея парламентскаго единства вообще не предполагаетъ единства взглядовъ членовъ высшей и нижней палатъ. «Отсрочка» никакого дисконтинуитета за собой не влечетъ.

II. Парламентское дѣлопроизводство.²⁾

Въ отношеніи нормъ, которыми руководятся палаты въ своемъ внутреннемъ дѣлопроизводствѣ, тоже нужно различать англійскіе и др. порядки. Англійскій парламентъ руководится въ данномъ случаѣ отдѣльными узаконеніями, парламентскими прецедентами, обычаями,

¹⁾ Въ настоящее время отъ сессіоннаго дисконтинуитета отказалась сама Англія, за ней идутъ кромѣ Франціи—Бельгія, Італія, Испанія, Нидерланды и др. Гатчскъ. Общее госуд. право т. I.

²⁾ Водовозовъ, „Внутренняя организація и дѣлопроизводство парламентскихъ палатъ“ въ сборникѣ „Конституціонное государство“. Ильбертъ. Парламентъ, его организація и практика (русск. перев. 1915 г.); Perels, Das autonome Reichstagsrecht, 1902; Pierre, Traité de droit politique, électoral et parlementaire 1902.; Moreau ex Delpech, Les réglemens des assemblées législatives 1906/7.

уставами и постановленіями палатъ. На континентѣ Европы эти источники значительно проще; они состоятъ изъ конституцій, поскольку таковыя касаются парламентскаго дѣлопроизводства, и собственныхъ палатскихъ уставовъ, которые создаются самими палатами и носятъ названіе регламентовъ. Правила англійскаго парламентскаго дѣлопроизводства стали извѣстны при посредствѣ книги І. Бентама «Тактика законодательныхъ собраній» (1811 г.). Многія изъ этихъ правилъ были приняты регламентами различныхъ государствъ; въ свою очередь англичане взяли нѣкоторыя континентальныя правила, главнымъ образомъ изъ французскихъ регламентовъ, которые издаются палатами для собственнаго руководства и могутъ быть измѣняемы и пополняемы палатами по усмотрѣнію. Право палатъ составлять для себя регламенты особо оговаривается конституціями. По общему правилу засѣданія палатъ публичны, хотя такой порядокъ установился не сразу, при чемъ въ Англии публичность парламентскихъ засѣданій до сихъ поръ юридически только терпима; она допускается лишь фактически. Согласно англійскимъ воззрѣніямъ, достаточно кому либо изъ членовъ парламента сказать: «Я вижу здѣсь постороннихъ,» чтобы предсѣдатель постановилъ передъ палатой вопросъ объ удаленіи публики изъ зала засѣданія. Что касается засѣданій собраній бюро и комиссій палатъ, то они вообще не публичны.

Разсмотрѣніе дѣлъ въ палатахъ происходитъ въ «порядкѣ дня», заранѣе устанавливаемомъ палатскимъ президіумомъ. Самое обсужденіе и рѣшеніе вопросовъ производится въ парламентѣ на основаніи правилъ — регламентовъ, останавливающихъ съ особымъ вниманіемъ на порядкѣ разсмотрѣнія законопроектовъ.

Въ виду той важной роли, которую играетъ правительство въ смыслѣ направленія работъ парламента, представители его пользуются особыми преимуществами въ смыслѣ права быть заслушиваемыми; затѣмъ вслѣдствіе того, что подавляющее большинство законопроектовъ поступаетъ со стороны правительства, для разсмотрѣнія ихъ отводится большее число дней въ недѣлю, нежели для биллей, внесенныхъ по инициативѣ самихъ палатъ; равнымъ образомъ внесеніе правительственныхъ законопроектовъ обставлено меньшими формальностями, нежели палатскихъ.

Для законности постановленій палаты требуется наличность установленнаго кворума¹⁾.

По общему правилу обсужденіе законопроекта происходитъ въ нѣсколько пріемовъ, называемыхъ чтеніями, съ болѣе или менѣе

¹⁾ Въ англійской верхней палатѣ кворумъ требуетъ присутствія 30 человекъ; въ нижней — 40.

продолжительными промежутками между ними; кромѣ того подлежащіе пленарному обсужденію законопроекты разсматриваются также предварительно въ комитетахъ и комиссіяхъ. Исключение составляютъ особо спѣшныя законопроекты.

Въ отношеніе чтеній англійское право, какъ и во многихъ иныхъ случаяхъ, представляетъ оригинальныя черты. Такъ, въ Англии прежде всего первое чтеніе законопроекта заключается въ прочтеніи клеркомъ палаты заголовка вносимаго билля, а пренія происходятъ только по поводу срока второго его чтенія. Второе чтеніе посвящается обсужденію общихъ основаній законопроекта. Принятый во второмъ чтеніи билль для болѣе подробнаго разсмотрѣнія переходитъ въ «комитетъ» всей палаты, который «дѣлаетъ докладъ» палатѣ о рѣшеніяхъ, принятыхъ комитетомъ. Послѣ этого слѣдуетъ третье чтеніе законопроекта и его голосованіе, если признано, что всё вопросы достаточно разъяснены при второмъ чтеніи. Въ противномъ случаѣ палата еще разъ обращается въ комитетъ, или дѣло переходитъ даже въ особую комиссію, если палата найдетъ нужнымъ таковую назначить. Не взирая на сложность указанного процесса, разсмотрѣніе биллей, особенно спѣшныхъ изъ нихъ, проходитъ иногда въ одинъ день, и хотя верхняя палата вообще противится такой крайней поспѣшности, но бывали случаи, что и она ее допускала.

Въ вышеуказанномъ порядкѣ проходятъ въ Англии «публичныя билли»; для частныхъ же, касающихся частныхъ интересовъ и интересовъ отдѣльныхъ мѣстностей, установлены особыя формы. Такіе билли возникаютъ на основаніи петицій, т. е., частныхъ обращеній къ парламенту, и потому палаты избираютъ особыхъ комиссаровъ для изслѣдованія вопроса, соблюдены ли всё формальности, обуславливающія внесенія билля. Разсмотрѣнный комиссарами частный законопроектъ вносится въ комиссію петицій соотвѣтственной палаты, а оттуда уже поступаетъ на общее обсужденіе, проходя послѣдовательно всё три чтенія. Существенную особенность прохожденія частныхъ биллей представляетъ то обстоятельство, что вмѣсто «комитета» всей палаты они передаются въ ту или иную существующую специальную комиссію, а иногда и въ комиссію, нарочно для даннаго предмета создаваемую. Въ этой комиссіи, между прочимъ, могутъ выступать противники законопроекта и возражать проивъ него, тогда какъ инициаторы и сторонники билля вправѣ опровергать доводы противниковъ.

Что касается «финансовыхъ биллей», то инициатива ихъ составляетъ прерогативу правительства.

Въ государствахъ континентальной Европы также принято порядкомъ нѣсколькихъ чтеній съ тѣмъ отличіемъ, что здѣсь обсужденію общихъ основъ законопроекта посвящается первое чтеніе, послѣ котораго проектъ передается въ какую либо существующую соответственнаго характера или нарочно созданную комиссію. Во Франціи и Италіи приняты два чтенія, съ перерывомъ между ними въ пять дней. Въ Германіи существовалъ порядокъ трехъ чтеній съ промежуткомъ между ними въ два дня. При трехъстопномъ чтеніи особое значеніе получаетъ второе постатейное обсужденіе, тогда какъ въ третьемъ — дѣло идетъ только объ установленіи точной редакціи и лишь въ исключительныхъ случаяхъ допускается возвращеніе къ содержанію законопроекта.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ между палатами парламента можетъ возникнуть столкновеніе, когда онѣ разойдутся во взглядахъ на какой либо законопроектъ. Способы разрѣшенія этихъ столкновеній различны, хотя по существу они не всегда въ состояніи въ корнѣ устранить конфликтъ безъ ущерба какъ для достоинства и значенія палатъ, такъ и для самого спорнаго предмета. Указанные способы сводятся къ слѣдующимъ. Верхняя палата въ случаѣ упорства можетъ быть со стороны монарха пополнена назначеніемъ новыхъ членовъ до числа, дающаго перевѣсъ сторонникамъ мнѣнія нижней палаты. Такой способъ, однако, примѣнимъ только въ монархіяхъ, и, кромѣ того, онъ подрываетъ значеніе верхней палаты, уничтожая самостоятельность ея сужденій. Въ Англіи этотъ пріемъ уже фактически оставленъ, и послѣдній случай его примѣненія относится къ 1711 г. Въ Италіи приведенная мѣра примѣнялась неоднократно и въ итогѣ уронила самое учрежденіе. Въ отношеніи нижней палаты въ случаяхъ крайняго съ ея стороны упорства можетъ быть примѣненъ досрочный ея роспускъ съ объявленіемъ новыхъ выборовъ. Но послѣдніе не всегда обезпечиваютъ разность взглядовъ вновь собраннаго состава палаты отъ настроенія распущеннаго. Болѣе цѣлесообразнымъ поэтому является устройство согласительныхъ комиссій, извѣстныхъ законодательствамъ Даніи и Испаніи, фактически же примѣняемое и въ другихъ государствахъ. Комиссія такого рода составляется изъ представителей обѣихъ палатъ въ равномъ числѣ отъ каждой. Рѣшеніе комиссій ставится на голосованіе въ каждой палатѣ, что, конечно, не обезпечиваетъ совпаденія итоговъ голосованія и можетъ не устранить столкновенія. Въ Англіи конфликтъ приводитъ къ посредничеству между палатами со стороны министерства, имѣющаго своихъ представителей въ обѣихъ палатахъ; въ Норвегіи примѣняется соединенное засѣданіе обѣихъ палатъ, когда обѣ части Стортинга, Одель-

стингъ и Лантингъ, соединяются въ общемъ собраніи и рѣшаютъ вопросъ двумя третями голосовъ. Согласно шведской конституціи (ст. 69—71), если палаты принимаютъ различныя рѣшенія, и согласіе между ними не можетъ быть достигнуто, каждая палата голосуетъ отдѣльно тѣ постановленія, которыя уже ею приняты; то мнѣніе, которое собираетъ наибольшее число голосовъ, считая голоса обѣихъ палатъ, признается рѣшеніемъ Риксдага.

Руководство преніями при обсужденіи различныхъ вопросовъ въ палатахъ принадлежитъ ихъ предсѣдателямъ. Желаящіе получить голосъ заявляютъ о томъ руководителю преній заранѣе, и предсѣдатель предоставляетъ слово въ порядкѣ подачи заявленій, при чемъ прилагаетъ стараніе къ тому, чтобы говорящіе за и противъ чередовались другъ съ другомъ. Что касается способа выраженія своихъ мнѣній, то въ Англіи рѣчи произносятся съ мѣста; на континентѣ говорятъ съ трибуны. Ораторъ обращается къ палатѣ или предсѣдателю; обращеніе къ представителямъ правительства или отдѣльнымъ членамъ палаты не допускается. Въ Англіи члены нижней палаты не называютъ другъ друга по фамиліямъ, а по представляемымъ ими округамъ, напримѣръ, «депутатъ отъ . . .» Чтеніе рѣчей по тетрадкамъ воспрещается, но писанныя справки и замѣтки допускаются. По одному и тому же вопросу разрѣшается говорить не болѣе двухъ разъ. Изъ этого правила дѣлается исключеніе для представителей правительства, которые должны быть выслушаны всякій разъ, когда пожелаютъ, и имѣютъ право не только говорить по нѣскольку разъ, а также читать свои рѣчи. Они также изъемяются изъ подъ дисциплинарной власти предсѣдателя палаты. Если палата признаетъ вопросъ достаточно выясненнымъ, она вправѣ сдѣлать постановленіе о прекращеніи записи новыхъ ораторовъ или о прекращеніи преній, хотя бы еще были желающіе высказаться и записавшіеся ораторы. Такія постановленія обыкновенно требуютъ во избѣжаніе злоупотребленій болѣе значительнаго числа голосовъ.

Въ Англіи для прекращенія преній примѣняется, такъ называемая, «г и л ъ о т и н а», заключающаяся въ томъ, что опредѣленные отдѣлы законопроекта должны быть рассмотрѣны къ назначенному сроку. Существуютъ различныя приемы для устраненія нежелательныхъ споровъ по отдѣльнымъ вопросамъ и щекотливыхъ предложеній. Къ такимъ приемамъ относится прежде всего примѣняемой всюду предварительный вопросъ, сущность котораго сводится къ тому, что предлагается тотъ или другой вопросъ не только не подвергать обсужденію, но устранить вообще самый предметъ сужденій. Предварительный вопросъ, возникшій въ парламентской практикѣ въ Англіи,

вначалѣ преслѣдоваль лишъ цѣли устраненія нежелательныхъ преній, а потомъ получилъ и болѣе широкое значеніе. Предварительный вопросъ обыкновенно пускается на голоса прежде главнаго вопроса и не допускаеть преній. Англійское парламентское дѣлопроизводство знаетъ затѣмъ предложеніе объ отсрочкѣ засѣданія, о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ и поправку. Предложеніе объ отсрочкѣ имѣеть ввиду возможное измѣненіе настроенія палаты, неблагоприятнаго данному предложенію въ настоящую минуту, а также возможность къ слѣдующему засѣданію сь-организовать силы защитниковъ предложенія, встрѣчающаго сильную оппозицію. Предложеніе о переходѣ къ очереднымъ дѣламъ прерываетъ пренія по новому внесенному предложенію и тоже отсрочиваетъ его разсмотрѣніе. Этотъ приѣмъ примѣняется и на континентѣ. Наконецъ, поправка состоитъ въ томъ, что посредствомъ ея включаются въ предложеніе такія слова, которыя совершенно измѣняютъ смыслъ первоначальнаго предложенія, доводя его до прямо противоположнаго. Таковую «поправку» нужно отличать отъ обычныхъ простыхъ поправокъ, вносимыхъ по поводу отдѣльныхъ частей билля въ цѣляхъ его усовершенствованія.

Голосованіе, за исключеніемъ голосованія при выборахъ и разрѣшеніи дѣлъ личнаго характера, обыкновенно бываетъ открытымъ. Голосованіе принимаетъ различныя формы. Въ Англій въ нижней палатѣ депутаты на вопросы, поставляемые предсѣдателемъ, даютъ устные отвѣты съ мѣста, говоря «да» или «нѣтъ». Предсѣдатель опредѣляетъ итоги голосованія. Если возникаетъ сомнѣніе въ правильности подсчета голосовъ, можетъ быть произведена провѣрка тѣмъ же способомъ, или посредствомъ выхода членовъ палаты въ разныя двери. У дверей ставятся особые счетчики, которые отмѣчаютъ сколько лицъ прошло въ однѣ двери, сколько — въ другія, т. е., сколько голосовъ подано за и сколько противъ даннаго предложенія. Въ нѣкоторыхъ государствахъ голосованіе происходитъ путемъ вставанія или сидѣнія на мѣстѣ, смотря по тому, высказывается ли депутатъ за или противъ, а также путемъ подыманія рукъ или подачи записокъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ быть произведено поименное голосованіе. Такой приѣмъ примѣняется обыкновенно по требованію опредѣленнаго числа членовъ палаты.

Дисциплинарная власть во время засѣданія палаты принадлежитъ предсѣдателю собранія, но наложеніе болѣе строгихъ взысканій зависитъ отъ самой палаты. Предсѣдатель имѣеть право, по французскому регламенту, призвать виновнаго къ порядку; призывъ къ порядку со внесеніемъ въ протоколъ влечеть за собой удержаніе депу-

татскаго жалованья за 15 дней; нарушителю порядка можетъ быть выражено порицаніе простое или соединенное съ временнымъ удаленіемъ изъ палаты. Англійскому праву извѣстно также лишеніе слова, удаленіе изъ залы засѣданія, устраненіе отъ засѣданій въ теченіе сессіи и, наконецъ, исключеніе изъ палаты. Срочное устраненіе налагается англійской палатой послѣ совершенія троекратнаго однороднаго проступка; въ Бельгій высшій предѣлъ устраненія 13 засѣданій, въ Италіи — 8 дней. Особенностью бельгійскихъ порядковъ является то обстоятельство, что депутатъ, подвергнувшійся временному исключенію, можетъ на слѣдующій день принести палатѣ свое письменное сожалѣніе, и тогда исключеніе теряетъ силу.

Своевременное лишеніе депутата слова имѣетъ громадное значеніе въ парламентской жизни при злоупотребленіи этимъ словомъ со стороны отдѣльныхъ злонамѣренныхъ депутатовъ. Въ парламентскомъ обиходѣ существуетъ техническое выраженіе «о б с т р у к ц і я». Смыслъ его заключается въ преднамѣренномъ затягиваніи преній разными способами съ цѣлью утомить палату и задержать ходъ ея работъ. Такою обструкціей, между прочимъ, широко пользовалась ирландская партія въ англійской нижней палатѣ въ своей борьбѣ противъ Гладстона. Гладстонъ провелъ предложеніе, чтобы умышленно задерживающіе пренія члены палаты были бы, съ согласія большинства, лишаемы голоса. Ранѣе въ Англій такого правила не существовало. Однако, введенное правило оказалось дѣйствительнымъ только противъ отдѣльныхъ обструкторовъ, но не противъ цѣлой партіи. вмѣсто одного, лишеннаго голоса, появлялось нѣсколько другихъ, продолжавшихъ ту же тактику. Одно изъ засѣданій въ 1881 г., благодаря обструкціи, тянулось 41½ часа, пока спикеръ не отказался продолжать пренія и не поставилъ вопросъ на голоса. Вслѣдствіе этого Гладстономъ было внесено и палатой принято дополнительное предложеніе о томъ, что, если правительство объявитъ государство въ состояніи, требующемъ примѣненія неотложныхъ мѣръ, и палата признаетъ таковую необходимость, права палаты по отправленію дѣлъ въ ихъ различныхъ стадіяхъ переходятъ къ спикеру. Въ этихъ случаяхъ спикеръ лишаетъ депутата права голоса безъ спеціальнаго на то согласія палаты.

Отчеты о засѣданіяхъ парламента публикуются во всеобщее свѣдѣніе. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напримѣръ, во Франціи, отчеты эти печатаются самими палатами. Въ Англій существуетъ презумція, что все происходящее въ парламентѣ извѣстно, и отчеты палатъ прямо печатаются въ газетахъ. Тамъ же, гдѣ имѣются официальные отчеты, они могутъ быть перепечатываемы; съ другой сто-

роны, допускаются и самостоятельные отчеты частныхъ периодическихъ изданій, но они должны быть составляемы добросовѣстно, въ соотвѣтствіи съ истиной, и тогда авторы такихъ отчетовъ въ большинствѣ государствъ не отвѣчаютъ за содержаніе напечатаннаго.

ГЛАВА XV.

Министерская власть.¹⁾

I. Происхожденіе и общая организація министерской власти.

Министерская власть въ абсолютной монархіи. Происхожденіе министерской власти очень древне. Она родилась въ отдаленныя времена сложенія абсолютистической королевской власти и въ началѣ состояла въ томъ, что монархами въ отдѣльныхъ случаяхъ отдѣльнымъ лицамъ поручалось завѣдываніе тѣми или другими отраслями управленія на основѣ какъ предметной, такъ и областной. Что касается различія системъ управленія предметной и областной, то оно заключается въ томъ, что при областномъ управленіи разныя отрасли управленія вручаются одному лицу или учрежденію и объединяются территоріальнымъ началомъ, тогда какъ предметное управленіе предполагаетъ завѣдываніе опредѣленнымъ разрядомъ дѣлъ, имѣющихъ сходный характеръ на всемъ протяженіи государства. Вторая система болѣе поздняго происхожденія. вмѣстѣ съ тѣмъ упомянутые помощники монарха въ управленіи являются и его совѣтниками. Въ началѣ эти совѣтники управляли независимо другъ отъ друга, и каждый въ области своей компетенціи дѣйствовалъ совершенно самостоятельно и даже противурѣчиво. Постепенно, съ развитіемъ государственной идеи, возникаетъ потребность въ объединеніи дѣятельности вышеуказанныхъ помощниковъ монарха, и постепенно образуются объединяющія ихъ учрежденія, получающія наименованія королевскихъ, тайныхъ, государственныхъ и иныхъ совѣтовъ. Подобныя учрежденія получаютъ коллегіальную организацію; изъ такого королевскаго совѣта позднѣе во Франціи въ началѣ XIV вѣка выдѣляются самостоя-

¹⁾ Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, 1902. (Имѣется русскій переводъ, но не полный). Ervieu, Les ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents états organisés. Berthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, 1907. Moreau, Pour le régime parlementaire, 1903 (Имѣется русскій переводъ). Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung, 1919. Jelinek, Entwicklung des Ministeriums in der constitutionellen Monarchie, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, B. X. 1883.

тельные правительственные коллегіи, вѣдавшія отдѣльныя отрасли управленія¹⁾.

Указанное коллегіальное устройство правительственныхъ органовъ изъ Франціи заимствуется другими государствами Европы — въ XV вѣкѣ Нидерландами, въ XVI вѣкѣ Австріей, Баваріей, Бранденбургомъ. Въ XVII и XVIII вѣкѣ коллегіальное начало въ управленіи дѣлается господствующимъ. Коллегіальныя учрежденія, однако, при присущихъ имъ достоинствахъ болѣе зрѣлаго обсуждения вопросовъ вмѣстѣ съ тѣмъ на практикѣ проявили и опредѣленные недостатки, вредившіе нуждамъ активнаго управленія²⁾.

Въ цѣляхъ устраненія упомянутыхъ недостатковъ изъ состава верховной коллегіи, изъ королевскихъ совѣтовъ выдѣляется нѣкоторое число наиболѣе довѣренныхъ совѣтниковъ, становящихся во главѣ подчиненнаго управленія; эти совѣтники, образуя тѣсный совѣтъ при монархѣ, переходятъ къ управленію на бюрократическихъ началахъ. Такимъ путемъ выдѣлился кабинетъ (тѣсный совѣтъ) довѣренныхъ отдѣльныхъ управителей изъ англійскаго Тайнаго совѣта при Стюартахъ. Этотъ кружокъ довѣренныхъ лицъ постепенно захватилъ права Тайнаго совѣта и явился орудіемъ королевской власти въ ея борьбѣ съ парламентомъ. То же самое произошло во Франціи, гдѣ изъ большого королевскаго совѣта выдѣлился постепенно малый королевскій совѣтъ изъ особо приближенныхъ совѣтниковъ, государственныхъ секретарей, сосредоточившихъ постепенно въ своихъ рукахъ всю фактическую власть управленія. Отдѣльные изъ такихъ совѣтниковъ порой заслоняли въ правительственныхъ дѣлахъ на практикѣ власть самого короля. Таковыми были, на примѣръ, во Франціи Ришелье и Мазарини. Когда послѣ смерти послѣдняго Людовикъ XIV взялъ управленіе Франціей непосредственно въ свои руки, онъ нашель уже сформированнымъ настоящее министерство, состоявшее изъ четырехъ статсъ-секретарей, канцлера юстиціи и контролера финансовъ. Ко времени смерти Людовика XV насчитывалось пять министровъ, каковое число сохранилось и въ законѣ 1791 года. Въ концѣ концовъ окончательному кристаллизованію министерско-бюрократическаго устройства много посодѣйствовалъ Наполеонъ I.

Въ остальныхъ государствахъ Европы съ половины XVIII столѣтія коллегіальный принципъ, на которомъ одно время покоилось управленіе, постепенно замѣнилось единоличнымъ министерскимъ. Въ эпоху Фридриха Великаго въ Пруссіи вся правительственная власть уже фактически находилась въ рукахъ кабинета, еще неизвѣстнаго

¹⁾ Esmein, Cours d'histoire du droit français.

²⁾ О недостаткахъ и достоинствахъ коллегіальной системы см. Общая часть гл. VI.

официально дѣйствующему праву и не несшаго никакой отвѣтственности, такъ какъ вся его дѣятельность освящалась монархомъ, но вліятельнаго. Настоящее министерское управленіе было введено въ Пруссіи въ началѣ XIX вѣка. На французскій образецъ, но съ отступленіями, во второй половинѣ XIX вѣка сложился кабинетъ въ Англіи (Gatschek, *Englisches Staatsrecht*, II).

Историческое происхожденіе министерской власти въ эпоху господства абсолютной монархіи обусловливало вначалѣ и ея юридическое значеніе. Министръ при неограниченномъ королѣ служилъ соединительнымъ звеномъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Министръ съ одной стороны былъ довѣреннымъ совѣтникомъ короны, а съ другой — исполнителемъ воли монарха. Въ абсолютной монархіи различіе между законодательствомъ и высшимъ управленіемъ еще не существовало. Воля монарха создавала законъ, она же направляла дѣятельность правительственныхъ органовъ. Министръ помогалъ монарху въ обоихъ случаяхъ, а потому его тогдашняя роль не можетъ быть охарактеризована въ качествѣ только исполнительной. Вслѣдствіе того, что министры въ одно и то же время были и совѣтниками монарха и завѣдывающими отдѣльными частями управленія, ихъ значеніе являлось двойственнымъ: какъ совѣтники по всѣмъ дѣламъ они, такъ сказать, приобщались къ верховной власти; въ качествѣ же начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ они сами служили органами подчиненнаго управленія. По этой причинѣ отвѣтственность министровъ въ абсолютной монархіи, какихъ бы предметовъ она ни касалась, всегда была отвѣтственностью только передъ монархомъ, который при случаѣ по усмотрѣнію или предавалъ министра суду, или устранилъ его отъ должности, или, наконецъ, оставлялъ его безнаказаннымъ.

Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ.

Изъ абсолютной монархіи министры въ качествѣ совѣтниковъ верховной власти на основахъ бюрократической организаціи, такъ сказать, по наслѣдству переходятъ сперва въ монархію конституціонную, а затѣмъ и въ республику. Однако, вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ юридическое, такъ отчасти и фактическое ихъ положеніе мѣняется, такъ какъ привходятъ новыя условія ихъ существованія.

Какъ было указано выше, въ абсолютной монархіи министры во всѣхъ случаяхъ и во всѣхъ отношеніяхъ отвѣтственны только передъ королемъ; въ монархіи конституціонной возникаетъ вопросъ объ определенной отвѣтственности и передъ народнымъ представительствомъ.

Обыкновенно монархическія конституціи теперь прямо указываютъ на это обстоятельство (Конст. Румынская, ст. 101; Бельгійская, ст. 89; Греческая, ст. 80; Болгарская, ст. 155 и др.). Съ тѣмъ большей силой вопросъ о министерской отвѣтственности выступаетъ въ республикахъ.

За совокупностью министровъ продолжаетъ, однако, сохраняться наименованіе совѣта или кабинета министровъ. Министры кромѣ этого имени носили и теперь могутъ носить различныя другія названія: статсъ-секретарей, секретарей исполнительныхъ департаментовъ (С. А. С. Штаты); членовъ государственнаго совѣта (Швеція); лорда-канцлера, лорда адмиралтейства (въ Англіи). Наименованіе сущности предмета не измѣняетъ. Въ собственномъ значеніи латинское слово министръ (*minister*) значитъ слуга, въ данномъ случаѣ — слуга короля. Въ французскомъ языкѣ, откуда это наименованіе перешло во другіе, слово министръ до сихъ поръ употребляется также въ старолатинскомъ его значеніи слуги, исполнителя. По этому *ministre des lautels* означаетъ священника, служителя, церкви, — алтаря.

Въ конституціонномъ государствѣ самое фактическое положеніе министровъ мѣняется. Въ конституціонной монархіи они уже не только зависимые отъ главы государства его совѣтники и подчиненные начальники отдѣльныхъ частей управленія, но и самостоятельные активные дѣятели послѣдняго. Ихъ скрѣпа, возникшая еще въ эпоху абсолютизма, теперь пріобрѣтаетъ особое значеніе, обезпечивая министру его собственный удѣльный вѣсь. По конституціонному ученію безъ министерской скрѣпы (контрассигнированія) акты монарха теряютъ свое юридическое значеніе. Конституціонный министръ несетъ отвѣтственность за свою скрѣпу и ввиду того вправѣ отказаться отъ скрѣпы акта, кажущагося ему несоотвѣтственнымъ праву или цѣлесообразности. Это побуждаетъ монарха болѣе считаться съ мнѣніемъ министровъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда смѣна ихъ и назначеніе зависятъ отъ него.

Примѣръ конституціонной монархіи отразился и на республиканскомъ строѣ, гдѣ точно также принято контрассигнованіе президентскихъ приказовъ министрами. Только нѣкоторые отдѣльные акты главы государства не требуютъ министерскихъ скрѣпъ и именно тогда, когда подобный актъ носитъ личный характеръ, какъ, напримѣръ, отреченіе монарха отъ престола или отказъ президента отъ должности; по старой Германской конституціи сюда же относились акты военнаго командованія.

Какъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ министры ставятся подъ постоянный контроль парламента; народное представительство требуетъ у министровъ финансовыхъ отчетовъ, интер-

пеллируетъ ихъ и выносить, какъ мы видѣли, по поводу министерской дѣятельности различныя заключенія, смотря по исходу запроса. Контр-ассигнированіе облегчаетъ привсемъ этомъ парламентскій надзоръ. Самое контрассигнированіе возникло еще въ сословной монархіи въ половинѣ XIV в. въ эпоху борьбы сословій съ королевской властью и послужило прекраснымъ орудіемъ для дальнѣйшаго. Помимо надзора за дѣятельностью министровъ парламентъ подчинилъ своему непосредственному контролю даже подчиненные министрамъ органы управленія, образуя для этой цѣли различныя обслѣдовательныя парламентскія коммисіи.

Въ конституціонномъ государствѣ совѣтъ, кабинетъ министровъ, приобретають силою вещей большое единство, степень котораго, однако, не вездѣ одинакова. Дѣйствіями кабинета руководить первый министръ, назначаемый обыкновенно главой государства. Премьеръ-министръ при всякихъ обстоятельствахъ пользуется вліяніемъ на своихъ товарищей. Кромѣ назначенія со стороны главы государства министръ-президентъ получаетъ свои полномочія иногда и инымъ путемъ. Такъ, во современной федеральной Австріи все правительство избирается нижней палатой (конст. ст. ст. 69—70), въ томъ числѣ и министръ-президентъ, канцлеръ; равнымъ образомъ народнымъ представительствомъ (Ландтагомъ) избирается прусскій премьеръ-министръ (ст. 45).

Итакъ, совѣтъ министровъ играетъ въ современномъ государствѣ очень большую роль; тѣмъ не менѣе, однако, конституціи по большей части мало останавливаются на организациі этого важнаго правительственнаго органа, а иногда и совсѣмъ о немъ не упоминають, представляя его нормированіе обычному праву. Такъ, совѣта министровъ не касается конституціи Бельгійская и Румынская. Одна лишь Шведская конституція даетъ болѣе или менѣе полную обрисовку совѣта министровъ (Государственнаго совѣта), устанавливая его составъ, обязанности и права (конст. ст. ст. 6—13, 34—36). По слѣдамъ шведской идетъ Болгарская (ст. 148—166). Въ новой Германской конституціи кабинету министровъ посвящено всего четыре статьи (Reichsregierung) ст. 52, 55, 57, 58; въ Польской конституціи 17 марта 1921 г. насчитывается только двѣ статьи—55 и 56. Чехо-словацкая конституція формально посвящаетъ правительству цѣлый рядъ статей, но по существу о совѣтѣ говорятъ только статьи 71, 80 и 81. Большое вниманіе совѣту министровъ изъ новыхъ конституцій удѣляетъ Прусская въ виду той важной роли, которую играетъ въ государственной жизни страны прусскій кабинетъ. Какъ извѣстно, въ извѣстной мѣрѣ онъ выполняетъ функціи президента республики (ст. ст. 44—59).

Министры иногда имѣютъ непосредственныхъ замѣстителей помощниковъ. Во Франціи они называются младшими государственными секретарями, въ Англіи—помощниками статсъ-секретарей. При смѣнѣ кабинета одни изъ такихъ помощниковъ остаются на своихъ мѣстахъ для веденія дѣлъ, другіе вмѣстѣ съ кабинетомъ уходятъ въ отставку. Какъ было указано выше, самые министры носятъ въ различныхъ государствахъ разныя названія, хотя несутъ одинаковыя обязанности, при чемъ въ той же Англіи для обозначенія должности министра не имѣется одного названія, а употребляются различныя, среди которыхъ нѣкоторыя возникли исторически. Равнымъ образомъ въ Великобританіи наряду съ единоличными министрами—«статсъ-секретарями» по различнымъ дѣламъ существуютъ еще коллегіальные органы на правахъ министерствъ; такъ, по формѣ коллегіальнымъ образомъ организованы, такъ называемыя, казначейство и адмиралтейство, въ завѣдываніе которыхъ находятся финансы и флотъ. Во главѣ казначейства находится первый лордъ казначейства, въ составъ же входятъ канцлеръ и младшіе лорды казначейства, несущіе вспомогательныя обязанности. Первый лордъ казначейства является обыкновенно первымъ министромъ. Фактическое управление финансами находится въ рукахъ канцлера казначейства, въ лицѣ котораго страна и имѣетъ настоящаго министра финансовъ. Въ адмиралтействѣ рѣшающій голосъ принадлежитъ первому лорду адмиралтейства, а младшимъ лордамъ отведена служебная совѣщательная роль. По нѣкоторымъ дѣламъ существуютъ особые коллегіальные совѣты (для завѣдыванія мѣстнымъ управленіемъ, земледѣліемъ, торговлей, народнымъ просвѣщеніемъ), власть которыхъ, однако, только совѣщательная; рѣшающій же голосъ принадлежитъ предсѣдателямъ названныхъ совѣтовъ, состоящихъ членами министерства. Въ нѣкоторыхъ государствахъ имѣются также, т. н., «министры безъ портфеля», не стоящіе во главѣ какихъ либо отдѣльныхъ вѣдомствъ, но входящіе въ составъ кабинета и располагающіе правомъ контрассигнированія вмѣстѣ съ правомъ доступа въ парламентъ и обязанностью отвѣчать передъ палатами.

По общему правилу, чтобы стать министромъ, необходимо быть подданнымъ данной страны. Но существуютъ конституціи, вносящія ограниченіе того рода, что министрами не могутъ быть назначены члены королевской фамилии (конст. Бельг. ст. 87, Греч. ст. 77, Румынск. ст. 98). Вообще, какъ было указано въ своемъ мѣстѣ, министры, хотя бы даже не были членами палатъ, могутъ присутствовать въ парламентѣ и должны быть выслушиваемы всякій разъ, когда они того пожелаютъ; однако, въ С. А. С. Штатахъ, гдѣ конституція построена на принципѣ раздѣленія властей, министры, по буквѣ закона, сносятся съ палатами

не лично, а только письменно. Число министровъ зависитъ отъ того дѣленія, которое принято въ данномъ государствѣ въ отношеніи отраслей управленія.

Особенный типъ организациі правительственной власти существуетъ въ Швейцарской федераціи, гдѣ управленіе находится въ завѣдываніи коллегіальнаго органа—Союзаго Совѣта, составъ и кругъ вѣдомства котораго былъ изложенъ выше. Роль Союзаго Совѣта двойственная: съ одной стороны онъ представляетъ собой собирательнаго главу государства, съ другой—совѣтъ министровъ. Существуетъ нѣкоторое различіе въ порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ въ зависимости отъ того, дѣйствуетъ ли коллегія въ качествѣ главы государства или въ качествѣ совѣта министровъ. Административныя дѣла въ собственномъ смыслѣ слова рѣшаются отдѣльными членами Союзаго Совѣта съ послѣдующимъ его формальнымъ утвержденіемъ коллегіи. Самъ же совѣтъ въ цѣломъ завѣдуетъ важнѣйшими дѣлами внѣшней и внутренней политики. Члены Союзаго Совѣта имѣютъ право совѣщательнаго голоса въ обоихъ отдѣленіяхъ Союзаго Собранія и право дѣлать тамъ предложенія по предметамъ совѣщанія. Кворумъ Союзаго Совѣта составляетъ 4 члена. Палаты не могутъ смѣнять членовъ Союзаго Совѣта до истеченія срока ихъ полномочій. Политика управленія Союзаго Совѣта опредѣляется Законодательнымъ собраніемъ, которое не только руководитъ дѣйствіями совѣта, но также требуетъ у него отчетовъ и разъясненій. Принадлежность къ тѣмъ или другимъ партіямъ не играетъ никакой роли при выборахъ въ члены совѣта, и нерѣдко старые члены Совѣта переизбираются на новый срокъ, хотя за истекшее время партійный составъ законодательнаго собранія успѣваетъ уже измѣниться. Въ данномъ случаѣ вообще необходимо замѣтить, что партійность не играетъ въ швейцарской государственной жизни той роли, какая ей отводится въ другихъ странахъ. Примѣръ Швейцаріи косвенно отразился на организациі министерской власти въ республиканской Пруссіи. Правительственная власть здѣсь представляютъ собою смѣшеніе трехъ принциповъ: бюрократическаго начала, независимости вѣдомствъ и коллегіальности. Предсѣдатель совѣта министровъ, замѣняющаго президента республики, избирается ландтагомъ и назначаетъ членовъ совѣта; эти назначенные министры получаютъ директивы каждый отъ предсѣдателя въ предѣлахъ своего вѣдомства, при чемъ въ отношеніи технической стороны выполненія указаній прусскіе министры совершенно самостоятельны; наконецъ, прусскіе министры дѣйствуютъ коллегіально при опредѣленіи круга вѣдомствъ cadaго министра, а также при разрѣшеніи между вѣдомственныхъ пререканій (конст. ст. 45 и слѣд.).

Что касается вообще круга вѣдомства конституціонныхъ министровъ, то помимо ихъ роли совѣтниковъ главы государства они, въ качествѣ органовъ активного управленія, не только руководятъ дѣятельностью подчиненныхъ учреждений и лицъ, но также издають распоряженія въ цѣляхъ разрѣшенія вопросовъ, вызываемыхъ примѣненіемъ законовъ, т. е., ихъ исполненіемъ. Сами обязанные строгимъ подчиненіемъ закону министры въ предѣлахъ послѣдняго издають циркуляры и инструкціи, разъясняющія свойства нормъ положительнаго права и формъ ихъ примѣненія. Въ случаѣ противорѣчія такихъ разъясненій или распоряженій съ закономъ, они могутъ быть обжалуемы въ порядкѣ общей или административной юстиціи, гдѣ таковая существуетъ.

Судебная и законодательная функціи министрамъ не принадлежать, но они принимаютъ большое участіе въ осуществленіи главой государства права помилованія и законодательной инициативы, гдѣ таковыя ему представляются, и вообще руководятъ изготавленіемъ законопроектовъ, а также отстаиваютъ ихъ, защищаютъ въ парламентѣ.

Министры пользуются силами своихъ подчиненныхъ для осуществленія правительственныхъ задачъ. Одни изъ подчиненныхъ органовъ выполняютъ прямыя приказанія министровъ, другіе исполняютъ роль совѣщательную, представляя ему свои заключенія по поводу техническихъ и иныхъ вопросовъ, возникающихъ при выполненіи министромъ и его помощниками всякаго рода лежащихъ на нихъ обязанностей. Какъ было указано выше, министерская система предполагаетъ реальное попредметное распредѣленіе между министрами дѣлъ управленія; но по исключенію встрѣчается также и областное територіальное обозначеніе круга вѣдѣнія министровъ. На такомъ, напримѣръ, принципѣ покоится компетенція министровъ колоній.

II. Дуалистическое и парламентарное управленіе.

Различіе въ условіяхъ назначенія и смѣны министровъ, а также ихъ отношенія къ главѣ государства даетъ основаніе къ дѣленію самихъ государствъ по характеру министерскаго управленія на дуалистическія и парламентарныя.

а) Дуалистическое управленіе возникло ранѣе парламентарнаго и до сихъ поръ въ значительной мѣрѣ сохраняетъ черты положенія министровъ въ абсолютной монархіи. Именно при дуалистическомъ управленіи министры хотя и поступаютъ въ извѣстныхъ отношеніяхъ въ подчиненіе къ народному представительству, но

не зависятъ отъ него. Глава государства выбираетъ себѣ совѣтниковъ и помощниковъ совершенно свободно, изъ кого ему угодно, по личному усмотрѣнію внѣ прямого вліянія на этотъ выборъ со стороны парламента. Равнымъ образомъ въ своемъ удаленіи отъ должности дуалистической министръ подчиняется только волѣ главы государства, и то или другое голосованіе палатъ не имѣетъ рѣшающаго значенія для его судьбы. Дуалистической министръ, далѣе, не является неразрывно связаннымъ со своими товарищами остальными членами совѣта, и каждый министръ въ отдѣльности дѣйствуетъ не какъ членъ совѣта, а какъ довѣренное лицо главы государства по его приказу и отъ его имени. Хотя при дуалистическомъ правленіи министрамъ такъ или иначе приходится считаться съ народнымъ представительствомъ, почему они обыкновенно стремятся поддерживать съ нимъ добрыя отношенія, тѣмъ не менѣе въ случаяхъ принципиальнаго разногласія министры могутъ расходиться съ палатами и проводить ту политику, которую имъ предкажетъ глава государства. «Мы не ваши министры», сказалъ по этому поводу однажды Бисмаркъ, обращаясь къ народнымъ представителямъ, «мы министры его величества короля». Этимъ первый министръ Пруссіи хотѣлъ сказать, что прусскіе министры не нуждаются въ поддержкѣ парламентскаго большинства.

Дуалистическое управленіе свойственно монархіямъ съ сильной властью главы государства. Поэтому указанная система существовала въ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ. Въ особенности яркимъ образцомъ была королевская Пруссія. Дуалистической характеръ до сихъ поръ сохраняетъ Швеція, а также Японія, гдѣ нѣтъ кабинета въ парламентарскомъ смѣслѣ какъ единого цѣлаго, а существуютъ лишь министры, при чемъ самъ первый министръ есть только наиболѣе довѣренный совѣтникъ монарха.

Къ дуалистическому типу приближается организація министерскаго управленія въ Соединенныхъ Штатахъ С. Америки. Конституція названнаго союзнаго государства, какъ было указано выше, основана на теоріи раздѣленія властей, и потому министры не принадлежатъ къ составу палатъ Конгресса, а въ силу обычая даже не присутствуютъ въ засѣданіяхъ парламента. Какъ и въ монархіи, направленіе политики здѣсь дается президентомъ республики, независимо отъ народнаго представительства назначающимъ и увольняющимъ министровъ. Какъ и въ дуалистической монархіи министры въ С. Штатахъ юридически не составляютъ единого кабинета. Фактически же они избираются изъ членовъ партій, къ которой принадлежитъ самъ президентъ, и находятся въ качествѣ помощниковъ въ подчиненіи и въ зависимости отъ него. Вслѣдствіе такого положенія вещей установившуюся въ С. А. С. Шта-

такъ систему управленія нѣкоторыя именуютъ «президентскою». Фактически американскіе министры испытываютъ на себѣ вліяніе парламента, такъ какъ, не имѣя права входа въ палаты, они все-таки участвуютъ въ парламентскихъ комитетахъ, гдѣ сосредоточивается существенная часть законодательной работы; тѣмъ не менѣе, однако, и въ указанныхъ комитетахъ они продолжаютъ оставаться только помощниками и представителями президента республики. Президентское управленіе имѣетъ точно также мѣсто во всѣхъ центральныхъ южно-американскихъ государствахъ, взявшихъ себѣ за образецъ сѣверо-американское устройство (Аргентина, Бразилія, Мексика).

б) Парламентарное управленіе.

Эта система характеризуется тѣмъ, что на назначеніе и смѣну министровъ сильное вліяніе оказываетъ большинство состава народнаго представительства въ нижней палатѣ, если таковыхъ имѣется въ государствѣ двѣ. Формально право назначенія министровъ остается за главой государства, за монархомъ въ подлежащихъ отдѣльныхъ случаяхъ, но фактически въ силу установившагося обычая свобода выбора министровъ въ данномъ случаѣ ограничена существованіемъ опредѣленнаго круга лицъ, изъ среды которыхъ должны быть избираемы совѣтники главы государства. Обычай, между прочимъ, идетъ еще далѣе и приводитъ къ тому, что министры назначаются только изъ среды парламентскаго большинства, т. е. изъ числа членовъ господствующей партіи; кромѣ того, согласно обычаю, глава государства обязательно поручаетъ руководителю большинства подобрать себѣ изъ числа единомышленниковъ товарищей, сотрудниковъ, съ которыми вмѣстѣ они образуютъ кабинетъ. Въ отличіе отъ дуалистическаго совѣта парламентарный кабинетъ министровъ въ существѣ дѣла образуетъ единое солидарное министерство, сообща берущее на свои плечи бремя правленія и также сообща слагающее свои полномочія въ случаяхъ измѣненія по отношенію къ нему парламентскаго большинства, на которое кабинетъ опирался. Всѣ за одного и одинъ за всѣхъ, вотъ принципъ парламентарнаго министерства.

Парламентарное партійное управленіе выработалось изъ дуалистическаго прежде всего въ Англіи и при томъ сравнительно недавно, именно въ правленіе первыхъ королей Ганноверской династіи. Произошло это слѣдующимъ образомъ. Уже Вильгельмъ III составлялъ кабинетъ министровъ изъ членовъ парламента, принадлежавшихъ или къ разнымъ вліятельнѣйшимъ партіямъ, или къ одной изъ нихъ. При королевѣ Аннѣ кабинетъ вообще отличался болѣе однороднымъ характеромъ, но это было лишь дѣломъ случая, системы же образованія

однородныхъ министерствъ еще не существовало. Таковая система начала окончательно складываться лишь при Георгѣ I Ганноверскомъ, который, не зная ни языка, ни жизни, ни обычаевъ Англіи, всецѣло передалъ управленіе государственными дѣлами на попеченіе министровъ. Эти послѣдніе, не имѣя поддержки въ королѣ, волей-неволей искали ее въ парламентскомъ большинствѣ, при чемъ наиболѣе выдающуюся роль въ утверженіи системы образованія однородныхъ министерствъ сыграли двое англійскихъ государственныхъ людей: Р. Вальполь и Вильямъ Питтъ Младшій. Вальполь 20 лѣтъ пребывалъ первымъ министромъ, опираясь на парламентское большинство и стоя во главѣ вполне однороднаго кабинета. Въ 1741 г. онъ ушелъ въ отставку вмѣстѣ со всѣмъ своимъ министерствомъ, потерявъ довѣріе палаты. При Георгѣ III дальнѣйшее развитіе парламентаризма встрѣтило временную задержку, но совместное паденіе всего министерства лорда Норта, опиравашагося на короля, но возстановившаго своей политикой противъ себя страну и парламентъ, опять вернуло министерское управленіе на парламентарную дорогу. Кабинетъ Норта вышелъ въ отставку въ полномъ составѣ и былъ замѣненъ другимъ, составленнымъ уже изъ представителей противоположной партіи. Въ 19 столѣтіи парламентаризмъ въ Англіи уже является прочно установившимся порядкомъ. Принципы однородности кабинета, т. е. необходимость его составленія изъ лицъ, принадлежащихъ къ одной и той же партіи, вмѣстѣ съ зависимостью его существованія отъ поддержки большинства въ 1841 г. были торжественно удостовѣрены Р. Пилемъ въ особой резолюціи, внесенной имъ въ парламентъ и заслужившей всеобщее одобреніе.

Изъ Англіи парламентаризмъ былъ перенесенъ въ континентальную Европу, во Францію прежде всего. Здѣсь парламентаризмъ впервые получилъ примѣненіе при Людовикѣ XVIII, долгое время жившемъ въ Великобританіи и присмотрѣвшемся къ ея порядкамъ. По политическимъ соображеніямъ упомянутый король, а вмѣстѣ съ нимъ политическія партіи, обнаружили склонность къ парламентаризму. Въ этомъ отношеніи какъ консерваторы, такъ и либералы, проявили полное единство взглядовъ, причемъ либеральный писатель Бенжаменъ Констанъ и консервативный Шатобрианъ одинаково защищали однородность кабинета и его подчиненность большинству палаты. Парламентская система, пользование которой пріостановилось въ правленіе Наполеона III, снова воскресла съ возникновеніемъ «Третьей республики» послѣ франко-прусской войны. Постепенно парламентаризмъ, хотя и не въ настоящемъ его видѣ, но тѣмъ не менѣе былъ принятъ и въ другихъ государствахъ: въ Бельгіи, только что отдѣлившейся отъ Голландіи въ

1830 г., въ Италиі, въ Испаніи, Венгріи, Португаліи, Норвегіи и въ балканскихъ государствахъ.

Что касается достоинствъ парламентаризма, то по существу въ идеѣ, они несомнѣнны. При дуалистическомъ управленіи парламенту предоставляется соблазнъ постоянной борьбы съ правительствомъ, при чемъ время и силы народнаго представительства тратятся на предвзятую иногда вредную критику всѣхъ правительственныхъ дѣйствій, на безплодные разговоры, на принципиальное тормаженіе часто вполнѣ правильныхъ по существу министерскихъ мѣропріятій и законопроектвъ. При здоровомъ же парламентаризмѣ правительство работаетъ въ согласіи съ парламентомъ; нѣтъ взаимнаго недоуверія, а въ палатскомъ большинствѣ министерство имѣетъ опору и поддержку въ своихъ начинаніяхъ. Но для осуществленія парламентаризма и дѣйствительнаго проведенія его въ жизнь требуются также соотвѣтственные условія: прежде всего существованіе немногихъ, но оплоченныхъ, сильныхъ политическихъ партій, а затѣмъ достаточное политическое развитіе народа, большая или меньшая однородность его состава въ племенномъ отношеніи и, наконецъ, даже не слишкомъ обширная пространственность территоріи. Поэтому очень удачно осуществляется парламентаризмъ въ Англіи, а также въ Бельгіи. Иное дѣло тамъ, гдѣ необходимыхъ условій для правленія большинства не существуетъ, и парламентаризмъ насаждается, такъ сказать, искусственно.

Въ указанныхъ случаяхъ вліяніе главы государства возростааетъ за счетъ парламента, и монархъ или президентъ становятся одной изъ главнѣйшихъ пружинъ управленія страной. Собственно и при истинномъ укрѣпившемся парламентаризмѣ глава государства, въ частности монархъ, не всегда служитъ лишь декоративной куклой государственнаго обихода. Даровитому, умному, обладающему волей, главѣ государства остается значительная доля активнаго участія въ управленіи. Въ указанномъ отношеніи поэтому не вѣрно извѣстное выраженіе Констанана, будто бы въ парламентарномъ государствѣ король царствуетъ, но не управляетъ. Въ той же самой Англіи, въ отечествѣ парламентаризма, король въ дѣйствительности возсе не такъ безличенъ, какъ это можетъ казаться. При опредѣленныхъ данныхъ король, стоящій внѣ партій, внѣ борьбы политическихъ страстей съ ихъ обостреніями и неизбѣжной односторонностью взглядовъ, король несмѣняемый, пріобрѣтаетъ необходимый для государственнаго дѣятеля обширный опытъ и ясный взглядъ на дѣла. Вѣдь, юридически, ни одна мѣра, правительственная или законодательная, не можетъ быть осуществлена въ парламентарномъ государствѣ, въ частности въ Англіи, безъ согласія на то монарха. Министры по прежнему теорети-

чески продолжают оставаться совѣтниками короны. Поэтому, несмотря на фактическое отсутствіе вето, англійскій король всетаки оказываетъ долю вліянія на дѣла; въ его согласіи, напримѣръ, министры нуждаются для внесенія законодательныхъ биллей въ парламентъ, и даже при слабовольной Викторіи три законопроекта остались не представленными на разсмотрѣніе палатъ изъ-за оппозиціи королевы.

Въ существѣ дѣла парламентаризмъ заключаетъ въ себѣ мысль о господствѣ въ управленіи большинства населенія, т. к. парламентское большинство само по себѣ представляетъ только частичное выраженіе политическаго настроенія массъ. Поэтому глава государства, въ тѣхъ случаяхъ когда онъ при своихъ столкновеніяхъ съ кабинетомъ имѣетъ основаніе сомнѣваться въ тождественности настроенія страны съ настроеніемъ своихъ совѣтниковъ даннаго состава, можетъ распустить парламентъ въ той надеждѣ, что новые выборы принесутъ ему новое иное большинство. Подобное примѣненіе роспуска въ Англии вошло въ употребленіе уже съ давнихъ поръ, но какъ средствомъ укрѣпленія министерства имъ начали пользоваться съ того момента, когда, по совѣту Питта Младшаго, король распустилъ парламентъ въ 1784 г., чтобы усилить кабинетъ, имѣвшій слабую поддержку въ нижней палатѣ, и опытъ оказался удачнымъ. Ранѣе уже Яковъ I нѣсколько разъ распускалъ нижнюю палату изъ-за разногласій по церковнымъ вопросамъ.

Со своей стороны англійскій кабинетъ вправѣ воспротивиться роспуску и отказать въ контрассигнированіи приказа о немъ, но король въ свою очередь можетъ смѣнить кабинетъ, если найдутся лица, рѣшающіяся взять на себя отвѣтственность за принимаемую мѣру передъ будущимъ парламентомъ. (К. Н. Соколовъ. Парламентаризмъ.) Конечно, если новые выборы не принесутъ желаннаго большинства, монархъ волей обстоятельствъ принуждается къ тому, чтобы вернуть уволенныхъ министровъ.

Если таково значеніе главы государства съ вѣковымъ парламентскимъ управленіемъ, то тѣмъ болѣе оно увеличивается въ странахъ, еще не впитавшихъ въ себя началъ народнаго парламентарнаго управленія въ точномъ смыслѣ этого слова, въ особенности въ монархіяхъ, хотя и республики не составляютъ въ данномъ случаѣ исключенія. При множественности враждебныхъ другъ другу партій составленіе кабинета представляетъ иногда чрезвычайныя трудности. По необходимости глава государства, проявляя свое личное вліяніе, прибѣгаетъ тогда къ образованію, т. н., «коалиціонныхъ» министерствъ изъ представителей различныхъ партій или министерствъ «дѣловыхъ», когда въ основу призванія министровъ къ власти кладется не ихъ принадлежность къ той или другой партіи, а способность выполнить возлагаемыя на нихъ

обязанности. Такія министерства сохраняють парламентарную внѣшность и выходятъ въ отставку при выраженіи недовѣрія со стороны парламента, но въ существѣ все-таки уклоняются отъ принципа настоящаго парламентаризма. Общая черта коалиціонныхъ министерствъ заключается въ томъ, что обыкновенно они легко распадаются. Особенной недолговѣчностью всегда отличались кабинеты французскіе, итальянскіе, а также министерства балканскихъ государствъ. Во Франціи, на примѣръ, съ 1871 по 1894 г. смѣнилось тридцать одно министерство.

Коалиціонныя министерства являются, между прочимъ, непрочными потому, что борющіяся въ странѣ партіи, отражаясь въ парламентѣ, часто не столько поддерживаютъ министровъ, сколько стремятся смѣнить ихъ. Въ этихъ условіяхъ, какъ было указано выше, особенно возрастаетъ значеніе главъ государства.

Любопытно, что въ Голландіи министры, назначаемые изъ членовъ парламента, входя въ составъ кабинета, по конституціонному обычаю немедленно слагаютъ свои депутатскія полномочія и, будучи парламентарными по происхожденію, перестаютъ быть таковыми въ своей дѣятельности. Затѣмъ важно, что при общей солидарности кабинета по главному правилу въ парламентарныхъ министерствахъ все-таки допускается существованіе, т. н., «открытыхъ вопросовъ», по которымъ члены кабинета могутъ вести себя по усмотрѣнію. Въ нѣкоторыхъ парламентарныхъ государствахъ проводится различіе между «политическими» и «техническими» министерствами въ томъ смыслѣ, что послѣдними управляютъ не политическіе дѣятели, а спеціалисты своего дѣла, проводящіе, однако, политику большинства. Они могутъ даже не принадлежать къ составу парламента.

Въ теоріи парламентаризмъ имѣетъ какъ горячихъ сторонниковъ, такъ и не менѣе рѣшительныхъ противниковъ. Въ числѣ первыхъ, между прочимъ, можно назвать французскаго ученаго Моро (Moroau, Pour le régime parlementaire), въ числѣ вторыхъ — нѣмецкаго государствовѣда Гасбаха (Die parlamentarische Kabinettsregierung). Моро, борясь съ противниками парламентаризма, для возможности ихъ систематическаго опроверженія собралъ, такъ сказать, цѣлый букетъ всевозможныхъ нападокъ на парламентарный строй. Главнѣйшія изъ этихъ нападокъ сводятся къ слѣдующимъ. Парламентаризмъ понижаетъ до минимума значеніе главы государства въ управленіи. Что же касается парламентарныхъ министровъ, то ряды ихъ пополняются главнымъ образомъ мелкими честолюбцами и искателями земныхъ благъ, отъ чего терпятъ государственные интересы всякаго рода.

Въ непарламентарныхъ странахъ въ министры выдвигается обыкновенно крупный умный, одаренный, образованный человекъ, нерѣдко видный спеціалистъ, не цѣпляющійся за власть ради личныхъ соображеній и не дрожащій за нее. Иное дѣло средній министръ парламентарнаго государства. По большей части это никому неизвѣстный депутатъ, снискавшій себѣ популярность въ своемъ округѣ умѣніемъ говорить на избирательныхъ митингахъ и выдвинутый вліятельной партіей. Этотъ человекъ безъ государственнаго опыта, безъ знаній, безъ всякой подчасъ технической подготовки, смѣло берется, однако, за веденіе военныхъ финансовыхъ торговыхъ и иныхъ дѣлъ, въ дѣйствительности будучи поглощеннымъ одной заботой сохранить свое положеніе возможно дольше всѣми зависящими отъ него средствами. «Подобнаго рода министры, продолжаютъ по словамъ Моро противники парламентарной системы, не имѣютъ никакого вліянія на палаты. Парламентъ ихъ не слушаетъ и не повинуется имъ. Палаты видятъ и слышатъ только то, что относится къ борьбѣ за министерскіе портфели, такъ какъ побѣдитель на нѣкоторое время становится обладателемъ громаднхъ средствъ, предоставляемыхъ закономъ и обычаемъ исполнительной власти: онъ получаетъ въ свои руки власть назначенія на государственныя должности и всевозможныя административныя милости.» При этомъ, говорятъ противники парламентаризма, если бы побѣда обезпечивалась исключительно заслугами и народнымъ довѣріемъ, ее оспаривали бы только немногіе избранные. Но, такъ какъ на министерскія вершины сплошь и рядомъ попадаютъ люди совершенно заурядные, всѣ члены парламента чувствуютъ себя достаточно сильными, чтобы достигнуть министерскаго положенія. Исполнительная власть, отданная такимъ министрамъ, ослабляется. Въ странѣ начинаютъ развиваться всякіе общественные и государственные пороки. Парламентаризмъ, наконецъ, вредно отражается и на самихъ палатахъ. Ради обладанія министерскими портфелями члены палаты, будто бы, забрасываютъ законодательную работу, становящуюся бесплодной и медленной. Когда законопроектъ ставится на обсужденіе въ публичномъ засѣданіи, трудно разсчитывать на то, чтобы это обсужденіе было бы серьезнымъ. Оно кончается очень быстро, если вопросъ только не затрагиваетъ злободневныхъ сторонъ жизни и не можетъ дать повода къ политическимъ схваткамъ. Голосованія никогда не служатъ при этомъ выраженіемъ искренняго и обдуманнаго мнѣнія; они являются лишь услугами въ обмѣнъ на другія услуги или мезью за отказанныя милости; они не вырабатываются въ сознаніи народныхъ представителей, а продаются въ министерскихъ кабинетахъ, комбинируются въ палатскихъ кулуарахъ и импровизируются во время самихъ засѣданій.

Не въ такой рѣзкой формѣ и притомъ на широкой историко-политической основѣ, но тѣмъ рѣшительно, сгруппировываетъ возраженія противъ парламентаризма Гасбахъ¹⁾.

Что касается приводимыхъ Моро нападокъ на министровъ парламентарнаго строя и на самую систему правленія большинства, то они, несомнѣнно, имѣютъ односторонній и притомъ прежде всего мѣстный французскій по преимуществу характеръ. Каковы бы, напр., не были недостатки англійскаго парламентаризма, никто не станетъ спорить, что англійскій парламентаризмъ выдвинулъ за время своего существованія рядъ выдающихся государственныхъ дѣятелей изъ среды министровъ. Въ меньшей степени, но тоже самое, можно сказать и о Франціи съ ея искусственнымъ парламентарнымъ строемъ. Нападки, приводимыя Моро, при относительной ихъ справедливости страдаютъ, однако, пристрастностью, сгущеніемъ красокъ и крайнимъ обобщеніемъ фактовъ съ доведеніемъ этого обобщенія до карикатуры. Моро со своей стороны предостерегаетъ противъ огульнаго осужденія парламентаризма. Онъ справедливо указываетъ, что если парламентарный строй и умаляетъ значеніе главы государства, то въ этомъ, между прочимъ, кроется сама цѣль парламентаризма; затѣмъ, если отмѣчаемые недостатки министерскаго состава въ той или другой мѣрѣ и наблюдаются, то тѣмъ не менѣе это недостатки не самого парламентаризма, какъ правительственной системы, а искаженіе идеи народнаго представительства, не получающаго настоящаго выраженія въ зависимости отъ несовершенствъ избирательныхъ законовъ. По существу же нападать на парламентаризмъ, значить въ значительной мѣрѣ нападать на самый представительный строй, на демократію. Всюду имѣются ошибки и недостатки. Сама современная демократія переживаетъ кризисъ отъ культа денегъ, отъ поклоненія силѣ, отъ легкой примиряемости съ ложью и другихъ причинъ; но это все явленія не коренныя, а производныя (Моро, «Въ защиту парламентаризма», стр. 197 и слѣд.).

Послѣдній вопросъ, касающійся парламентаризма, относится къ его юридической природѣ. На чемъ основывается она, на правѣ, или на фактѣ? На этотъ вопросъ въ обоихъ его случаяхъ приходится отвѣтить положительно, но со слѣдующей оговоркой и со слѣдующимъ разъясненіемъ. Буква закона по главному правилу не знаетъ парламентаризма; континентальныя конституціи даже въ большинствѣ случаевъ признаютъ министровъ совѣтниками главы государства, но не предусматриваютъ требованія, чтобы совѣтники эти непременно выбирались изъ среды парламентскаго большинства. Даже въ Бельгіи, гдѣ настоящій парламентаризмъ, вслѣдъ за Англіей, пустилъ наиболѣе глу-

¹⁾ R. Piloty безпристрастно взвѣшиваетъ недостатки и достоинства обѣихъ системъ. Das parlamentarische System. 1917.

бокiе корни, министры могутъ быть назначаемы даже не изъ состава палатъ вообще, а не только непременно изъ ихъ большинства¹⁾). Объ остальныхъ странахъ и говорить не приходится, такъ какъ нѣкоторыя изъ нихъ вслѣдствiе множественности и дробности партiй примѣненiя истиннаго парламентаризма вообще не допускаютъ. По указанной причинѣ назначенiе министровъ изъ среды парламентскаго большинства устанавливается фактически лишь ввиду фактической же необходимости со стороны главы государства считаться съ большинствомъ парламента. Однако, такое фактическое положенiе вещей съ теченiемъ времени превращается въ правовое, и голый фактъ получаетъ значенiе обычнаго парламентскаго права. Къ этому нужно добавить еще, что при опредѣленiи понятiя парламентаризма рѣшающимъ моментомъ необходимо признавать именно указанную обязательность назначенiя кабинета вообще изъ среды парламентскаго большинства при однопалатной системѣ и изъ большинства нижней палаты при двухпалатной. Большинство верхней палаты по тому же обычному праву такого значенiя не имѣетъ. Равнымъ образомъ въ опредѣленiи парламентаризма не играетъ главенствующей роли существующая въ государствѣ политическая отвѣтственность кабинета передъ народнымъ представительствомъ, если даже такая отвѣтственность прямо предусматривается текстомъ конституцiи²⁾). Такая отвѣтственность является лишь дополнительнымъ, а не основнымъ признакомъ парламентаризма, такъ какъ выходъ въ отставку министерства изъ-за парламентскаго вотума еще не обусловливаетъ непременно выбора новаго кабинета изъ однопартiйнаго палатскаго большинства ввиду того, что самое большинство есть по существу своему явленiе фактическое. Съ изложенной точки зрѣнiя даже нынѣшнiя прусская и австрiйская конституцiи, устанавливающiя организацию правительственной власти палатами, только расчищаютъ дорогу парламентаризму, но не создаютъ его. Австрiйская палата прямо оговариваетъ, что министры не должны непременно принадлежать къ парламентскому большинству. (Конституцiя, ст. 70, п. 2.)

¹⁾ „Министры имѣютъ рѣшающiй голосъ въ той или другой палатѣ только въ томъ случаѣ, если состоятъ ихъ членами. Иначе они могутъ только присутствовать въ палатахъ“. Бельг. конст. ст. 88.

²⁾ Польская конст. 17 марта 1921 г. ст. 56 говоритъ: „Совѣтъ министровъ несетъ конституционную солидарную и парламентарную отвѣтственность за общее направленiе дѣятельности правительства“; Эст. конст. ст. 64.

Объ отвѣтственности министровъ въ соотношенiи съ положительнымъ правомъ см.: А. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, 1907; Жилинъ, Отвѣтственность министровъ, 1909; Hauke, die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, 1880; Frisch, die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904; Clos, De la responsabilité des ministres, 1886.

III. Отвѣтственность министровъ.

Въ абсолютныхъ монархіяхъ министры являются отвѣтственными лишь передъ своими повелителями монархами. Въ монархіи же конституціонной и вообще въ государствахъ съ народнымъ представительствомъ, какъ извѣстно, министры отвѣчаютъ также и передъ парламентомъ. Парламентская отвѣтственность основнымъ образомъ вытекаетъ изъ права палатъ осуществлять надзоръ за министерской дѣятельностью, съ которой онѣ сталкиваются какъ въ своей законодательной, такъ и въ административной работѣ, а также при отправленіи ими присвоеннаго имъ права контрольных функций въ отношеніи органовъ исполнительной власти въ широкомъ смыслѣ слова. Отвѣтственность министровъ раздѣляется на судебную и политическую, въ зависимости отъ формъ, въ которыхъ она получаетъ свое осуществленіе.

А. Судебная отвѣтственность министровъ.

Таковая ближайшимъ образомъ опредѣляется какъ отвѣтственность за неправомѣрныя дѣянія, совершаемыя министрами въ качествѣ должностныхъ лицъ. За должностныя правонарушенія министры подлежатъ привлеченію къ суду и должны отвѣчать въ уголовномъ, а въ отдѣльныхъ случаяхъ, и въ гражданскомъ порядкѣ. За исключеніемъ Англій, гдѣ министерская отвѣтственность покоится на прецедентахъ, во всѣхъ странахъ конституціи упоминають о ней въ томъ или иномъ видѣ въ связи съ правомъ парламентскаго надзора за управленіемъ. Въ однихъ изъ государствъ конституціи только предусматривають названную отвѣтственность, въ другихъ существуютъ или должны быть созданными особые о томъ спеціальныя законы¹⁾. Законы послѣдняго рода своевременно были выработаны въ былой Австріи въ 1867 г., въ Румыніи въ 1879 г., въ Греціи въ 1876 г.; между прочимъ въ Шведской конституціи 6 іюня 1809 г. въ самомъ ея текстѣ имѣется нѣсколько статей, посвященныхъ спеціальнымъ условіямъ привлеченія министровъ къ отвѣтственности (ст. ст. 105—107). Согласно шведской конституціи должна существовать особая конституціонная коммиссія Риксдага, обязанная слѣдить за соблюденіемъ министрами конституціонныхъ и общихъ законовъ. Въ нѣкоторыхъ спеціальныхъ законахъ, касающихся министерской отвѣтственности, содержатся еще болѣе подробныя указанія на поводы привлеченія министровъ къ суду. Такъ, по греческому закону 1876 г.²⁾ министры привлекаются за: 1) контр-

¹⁾ Въ б. монархической Пруссіи согласно 61 ст. конституціи законъ о министерской отвѣтственности долженъ былъ появиться, но такъ и не увидѣлъ свѣта.

²⁾ Съ дополненіями и измѣненіями, послѣдовавшими 11/23 мая 1877 г.

ассигнованное ими королевское распоряженіе, противорѣчащее конституціи и законамъ; 2) исполненіе распоряженія, не скрѣпленнаго компетентнымъ министромъ; 3) самостоятельное изданіе противозаконнаго распоряженія или приказаніе исполнить таковое; 4) неисполненіе требованій конституціи и распоряженій, изданныхъ за подписаніемъ всего министерства; 5) подписаніе акта, обнародываемаго въ качествѣ закона, несмотря на отсутствіе одобренія его палатами; 6) совершеніе при отправленіи служебныхъ обязанностей такихъ дѣйствій, которыя нарушаютъ уголовные законы или причиняютъ вредъ или убытки государству. Подобныя же постановленія заключаются въ Румынскомъ законѣ 1879 г., который сверхъ того предусматриваетъ намѣренное и обдуманное препятствованіе со стороны министровъ свободѣ выборовъ и введеніе палатъ въ заблужденіе по поводу положенія страны.

Греческое и румынское законодательства кромѣ того особо упоминаютъ объ отвѣтственности министровъ за преступленія, совершенныя внѣ исполненія ими служебныхъ обязанностей. Такого рода правонарушенія преслѣдуются общимъ судебнымъ порядкомъ, но для примѣненія послѣдняго необходимо предварительное парламентское разрѣшеніе, если министръ состоитъ въ составѣ членовъ палаты.

Что касается порядка, въ которомъ министры привлекаются къ суду, то таковой примѣняется въ трехъ видахъ: 1) въ формѣ спеціальнаго парламентскаго суда; 2) въ видѣ привлеченія къ суду общему и 3) въ образѣ разбора дѣла въ особыхъ спеціальныхъ государственныхъ судахъ, учрежденныхъ для министровъ, совершившихъ должностныя преступленія.

Выступленіе парламентовъ въ роли судебныхъ учреждений для суда надъ министрами впервые получило примѣненіе въ Англійи. Случаи такого выступленія появились очень рано — въ концѣ XIV вѣка и получили наименованіе *impeachment* (обвиненіе). Любопытно, что по англійскимъ воззрѣніямъ въ порядкѣ *impeachment* министра можно было привлечь не только за формальныя правонарушенія, но также и за отсутствіе въ ихъ должностной дѣятельности пользы. Примѣромъ такого широкаго примѣненія *impeachment* можетъ служить процессъ министра Карла II Дэнби. Существовалъ въ англійской парламентской судебной практикѣ еще особый уголовный порядокъ преслѣдованія министровъ и другихъ лицъ при посредствѣ парламента. Этотъ порядокъ состоялъ въ изданіи парламентомъ особаго закона, касавшагося обвиняемаго лица и притомъ закона, обладавшаго обратной силой. Подобный законъ назывался *bill of attainder* (билль о преслѣдованіи). Обвиненный на основаніи этого билля всегда присуж-

дался къ смертной казни¹⁾). Въ настоящее время это страшное оружіе болѣе уже не примѣняется, да и самый *impeachment* потерялъ свое прежнее значеніе вслѣдствіе замѣны судебной министерской отвѣтственности парламентарной. Судъ въ формѣ *impeachment* долженъ происходить въ слѣдующемъ порядкѣ. Палата общинъ, сдѣлавъ постановленіе о преданіи министра суду, избираетъ изъ своей среды комиссаровъ для поддержанія обвиненія въ палатѣ лордовъ, которая при обсужденіи дѣла пользуется общими формами уголовного судопроизводства. Что же касается опредѣленія преступленій и наказаній, то въ данномъ случаѣ верхняя палата располагаетъ дискреціонной властью. Для того, чтобы виновный министръ не могъ укрыться отъ отвѣтственности за спиной короля, были установлены слѣдующія правила: 1) ссылка на приказъ монарха не освобождаетъ министра отъ законнаго отвѣта за его противозаконныя дѣйствія; 2) король не имѣетъ права миловать привлеченнаго парламентомъ къ суду министра; 3) роспускъ королевемъ парламента не прекращаетъ начатаго противъ виновнаго министра преслѣдованія. Эти постановленія были воспроизведены въ основныхъ чертахъ многими континентальными конституціями (Греческая, ст. ст. 79, 82; Румынская, ст. ст. 97 и 103; Бельгійская, ст. ст. 89 и 91; Болгарская, ст. 159). Указанныя конституціи, не говоря прямо о непогашеніи начатаго противъ министра процесса путемъ роспуска парламента, напираютъ на то, что, «ни въ какомъ случаѣ устный или письменный приказъ короля не освобождаетъ министровъ отъ отвѣтственности.»

Что касается порядка судебной отвѣтственности министровъ, то помимо производства суда надъ ними по англійскому примѣру въ парламентѣ существуютъ и другіе способы: подсудность министровъ общимъ высшимъ судебнымъ учрежденіемъ страны, подсудность особымъ, специально для этой цѣли образуемымъ судамъ изъ судей различныхъ инстанцій, и, наконецъ, разсмотрѣніе министерскихъ правонарушеній судами смѣшаннаго состава, куда входятъ, между прочимъ, и представители парламента. Послѣдній приѣмъ примѣняется въ Даніи и Норвегіи. Болѣе подробныя данныя о внѣшнихъ формахъ судебной отвѣтственности министровъ, какъ высшихъ должностныхъ лицъ, см. выше, гл. XIV, Г. Здѣсь представляется необходимымъ лишь добавить, что камерой преданія суду министровъ при двухпалатной парламентской системѣ является нижняя палата, а при однопалатной — парламентъ, какъ единое учрежденіе.

¹⁾ Посредствомъ *bill of attaindre* былъ, между прочимъ, осужденъ знаменитый министръ Генриха VIII Томасъ Моръ.

Б. Парламентарная отвѣтственность министровъ.

Главное отличіе парламентарной министерской отвѣтственности отъ судебной сводится къ тому, что для наступленія парламентарной отвѣтственности нѣтъ необходимости совершенія какого либо правонарушенія, а достаточно одного простого несоотвѣтствія между взглядами большинства парламента на желательный характеръ направленія кабинетской политики и ея реальнымъ осуществленіемъ со стороны кабинета или въ частныхъ случаяхъ его отдѣльныхъ членовъ по принадлежности. Основаніе такого порядка скрывается въ томъ, что если довѣріе господствующей партіи при парламентарномъ строѣ призываетъ министровъ къ правительственной дѣятельности, то исчезновеніе такого довѣрія уничтожаетъ данныя парламентомъ полномочія: министры или министръ должны подавать въ отставку. Этотъ видъ отвѣтственности въ отличіе отъ юридической, именуется также политической. Нельзя упускать изъ вида, что въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ политическая отвѣтственность можетъ въ вышеуказанныхъ условіяхъ пріобрѣсти характеръ простой партійной немилости; при такихъ обстоятельствахъ парламентарная монархія иногда можетъ оказать опальному министру больше покровительства, нежели республика. Въ рукахъ монарха всегда сохраняется право провѣрки настроенія народныхъ массъ путемъ роспуска парламента съ его пристрастнымъ большинствомъ, тогда какъ глава государства въ республикѣ является болѣе связаннымъ въ указанномъ отношеніи.

Современныя конституціи обыкновенно особо предусматриваютъ парламентарную отвѣтственность министровъ. Такъ, ст. 6 французскаго органическаго закона 25 февраля 1875 г. отмѣчаетъ, что министры отвѣтственны передъ палатами въ общей политикѣ правительства и индивидуальнo въ своихъ личныхъ дѣйствіяхъ. Въ послѣднемъ случаѣ индивидуальная парламентарная отвѣтственность члена кабинета не выдѣляется достаточно рѣзко изъ политической, но въ Польской, на примѣръ, конституціи это начало проведено очень ясно. Именно ст. 56 гласитъ: «Совѣтъ министровъ несетъ солидарную конституціонную и парламентарную отвѣтственность за общее направленіе дѣятельности правительства. Кромѣ того министры несутъ отвѣтственность отдѣльно каждый въ предѣлахъ своей компетенціи за свою служебную дѣятельность и за направленіе своей политики.» Чехо-Словацкая конституція предвидитъ парламентарную отвѣтственность только за политическую дѣятельность кабинета въ цѣломъ. (Конституція, ст. 75.)

При парламентарномъ строѣ значеніе для судьбы министровъ имѣетъ всегда мнѣніе лишь нижней, а не верхней палаты. Въ Англіи къ

равноправію обѣихъ палатъ въ смыслѣ вліянія ихъ настроенія на политическую министерскую отвѣтственность существуютъ органическія препятствія. Верхняя англійская палата всегда была консервативной; при этомъ условіи пребываніе у власти либеральнаго министерства изъ среды нижней палаты постоянно находилось бы подъ угрозой паденія по причинамъ принципиальнаго значенія. Во Франціи, однако, гдѣ внѣшнимъ образомъ тоже усвоена парламентарная система управленія, въ связи съ особымъ составомъ верхней палаты вышеуказанная органическая причина неравноправія отсутствуетъ. Сенатъ поэтому долго добивался равноправія въ вышеприведенномъ смыслѣ и опирался въ своихъ домогательствахъ на ст. 6 закона 25 февраля 1875 г., которая, какъ выше было указано, гласитъ, что министры коллективно отвѣтственны передъ палатами, а не передъ одной нижней палатой вообще. Это мнѣніе, имѣющее опору въ буквѣ закона, нашло себѣ отраженіе и въ теоріи въ лицѣ Дюги, которому, однако, основательно возражаетъ Эсменъ, ссылаясь на то, что сенатъ не можетъ быть распущенъ подобно нижней палатѣ, а, слѣдовательно, министерство въ случаѣ неблагопріятнаго къ нему настроенія сената не въ состояніи апеллировать къ избирателямъ, какъ это можетъ быть сдѣлано въ отношеніи палаты депутатовъ. Въ настоящее время, впрочемъ, практика уже окончательно рѣшила разсматриваемый вопросъ въ пользу нижней палаты, какъ это фактически принято въ Англии.

Между прочимъ, въ тѣхъ странахъ, гдѣ не существуетъ настоящаго парламентаризма, на случай выраженія палатскихъ вотумовъ недовѣрія выработалась особая система частичнаго обновленія министерства. Такъ, напримѣръ, въ Италіи голосованіе и вообще настроеніе нижней палаты до сихъ поръ имѣло больше вліянія на удаленіе отдѣльныхъ министровъ, нежели на единообразный партійный подборъ кабинета, который на Аппенинскомъ полуостровѣ при существованіи очень многихъ, но не вліятельныхъ партій, корней глубокихъ не пустилъ.

До послѣдняго времени парламентарная отвѣтственность министровъ, въ особенности въ Англии, покоилась на обычаѣ, не имѣя прямого опредѣленія въ законѣ. Даже 6 ст. французскаго закона 25 февр. 1875 г. говоритъ только о «коллективной и индивидуальной отвѣтственности» министровъ передъ палатами, не упоминая о томъ, что кабинетъ въ цѣломъ и за отдѣльные его члены должны непременно выходить въ отставку при выраженіи имъ недовѣрія со стороны парламента. Въ новыхъ конституціяхъ это положеніе кое гдѣ прямо выражено въ законѣ. Такъ, помимо вышеуказанной польской, ст. 57, новой прусской конституціи постановляетъ, что при извѣстныхъ усло-

віяхъ министерство въ цѣломъ и каждый министръ въ отдѣльности для продолженія своей служебной дѣятельности нуждаются въ народномъ довѣрїи, выражаемомъ черезъ Ландтагъ („Das Staatsministerium als solches und jeder einzelne Staatsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet.“) О довѣрїи парламента министрамъ и министерству говорить § 64 конституціи Эсти. Необходимость выхода въ отставку всего кабинета и отдѣльныхъ его членовъ при отсутствїи довѣрїя со стороны парламента подчеркиваетъ проектъ конституціи Латвіи. Надо замѣтить, что въ новѣйшихъ конституціяхъ для дѣйствительности выраженія недовѣрїя министрамъ въ отдѣльности или кабинету въ его цѣломъ требуется простое большинство. (Конст. Польск., ст. 53; Чехо-Слов., ст. 75.)

Переходя къ вопросу объ отдѣльныхъ поводахъ парламентарной отвѣтственности министровъ, нужно сказать, что ихъ нельзя перечислить въ отдѣльности, такъ какъ они не поддаются учету. Съ другой стороны парламентарную отвѣтственность нельзя также опредѣлить только какъ отвѣтственность за «нецѣлесообразность» въ отличїе отъ судебной, предусматривающей нарушенїе министрами правовыхъ нормъ. Самая судебная отвѣтственность, какъ мы видѣли, когда она касается министерской дѣятельности, часто выходитъ за границы наказуемости за правонарушенїя и прїобрѣтаетъ политическій отбѣнокъ¹⁾; тѣмъ большій отпечатокъ политики носить отвѣтственность парламентарная, почему ее, между прочимъ, и называютъ отвѣтственностью политической.

Къ вышесказанному умѣстнымъ является добавить, что могущая существовать въ данномъ государствѣ политическая отвѣтственность министровъ не придаетъ непременно строго характера истиннаго парламентаризма. Политическая отвѣтственность это лишь дополнительный признакъ; основнымъ — представляется сформированїе кабинета изъ господствующаго большинства. Въдь, образованїе въ томъ или другомъ случаѣ большинства, дающаго палатѣ возможность выразить министрамъ недовѣрїе, можетъ произойти и не на партїйной почвѣ, а потому и не повлечь за собой сложенїя новаго чистопартїйнаго министерства. Равнымъ образомъ буква конституціи можетъ говорить о парламентарной отвѣтственности, которая иногда фактически не осуществляется въ тѣхъ случаяхъ, когда раздробленныя партїи не въ состоянїи объединиться для созданїя хотя бы временнаго большинства

¹⁾ Стр. 142. Въ Англїи въ процессѣ Дэйби послѣдній обвинялся, между прочимъ, въ томъ, что потворствовалъ папизму и давалъ вредные совѣты королю Карлу II о роспусценїи парламента.

для выраженія кабинету недоуверія. Нельзя упускать изъ вида, что «парламентарная» отвѣтственность есть явленіе прежде всего фактическое, не столько зависящее отъ вѣдѣній закона, сколько отъ того, имѣются ли для парламентаризма соотвѣтственныя реальныя условія.

В. Министерская отвѣтственность въ теоріи.

Теоретическое обоснованіе министерской отвѣтственности до сихъ поръ еще не приобрѣло окончательнаго единообразнаго пониманія. Впрочемъ, нужно оговориться, что въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ не объ отвѣтственности министровъ какъ должностныхъ лицъ вообще. Общія основанія правовой отвѣтственности зиждутся на томъ, что всякое лицо, нарушившее какое либо право, подлежитъ отвѣтственности, если только изъятіе для него не установлено особо (напр., для монарха или лицъ невмѣняемыхъ). Вопросъ сводится къ тому, почему министры именно отвѣтственны передъ палатами?

Первая теорія парламентской отвѣтственности министровъ возникла вмѣстѣ съ конституціонной доктриной Монтескье, созданной имъ подъ вліяніемъ англійскихъ порядковъ и воззрѣній. По этой теоріи конституціонный монархъ безотвѣтствененъ, такъ какъ предполагается, что онъ ничего противоправнаго совершить не можетъ. Все противоправное и вредное въ его распоряженіяхъ должно быть относимо на счетъ дурныхъ совѣтовъ ближайшихъ исполнителей вѣдѣній конституціоннаго монарха.

Вслѣдствіе того эти дурные совѣтники должны отвѣчать передъ законодательной властью — парламентомъ, который осуществляетъ надзоръ за дѣятельностью министровъ.

Бенжаменъ Констанъ наоборотъ полагалъ, что въ конституціонной монархіи министры являются представителями настоящей правительственной власти, отличающейся отъ власти монарха, который служить только какъ бы маховымъ колесомъ государственнаго механизма, исполняющимъ умѣряющую нейтральную работу среди трехъ активныхъ властей. Монархъ, по ученію Констана, это самостоятельная четвертая власть, стоящая вдали отъ активнаго управленія, которое всецѣло сосредоточивается въ рукахъ министровъ и за которую они должны отвѣчать передъ парламентомъ. Теорія Констана, однако, оказалась несостоятельной, т. е., она неправильно объясняетъ и понимаетъ положеніе министровъ въ ихъ отношеніи къ монарху и значеніе послѣдняго въ конституціонномъ государствѣ. Министръ, даже въ парламентарной Англій, есть совѣтникъ монарха, а не стоящій отъ него отдѣльно органъ. Съ другой стороны, король также не является вовсе только какимъ то благодѣтельнымъ примирителемъ въ момен-

ты государственныхъ замѣшательствъ и кризисовъ. Онъ самъ постоянно сохраняетъ въ своихъ рукахъ долю активнаго участія въ правительственной дѣятельности. «Бездѣятельность короля, говорятъ англійскіе юристы, вовсе не означаетъ его невмѣшательства въ государственныя дѣла, т. е., бездѣятельности въ точномъ смыслѣ этого слова; а только установленную для него необходимость всегда дѣйствовать совмѣстно съ отвѣтственными министрами.» Значить, теорія Констанана, какъ противорѣчающая фактамъ дѣйствительной жизни и ея запросамъ, представляется произвольной. Столь же неудачными являются объясненія министерской отвѣтственности предложенныя нѣмецкими изслѣдователями Буддеусомъ¹⁾ и Бишофомъ²⁾; эти объясненія заключаются въ томъ, что министры по должности обязаны отвѣчать за контрассигнированныя ими королевскія распоряженія. Исполнительная власть, по ихъ мнѣнію, находится въ рукахъ короля, который можетъ злоупотреблять ею; министерская же контрассигновка обезпечиваетъ наличность лица, которое каждую минуту можно привлечь къ отвѣту въ подобныхъ случаяхъ. Само собою разумѣется, что если бы дѣло состояло такъ, то министры подлежали бы отвѣтственности за чужія дѣянія и были бы похожи на тѣхъ въ крѣпостныя времена дворовыхъ мальчиковъ, которыхъ наказывали за проступки барскихъ дѣтей. По современнымъ правовымъ понятіямъ всякій самъ отвѣчаетъ за себя.

Со своей стороны Моль въ выдающейся по своему времени книгѣ R. Mohl, „Die Verantwortlichkeit der Minister in Gemeinschaft mit der Volksvertretung“ и. s. w. 1837. и Л. Штейнъ (L. Stein) въ „Verwaltungslehre“ 1865 г. проводятъ въ своихъ воззрѣніяхъ на данный предметъ тѣ мысли, что министерская отвѣтственность охраняетъ конституцію, а также гарантируемая ею права короля и гражданъ (Моль) и что таковой отвѣтственностью достигается обезпеченіе законности административныхъ распоряженій отъ произвольнаго вторженія ихъ въ область законодательства. Въ дополненіе къ приведенной уже старой литературѣ можно еще добавить вышедшій въ 1869 г. трудъ Самуэли (Samuely, Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie). Названный авторъ исходитъ изъ того основнаго положенія, что, такъ какъ министры находятся подъ контролемъ парламента, то отвѣтственность ихъ вытекаетъ изъ общаго понятія должностной служебной отвѣтственности въ порядкѣ дисциплинарнаго надзора. На это возражаютъ, что дисциплинарная отвѣтственность осуществляется начальствующими надъ подчиненными; палата

¹⁾ Buddeus. Die Ministerverantwortlichkeit in den constitutionellen Monarchien. 1833.

²⁾ Bischof. Die Ministerverantwortlichkeit und die Staatsgerichtshöfe in Deutschland. 1859.

же вовсе не начальство для министровъ, въ особенности тамъ, гдѣ они не выходятъ изъ среды парламентскаго большинства. Русскій ученый Градовскій, идя эклектическимъ путемъ и пытаясь установить нѣкоторый средній взглядъ между ученіемъ Монтестье, Моля и Л. Штейна, утверждаетъ, что основанія и цѣли министерской отвѣтственности являются сложными и не могутъ быть выведенными изъ одного какого либо начала. Согласно мнѣнію Градовскаго, что касается цѣли, то отвѣтственность министровъ существуетъ какъ для охраненія конституціонныхъ и иныхъ законовъ, такъ и для обезпеченія различія между законами и распоряженіями; право же палатъ подвергать членовъ кабинета отвѣтственности зиждется на присвоенныхъ контрольныхъ функцияхъ зъ отношеніи наблюденія за министерскимъ управленіемъ¹).

Обращаясь къ оцѣнкѣ всѣхъ вышеизложенныхъ воззрѣній, необходимо признать, что сужденіе Градовскаго имѣетъ много данныхъ за себя. Прежде всего оно шире всѣхъ остальныхъ, имѣющихъ въ виду только положеніе министровъ въ конституціонной монархіи; кромѣ того, оно охватываетъ вопросъ съ разныхъ сторонъ. Современныя воззрѣнія Градовскому также не противорѣчатъ. Большинство ученыхъ новаго времени сходятся въ томъ убѣжденіи, что отвѣтственность министровъ вытекаетъ изъ особаго ихъ положенія, какъ начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и какъ помощниковъ и совѣтниковъ главы государства, гдѣ таковой существуетъ въ качествѣ отдѣльнаго физическаго лица. Министры отвѣчаютъ поэтому въ разныхъ случаяхъ по разнымъ поводамъ, но всегда самолично, сами за себя, даже тогда, когда скрѣпляютъ чужое распоряженіе, такъ какъ, разъ это распоряженіе ими подписано при существованіи возможности и даже обязанности отказать отъ скрѣпы противузаконнаго или вреднаго акта, участіе ихъ воли въ инкриминируемомъ поступкѣ имѣется на лицо. Право же парламента привлекать министровъ къ отвѣтственности истекаетъ, несомнѣнно, изъ его верховнаго положенія въ государствѣ въ качествѣ его высшаго органа — народнаго представительства.

Что же касается чисто парламентарной министерской отвѣтственности, то ее даже можно вмѣстѣ съ Самуэли приравнять къ подчиненности дисциплинарной, тогда какъ судебная очерчена свойствами уголовной и гражданской. Дисциплинарная отвѣтственность имѣетъ черты родственныя съ двумя послѣдними, но по существу тѣмъ не менѣе отлична отъ нихъ; это обстоятельство, между прочимъ, справедливо

¹) Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ т. II, от. 6, гл. II.

отмѣчаетъ Коркуновъ¹⁾. Цѣль дисциплинарныхъ взысканій, какъ извѣстно, заключается въ поддержаніи карательными мѣрами порядка совмѣстной дѣятельности или сосуществованія членовъ различныхъ отдѣльных общеній, союзовъ и корпорацій, хотя бы и не имѣющихъ прямого государственнаго характера. Поэтому дисциплинарная власть и отвѣтственность существуютъ и тамъ, гдѣ на лицо не имѣется никакихъ служебныхъ отношеній или служебной подчиненности, какъ, на примѣръ, въ клубахъ, въ различныхъ общественныхъ собраніяхъ, въ семьѣ, въ школахъ, въ больницахъ, и т. п. Среди прочихъ существуетъ и партійная дисциплина. На основаніи подобной партійной дисциплины партія, образуемая большинство въ парламентѣ, можетъ требовать ухода кабинета или отдѣльныхъ министровъ, нарушившихъ въ томъ или другомъ видѣ условія совмѣстной партійной дѣятельности.

ГЛАВА XVI.

Особыя коллегіальныя учрежденія при главѣ государства.

Значеніе всякаго рода особыхъ коллегіальныхъ совѣщательныхъ учрежденій при монархѣ совершенно упало съ развитіемъ конституціонныхъ учрежденій вообще и съ расширеніемъ правъ конституціонныхъ министровъ въ частности. Такого рода совѣщательныя учрежденія или совершенно отсутствуютъ, или дѣйствуютъ съ измѣненными по сравненію со старыми временами функціями или превратились въ учрежденія съ прошлыми тайными или государственными совѣтами ничего общаго не имѣющія, какъ то, на примѣръ, произошло во Франціи, гдѣ государственный совѣтъ представляетъ собою органъ высшаго административнаго суда по преимуществу.

Французскій государственный совѣтъ, возникшій въ эпоху абсолютизма и уничтоженный во время первой революціи, былъ снова возстановленъ консульскою конституціей. Одно время при существованіи первой и второй Имперій онъ пользовался законодательными правами, но теперь таковыми болѣе не располагаетъ. Современная его организація основывается на законѣ 1872 г. съ нѣкоторыми позднѣйшими узаконеніями. Въ составъ Совѣта входитъ предсѣдатель (министръ юстиціи), вице-предсѣдатель и совѣтники двухъ видовъ — штатные и нештатные. Нештатные совѣтники служатъ обычно въ разныхъ другихъ административныхъ установленіяхъ, засѣдаютъ только въ общихъ собраніяхъ, а голосомъ пользуются лишь по дѣламъ своего вѣдомства. Членами Совѣта, далѣе, состоятъ

¹⁾ Русское государственное право, т. II, изданіе 6, отдѣлъ 4, гл. III.

по должности члены кабинета. Совѣтъ раздѣляется на общія собранія и отдѣленія. Главный кругъ вѣдомства Совѣта — административная юстиція; но, кромѣ того, онъ подвергаетъ предварительной разработкѣ законопроекты, а также проекты высшихъ правительственныхъ распоряженій; такія порученія Совѣту даются или могутъ быть даваемы или со стороны президента республики, или палатъ. Совѣтъ подастъ также мнѣніе по различнымъ другимъ административнымъ вопросамъ¹⁾.

Тайный Совѣтъ въ Англіи въ принципѣ сохранилъ свое значеніе высшей законосоветательной коллегіи при королѣ, но существованіе его *de jure* не отвѣчаетъ положенію *de facto*. Въ составѣ Тайнаго совѣта входятъ принцы крови по королевскому назначенію, нѣкоторые лица по праву состоянія ихъ въ определенныхъ должностяхъ, между прочимъ, архіепископы и лондонскій епископъ, члены кабинета и др. Предсѣдательствуетъ въ Совѣтѣ лордъ-президентъ Тайнаго Совѣта, являющійся вмѣстѣ съ тѣмъ членомъ кабинета. Юридически въ Совѣтѣ должны подвергаться предварительному обсужденію манифесты и указы монарха, напр., объявленіе войны. Созывъ и роспускъ парламента точно также производятся королевскими указами, данными въ Совѣтѣ. Тамъ же слагаютъ свои полномочія выходящіе въ отставку министры; въ Совѣтѣ разсматриваются законы для колоній, не обладающихъ автономнымъ управленіемъ, а также законы автономныхъ колоній, подлежащіе королевскому утвержденію²⁾. Всѣ эти функціи, какъ видно изъ ихъ перечня, не имѣютъ существеннаго значенія, а тѣмъ болѣе значенія дѣлать текущаго управленія. По указанной причинѣ и самъ совѣтъ собирается въ полномъ составѣ на общія собранія только въ исключительныхъ случаяхъ. Характеромъ дѣйствительнаго участія въ текущихъ государственныхъ дѣлахъ обладаетъ работа отдѣльныхъ комитетовъ Тайнаго Совѣта, среди которыхъ важнѣйшее мѣсто занимаетъ судебный комитетъ, являющійся апелляціонной инстанціей по различнымъ колониальнымъ дѣламъ³⁾.

Государственные совѣты въ смыслѣ советательныхъ органовъ при монархѣ существовали и еще существуютъ въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ монархіяхъ, но вездѣ ихъ значеніе было и продолжаетъ быть ничтожнымъ. Тайный Совѣтъ предусматривается государственнымъ строемъ Японіи, Италіи, Голландіи. Въ Греціи онъ существовалъ очень короткое время и былъ упраздненъ въ 1865 г. Въ Пруссіи,

1) Покровскій, Государственный совѣтъ во Франціи. 1913.

2) Ст. 58 Австралийской конституціи.

3) Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, I. 1883.

Баваріи и Вюртембергъ Государственные Совѣты раздѣлили судьбу монархій. Нужно замѣтить, что въ Швеціи и Норвегіи наименование государственнаго совѣта носить совѣтъ министровъ. По всей видимости въ настоящее время въ образѣ совѣщательнаго органа совѣтъ при монархѣ является вымирающимъ учрежденіемъ, а при парламентарномъ республиканскомъ строѣ даже не мыслимымъ по существу предмета.

ГЛАВА XVII.

Самоуправленіе. Положительное право ¹⁾.

Государственная организація предусматриваетъ какъ интересы государства въ его цѣломъ, такъ и въ частяхъ, какъ въ центрѣ, такъ и на периферіи — на мѣстахъ. Вслѣдствіе этого существуютъ органы какъ центральные, такъ и мѣстные. И тѣ и другіе выполняютъ одинаковыя государственныя задачи, но съ различнымъ кругомъ власти въ смыслѣ территоріальномъ. Впрочемъ, между ними можетъ существовать различіе и въ смыслѣ свойствъ ихъ дѣятельности въ зависимости отъ большей или меньшей самостоятельности въ отношеніи подлежащихъ имъ вѣдѣнію дѣлъ. Центральные государственные органы всегда соединяютъ въ своихъ рукахъ и разсмотрѣніе и рѣшеніе различныхъ вопросовъ; между тѣмъ какъ мѣстнымъ органамъ можетъ быть представлена одна лишь исполнительная роль. Конечно, по существу и мѣстнымъ, т. н., исполнительнымъ органамъ нужно было бы превратиться въ машины, чтобы совершенно отрѣшиться отъ всякаго личнаго сознательнаго отношенія къ выполняемымъ вѣдѣніямъ; и въ дѣйствительности, они и проявляютъ эту сознательность, безъ которой вѣдѣнія, слѣпо выполняемая безъ принятія въ расчетъ условій мѣста, времени и т. п., часто могли бы терять всякій смыслъ и не достигали бы цѣлесообразности. Въ принципѣ, тѣмъ не менѣе, теоретически, исполнительные мѣстные органы, не надѣленные рѣшающей властью, только осуществляютъ приказаніе центра, по его требованіямъ собираютъ данныя, вырабатываютъ на основаніи ихъ свои соображенія, предположенія и, докладывая дѣло начальству, ждутъ соответственныхъ указаній. Такой приемъ управления именуется цен-

¹⁾ Вотье, Мѣстное управленіе Англій (рус. пер.), 1896; Гуго, Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи (рус. пер.); Arminjon, L'administration locale en Angleterre, 1895; В. Ивановскій, Организація мѣстнаго самоуправления во Франціи и Пруссіи, 1886; Ашлей, Мѣстное и центральное управленіе (рус. пер.), 1910; Г. Мейеръ, Государственныя и административныя учрежденія Англій, Франціи, Германіи и Австріи (рус. пер.), 1889; Шоу, Городскія управленія въ Зап. Европѣ (рус. пер.), 1899; Матвѣевъ, Государственный надзоръ за общиннымъ самоуправленіемъ во Франціи и Пруссіи, 1915.

трализаціей. Примѣненіе его на практикѣ представляетъ очень много неудобствъ. Помимо промедленія во времени при такой системѣ страдаютъ мѣстные государственные и частные интересы. Центральная власть не въ состояніи даже на основаніи наилучшимъ образомъ обработанныхъ данныхъ такъ хорошо вникнуть въ мѣстные условия и обстоятельства, какъ это могутъ сдѣлать близко стоящія къ дѣлу учрежденія. Въ виду этого мѣстнымъ органамъ въ большемъ или меньшемъ объемѣ очень часто предоставляется не только подготовительно-исполнительная, но и опредѣленная степень рѣшающей власти. Въ подобнаго рода случаяхъ мы имѣемъ дѣло въ отличіе отъ централизаціи съ различнаго рода децентрализаціей¹⁾.

Въ настоящее время достаточно выяснены и свѣтлыя и темныя стороны обѣихъ системъ. Централизація придаетъ дѣятельности государственныхъ органовъ на мѣстахъ болѣе единства, единообразія и силы, но за то понижаетъ быстроту и затрудняетъ цѣлесообразность выбора средствъ осуществленія мѣстныхъ государственныхъ и частныхъ интересовъ; централизація приучаетъ мѣстные учрежденія къ пассивному повиновенію, понижаетъ чувство отвѣтственности, заглушаетъ стремленіе къ активности, подавляетъ инициативу. Работа мѣстныхъ органовъ приобретаетъ механическій характеръ, особенно опасный во время тѣхъ или иныхъ потрясеній, переживаемыхъ государствомъ, и всякихъ общественныхъ бѣдствій. Централизація господствовала въ эпоху, т. н., «полицейскаго государства», а классическимъ образчикомъ крайностей централизаціи являлась старая Франція, черты которой сильно сказываются еще и на новѣйшемъ строѣ. Та или иная организація мѣстнаго управленія накладываетъ свой отпечатокъ не только на правительственныхъ исполнителей, но и на самое населеніе, которое подъ вліяніемъ централизаціи перестаетъ быть самодѣтельнымъ и разрѣшенія всѣхъ жизненныхъ вопросовъ ждетъ отъ центральной власти.

Въ свою очередь децентрализація распадается на 2 вида. Въ одномъ случаѣ опредѣленной долей самостоятельнаго разрѣшенія разныхъ мѣстныхъ вопросовъ надѣляются государственные чиновники; въ другомъ—на различныхъ основаніяхъ это право вручается представителямъ мѣстнаго населенія; въ этомъ послѣднемъ видѣ децентрализація получаетъ наименованіе с а м о у п р а в л е н і я. Въ обоихъ указанныхъ случаяхъ децентрализаціи въ кругъ предоставленной мѣстнымъ учрежденіямъ компетенціи центральная власть оставляетъ за собой только надзоръ

¹⁾ Hauriou, Etude sur la décentralisation, 1892. Градовскій, Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи.

и руководство въ ихъ различныхъ проявленіяхъ, тогда какъ самое управленіе передается въ руки мѣстнымъ людямъ.

Компетенція мѣстныхъ самоуправляющихся частей государства можетъ обладать самыми разнообразными размѣрами, начиная отъ права разрѣшенія собственными силами лишь самыхъ мелкихъ задачъ повседневнаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ и кончая завѣдываніемъ не только сложными высшими административными дѣлами, но и отправленіемъ законодательныхъ функций. Въ послѣднемъ случаѣ при надѣленіи органовъ самоуправления законодательной властью принято говорить объ автономіи¹⁾, о самозаконіи, если подвергнуть буквальному переводу названное греческое слово, состоящее, въ свою очередь, изъ двухъ греческихъ словъ *autos* (самъ) и *nomos* (законъ). Отъ автономіи необходимо отличать федерализмъ, представляющій собою соединеніе несuverенныхъ государствъ на такихъ основаніяхъ, что представители ихъ входятъ въ составъ объединяющихъ ихъ общихъ центральныхъ государственныхъ органовъ, а сами они участвуютъ въ созданіи стоящей надъ ними высшей государственной власти²⁾.

Что касается самоуправления въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. передачи въ руки городскихъ и негородскихъ общинъ административныхъ функций, то оно имѣетъ различную организацію; до послѣдняго времени въ отношеніи самоуправления различали два главныхъ типа: англо-американскій и континентальный³⁾. Различіе между ними состоитъ въ томъ, что первая система всецѣло передаетъ управленіе органамъ самоуправления, вторая же допускаетъ мѣстныя учрежденія смѣшаннаго состава, образуемаго частью изъ чиновниковъ, частью изъ представителей мѣстнаго населенія. Континентальный типъ организаціи самоуправления въ свою очередь представляетъ разные виды; существуетъ, напримѣръ, образецъ французскій, бельгійскій. Французскій образецъ устанавливаетъ параллельность дѣятельности государственныхъ чиновниковъ и представителей населенія; существовалъ старый прусскій образецъ, который сливалъ и тѣхъ и другихъ въ одни общія административныя установленія.

¹⁾ Кульчицкій. Автономія и федерація въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ (рус. пер.), 1907; Алазовъ, Областные сеймы въ Сборникѣ „Конституціонное государство“, 1905; Redslob, *Abhängige Länder*, 1914; Jellinek, *Über Staatsfragmente*, 1896; также въ *Allgemeine Staatslehre*, XIV, Kap. II.

²⁾ См. „Обзоръ лекцій“ общую часть, гл. VII, о соединеніяхъ государствъ.

³⁾ Самоуправленіе общинъ весьма часто предусматривается и въ самихъ основныхъ чертахъ даже опредѣляется конституціями; см. Бельгійская, ст. 08; Австрійская 1920 г., § 1, ст. 115—120; Румынская, ст. 106 и 107; Эсти, § 75; Прусская и др.

А. Автономныя области.

Къ автономнымъ областямъ, между прочимъ, относятся англійскія самоуправляющіяся колоніи Австралія, Канада, Нью-Фаундлендъ, Новая Зеландія, Капландъ. Эти колоніи располагають собственными министерствами парламентарнаго характера, призываемыми къ власти и смѣняемыми представителемъ Англійской короны въ зависимости отъ вотумовъ нижнихъ палатъ мѣстныхъ парламентовъ; въ другихъ автономныхъ англійскихъ колоніяхъ существуетъ народное представительство въ видѣ парламентовъ, но безъ парламентаризма, на примѣръ, на Бермудѣ и Багамскихъ островахъ. Понятіе о парламентарныхъ автономныхъ англійскихъ областяхъ можетъ дать федеративная конституція Австраліи, утвержденная Англійскимъ парламентомъ 9 іюля 1900 г.¹⁾ Австралійская федерація, созданная на подобіе сѣверо-американской съ англійской окраской, включаетъ въ себя 6 колоній, сохранившихъ старое управленіе и прежній кругъ власти, поскольку они не измѣнены союзной конституціей. Законодательная власть сосредоточена въ парламентѣ, слагающемся изъ двухъ палатъ: верхней—Сената и нижней—Палаты депутатовъ, избираемыхъ избирателями нижнихъ палатъ отдѣльныхъ штатовъ (колоній). Представитель короны, внѣшнимъ образомъ связующій Австралію съ метрополіей—генераль-губернаторъ, назначается королемъ и представляетъ особу послѣдняго. Генераль-губернаторъ располагаетъ въ отношеніи парламента всѣми правами королевской власти вплоть до утвержденія прошедшихъ черезъ парламентъ законопроектовъ, которые, однако, въ отдѣльныхъ случаяхъ могутъ поступать на благоусмотрѣніе короля. При генераль-губернаторѣ состоитъ совѣтъ министровъ, назначаемыхъ имъ изъ среды парламентскаго большинства. Федерація имѣетъ свое войско, монетную систему и съ внѣшней стороны совершенно походитъ на государство, такъ какъ автономія ея настолько широка, что Австралія по объему правъ приближается къ вполне полноправному государственному союзу. Тѣмъ не менѣе при всей широтѣ круга своего вѣдомства Австралія до сихъ поръ и при нынѣшней конституціи продолжаетъ оставаться лишь автономной областью, такъ какъ законодательная дѣятельность ея подлежитъ контролю высшей власти метрополіи въ лицѣ англійскаго короля. Согласно 58 ст. конституціи: «Законопроектъ, принятый обѣими палатами парламента,

¹⁾ Леруа-Болье, Новыя англо-саксонскія общества, переводъ съ франц., 1902; Генри Уокеръ, Развитие Австралійской демократіи (переводъ съ англ.), 1901; Zimmermann, Die europäischen Kolonien, 1899; L. Voisin, „L'Australie nouvelle et son avenir, 1902; Корфъ, Автономныя колоніи Великобританіи, 1914; Лазерсонъ, Национальность и государственный строй, 1918.

представляется генераль-губернатору для получения согласія со стороны короля. Генераль-губернаторъ или даетъ требуемое согласіе, или представляетъ законопроектъ на одобреніе самого монарха». Далѣе ст. 68 гласитъ, что главное командованіе сухопутными и морскими силами также вручается генераль-губернатору какъ представителю короны. Фактически Австралія вообще управляется во всѣхъ отношеніяхъ самостоятельно, но юридически она все-таки по буквѣ закона является зависимой областью, а не несuverеннымъ государствомъ. Въ прежнее время многія области управлялись на автономныхъ началахъ не только въ колоніяхъ. Автономное самоуправленіе до Всеевропейской войны существовало въ Австріи въ, т.н., «королевствахъ и земляхъ, представленныхъ въ Рейхсратѣ», въ Венгріи — въ Трїединомъ королевствѣ — Хорватія — Славонія — Далмація»; въ Германіи — въ Эльзась-Лотарингіи и др.

Бывшая автономная колонія Даніи Исландія, послѣ Всеевропейской войны признанная независимымъ государствомъ, 30 ноября 1918 г. вошла въ единеніе со своей бывшей метрополіей. Актъ этого единенія представляетъ большой интересъ съ научной стороны. Содержаніе упомянутаго акта, вошедшаго въ силу непосредственно вслѣдъ за своимъ возникновеніемъ (1 декабря 1918 г.), на первый взглядъ даетъ поводъ разсматривать происшедшее исландско-датское единеніе какъ одинъ изъ видовъ, такъ называемыхъ, уній. Между изслѣдователями даннаго вопроса, однако, согласія на тотъ счетъ не существуетъ, имѣемъ ли мы въ настоящемъ случаѣ дѣло съ реальной или личной уніей. Кнудъ Берлинъ въ своемъ трудѣ «Датско-исландскій союзный законъ» (Knud Berlin, Den Dansk-islandske forbundslov, 1920) полагаетъ, что названнымъ закономъ создана реальная унія, Рагнаръ Лундборгъ, наоборотъ, склоненъ видѣть въ немъ признаки уніи личной (Ragnar Lundborg, Die gegenwärtigen Staatenverbindungen, 1921). Содержаніе разсматриваемаго акта, между прочимъ, именуемаго «союзнымъ закономъ» (Bundesgesetz) въ главнѣйшихъ чертахъ сводится къ слѣдующему. Союзность выражается въ общности короля и существованіи ряда соглашеній относительно порядка осуществленія различныхъ общихъ интересовъ; такъ, подданные обоихъ государствъ взаимно пользуются всѣми гражданскими правами; по порученію Исландіи Данія принимаетъ на себя веденіе иностранныхъ дѣлъ первой; до тѣхъ поръ, пока Исландія не устроитъ собственнаго высшаго суда, датскій высшій судъ будетъ отправлять правосудіе и въ исландскихъ дѣлахъ; для предварительнаго обсужденія разнаго рода вопросовъ, вытекающихъ изъ «союзнаго закона» и подлежащихъ предварительному разсмотрѣнію въ правительственныхъ и законодательныхъ учрежде-

ніяхъ обоихъ государствъ, образуется особый совѣщательный совмѣстный выборный изъ парламентскихъ членовъ комитетъ. Наконецъ, устанавливается рядъ нормъ, регулирующихъ улаженіе общихъ хозяйственныхъ интересовъ. Дѣйствіе соглашенія ограничивается сорокалѣтнимъ срокомъ, считая со времени вступленія въ силу «союзнаго закона», послѣ чего договорившимся сторонамъ предоставляется пересмотрѣть договоръ и отмѣнить или измѣнить его парламентами обѣихъ державъ. Вышеупомянутый К. Берлинъ утверждаетъ, что для правильнаго пониманія исландско-датскаго союзнаго закона упоминаніе въ немъ о единствѣ монарха никакого рѣшающаго значенія не имѣетъ. Оно представляетъ собою, такъ сказать, только нѣкоторую юридическую предпосылку вродѣ существующаго въ томъ же союзномъ законѣ утвержденія, что оба государства являются независимыми-суверенными. Монархъ въ данномъ случаѣ не является связующимъ звеномъ между обѣими державами въ качествѣ интегральной части состоявшагося между обоими самостоятельными субъектами правъ договора. Союзъ можетъ продолжаться и въ томъ случаѣ, если одна изъ договорившихся сторонъ измѣнитъ у себя монархическій строй и введетъ республиканскій. Центръ тяжести датско-исландскаго соглашенія заключается не въ первомъ его параграфѣ, гдѣ говорится объ общности монарха, а въ остальныхъ пунктахъ договора. Указанное же обстоятельство даетъ основаніе говорить о реальной уніи.

Лундборгъ рѣшительно становится на противоположную точку зрѣнія и полагаетъ, что важнѣйшимъ принципомъ въ смыслѣ опредѣленія характера исландско-датскаго соглашенія является не что иное какъ нахожденіе одного и то же физическаго лица во главѣ каждаго изъ обоихъ государствъ въ отдѣльности, что и создаетъ личную унію.

Надо при томъ замѣтить, что и приведенную квалификацію Лундборгъ допускаетъ въ нѣкоторомъ родѣ условно. Такъ, прежде всего, онъ подводитъ исландско-датскій союзъ подъ понятіе не государственнаго, а междугосударственнаго международнаго явленія, относимаго къ типу, т. н., альянсовъ въ смыслѣ болѣе длительныхъ и устойчивыхъ, хотя и временныхъ, государственныхъ соединеній договорнаго характера. Въсгѣ съ тѣмъ онъ подчеркиваетъ чисто физическое, а не юридическое свойство общности монарха въ области взаимныхъ отношеній Исландіи и Даніи между собою. У Даніи и Исландіи, во точномъ смыслѣ слова, не общій король, а два короля—датскій и исландскій—олицетворяемые въ одной физической личности. Въ такомъ пониманіи Лундборгомъ свойствъ исландско-датскаго единенія признаковъ личности личной уніи точно также по существу получаетъ условное

второстепенное значеніе. На первый планъ выступаетъ международный союзъ, а физическая общность монарха представляется лишь однимъ изъ условій осуществленія этого союза.

Намъ кажется, что если стать на такую чисто юридическую точку зрѣнія, то достаточно сдѣлать еще одинъ шагъ впередъ, чтобы совсѣмъ отказаться отъ классифицированія исландско-датскаго союза въ качествѣ личной уніи. Въ самомъ дѣлѣ, фактическія историко-бытовыя обстоятельства и вышеизложенный ходъ юридическихъ разсужденій заставляютъ придти къ тому выводу, что Исландія и Данія въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ являются лишь своеобразной и притомъ условно-переходной формой международного союза, въ составѣ котораго въ специальномъ о томъ договорѣ, въ числѣ прочихъ условій находится и условіе о временномъ использованіи отдѣльныхъ представителей опредѣленнаго круга лицъ въ качествѣ монарховъ въ двухъ союзнически связанныхъ между собою государствахъ. Что касается далѣе происхожденія того пункта союзнаго договора, въ которомъ упоминается о физической общности монарха, то оно объясняется особыми мѣстными историческими условіями, при господствѣ которыхъ возникло союзное соглашеніе. Самое же упоминеніе можно картинно уподобить куску яичной скорлупы, приставшей къ спинѣ только что вылупившагося изъ яйца цыпленка и органически ничѣмъ съ этимъ кускомъ не связаннаго.

Б. Самоуправленіе виѣгородскихъ и городскихъ общинъ въ Англіи.

1) Виѣгородское самоуправленіе въ Англіи складывалось издавна исторически и только во второй половинѣ девятнадцатаго столѣтія въ строй учрежденій англійскаго коммунальнаго управленія было внесено нѣкоторое планомѣрное единообразіе. Основныя черты стараго англійскаго selfgovernment'a сводились къ сосредоточенію всѣхъ важнѣйшихъ отраслей мѣстнаго управленія въ рукахъ, т. н., мировыхъ судей — представителей мѣстной земельной аристократіи, выполнявшихъ свои обязанности безвозмездно въ качествѣ почетныхъ должностныхъ лицъ. Мировые судьи дѣйствовали или единолично, или коллегіально, въ зависимости отъ свойствъ разрядовъ дѣлъ, подлежащихъ ихъ вѣдѣнію. Основной административной единицей считался приходъ, высшей — графство. Кромѣ судей существовали еще подсобныя должности: шерифы, коронеры, лордъ-намѣстникъ и др.

Въ 1888 г. произошло преобразование старой организациі виѣгородскаго самоуправления. Нѣкоторыя почетныя должности вродѣ шерифской и лордъ-намѣстнической еще ранѣе потеряли свое преж-

нее фактическое значеніе; коронеръ сохранилъ свои слѣдовательскія функціи при разслѣдованіи случаевъ внезапной смерти. Въ 1888 г.¹⁾ послѣдовало учрежденіе совѣтовъ графствъ, къ вѣдѣнію которыхъ отошло большинство функцій, ранѣе находившихся въ распоряженіи мировыхъ судей. Графства были признаны юридическими лицами съ особыми корпоративными правами. Совѣты стали во главѣ этихъ общинъ — корпорацій и приняли на себя завѣдываніе дѣлами мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Выборный составъ совѣта состоитъ теперь изъ предсѣдателя, совѣтниковъ и старшинъ — ольдерменовъ; избираемыхъ изъ среды самого совѣта. Ольдермены входятъ въ составъ различныхъ комитетовъ, являющихся постоянными органами совѣта, тогда какъ самъ совѣтъ въ цѣломъ собирается лишь нѣсколько разъ въ году. Пространственно дѣятельность совѣтовъ не всегда совпадаетъ съ границами графствъ; въ графствѣ могутъ существовать иногда не одинъ, а два, и даже три совѣта. Совѣтъ графства находится въ извѣстномъ соотношеніи съ преобразованнымъ институтомъ старыхъ мировыхъ судей, учрежденныхъ еще при Эдуардѣ III въ 1360 г. Именно, предсѣдатели совѣтовъ графствъ вмѣстѣ съ тѣмъ *ex officio* состоятъ также и въ числѣ мировыхъ судей. Самые мировые судьи формально по прежнему назначаются королемъ на основаніи особыхъ списковъ, въ которые входятъ мѣстные жители, удовлетворяющіе требованіямъ соотвѣтственнаго возрастнаго и иного ценза. Независимость судей и принадлежность ихъ къ мѣстному населенію сообщаетъ имъ значеніе органовъ самоуправленія. Важнѣйшая дѣятельность судей судебная, но они до сихъ поръ обладаютъ и административными правами, имѣютъ, напримѣръ, право распускать незаконныя собранія, уничтожать вредные продукты, разрѣшать открытіе питейныхъ заведеній. Что касается завѣдыванія полиціей, то оно вообще находится въ рукахъ мировыхъ судей.

Низшими органами внѣгородскаго и городскаго мѣстнаго англійскаго самоуправленія являются приходы, которые когда-то имѣли значеніе организацій религіознаго характера, съ теченіемъ же времени, отдѣлились отъ названныхъ церковныхъ организацій и превратились въ органы общаго мѣстнаго самоуправленія. Въ 1894 г. старое приходское управленіе подверглось преобразованію. Церковный приходъ былъ отдѣленъ отъ административнаго, въ связи съ чѣмъ возникли особые свѣтскіе приходскіе сходы и приходскіе совѣты. Въ приходскихъ сходахъ участвуютъ всѣ обыватели, занесенные въ списки парламентскихъ и городскихъ избирателей; въ приходсахъ, числящихъ въ своемъ составѣ болѣе 300 человекъ насе-

¹⁾ См. Редлихъ, Англійское мѣстное управленіе (рус. пер.), т. II, 1908 г.

ленія, необходимо учреждаются приходскіе совѣты въ качествѣ исполнительныхъ органовъ приходоѡ. Съ 1834 г. послѣдніе могутъ со своей стороны соединяться въ союзы для достиженія опредѣленныхъ административныхъ цѣлей, не осуществимыхъ силами отдѣльныхъ приходоѡ.

2) Городское англійское самоуправленіе до реформы 1835 г. покоилось на особыхъ жалованныхъ грамотахъ, признававшихъ за городами корпоративныя права. Въ 1835 и 1882 г. г. изданы были общіе законы, имѣвшіе цѣлю проведеніе въ строй городского самоуправления болѣе планомѣрныхъ и единообразныхъ началъ.

Крупные города съ населеніемъ въ 50.000 и болѣе человекъ были по правамъ приравнены къ графствамъ; прочіе вошли въ составъ графствъ и посылаютъ своихъ представителей въ ихъ совѣты, сохраняя, однако, право дѣйствовать по отдѣльнымъ разрядамъ дѣлъ совершенно самостоятельно въ качествѣ «городскихъ округовъ» со своими выборными окружными совѣтами. Предсѣдатели городскихъ совѣтовъ называются мэрами (mayors) и по должности своей являются также мировыми судьями. Въ помощь мэру совѣтъ избираетъ изъ своей среды ольдерменовъ, ассессоровъ и аудитороѡ для повѣрки отчетности. При совѣтѣ состоятъ отдѣльные комитеты для завѣдыванія отдѣльными предметами городского управленія. Каждый городъ имѣетъ свою полицію и судей.

На особомъ положеніи находится Лондонъ, въ составъ котораго входитъ цѣлый рядъ отдѣльныхъ городовъ, имѣющихъ свои особые совѣты. Общимъ же центральнымъ органомъ лондонскаго городского управленія служитъ Совѣтъ лондонскаго графства съ кругомъ дѣятельности, подобнымъ компетенціи совѣтовъ графствъ съ нѣкоторыми лишь отступленіями отъ общаго порядка. Между прочимъ, въ Лондонѣ полиція находится въ завѣдываніи не городского самоуправления, а подчиняется правительственному комиссару, назначаемому статсъ-секретаремъ по внутреннимъ дѣламъ. Центральная часть Лондона, т. н. «Сити», въ свою очередь обладает своимъ особымъ управленіемъ. Члены совѣта Сити и «Лордъ-Мэръ» — являющійся его предсѣдателемъ, а также «ольдермены» — совѣтники избираются древними торговыми корпораціями всѣмъ населеніемъ подлежащаго округа, какъ дѣлается обыкновенно. Лордъ-Мэръ утверждается въ своей должности самимъ королемъ.

Органы англійскаго, какъ внѣгородскаго, такъ и городского самоуправления, въ предѣлахъ своей компетенціи дѣйствуютъ совершенно самостоятельно. Центральное правительство осуществляетъ лишь функцію надзора за законностью и вмѣшивается въ существо дѣлъ

лишь въ томъ случаѣ, если городу выдаются вспомошествованіе изъ общегосударственныхъ средствъ.

Изъ центральныхъ учрежденій главнѣйшее отношеніе къ самоуправленію имѣютъ «Бюро мѣстнаго управленія» (Local Government Board) и „Home office“ — министерство внутреннихъ дѣлъ, располагающія для достиженія цѣлей надзора специальными инспекторами.

Самоуправленіе въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ въ основныхъ чертахъ сходственно съ англійскимъ. Административное дѣленіе штатовъ составляютъ сельскіе округа, графства и города. Въ сельскихъ округахъ распорядительнымъ органомъ является сельское собраніе, состоящее изъ всѣхъ жителей сельскаго округа. Оно собирается одинъ разъ въ годъ и выбираетъ предсѣдателя и разныхъ должностныхъ лицъ, снабжаемыхъ соотвѣтственными инструкціями. Графства въ различныхъ частяхъ территоріи Штатовъ имѣютъ неодинаковое значеніе. Въ сѣверныхъ штатахъ они обладаютъ главнымъ образомъ характеромъ судебныхъ и дорожныхъ округовъ; въ центральныхъ и южныхъ они играютъ приблизительно ту же роль и обладаютъ той же организаціей, какъ и въ Англійи. Въ этихъ графствахъ имѣются свои совѣты, шерифы, коронеры и судьи.

Городское самоуправленіе представляетъ большую пестроту. Небольшіе города и мѣстечки организуются на подобіе сельскихъ округовъ и входятъ въ составъ графствъ; большія же городскія поселенія иногда, наоборотъ, поглощаютъ собою графства, въ среду которыхъ входятъ.

Управленіе значительныхъ городовъ представляетъ сходство съ устройствомъ самихъ штатовъ. Распорядительная власть обыкновенно ввѣряется двумъ палатамъ — совѣту, а исполнительная мѣру, обладающему правомъ задерживающаго вето въ отношеніи совѣтскихъ постановленій. Надзоръ за мѣстнымъ самоуправленіемъ со стороны штатовъ сперва почти не проявлялся. Позднѣе вызваны были къ жизни совѣты для контроля за разными сторонами коммунальной дѣятельности: за школами, за организаціей благотворительности и т. п. Надзору подлежатъ не цѣлесообразность, а только законность дѣятельности самоуправляющихся властей; представители центрального управленія не лишаются, однако, права давать агентамъ мѣстнаго — руководящія указанія.

Французскій типъ самоуправленія.

Въ старой дореволюціонной Франціи территоріальнымъ дѣленіемъ являлись провинціи, слагавшіяся исторически. Революція внесла искусственное департаментальное единообразное дѣленіе, сохранив-

шееся и донынѣ. Въ настоящее время такимъ образомъ территоріи Франціи дѣлится на департаменты, округа, кантоны и общины, при чемъ послѣднія, а въ свою очередь, распадаются на общины сельскія и городскія. Къ этому дѣленію приурочена и система французскаго самоуправленія.

Департаментъ возглавляется префектомъ, чиновникомъ, назначаемымъ президентомъ республики и непосредственно подчиненнымъ министру внутреннихъ дѣлъ; вмѣстѣ съ тѣмъ префектъ является и мѣстнымъ исполнительнымъ органомъ всѣхъ вѣдомствъ. Префектъ представляется начальникомъ мѣстной полиціи и исполнителемъ какъ правительственныхъ распоряженій, такъ и постановленій органовъ самоуправления. Ему въ отправленіи его сложныхъ обязанностей помогаетъ бюро префектуры, руководимое генеральнымъ (главнымъ) секретаремъ, который служитъ замѣстителемъ префекта. При префектѣ состоитъ совѣтъ префектуры, мнѣніе котораго для префекта, однако, не обязательно къ исполненію, такъ какъ рѣшающій голосъ въ данномъ случаѣ принадлежитъ самому префекту. Совѣтъ префектуры, кромѣ выполнения совѣщательныхъ функций при префектѣ, играетъ также роль мѣстнаго органа административной юстиціи. Въ департаментѣ же органомъ самоуправления служитъ Генеральный Совѣтъ, избираемый всеобщей подачей голосовъ. Этотъ совѣтъ собирается въ опредѣленные сроки и обладаетъ распорядительной властью, рѣшенія которой приводятся въ исполненіе префектомъ. Генеральный совѣтъ по закону 1871 г. избираетъ ежегодно особую комиссію, провѣряющую отчеты префекта. Въ настоящее время совѣту принадлежитъ право окончательнаго рѣшенія нѣкоторыхъ разрядовъ дѣлъ; до 1866 г. онъ подавалъ только совѣщательныя мнѣнія. Опредѣленные постановленія Генеральнаго Совѣта могутъ быть приостановлены префектомъ и отмѣнены президентомъ по соображеніямъ какъ незаконности, такъ и цѣлесообразности; другія требуютъ непосредственнаго утвержденія президента, и, наконецъ, третьи — финансоваго характера нуждаются въ утвержденіи со стороны законодательной власти. Въ случаѣ незаконнаго роспуска національнаго собранія совѣты обязаны собраться безъ всякаго особаго на то созыва и совмѣстно вступить въ права названнаго законодательнаго собранія для избѣжанія возможности государственнаго переворота.

Во главѣ округа находится супрефектъ, чиновникъ, назначаемый президентомъ и непосредственно подчиненный префекту. Органомъ окружнаго самоуправления является окружной совѣтъ, избираемый въ томъ же порядкѣ примѣнительно къ округу, какъ Ге-

неральный Совѣтъ къ департаменту. Главное его назначеніе — раскладка налоговъ между общинами. Рѣшающей властью окружной совѣтъ не располагаетъ, и компетенція его ограничивается помимо раскладки налоговъ подачей заключеній по различнымъ, касающимся округа, вопросамъ и представленій ходатайствъ о его нуждахъ. Члены генеральныхъ окружныхъ совѣтовъ участвуютъ въ особыхъ департаментскихъ комиссіяхъ по выбору сенаторовъ.

Въ кантонѣ органовъ самоуправленія не существуетъ вовсе; это только округъ избирательный, судебный и по воинской повинности.

Общины, какъ сельскія, такъ и городскія, организованы на одинаковыхъ началахъ. Нѣкоторыя особенности представляетъ лишь организація Парижа и Ліона. Общину возглавляетъ мэръ, подчиненный префекту и выполняющій обязанности, сходственныя съ обязанностями префекта. Мэръ и его помощники, однако, избираются, а не назначаются, хотя правительственная власть имѣетъ въ отношеніи ихъ, какъ своихъ подчиненныхъ, широкія права: названныя лица могутъ быть временно отстраняемы отъ должности префектомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ и совершенно увольняемы президентомъ. Префекту предоставлено отмѣнять распоряженіе мэра и даже дѣйствовать за него. Распорядительнымъ органомъ общины служитъ избираемый муниципальный совѣтъ, постановленія котораго исполняются мэромъ. Совѣтъ надзираетъ за дѣятельностью мэра; по большинству предоставленныхъ его вѣдѣнію вопросовъ совѣтъ дѣйствуетъ самостоятельно, но рѣшенія его въ теченіе опредѣленнаго срока могутъ быть отмѣняемы префектомъ по обсужденіи ихъ въ совѣтъ префектуры. Нѣкоторыя постановленія муниципального совѣта требуютъ утвержденіе со стороны префекта¹⁾.

Французскій типъ самоуправленія повліялъ на соотвѣтственныя учрежденія въ Греціи, Румыніи и Италіи.

Бельгійскій и прусскій типы самоуправленія.

Гатчекъ²⁾ полагаетъ, что существуетъ особый бельгійскій типъ самоуправленія, въ различной мѣрѣ повліявшій на различныя европейскія государства и могущій быть противопоставленнымъ французскому типу. Гатчекъ приводитъ содержаніе двухъ статей Бельгійской

¹⁾ Парижъ имѣетъ двухъ префектовъ. Одинъ изъ нихъ старшій именуется префектомъ Сенскаго департамента; младшій носитъ званіе префекта полиціи; у префекта полиціи въ завѣдываніи находятся всѣ полицейскія учрежденія столицы, которая раздѣлена на двадцать округовъ, во главѣ которыхъ стоятъ мэры съ помощниками, назначаемые президентомъ республики, но непосредственно подчиняющіеся префекту Сенскаго департамента.

²⁾ Общее государственное право, ч. I, § 14.

конституціи (ст. 31 и 108) и утверждаетъ, что изъ бельгійскихъ законовъ о провинціальныхъ и коммунальныхъ учрежденіяхъ, созданныхъ въ развитіе двухъ вышеприведенныхъ статей, вытекаютъ слѣдующіе принципы: 1) «Каждая община имѣетъ право установить путемъ выборовъ свои собственные органы. вмѣстѣ съ тѣмъ правительству не предоставляется права смѣщать общинныхъ должностныхъ лицъ; 2) каждая община, подобно государству, имѣетъ свои собственные границы и право на признаніе ея лицомъ (юридическимъ). Границы общины измѣняются только закономъ; 3) вмѣшательство государственныхъ органовъ въ область дѣятельности коммунальныхъ учреждений не допускается. Только въ тѣхъ случаяхъ когда дѣятельность мѣстныхъ органовъ самоуправленія можетъ угрожать общему благу, государственное учрежденіе вправѣ ставить акты общиннаго управленія въ зависимость отъ своего утвержденія, и, если такіе акты являются противорѣчащими общимъ законамъ, то государству предоставляется ихъ отмѣнять. Къ положительнымъ дѣйствіямъ вмѣсто коммунальныхъ государственныхъ учрежденій приступать не могутъ. Для такой цѣли должна быть создана общинная же іерархія.» Гатчекъ указываетъ, что этотъ бельгійскій типъ основъ мѣстнаго самоуправленія утвердился въ разной степени въ различныхъ государствахъ, но особенно онъ привился въ Нидерландахъ, Люксембургѣ, Испаніи и Скандинавскихъ государствахъ

Въ прежнее время до введенія въ Пруссіи новой республиканской конституціи принято было говорить объ особомъ типѣ самоуправленія прусскаго. Въ настоящее время прусское самоуправленіе находится въ состояніи преобразованія. Статьи 71, 72 и другія названной конституціи предписываютъ съ одной стороны расширить кругъ дѣлъ, представляемыхъ вѣдѣнію мѣстнаго самоуправленія, а съ другой стороны преобразовать самую систему его органовъ. Какъ сложится въ своемъ окончательномъ видѣ новая организація, неизвѣстно. Старая опредѣляется законами 1872—1883 г. г. Въ основу прусскаго самоуправления, согласно этому законодательству, были заложены слѣдующія идейныя основанія: 1) Дѣла дѣлились на два разряда, имѣвшія общегосударственное значеніе и таковымъ характеромъ не обладавшія. Въ области первыхъ главную роль по преимуществу играли правительственные чиновники, во второй органы самоуправления въ точномъ смыслѣ слова. 2) Въ составъ органовъ самоуправления входили выборныя изъ мѣстнаго населенія лица, несшія свои обязанности безвозмездно на основѣ почетныхъ порученій. Эти лица выполняли функціи самоуправления совмѣстно, въ извѣстномъ соотношеніи, съ мѣстными правительственными чиновниками. 3) Въ системѣ мѣст-

ныхъ учреждений находились органы административной юстиціи, имѣвшіе цѣлью содѣйствовать поддержанію законности въ управленіи.

В. Теоріи мѣстнаго общиннаго самоуправленія¹⁾.

Въ настоящее время существуютъ двѣ теоріи общиннаго самоуправления: общественная и государственная. Въ первой половинѣ прошлаго столѣтія имѣла своихъ сторонниковъ еще третья теорія «свободной общины», исходившая изъ тѣхъ основныхъ положеній, что общины въ качествѣ союзовъ, возникшихъ до образованія государства, должны быть уважаемы этимъ послѣднимъ и имѣютъ свой самостоятельный кругъ дѣятельности, вытекающій изъ самаго существа общины, которая подобно отдѣльнымъ людямъ, обладаетъ своими естественными правами. Этотъ взглядъ уже не привлекаетъ болѣе сторонниковъ, но отголоски его еще существуютъ въ законодательствѣ до сихъ поръ. Такъ, въ ст. 31 бельгійской конституціи, говорится, что интересы, имѣющіе исключительно коммунальный или провинціальный характеръ, регулируются коммунальными и провинціальными совѣтами. Между тѣмъ, по современнымъ воззрѣніямъ, не существуетъ такихъ мѣстныхъ интересовъ, которые бы вмѣстѣ съ тѣмъ въ той или другой мѣрѣ не являлись бы и интересами государственными. Не говоря о томъ, что всякія «прирожденныя права» теперь разсматриваются лишь какъ историческія категоріи, самое приуроченіе самоуправления къ догосударственнымъ общинамъ, противорѣчитъ фактамъ современности, когда правами самоуправления, наряду съ исконными надѣляются также союзы, возникающіе послѣ образованія государства, и при томъ по волѣ его.

Сойдя со сцены, «теорія свободной общины», однако, завѣщала своей преемницѣ если не права преимуществъ первородства по отношенію государства, то во всякомъ случаѣ по крайней мѣрѣ притязанія на самостоятельный кругъ власти. Названная наслѣдница въ лицѣ «общественной теоріи самоуправления» выставила требованіе самостоятельнаго завѣдыванія со стороны мѣстныхъ союзовъ своими дѣлами. Общественная теорія въ данномъ случаѣ въ своихъ домогательствахъ и утвержденіяхъ оперлась на ученіе объ обществѣ, какъ о явленіи яко-

¹⁾ Градовскій, Системы мѣстнаго управления на западѣ Европы и въ Россіи, „Сборникъ государственныхъ знаній“ т. т. V и VI; Лазаревскій, Сборникъ „Мелкая земская единица“; L. Stein, Die vollziehende Gewalt, 1869; Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung, 1887; H. Preuss, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, 1889; Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 1868—81; Gneist, Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht, 187—63; Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, 1867.

бы отличномъ отъ государства. Изъ указаннаго ученія выводилось, между прочимъ, что всякій общественный союзъ имѣеть право управлять своими собственными дѣлами на основаніи принципа свободы общенія. Вопросъ вызывалъ разногласіе лишь въ томъ только отношеніи, что считать собственными дѣлами мѣстнаго общества, всѣ ли дѣла его затрагивающія, или только дѣла хозяйственнаго значенія. Разсматриваемая теорія, въ свое время представляемая такими сильными умами, какъ, напримѣръ, покойный О. Гирке, однако, также не встрѣчаетъ болѣе многихъ сторонниковъ. Большинство ученыхъ склонилось и склоняется къ, такъ называемой, «государственной теоріи самоуправленія», выдвинутой трудами Лоренца Штейна и Гнейста: названные государствовѣды одними изъ первыхъ указали на то, что все управленіе вообще есть государственное дѣло, но отдѣльные виды этого управленія въ силу ихъ особыхъ свойствъ могутъ быть лучше осуществлены при допущеніи большей свободы въ управленіи и привлеченіи къ самостоятельному завѣдыванію ими представителей мѣстнаго населенія, то есть, путемъ самоуправленія.

Но если, возникаетъ вопросъ, органы самоуправленія выполняютъ тѣ же самыя задачи, какъ и нныя правительственныя учрежденія, то существуетъ ли между тѣми и другими, кромѣ количественной, еще и какая либо качественная разница? На этотъ вопросъ приходится отвѣтить положительнымъ образомъ. Прежде всего, съ внѣшней стороны, нужно остановиться на слѣдующемъ. Мѣстный правительственный агентъ управленія — это чиновникъ. Всецѣло подчиненный своему начальству, въ своей судьбѣ всецѣло зависящій отъ него, чело-вѣкъ обыкновенно для данной мѣстности чужой, съ ней мало знакомый, ничѣмъ не связанный — чиновникъ, какъ таковой, мало обезпечиваетъ наилучшее разрѣшеніе задачъ мѣстнаго управленія. Другое дѣло — представитель мѣстнаго населенія, мѣстный житель. Онъ самостоятельнѣе чиновника въ смыслѣ независимости отъ далекой центральной власти, такъ какъ его жизненный успѣхъ органа самоуправленія, находится въ тѣсной связи не съ центромъ, а съ мѣстнымъ обществомъ, отъ котораго зависитъ его переизбраніе; онъ, затѣмъ, живѣе нежели чиновникъ, чувствуетъ и понимаетъ особенности мѣстной среды, мѣстныя условія, а потому и легче сообразуется съ особенностями каждаго даннаго конкретнаго случая. Вслѣдствіе всего этого самоуправленіе болѣе обезпечиваетъ живое и внимательное отношеніе должностныхъ агентовъ къ задачамъ мѣстнаго государственнаго управленія, нежели чиновничья организація. Правительственный контроль пополняется при томъ со своей стороны контролемъ общественнаго мнѣнія.

При всѣхъ указанныхъ своеобразностяхъ самоуправленіе тѣмъ не менѣе, какъ было указано выше, продолжаетъ пребывать формой государственнаго управления, и самостоятельность, свобода дѣятельности, самоуправляющихся единицъ продолжаетъ оставаться подъ надзоромъ государства, обязывающаго органы самоуправления къ выполнению опредѣленныхъ функцій, а не только предоставляющія имъ таковыя. Какъ же при этихъ условіяхъ обезпечивается достаточная независимость агентовъ самоуправления отъ подавленія ихъ авторитетомъ государственной власти на подобіе чиновниковъ?

Для достиженія такой независимости предлагаются различные способы. Между прочимъ, Гнейстъ искалъ обезпеченія самостоятельности органовъ самоуправления въ способѣ замѣщенія должностей въ самоуправляющихся общинахъ. Гнейстъ въ данномъ случаѣ слѣдовалъ старымъ англійскимъ образцамъ и полагалъ, что требуемая независимость обусловливается почетностью и безмездностью общинной службы. Чиновникъ во всякомъ случаѣ является какъ бы наемникомъ, служащимъ тому, кто ему платитъ, и дѣйствующимъ такъ, какъ того потребуетъ его начальство. Наоборотъ, мѣстный житель, служащій въ своей общинѣ ради почета безвозмездно, не просто обязуется повиноваться приказаніямъ, а выполняетъ то, что соотвѣтствуетъ его убѣжденіямъ и самой пользѣ дѣла.

Какъ ни почтенно само по себѣ имя Гнейста, какъ ни великъ его научный авторитетъ, въ данномъ случаѣ трудно раздѣлить его точку зрѣнія. Прежде всего въ своихъ вышеприведенныхъ разсужденіяхъ объ условіяхъ англійской общинной службы Гнейстъ исходилъ изъ старыхъ порядковъ англійскаго самоуправления (selfgovernment), которые въ настоящее время значительно измѣнились. Но помимо того, принципиально нельзя упускать изъ вида, что даже безмездная служба на вліятельныхъ почетныхъ должностяхъ вовсе не обладаетъ такими свойствами безкорыстности, какъ то утверждаетъ Гнейстъ. Должностное вліяніе очень часто можетъ уравнивать невыгоды безвозмездной службы. Суть дѣла не во безвозмездности и почетности общинныхъ должностей. Нечего, конечно, также говорить, что потребность въ лицахъ, призываемыхъ къ отправленію обязанностей по самоуправленію, всюду очень велика, и нужды этой нельзя удовлетворить людьми, могущими служить только изъ-за чести. Равнымъ образомъ вопросъ рѣшается въ данномъ случаѣ не простой выборностью или невыборностью органовъ самоуправления. Англійскіе мировые судьи юридически, въ качествѣ органовъ самоуправления, назначались королевской властью, вмѣстѣ съ тѣмъ все-таки безспорно являлись органами selfgovernment.

Правильное разрѣшеніе вопроса въ данномъ случаѣ нужно искать въ томъ, что различіе между государственными органами мѣстнаго управленія и такими же органами общественнаго самоуправленія сводится какъ къ ихъ фактическому, такъ и юридическому ихъ положенію. При самоуправленіи служащіе не только тѣмъ или другимъ способомъ вербуются изъ среды мѣстнаго населенія; мало того, сами самоуправляющіяся единицы получаютъ особый характеръ. Это не органы общаго мѣстнаго государственнаго управленія, поглощаемые государствомъ; не только покорные слуги, не могущіе противопоставлять своей воли господину: своихъ корпоративныхъ правъ цѣлому, и потому даже не идущіе съ нимъ рядомъ; самоуправляющіяся общины занимаютъ другое положеніе. Самоуправляющіяся общины входятъ въ составъ государства, подчинены ему и исполняютъ возложенныя на нихъ государственныя обязанности, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, онѣ являются особыми субъектами правъ, особыми юридическими лицами, вступающими съ государствомъ въ сдѣлки, имѣющими по отношенію его особые права и обязанности. Въ этомъ то и кроется различіе между органами одного и другого порядка. Что же касается до системъ мѣстныхъ органовъ самоуправления, то онѣ обусловливаются положительнымъ законодательствомъ страны.

Г. Самоуправленіе меньшинствъ ¹⁾.

Къ самоуправленію должно отнести также права, такъ называемыхъ, «меньшинствъ» на культурное самоуправленіе, выговоренное на основаніи Версальскаго трактата союзными державами послѣ Всеевропейской войны у вновь образованныхъ и преобразованныхъ государствъ. Возникновеніе этихъ правъ, собственно говоря, имѣетъ международное происхожденіе и во многихъ случаяхъ служило предметомъ международныхъ особыхъ договоровъ между отдѣльными вышеупомянутыми государствами и державами Согласія. Таковы, на примѣръ, Мирный договоръ съ Болгаріей, заключенный въ Нельи 27 ноября 1919 г., С.-Жерменскій договоръ 10 сентября 1919 г. съ Австріей; договоръ, заключенный между Австрійской и Чехо-Словакской республиками 7 іюня 1920 г. въ Брюсселѣ; договоръ между державами Согласія и Польской республикой 28 іюня 1919 г. въ Версалѣ; договоръ

¹⁾ F. Borhdin, *Das positive Recht der nationalen Minderheiten*, 1921; Renner, *Die Selbstbestimmung der Nationen*, 1918; Wolzendorff, *Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten*, 1921; Epstein, *Der nationale Minderheitenschutz als internationales Rechtsproblem*, 1921.

тѣхъ же государствъ съ Румыніей 9 декабря 1919 г. въ Парижѣ; Трианонскій мирный договоръ съ Венгріей 4 июня 1920 г. и др.

22 октября 1920 г. Совѣтъ Лиги націй утвердилъ докладъ представителя Италіи Титтони и опредѣлилъ природу и границы гарантій вышеупомянутыхъ договоровъ, касающихся покровительства меньшинствамъ въ отношеніи расы, языка и религіи. Права меньшинствъ расы, религіи и языка обезпечиваются Лигой націй и признаются имѣющими характеръ международныхъ обязательствъ, которыя, при нарушеніи ихъ или попыткѣ къ нарушенію, могутъ вызвать вмѣшательство Лиги и разсмотрѣніе дѣла въ ея совѣтѣ.

По этому поводу необходимо, однако, замѣтить прежде всего, что разсмотрѣніе настоящаго вопроса исключительно подъ угломъ зрѣнія международного права было бы не вполне правильнымъ. Вѣдь, поскольку обязавшимися къ обезпеченію правъ меньшинствъ государствами соотвѣтственные договоры приняты въ руководство и соображеніе и насколько послѣдніе послужили къ созданію внутреннихъ нормъ, направленныхъ къ охранѣ культурныхъ интересовъ меньшинствъ, эти нормы являются данными внутренняго законодательства, а потому и нормами не международного, а государственнаго права. При иной постановкѣ вопроса охрана меньшинствъ стала бы въ противорѣчіе съ понятіемъ верховныхъ правъ заинтересованныхъ государствъ, и при случаѣ, вмѣсто желаннаго умиротворенія, можетъ послужить причиной различнаго рода замѣшательствъ и осложнений. Кромѣ того, не должно упускать изъ вида, что нѣкоторыя государства по данному предмету въ настоящіе договоры, какъ, напримѣръ, Латвія, и не вступали, что открываетъ имъ большую свободу въ смыслѣ установленія круга соотвѣтственныхъ законоположеній внутренняго характера.

По существу кругъ культурнаго самоуправленія меньшинствъ въ различныхъ государствахъ не одинаковъ; вообще онъ можетъ заключать въ себѣ право на самостоятельность школьнаго образованія, на созданіе общественныхъ учрежденій разнаго характера, какъ, напр., благотворительныхъ, просвѣтительныхъ и иныхъ; меньшинствамъ предоставляется, при извѣстныхъ условіяхъ, употребленіе собственнаго языка, наряду съ общегосударственнымъ, въ правительственныхъ мѣстахъ и т. п. Въ понятіе круга правъ меньшинствъ на культурное самоуправленіе входитъ не только непрепятствованіе ихъ культурной работѣ, но и правительственное содѣйствіе съ ассигнованіемъ государственныхъ средствъ на соотвѣтственныя нужды. Дѣятельность меньшинствъ, съ другой стороны, ставится подъ общій государственный

надзоръ въ тѣхъ случаяхъ, когда она касается осуществленія практическихъ задачъ управленія.

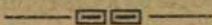
Нормы, относящіяся къ самоуправленію меньшинствъ, находятся частью какъ въ самихъ конституціонныхъ актахъ, такъ и въ отдѣльныхъ специальныхъ законахъ. Такъ, на примѣръ, 109 ст. Польской конституціи гласитъ: «Каждый гражданинъ имѣетъ право сохранять свою національность, охранять свой языкъ и свои національныя особенности. Особые государственные законы обезпечатъ въ Польскомъ государствѣ свободное и полное развитіе ихъ національныхъ особенностей съ помощью автономныхъ союзовъ меньшинствъ, носящихъ публично-правовой характеръ въ границахъ общаго самоуправленія. Государство будетъ имѣть право контроля ихъ дѣятельности и, въ случаѣ надобности, оказывать имъ денежную помощь.» Въ конституціи Эсти меньшинствамъ посвящены слѣдующія три статьи — 22, 23 и 24: «Лица, принадлежащія къ народнымъ меньшинствамъ, насколько то не противорѣчитъ государственнымъ интересамъ, могутъ для попеченія о ихъ народно-культурныхъ и иныхъ интересахъ вызывать къ жизни соотвѣтственныя учрежденія. Эти учрежденія вправдѣ обращаться для защиты своихъ народныхъ интересовъ къ правительству съ соотвѣтственными предложеніями. Въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ большинство населенія не есть эстонскаго происхожденія, а принадлежатъ къ меньшинствамъ, оно можетъ пользоваться въ дѣлахъ мѣстнаго самоуправленія своимъ языкомъ, но должно обращаться въ общегосударственныя учрежденія и къ управленіямъ иныхъ меньшинствъ на государственномъ языкѣ. Граждане нѣмецкой, русской и шведской національностей имѣютъ право обращаться и къ центральнымъ государственнымъ органамъ на родномъ языкѣ. На основаніи Чехо-Словацкой конституціи меньшинствамъ вообще предоставляется широкое пользованіе мѣстными языками и правомъ образованія различныхъ учрежденій для культурныхъ, религіозныхъ и иныхъ социальныхъ цѣлей. Въ тѣхъ же городахъ и округахъ, гдѣ представители меньшинствъ проживаютъ въ значительномъ количествѣ, имъ обезпечивается при правительственномъ обученіи также изученіе роднаго языка. Въ тѣхъ же самыхъ мѣстностяхъ меньшинствамъ предоставляется возможность учрежденія собственныхъ просвѣтительныхъ и иныхъ установленій съ правомъ полученія пособія на нихъ изъ государственныхъ средствъ (Чехо-Словацкой конституціи раздѣлъ VI, §§ 128—134). Во исполненіе § 129 конст. былъ изданъ 29 февр. 1920 г. законъ объ употребленіи различныхъ языковъ на территоріи Чехо-Словацкой республики какъ среди самихъ меньшинствъ въ дѣлахъ культурнаго ихъ самоуправленія, такъ и въ обращеніи ихъ къ правительственнымъ

учрежденіямъ. Между прочимъ, въ тѣхъ судебныхъ округахъ, гдѣ проживаютъ по крайней мѣрѣ 20% принадлежащихъ къ одному и тому же меньшинству чехо-словацкихъ подданныхъ, судопроизводство и дѣлопроизводство присутственныхъ мѣстъ должно происходить въ отношеніи представителей данныхъ меньшинствъ на томъ языкѣ, на которомъ возбуждено ими дѣло. 3 апрѣля 1919 г. появился законъ о народныхъ школахъ, частномъ обученіи и воспитательныхъ установленіяхъ. Въ этомъ законѣ точно также предусматриваются права меньшинствъ въ отношеніи начального обученія. Вообще надо замѣтить, что чехо-словацкое законодательство является однимъ изъ самыхъ богатыхъ въ отношеніи нормъ культурныхъ правъ самоуправленія меньшинствъ.

Въ томъ же смыслѣ можно говорить о полнотѣ по данному вопросу венгерскаго права, въ которомъ уже по закону 1868 г. существовали широкія привилегіи въ смыслѣ пользованія языками національныхъ меньшинствъ. Въ послѣднее время изданъ былъ указъ 21 августа 1919 г., на основаніи котораго, между прочимъ, венгерскіе законы и правительственныя распоряженія должны быть издаваемы также на языкахъ всѣхъ національныхъ меньшинствъ, венгерскій же текстъ признается основнымъ. Языки меньшинствъ могутъ быть употребляемы представителями отдѣльныхъ національностей въ ихъ собраніяхъ, а при извѣстныхъ условіяхъ въ административныхъ и судебныхъ установленіяхъ. Судебные протоколы, помимо обязательнаго служебнаго языка, должны вестись также на тѣхъ языкахъ, которыхъ пожелаетъ одна пятая часть собранія суда. Дѣлопроизводственный языкъ общины опредѣляется ея собраніемъ. Меньшинства должны имѣть возможность обученія на родномъ языкѣ; въ университетахъ должны быть образуемы кафедры языковъ и литературъ каждаго національнаго меньшинства и т. п.

Въ Латвіи закономъ 8 декабря 1919 г. допущена автономность школы латвійскихъ меньшинствъ въ предѣлахъ законодательныхъ опредѣленій. Школы меньшинствъ имѣютъ собственное управленіе, сосредоточенное въ департаментѣ меньшинствъ министерства народнаго просвѣщенія. Начальники этихъ управленій предлагаются меньшинствами на утвержденіе министра народнаго просвѣщенія, являются въ своей области его прямыми помощниками и представляютъ вообще свою національность во всѣхъ культурныхъ вопросахъ. При школьныхъ управленіяхъ меньшинствъ имѣются совѣты, составляемые изъ начальника отдѣла, его помощниковъ и трехъ членовъ учительскаго союза этого меньшинства. Министерство наблюдаетъ, чтобы въ учебныхъ заведеніяхъ меньшинствъ дѣйствовали бы общія программы, и

чтобы преподавательскій составъ отвѣчалъ образовательнымъ требованіямъ, установленнымъ для латышскихъ школъ. Государство отпускаетъ на содержаніе школъ меньшинствъ, пропорціонально ихъ размѣрамъ, соотвѣтственныя средства. Самоуправляющимися въ школьномъ отношеніи меньшинствами являются нѣмцы, евреи, русскіе въ ихъ подраздѣленіи и поляки.



ОГЛАВЛЕНІЕ.

ГЛАВЫ:	Страницы:
I. Конституціонные или основные законы	3—10
II. Гражданскія свободы или постановленія о личной и общественной свободѣ	10—25
Права личной неприкосновенности	11—12
Неприкосновенность жилища	12—13
Свобода совѣсти	13—16
Свобода печати	16—19
Свобода союзовъ и собраній	19—23
Право петицій	23—25
III. Временныя ограниченія правъ гражданской свободы	25—32
IV. Глава государства въ конституціонной монархii	33—38
V. Премущества и права конституціоннаго монарха	38—48
Личныя преимущества	38—40
Права въ области законодательства	41—45
Права въ области управленія	45—47
Права въ области судебной	47—48
VI. Преемство власти монарха и регентство	48—53
VII. Глава государства въ республикѣ	53—59
VIII. Парламентъ. (Общія замѣчанія въ связи съ юридическимъ значеніемъ парламентскаго представительства)	59—70
IX. Парламентъ. (Образованіе верхнихъ палатъ.)	70—77
X. Парламентъ. (Образованіе нижнихъ палатъ.)	77—89
Палаты, основывающіяся на всеобщемъ избирательномъ правѣ. Ограниченія всеобщаго избирательнаго права	80—85
Равенство избирательнаго права	85—87
Сомнѣнія, вызываемыя примѣненіемъ всеобщаго избирательнаго права	87—89
XI. Парламентъ. (Относительная гѣтность двухпалатной и однопалатной системъ.)	89—97
XII. Парламентъ. (Кругъ вѣдомства парламента.)	97—110
Законодательныя права въ тѣсномъ смыслѣ	99—100
Финансовыя права	100—106
Надзоръ за дѣйствіями исполнительной власти	106—108
Судебныя и иныя права	108—109
XIII. Парламентъ. (Организація и дѣлопроизводство палатъ)	110—124
Конституированіе палатъ	110—117
Парламентское дѣлопроизводство	117—124
XIV. Министерская власть	124—150
Происхожденіе и общія организація министерской власти	124—126
Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ	126—131
Дуалистическое и парламентарное управленіе	131—140
Дуалистическое управленіе	131—133
Парламентарное управленіе	133—140
Отвѣтственность министровъ	141—150
Судебная отвѣтственность	141—143
Парламентарная отвѣтственность министровъ	144—147

	Министерская отвѣтственность въ теоріи	147—150
XV.	Особыя коллегіальныя учрежденія при главѣ государства	150—152
	Французскій Государственный совѣтъ	150—151
	Тайный совѣтъ въ Англии	151—152
XVI.	Самоуправленіе	152—172
	Автономныя области	155—158
	Современное положеніе Исландіи	156—158
	Самоуправленіе городскихъ и внѣгородскихъ общинъ въ Англии и Америкѣ	158—161
	Французскій типъ самоуправленія	161—163
	Бельгійскій и прусскій типы самоуправленія	161—165
	Теоріи мѣстнаго общиннаго самоуправленія	165—168
	Самоуправленіе меньшинствъ	168—172

ЗАМЪЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

Страницы	строки сверху	напечатано	читай
1	20	законодательныя	законодательная
77	14	Глава XI	Глава X
89	9	Глава XII	Глава XI
97	36	Глава XIII	Глава XII
110	1	Глава XIV	Глава XIII
124	5	Глава XV	Глава XIV
150	15	Глава XVI	Глава XV
152	8	Глава XVII	Глава XVI

СОЧИНЕНІЯ В. М. ГРИБОВСКАГО.

Народъ и власть въ Византійскомъ государствѣ. 1897 г.

Высшій судъ и надзоръ въ Россіи въ царствованіе Екатерины II.

1901 г.

Настоящее и будущее европейскаго парламентаризма. 1906 г.

Памятники русскаго законодательства XVIII ст. 1907.

Государственное устройство и управленіе Россійской имперіи.

Das Staatsrecht des Russischen Reiches. 1912.

Обзоръ исторіи русскаго права удѣльно-вѣчевого и московскаго періодовъ. 1916—1917 г.

Обзоръ лекцій по государственному праву, вып. I. (Общегосударственное право.) 1922 г.