

Отвѣтственность министровъ и отвѣтственное министерство.

Проф. Штирль-Зомло въ своей „Политикѣ въ связи съ государственнымъ правомъ“ провозноситъ суровый приговоръ надъ нѣмецкимъ обществомъ за отсутствіе у него знаній въ области политическихъ вопросовъ. „Соціальная структура современнаго государства,—говоритъ онъ,—представляетъ для большинства образованныхъ людей книгу за семь печатями... Многіе ли знаютъ, что такое собственно государство, то государство, къ которому они предъявляютъ безконечно большія требованія?... Множество невѣрныхъ свѣдѣній господствуетъ среди образованныхъ людей относительно государственныхъ формъ (монархія, республика), относительно возникновенія, дѣйствія и сформированія конституціи... О сущности исторіи и значеніи парламентаризма, о разномъ образіи избирательныхъ системъ и о необходимости ихъ реформированія приходится слышать лишь въ видѣ исключенія“. ¹⁾ Трудно сказать, насколько соотечественники автора заслужили эти упреки. Но смѣл можно утверждать, что эти упреки, одинъ за другимъ, вполне примѣнимы въ отношеніи къ русскому обществу. Недостаточная освѣдомленность проявляется въ частности въ сужденіяхъ о столь популярномъ у насъ нынѣ вопросѣ, какъ отвѣтственность министровъ. „Отвѣтственное министерство“ у всѣхъ на устахъ, а всѣ ли тѣ, кто произносятъ эти слова, одають себѣ отчетъ въ содержаніи, въ смыслѣ обнимаемаго ими явленія? Съ другой стороны, не тратятъ ли напрасно силы и противники „отвѣтственнаго министерства“, выступая противъ воображаемыхъ призраковъ? Полное пониманіе сущности и видовъ отвѣтственности министровъ, политической роли и условій введенія ея необходимо для всѣхъ представителей политической мысли и дѣйствія, для всѣхъ отбѣнковъ соціальныхъ направленій.

Къ сожалѣнію, несмотря на то, что „отвѣтственное министерство“ существуетъ во многихъ странахъ, что этотъ видъ организація власти управленія

¹⁾ Русск. пер., Петр., 1907, стр. 7.

нія имѣть свою почтенную исторію, теоретическое освѣщеніе его вызываетъ въ научной литературѣ разногласія. Въ виду этого представляется одинаково нужнымъ и изложить явленія, именуемые представителями разныхъ отѣнковъ научно-политической мысли „отвѣтственностью министровъ“, и произвести оцѣнку теоретическихъ взглядовъ, высказанныхъ по этому вопросу.

Изъ сферы нашего разсмотрѣнія мы исключаемъ отвѣтственность министровъ гражданскую (за причиненіе имущественнаго ущерба) и уголовную (за общія преступныя дѣянія уголовного кодекса). Эти виды отвѣтственности вполнѣ основательно не принимаются въ расчетъ при обсужденіи особой, специально министровъ характеризующей отвѣтственности.

Отвѣтственность министровъ—это прежде всего извѣстный порядокъ отношеній между парламентомъ и министерствомъ. Логическая схема этихъ отношеній, съ которой совпадаетъ и историческая, въ общихъ чертахъ такова. Когда въ государствѣ выдвигается парламентъ съ его контролирующей управленіе функціей, тогда возникаетъ и вопросъ о томъ, что будетъ, если парламентъ останется неудовлетвореннымъ дѣятельностью министровъ: должны ли будутъ министры уйти и уступить дорогу тѣмъ, кто найдетъ возможнымъ согласовать свою дѣятельность со взглядами парламента, или остаться, заставить его терпѣть себя и дѣйствовать попрежнему?

На первыхъ порахъ министры выбираютъ второй путь. Они считаютъ себя независимыми отъ парламента и обосновываютъ это тѣмъ, что они—„министры короля, а не парламента“ и пользуются королевскимъ довѣріемъ. Парламенту приходится изыскивать средства провести свою волю. И такихъ средствъ исторіи конституціонныхъ странъ извѣстны два, которыя развиваются частью параллельно, частью вполнѣ независимо другъ отъ друга: 1) или парламентъ старается отыскать какое-нибудь преступленіе или проступокъ въ дѣятельности министровъ, чтобы подвергнуть ихъ въ судебномъ порядкѣ наказанію, а затѣмъ и установить въ законѣ такую форму отвѣтственности для будущаго времени, 2) или онъ, запрашивая министровъ по поводу ихъ дѣятельности и обсуждая внесенныя ими бюджетныя предположенія, выноситъ имъ резолюціи порицанія, постоянно настраиваетъ противъ нихъ общественное мнѣніе, стремясь опереться въ этомъ отношеніи на сочувствіе народа. Если первое средство можно назвать *судебной* отвѣтственностью министровъ передъ парламентомъ, то второе—отвѣтственностью въ парламентѣ передъ народомъ, на который парламентъ опирается, отвѣтственностью *парламентскою*, или *общественною*. Наконецъ, наступаетъ время, когда угрозы судомъ или отвѣтственностью передъ народомъ дѣлаютъ свое дѣло.

Министры предпочитают уходить, а не оставаться. Повторение уходов министерства въ случаѣ неодобрения его дѣятельности со стороны парламента создаетъ извѣстное обычное право. Министры начинаютъ считать себя обязанными уходить при наступленіи извѣстныхъ признаковъ недовѣрія къ нимъ. Тогда появляется на арену политической жизни взаиміи первыхъ двухъ видовъ отвѣтственности министровъ, судебной и парламентской, или общественной, отвѣтственность *парламентарная*, краеугольный камень политической системы вполнѣ развитыхъ конституціонныхъ государствъ нашего времени. Такимъ образомъ, въ исторической эволюціи первые два вида отвѣтственности служатъ лишь первоначальнымъ основаніемъ, лишь путемъ къ установленію парламентарной системы управленія государствомъ и въ ней одной находятъ свое и логическое и историческое оправданіе. Къ выясненію намѣченныхъ понятій ближайшимъ образомъ мы и переходимъ.

I.

Судебная отвѣтственность.

Подъ этимъ названіемъ разумѣютъ отвѣтственность, осуществляемую въ формѣ суда надъ министрами, при чемъ обыкновенно нижняя палата народнаго представительства предаетъ министра суду; судить же его или верхняя палата, какъ, напримѣръ, въ Англіи, Испаніи (ст. 45 конст.), Италіи (ст. 36 и 47), или верховный судъ государства, какъ, напримѣръ, въ Бельгіи (ст. 90 и 134), Нидерландахъ (ст. 164), Даніи (ст. 69), Норвегіи (ст. 86), Швеціи (ст. 106) и Румыніи (ст. 101) или, наконецъ, особо для того организованный судъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Австро-Венгріи для общихъ министровъ двудеинной монархіи (зак. 1867 г.) и въ Греціи (ст. 80).¹⁾

Впервые судебная отвѣтственность министровъ появилась въ Англіи. Именно въ Англіи былъ выработанъ принципъ королевской безотвѣтственности. „Король не можетъ ошибаться“, „король безличенъ“—такъ гласитъ классическая конституціонная доктрина англичанъ. Въмѣсто короля отвѣчаютъ совѣтники его. Ими „контрасигнируются“ (скрѣпляются) всѣ акты королевской власти. Своею подписью министры берутъ на себя отвѣтственность за содержаніе даннаго акта.

Въ оправданіе своихъ дѣйствій они не могутъ ссылаться на приказаніе монарха. Согласно англійскому представленію, министры въ правѣ отказать въ скрѣпѣ того или иного акта, съ которымъ они не согласны, или просить короля объ отставкѣ. При этомъ они отвѣчаютъ передъ

¹⁾ Русск. изд. конституцій и конституціонныхъ законовъ. „Современныя конституціи“. Пер. подъ ред. В. М. Гессена и бар. Б. Э. Нольде. Два тома. 1905 и 1907 гг.

парламентомъ не только за закономѣрность своихъ дѣйствій, но и за цѣлесообразность ихъ, за все то, что несогласно съ „честностью, справедливостью и полезностью“ (honesty, justice and utility). Если палата общинъ недовольна дѣятельностью министровъ, она возбуждаетъ противъ нихъ „обвиненіе“, такъ называемое impeachment. Ею же формулируется и то, въ чемъ она усматриваетъ преступное дѣяніе министра. Въ наиболѣе любопытномъ, по нашедшимъ въ немъ свое выраженіе принципамъ, процессѣ противъ любимаго министра Карла II лорда Дэнби¹⁾ были признаны слѣдующія начала отвѣтственности англійскихъ министровъ: 1) роспускъ парламента не прекращаетъ обвиненія, 2) королевское помилованіе не распространяется на привлеченныхъ парламентомъ къ отвѣтственности министровъ, 3) ссылка въ оправданіе своихъ дѣйствій на приказаніе короля не допускается и 4) министры отвѣчаютъ не только за незаконность своихъ распоряженій, но и за нецѣлесообразность ихъ.

Кромѣ изложеннаго способа обвиненія министровъ, въ Англии примѣнялся еще и другой. Иногда парламентомъ издавался для даннаго случая билль, которымъ дѣйствія министра, не преступныя по дѣйствовавшимъ въ моментъ ихъ совершенія уголовнымъ законамъ, признавались преступными и наказуемыми. При этомъ осужденіе или непременно влекло за собою смертную казнь, если билль этотъ принималъ форму *опальнаго билля* (bill of attainder),²⁾ или не непременно — *при билль о наказаніяхъ* (bill of Pains and Penalties). Эта законодательная по своей внѣшности форма обвиненія министровъ была чрезвычайно грознымъ оружіемъ въ рукахъ парламента. Обвиненный парламентомъ въ царствованіе Карла I по опальному биллю лордъ Страффордъ краснорѣчиво защищался: „Мы живемъ, — говорилъ онъ, — подъ сѣнью законовъ, неужели же мы должны умирать по законамъ, которые не существуютъ?“ Тѣмъ не менѣе, палата лордовъ приняла билль, и король, по обстоятельствамъ времени, принужденъ былъ утвердить его. Узнавъ объ утвержденіи билля, Страффордъ произнесъ: „не надѣйтесь на князей

¹⁾ Обвинялся въ продажѣ Франціи нейтралитета Англии и въ содѣйствіи католицизму въ странѣ. *R. v. Mohl. Die Verantwortlichkeit der Minister*, 1837 г., стр. 662 и сл.; во второй части этого капитальнаго труда довольно подробно излагаются бывшіе въ Англии процессы, а также во Франціи (противъ министровъ Карла IX), въ Германіи (противъ кургессенскаго министра) и въ Норвегій (противъ Левенскюльда). См. также: *Л. Дюпріе: Государство и роль министровъ въ Англии*. Пер. 1906 г., стр. 10—11; *проф. А. А. Жилингъ: Отвѣтственность министровъ*. 1908 г., стр. 177—178, и *проф. М. М. Ковалевскій: Исторія Великобританіи* (энциклоп. слов. т-ва Гранатъ, 7-е изд., т. IX. стр. 59).

²⁾ Эсменъ называетъ его „настоящимъ закономъ, до крайности пристрастнымъ и имѣвшимъ обратное дѣйствіе“. „Основныя начала госуд. права“. Русск. перев. подъ ред. М. М. Ковалевскаго. 1898 г., т. I, стр. 88.

человѣческихъ, въ нихъ нѣтъ спасенія“. Онъ былъ казненъ 12 мая 1641 г. ¹⁾

Изъ Англiи судебная отвѣтственность перешла на континентъ черезъ посредство Францiи, первой изъ европейскихъ государствъ формулировавшей ее (въ конституцiи 3 сентября 1791 г.). Она была затѣмъ воспринята разными государствами, при чемъ во многихъ изъ нихъ были созданы особые болѣе или менѣе детально разработанные законы объ отвѣтственности министровъ. Въ настоящее время эта отвѣтственность въ однихъ государствахъ ограничивается лишь случаями нарушенiя со стороны министровъ конституцiи (Вюртембергъ, Саксонiя), въ другихъ—распространяется и на случай нарушенiя законовъ вообще, а не только основныхъ (Австрiя, Баварiя, Пруссiя—ст. 61 конст.) и, наконецъ, въ третьихъ, какъ и въ Англiи, она можетъ быть результатомъ не только незаконности, но и нецѣлесообразности дѣйствiй министровъ (Бельгiя, Венгрия и Баденъ. ²⁾

Между тѣмъ, къ началу XIX вѣка судебная отвѣтственность на родинѣ своей успѣла выродиться. Для этого существовали въ функционированiи англiйскаго государственнаго строя глѣбокия причины.

Въ самомъ дѣлѣ, эта форма отвѣтственности въ той широкой постановкѣ, какую она получила въ Англiи (и за нецѣлесообразность дѣйствiй), имѣла своей скрытой цѣлью заставить министровъ, угрозой послѣдующей кары, прислушиваться къ голосу народнаго представительства, сообразовывать свою политику съ его пожеланiями, точнѣе—стремиться къ солидарности съ парламентомъ. Если этой цѣли можно было бы достигнуть легче, безъ крайняго напряженiя страстей въ моменты конфликтовъ съ министрами, безъ той иногда крайне жестокой судебной процедуры, какая не разъ уже имѣла въ Англiи мѣсто, то это, конечно, было бы серьезнымъ шагомъ впередъ. Своимъ практическимъ генiемъ англичане сумѣли сдѣлать его. Они создали такой порядокъ, при которомъ установленiе солидарности между правительствомъ и парламентомъ осуществлялось иначе. Постепенно сложившiйся обычай брать министерство цѣликомъ изъ среды партiи, имѣющей большинство въ парламентѣ, содѣйствовалъ наступленiю такъ называемаго парламентарнаго правленiя, правленiя посредствомъ кабинета, ведущаго одну политику, объединеннаго общностью основныхъ программныхъ требованiй и

¹⁾ Проф. Жилингъ, назв. соч., стр. 173.

²⁾ Въ Россiи судебная отвѣтственность совсѣмъ не имѣетъ мѣста. За нарушенiе долга службы министры и главноуправляющiе могутъ подвергнуться судебной отвѣтственности лишь съ разрѣшенiя Государя Императора черезъ I департаментъ Государственнаго Совѣта передъ верховнымъ уголовнымъ судомъ въ порядкѣ, указанномъ въ учрежденiи Государственнаго Совѣта (ст. ст. 208—218 Учр. Минист. и ст. ст. 68, 86—95 Учр. Гос. Сов., Сводъ Зак., томъ. I).

дѣликомъ же выходящаго въ отставку, если изъ тѣхъ или иныхъ обстоятельствъ дѣла стало яснымъ; что довѣріе въ парламентъ имъ утрачено и его политика не отвѣчаетъ болѣе взглядамъ представителей народа. „Предупредительныя мѣры,“—говоритъ Эсменъ,—замѣнили собой репрессивныя; получивъ возможность свергать министровъ по своему смотрѣнію, палата общинъ не имѣетъ болѣе надобности подвергать ихъ судебному преслѣдованію“. 1) Судебная отвѣтственность въ Англіи постепенно совершенно вышла изъ употребленія. Послѣдній случай ея въ формѣ impeachment относится къ 1806 году (противъ лорда Мельвилля). Были еще и впослѣдствіи попытки привести ее въ дѣйствіе (въ 848 и въ 1866 гг.), но, какъ указываетъ Гансъ Фришъ, 2) всѣ неудачныя. Съ тѣхъ поръ, по выраженію Эсмана, институту судебной отвѣтственности „позволено было покрыться ржавчиной“. 3) То же самое другихъ государствахъ говоритъ одинъ русскій авторъ: „отлитое по образцу impeachment'a оружіе мирно ржавѣетъ на страницахъ писаныхъ законовъ, играя, въ лучшемъ случаѣ, роль своеобразнаго „memento“. 4)

Такое положеніе судебной отвѣтственности въ настоящее время даетъ основаніе нѣкоторымъ ученымъ полагать, что существованіе ея въ современномъ государствѣ совершенно излишне. Такъ, проф. А. С. Алексѣевъ приходитъ къ выводу, что судебная отвѣтственность министровъ „должна перестать существовать, какъ особое учрежденіе, и должна раствориться въ институтѣ контроля суда надъ закономѣрностью правленія“. 5)

Безъ всякаго сомнѣнія, удѣльный вѣсъ этого института въ конституціонномъ строѣ весьма незначителенъ. Но, кажется, болѣе правильно снѣніе проф. Еллинека, 6) что отвѣтственность судебная, какъ нѣкоторая гарантія отвѣтственности политической, должна быть сохраняема; въ указанномъ значеніи она можетъ оказаться полезной и сдавать въ архивъ этотъ, хотя бы и антиквированный, но любопытный обломокъ конституціонной исторіи представляется еще преждевременнымъ.

1) Эсменъ, цит. произв., стр. 90.

2) Н. V. Frisch: Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate 904 г., стр. 48 и прим. I.

3) Эсменъ, тамъ же.

4) К. Н. Соколовъ. Теорія отвѣтственности министровъ, *Право*, 1906 г., № 9, стр. 779.

5) А. С. Алексѣевъ: Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, М., 1907 г., стр. 62.

6) Г. Еллинекъ: Конституція, ихъ измѣненія и преобразованія. Русск. пер. подъ ред. Б. А. Кистяковского, 1907 г., стр. 50.

Такого же взгляда придерживается проф. А. А. Жилинъ, цит. соч., стр. 139 и 138, и, повидимому, также А. А. Алексѣевъ: Къ ученію о парламентаризмѣ (*Жур. Мин. Юст.*, 1908 г., апрѣль и май), по отд. оттиску, стр. 8 и 9—10.

II.

Несудебная отвѣтственность министровъ въ парламентарномъ и дуалистическомъ строеѣ.

Прежде чѣмъ перейти къ изложенію второго вида министерской отвѣтственности—политической и связанныхъ съ установленіемъ научнаго понятія о ней разнорѣчій въ мірѣ публицистовъ, необходимо удѣлится нѣсколько вниманія самому механизму парламентарной системы, какъ онъ сложился въ наиболѣе послѣдовательныхъ парламентарныхъ государствахъ—Англии, Франціи и Бельгіи.

„Подготовительный“ періодъ парламентаризма въ Англии простирается отъ 1688 до 1782 гг.; окончательное же сложение его въ формѣ стройной системы относится ко времени между 1835 и 1841 г. ¹⁾ Во Франціи парламентаризмъ зарождается въ эпоху Реставраціи (съ 1814 г.), торжество же его можно отнести къ 1830 году. Послѣ нѣкотораго перерыва въ развитіи его съ 1848 по 1870 г. онъ вполне усваивается въ эпоху третьей республики. ²⁾ Въ Бельгіи парламентаризмъ сознательно заимствуется изъ чужестраннаго опыта. ³⁾ Бельгійскій національный конгрессъ 1830—1831 гг., при выработкѣ конституціи, былъ явнымъ сторонникомъ парламентарной системы.

Оставляя въ сторонѣ индивидуальныя особенности парламентаризма каждой страны, попытаемся уяснить себѣ основныя черты и порядокъ функционированія его.

Въ парламентарныхъ государствахъ министровъ формально назначаетъ глава государства (монархъ или президентъ). При этомъ глава государства долженъ руководствоваться стремленіемъ создать такое министерство, политика котораго соотвѣтствовала бы взглядамъ большинства депутатовъ нижней палаты. ⁴⁾ При прямо или косвенно выраженномъ министрамъ недоверіи палаты они просятъ объ отставкѣ. Пребываніе ихъ у власти вопреки „недоверію“ является парламентарнымъ лишь въ томъ случаѣ, когда предполагается роспускъ палаты, съ цѣлью провѣрить настроеніе націи. Если послѣ роспуска палата соберется приблизительно въ прежнемъ составѣ, то это ясно покажетъ, что вотумъ недоверія сложившей свои полномочія палаты соотвѣтствовалъ волѣ страны и что мѣропріятія министерства, подавшія поводъ палатѣ поставить вопросъ о смѣнѣ кабинета, не находятъ себѣ одобренія. Противоположный же

¹⁾ К. И. Соколовъ: Парламентаризмъ. Опытъ правовой теоріи парламентарнаго строя, 1912 г., стр. 21 и слѣд.]

²⁾ Тамъ же, стр. 63 и слѣд.

³⁾ Тамъ же, стр. 119 и слѣд.

⁴⁾ Мнѣніе, что верхняя палата не должна оказывать вліянія на судьбу министерства, принадлежитъ въ литературѣ къ числу спорныхъ.

исходъ выборовъ далъ бы перевѣсъ министерству и политикѣ, имъ защищаемой.

Такимъ образомъ, для парламентарной системы („отвѣтственное министерство“ въ тѣсномъ смыслѣ слова) характерны два момента: 1) пребываніе министерства у власти зависитъ отъ довѣрія или недовѣрія парламента, но 2) при томъ предположеніи, что самъ парламентъ является выразителемъ настроенія и взглядовъ страны или, точнѣе—тѣхъ гражданъ, которые пользуются правомъ избранія своихъ представителей (такъ называемый „избирательный корпусъ“). Вполнѣ правильнымъ слѣдуетъ поэтому считать краснорѣчивое описаніе этой системы у англичанина Лоу: „Эта система,—говоритъ онъ,—благопріятствуетъ демократическому принципу предоставленія окончательнаго рѣшенія самому народу и даетъ народу полную свободу выбора своихъ правителей и людей, создающихъ ему законы; она обезпечиваетъ такой порядокъ, при которомъ правительственныя функціи исполняются группой лицъ, взгляды которыхъ соотвѣтствуютъ взглядамъ большинства народныхъ представителей; она даетъ исполнительной власти силу и широкія полномочія, необходимыя для устойчиваго правительства, и въ то же время она дѣлаетъ эту власть въ каждый моментъ отвѣтственной передъ народомъ“. ¹⁾

Если перевести это описаніе на болѣе сжатый и абстрактный языкъ, то получимъ слѣдующую формулу: „Парламентаризмъ есть режимъ обязательной политической солидарности между правительствомъ и органомъ, который признается авторитетнымъ выразителемъ народнаго мнѣнія“. ²⁾ Эта зависимость отъ народа проходитъ красной нитью черезъ всѣ явленія новѣйшей исторіи парламентарныхъ государствъ. Она не только видна на часто практикуемыхъ въ Англии выходахъ министровъ въ отставку послѣ новыхъ выборовъ, ³⁾ но и на тѣхъ случаяхъ парламентскихъ кризисовъ, гдѣ противостоящія парламентаризму силы въ концѣ-концовъ уступали. Особенно показательнымъ въ этомъ отношеніи слѣдуетъ признать кризисъ 1877 г. во Франціи. Умѣренно-республиканское министерство Жюля Симона не соотвѣтствовало болѣе взглядамъ большинства нижней палаты. Въ послѣдней сформировалось „радикальное большинство“. Въ посланіи къ палатамъ 18 мая президентъ маршалъ Макъ-Магонъ говорилъ о затрудненіяхъ, какія приходилось

¹⁾ *Сидней Лоу*: Государственный строй Англии. Русск. пер. подъ ред. бар. Б. Э. Нольде. 1908 г., стр. 38.

²⁾ Формула заимствована у *С. А. Котляревскаго*. Сущность парламентаризма (*Юрид. Вѣстн.*, 1913 г., кн. II, стр. 107). Въ текстѣ у автора: „органомъ и органами, которые признаются“...

³⁾ *А. А. Алексѣевъ*: Министерская власть въ конституціонномъ государствѣ, 1910 г., стр. 219—220.

ему испытывать въ управленіи страной. Онъ свидѣтельствовалъ, „что не можетъ сдѣлать шага безъ того, чтобы не быть вынужденнымъ обратиться къ той фракціи республиканскаго большинства, которая видитъ путь къ утверженію республики единственно въ радикальномъ преобразованіи всѣхъ великихъ административныхъ, судебныхъ, финансовыхъ и военныхъ установленій Франціи“, а между тѣмъ „ни совѣсть, ни патриотизмъ“ не позволяли ему „хотя бы косвенно, хотя бы издали содѣйствовать торжеству этихъ идей“. Онъ уволилъ министерство Жюля Симона и замѣнилъ его министерствомъ де-Брольи, также не отвѣчавшимъ большинству, но солидарнымъ съ президентомъ по вопросу о „радикализмѣ“. Палата депутатовъ была распущена. На общихъ выборахъ министерство де-Брольи потерпѣло поражение. Тогда маршалъ сдѣлалъ еще одинъ опытъ: онъ назначилъ внѣ-парламентское министерство подъ предсѣдательствомъ генерала Рошебуэ. Но палата, чувствуя за собою одобреніе націи, отказалась „вступить съ нимъ въ сношенія“. Пришлось маршалу уступить и назначить министерство Дюфора. ¹⁾

Изъ всего сказаннаго о парламентарномъ строѣ можно видѣть, что въ парламентарной странѣ и законодательство и управленіе какъ бы исходятъ отъ одного центра: это ближайшимъ образомъ—нижняя палата парламента и въ послѣднемъ итогѣ—народъ. Въ виду такого единства государственной жизни система эта называется также унитарной. Въ противоположность этому, страны съ непарламентарнымъ режимомъ носятъ наименованіе дуалистическихъ. Въ нихъ какъ бы два центра. Законодательство составляетъ функцію палатъ и главы государства, управленіе же принадлежитъ ему и отвѣтственному только передъ нимъ министерству. Въ такихъ государствахъ парламентъ не имѣетъ власти смѣстить министерство. Министры исполняютъ приказанія монарха. „У насъ,—говорилъ Бисмаркъ,—самъ король есть дѣйствительный министр-президентъ... Если возникаютъ разногласія между министрами, они обращаются къ королю, который даетъ рѣшеніе, обязательное для всѣхъ, а нежелающіе подчиниться ему выходятъ изъ состава кабинета“. ²⁾ Въ другой разъ по поводу проекта адреса королю (въ январѣ 1863 г.) онъ, противопоставляя парламентарному режиму, господствующій въ Пруссіи, сказалъ: „Пруссіе министры дѣйствуютъ во имя короля и подъ его началомъ, это—министры короля, а не парламентскаго большинства, какъ въ Англіи“. ³⁾

Если парламентъ въ дуалистическихъ государствахъ не имѣетъ возможности прямо воздѣйствовать на управленіе путемъ смѣщенія лишившихся его довѣрія министровъ, то во всякомъ случаѣ онъ можетъ

¹⁾ К. Н. Соколовъ. Парламентаризмъ, 1912 г., стр. 117.

²⁾ Цит. по А. А. Алексееву. Министерская власть, стр. 263.

³⁾ Дюпріе: Государство и роль министровъ въ Пруссіи. Русск. пер., 1906 г., стр. 21.

пять на эту важную отрасль государственной дѣятельности косвеннымъ путемъ. Осуществляется это предьявленіемъ правительству со стороны палаты запросовъ (интерпелляцій), вопросовъ, учрежденіемъ дѣдственныхъ комиссій, принятіемъ адресовъ монарху и резолюцій. Запросы (интерпелляціи) заставляютъ министровъ защищать законность и цѣлесообразность своихъ дѣйствій. ¹⁾ Запросы должны удовлетворять нѣкоторымъ формальнымъ требованіямъ и заканчиваются, послѣ обсужденія отвѣта министра, вынесеніемъ резолюціи палаты. ²⁾ Вопросы, главнымъ образомъ, преслѣдуютъ цѣли информаций, освѣдомленія депутатовъ и палаты о тѣхъ или иныхъ конкретныхъ мѣрахъ управленія или какихъ-нибудь общихъ предположеніяхъ правительства.

Учрежденіе слѣдственныхъ комиссій для разслѣдованія правительственной политики или какихъ-либо специальныхъ фактовъ въ сферѣ правленія хотя, формально, и существуетъ въ нѣкоторыхъ дуалистическихъ государствахъ, но встрѣчаетъ для себя сильное противодѣйствіе со стороны правительства. Дѣятельность ихъ всячески стѣсняется. Имъ не даютъ возможности сносятся съ чиновниками непосредственно, вслѣдствіе чего палата часто оказывается безсиьной. ³⁾

Право представлять королю адреса играетъ въ конституціонной жизни слишкомъ скромную роль. Въ Пруссіи случалось, что, когда содержаніе адреса правительству не нравилось, король отказывался принять депутацію, которая должна была его поднести. ⁴⁾

Такимъ образомъ, въ качествѣ серьезныхъ средствъ воздѣйствія на правленіе остаются лишь запросы, вопросы и резолюціи, принимаемыя палатою при обсужденіи бюджета и другихъ вопросовъ, входящихъ въ ея компетенцію. Эта сторона дѣятельности палаты пробуждаетъ общественное вниманіе, будитъ общественную совѣсть. Этимъ путемъ она заставляетъ того или иного министра довѣрять въ обществѣ, поддержки въ немъ и сочувствія. Вполнѣ правильно замѣчаетъ В. Д. Набоковъ: „Результаты интерпелляцій, раскрывающихъ грѣхи, ошибки и вздорность

¹⁾ У насъ запросы предьявляются лишь по поводу незаконнаго дѣйствія палаты, ст. 33 и 58—60 учр. Госуд. Думы.

²⁾ Впрочемъ, въ періодъ 1849—1862 вторая прусская палата не имѣла возможности входить въ обсужденіе отвѣта министра. Кромѣ того, по нѣкоторымъ парламентскимъ наказамъ или совѣмъ запрещается принимать послѣ отвѣта на интерпелляціи никакія-нибудь предложенія (германскій рейхстагъ), или вводятся для нихъ ограниченія австрійская палата представителей). Но эти ностановленія наказовъ преслѣдуютъ, главнымъ образомъ, практическія цѣли, такъ какъ всегда имѣется возможность возбудить обсужденіе отвѣта министра путемъ внесенія „самостоятельнаго предложенія“. м. д-ръ *Розенеръ*: Право интерпелляцій въ парламентахъ (*Das parlamentarische Interpellationsrecht*), русск. пер., Москва, 1911, стр. 66, 84 и 99.

³⁾ *Л. Дюпріе*: Государство и роль министровъ въ Пруссіи, стр. 49.

⁴⁾ *Л. Дюпріе*, тамъ же, стр. 48.

правительственной политики, есть дискредитированіе правительства въ глазахъ страны. А въ современномъ культурномъ государствѣ съ привившимся и дѣйствительно развитымъ конституціоннымъ режимомъ продолжительное пребываніе у власти дискредитированнаго правительства представляется невозможнымъ“. ¹⁾

Описанныя нами формы, въ которыхъ выражается контроль парламента надъ управленіемъ (запросы, вопросы и проч.), отнюдь не являются характерными лишь для дуалистическихъ государствъ. Онѣ существуютъ не только въ Пруссіи и другихъ нѣмецкихъ государствахъ, но и въ парламентарныхъ государствахъ: Англии, Франціи, Бельгіи, Италіи и др.

Однако же роль этихъ средствъ парламентарскаго контроля надъ управленіемъ въ тѣхъ и другихъ государствахъ существенно разнится. Въ то время какъ при парламентаризмѣ запросъ, вопросъ и комиссія могутъ привести въ результатъ къ смѣнѣ непопулярнаго кабинета, въ условіяхъ дуалистическаго режима они могутъ окончиться лишь принятіемъ резолюціи порицанія, которая въ практическомъ смыслѣ, не вызывая непосредственнаго, видимаго для всѣхъ, результата является какъ бы „выстрѣломъ въ пространство“. Поэтому въ парламентарномъ государствѣ всѣ эти средства контроля имѣютъ лишь вспомогательное значеніе. ими пользуются какъ приемомъ, какъ необходимымъ средствомъ осуществленія парламентарнаго режима.

Какую же цѣль преслѣдуютъ тѣ же средства въ дуалистической системѣ? Очевидно, при установленіи этихъ средствъ законодателью и практикѣ предносилась какая-то разумная цѣль. Если палаты могутъ заявить, что политику данныхъ министровъ онѣ считаютъ нецѣлесообразной и пагубной, то, очевидно, лишь для того, чтобы повліять на управленіе въ желательномъ смыслѣ. Разумѣется, послѣднее возможно лишь потому, что поединкомъ парламента и министерства происходитъ не самое дѣлѣ не въ пустомъ пространствѣ, что при этомъ поединкѣ присутствуетъ нѣкто третій—такъ называемое общественное мнѣніе, всѣ тѣ, кто интересуется своими публичными правами и занять участіемъ въ политической и культурной жизни страны. Вотумъ недовѣрія въ дуалистической системѣ есть обращеніе къ той части народа, которая живетъ интенсивной политической жизнью. Если въ условіяхъ парламентарнаго режима такъ часто стараются провѣрить настроеніе націи и обращаются за этимъ къ избирательному корпусу, къ *конституированной части народа*, то въ дуалистическомъ государствѣ обращаются къ лучшей и мыслящей части страны, къ *націи неорганизованной*, неспособной оказывать на управленіе прямое воздѣйствіе, а вліяющей на

¹⁾ В. Д. Набоковъ. Право интерpellаций, *Русская Мысль*.

его путемъ косвенныхъ духовныхъ воздѣйствій. Отсюда понятно также, почему дуализмъ предшествуетъ парламентаризму. Дать народному представительству возможность обращаться къ неорганизованной націи, способной оказывать лишь косвенное и отдаленное вліяніе на управление, представляется, съ точки зрѣнія лицъ, уступающихъ конституціонному виженію, гораздо меньшимъ зломъ въ сравненіи съ правомъ передавать рѣшеніе отдѣльныхъ разногласій организованному народу, избирательному корпусу, и, въ зависимости отъ явнаго или подразумеваемаго добренія послѣдняго, строить свои правительственные планы.

III.

“Политическая” отвѣтственность министровъ въ научной литературѣ.

Выше мы упомянули, что съ парламентаризмомъ связывается понятіе о политической отвѣтственности министровъ. Дѣйствительно, англійскіе и французскіе ученые [Дайси, ¹⁾ Эсменъ, ²⁾], нѣкоторые русскіе М. М. Ковалевскій, ³⁾ В. В. Ивановскій, ⁴⁾ В. М. Гессенъ ⁵⁾] и итальянскій [Орlando ⁶⁾] не знаютъ разницы между парламентаризмомъ и политической отвѣтственностью министровъ. Парламентаризмъ они считаютъ политической отвѣтственностью министровъ и послѣднюю опредѣляютъ, какъ зависимость министерства отъ вотума довѣрія или недовѣрія парламента. Съ ихъ точки зрѣнія политическая отвѣтственность министровъ существуетъ лишь въ странахъ съ парламентарнымъ режимомъ, конституціонныя же государства дуалистическаго типа ея лишены. Напротивъ, нѣмецкихъ ученыхъ такое опредѣленіе не удовлетворяетъ. Они предпочитаютъ пониманіе болѣе широкое, приложимое и къ нѣмецкимъ (дуалистическимъ) странамъ. Ремъ, напримѣръ, видитъ въ политической отвѣтственности министровъ „обязанность министра отвѣчать на вопросы парламента, касающіеся какъ его личной дѣятельности по должности, такъ и всей правительственной политики вообще.“ ⁷⁾ Такое опредѣленіе по-

1) *А. В. Дайси*: Основы государственнаго права Англии. Перев. подъ ред. Виноградова, 1907 г., стр. 369.

2) *А. Эсменъ*: Основныя начала государственнаго права. Перев. подъ ред. М. М. Ковалевскаго, 1898 г., т. I, стр. 90, 98 и др.

3) *М. М. Ковалевскій*: Общее конституціонное право. Лекціи 1907—1908 годовъ, стр. 348.

4) *В. В. Ивановскій*: Учебникъ государственнаго права. 1913 г., стр. 245.

5) *В. М. Гессенъ*: Теорія правового государства („Политическій строй современныхъ государствъ“), стр. 178.

6) *В. Орlando*: Принципы конституціоннаго права. Перев. 1907 г., стр. 216.

7) *Rehm. Allgemeine Staatslehre*, 1899 г., стр. 327—328. Такого же мнѣнія придерживается и Г. Еллинекъ. Конституціи, стр. 51.

литической ответственности принимаютъ и многіе русскіе авторы [К. И. Соколовъ, ¹⁾ А. А. Жилинъ, ²⁾ П. И. Лазаревскій, ³⁾ А. А. Алексеевъ ⁴⁾ и др.].

Доказывается изложенное пониманіе политической ответственности министровъ такимъ ходомъ соображеній. ⁵⁾ Въ конституціяхъ какъ парламентарныхъ, такъ и дуалистическихъ странъ ответственность министровъ устанавливается почти въ тождественныхъ выраженіяхъ. Такъ ст. 63 бельгійской конституціи гласитъ: „особа короля неприкосновенна его министры отвѣтственны“.

То же самое говорится и въ ст. 44 прусской конституціи: „министры короля отвѣтственны. Всѣ правительственные акты короля для своей законности требуютъ скрѣпы министра, который этимъ принимаетъ на себя отвѣтственность“. Предполагать, что этими статьями имѣется въ виду судебная ответственность министровъ, нѣтъ никакихъ основаній такъ какъ этому виду отвѣтственности въ конституціяхъ обыкновенно отводятся особыя статьи. Остается, поэтому, предположить, что эта отвѣтственность есть не что иное, какъ обязанность министровъ отвѣчать передъ палатами, давать имъ отчетъ въ своей дѣятельности и этимъ содѣйствовать осуществленію предоставленнаго палатамъ въ условіяхъ дуалистическаго режима права контроля надъ управленіемъ путемъ запросовъ, вопросовъ и проч., каковая компетенція палатъ часто закрѣпляется въ конституціяхъ правомъ палатъ требовать присутствія министровъ.

IV.

Критическія замѣчанія.—Понятіе ответственности министровъ.— Виды ея.

Пониманіе политической ответственности министровъ, какъ обязанности отвѣчать передъ палатами, вызываетъ много возраженій. Оно, по видимому, принято съ тѣмъ, чтобы сдѣлать единой отвѣтственность министровъ и парламентарныхъ и дуалистическихъ государствъ. Однако же, попытка объединить виды отвѣтственности въ одномъ общемъ понятіи достигнута не безъ серьезнаго ущерба его содержательности. Отвѣчать передъ палатами не значитъ вести опредѣленную политику и не

¹⁾ *Право*, 1906 г., № 9, стр. 779. Политическая ответственность министровъ есть „обязанность министровъ давать органамъ народнаго представительства объясненія по вопросамъ цѣлесообразности и правомѣрности дѣйствій правительства“.

²⁾ *А. А. Жилинъ*: Ответственность министровъ. 1909 г., стр. 74.

³⁾ *Н. И. Лазаревскій*: Русск. госуд. право, т. I, 1913 г., стр. 668.

⁴⁾ *А. А. Алексеевъ*: Къ ученію о парламентаризмѣ. По отд. оттиску, стр. 54.

⁵⁾ См. *К. И. Соколовъ*: Парламентаризмъ, стр. 8—10.

исполнять эту обязанность съ другой стороны еще не значить встрѣчать недобѣріе. На примѣрѣ не только прусскаго государства, гдѣ министры отвѣчаютъ ландтагу лишь въ случаѣ, если желаютъ и поскольку желаютъ, ¹⁾ но даже въ условіяхъ англійскаго парламентаризма можно видѣть, что министры очень часто „не отвѣчаютъ“, ссылаясь на государственныя соображенія и другія причины, и тѣмъ не менѣ всякій англійскій кабинетъ уступаетъ свое мѣсто другому лишь при выяснившемся неодобреніи его политики парламентомъ или избирательнымъ корпусомъ. Всякая отвѣтственность мыслима лишь при предположеніи невыгодныхъ послѣдствій. Кто не можетъ быть подвергнутъ этимъ послѣдствіямъ въ зависимости отъ характера его поведенія, тотъ безотвѣтствененъ. Такъ какъ обязанность отвѣчать передъ палатами, какъ обязанность формальнаго свойства, сама по себѣ не санкционирована никакими невыгодными результатами на случай ея невыполненія, то, очевидно, дѣло не въ ней. Сводитъ весь контрольный аппаратъ парламентскаго режима надъ управленіемъ къ стремленію обезпечить обязанность отвѣта министровъ передъ палатами значить суживать добровольно поле зрѣнія, значить умалять великое значеніе министерской отвѣтственности и забывать огромное чисто-культурное, прогрессивное значеніе ея въ новомъ правовомъ государствѣ. Рамки этой формальной обязанности слишкомъ тѣсны для богатой содержаніемъ министерской отвѣтственности. Эта обязанность имѣетъ самостоятельное существованіе. Она играетъ роль освѣдомительнаго средства палатъ въ отношеніи къ исполненію министрами болѣе общей обязанности—вести управленіе въ государствѣ такъ, чтобы не навлечь на себя невыгодъ, которымъ могутъ подвергнуться министры.

Обязанность министровъ давать въ палатахъ объясненія по вопросамъ управленія и правительственной политики вообще, скрѣпленная правомъ палатъ требовать присутствія ихъ, имѣетъ лишь вспомогательное значеніе, представляетъ собою извѣстное слѣдствіе положенія министровъ въ должностномъ ихъ качествѣ, но ни въ какомъ случаѣ не составляетъ самаго существа отвѣтственности.

Вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя признать правильными и тѣ соображенія, которыми старается оправдать свое существованіе теорія отвѣтственности министровъ, какъ обязанности отвѣта передъ палатами.

Если присмотрѣться къ статьямъ конституцій, на которыя дѣлается ссылка, а равно и къ соответствующимъ статьямъ другихъ конституцій, то можно замѣтить, что объ отвѣтственности министровъ говорится въ общихъ выраженіяхъ. Въ нихъ провозглашается общій принципъ безъ

¹⁾ Dr. H. Schulze: Das Staatsrecht des Königreichs Preussen. 1884 („Handbuch des öffentlichen Recht“, т. II, полут. II), стр. 59.

дальнѣйшаго опредѣленія, въ чемъ именно отвѣтственность должна заключаться. Характерно при этомъ, что упомянутыя статьи находятся большею частью въ отдѣлѣ „о монархѣ“, на ряду съ постановленіемъ о безотвѣтственности его. Такое положеніе этихъ статей въ системѣ конституціонныхъ законовъ ясно показываетъ, что провозглашеніе отвѣтственности сдѣлано въ данномъ случаѣ въ дополненіе къ безотвѣтственности монарха. Иначе говоря—нельзя было провозглашать безотвѣтственность монарха, не указавъ въ то же время лицъ, на которыхъ отвѣтственность будетъ возложена. Устанавливая общую отвѣтственность министровъ параллельно съ безотвѣтственностью монарха, статьи, о которыхъ идетъ у насъ рѣчь, не носятъ спеціального характера, и, поэтому нѣтъ никакихъ основаній видѣть въ нихъ законодательныя нормы объ установленіи „политической“ отвѣтственности министровъ.

Такимъ образомъ, сближеніе дуалистическихъ государствъ съ парламентарными по принципамъ министерской отвѣтственности, съ принятіемъ чисто-формального и потому безсодержательнаго понятія отвѣтственности, оказывается купленнымъ дорогою цѣною. Парламентаризмъ отодвинуть на второй планъ. Самыя характерныя черты отвѣтственности министровъ въ парламентарныхъ государствахъ не берутся въ расчетъ. Между тѣмъ отвѣтственность—нѣчто совершенно отличное отъ обязанности отвѣта передъ палатами. Больше того. Ее нельзя считать и болѣе общей обязанностью—обязанностью возможно лучше управлять государствомъ.

Самый существенный моментъ въ пониманіи ея составляютъ послѣдствія того или иного поведенія министровъ. Отнюдь не слѣдуетъ смѣшивать отвѣтственность съ послѣдствіями. Однако, можно не безъ основаній ожидать, что, логически неразрывно связанныя съ понятіемъ всякой отвѣтственности, они укажутъ ту область, въ которой можно искать разрѣшенія вопроса. Если признать, что послѣдствія обуславливаются во всѣхъ случаяхъ тѣмъ или инымъ отношеніемъ парламента къ министрамъ, и сдѣлать эту мысль исходнымъ пунктомъ теоріи, то этимъ уже будетъ намѣчено дальнѣйшее развитіе конструкціи.

Но при этомъ нужно принять во вниманіе, что фактъ появленія нѣмецкой теоріи отвѣтственности, стремящейся создать общее понятіе отвѣтственности министровъ, выражаетъ собою, помимо цѣли сближенія парламентарныхъ и дуалистическихъ государствъ, вполне понятную научную потребность—имѣть общее понятіе отвѣтственности, основанное на формулѣ самого конституціоннаго закона.

Въ виду такихъ запросовъ юридической мысли понятіе это должно обнимать собою все виды отвѣтственности: и судебную, и парламентарную, и ту, которая осуществляется въ дуалистическомъ режимѣ путемъ предъявленія запросовъ, вынесенія резолюцій и проч.

Въ теоріи, исходныя основанія которой намѣчены выше, указанное требованіе пользуется полнымъ признаніемъ. Она объединяетъ всѣ виды отвѣтственности и позволяетъ провести логически правильное разграниченіе ихъ. Отвѣтственность министровъ съ точки зрѣнія этой теоріи можетъ быть опредѣлена, какъ *обусловленное правомъ контроля надъ управленіемъ право реакціи парламента на тѣ или иные правительственные планы и поведеніе министровъ* и, слѣдовательно, обязанность министровъ терпѣть послѣдствія этой реакціи. Это—*связанный съ министерской должностію институтъ узаконенной реакціи парламента*, въ силу которой при оцѣнкѣ парламентомъ дѣйствій министра по управленію, какъ неправомѣрныхъ или нецѣлесообразныхъ, министръ или подвергается наказанію, или смѣщается съ должности непосредственно, или послѣ повѣрки настроеній избирательнаго корпуса, или путемъ общественныхъ воздѣйствій.

Формы выраженія парламентской реакціи на управленіе страню даннымъ министерствомъ должны служить основаніемъ для дѣленія министерской отвѣтственности на отдѣльные виды. Признакомъ, достаточно годнымъ для научнаго разграниченія видовъ отвѣтственности, будетъ тотъ или иной результатъ оцѣнки дѣятельности министровъ. Возможны же послѣдствія таковы: 1) министры будутъ *наказаны* ссылкой, тюрьмою, смѣщеніемъ съ должности ¹⁾ и проч., 2) ихъ дѣятельность будетъ *прекращена вотумомъ „недовѣрія“ парламента* или непосредственно, или послѣ повѣрки мнѣнія объ этомъ избирательнаго корпуса, и 3) наконецъ, они будутъ *смѣщены со своей должности путемъ общественныхъ воздѣйствій* вслѣдствіе обращенія парламента къ общественному мнѣнію за воздѣйствіемъ въ формѣ резолюціи порицанія и недовѣрія послѣ отвѣтовъ по запросамъ, въ обычномъ порядкѣ бюджетныхъ преній и проч. Въ первомъ случаѣ у насъ будетъ отвѣтственность *судебная*, во второмъ—*парламентарная* и въ третьемъ—*парламентская* или *общественная*. Судебная отвѣтственность приводится въ дѣйствіе нижней палатой, какъ камерой преданія суду, и осуществляется судомъ или дѣйствующей въ качествѣ суда верхней палатою. Она имѣетъ мѣсто и въ парламентарномъ и въ дуалистическомъ строѣ государства. Парламентарная отвѣтственность осуществляется нижней палатой или самостоятельно или при поддержкѣ избирательнаго корпуса и составляетъ характерную особенность страны съ парламентарнымъ режимомъ. Парламентская или общественная отвѣтственность осуществляется каждой палатой въ отдѣльности при содѣйствіи общественныхъ силъ и мыслима лишь въ дуалистическомъ строѣ. Виды парламентской реакціи на министерское управле-

1) Смѣщеніе съ должности по суду, какъ наказаніе, слѣдуетъ отличать отъ простаго смѣщенія для прекращенія дѣятельности.

не опираются: въ первомъ случаѣ—на установленный въ законѣ судебный процессъ, во второмъ—на конституированный народъ, или избирательный корпусъ и въ третьемъ—на неконституированный народъ, или иначе, на общественное мнѣніе.

Изложенное различіе видовъ отвѣтственности министровъ принимаетъ разногласіа англійскихъ и французскихъ ученыхъ, съ одной стороны, и нѣмецкихъ—съ другой, по вопросу о предѣлахъ „политической отвѣтственности министровъ. Сохраненіе же этого термина въ смыслѣ противоположномъ понятію „право“, становится излишнимъ: Онъ неприемлимъ не только къ парламентарной отвѣтственности, но и общественной. Если то, что мы называемъ парламентарной отвѣтственностью имѣетъ, какъ доказываетъ К. Н. Соколовъ, ¹⁾ право на признаніе въ юридической наукѣ, то съ не меньшими основаніями можно требовать признанія права гражданства въ ней и за тѣмъ видомъ отвѣтственности, который осуществляется въ дуалистическомъ конституціонномъ государствѣ. Правовой характеръ компетенціи парламента выносить резолюціи порицанія министерству не подлежитъ никакому сомнѣнію. Въ связи же съ общими началами дуалистическаго государства такія резолюціи могутъ имѣть смыслъ и значеніе лишь какъ средства смѣстить вызвавшаго своимъ дѣйствіями порицаніе министра путемъ общественныхъ воздѣйствій. Исторія даетъ намъ достаточно примѣровъ успѣшности этихъ воздѣйствій. Если же въ томъ или иномъ случаѣ они не достигали и не достигаютъ своей цѣли, то такова природа дуалистическаго строя, что только воздѣйствія извѣстной степени и силы пользуются привилегіей дѣйствительности.

Теоріи отвѣтственности министровъ, игнорирующія существенныя черты ея—тѣ или иныя послѣдствія отношенія парламента къ кабинету, неизбѣжно должны оказаться несовершенными, какъ бы подчасъ онѣ ни были интересны.

Къ разряду неудачныхъ должна быть отнесена и претендующая на логическую стройность теорія нѣмецкаго ученаго Ганса Фриша. ²⁾ Онъ строитъ виды отвѣтственности на различіи форумовъ, передъ которыми она осуществляется. Сотвѣтственно этому министръ отвѣтственъ 1) передъ государственнымъ судомъ (юридическая отвѣтственность) и 2) передъ парламентомъ (политическая).

Противъ этой классификаціи въ литературѣ послѣдовали вполне справедливыя возраженія: эти виды нельзя будетъ отличить другъ отъ друга въ томъ случаѣ, когда судъ надъ министромъ присваивается верхней палатѣ и когда, слѣдовательно, и юридическая и политическая отвѣтственность осуществляется передъ однимъ и тѣмъ же форумомъ, т.-е. парламентомъ

¹⁾ Парламентаризмъ, стр. 395 и сл.

²⁾ *Hans v. Frisch*, цит. соч., стр. 152 и 155.

V.

„Моральная“ и „соціальная“ отвѣтственность (Писториусъ и Еллинекъ).

Чтобы ярче и выпуклѣе показать, въ чемъ заключается сущность общественной отвѣтственности министровъ, необходимо отмежевать ее отъ тѣхъ понятій, которыя могутъ показаться родственными ей въ виду сходства названій. Мы имѣемъ въ виду „моральную“ и „политическую“ отвѣтственность министровъ нѣмецкаго ученаго Писториуса и „соціальную“ ихъ отвѣтственность знаменитаго государствовѣда Еллинека.

Писториусъ дѣлитъ министерскую отвѣтственность на правовую и нравственную. Первая предполагаетъ нарушеніе права и влечетъ за собою правовыя послѣдствія. Нравственная отвѣтственность наступаетъ при посягательствѣ на объективный правопорядокъ. Подвидами ея являются отвѣтственность политическая (передъ общественнымъ мнѣніемъ) и парламентарная (передъ палатами).

Первая „состоитъ въ томъ, что министръ относительно своего политическаго поведенія подлежитъ общественному сужденію и критикѣ и несетъ слѣдствія, которыя могутъ изъ этого произойти“. Вторая осуществляется при помощи „рѣчей, интерпелляцій, постановленій и жалобъ“. 1)

Уже изъ самаго изложенія видно, что попытка Писториуса установить нравственную отвѣтственность по существу не имѣетъ ничего общаго съ отвѣтственностью общественной въ вышеизложенномъ смыслѣ. Фришъ 2) возражаетъ противъ такъ называемой „политической отвѣтственности передъ обществомъ“. Отвѣтственность можетъ, по его мнѣнію, имѣть мѣсто лишь въ томъ случаѣ, когда имѣется факторъ, которому предоставлено призывать министровъ къ отвѣту. Общественное же мнѣніе и пресса лишены такого значенія, они находятся „внѣ права“. Нельзя не признать это возраженіе удачнымъ. Дѣйствительно, у Писториуса отвѣтственность передъ обществомъ находится внѣ всякой связи съ парламентомъ и потому, безъ сомнѣнія, находится „внѣ права“. Между тѣмъ, „общественная отвѣтственность“ осуществляется, въ силу компетенціи парламента, при помощи средствъ контроля его надъ управленіемъ. Съ другой стороны, парламентарная отвѣтственность Писториуса является, въ сущности, далеко не парламентарной, такъ какъ въ понятіе ея включаются тѣ средства контроля надъ управленіемъ, которыя присущи и дуалистическому строю. Онъ объемлетъ собою и парламентарную и общественную отвѣтственность министровъ.

2) *Theodor Pistorius*. Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht, 1891 г., стр. 2 и 3 (заключенное въ кавычки представляетъ точный переводъ).

2) *H. Frisch*, цит. соч., стр. 149—150.

Съ политической отвѣтственностью въ смыслѣ Писториуса тождественна та „нравственная“ отвѣтственность, о которой говорилъ нашъ покойный публицистъ А. Д. Градовскій.

Излагая существо и порядокъ судебной отвѣтственности, онъ предлагаетъ отличать ее отъ парламентарной ¹⁾ отвѣтственности и отъ нравственной, „которую несетъ всякій политическій дѣятель и которая лежитъ не только на министрахъ, но и на депутатахъ, на королѣ“. ²⁾ Отсюда, кажется, достаточно ясно, что „общественная отвѣтственность“ есть нѣчто, отъ указанныхъ понятій рѣзко отличающееся, есть дѣйствительно особый видъ отвѣтственности министровъ.

Но общественная отвѣтственность не сходна также и съ тѣмъ, что Еллинекъ называетъ соціальной отвѣтственностью. ³⁾ „Совершенно ясно,—говоритъ онъ,—хотя, конечно, не выливаясь въ опредѣленные формы, выработался новый видъ отвѣтственности правительствъ—отвѣтственность передъ народомъ, многоголосое мнѣніе котораго находитъ себѣ выраженіе въ печати. Правительственныя бюро прессы, существованіе офиціозной печати—это явленія, которыя неопровержимо свидѣтельствуютъ о томъ, что теперь уже существуетъ непосредственная дискуссія между правительствомъ и народомъ. Независимо отъ всякой юридической, государственно-правовой и политической отвѣтственности, существующей по отношенію къ парламенту, развилась общественная отвѣтственность правительствъ, которой принадлежитъ будущее“. Нѣтъ, мы полагаемъ, никакой необходимости подробно комментировать эту цитату. Еллинекъ предусматриваетъ въ ней именно ту въ полной мѣрѣ виѣ-парламентскую отвѣтственность, которая въ большей или меньшей степени существуетъ въ каждомъ культурномъ государствѣ и которая особенно пышный расцвѣтъ даетъ въ условіяхъ парламентарнаго и непосредственно-демократическаго режимовъ.

VI.

Дуалистическій строй и установленіе „отвѣтственнаго министерства“.

Въ началѣ нашей статьи мы сказали, что судебная и парламентарная отвѣтственность служатъ лишь средствомъ установленія парламентарной. Если первые два вида отвѣтственности характеризуютъ только переходную эпоху въ жизни конституціонныхъ государствъ и если парламентарная отвѣтственность по формамъ проявленія (за исключеніемъ вызываемыхъ ею результатовъ) не отличается отъ парламентарной, то

¹⁾ Въ настоящемъ смыслѣ слова—А. Б.

²⁾ А. Д. Градовскій. Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Изд. подъ ред. Н. М. Коркунова, 1895 г., стр. 472.

³⁾ Г. Еллинекъ: „Конституція и т. д.“, стр. 86—87; въ подлинникѣ: „соціальная“.

имѣеть ли смыслъ самое выдѣленіе парламентской отвѣтственности, какъ особой категоріи? Есть ли у нея право на самостоятельное мѣсто въ политической наукѣ? Иными словами: слѣдуетъ ли считать дуализмъ особымъ типомъ представительнаго государства, или видѣть въ немъ только зачатокъ и переходную стадію къ парламентаризму? ¹⁾ Если наука желаетъ быть на высотѣ призванія, не отставать отъ жизни и вѣрно формулировать выдвигаемая ею потребности, она должна провести разграничительную черту между дуализмомъ и парламентаризмомъ.

Какъ справедливо замѣчаетъ В. В. Ивановскій, „Англія и Пруссія—два конституціонныхъ государства совершенно противоположнаго типа“. ²⁾ Разъ различіе условій политической жизни рѣзко намѣчено, имѣется достаточно оснований искать и разницы теоретическихъ началъ. Люди десятилѣтіями живутъ въ дуалистической системѣ, она управляетъ ихъ жизнью, отражается на ихъ печаляхъ и радостяхъ, а наука проходитъ мимо, отказывается зафиксировать свое отношеніе къ ней! Можно ли назвать это нормальнымъ и желательнымъ? Мы думаемъ, нѣтъ.

Однако же, устанавливая дуализмъ, какъ особый типъ представительной системы, необходимо показать, какова его природа, какія возможности заключаются въ немъ и развитіемъ какихъ элементовъ обусловлено ихъ проявленіе,—словомъ, сдѣлать ему надлежащую оцѣнку. Тутъ приходится вспомнить Роберта Моля, котораго нашъ покойный государствовѣдъ Коркуновъ называетъ отцомъ государственнаго права. Взгляды его на министерскую отвѣтственность уже во многомъ устарѣли. Но есть въ его ученіи вѣрное зерно, которымъ необходимо воспользоваться. По мнѣнію Моля, въ представительной монархіи скрытъ „опасный дуализмъ“. Власть какъ бы расщеплена. Съ одной стороны, монархъ, которому принадлежитъ верховная власть, съ другой—народъ, также пользующійся извѣстными ненарушимыми правами. Такъ какъ при дуализмѣ возможны конфликты, то необходимы и средства для ихъ устраненія. Наилучшимъ изъ нихъ является отвѣтственность обѣихъ сторонъ, т.-е. министровъ короля съ одной стороны и депутатовъ—съ другой, передъ особыми государственными судами. Отвѣтственность министровъ является съ этой точки зрѣнія гарантіей ненарушимости правъ короля и народа. Въ изложенномъ видѣ ученіе Моля, конечно, неприемлемо. Говорить о дуализмѣ конституціонной монархіи вообще не представляется возможнымъ. Наболѣе яркій примѣръ отсутствія такого дуализма—Англія. Съ другой стороны, нельзя говорить о дуализмѣ,

¹⁾ Перваго мнѣнія придерживаются: Лазаревскій, В. Гессенъ, С. А. Котляревскій, К. Н. Соколовъ, В. В. Ивановскій, второго—проф. А. А. Жилинъ, проф. А. С. Алексѣевъ и др. См. *Юридическій Вѣстникъ*, 1913 г., кн. 1, отзывъ послѣдняго автора на книгу Соколова „Парламентаризмъ“.

²⁾ В. В. Ивановскій. Учебникъ государственнаго права. Казань, 1913 г., стр. 80.

въ частности, короля и народа, такъ какъ они представляютъ собою величины несоизмѣримыя: первый является, согласно современному учению о государствѣ, органомъ его, второй же этому признаку не отвѣчаетъ. Наконецъ, учение Моля неправильно освѣщаетъ и положеніе депутатовъ. Повсемѣстно въ конституціонныхъ государствахъ устанавливается безотвѣтственность ихъ для обезпеченія нормальнаго отправленія ими своихъ депутатскихъ обязанностей, въ условіяхъ самостоятельности и полной независимости отъ внѣшнихъ давленій. Но если учение Моля освободить отъ этихъ слабыхъ сторонъ и примѣнить лишь къ конституціонному государству дуалистическаго типа, то мы получимъ возможность сдѣлать изъ него цѣнные выводы. Въ природѣ дуалистическаго типа лежитъ дуализмъ центровъ управленія. Онъ накладываетъ отпечатокъ на весь строй отношеній властей. Законодательство существуетъ, какъ самостоятельная сфера. Власть управленія независима въ своей дѣятельности отъ власти законодательной. Каждая идетъ своимъ путемъ. Порождаются конфликты. Они не разрѣшаются спокойно, въ обычномъ теченіи политической жизни, въ обычной смѣнѣ у власти министровъ. Для министровъ неважно „довѣріе“ парламента. Съ другой стороны, парламентъ, считая себя связаннымъ съ народомъ въ силу избранія, стремится настоять на осуществленіи своей воли. Резолюціи порицанія составляютъ естественный выходъ настроеній парламента, который какъ бы обращается ими къ общественному мнѣнію, къ тому „третьему“, который способенъ положить свою тяжесть на историческіе вѣсы. Когда нарастаетъ недовольство, ширится и захватываетъ и нейтральные до сихъ поръ общественные круги, то распря входитъ въ острый фазисъ и способна разбудить тѣ страсти, которыя затѣмъ уже повинуются только своимъ собственнымъ законамъ. Революціи не вспыхиваютъ, онѣ возникаютъ постепенно. Ничто въ общественной средѣ не пропадаетъ даромъ. Острые кризисы подготавливаются событіями текущаго дня, малыми и большими. Въ сравненіи съ потокомъ впечатлѣній текущей жизни роль отдѣльныхъ агитаторовъ весьма скромна. Они появляются, когда революція готова. Такія возможности таитъ въ себѣ природа дуализма. Это—путь къ фактическому вліянію на управленіе, къ царству фактовъ надъ правомъ. Только парламентарная система даетъ средства правового разрѣшенія конфликтовъ, прогрессивнаго развитія въ условіяхъ непрерывнаго дѣйствія права. „Отвѣтственное министерство“ служитъ гарантіей такого развитія.

Однако, показанный выше уклонъ эволюціи дуалистическаго строя не является единственно возможнымъ. Къ парламентаризму приходятъ и мирнымъ путемъ.

Что наиболѣе всего способствуетъ его установленію? Среди самыхъ разнообразныхъ социальныхъ и правовыхъ вліяній едва ли не наибольш-

ную роль играетъ единство самого парламента. Какимъ образомъ можетъ проводить свою волю послѣдній, если онъ на отдѣльныхъ конкретныхъ дѣлахъ даже не знаетъ ея, если при большой дробности фракцій онъ не имѣетъ руководящаго центра?! Или двѣ партіи или блоки фракцій, разбивающіе его на двѣ части, способны имѣть опредѣленные задачи хотя бы ближайшей программы,—таково требованіе успѣшнаго функціонированія парламентарной системы. 1)

Парламентаризмъ въ Англии, по мнѣнію уже цитированнаго Лоу, опирается на существованіе двухъ партій, которыя борются въ политической жизни, уступая по временамъ другъ другу мѣсто. 2) Во время господства одной партіи другая находится въ оппозиціи ей. Оппозиція также играетъ весьма полезную и важную роль въ государствѣ. Она является необходимой составной частью парламента. Изъ нея возраженій стоящая у власти партія учится отыскивать правильный путь для разрѣшенія отдѣльныхъ вопросовъ. Въ Англии нѣтъ „оппозиціи его величеству“, въ ней только „оппозиція его величества“. Безъ оппозиціи парламентъ невозможенъ.

Если необходимо единство въ парламентѣ, существованіе опредѣленнаго постояннаго большинства, способнаго проводить свою волю, то все, разслабляющее это большинство, крайне вредно.

На исторіи многихъ европейскихъ странъ можно прослѣдить отрицательное значеніе для функціонированія парламента того, что разслабяло населеніе и депутатовъ, что создавало искусственныя перегородки, непониманіе и розни, въ частности, разъединяющее дѣйствіе религіознаго антагонизма, сословныхъ привилегій и національной розни. Блестящая характеристика послѣдней засвидѣтельствована австрійскимъ императоромъ Францомъ I (1804—1835). „Мои народы,—сказалъ онъ однажды французскому послу при своемъ дворѣ,—чужды другъ другу, и это къ лучшему: они не заболѣваютъ одновременно отъ одной и той же политической заразы. Во Франціи едва появится такая массовая эпидемія, она постигаетъ разомъ всѣ части королевства; я же въ такихъ условіяхъ посылаю венгровъ въ Италію и итальянцевъ въ Венгрію,—и тѣ и другіе, не понимая и ненавидя другъ друга, взаимно служатъ уздою

1) Мы не останавливаемся на существующихъ въ литературѣ теоріяхъ парламентаризма: 1) монархической—парламентаризмъ устанавливается при слабости династіи или при приглашеніи парламентомъ иноземной династіи (Борнбакъ, Еллипекъ) и 2) бюджетной—установленію парламентаризма содѣйствуетъ вотированіе парламентомъ кредитовъ лишь на годъ (Зейдель, Ремъ).

2) У насъ этотъ взглядъ раздѣляютъ *М. М. Ковалевскій*. Общее конституціонное право. Слб. Лекція 1907—1908 гг. (на правахъ рукописи), ч. II, стр. 23 и сл., и *В. М. Гессенъ*. Теорія правового государства, въ сборникѣ „Политическій строй современныхъ государствъ“, т. I, стр. 171—173. О томъ, что двухпартійность есть главное условіе успѣха парламентарной системы, см. *Лоуэлемъ*. Правительство и политическія партіи. Перев., 1905г., стр. 49.

одни для другихъ. Благодаря такому недоброжелательству разноплеменныхъ народностей, населяющихъ мою имперію, держится въ ней государственный порядокъ. Изъ взаимной ненависти вытекаетъ общій миръ государства“.¹⁾

Таковы основныя предпосылки развитія парламентарнаго строя. Нужно ли говорить, что развитіе его происходитъ въ опредѣленныхъ культурныхъ и социальныхъ условіяхъ, что въ нихъ онъ можетъ найти для себя и благопріятныя и неблагопріятныя моменты?

Однако, парламентаризмъ въ силу того, что онъ является лишь формой политической жизни, не является лозунгомъ какихъ-нибудь опредѣленныхъ социальныхъ круговъ. И, въ частности, предположеніе, къ сожалѣнію весьма распространенное въ широкой публикѣ, будто бы парламентаризмъ защищаютъ только радикальные элементы общества, не соотвѣтствуетъ дѣйствительности. Во Франціи установленію парламентарнаго режима содѣйствовала главнымъ образомъ партія крайнихъ реакціонеровъ. Она истолковывала хартію 1814 года въ парламентарномъ смыслѣ и успѣшно стремилась къ расширенію бюджетныхъ правъ парламента и права запросовъ. Ея талантливый представитель писатель Шатобрианъ давалъ популярное изображеніе теоріи и практики англійскаго парламентаризма.

Наибольшее, что можно утверждать, это—что парламентаризмъ защищается радикальными кругами чаще другихъ, такъ какъ господство представителей народа надъ исполнительной властью должно отвѣчать самому существованію программныхъ требованій этихъ круговъ.

VII.

Въ Россіи.

Въ какомъ же положеніи находится вопросъ объ отвѣтственности министровъ въ Россіи?

Россія—конституціонная монархія дуалистическаго типа. Существуетъ ли въ ней парламентская, или общественная отвѣтственность министровъ? Согласно установленнымъ выше теоретическимъ положеніямъ, на этотъ вопросъ слѣдуетъ дать положительный отвѣтъ. Но необходимо при этомъ замѣтить, что правовыя средства этой отвѣтственности далеко не соотвѣтствуютъ западно-европейскимъ образцамъ. Для глазъ посторонняго наблюдателя русскій государственный строй не можетъ не казаться ублюдочнымъ: въ немъ смѣшаны противоположныя начала. Воплиѣ понятію, что австро-германскому государствовѣду Гачеку онъ представляется автократіей съ представительнымъ строемъ.²⁾ Кон-

¹⁾ Цитир. Ковалевскій, упом. с., стр. 35—36.

²⁾ Гачекъ. Общее государственное право, вып. I, русск. пер., стр. 30 и др.

тролирующая функція Думы поставлена въ очень узкіе предѣлы. Въ наиболѣ близкихъ къ ней конституціяхъ Пруссіи и Австріи запросы могутъ предъявляться и по поводу незаконности и по поводу нецѣлесообразности дѣйствій министровъ. Мало этого, въ германской имперской конституціи совѣтъ не упоминается о правѣ интерпелляціи и тѣмъ не менѣе практика истолковала конституцію въ смыслѣ признанія этого права по обоимъ поводамъ.¹⁾ У насъ же (ст. 108 Осн. Госуд. Зак. и ст. 58 Учр. Госуд. Думы) право предъявленія запросовъ ограничено условіемъ предъявленія ихъ лишь по мотивамъ незаконности дѣйствій. Такимъ образомъ, вся область политическаго усмотрѣнія въ предѣлахъ закона, оцѣнки дѣятельности министровъ въ отношеніи общаго хода управления Имперіей заранѣе отсѣкается изъ вѣдѣнія Думы. Правда, у насъ имѣется еще другой институтъ интерпелляціоннаго права— „вопросы“ министрамъ (ст. 40 Учр. Гос. Думы). Они, однако, обставлены стѣснительными ограниченіями. Вопросъ долженъ непременно „непосредственно касаться разсматриваемыхъ думою дѣлъ“. Съ другой стороны, хотя косвенно, по смыслу закона, обязанность министровъ отвѣчать предполагается, такъ какъ указывается случай, когда министры имѣютъ право отказаться отъ отвѣта (предметъ, не подлежащій оглашенію по соображеніямъ государственнаго порядка), по эта обязанность рѣшительно ничѣмъ не обезпечена. „Вопросъ“ не имѣетъ даже той гарантіи, которою обладаетъ „запросъ“, т. е. права Думы (при наличіи большинства голосовъ въ $\frac{2}{3}$) представить свое мнѣніе о незаконности дѣйствій на Высочайшее благоволеніе (ст. 60 Учр. Гос. Думы).

Съ точки зрѣнія созданія гарантіи права вопросовъ представляеть интересъ законодательное предположеніе фракціи прогрессистовъ (первымъ подписалъ Карауловъ) о расширеніи интерпелляціонныхъ правъ Государственной Думы 19 іюля 1915 года. Въ этомъ предположеніи особенное вниманіе обращается на право „вопросовъ“, въ виду того, что вопросы могутъ предъявляться и по поводу нецѣлесообразности дѣйствій министра. Проектируемая фракціей прогрессистовъ улучшенія сводятся къ слѣдующему: 1) измѣняется редакція ст. 40 Учр. Гос. Думы въ томъ смыслѣ, что вопросъ долженъ касаться „предметовъ вѣдѣнія Государственной Думы“, а не „непосредственно разсматриваемыхъ ею дѣлъ“, и 2) формулирована обязанность министровъ отвѣчать (иногда, по предметамъ, не подлежащимъ оглашенію,—въ закрытомъ засѣданіи Думы) и вводится гарантія этой обязанности въ видѣ права Думы обращаться къ монарху (какъ это существуетъ въ дѣйствующемъ правѣ въ отношеніи къ праву „запросовъ“) при $\frac{2}{3}$ голо-

¹⁾ *Д-ръ Розенеръ*. Право интерпелляцій въ парламентахъ. Русскій переводъ, Могилевъ, 1911 г., стр. 33 и 85.

совѣ и признаніи объясненій министра неудовлетворительными. Измѣненіе редакціи упомянутой статьи значительно улучшаетъ дѣло. Это не подлежитъ никакому сомнѣнію. Что же касается второго нововведенія, то значеніе его, какъ гарантіи, фракціей переоцѣнивается, въ подтвержденіе чего можно привести слѣдующія соображенія. Въ самомъ дѣлѣ, къ какимъ результатамъ можетъ повести обращеніе Думы къ монарху? Монархъ можетъ признать министра подлежащимъ дѣйствию судебной отвѣтственности передъ Верховнымъ Уголовнымъ Судомъ и привести ее въ дѣйствіе. Но эта отвѣтственность возможна, на основаніи ст. 217 Учр. Мин., изд. 1892 г. и по продолженіямъ, лишь въ томъ случаѣ, когда превышеніе или бездѣйствіе власти соединяется съ „какимъ-либо важнымъ государственнымъ ущербомъ или злоупотребленіемъ“. Въ этихъ случаяхъ, отвѣтственность министра за незаконныя дѣйствія невозможна, и монарху останется просто устранить министра, но уже какъ политическому авторитету, передъ которымъ министры отвѣчаютъ за „общій ходъ управленія“ (ст. 123 Осн. Госуд. Зак.). Наконецъ, въ томъ же качествѣ монархъ можетъ, невзирая на постановленіе Думы, дать возможность министру попрежнему продолжать свою дѣятельность. Очевидно, поэтому, что обращеніе Государственной Думы является обращеніемъ къ политическому авторитету монарха. Недаромъ, не безъ глубокаго проникновенія въ мотивы, которыми руководились составители нашей конституціи, нѣмецкій писатель Пальме ¹⁾ видитъ въ упомянутомъ правѣ Думы вліяніе славянофильскаго взгляда на бюрократію, какъ на средостѣніе между Государемъ и народомъ, стоящаго въ связи съ идеей предоставленія народу — силы мнѣнія, а монарху — силы рѣшенія. Такъ какъ приведеніе въ дѣйствіе этой статьи могло бы вести къ конкуренціи политическихъ авторитетовъ, втягивать личность монарха въ партійную борьбу со всѣми ея отрицательными сторонами, то вполне понятнымъ и цѣлесообразнымъ нужно считать воздержаніе Думы отъ употребленія этой статьи за все время ея существованія съ 1906 года. Вотъ почему введеніе ея и для „права вопросовъ“ едва ли могло бы быть цѣннымъ приобрѣтеніемъ для той идеи „отвѣтственнаго министерства“, о которомъ говорится въ законодательномъ предположеніи фракціи прогрессистовъ.

Кромѣ права вопросовъ и запросовъ, у насъ имѣется еще только одно средство „парламентской“ отвѣтственности. Это — резолюціи Думы въ порядкѣ бюджетныхъ преній. Но такъ какъ онѣ возможны только въ определенное время сессіи (время разсмотрѣнія бюджета), то и значеніе ихъ ограниченное. Законъ ничего не говоритъ о правѣ думскихъ

¹⁾ *A. Palme. Die russische Verfassung. Berl., 1910, стр. 178.*

разслѣдованій и формально запрещаетъ пріемъ Государственною Думою петицій (ст. 61 Учр. Госуд. Думы).

Принимая, кромѣ изложеннаго, во вниманіе, что Государственная Дума не пользуется правомъ возбуждать судебное преслѣдованіе противъ министровъ, слѣдуетъ признать права ея въ области контроля надъ управленіемъ крайне незначительными.

Между тѣмъ, событія, переживаемыя нашимъ отечествомъ, требуютъ „единой“ власти, — власти, крѣпкой солидарностью своихъ взглядовъ. вмѣстѣ съ тѣмъ эти событія диктуютъ и способъ ея образованія. Исполнительная власть въ исключительныя историческія минуты можетъ принять форму министерства патріотическаго блока Государственной Думы, такъ какъ глубокой патріотизмъ не можетъ не вести къ одинаковости пониманія текущихъ задачъ, къ опредѣленной солидаризаціи взглядовъ. Достиженію этого поможетъ только расширеніе имѣющихся и введеніе новыхъ средствъ контроля Думы надъ управленіемъ, опытъ использования средствъ установленія „отвѣтственнаго министерства“, выработанныхъ конституціонной практикой Западной Европы. Тогда русская политическая система приметъ ту форму, которую рисовалъ умственному взору своихъ слушателей проф. М. М. Ковалевскій на лекціяхъ въ 1907 году. 1) „Обѣщанная намъ солидарность кабинета, — говоритъ онъ, — сдѣлается дѣйствительностью, и монархъ, поставленный виѣ партій и надъ ними, будетъ служить и высшимъ воплощеніемъ національнаго единства и высшимъ стражемъ народныхъ интересовъ, при смѣняющихся у кормила правленія руководителяхъ политическихъ партій. Его неприкосновенность при такихъ условіяхъ найдетъ логическое обоснованіе въ безотвѣтственности за дѣйствія, предпринимаемыя отвѣтственными министрами, хотя бы и по его требованію. Возможность для послѣднихъ выбора между проведеніемъ навязываемой имъ свыше политики или отказомъ отъ должности дастъ имъ необходимую силу для противодѣйствія мѣропріятіямъ, не одобряемымъ общественнымъ мнѣніемъ страны и неспособнымъ поэтому найти поддержку въ большинствѣ народнаго представительства. А такъ какъ управлять государствомъ вопреки народной волѣ возможно только для деспотіи, опирающихся на шлоземномъ войскѣ, то немудрено, если и русская монархія, во примѣру западныхъ, переходя въ монархію народную, а потому представительную, сдѣлается въ концѣ-концовъ монархіей парламентарной, т.-е. такой, которая правитъ страной въ полномъ согласіи съ ея общественнымъ мнѣніемъ и при ближайшемъ участіи въ дѣлахъ тѣхъ, на кого указываетъ это общественное мнѣніе“.

А. Болдырь.

1) Указ. соч., ч. II, стр. 40—41.