

Проф. Г. Еллинекъ.

КОНСТИТУЦІИ,

ихъ измѣненія и преобразованія.

Разрѣшенный авторомъ переводъ съ нѣмецкаго
подъ редакціей и съ вступительной статьей

Б. А. Кистяковскаго

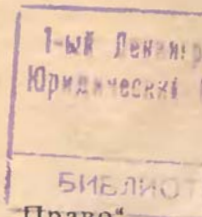
Б-ка 2-го Ленингр. Юридическ.
им. М. И. КАЛИНИНА



С.-ПЕТЕРБУРГЪ

Изданіе Юридическаго книжнаго склада „Право“

1907



Зане

ПРЕДИСЛОВІЕ КЪ РУССКОМУ ПЕРЕВОДУ.

Новый трудъ извѣстнаго нѣмецкаго ученаго Еллинека, предлагаемый здѣсь въ русскомъ переводѣ, принадлежитъ, несомнѣнно, къ выдающимся явленіямъ современной научно-публицистической литературы и долженъ возбудить въ насъ, русскихъ совершенно исключительный интересъ. Еллинекъ задался цѣлью изслѣдовать, какъ измѣняются конституціи законодательнымъ путемъ, и какъ онѣ эволюціонируютъ благодаря сознательному или бессознательному приспособленію ихъ къ существующимъ и измѣняющимся политическимъ отношеніямъ. Благодаря этой двойной задачѣ получилось чрезвычайно оригинальное сопоставленіе явленій государственнаго права и политики, имѣющее громадное теоретическое значеніе. Часть явленій, изслѣдуемыхъ Еллинекомъ, до сихъ поръ мало обращала на себя вниманіе изслѣдователей, синтетическая же обработка ихъ Еллинекомъ сразу пролила яркій свѣтъ на всю политическую и государственную жизнь современныхъ конституціонныхъ странъ.

Для насъ въ данный моментъ, когда въ Россіи выработываются конституціонныя формы государственнаго быта, разработанные Еллинекомъ вопросы являются наиболѣе насущными и близкими. Въ самомъ дѣлѣ, въ послѣдніе два года наше правительство наконецъ сознало, что Россія, —выражаясь языкомъ всеподданѣйшаго доклада гр. Витте— „переросла форму существующаго строя“, и что необходимо возстановить „нарушенное равновѣсіе между идейными стремленіями русскаго мыслящаго обще-

ства и внѣшними формами его жизни“. Законосовѣщательный органъ, каковымъ была задумана Государственная Дума въ учрежденіи 6-го августа 1905 года, оказался совершенно недостаточнымъ, не удовлетворяющимъ назрѣвшимъ государственнымъ потребностямъ. Манифестомъ 17-го октября того-же года былъ торжественно установленъ въ принципѣ законодательный характеръ Государственной Думы. Но затѣмъ учрежденіе Государственной Думы 20-го февраля и Основные законы 23 апрѣля 1906 года очень узко отмежевали законодательныя полномочія нашего народнаго представительства.

Тѣмъ не менѣе, всѣ эти законодательные акты превратили Россію въ конституціонное государство. Благодаря имъ получили формальное выраженіе тотъ колоссальный переворотъ, который произошелъ въ Россіи за послѣдніе два года. По своему содержанію наши новые Основные законы являются довольно точной копіей октроированныхъ конституцій двадцатыхъ годовъ XIX столѣтія, они даже нѣсколько либеральнѣе и демократичнѣе тѣхъ.

Но конечно не эти отжившіе образцы конституціонныхъ учреждений, нецѣлесообразность которыхъ давно уже засвидѣтельствована исторіей болѣе передовыхъ европейскихъ странъ, соотвѣтствовали давно назрѣвшимъ политическимъ запросамъ нашего народа. Говоря только объ уступкахъ бюрократическаго самодержавія, свидѣтельствуя лишь объ измѣненіи взгляда представителей старой власти на предоставленныя имъ полномочія, Основные законы не даютъ никакого представленія о полномъ измѣненіи взглядовъ русскаго народа на организацию государственной власти и способы выполненія ею своихъ задачъ и полномочій.

Но наши Основные законы, превративъ Россію изъ абсолютно-монархическаго въ конституціонное государство,

формально уничтоживъ у насъ старую самодержавную власть и неограниченныя полномочія бюрократіи, одновременно создали новую власть народнаго представительства. Эта новая власть, власть народнаго представительства, не участвовала въ созданіи нашихъ Основныхъ законовъ. Но тѣмъ естественнѣе былъ тотъ процессъ приспособленія къ этой новой власти, которому уже подверглись наши Основные законы. Они начали преобразовываться немедленно послѣ того, какъ были изданы. Изданіе ихъ было лебединой пѣсней нашей старой государственной власти. Напротивъ, примѣненіе ихъ уже не зависѣло исключительно отъ нея, такъ какъ осуществить ихъ, въ значительной мѣрѣ, была призвана новая власть. Поэтому, они сразу начали дѣйствовать и входить въ силу не на основаніи того смысла, который хотѣли вложить въ нихъ авторы ихъ, а въ соотвѣтствіи съ правосознаніемъ и волею русскаго народа, выразителями которыхъ были народные представители въ первой Государственной Думѣ.

Въ нашихъ Основныхъ законахъ и въ Учрежденіи Государственной Думы 20-февраля 1906 года—формально пока не измѣнена ни одна буква. Тѣмъ не менѣе, фактически они уже подверглись коренному преобразованію, и процессъ этого преобразования не остановился, а продолжается и будетъ продолжаться. И замѣчательно, что несмотря на всю молодость русской конституціи, почти всѣ способы преобразования, какіе Еллинекъ устанавливаетъ для западно-европейскихъ конституцій, отразились и на нашихъ Основныхъ законахъ. Они преобразовывались путемъ интерпретаціи, посредствомъ непримѣненія отдѣльныхъ полномочій власти, вслѣдствіе парламентской практики и другихъ причинъ.

Наибольше важному преобразованию наши конституционные учреждения подверглись благодаря интерпретации некоторых статей наших Основных законов. Статьи 8 и 107 Основных законов определяют, что „починъ пересмотра Основных законов принадлежит единственно Государю Императору“. Государственная Дума придала этимъ статьямъ тотъ смыслъ, что ей не предоставлено право вносить опредѣленные законопроекты о пересмотрѣ и измѣненіи Основныхъ законовъ. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, у Думы даже не возникало сомнѣній относительно ея права обсуждать, подвергать критикѣ и представлять Государю Императору свои заключенія о необходимости измѣненія Основныхъ законовъ. Обсужденіе Основныхъ законовъ началось съ первыхъ-же засѣданій Государственной Думы, когда выработывался отвѣтный адресъ на тронную рѣчь. Въ немъ Государю были представлены цѣлый рядъ соображеній о необходимости измѣненія Основныхъ законовъ. Правда, правительство придерживается совсѣмъ иного толкованія Основныхъ законовъ. Такъ, въ манифестѣ 9-го іюля 1906 года, изданномъ по поводу роспуска Государственной Думы, въ числѣ причинъ роспуска было указано на уклоненіе народныхъ представителей, „выразившееся, между прочимъ“ въ указаніяхъ „на несовершенства законовъ основныхъ, измѣненія которыхъ могутъ быть предприняты лишь монаршей волей“. Но такое толкованіе, выражая, повидимому, тотъ смыслъ, который правительство желало вложить въ Основные законы при самомъ ихъ изданіи, совершенно не соответствуетъ однако дѣйствительному смыслу текста 8-й и 107-й статей ихъ. Толкованіе правительства было бы правильно только въ томъ случаѣ, если-бы текстъ 107 статьи нашихъ Основныхъ законовъ заключалъ

въ себѣ такую-же ограничительную формулировку, какъ напр. статья 7 раздѣла X Баварской конституціи 1818 года: „Сословія могутъ обсуждать ихъ (измѣненія и дополненія конституціи) только въ томъ случаѣ, если король ихъ сословіямъ представить“. Но въ текстѣ нашей 107-й статьи соотвѣтствующихъ словъ нѣтъ, и правительство уже не можетъ односторонне измѣнять ее или давать ей свое обязательное толкованіе,—оно не имѣетъ больше власти надъ нею. Всякая слѣдующая Государственная Дума, несомнѣнно, будетъ толковать смыслъ статей 8 и 107 Основныхъ законовъ именно такъ, какъ его истолковала первая Дума. Такое толкованіе диктуется политической необходимостью. Учрежденіе Государственной Думы и конституціонныя формы государственнаго устройства были у насъ созданы подъ напоромъ общественнаго мнѣнія, требовавшаго коренной реформы нашихъ Основныхъ законовъ. Теперь, когда Основные законы измѣнены и приобрѣли характеръ конституціонныхъ законовъ, наше народное представительство не можетъ отказаться отъ права, завоеваннаго народомъ. Впрочемъ, система созданія областей законодательства, недоступныхъ свободному обсужденію народнаго представительства, настолько вообще не цѣлесообразна, какъ показала исторія другихъ конституціонныхъ странъ, что надо радоваться тому, что наши Основные законы оставляютъ легальный выходъ Государственной Думѣ. Тѣмъ не менѣе, здѣсь мы имѣемъ чрезвычайно интересный примѣръ преобразованія конституціи путемъ интерпретаціи, подобный тѣмъ, которые Еллинекъ констатируетъ въ своемъ изслѣдованіи относительно западно-европейскихъ конституцій.

Но еще замѣчательнѣе то, что, несмотря на кратковременность первой сессіи нашей Государственной Думы,

учрежденіе ея подверглось преобразованію благодаря отказу представителей власти пользоваться своими полномочіями, т. е. благодаря той причинѣ, которая, какъ показали Еллинекъ, по самому существу своему требуетъ продолжительнаго примѣненія. Статьи 55-57 Учрежденія Государственной Думы, несомнѣнно, имѣли въ виду, что законодательная инициатива будетъ осуществляться главнымъ образомъ министрами. Но когда Дума принялась за свою законодательную работу, тотчасъ-же обнаружилось, что министры неспособны руководить ею. Отсутствие законодательной инициативы у министровъ было особенно подчеркнуто тѣмъ, что первыми законопроектами, исходившими изъ среды министровъ, были законопроекты о прачешной и оранжереѣ при юрьевскомъ университетѣ. Министры даже принуждены были отчасти отказаться отъ предоставленнаго имъ права затягивать внесеніе законопроектовъ по инициативѣ членовъ Думы. Имъ пришлось принимать участіе въ преніяхъ при обсужденіи законопроектовъ въ предварительной стадіи по поводу избранія комиссіи. Такъ, на примѣръ, министры выступили при обсужденіи аграрнаго вопроса и вопроса о дѣйствительной неприкосновенности личности. Такимъ образомъ, несмотря на первоначальный смыслъ вышеупомянутыхъ статей, законодательная инициатива всецѣло перешла къ Думѣ, но Дума могла осуществлять ее только съ большими проволочками и задержками вслѣдствіе чисто формульныхъ ограниченій. Это было констатировано въ самой Думѣ въ 13-омъ засѣданіи ея, 23 мая, при обсужденіи вопроса объ измѣненіи 55-57 статей Учрежденія Государственной Думы. Замѣчательный докладъ по этому вопросу Винавера былъ построенъ на томъ, что указанные статьи фактически не

дѣйствуютъ и утеряли всякую силу. Это произошло столько-же отъ избытка законодательной инициативы у Думы, сколько отъ почти полного отсутствія ея у правительства. Неспособность правительства руководить Думой и стать во главѣ ея заставила его отказаться отъ того полномочія, преимущественной принадлежности котораго правительству авторы Учрежденія Государственной Думы придавали, повидимому, особенно большое значеніе. Ясно, однако, что при парламентскомъ министерствѣ положеніе должно будетъ совершенно измѣниться.

Говорить о вліяніи парламентскаго устава на организацію и политическое значеніе Государственной Думы, въ строгомъ смыслѣ слова, нельзя, такъ какъ Дума успѣла выработать только небольшую часть своего наказа. Тѣмъ не менѣе, въ Думѣ созданъ, путемъ какъ-бы обычнаго права, извѣстный распорядокъ занятій, временно замѣнившій наказъ, который, несомнѣнно, долженъ былъ-бы формулировать въ отдѣльныхъ параграфахъ эти уже установившіяся правила. Объ этомъ свидѣтельствуетъ уже хотя-бы изданный президіумомъ Думы „Сводъ временныхъ правилъ, одобренныхъ постановленіями и *практикой* Государственной Думы“ и розданный членамъ Думы въ 29-омъ засѣданіи ея, 19-го іюня. Но тѣмъ важнѣе вліяніе этихъ правилъ на Учрежденіе Государственной Думы, такъ какъ оно было результатомъ не преднамѣренныхъ и сознательныхъ дѣйствій, а лишь естественнымъ слѣдствіемъ того, что Дума осуществляла свои полномочія и исполняла свое назначеніе.

Внутренній распорядокъ, установившійся въ Думѣ, повліялъ на только что отмѣченный фактъ расширенія законодательной инициативы Думы. Онъ придалъ совершенно особый смыслъ требованію 56 статьи Учрежденія Государственной Думы, чтобы законопроекты, вносимые

по инициативѣ членовъ Думы, сообщались министрамъ за мѣсяць до ихъ слушанія. Дума установила обсужденіе законопроектовъ немедленно, при внесеніи ихъ, по поводу сдачи ихъ въ комиссію. Эти предварительныя обсужденія превратились въ первое чтеніе законопроектовъ, что признали и министры, принимая въ нихъ участіе. Доказательствомъ того, что исполненіе требованія ст. 56 свелось къ своеобразному распредѣленію принятыхъ во всѣхъ парламентахъ трехъ чтеній законопроектовъ, служитъ заявленіе предсѣдателя Думы въ 29-мъ засѣданіи, что, въ виду признанія законопроекта объ отмѣнѣ смертной казни спѣшнымъ, онъ подлежить однократному обсужденію вмѣсто двукратнаго.

Но среди различныхъ преобразованій Учрежденія Государственной Думы, созданныхъ внутреннимъ распоряженіемъ занятій Думы, особенно важное мѣсто занимаетъ та связь, которая установилась между Думой и населеніемъ. На основаніи 61 статьи Учрежденія Государственной Думы „въ Государственную Думу воспрещается являться депутациямъ, а также представлять словесныя и письменныя заявленія и просьбы“. Но ни одно народное представительство не можетъ выполнять своихъ задачъ, безъ тѣснаго общенія съ избравшимъ его населеніемъ. Поэтому 61 статья естественно была истолкована Думой въ ограничительномъ смыслѣ, и подъ нее были подведены только петиціи, въ тѣсномъ смыслѣ, этого слова. Напротивъ, изъ дѣйствія ея были совершенно исключены привѣтствія Думѣ, а особенно обращенія населенія къ партійнымъ фракціямъ и отдѣльнымъ членамъ Думы, которыя затѣмъ вносились въ Думу отъ имени фракціи или группы членовъ; на основаніи ихъ были сдѣланы почти всѣ запросы правительству. Если Государственный

Совѣтъ, въ Учрежденіи котораго есть вполнѣ тождественная статья, избралъ другой путь и воспретилъ своимъ членамъ принимать просьбы отъ населенія, то этимъ онъ только подчеркнул то обстоятельство, что онъ не является народнымъ представительствомъ. Совершенно различное толкованіе однихъ и тѣхъ-же положеній конституціи двумя палатами имѣеть, какъ это показали Еллинекъ, свои прецеденты въ эпоху реставраціи во Франціи.

Но теоретическій и практическій урокъ конституціонной политики, который мы можемъ извлечь изъ научной обработки современныхъ конституціонныхъ проблемъ у Еллинека, конечно, далеко не исчерпываетъ всего значенія его изслѣдованія. Онъ только свидѣтельствуетъ о высокихъ теоретическихъ достоинствахъ его книги и о тѣхъ глубокихъ научныхъ истинахъ, которыя заключены въ ней. Самъ авторъ поставилъ себѣ исключительно научную цѣль и нѣсколько разъ оговаривается, что не преслѣдуетъ никакихъ реформаторскихъ задачъ. Поэтому, его трудъ долженъ быть оцѣниваемъ, главнымъ образомъ, со стороны его научныхъ достоинствъ.

Опредѣляя научное значеніе изслѣдованія Еллинека, недостаточно указать лишь на сдѣланную въ немъ группировку новаго, чрезвычайно интереснаго матерьяла и на въ высшей степени оригинальное освѣщеніе его. Эти чрезвычайно цѣнные научныя качества, несомнѣнно, съ избыткомъ присущи послѣдней работѣ Еллинека. Но не въ нихъ главная научная цѣнность ея. Они увеличиваютъ наши знанія и наше пониманіе конституціонныхъ явленій, но не вносятъ ничего принципиально новаго въ науку. Поэтому, неизмѣримо важнѣе ихъ сама постановка научныхъ вопросовъ у Еллинека и тотъ путь, посредствомъ

котораго авторъ достигаетъ своихъ научныхъ результатовъ. Въ своемъ изслѣдованіи Еллинекъ впервые устанавливаетъ на новой методологической почвѣ научную связь между государственнымъ правомъ, поскольку оно является ученіемъ о формахъ созданія права, и той частью политики, которая состоитъ изъ ученія о социальныхъ силахъ, создающихъ право. Въ объединеніи этихъ двухъ научныхъ дисциплинъ, въ ихъ синтетическомъ сляніи въ одно цѣлое, въ одну „науку“, въ высшемъ, болѣе всеобъемлющемъ значеніи, и заключается главная научная цѣнность предлагаемаго труда Еллинека.

У насъ принято причислять Еллинека къ формально-юридической школѣ. Часто въ немъ видятъ то наиболѣе типичнаго представителя этой школы, то прямо главу ея. Но трудно найти болѣе одностороннее и потому ошибочное сужденіе о научной дѣятельности ученаго, чѣмъ это мнѣніе.

Для причисленія Еллинека къ формальной школѣ юристовъ, несомнѣнно, есть много внѣшнихъ данныхъ. Онъ выступилъ на поприще научной дѣятельности въ серединѣ семидесятыхъ годовъ прошлаго столѣтія, когда формально-юридическая постановка и обработка вопросовъ государственнаго права были послѣднимъ словомъ науки, и когда пионерами ихъ были такіе талантливые, тогда еще молодые ученые, какъ Зейдель и Лабандъ. Понятно, что эта новая точка зрѣнія сразу нашла себѣ горячаго защитника и поборника въ лицѣ Еллинека. Его тонкій аналитическій умъ и строго логическое мышленіе были какъ-бы созданы для рѣшенія формально-юридическихъ вопросовъ. Поэтому, для многихъ вопросовъ государственнаго права онъ далъ наиболѣе законченныя и типичныя рѣшенія формально-юридическаго характера.

Даже не соглашаясь съ ними, ихъ нельзя обойти молчаніемъ, и безусловно отвергая ихъ, съ ними приходится считаться. Такимъ образомъ, когда характеризуютъ формально-юридическую школу государственнаго права или критикуютъ ея постановку вопросовъ и ея рѣшенія ихъ, то, по необходимости и вполне естественно, отводятъ Еллинеку одно изъ первыхъ мѣстъ ¹⁾.

Но самъ Еллинекъ, разрабатывая вопросы государственнаго права съ формально-юридической точки зрѣнія и давая имъ свое рѣшеніе, никогда не упускалъ изъ вида ихъ условное и относительное значеніе. Онъ постоянно останавливается надъ проблемой о научной цѣнности тѣхъ рѣшеній, которыя получаютъ при формально-юридической разработкѣ государственно-правовыхъ вопросовъ. Отсюда происходило его особенное вниманіе къ вопросамъ методологіи социальнo-юридическихъ наукъ и его настойчивое и чрезвычайно плодотворное изслѣдованіе ихъ.

Анализъ методологическихъ проблемъ въ связи съ вопросомъ о значеніи формально-юридическаго метода въ государственномъ правѣ является постояннымъ и неизмѣннымъ спутникомъ всѣхъ научныхъ работъ Еллинека. Уже въ своемъ первомъ крупномъ сочиненіи „Ученіе о государственныхъ соединеніяхъ“, вышедшемъ въ 1882 году, возражая противъ упрека Гирке въ схоластичности, Ел-

¹⁾ Блестящую характеристику и критику формально-юридической школы въ Англіи и Германіи далъ П. Новгородцевъ: „Государство и право“. (Вопросы философіи и психологіи, кн. 74 и 75.) Ср. также очень цѣнныя критическія замѣчанія у С. Живаго: „Запросы жизни и формализмъ въ наукѣ государственнаго права“ (Научное Слово, 1903, кн. IX и X).

линекъ пишетъ: „Этотъ упрекъ былъ-бы только тогда основателенъ, если-бы кто нибудь захотѣлъ доказывать, что юридическій способъ разсмотрѣнія въ состояніи все-сторонне охватить все существо государства; такое сужденіе было бы столь-же ошибочно, какъ если-бы кто нибудь сталъ утверждать, что гражданское право въ состояніи дать познаніе челоуѣка, во всей совокупности его существованія. Право составляетъ только одну сторону государства, изслѣдованію котораго, во всемъ его объемѣ и во всей полнотѣ его содержанія, должны содѣйствовать всѣ науки, такъ какъ полное познаніе самаго сложнаго соціального образованія предполагаетъ изученіе всѣхъ физическихъ и психическихъ элементовъ, создающихъ, обусловливающихъ и поддерживающихъ его. Но *среди* ученія о государствѣ, *среди* соціальныхъ наукъ, праву должно быть выдѣлено какъ можно болѣе рѣзко ограниченное положеніе.“

Эти и имъ подобныя методологическія изысканія проходятъ въ качествѣ „лейтъ-мотива“ черезъ всѣ научные труды Еллинека. Въ его слѣдующемъ крупномъ сочиненіи „Законъ и правительственное распоряженіе“ они также опредѣляютъ весь ходъ его изслѣдованія. Но самое выдающееся положеніе они занимаютъ въ его трудѣ, появившемся спустя десять лѣтъ послѣ перваго изъ вышеназванныхъ его сочиненій. Это его знаменитая „Система субъективныхъ публичныхъ правъ“, вышедшая въ прошломъ году во второмъ исправленномъ и расширенномъ изданіи. Здѣсь методологическимъ вопросамъ посвящены вся вторая и третья главы, которыя надо признать, лучшимъ изъ всего, до сихъ поръ написаннаго по методологіи юридическихъ наукъ.

Для ознакомленія съ этой стороной научной дѣятельности Еллинека мы считаемъ нужнымъ привести два

коротенькихъ отрывка изъ его „Системы субъективныхъ публичныхъ правъ“. „Юриспруденція,—пишетъ онъ,— не хочеть и не можетъ познавать существующее въ природѣ, она не стремится устанавливать законы природы, которые дѣйствуютъ съ непреоборимой силой; напротивъ, ея задача въ томъ, чтобы вникать въ *нормы* или въ гипотетическія правила, имѣющія своимъ содержаніемъ не необходимое, а должное, опредѣляющія практическую жизнь дѣйствующаго человѣка. Ея объекты составляютъ не конкретныя, а абстрактныя явленія—понятія и правила, которыя становятся понятными только при знакомствѣ съ дѣятельностью того міра, среди котораго поставленъ человѣкъ жизненной практики,— міра человѣческихъ интересовъ и страстей, которые должны быть вдвинуты въ опредѣленныя рамки и приведены къ гармоніи. Это міръ человѣческихъ цѣлей и цѣнностей, и система права имѣетъ свое мѣсто въ немъ.“ Далѣе онъ пишетъ: „процессы жизни, охватываемые и нормируемые юридическими институтами, составляютъ предметъ историческихъ и социологическихъ изслѣдованій; принадлежатъ къ міру реальныхъ явленій, они не должны быть смѣшиваемы съ правовыми предписаніями, ведущими лишь абстрактное существованіе въ мірѣ идей.“

Принявъ во вниманіе эти исходныя точки всей научной дѣятельности Еллинека, легко понять, почему онъ въ своемъ „Общемъ ученіи о государствѣ“ проводитъ строгое раздѣленіе между „соціальнымъ ученіемъ о государствѣ“ и „ученіемъ о государственномъ правѣ“, излагая ихъ въ отдѣльныхъ частяхъ своей книги. Но тѣмъ болѣе странно, что у насъ причисляютъ къ формально-юридической школѣ ученаго, который посвящаетъ цѣлую треть своей книги о государствѣ изслѣдованію государства, какъ

соціального явленія. Въ противоположность синкретическому направленію въ соціологіи Шеффле и Гумпловича, или лишенному всякихъ методологическихъ предпосылокъ, или основанному на совершенно произвольныхъ и прямо ошибочныхъ методологическихъ положеніяхъ, Еллинекъ своими трудами прокладываетъ путь для дѣйствительно научной соціологіи. Среди современныхъ нѣмецкихъ ученыхъ только два имени могутъ быть выдвинуты за дѣйствительныя заслуги въ области соціологіи,—это имена Зиммеля и Еллинека.

Но и говоря о Еллинекѣ, какъ о юристѣ, нельзя ограничиваться лишь указаніемъ на его разработку вопросовъ государственнаго права съ формально-юридической точки зрѣнія. Всякая характеристика сдѣланнаго Еллинекомъ въ юридической наукѣ будетъ крайне не полной и одно-сторонней, если не будутъ отмѣчены его выдающіяся заслуги въ философіи права. Свою научную дѣятельность Еллинекъ началъ, какъ философъ; онъ сперва защищалъ диссертацию на доктора философіи, и первые его труды были посвящены разработкѣ философскихъ проблемъ. Даже его диссертация на полученіе званія доцента правъ изслѣдуетъ вопросы, смежные для соціальной философіи и философіи права. Это его „Соціально-этическое значеніе права, неправа и наказанія“. Въ этомъ, еще почти юношескомъ своемъ произведеніи, Еллинекъ такъ мѣтко охарактеризовалъ одну сторону отношеній между правомъ и нравственностью, опредѣливъ право, какъ „этической минимумъ“, что это выраженіе съ тѣхъ поръ сдѣлалось ходячимъ.

Теперь, послѣ опубликованія „Общаго ученія о государствѣ“ Еллинека, нельзя разрабатывать большинства философско-правовыхъ проблемъ, не идя вслѣдъ за Елли-

некомъ, или, по крайней мѣрѣ, не опровергая его. Какъ философа права, Еллинека, конечно, нельзя отнести къ „философамъ положительнаго права“. Въ нашей юридической литературѣ было высказано мнѣніе, что онъ принадлежитъ къ школѣ естественнаго права.¹⁾ Наибо- лѣе правильно, однако, будетъ признать его сторонникомъ неокантіанства и, въ частности, нормативнаго направленія философіи. Въ философіи права Еллинекъ развиваетъ идеи, очень сходныя съ тѣми, которыя въ общей фило- софіи связаны съ именемъ Виндельбанда ²⁾. Въ пользу этого мнѣнія говорятъ и давнія научныя отношенія Еллинека съ Виндельбандомъ, возникшія еще въ началѣ семидеся- тыхъ годовъ въ Лейпцигѣ, когда Виндельбандъ былъ начинающимъ доцентомъ, а Еллинекъ оканчивающимъ курсъ студентомъ. Общимъ для Виндельбанда и Елли- нека является также и интересъ къ научной методологіи. О значеніи методологическихъ изслѣдованій въ научной дѣятельности Еллинека уже сказано выше, въ школѣ-же Виндельбанда разработка методологическихъ проблемъ занимаетъ первое мѣсто, о чемъ свидѣлствуютъ такія имена, какъ Риккертъ и Ляскъ.

Но область философіи и явилась, именно, той поч- вой, на которой развитіе нашей общественной мысли столкнулось съ нѣкоторыми теоретическими положе-

¹⁾ Ср. В. М. Гессенъ: „Возрожденіе естественнаго права“, Спб. 1902. Съ нимъ не согласенъ Палиенко: „Нормативный характеръ права“, Ярославль, 1902. Мнѣ кажется, что В. М. Гессенъ ближе къ истинѣ, тѣмъ болѣе, что онъ при- числяетъ Еллинека къ школѣ естественнаго права съ оговоркой.

²⁾ Ср. E. Lask: Rechtsphilosophie, Festschrift für Kuno Fischer Heidelberg. 1905.

ніями, установленными Еллинекомъ. Въ духовной жизни нашего общества, приблизительно одновременно съ переходомъ къ новому столѣтію, съ особенной силой сказалась жгучая потребность утвердить свободу личности, какъ высшее благо. Идея самоцѣнности личности раскрылась въ нашемъ общественномъ сознаніи во всемъ глубокомъ значеніи ея для національной культуры и всесторонняго развитія нашего народа. Этой идеѣ реальная жизнь русскаго народа противопоставляла всемогущество государства, въ принципѣ не признававшего никакихъ иныхъ цѣнностей, кромѣ своего собственнаго бытія, могущества и военной славы. Отсюда родилось въ нашемъ обществѣ отрицаніе этихъ цѣнностей, являвшихся помѣхой на пути къ утвержденію болѣе высокой цѣнности, носителемъ которой является личность. Но одно отрицаніе только устраняло проблему, а не разрѣшало ее, такъ какъ, вмѣстѣ съ отрицаніемъ цѣнности общества и государства, какъ такового, уничтожалась сфера для проявленія цѣнности личности. Для того, кто это созналъ, изъ идеи самоцѣнности личности вытекаетъ цѣлый рядъ вопросовъ: равноцѣнны-ли личность и государство, и каковы тѣ отношенія между ними, при которыхъ цѣнность каждаго изъ нихъ не нарушалась-бы?

За разрѣшеніемъ всѣхъ этихъ мучительныхъ вопросовъ, накопившихся въ нашемъ общественномъ сознаніи, естественно было обратиться къ западно-европейской наукѣ. Но на гигантскіе запросы мятущагося духа русскаго общества западно-европейская наука отвѣчала жалкой идеей самообязыванія или связанности государства своимъ собственнымъ правомъ. Конечно, идея эта никого не могла удовлетворить и разочаровала всѣхъ. А

за разочарованіе это долженъ былъ расплачиваться авторъ идеи самообязыванія государства своимъ собственнымъ правомъ — Еллинекъ.

Нельзя, однако, ставить Еллинеку въ упрекъ то, что онъ чуждъ духовнымъ запросамъ той полосы русской жизни, которая такъ захватила насъ и такъ дорога намъ всѣмъ. Достаточно уже того, что ему не чуждъ ни одинъ изъ вопросовъ, выдвинутыхъ русской общественной жизнью и такъ мучительно разрѣшаемыхъ у насъ, какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ. Въ частности, вопросъ объ отношеніи между личностью и государствомъ былъ подвергнутъ имъ особенно тщательной разработкѣ, о чемъ свидѣтельствуетъ его „Система субъективныхъ публичныхъ правъ“. Какъ специалиста государственнаго права, его прежде всего интересовала юридическая постановка и такое-же рѣшеніе этого вопроса. Кромѣ того, согласно методологическимъ принципамъ, которыми онъ всегда руководствовался, при изслѣдованіи столь сложнаго вопроса дѣйствительную научную цѣнность представляетъ самостоятельная разработка его въ сферѣ каждой отдѣльной научной дисциплины, независимо отъ такой-же разработки другою научной дисциплиной. Только расчленивъ сложныя явленія, только изолировавъ отдѣльные ряды однородныхъ соотношеній, можно добиться дѣйствительно научнаго познанія. Научная постановка вопроса и заключается въ методологически послѣдовательномъ изолированіи его, дающемъ возможность придти къ строго логическимъ обобщеніямъ. Поэтому, выдвинувъ идею самообязыванія государства, Еллинекъ поставилъ себѣ задачу сперва продумать ее до конца въ ограниченной сферѣ юридическихъ понятій. Очень вѣроятно, что это совпало съ его увлеченіемъ формально-юридической школой, тѣмъ

болѣе, что впервые онъ развилъ эту идею въ одномъ изъ раннихъ своихъ сочиненій— „Юридическая природа государственныхъ договоров“, появившемся еще въ 1880 г. Но для него самого, конечно, совершенно ясно, что эту идею, во всей полнотѣ ея содержанія, нельзя обосновывать только формально-юридически, и что она требуетъ болѣе синтетической и философской обработки. Онъ самъ сопоставляетъ ее съ идеей этического самообязыванія, основаннаго на автономіи личности, и въ своемъ „Общемъ ученіи о государствѣ“ называетъ ее „мета-юридической“ идеей ¹⁾.

Въ постановкѣ отдѣльныхъ социальныхъ и социально-философскихъ проблемъ у насъ еще мало сознается значеніе методологически расчлененной разработки ихъ отдѣльными научными дисциплинами. У насъ часто черезчуръ спѣшатъ создавать новую „Критику отвлеченныхъ началъ“. Но сдѣланное Влад. Соловьевымъ есть созданіе цѣлой умственной эпохи, и повторять это каждые два года и по мелочамъ—нельзя. Какъ для философскаго, такъ и для научнаго синтеза нужна долгая предварительная аналитическая работа. Эту работу могутъ дать только отдѣльныя науки.

Что всякой синтетической обработкѣ проблемъ должны предшествовать продолжительныя и обширныя аналити-

¹⁾ Всесторонній анализъ и критику идеи самообязыванія государства своимъ собственнымъ правомъ см. у Новгородцева: „Государство и право“. Ср. также Струве: „Въ чемъ-же истинный націонализм?“ въ сборн. „На разныя темы“. СПб. 1902; В. Кистяковскій: „Права человѣка и гражданина“. (Вопросы жизни, 1905 г., № 1.); Струве и Франкъ: „Очерки философіи культуры“ (Полярная Звѣзда №№ 2 и 3); Франкъ: „Проектъ деклараціи правъ“ (Полярная Звѣзда, № 4).

ческія изслѣдованія, доказываетъ вся научная дѣятельность самого Еллинека. Въ предлагаемомъ трудѣ онъ впервые выступаетъ съ чрезвычайно важными синтетическими обобщеніями государственно-правовыхъ и политическихъ явленій. Главная научная цѣнность его и заключается въ объединеніи государственнаго права и политики. Этимъ объединеніемъ Еллинекъ выполнилъ часть своей программы, на которую онъ самъ указываетъ въ слѣдующихъ словахъ предисловія: „Я всегда стоялъ за методологическое раздѣленіе обѣихъ дисциплинъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, за установленіе между ними научной связи“.

Найдутся сторонники стараго направленія въ государственномъ правѣ, которые увидятъ въ новой стадіи научной дѣятельности Еллинека возвращеніе къ школѣ Р. ф. Моля и Блюнчи. Но Еллинекъ въ своемъ послѣднемъ трудѣ такъ-же далекъ отъ наивнаго смѣшенія государственнаго права и политики, свойственнаго Молю и Блюнчи, какъ далека современная физическая химія отъ аристотелевской „физики“, для которой физика и химія были одной и той-же наукой.

Синтезъ, который далъ Еллинекъ своимъ объединеніемъ государственнаго права и политики, можно сравнить только съ работой тѣхъ естествоиспытателей, которые разрабатываютъ физическую химію. Признаемъ-же всю научную цѣнность сдѣланнаго имъ шага и послѣдуемъ за нимъ! Но мы не можемъ быть только безпристрастными учеными, какъ Еллинекъ, для насъ важны и реформаторскія цѣли, отвергаемыя имъ. Мы живемъ въ эпоху полного преобразования нашего государства, такъ воспользуемся-же тѣмъ политическимъ урокомъ, который даетъ намъ послѣднее слово науки!

Б. Кистяковскій.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Въ основу настоящаго изслѣдованія положенъ докладъ, прочитанный мною 18 марта этого года въ Вѣнскомъ юридическомъ обществѣ. Но тогда я для своей цѣли могъ использовать только небольшую часть находившагося въ моемъ распоряженіи матеріала; поэтому, изложеніе всюду основательно переработано и расширено, особенно тамъ, гдѣ говорится объ эволюціи современнаго парламентаризма.

Мое изслѣдованіе направлено на область, являющуюся пограничной между государственнымъ правомъ и политикой. Я всегда стоялъ за методологическое раздѣленіе обѣихъ дисциплинъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, за установленіе между ними научной связи. Въ настоящее время, когда государственное право подверглось въ Германіи такой богатой юридической разработкѣ, все рѣзче и рѣзче обнаруживается потребность въ дополняющемъ и ведущемъ его впередъ политическомъ изслѣдованіи, какъ это болѣе подробно развито въ самомъ текстѣ. Если мы бросимъ взглядъ на богатую заграничную литературу, особенно на Западѣ, и увидимъ, что наши государственныя учрежденія изучаются тамъ съ удивительной тщательностью, что, однако, не возмѣщается съ нашей стороны соотвѣтственнымъ образомъ, то невольно насъ охватываетъ жуткая мысль, что мы можемъ отстать отъ другихъ въ одной важной области науки. Въ настоящее время, когда мы снова стоимъ передъ мощнымъ процессомъ преобразованія

внутреннихъ и ввѣшнихъ условій государственной жизни, ни одинъ великій культурный народъ не обнаруживаетъ такъ мало интереса къ политическимъ вопросамъ, какъ мы. Нами овладѣла сытость, намъ уже лѣнь докапываться до корня великихъ проблемъ государственной жизни, и мы удовлетворяемся тѣмъ, что шаблонно обсуждаемъ политическія задачи дня.

Поэтому, будетъ, пожалуй, заслугой съ моей стороны, если я укажу на нѣкоторые, въ высшей степени важные, вопросы политики, которые до сихъ поръ лишь затронуты въ германской наукѣ, тогда какъ въ другихъ странахъ они уже стали предметомъ обстоятельной разработки. Было бы лишнимъ уже здѣсь сдѣлать заявленіе, которое я повторю еще потомъ, что я пишу, какъ изслѣдователь, а не какъ реформаторъ, если бы большинству не было такъ трудно отличать констатированіе существующаго отъ одобренія и порицанія нарождающагося. Конечно, всякій, кто преподаетъ политику, долженъ ожидать возраженій. Но я желалъ бы, чтобы мои противники старались критиковать мои знанія и умѣніе, а не мои убѣжденія.

Гейдельбергъ, июль 1906 г.

Георгъ Елмнекъ.

Однимъ общимъ словомъ нельзя охватить совокупности тѣхъ идей, которыя привели къ выработкѣ современныхъ конституцій: все въ исторіи — результатъ часто необозримаго многообразія причинъ. Я уже въ другомъ мѣстѣ ¹⁾ указаль тѣ важнѣйшіе пути, которыми развивалось и осуществлялось требованіе писанныхъ конституцій. Не послѣднее мѣсто занимала здѣсь столь могущественная въ періодъ раціонализма вѣра въ мощь сознательнаго творчества человѣческой мысли. Исцѣлить общественные недуги—таково призваніе законодателя, властителя государства, просвѣщенная воля котораго въ состояніи искоренить зло въ обществѣ, поскольку это вообще въ предѣлахъ человѣческихъ силъ. Но надъ законодателемъ стоитъ еще высшая сила—основные законы, тѣ незыблемые столбы, на которыхъ покоится все государственное строеніе; измѣнясь только сообразно своимъ прочнымъ нормамъ, непоколебимые для властей, которыя ими же установлены, эти основные законы должны на вѣчныя времена силой своей непреборимой мощи руководить государственной жизнью.

Но едва эти идеи перешли въ дѣйствительность, какъ уже оказывается, что основные законы не отличаются большей прочностью, чѣмъ все остальные. Во многихъ государствахъ наблюдается рядъ случаевъ созданія новыхъ конституцій и глубокаго измѣненія старыхъ; опытъ поколебалъ вѣру

¹⁾ Allgemeine Staatslehre, 2 Aufl. S. 491 ff.

въ мудрость законодателя, создающаго конституціи, какъ и въ мудрость законодателя, вообще, столь загадочнаго по внутреннему существу своему. Сегодня мы уже знаемъ, что законы обладаютъ гораздо меньшей силой, чѣмъ думали его лѣтъ тому назадъ; что они всегда обозначаютъ только должное, которое въ полной мѣрѣ никогда не превратится въ сущее; что, поэтому, реальная жизнь постоянно порождаетъ явленія, не соответствующія разумному плану, начертанному законодателемъ. И это ирраціональное дѣйствительности свидѣтельствуешь не только о несогласованности нормъ съ жизнью: оно направлено противъ нормы, какъ таковой. Законодатель имѣеть дѣло съ силами, управлять которыми онъ считаетъ своимъ призваніемъ; но очень часто онъ совершенно незамѣтно подымается противъ него и дерзаетъ даже занять его мѣсто. И эти силы не останавливаются даже передъ наивысшими и глубочайшими законами. Признаемъ ли мы это, или нѣтъ, но основные законы, подобно всѣмъ другимъ съ неотвратимой необходимостью вовлечены въ потокъ историческихъ явленій. Поэтому, ближайшее знакомство съ проблемой, какимъ путемъ могутъ быть измѣнены наши писанныя конституціи, представляеть громаднй интересъ.

На первый взглядъ кажется, что отвѣтить на этотъ вопросъ очень просто и легко.

Конституціи содержатъ правовыя нормы, а всякое право измѣняется и развивается либо путемъ закона, либо путемъ обычнаго права, либо, какъ утверждаютъ одни и оспариваютъ другіе, посредствомъ права юристовъ. Но голое констатированіе этихъ общихъ категорій не выясняетъ намъ сущности тѣхъ замѣчательныхъ и весьма интересныхъ процессовъ, которые,—свершаясь или съ ясной очевидностью, или постепенно, такъ что они становятся доступными лишь тщательному наблюденію,—замѣняютъ существующія основы государственной жизни иными.

Дальше мы займемся не безцвѣтными ярлыками, которые можно налѣпить на эти процессы, а обстоятельнымъ изслѣдованіемъ ихъ природы и ихъ вліянія. Какъ это ни странно, но я не могу указать въ литературѣ ничего, что дополнило бы эти разсужденія, такъ какъ наша проблема разсматривалась лишь въ общихъ изслѣдованіяхъ объ источникахъ права, и нигдѣ не разработана еще во всѣхъ подробностяхъ.

Подъ измѣненіемъ конституцій я буду подразумѣвать измѣненія текста конституцій, произведенныя преднамѣренными волевыми актами; а подъ преобразованиемъ конституцій — тѣ измѣненія, которыя оставляютъ ее текстъ въ прежнемъ видѣ и вызываются фактами, не связанными непосредственно съ намѣреніемъ произвести такое измѣненіе, или съ созваніемъ, что послѣднее обязательно произойдетъ¹⁾. Врядъ ли нужно говорить о томъ, что ученіе о преобразованіи конституцій гораздо интереснѣе ученія объ ихъ измѣненіяхъ. Все же и это послѣднее, которымъ мы сначала займемся въ краткихъ чертахъ, представляетъ порою много любопытнаго.

II.

Теорія приписываетъ суверенному государству неограниченную власть. Поэтому, оно можетъ по своему усмотрѣнію измѣнять, отмѣнять конституцію или замѣнять ее другой, — и не только правовымъ путемъ: конституція государства можетъ претерпѣть коренное измѣненіе и путемъ насильственнаго переворота. Каждая революція стремится къ измѣненію конституцій. А такъ какъ надъ государствомъ нѣтъ такой власти, которая могла бы не допустить этихъ измѣне-

¹⁾ Въ этомъ же смыслѣ высказывается Laband, *Wandlungen der deutschen Reichsverfassung*, 1895 S. 2 f.

ній, безотносительно къ тому, исходятъ ли они сверху или снизу, то всякая удачная революція создаетъ новое право ¹⁾).

Вопросъ объ измѣненіи конституціи революціоннымъ путемъ тотчасъ же выдвигаетъ другой интересный вопросъ: какъ далеко можетъ пойти такое измѣненіе? Если одна конституція формально совершенно устранена или замѣнена другой, то спрашивается, настолько ли уже уничтожена прежняя конституція, что ни одно изъ ея положеній на будущее время не имѣетъ силы? Этимъ вопросомъ, — въ какихъ предѣлахъ существующее можетъ быть ниспровержено революціей, — мы сейчасъ вкратцѣ и займемся.

Отвѣтъ мы найдемъ въ той странѣ, которая больше, чѣмъ всякая другая ²⁾, преобразовывала свой государственнй строй путемъ революцій — во Франціи. Отметимъ здѣсь только тотъ фактъ, что сентябрьская революція 1870 года совершенно устранила конституцію второй имперіи, и затѣмъ, послѣ нѣкоторыхъ колебаній, была создана путемъ цѣлаго ряда отдѣльных законовъ 1875 года нынѣшняя конституція Франціи. Въ этихъ законахъ ни словомъ не упоминается о томъ, что составляетъ предметъ гордости французовъ, объ ихъ деклараціи правъ челоѣка и гражданина и о неотъемлемыхъ основныхъ правахъ ³⁾. Однако же французскіе авторитеты по государ-

¹⁾ Вопросы объ измѣненіи конституцій фактами международнаго права (завоеваніе, присоединеніе, отторженіе государствъ), точно также какъ о значеніи междуцарствій остаются здѣсь безъ разсмотрѣнія.

²⁾ По крайней мѣрѣ, въ Европѣ. Мексика въ періодъ 1821—1853 имѣла 48 различныхъ формъ правленія. Lecky, Democracy and Liberty, New. ed. 1899, I p. 34.

³⁾ Непосредственно предшествовавшая конституція второй имперіи (senatus consulte отъ 21 мая 1870 г.) въ с. I т. 111 „La constitution reconnait, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français“.

ственному праву единогласно утверждаютъ, что принципы 1789 г., поддающіеся самому разнообразному толкованію, не устраниены, хотя ни одна статья конституціи въ настоящее время ихъ не признаетъ¹⁾. Они не отмѣнены, ибо ихъ и нельзя отмѣнить. Далѣе, принципъ несмѣняемости судей, который былъ высказанъ конституціей отъ 21 мая 1870 года (ст. 15), не включенъ въ современное конституціонное законодательство. Но тѣмъ не менѣе, онъ признается и теперь дѣйствительнымъ, несмотря на отсутствіе конституціонной санкціи. Только нынѣ ему приписывается лишь сила простого, а не конституціоннаго закона, и поэтому то онъ и могъ быть временно отмѣненъ закономъ 30 августа 1883 года²⁾.

Изъ этихъ фактовъ мы можемъ вывести заключеніе, что отмѣна законовъ не влечетъ необходимо за собой также и отмѣны содержащихся въ нихъ правовыхъ положеній. Эти положенія могутъ сохранить и впредь свою силу, какъ обычное право, чѣмъ доказывается, что они до отмѣны закона носили двойственный характеръ права юридическаго и обычнаго; но только, пока дѣйствовалъ законъ, это не сознавалось. Тутъ можно поставить другой интересный вопросъ: въ какой мѣрѣ обычное право, принявъ форму закона, совершенно утрачиваетъ прежній свой характеръ?

По вопросу объ измѣненіи конституціи революціоннымъ путемъ мы приходимъ къ тому важному выводу, что революція принципиально отмѣняетъ только юридическое, а не обычное право. Только тамъ, гдѣ обычное право неразрывно связано съ опредѣленными законами, отмѣняются одновременно и законы, и обычное право.

¹⁾ Ср. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, 3-е ed., 1903 p. 397 ff; Lebon, *Staatsrecht der französischen Republik* 1886. s. 27.

²⁾ Ср. вышеуказ. соч. Esmein'a стр. 361 и сл.

Иначе обстоитъ дѣло въ государствахъ безъ писанной конституціи, каковыхъ, впрочемъ, теперь въ полномъ значеніи этихъ словъ ужь больше нѣтъ среди цивилизованныхъ государствъ. Существуютъ государства безъ конституціонныхъ грамотъ и безъ формальныхъ конституціонныхъ законовъ, но всюду уже теперь матеріальное конституціонное право, хотя бы частью, кодифицировано. Въ такихъ государствахъ при государственныхъ переворотахъ эта область, которой раньше не касался законъ, можетъ быть заполнена только закономъ. Во времена Кромвеля только законъ могъ превратить основанная на common law двѣ палаты въ одну, только законъ могъ учредить власть протектора вмѣсто созданной помимо закона королевской власти. Такіе законы должны всегда оцѣниваться сообразно новому порядку вещей.

Ученіе о законодательномъ измѣненіи конституцій заключаетъ въ себѣ тѣ же проблемы, что и ученіе объ измѣненіи законовъ вообще. Здѣсь слѣдуетъ только указать на одно важное явленіе. Конституціонные законы, какъ и другіе, могутъ измѣняться тройкимъ путемъ. Они могутъ быть совершенно отмѣнены, можетъ быть измѣненъ текстъ ихъ и, наконецъ, они могутъ утратить силу влѣдствіе послѣдующихъ дерогирующихъ законовъ. Въ американскихъ Соединенныхъ Штатахъ или исключительно послѣднимъ путемъ. Тамъ по сегодняшній день не измѣнена ни одна буква текста конституціонной грамоты 1787 года, но къ конституціи сдѣлано еще пятнадцать добавленій, существенно измѣняющихъ нѣкоторыя опредѣленія главной части. Но существуютъ государства, гдѣ произвольно пользуются различными системами, что можетъ привести къ очень странному положенію. Такъ происходитъ прежде всего въ Германской имперіи. Относительно измѣненія конституціи здѣсь царитъ невѣроятная безсистемность, которая привела къ тому, что

теперь никто не сумеет из текста конституции получить, хотя бы больше или меньше верное, представление о государственных основах германской империи. Укажем, например, на первую статью конституции, трактующую о территории. Ни одним словом не упомянута здесь имперская провинция Эльзась-Лотарингия. Зато, в статье 20-ой общее число членов рейхстага определено цифрой 382, тогда как в действительности оно составляет 397; недостает как раз 15 депутатов из Эльзась-Лотарингии. О том же и другом сказано в относящихся к Эльзась-Лотарингии законах, которые остались совершенно без влияния на формулировку конституции. Статья 17 уполномачивает имперского канцлера снабжать своей подписью акты императора, а закон 17 марта 1878 года, о замещении канцлера, дозволяет ставить подпись заместителю имперского канцлера. Ст. 50 конституция предоставляет императору издание почтового регламента, а закон о почте ¹⁾ возлагает это на имперского канцлера при участии в некоторых пунктах союзного совета. Къ этимъ примѣрамъ ²⁾ можно было бы добавить много другихъ. Сверхъ того, отдельными законами въ конституцію внесено много матеріальныхъ дополненій, не вошедшихъ въ ея текстъ. Обо всей обширной системѣ государственныхъ должностей въ текстѣ конституции говорится очень немного. Тамъ упоминается только объ имперскомъ канцлерѣ, объ имперскихъ комиссарахъ для пошлинъ и налоговъ, о почтово-телеграфномъ ведомствѣ, консулахъ, военномъ флотѣ и некоторыхъ офицерахъ арміи. Къ перечисленнымъ въ конституціи налогамъ прибавился еще цѣлый рядъ другихъ, дополняющихъ налоговую систему имперіи.

¹⁾ Отъ 28 окт. 1871 года § 50.

²⁾ Ср. Laband'a Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Aufl. I S. 36 и его же, Wandlungen. S. 4.

Этимъ имперская конституція приобрѣла характеръ какого-то отрывка, дающаго намъ представленіе лишь объ одной части основныхъ учрежденій имперіи.

Имперская конституція создала совершенно ненормальное положеніе для конституцій отдѣльныхъ государствъ имперіи. Не спеціалистъ и не подозрѣваетъ даже, до какой степени имперскіе законы изрѣштели ихъ. Возьмемъ, напримѣръ, прусскую конституцію. Значительная часть ея положеній, либо цѣлкомъ, либо частью, замѣнена имперскимъ правомъ. Даже, когда мы читаемъ въ конституціонной грамотѣ, что свобода эмиграціи можетъ быть ограничена только воинской повинностью, что вводится гражданскій бракъ, что цензура не можетъ быть введена, что тайна корреспонденціи неприкосновенна, что все пруссаки обязаны отбывать воинскую повинность, что король можетъ въ случаѣ войны созвать всеобщее ополченіе въ порядкѣ, предписанномъ закономъ, то все это—положенія, уже не имѣющія болѣе силы, ибо мѣстное право отмѣняется общеперскимъ даже тогда, когда нормы перваго по содержанию своему совпадаютъ съ послѣдующими имперскими нормами. А это обстоятельство пренятствуетъ Пруссіи вычеркнуть только что перечисленные пункты изъ своей конституціи. Желаніе отдѣльнаго союзнаго государства отмѣнить посредствомъ новаго мѣстнаго закона то, что уже отмѣнено, было бы со стороны этого государства претензіей, противной имперской конституціи. Единственно возможный путь согласовать тексты конституцій отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ съ дѣйствующимъ правомъ—это совершенная отмѣна существующихъ конституцій и замѣна ихъ новыми. Такъ и поступили въ ганзейскихъ городахъ, Любекѣ и Гамбургѣ ¹⁾. Другія

¹⁾ Точнѣе всехъ текстъ любекской конституціи отъ 7-го апрѣля 1875 года, который теперь содержитъ только положенія мѣстнаго права. Хотя статья 2-ая этой конституціи и говоритъ о любекскомъ

же государства продолжают влечь въ своихъ конституціонныхъ грамотахъ балласть уже отмѣненныхъ законовъ ¹⁾).

III

Конституціонные законы принято ограждать особыми гарантиями ненарушимости. Съ цѣлью предохранить ихъ отъ опрометчивыхъ измѣненій были придуманы разныя затруднительныя формальности. Только тамъ, гдѣ эти формальности существуютъ, можно говорить объ особыхъ конституціонныхъ законахъ въ юридическомъ смыслѣ. Тамъ же, гдѣ ихъ нѣтъ, законы, называемые конституціонными, съ точки зрѣнія государственнаго права ничѣмъ не отличаются отъ другихъ ²⁾. Но практической опытъ съ этими тормозами, задерживающими измѣненія конституцій, не оправдалъ возлагавшихся на нихъ ожиданій. Конечно, измѣненія, бросающіяся въ глаза, могутъ быть произведены только при соблюденіи предписанныхъ формъ.

подданствѣ, однако тутъ же указываетъ на имперское право Гамбургъ (который тоже проводитъ аналогичное конституціонное указаніе на законъ о подданствѣ) въ нынѣ дѣйствующей конституціи отъ 13 октября 1879 г. въ ст. 5 ой повторяетъ постановленіе имперскаго закона отъ 3 іюля 1869 года о равноправности исповѣданій. Временъ же, наоборотъ, въ пересмотрѣнной конституціи отъ 1 января 1894 года оставилъ въ отдѣлѣ о правахъ бременскихъ гражданъ совершенно неизмѣненнымъ большое число постановленій, отмѣненныхъ имперскими законами.

¹⁾ Конституціи Вюртемберга (§ 3), Бадена (§§ 1, 2), Гессена (ст. 2) и др. еще и по сей часъ признаютъ эти государства гостями нѣмецкаго союза и присваиваютъ монарху право опубликовывать постановленія отошедшаго въ вѣчность франкфуртскаго сейма въ качествѣ союзныхъ законовъ. Брауншвейгская конституція все еще ссылается (§ 31) на постановленія сейма о злоупотребленіяхъ свободой прессы! Число такихъ курьезовъ мѣстнаго права легко можно было бы увеличить.

²⁾ Iellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 250.

Ввести вмѣсто установленнаго конституціей ограниченнаго избирательнаго права всеобщее, или вмѣсто всеобщаго ограниченное возможно лишь путемъ закона, принятаго въ формахъ, предписанныхъ для измѣненія конституціи. Но предѣлы конституціи, какъ и все предѣлы, устанавливаемые законами, всегда сомнительны. И нельзя поручиться за то, что законы, при всемъ желаніи ихъ остаться на почвѣ дѣйствующей конституціи, не погрѣшатъ противъ нея и тѣмъ самымъ не введутъ неосознанныя или, по крайней мѣрѣ, не вполне сознанныя измѣненія этой конституціи. Очень часто положенія конституціи не ясны и растяжимы, и только законодатель послѣдующими законами, изданными на основаніи конституціи, придаетъ имъ опредѣленный смыслъ, точно такъ же, какъ лишь судья выясняетъ содержаніе законовъ, которые ему приходится примѣнять. Судебные приговоры при одинаковомъ текстѣ законовъ мѣняются въ зависимости отъ проходящихъ возрѣній и потребностей человѣка ¹⁾. Въ такой же зависимости отъ этихъ возрѣній и потребностей находится и законодатель, когда онъ толкуетъ конституцію. Что для даннаго времени является противнымъ государственнымъ установленіемъ, то въ слѣдующую эпоху представится согласнымъ съ государственными установленіями; такимъ путемъ конституція преобразуется по мѣрѣ того, какъ измѣняется ея интерпретація. И не только законодатель можетъ вызвать

¹⁾ Ученію о правосоздающей силѣ судьи, которое обосновалъ О. Bülow въ своей книгѣ «Gesetz und Richteramt», 1885, приобрѣтаетъ все большее число приверженцевъ. Ср. изъ новой литературы: Unger, Über die Haftung des Staates für Verzugs- und Vergütungszinsen, in Grünhuts Zeitschrift XXXI. 1904, S. 108 f., Eugen Ehrlich, Freie Rechtsfindung und freie Rechtswissenschaft, 1903; Radbruch, Rechtswissenschaft und Rechtsschöpfung, Archiv f. Sozialwissensch. u. Sozialpolitik XXII, 1906, S. 355 ff. У послѣдняго на 369 стр. имѣется перечень сторонниковъ этого направленія, работы которыхъ, конечно, имѣютъ не все одинаковую цѣнность.

такое преобразование: практика парламента точно такъ же, какъ правительственныхъ и судебныхъ учреждений, можетъ это сдѣлать и, дѣйствительно, дѣлаетъ. Имъ приходится интерпретировать законы—значитъ конституціонные законы,—и въ ихъ рукахъ конституціонный законъ можетъ мало-по-малу приобрести совершенно иное значеніе въ правовой системѣ, нежели то, которое ему первоначально было присуще. Что касается парламентовъ, то имъ приходится первымъ рѣшать вопросъ о конституціонности своихъ постановленій. Если парламентское постановленіе требуетъ для своей дѣйствительности правительственного акта, то для правительства является возможность предотвратить содержащееся въ этомъ постановленіи уклоненіе отъ конституціи. Но когда правительство раздѣляетъ мнѣніе парламента, тогда нѣтъ никакого практическаго средства, чтобы помѣшать такому уклоненію. Когда же палата принимаетъ рѣшеніе, не подлежащее дальнѣйшей провѣркѣ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, противное конституціи, тогда, вообще, отпадаетъ всякая возможность обезпечить соблюденіе вѣрнѣй конституціи. При постоянномъ повтореніи такихъ противоконституціонныхъ дѣйствій, можетъ произойти преобразование самой конституціи.

Такой случай можетъ быть вызванъ постановленіями парламентскихъ уставовъ. Эти уставы могутъ творить право въ предѣлахъ нормъ, установленныхъ конституціей или законами. По аналогіи съ сословными учрежденіями, такое правомочіе парламентовъ называется автономіей, что совѣмъ несомнѣнимо съ представленіемъ о парламентѣ, какъ органѣ государства. Утверждали также ¹⁾, что парламентскіе уставы опредѣляютъ нормы, распространяющіяся только на членовъ палаты, что опять-таки невѣрно, такъ какъ ихъ дѣйствіе можетъ простираться за предѣлы палатъ, въ чемъ мы дальше

¹⁾ Laband, Staatsrecht, I, S. 319.

убѣдимся. Юридически они стоятъ въ такомъ же отношеніи къ конституціи, какъ указы къ законамъ. Но въ то время, какъ существуютъ правовыя гарантіи указами ненарушенія предѣловъ закона, поиски за такими гарантіями для парламентскихъ уставовъ часто оказываются тщетными.

Пояснимъ это на конкретныхъ примѣрахъ, и прежде всего— на знаменитомъ и поучительномъ случаѣ изъ парламентской исторіи Франціи. Въ эпоху реставраціи самымъ тяжелымъ дисциплинарнымъ наказаніемъ для депутатовъ, какое только зналъ парламентскій уставъ палаты, было внесеніе въ протоколъ засѣданія вотума порицанія. Въ засѣданіи отъ 26 февраля 1823 года извѣстный депутатъ-радикалъ Мануэль позволилъ себѣ намекъ на казнь Людовика XVI. Нѣсколько дней спустя, онъ былъ за это исключенъ изъ палаты на все время текущей сессіи, несмотря на протестъ значительнаго меньшинства противъ такого акта насилія. Большинство даже воспротивилось прочтенію этого протеста вслухъ ¹⁾. Никакого легальнаго пути для обжалованія исключенный депутатъ не имѣлъ и не могъ бы имѣть ни при какомъ иномъ парламентскомъ уставѣ. Незаконно исключенный изъ палаты депутатъ не въ состояніи легальнымъ путемъ обезпечить себѣ снова доступъ въ нее. Правительство могло бы въ подобномъ случаѣ распустить палату (если роспускъ вообще допустимъ), но это едва ли было-бы въ предѣлахъ политической вѣроятности.

Далѣе ст. 18 конституціонной хартіи гласила, что каждый законъ долженъ быть евободно принятъ большинствомъ каждой изъ двухъ палатъ ²⁾. Никакого постановленія о характерѣ этого большинства сдѣлано не было; вопросъ, при какомъ

¹⁾ Ср. Eugène Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire* 2-e ed. Paris 1902, p. 502 f.

²⁾ Toute loi doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres. Ср. Pierre, p. 1123.

числѣ присутствующихъ членовъ палаты рѣшенія имѣютъ силу, былъ оставленъ также открытымъ. Уставъ палаты перовъ опредѣлялъ, что треть всѣхъ перовъ составляетъ необходимый quorum, между тѣмъ какъ для дѣйствительности постановленій палаты депутатовъ требовалась наличность большинства всѣхъ депутатовъ. Предложенія понизить, вообще, этотъ quorum, или, напримѣръ, понизить до одной трети, какъ въ палатѣ перовъ, были отвергнуты парламентомъ, какъ противоконституціонныя. Несомнѣнно, для палаты перовъ имѣло силу то же конституціонное положеніе, что для палаты депутатовъ. Все, что являлось противоконституціоннымъ для одной изъ нихъ, должно было быть таковымъ и для другой. Такимъ образомъ, палата перовъ, посредствомъ своего устава, фактически произвела преобразование конституціи: вопреки буквальному смыслу ст. 18 хартии она создала *fait accompli*, законность котораго никѣмъ не была опротестована.

Изъ новѣйшаго времени извѣстнымъ примѣромъ такого постановленія парламентарскаго регламента, идущаго въ разрѣзъ съ точнымъ предписаніемъ конституціи, является допущеніе тайныхъ засѣданій въ нѣмецкомъ рейхстагѣ. Съ государственно-правовой точки зрѣнія утверждалось даже, что постановленія, принятія въ тайномъ засѣданіи рейхстага, не дѣйствительны ¹⁾. Но если такія постановленія будутъ одобрены союзнымъ совѣтомъ и опубликованы императоромъ, то нѣтъ никакого средства лишить ихъ дѣйствительной силы, которая по праву якобы не принадлежитъ имъ ²⁾.

¹⁾ Ср. Kurt Perels, Die Zulässigkeit und Bedeutung geheimer Plenarverhandlungen des deutschen Reichstages, Archiv für öff. Recht, XV, S. 548 ff. и приведенную тамъ литературу.

²⁾ Другіе примѣры преобразования конституціи путемъ парламентарскаго устава см. у Iellinek'a, Allgemeine Staatslehre S. 524 f. Замѣчу здѣсь, что въ этомъ мѣстѣ по недосмотру оказался ти-

Если, такимъ образомъ, конституціи въ нѣкоторыхъ пунктахъ беззащитны противъ преобразованій путемъ парламентскихъ уставовъ, то часто послѣднимъ предназначено дополнять нормальныя функціи конституцій. Во многія конституціи совершенно несистематически включено то или иное постановленіе о порядкѣ парламентской работы ¹⁾. Сверхъ того, въ нѣкоторыхъ государствахъ существуютъ особые законы о порядкѣ занятій въ парламентѣ. Но пробѣлы въ конституціи и законахъ должны быть заполнены путемъ парламентскихъ постановленій. Современные французскіе конституціонные законы не содержатъ никакихъ постановленій относительно порядка принятія палатами ихъ рѣшеній, за исключеніемъ того случая, когда дѣло идетъ о пересмотрѣ самой конституціи. Поэтому, всѣ

пографекій пропускъ. Тамъ упоминалось, что прусская конституція ничего не знаетъ о присягѣ депутатовъ парламента конституціи въ то время, какъ должно быть сказано (см. прусск. конст. ст. 108), что она ничего не знаетъ о принудительности присяги конституціи. Уставъ палаты депутатовъ удаляетъ изъ засѣданій депутатовъ, отказавшихся отъ присяги. Если же, какъ это теперь признается всѣми, принятіе королемъ присяги конституціи (конст. ст. 54) не влечетъ за собою никакихъ юридическихъ послѣдствій для него, ибо таковыя не предусмотрены конституціей, то и ст. 108 должна быть признана *lex imperfecta*. Поэтому, неосновательно утвержденіе Глюкнера, „Badisches Verfassungsrecht“, 1905 S. 165, который для Бадена, гдѣ дѣло обстоитъ приблизительно такъ же, какъ и въ Пруссіи (см. баденскую конституцію § 69), усматриваетъ въ окончательномъ отказѣ со стороны какого-нибудь депутата принять присягу отказъ отъ мандата.

¹⁾ Такъ, напримѣръ, бельгійская конституція (ст. 39) требуетъ, чтобы подача голосовъ въ палатахъ производилась или устно или посредствомъ вставанія съ мѣсть, что законы цѣлкомъ должны приниматься устно и поименной подачей голосовъ, и далѣе, что каждый законъ долженъ быть воируемъ постановно (т. 11).

правила о quorum¹⁾ и о необходимомъ для рѣшеній большинства, установленныя въ другихъ государствахъ закономъ здѣсь вполне предоставлены усмотрѣнiю каждой изъ палатъ²⁾. Что при равенствѣ голосовъ предложенiе должно считаться отклоненнымъ, — это опредѣляетъ парламентскiй уставъ, а не конституцiя³⁾. При отсутствiи писанной конституцiи, какъ, напримѣръ, въ Англiи, парламентскiй уставъ приобретаетъ еще большее значенiе для дальнѣйшаго развитiя матерiальнаго конституцiоннаго права, нежели при существованiи писанной конституцiи;—это ясно съ перваго взгляда.

Но не только парламентскiй уставъ, а также и законодательныя постановленiя палатъ интерпретируютъ конституцiю, а, слѣдовательно, въ состоянiи и преобразовывать ее. Вопросъ о необходимости соблюдать формы, установленныя для измѣненiя конституцiи, рѣшаютъ обыкновенно сами палаты⁴⁾. Если правительство согласно съ мнѣнiемъ палатъ, то опять-таки здѣсь, въ большинство государствъ, при отсутствiи у судовъ права провѣрять, насколько содержанiе закона соответствуетъ конституцiи, снова не существуетъ никакого средства, чтобы защитить конституцiю отъ незаконнаго преобразованiя путемъ неправильной интерпретацiи.

1) Ср. у Pierre p. 1124 ff.

2) Pierre, p. 140 f.

3) Президенты сената и палаты депутатовъ не участвуютъ совѣмъ въ голосованiи; поэтому, при равенствѣ голосовъ ихъ голосъ не имѣетъ рѣшающаго значенiя, какъ, напримѣръ, и у спикера англiйской нижней палаты.

4) Въ германской имперiи въ силу ст. 78 имп. конст. вопросъ о валичности измѣненiя конституцiи подлежитъ исключительно рѣшенiю союзнаго совѣта. Такъ какъ совѣщанiя и постановленiя союзнаго совѣта совершаются непублично, то ничего достовѣрнаго о произведенныхъ имъ голосованiяхъ неизвѣстно.

Интерпретируютъ конституціи также и чиновники, причѣмъ не только судебнаго, но и административнаго вѣдомства. Хотя, съ введеніемъ административной юстиціи, рѣшенія административныхъ вѣдомствъ могутъ быть пересмотрѣны судебнымъ порядкомъ, но все же имѣется еще достаточно случаевъ, когда юридическій контроль надъ администраціей не существуетъ. Въ каждомъ государствѣ имѣются административные принципы, которые, хотя и не установлены и не утверждены никакими правовыми нормами, но за то относятся къ міру политической дѣйствительности, а не къ неопредѣленной политической возможности. Если какая-нибудь конституція предоставляетъ гражданамъ равное право на занятіе должностей, то это часто не препятствуетъ оказывать предпочтеніе одному сословію, одной національности и религіи передъ другими, причѣмъ противъ этого нельзя бороться юридически дѣйствительными средствами. Въ особенности можетъ породить преобразование конституціи перемѣна въ воззрѣніи на допустимость какого-либо, до сихъ поръ дѣйствовавшаго, конституціоннаго права. Отмѣтимъ здѣсь слѣдующій особенно яркій примѣръ.

Въ великомъ герцогствѣ Баденскомъ великій герцогъ, согласно конституціи отъ 22 августа 1818 года, совмѣщаетъ въ себѣ всѣ права государственной власти и осуществляетъ ихъ соотвѣтственно условіямъ, установленнымъ конституціонной грамотой ¹⁾. Къ этимъ не перечисленнымъ правамъ государственной власти относили также и право аболіціи, которымъ широко пользовался еще нынѣ правящій великій герцогъ, какъ при всеобщихъ амнистіяхъ 1857 года, такъ и въ единичныхъ случаяхъ до 1865 года. Но впоследствии, надо полагать, подъ давленіемъ воззрѣній, требующихъ, что бы правильный ходъ уголовного судопроизводства возможно ме-

¹⁾ § 4.

нѣе нарушался, измѣнился и взглядъ правительства. Въ другомъ мѣстѣ конституціи говорится: „великій герцогъ можетъ смягчить постановленное наказаніе или совсѣмъ освободить отъ него“ 1). И вотъ, стали доказывать, что этими словами исчерпываются сохраняенныя конституціей за монархомъ права въ области карательнаго правосудія; такъ какъ право аболіціи здѣсь не упомянуто, то, слѣдовательно, глава государства теперь не пользуется имъ. И начиная съ середины 60-хъ годовъ, мы не знаемъ ни одного случая аболіціи. Такъ, путемъ правительственной интерпретаціи, было устранено 2) право, чуть ли не полъ-столѣтія примѣнявшееся, какъ право монарха. Буква конституціи не была измѣнена, но сама конституція претерпѣла серьезное преобразование и въ отношеніи не маловажнаго пункта. Кто убѣдился въ томъ, что судья можетъ творить право, тому не надо подробно доказывать, что судейская интерпретація конституціонныхъ положеній можетъ измѣнять ихъ во всѣхъ направленіяхъ. Укажемъ лишь на то, что положеніе, объявляющее пользованіе гражданскими и политическими правами независимымъ отъ религіознаго исповѣданія, встрѣчается въ одинаковой по существу формулировкѣ въ конституціяхъ многихъ государствъ; такъ, на примѣръ, въ Швейцаріи 3) и въ Австріи 4). Тѣмъ не менѣе, это положеніе получило въ обоихъ государствахъ

1) § 15.

2) Ср. по этому поводу Heimberger'a, Das landesherrliche Abolitionsrecht, 1901, S. 66.

3) „Пользованіе гражданскими и политическими правами не должно быть ограничено никакими предписаніями и условіями церковнаго либо религіознаго характера“. Союзная конституція отъ 29 мая 1874 г. ст. 19⁴.

4) „Пользованіе гражданскими и политическими правами независимо отъ вѣроисповѣданія“. Основной государственный законъ объ общихъ правахъ гражданъ отъ 21 дек. 1867 г. ст. 14².

вѣдѣствіе судебныхъ рѣшеній различный смыслъ. Въ Швейцаріи союзный судъ, опираясь на союзную конституцію, отмѣнилъ существовавшіе еще тогда во многихъ кантональных конституціяхъ ограниченія лицъ духовнаго званія въ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ, несмотря на то, что сама союзная конституція не допускаетъ избранія духовныхъ лицъ въ національный и союзный совѣтъ ¹⁾. Въ Австріи же, напротивъ, суды и впоследствии оставили въ прежней силѣ несомвѣстимы съ вышеупомянутымъ конституціоннымъ положеніемъ нормы общаго гражданскаго уложенія отъ 1811 года, въ силу которыхъ нѣкоторымъ лицамъ не разрѣшается вступленіе въ бракъ изъ-за религіозныхъ соображеній ²⁾. Несмотря на однородность правовыхъ нормъ, правовое положеніе австрійцевъ и швейцарцевъ въ томъ, что касается вѣроисповѣданія, различно.

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію одного предохранительнаго конституціоннаго средства, которое, съ перваго взгляда, принято прославлять, какъ наиболѣе непреодолимое препятствіе противоконституціоннымъ посягательствамъ самого законодателя. Это—извѣстная американская система, которая предоставляетъ судьямъ опредѣлять, насколько законы по содержанию своему соотвѣтствуютъ конституціи. Въ Америкѣ законодательство, какъ въ союзѣ, такъ и въ отдѣльных штатахъ пользуется лишь ограниченной властью; то, что категорически не отнесено къ области простого законодательства, остается въ вѣдѣніи конституціоннаго законодательства, которое осуществляется при посредствѣ другихъ органовъ и въ другой формѣ, нежели простое законодательство. Въ Америкѣ

¹⁾ Cf. Blumer-Morel, Handbuch des Schweiz. Bundesstaatsrechts, I, S. 347.

²⁾ §§ 63, 64, 111.

судья призванъ защищать народъ отъ посягательства отдѣльныхъ штатовъ и эти послѣдніе—отъ посягательствъ союза. И не только союзнымъ судамъ, но также и судамъ отдѣльныхъ штатовъ дано право и вмѣнено въ обязанность провѣрять конституціонность законовъ ¹⁾).

Какъ же дѣйствуетъ эта система на практикѣ? Прежде всего здѣсь слѣдуетъ указать на недостаточно еще извѣстный въ Европѣ фактъ, что судебная охрана конституціи представляетъ собою нѣчто случайное ²⁾. Судья постановляетъ рѣшеніе только по жалобѣ какой-нибудь стороны; значить, провѣрка конституціонности даннаго закона всецѣло зависитъ отъ того, будетъ-ли у судьи вообще, и когда именно, такой юридическій случай. Въ историческомъ *Dred Scott Case*, рѣшеніе котораго способствовало возникновенію междоусобной войны въ 1857 году, былъ объявленъ недействительнымъ одинъ законъ 1820 года, послѣ 30-ти лѣтъ существованія. И такъ, возможно, что законъ не будетъ оснариваться въ продолженіе десятилѣтій, пока судья не признаетъ его противоконституционнымъ. Далѣе, бывали примѣры, что одинъ и тотъ же статутъ въ одномъ случаѣ объявлялся дѣйствительнымъ, а въ другомъ — недействительнымъ, ибо прежній приговоръ судьи не связываетъ его при дальнѣйшихъ постановленіяхъ. Наконецъ, для оцѣнки этой системы весьма важно помнить, что всегда только стороны, но никогда не обѣ остальные государствен-

¹⁾ Ср. Bryce, *The American Commonwealth* 3. ed. 1903, I, ch. XXII—XXIV, XLII; Cooley, *The general Principles of Const. Law in the U. S. of A.* Boston 1880, p. 145 ff.

²⁾ Замѣтимъ попутно, что число судей сѣверо-американскаго высшаго суда во всякое время можетъ быть измѣнено статутомъ конгресса и много разъ фактически мѣнялось изъ политическихъ соображеній. Президентъ, съ согласія сената, можетъ замѣщать должности судей, руководствуясь политическими мотивами. Ср. Bryce, цитируемое соч., стр. 275 сл.

ныя власти, связаны актомъ судебнаго приговора 1). Никто не станетъ утверждать, что такое состояніе можетъ способствовать прочности правового порядка.

Покажемъ теперь на нѣкоторыхъ примѣрахъ, насколько право судебной провѣрки совмѣстимо съ неизбежностью конституціонныхъ началъ.

Во время войны за независимость союзъ былъ вынужденъ выпустить бумажныя деньги по принудительному курсу, (такъ называемыя greenbacks). Никакой пунктъ конституціи не уполномочивалъ на это конгрессъ. Тогда судья постановилъ: конгрессъ имѣетъ право объявлять войну, а конституція — уполномочивать конгрессъ издавать все законы, необходимыя для выполненія его конституціонныхъ полномочій; для веденія войны необходимы денежныя средства; ergo, союзъ можетъ добыть себѣ эти средства, какъ онъ пожелаетъ. Однако, послѣ окончанія войны, выпускъ бумажныхъ денегъ не прекратился. Тогда судья отыскалъ еще одинъ пунктъ конституціи, посредствомъ котораго обосновалъ это спорное право въ мирное время, а именно право „заимать деньги на кредитъ Соединенныхъ Штатовъ“. Позднѣе, на основаніи текста конституціи и понятія суверенитета, были построены еще и другія аргументаціи, а конечнымъ результатомъ всего этого явилось признаніе совершенно новой компетенціи союза 2).

Еще своеобразіе случаевъ, касающіеся толкованія того постановленія союзной конституціи, которое воспрещаетъ отдѣль-

1) Ср. очень интересныя доказательства у Tiedemann'a, *The unwritten Constitution of the United States*. New-York.—London 1890, p. 160 ff.

2) О „Legal tender cases“ см. у Brinton Coxe, *An essay of Judicial Power and Unconstitutional Legislation*, Philadelphia 1893, p. 27 f., 34 ff.; Cooley p. 80; Tiedemann p. 135 f.; Bryce I, p. 270.

нимъ штатамъ изданіе законовъ, ограничивающихъ обязательность исполненія договоровъ¹⁾. При строгомъ проведеніи этого принципа, исключается всякая возможность ограниченія рабочаго договора въ цѣляхъ охраны рабочихъ. И, дѣйствительно, многіе законы о запрещеніи платы натурою и о нормировкѣ рабочаго дня были признаны судами отдѣльныхъ штатовъ противоконституціонными. Въ другихъ же штатахъ суды, разсматривая тѣ же законы съ другихъ точекъ зрѣнія, приплы къ рѣшенію въ пользу ихъ конституціонности²⁾. Такъ, суды объявили законодательное ограниченіе рабочаго времени санитарной мѣрой, принятіе которой относится къ правамъ законодательной власти³⁾. Но верховный судъ союза въ 1905 году объявилъ всѣ эти законы отдѣльныхъ штатовъ нарушающими конституцію союза. Все же въ Америкѣ съ увѣренностью ожидаютъ, что этотъ же высшій судъ по какому-нибудь другому поводу измѣнитъ свое мнѣніе и установитъ такой правовой принципъ, который сдѣлаетъ возможной законодательную охрану рабочихъ.

Впрочемъ, въ Америкѣ, какъ и въ Европѣ, издано въ интересахъ публики множество законовъ, ограничивающихъ свободу договора: такъ, напримѣръ, таксы для извозчиковъ и носильщиковъ, запрещеніе лоттерей, опредѣленіе цѣвъ на

1) Const. of the United States, Art I, sect. 10: no state shall... pass any... law impairing of the obligation of contracts. Замѣчательно, что болѣе, чѣмъ въ одной трети случаевъ, когда государственные законы были объявлены верховнымъ судомъ союза недействительными, это произошло вслѣдствіе нарушенія упомянутаго конституціоннаго закона; Coxe, p. 22.

2) Ср. по этому поводу обстоятельное доказательство въ сочиненіи калифорнца Walter'a Loewy, Die bestrittene Verfassungsmässigkeit der Arbeitergesetze in der Ver. Staaten. Heidelberg 1905, S. 54 ff.

3) E. Freund, The Police-Power, Chicago 1904, §§ 310 ff.

газъ и воду, ограниченія или полнѣйшія воспрещенія продажи спиртныхъ напитковъ. Суды допустили это, такъ какъ признали, что абсолютная свобода договора, какъ всякая неограниченная свобода, можетъ привести къ полной беззащитности отдѣльныхъ личностей и всего государства ¹⁾. Если бы нельзя было поставить въ юридическія рамки свободу договора, то отдѣльныя личности и все общество были бы совсѣмъ безпомощны по отношенію ко всякимъ хищническимъ предпріятіямъ.

Каковы эти рамки, это, въ виду неопредѣленности нормъ конституціоннаго права, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ рѣшаетъ усмотрѣніе судовъ. Тѣмъ самымъ въ Америкѣ судья фактически замѣняетъ мѣсто конституціоннаго законодателя. Не безъ основанія суды въ Америкѣ называютъ иногда третьей законодательной палатой. Такъ какъ судьи, при рѣшеніи вопроса о конституціонности законовъ, находится подъ крайне сильнымъ давленіемъ общественнаго мнѣнія, нередко разбившагося на партіи, которое въ демократіи съ непреодолимой силой навязывается всякому, кто принимаетъ участіе въ общественной жизни, то во многихъ случаяхъ мнѣніе судьи относительно даннаго закона носитъ извѣстную политическую окраску, сколь бы объективнымъ ни казался себѣ самъ судья. Это уже сказывается въ томъ, что судьи лишь въ исключительныхъ случаяхъ отказываются признать правильность законовъ, ибо они склонны считатьъ съ политической необходимостью, которая руководила законодателемъ въ его постановленіяхъ. Верховный судъ союза въ теченіе перваго столѣтія своей дѣятельности (1789—1889) только въ 21 случаѣ объявилъ постановленія конгресса-противоконституціонными, и та же судебная палата за тотъ

¹⁾ Ср. Freund, §§ 5), 7), 385, 389 и т. д. далѣ Loewy S. 67 ff.

же промежутокъ времени признала 177 законовъ отдѣльныхъ штатовъ противорѣчащими союзной конституціи: если принять во вниманіе количество отдѣльныхъ штатовъ и ихъ законовъ, то судомъ признаны неконституціонными сравнительно еще меньшее число законовъ отдѣльныхъ штатовъ, чѣмъ законовъ союза ¹⁾).

Эти явленія объясняютъ намъ, почему ип одна страна ирѣ и нѣмѣгъ такъ мало законовъ, измѣняющихъ конституцію, какъ Сѣверо-Американскіе Соединенные штаты. Вѣ теченіе цѣлаго столѣтія къ конституціи одѣланы были лишь три добавленія, необходимо вызванныя окончаніемъ междусобной войны. Такая кажущаяся устойчивость возможна лишь потому, что американскіе юристы создали ученіе о „implied powers“ (скрытыхъ властяхъ). Въ буквахъ конституціи таятся непознанныя доселѣ силы; законодательство открываетъ ихъ, а затѣмъ судья окончательно пробуждаетъ ихъ къ жизни. Американцы съ гордостью говорятъ, что во всей всемірной исторіи существуютъ лишь три документа, слова которыхъ такъ подробно истолковывались, какъ ихъ конституція: библія, коранъ и дигесты. Но высшее искусство толкователя состоитъ не въ томъ, чтобы вывести что-нибудь изъ текста, а въ томъ, чтобы ввести въ него: „*Im Auslegen sind frisch und munter, legt ihr's nicht aus, so leget was unter*“.

Эти слова поэта—высшій принципъ для преобразования конституціи путемъ судебской интерпретаціи.

¹⁾ Ср. Сохе стр. 8 и сл., стр. 22. Статистика не вполне надежна ибо, какъ отмѣчаетъ Сохе, официальныя данныя приводятъ лишь 20 случаевъ непріятія постановленій конгресса, и въ ихъ числѣ не находится знаменитый случай *Dred Scott*. Относительно судебныхъ рѣшеній отдѣльныхъ штатовъ статистика еще не собрана.

IV

Omne ius aut consensus fecit, aut necessitas constituit, aut firmavit consuetudo. О *necessitas*, которую Модестинъ приводитъ, какъ правосоздающую силу, въ нашихъ ученіяхъ объ источникахъ права говорится очень мало. И все же, въ жизни конституцій она играетъ громаднѣю роль. Всѣ историческія событія, перестраивающія помимо права фундаменты государства, создаютъ такую *necessitas*. Узурпаціи и революціи повсюду вызываютъ такое положеніе вещей, гдѣ право и фактъ переходятъ другъ въ друга, тогда какъ вообще ихъ слѣдуетъ строго отличать одно отъ другого. *Un fait accompli*, свершившійся фактъ, историческое явленіе, обладающее конституціонно-творческой силой, и всякое противодействие ему со стороны теорій легитимитета останется лишь тщетной попыткой.

И не только на большихъ поворотныхъ пунктахъ исторіи государствъ, а также и въ нормальномъ теченіи государственной жизни, эта *necessitas* можетъ обнаружиться самымъ неожиданнымъ образомъ и преобразовать государственную организацію вопреки буквѣ закона. Яснѣй всего можно прослѣдить это замѣчательное явленіе при созданіи совершенно новыхъ конституцій, когда все человѣческое предвидѣніе не въ состояніи опредѣлить, какъ фактически сложатся новыя, еще непровѣренныя опытомъ учрежденія. Очень часто въ такихъ случаяхъ, благодаря упущеннымъ изъ виду или непредусмотрѣннымъ обстоятельствамъ, задуманное учрежденіе претерпѣваетъ сейчасъ же, или нѣкоторое время спустя, глубокое преобразование безъ всякаго измѣненія соответствующихъ текстовъ закона. Приведемъ, какъ интереснѣйшій примѣръ, нѣмецкую имперскую конституцію, такъ какъ имперія обязана своимъ происхожденіемъ грандіозному процессу государственнаго творчества, который не знаетъ себѣ равнаго въ новѣйшей исторіи.

Имперская конституція предписываетъ: „императоръ созываетъ, открываетъ, отсрочиваетъ и распускаетъ союзный совѣтъ и рейхстагъ. Союзный совѣтъ и рейхстагъ созываются ежегодно, причемъ союзный совѣтъ можетъ быть созванъ безъ рейхстага для подготовительныхъ работъ, а рейхстагъ не можетъ созываться безъ союзаго совѣта. Созывъ союзаго совѣта долженъ воспослѣдовать всякій разъ, когда того пожелаетъ треть общаго числа голосовъ“ 1) Между тѣмъ въ послѣдній разъ союзный совѣтъ былъ созванъ 21 августа 1883 года 2), и съ тѣхъ поръ эта коллегія болѣе не закрывалась. Приостановить на продолжительное время работу союзаго совѣта, который выполняетъ разнообразныя законодательныя, административныя и судебныя функціи, и при томъ въ размѣрахъ все болѣе и болѣе возрастающихъ, такъ же невозможно, какъ невозможно приостановить дѣятельность какого нибудь министерства или суда. Такимъ образомъ, вопреки буквѣ имперской конституціи, союзный совѣтъ сталъ учрежденіемъ постояннымъ, — фактъ, съ которымъ нѣмецкіе профессора государственнаго права съ трудомъ справляются. Нѣкоторые даже совсѣмъ его игнорируютъ. Еще въ новѣйшемъ изданіи своего большого труда Лабандъ ни однимъ словомъ не упоминаетъ объ этомъ; напротивъ того, онъ заявляетъ буквально слѣдующее: „Союзный совѣтъ не есть постоянное собраніе, какъ, напримѣръ, франкфуртскій сеймъ, и какъ это соотвѣтствовало бы понятію имперскаго министерства; онъ собирается по созыву и на время“ 3).

Правда, Лабандъ настолько послѣдователенъ, что не признаетъ по отношенію къ конституціи дерогирующей силы обычнаго права. Вышеуказанный фактъ не упоминаютъ также у

1) Ст. 12—14.

2) Reichsgesetzblatt S. 285.

3) Laband, Staatsrecht, I S. 285.

Георга Майера ¹⁾ и Арндта ²⁾. Последний, который такъ любить противопоставлять практику теоріи, ничего не говоритъ, объ этой практикѣ, а относительно созыва императоромъ союзнаго совѣта даетъ рядъ подробныхъ, но совершенно непрактичныхъ замѣчаній. Зейдель, пытаясь оправдать положеніе, противорѣчащее тексту имперской конституціи, утверждаетъ, что важно лишь, чтобы по существу совершилось именно то, чего желала конституція. Достаточно, если союзный совѣтъ и рейхстагъ ежегодно собираются, а для этого нѣтъ необходимости буквально выполнять постановленіе о ежегодномъ созывѣ союзнаго совѣта ³⁾. Но такимъ утвержденіемъ Зейдель самъ себя противорѣчитъ, ибо нѣсколькими строками выше, онъ заявляетъ, что союзный совѣтъ юридически не представляетъ собою постояннаго собранія. Если юридически это такъ, то непрерывность его сессій противорѣчитъ дѣйствующему праву. За то Цорнъ ⁴⁾ вполне правильно констатируетъ, что союзный совѣтъ уже давно сталъ постоянной коллегіей, а приведенныя выше постановленія имперской конституціи уже утратили значеніе. Хотя право распускать союзный совѣтъ является несомнѣнно конституціоннымъ правомъ императора, но пользованіе имъ послужило бы признакомъ крайняго разстройства въ организмѣ имперіи.

Безъ сомнѣнія, то обстоятельство, что союзный совѣтъ не

¹⁾ Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 432.

²⁾ Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901, S. 96 f.

³⁾ Seydel, Kommentar zur Verf. Urkunde für das Deutsche Reich. 2 Aufl., S. 168.

⁴⁾ Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 Aufl., S. 159 f. На фактическое постоянство союзнаго совѣта, противорѣчащее праву, обратили преимущественное вниманіе Аншоцъ, „Основныя черты нѣмецк. государств. права“ въ Энциклопедіи Köhler'a R. W. II, стр. 543 и Эд. Ленингъ, „Основныя черты конституціи нѣмецкаго государства“ 1901 г. стр. 63.

созывается и не распускается, несовмѣстимо съ буквой и намѣреніемъ имперской конституціи; но столь же несомнѣнно, что здѣсь произошло неустрашимое преобразование конституціи. Теперь никто не считаетъ непрерывно засѣдающій союзный совѣтъ противоконституціоннымъ учрежденіемъ; даже тѣ, кто констатируетъ противорѣчіе факта съ правомъ, не извлекаютъ отсюда вывода, направленного противъ существующей практики.

Еще большее значеніе имѣетъ преобразование, которому подверглась должность имперскаго канцлера, и при томъ уже въ своей первой стадіи развитія, какъ союзнаго канцлера Сѣверно-германскаго союза. Выяснить это вполне возможно, лишь прослѣдивъ исторію возникновенія этого важнаго института; но здѣсь мы не можемъ удѣлить ей мѣста ¹⁾. Имперскій канцлеръ соединяетъ въ себѣ три юридически строго различаемыя функціи: онъ предсѣдатель союзнаго совѣта, уполномоченный отъ Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ и, наконецъ, отвѣтственный министръ императора. По точному смыслу имперской конституціи только члены союзнаго совѣта или назначенные союзнымъ совѣтомъ комиссары могутъ присутствовать на засѣданіяхъ рейхстага; только они имѣютъ здѣсь право слова, чтобы отстаивать мнѣнія своего правительства и предложенія союзнаго совѣта ²⁾. При этомъ союзный совѣтъ вполне безотвѣтственъ по отношенію къ рейхстагу, что само собою понятно тамъ, гдѣ одинъ факторъ законодательства имѣетъ дѣло съ другимъ. Только въ качествѣ уполномоченнаго отъ Пруссіи имперскій канцлеръ пользуется правомъ слова въ рейхстагѣ. Слѣдуя конституціи, уставъ рейхстага предоставилъ

¹⁾ Ср. по этому вопросу Haenel, Studium zum deutschen Staatsrecht, II, S. 24 ff; Laband, Wandlungen, S. 4 ff.

²⁾ Констит. Герм. имп., ст. 9, 16.

слово только членамъ союзнаго совѣта или замѣщающимъ ихъ назначеннымъ комиссарамъ ¹⁾. Слѣдовательно, не отвѣтственный министръ германскаго императора можетъ говорить въ рейхстагѣ, а лишь не отвѣтственный передъ рейхстагомъ уполномоченный короля прусскаго. Когда князь Вюловъ излагаетъ передъ рейхстагомъ иностранную политику имперіи, онъ переступаетъ этимъ свою компетенцію, ибо эта политика—не дѣло Пруссіи; точно также имперскій канцлеръ могъ бы протестовать на засѣданіяхъ рейхстага противъ всякой критики своихъ словъ и дѣлъ, высказываемой ему лично, ибо онъ является предъ рейхстагомъ лишь въ качествѣ неподлежащаго отвѣтственности члена союзнаго совѣта. Однако, разумѣется, не было случая, что бы предсѣдатель рейхстага обратилъ вниманіе имперскаго канцлера на предѣлы, которые ставитъ конституція его положенію въ палатѣ. Напротивъ, рейхстагъ, правда въ очень осгорожной формулировкѣ устава, преневоилъ ²⁾

¹⁾ Уставъ рейхстага § 43. Кромѣ членовъ палаты и союзнаго совѣта, а также его комиссаровъ, правомъ голоса въ рейхстагѣ пользуются, по желанію вышеназванныхъ лицъ, еще ассистенты союзнаго совѣта.

²⁾ Уставъ рейхстага § 32. Интерпелляціи направляются въ союзный совѣтъ и сообщаются имперскому канцлеру; отвѣтъ на интерпелляціи даетъ имперскій канцлеръ, когда заявляетъ о своей готовности къ этому. Ср Kurt Perels, Das autonome Reichstagsrecht, 1903, S. 65. Остановимся здѣсь вкратцѣ, чтобы указать, наконецъ, на совершенно неправильную постановку вопроса въ извѣстномъ спорѣ о томъ, имѣетъ ли рейхстагъ «право» интерпелляціи. Рейхстагъ, вообще, не имѣетъ никакихъ субъективныхъ правъ, а только осуществляетъ государственную компетенцію (ср. Jellinek цитир. соч. стр. 546) Поэтому, все сводится исключительно къ вопросу, распространяется ли компетенція рейхстага и на интерпелляціи? Какъ извѣстно, Лабандъ считаетъ право интерпелляцій мнимымъ правомъ, потому что со стороны имперскаго правительства ему не соответствуетъ обязанность отвѣчать на нихъ. Это

себѣ право интерпелляціи по отношенію къ имперскому канцлеру; и этотъ послѣдній, дѣйствительно, отстаиваетъ въ рейхстагѣ политику германскаго императора, а не короля Пруссіи, политику имперіи, а не отдѣльнаго государства—Пруссіи по отношенію къ другимъ государствамъ союза. Такимъ образомъ,

право ничто иное, какъ свойственная многимъ людямъ способность ставить правительству вопросы, на которое послѣднее волнно и не отвѣчать. Но здѣсь нельзя упускать изъ виду, что, во-первыхъ, отнюдь не разумѣется само собой, будто рейхстагъ имѣетъ право осуществлять все, что находится въ предѣлахъ „общей способности“. Писать письма или письменнo излагать кому-нибудь свои взгляды тоже—„общая способность“. Но если рейхстагъ пожелаетъ черезъ своего президента вступитъ непосредственно въ сношенія съ чужимъ монархомъ или государственнымъ дѣятелемъ, чего ни одно положеніе конституціи ему не воспрещаетъ, то все государственныя выскажутся, конечно, противъ такого самовластнаго расширенія своей компетенціи германскимъ парламентомъ. Компетенція вносить интерпелляціи тѣсно связано въ своемъ историческомъ развитіи съ отвѣтственностью министровъ. Гдѣ нѣтъ таковой, тамъ всякая интерпелляція можетъ быть отклонена, какъ противная конституціи. Конституція второй имперіи до 1867 г. объявляла министровъ по отношенію къ палатамъ безотвѣтственными, поэтому всякая интерпелляція воспрещалась (Pierge, цитир. соч. стр. 792; Duguit-Monnier, Les Constitutions de la France 1898, p. 272, 275, № 3). Компетенція отличается отъ права тѣмъ, что первой не соотвѣтствуетъ никакая обязанность. Административныя учрежденія располагаютъ множествомъ компетенцій, которымъ не соотвѣтствуютъ какія бы то ни были обязанности со стороны другихъ лицъ, напр., хотя бы въ дѣлахъ, разрѣшаемыхъ по свободному усмотрѣнію. Мировые судьи (Str. Pr.—O. § 420) въ случаяхъ оскорбленій должны пытаться примирить враждующія стороны, при чемъ эти послѣднія не обязаны совсѣмъ мириться. Предсѣдатель уголовной палаты можетъ ставить обвиняемому вопросы, на которые тотъ не обязанъ отвѣчать. Промысловый уставъ категорически предоставляетъ (§ 103 e) ремесленнымъ палатамъ компетенцію

не будучи на то уполномоченъ конституціей, имперскій министръ нашель доступъ въ рейхстагъ. Созданное этимъ положеніе вещей, разумѣется, не безызвѣстно нѣмецкой наукѣ государственнаго права, однако и въ данномъ случаѣ она не утверждаетъ категорически, что буква конституціи отнынѣ несовмѣстима съ фактическимъ положеніемъ вещей.

Укажемъ здѣсь еще третье преобразование конституціи путемъ *necessitas*: созданный Бисмаркомъ законъ отъ 17 марта 1878 г. о замѣщеніи имперскаго канцлера постановляетъ, что императоръ можетъ назначать имперскому канцлеру по предложенію послѣдняго, когда тотъ занятъ, отвѣтственныхъ замѣстителей съ правомъ контрасигнаціи. Эти замѣстители являются, такимъ образомъ, факультативнымъ учрежденіемъ, и отъ желанія имперскаго канцлера зависить, воспользуется ли онъ таковымъ или нѣтъ. На самомъ же дѣлѣ, имперскій канцлеръ всегда слишкомъ занятъ, чтобы вести дѣла всѣхъ высшихъ имперскихъ учреждений. Ни одинъ человѣкъ не въ состояніи нести на себѣ всю огромную тяжесть отвѣтственности за дѣла государства съ населеніемъ въ 60 милліоновъ. Велѣдствіе этого, отвѣтственные замѣстители превратились въ постоянное учрежденіе, статьи-секретари получили мѣсто товарищей министра импе-

оказывать поддержку государственнымъ и общественнымъ учреждениямъ въ дѣлѣ покровительства ремесламъ, посредствомъ фактическихъ сообщеній и т. п.; онъ разрѣшаетъ имъ предоставлять на усмотрѣніе властей просьбы и прѣекты, касающіеся полженія ремесла. Но этой компетенціи не соответствуетъ со стороны учреждений обязанность удовлетворять такія просьбы. Тѣмъ не менѣе, здѣсь мы имѣемъ дѣло съ категорически признанной компетенціей, основанной на правѣ. Было бы весьма благодарной задачей изслѣдовать значеніе и функціи парламентскихъ комитетовъ, разсматривавшихся до сихъ поръ съ ложной точки зрѣнія субъективнаго права. Особенно большую цѣнность имѣло бы историческое и сравнительное изслѣдованіе права интерpellаций

рин 1), а буква имперской конституціи, назначающая имперскаго канцлера единственнымъ отвѣтственнымъ министромъ имперіи, никогда уже не совпадетъ съ дѣйствительностью 2). Теорія же, наоборотъ, продолжаетъ, слѣдую буквѣ закона, разсматривать это постоянное учрежденіе замѣстителей, какъ факультативное, или же совершенно не упоминаетъ о томъ, что оно измѣнило свой первоначальный характеръ.

V.

Изслѣдуя правосоздающую силу необходимости, мы приходимъ къ другой очень трудной проблемѣ, которой нѣмецкая наука до сихъ поръ не удѣлила должнаго вниманія. Компетенціи высшихъ государственныхъ органовъ устанавливаются всегда въ формѣ исключительныхъ полномочій. Монархъ можетъ санкціонировать законы, объявлять войну, назначать министровъ и т. д., парламентъ свободно можетъ дѣлать постановленія о внесенныхъ законопроектахъ, министры во вся-

1) Laband, Staatsrecht, I S. 359.

2) На постоянный характеръ замѣстительства указываетъ Лабандъ, „Wandlungen“ S. 17 и „Staatsrecht“ I S. 357. Факультативнымъ учрежденіемъ считаетъ его Zorn, I стр. 263⁹; Meyer стр. 462, Anschütz, стр. 577, Loening, стр. 118, Seydel, стр. 180, v. Jageman, Die deutsche Reichsverfassung, 1904, S. 114 констатируютъ и разбираютъ нормы закона о замѣстительствѣ, но совсѣмъ не упоминаютъ о практической необходимости замѣщенія. Нигдѣ нельзя отыскать серьезныхъ изслѣдованій относительно примѣненія закона о замѣстительствѣ: всегда ли замѣстителю даннаго в'домства поручается весь кругъ дѣлъ во всемъ ихъ объемѣ, или только известная часть ихъ (Stellv. — G. § 2), пользуется ли, и въ какой мѣрѣ, имперскій канцлеръ своей властью для осуществленія служебныхъ функций въ то время, когда онъ имѣетъ замѣстителя? Вѣроятно, ограниченіе замѣстителя первымъ и вторымъ условіемъ не имѣетъ большого практическаго значенія.

кое время могут выйти въ отставку и т. д. Никакой законъ однако не можетъ заранее предопредѣлить, какъ должны примѣняться подобныя правомочія. Если такому правомочию предписать определенное, неизмѣнное содержаніе, то полномочіе превратится въ обязанность. Но вопросъ о томъ, нельзя ли дать обязательное содержаніе конституціонной власти, не лишая ее въ то же время юридической свободы, въ высшей степени важенъ и имѣетъ большое практическое значеніе. Монархъ имѣетъ право свободного выбора министровъ, но ояъ непременно выбираетъ ихъ изъ среды господствующаго парламентарскаго большинства: министры могутъ въ любой моментъ требовать своей отставки, но они чувствуютъ себя обязанными безирекословно дѣлать это, когда палата депутатовъ выражаетъ имъ недовѣріе. Спрашивается, образуется ли здѣсь новое право, если подобныя факты представляютъ собою не преходящее явленіе, а нѣчто неизмѣнно практиковавшееся въ теченіе долгаго времени, причемъ, обыкновенно, такіа правила, выработанныя практикой опираются на сильнѣйшія соціальныя гарантіи?

Серьезное вниманіе было обращено на это явленіе пока только въ Англіи, гдѣ именно на немъ, а не на скудныхъ положеніяхъ обычнаго права построена вся фактическая конституція. Англичане говорятъ о конвенціональныхъ конституціонныхъ правилахъ, противопоставляя ихъ правовымъ положеніямъ конституціи ¹⁾.

¹⁾ Впервые ученіе о противоположности Law of the Constitution и Conventions of the Constitution ввелъ Freeman, „The Growth of the English Constitution“ 1782, p. 109 ff., а подробно разработалъ его Dicey, „Introduction to the study of the Law of the Constitution“ 6 ed. p. 341 ff. Особенно подъ влияніемъ послѣдняго въ различіе стало общимъ достояніемъ англійскихъ политиковъ и юристовъ. На континентѣ этотъ конвенціонализмъ основа-

Эти конвенціональныя правила образуютъ въ своей совокупности политическую этику, заветы которой строго соблюдаются и должны строго соблюдаться. Въ Англіи эта этика далеко выходитъ за предѣлы права. Подобно тому, какъ этотъ народъ, болѣе чѣмъ всякій другой, окуталъ все свое социальное бытіе прочной сѣтью правилъ обращенія съ людьми, правилъ, которыя онъ всюду носить съ собой и, по возможности, навязываетъ всему міру, точно такъ же и въ области политики онъ выработалъ строгія правила для отдѣльных лицъ и для партій, направляющія всю общественную жизнь по опредѣленному руслу ¹⁾.

Но для насъ здѣсь представляютъ интересъ только тѣ правила, которыя касаются примѣненія высшими государственными органами принадлежащей имъ власти. Тутъ то мы видимъ, какимъ образомъ этимъ правомочіямъ придается опредѣленное то суживающее, то расширяющее ихъ содержаніе, причемъ съ формальной стороны ничего не мѣняется. Королю и по сей часъ, какъ сотни лѣтъ тому назадъ, принадлежитъ прерогатива управленія государствомъ, но осуществлять ее

тѣльно изслѣдовалъ Hatschek, „Englisches Staatsrecht“ II S. 2 ff., который ставитъ его въ тѣснѣйшую связь съ системой партій, особенно господствующею во всей общественной жизни Англіи. Здѣсь не мѣсто ближе изслѣдовать сущность этого интереснаго явленія. Замѣтимъ только, что понятіе „конвенціональнаго правила“ слишкомъ проникнуто представленіемъ о сознательномъ договорномъ происхожденіи его. Между тѣмъ, многіе изъ этихъ правилъ возникли, конечно, вполнѣ бессознательно, выросли изъ практики, гдѣ онѣ выработались въ силу долгаго фактическаго примѣненія, и изъ которой они и почерпнули свою нормативную силу.

¹⁾ Boutmy (Essai d'une psychologie politique du peuple anglais au XIX siècle, 1904) весьма остроумно показалъ, какъ парламентскіе обычаи и правила внутренне связаны съ своеобразнымъ характеромъ и жизнью англійскаго народа.

онъ можетъ только съ помощью кабинета; послѣдній формально назначается свободно королемъ, въ дѣйствительности же король призываетъ въ премьеръ-министры постоянно руководителя данного парламентскаго большинства и по предложенію этого премьера составляетъ весь кабинетъ. И вотъ здѣсь возникаетъ вопросъ: какъ обстоитъ дѣло съ этими положеніями равно какъ и со многими другими, которыя въ иныхъ странахъ вошли въ тексты конституцій? Относятся ли онѣ къ области права, или нѣтъ? Отвѣтъ гласитъ, что онѣ представляютъ собою право постольку, поскольку онѣ содержатъ признанныя и гарантированныя нормы примѣненія государственной власти. Но въ большинствѣ случаевъ онѣ носятъ характеръ не принудительнаго а уступчиваго права ¹⁾, которое во всякое время можетъ быть прииспособлено къ постоянно мѣняющимся политическимъ условіямъ. Поэтому то отступленіе отъ этихъ правилъ не является правонарушеніемъ. Каждый членъ кабинета долженъ быть и членомъ парламента. Гладстонъ самъ разсказываетъ о томъ, какъ онъ съ декабря 1845 года по июль 1846 года не былъ членомъ палаты общинъ ²⁾. Премьеръ-министръ долженъ быть первымъ лордомъ казначейства, а Салосбери становится во главѣ кабинета, въ должности статсъ-секретаря по иностраннымъ дѣламъ. Поэтому, такое право можетъ непрерывно подвергаться преобразованію, не нуждаясь въ категорическомъ измѣненіи какой-либо юридической нормы. До второго билля о реформѣ полагали, что кабинетъ остается въ своей должности, пока онъ въ нижней палатѣ не будетъ „outvoted“, т. е., не ока-

¹⁾ Изъ различныхъ нѣмецкихъ обозначеній диспозитивнаго права я выбираю въ этомъ мѣстѣ вышеупомянутое, ибо оно наилучшимъ образомъ выражаетъ своеобразный характеръ относящихся сюда нормъ.

²⁾ Gladstone, Gleanings, I p. 225.

жестя въ меньшинствѣ. Но съ тѣхъ поръ все рѣше прояв-
ляется новое правило, по которому уже новые выборы непо-
средственно опредѣляютъ судьбу кабинета, а за самое послѣд-
нее время пытаются даже приписать такое значеніе дополни-
тельными выборамъ, происходящимъ въ теченіе парламентской
сессіи. Преобразование конституціи въ Англии есть прежде
всего преобразование ея диспозитивнаго государственнаго права.

Сущность диспозитивнаго права изслѣдована до сихъ поръ
почти исключительно лишь по отношенію къ гражданскому
праву. Въ области публичнаго права впервые разработалъ
его Буловъ для гражданскаго судопроизводства ¹⁾. Но не
подлежитъ сомнѣнію, что оно существуетъ и въ другихъ обла-
стяхъ публичнаго права. Только въ публичномъ правѣ обыкно-
венно рѣчь идетъ не о толкованіи воли частнаго лица, а о
нормировкѣ того, что полезно для всего общества. Во мно-
гихъ случаяхъ рѣшить этотъ вопросъ возможно, лишь сообра-
зуясь съ индивидуальными условіями. Поэтому публичное
право предоставляетъ часто государственнымъ органамъ, пуб-
личнымъ союзамъ, союзнымъ государствамъ полномочія также
и въ томъ направленіи, что имъ разрѣшаются отступленія
отъ опредѣленныхъ юридическихъ правилъ ²⁾. Такъ, напри-
мѣръ, германскій законъ о судебныхъ учрежденіяхъ предо-
ставляетъ судамъ рѣшеніе о допустимости разсмотрѣнія дѣлъ
судебнымъ порядкомъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ, отступая отъ общаго
правила, разрѣшаетъ законодательству отдѣльныхъ государствъ,
составляющихъ Германскую Имперію, учреждать особыя

¹⁾ Bülow, Dispositives Zivilprozessrecht, Arch. f. ziv. Praxis 64
S. I ff.

²⁾ Дербургъ, Пандекты, § 32, вполне строго различаетъ
два рода «непривудительнаго права». Диспозитивное публичное
право относится ко второму типу, который основывается не на
предполагаемой волѣ страны, а на позволеніи законодателя.

вѣдомства для рѣшенія споровъ о компетенціяхъ ¹⁾. Городовое положеніе Пруссіи отъ 10 мая 1853 года разрѣшаетъ небольшимъ городамъ вводить у себя упрощенную организацію, конечно, съ отступленіемъ отъ предписываемыхъ обычно нормъ ²⁾. Уставъ больничныхъ кассъ можетъ иначе опредѣлить дѣятельность кассъ и кругъ лицъ, подлежащихъ застрахованію, нежели это установлено нормой закона ³⁾.

Особое значеніе для строя и функций государства имѣютъ тѣ гибкія нормы права, которыя помогаютъ распредѣленію властей, произведенному конституціей, осуществиться на практикѣ примѣнительно къ даннымъ условіямъ.

Было бы очень важно изслѣдовать характеръ и способы проявленія этого гибкаго права въ континентальныхъ государствахъ. Оно существуетъ въ каждомъ государствѣ, и хотя формализмъ государственнаго права не можетъ его объяснить, но онъ часто не въ состояніи обойтись безъ него. Часто онъ пытается предоставить это право политикѣ,—научной дисциплинѣ, которой въ Германіи почти не занимаются систематически. Но научная политика, какъ ученіе о силахъ, создающихъ право и стоящихъ рядомъ съ законодателемъ и надъ нимъ, является необходимымъ средствомъ для пониманія государственно-правовыхъ проблемъ. Новѣйшее ученіе о государственномъ правѣ отдѣляетъ политическій элементъ отъ юридическаго, но при этомъ не разграничиваетъ съ достаточной ясностью область перваго отъ области права. Какъ часто можно наблюдать, что преподаватель государственнаго права, не желая или не умѣя объяснить какое нибудь явленіе въ государствѣ, своевольно уступаетъ его политикѣ.

¹⁾ G. V. G. § 17.

²⁾ Глава VIII §§ 72 и 73

³⁾ K. V. G. §§ 2, 21.

Безъ политическаго изслѣдованія невозможна никакая критика существующаго правового строя. Во всѣхъ другихъ областяхъ права юристы считаютъ своей задачей содѣйствовать улучшенію правового порядка. Только въ государственномъ правѣ дѣйствующее право разрабатывается обыкновенно, какъ будто оно не пуждается въ оправданіи, а политическія разногласія правовѣдовъ выражаются въ томъ, что они вносятъ въ изложеніе положительнаго права свои политическія воззрѣнія.

Я хочу продемонстрировать сказанное на одномъ очень важномъ вопросѣ государственнаго права многихъ континентальныхъ государствъ. Очень часто приходится слышать, что въ Англіи премьеръ-министръ и кабинетъ не принадлежать къ официальнымъ правовымъ учрежденіямъ, и что законы ихъ не знаютъ, но что безъ нихъ совершенно непонятенъ весь государственный строй британской имперіи. Поэтому въ наше время англійскій юристъ, который въ изложеніи государственнаго права совсѣмъ бы не упомянулъ о кабинетѣ, какъ это дѣлалось въ XVIII вѣкѣ, подвергся бы граду насмѣшекъ. Однако существуетъ цѣлая группа государствъ, гдѣ имѣется совѣтъ министровъ, коллективное министерство, при чемъ эта организація не покоится ни на конституціи, ни на какомъ-либо законѣ или указѣ. Такой именно случай мы имѣемъ въ Бельгіи, гдѣ буква закона не знаетъ совѣта министровъ, и гдѣ титулъ предѣдателя совѣта министровъ совсѣмъ не существуетъ, хотя солидарно отвѣтственные министры всегда обсуждаютъ дѣла коллегіально ¹⁾ подѣ

¹⁾ Vouthier, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien im N. B. d. öff. Rechts* S. 50; Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, 2-e ed. 1892—93 I, p. 217. Лишь въ вадѣ исключенія въ извѣстныхъ случаяхъ на совѣтъ министровъ возложены нѣкоторыя функціи. Ср. Beltjens, *La Constitution belge révisée*. Liege 1894, zu Art. 65 по 6.

руководствомъ предѣдательствующаго министра. Въ другихъ государствахъ должность министр-президента хотя и существуетъ, но не установлена точными предписаніями, какъ, напримѣръ, во Франціи ¹⁾ и Австріи. Въ Австріи министр-президентъ упоминается лишь въ добавленіяхъ къ закону о жалованьи ²⁾ государственныхъ чиновниковъ; въ писанномъ правѣ этого государства онъ ведетъ исключительно бюджетное существованіе. Затѣмъ нѣкоторые австрійскіе законы предполагаютъ существованіе коллективнаго министерства, они заключаютъ въ себѣ указанія на это учрежденіе, которое нигдѣ не подверглось точной нормировкѣ, между тѣмъ какъ въ другихъ государствахъ писаннаго права оно подробно разработано съ правовой стороны. Тѣмъ не менѣе, и въ Австріи министерство является конституціонно-правовымъ учрежденіемъ, организація котораго формально, правда, не покоится на принудительныхъ правовыхъ нормахъ, а обязана своимъ существованіемъ диспозитивному праву, построенному на правѣ императора назначать министровъ и на отвѣтственности послѣднихъ ³⁾. Свободное отъ внутреннихъ противорѣчій управленіе государствомъ совершенно невозможно безъ соглашенія министровъ относительно общаго направленія политики и относительно отдѣльныхъ важныхъ вопросовъ администраціи. Поэтому коллективное министерство является необходимымъ учрежденіемъ каждаго государства независимо отъ того, основано ли такое мини-

¹⁾ Lebon, цитир. соч. стр. 53; Dupriez II S. 353 ff.

²⁾ Законъ отъ 15 апрѣля 1878 г. R. G. B. № 47.

³⁾ Австрійскіе государствовѣды просто констатируютъ существованіе министр-президента и совѣта министровъ, не входя въ изслѣдованіе юридическаго основанія. Ulbrich, Lehrbuch des österr. Staatsrechts, S. 145; Scidler, v^o, Minister im österr. Staatswörterbuch II¹, S. 739; Hauke, Grundriss des Verfassungsrechts (im Grundriss des österr. Rechts) 1905, S. 78.

стерство на законѣ или вѣтъ. Въ характерѣ его организаціи, въ размѣрахъ его полномочій скажутся всякій разъ своеобразныя черты даннаго государства. Но само существованіе его не зависить отъ произвола главы государства и министровъ, такъ какъ требованія единства государственной жизни должны превозмочь всякое сопротивление отдѣльныхъ личностей. Поэтому, коллективное министерство повсюду существуетъ по праву, является повсюду необходимой предпосылкой функционирования конституціи и конституціонной отвѣтственности, и въ этомъ отношеніи совершенно безразлично, образовалось ли оно на основаніи закона, или помимо него, или — какъ, на примѣръ, въ Англіи — даже вопреки закону. Но тамъ, гдѣ нѣтъ положеній писаннаго права, или въ тѣхъ предѣлахъ, гдѣ отсутствуютъ нормы матеріальныхъ законовъ, существованіе и дѣятельность коллективнаго министерства покоится на диспозитивномъ конституціонномъ правѣ, которое, подобно жидкости, заполняетъ пустоты, оставленныя нормами писанныхъ конституцій.

VI.

Конституція преобразуется въ зависимости отъ того, какъ примѣняется государственная власть. Но происходитъ ли это также въ случаѣ, если какое-нибудь полномочіе государственной власти остается безъ примѣненія въ теченіе долгаго времени? И этотъ чрезвычайно важный вопросъ мы прежде всего пояснимъ на конкретномъ примѣрѣ.

Къ числу наиболѣе извѣстныхъ явленій, которыми обыкновенно характеризуютъ положеніе королевской власти въ Англіи, относится и тотъ фактъ, что вотъ уже скоро истекаетъ двѣсти лѣтъ, какъ корона въ послѣдній разъ — при королевѣ Аннѣ — воспользовалась — по поводу бѣгства о шотландской милиціи —

своимъ правомъ отказа въ санкціи, правомъ veto ¹⁾. Изъ этого обыкновенно выводятъ, что король лишился права veto: такъ какъ имъ не пользовались, то оно утратило силу. Правда, официально это въ парламентѣ ни разу не было признано; еще въ 1868 году статсъ-секретарь Гарди утверждалъ въ нижней палатѣ, что это право короны ²⁾ остается неизъемымъ, а такой выдающийся знатокъ англійскаго государственнаго права, какъ Тоддъ ³⁾ отстаивалъ еще тотъ принципъ,

¹⁾ Здѣсь предполагается извѣстнымъ, что съ формально-юридической стороны корона имѣетъ не право veto, а право санкціи, что она не только можетъ своимъ отрицаніемъ уничтожить волю парламента, но принимаетъ повсюду въ законодательствѣ положительное участіе. Съ тѣхъ поръ, какъ Монтескье показалъ, что одобреніе законовъ монархомъ „n'est autre chose qu'une declaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher“, въ иностранной литературѣ особенно наирали на политическую функцію санкціи. Укажемъ здѣсь на одинъ фактъ, на который, насколько мнѣ извѣстно, до сихъ поръ не обращали вниманія, а именно, что выраженія „санкція“ и „санкционировать“ обязаны своимъ происхожденіемъ политическому жаргону Франціи 1789 года. Слово „санкція“ до 1789 года употреблялось не въ смыслъ приданія законной силы, а въ иномъ. Лишь въ видѣ исключенія нашель я у Руссо, „Le contrat social“ IV, ⁴ (Oeuvres compl. 1865 III, p. 374)—о чемъ французскіе словари ничего не упоминаютъ—это слово въ смыслѣ, до вѣкоторой степени соответствующемъ его современному значенію. „Sanctionner“ до 1789 г. вообще не встрѣчается; Académie française допустила этотъ терминъ лишь съ 1798 года. Ср. Hatzfeld - Darmsteter - Thomas, Dictionnaire général de la langue française h. v⁰.

²⁾ Her Majesty has no constitutional right to abdicate that part of her prerogative which entitles her to put a veto upon any measure she thinks fit. Hansard, Debates t. CXII. p. 732.

³⁾ Todd - Walpole, Parliamentary Government in England. London 1892, II, p. 70. Dicey, который непримѣненію королевскаго veto признаетъ конвенціональнымъ правиломъ конституціи, также считаетъ возможнымъ возрожденіе его въ томъ смыслѣ

что эта часть королевской прерогативы, какъ и всякая другая можетъ снова найти себѣ примѣненіе, какъ только какой-либо кабинетъ подъ своею отвѣтственностью признаетъ это необходимымъ. Мы не станемъ здѣсь углубляться въ этотъ вопросъ. Я предпочитаю лучше изслѣдовать положеніе, часто повторяющееся въ доктринѣ парламентаризма съ указаніемъ на примѣръ Англіи, положеніе, согласно которому строго парламентарское правленіе исключаетъ veto короны. Парламентскій кабинетъ всегда можетъ устроить непріемлимые для него законы еще въ процессѣ ихъ выработки, такъ что не пришлось бы даже прибѣгнуть къ отклоняющей силѣ монарха.

Мы должны быть благодарны американцамъ за разработку конституціонной статистики, изъ нея мы, на примѣръ, узнаемъ, что президентъ С.-Американскихъ штатовъ за сто лѣтъ существованія этой должности 433 раза примѣнялъ право veto. Такая точная статистика veto и въ другихъ государствахъ оказалось бы несомнѣнно въ высшей степени интересной и поучительной. Она бы показала, что фактически veto регулярно примѣняется лишь къ областнымъ законамъ децентрализованнаго государства ¹⁾. Такъ, часто австрійскіе областные законы не получаютъ санкціи въ виду противорѣчія ихъ имперскимъ законамъ или важнымъ обще-

что корона по совѣту кабинета будетъ оставлять за собою рѣшеніе относительно важныхъ законовъ, опрашивая предварительно избирателей. Contemporary Review LXVII, 1890, p. 498. Точно такъ Frank H. Hill, The future of English Monarchy въ томъ же журналѣ стр. 201.

¹⁾ Изъ централизованныхъ государствъ наибольшее число случаевъ отказа въ санкціи приходится на долю Швеціи вслѣдствіе своеобразности ея конституціи. Ср. Aschehoug, Das Staatsrecht der Vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. S. 68.

государственнымъ интересамъ; подобное же проявляется съ англійскими колоніальными законами, значительная часть которыхъ не удостоивается королевской санкціи ¹⁾. Если же мы обратимся къ законамъ, принятымъ центральными парламентами, то мы получимъ для континентальныхъ монархій совершенно неожиданные результаты. Въ Австріи можно констатировать только одинъ единственный случай несанкціонирования принятаго рейхсратомъ закона,—это законъ о монастыряхъ 1876 года ²⁾. Въ Пруссіи, которая, конечно, не является парламентскимъ государствомъ, насколько мнѣ извѣстно, не было ни одного такого случая за 60 почти лѣтъ существованія нынѣшней прусской конституціи. И въ Пруссіи, гдѣ обыкновенно такъ любятъ подчеркивать самостоятельность королевской власти, монархъ еще ни разу не отклонилъ постановленія ландтага. Императоръ Фридрихъ не рѣшался сперва санкціонировать представленный до вступленія его на престолъ и принятый ландтагомъ законопроектъ объ удлиненіи легислатуры съ 3-хъ до 5 лѣтъ. Все же, послѣ болѣе чѣмъ двухъ-мѣсячнаго колебанія онъ скрѣпилъ его своей подписью ³⁾. Когда въ 1892 году поднялась сильная буря по поводу школьнаго законопроекта, внесеннаго въ ландтагъ съ согласія короля Цедлицемъ, при чемъ согласіе ландтага казалось обезпеченнымъ, тогда многіе противники этого закона возлагали свою послѣднюю надежду на отказъ въ королевской санкціи. Но Вильгельмъ II, считаясь съ настроеніемъ народа, приказалъ взять назадъ представленный въ палату законо-

¹⁾ Cp. Todd, Parliamentary Government in the British Colonies. 2 d. ed. London 1894, p. 155 ff. Prinz Heinrich XXXIII v. Reuss j. L., Der britische Imperialismus 1905, S. 70 ff.

²⁾ Cp. Kolmer, Parlament und Verfassung in Oesterreich II, 1903, S. 331.

³⁾ Bismark, Gedanken u. Erinnerungen II, S. 306 f.

проектъ, а министру народнаго просвѣщенія предложилъ выйти въ отставку ¹⁾.

За то, наоборотъ, мы видимъ — на первый взглядъ это должно возбудить удивленіе, — что фактически королевское veto примѣняется въ Бельгіи ²⁾, странѣ, которая считается на континентѣ типичной представительницей парламентской монархіи. Разсмотримъ вкратцѣ два поучительныхъ случая отказа въ королевской санкціи. Въ 1845 году бельгійскія палаты постановили законъ, въ силу котораго значительно повышалась пошлина на хлѣбъ. Спустя немного палъ кабинетъ Нотгомба, и тотчасъ же, влѣдствіе внезапно разразившейся болѣзни картофеля и предполагаемаго неурожая на хлѣбъ, хлѣбныя цѣны сильно повысились. Новое министерство не осмѣлилось даже представить королю принятый парламентомъ законъ. Упомянувъ только вскользь объ этомъ законѣ, оно испросило у него согласіе на мѣры, которыя, совершенно вопреки новому закону разрѣшали свободный ввозъ жизненныхъ припасовъ. Обѣ палаты единодушно приняли новый законъ, подходившій для даннаго критическаго положенія, а о прежнемъ законѣ, такъ своеобразно устранившемъ, больше не было и рѣчи ³⁾.

¹⁾ И въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ я не могъ найти ни одного случая отказа въ санкціи; если же гдѣ-нибудь онъ и имѣлъ мѣсто, то это было совершенно исключительнымъ событіемъ государственной жизни. Въ Баденѣ, въ 1876 году великій герцогъ Фридрихъ медлилъ въкоторое время съ приведеніемъ въ исполненіе принятаго палатой школьнаго закона, и случай этотъ связанъ съ паденіемъ министра Jolly. Но 18-го сентября 1876 года законъ былъ санкціонированъ.

²⁾ Тамъ veto примѣняется въ двойной формѣ: либо король совершенно ясно отказывается въ санкціи, либо просто воздерживается отъ нея. Ср. Beltjeus, цитир. соч. стр. 401.

³⁾ Ср. Ernst Vandenpeereboom, Du gouvernement représentatif en Belgique II, 1856, p. 142—148, 153—155. Этотъ случай чрезвычайно интересенъ тѣмъ, что знакомитъ насъ съ такими воз-

Но совѣтъ иной случай произошелъ въ 1884 году. Тогда тоже смѣнилось министерство, и новый кабинетъ засталъ нѣсколько еще несанкціонированныхъ законовъ относительно устройства новыхъ общинъ. Противъ этихъ законовъ новые министры вели энергичную борьбу въ палатѣ, и поэтому они считали себя не обязанными скрѣплять подписею рѣшенія, противъ которыхъ боролись. Тогда же официально была опубликована королевскій указъ, которымъ, согласно мнѣнію совѣта министровъ и по предложенію министра подлежащаго вѣдомства, упомянутымъ законопроектамъ было отказано въ королевской санкціи ¹⁾.

Итакъ, мы видимъ, что отказъ въ санкціи исполнѣ совмѣстимъ съ парламентской системой правленія. Политическая власть монарха тоже никоимъ образомъ не зависитъ отъ примѣненія или непримѣненія такого veto. Существуетъ даже такой глава государства, у котораго по конституціи нѣтъ озна-

можностями въ конституціонной жизни государства, которыя до сихъ поръ не предусматривались теоріей государственнаго права. Если министерство не представитъ королю для санкціи изготовленнаго палатами проекта закона, и если санкція должна воспользоваться въ опредѣленный срокъ, то, по истеченіи этого срока, законъ придется считать непринятымъ, все равно, какъ если бы монархъ отказалъ въ своей санкціи. Такимъ образомъ, законъ можетъ быть несанкціонированъ, безъ всякаго дѣйствія или упущенія со стороны монарха. Правда, въ такомъ случаѣ министры нарушаютъ свой служебный долгъ, но, если палаты не находятъ нужнымъ требовать министровъ къ отвѣтственности, то у конституціи отсутствуетъ здѣсь всякая гарантія, тѣмъ болѣе, что даже отставку министровъ *post factum* нельзя считать таковой.

¹⁾ Ср. Dupriez, I стр. 247. Отказъ въ санкціи послѣдовалъ по Arrêté royal отъ 4 августа 1884 г. «de l'avis de notre conseil des ministres et sur la proposition de notre ministre de l'intérieur et de l'instruction publique». *Pasimomie belge*, Nr 261.

ченнаго права, и который все-таки обладает гораздо большей политической силой, нежели многие изъ монарховъ, расплагающихъ правомъ санкціи. Какъ извѣстно, это—германскій императоръ, которому принадлежитъ лишь опубликованіе, а не санкціонированіе имперскихъ законовъ. И, дѣйствительно, былъ такой случай, что императоръ опубликовалъ, согласно имперской конституціи, законъ, противъ котораго голосовала Пруссія въ союзномъ совѣтѣ¹⁾. Причины, въ силу которыхъ во многихъ монархіяхъ стремятся не примѣнять право veto, разнообразны. Не послѣднее мѣсто здѣсь занимаетъ желаніе не выдвигать особу монарха на первый планъ, что неизбѣжно всякій разъ, когда дѣло идетъ о томъ, что бы выступить противъ вопль опредѣлившейся воли народнаго представительства. Такова, навѣрное, главная причина, почему въ Англіи обыкновенно избѣгаютъ примѣнять право veto. Королю было бы тамъ въ высшей степени непріятно явиться самому предъ собравшимся парламентомъ и категорически отказать въ royal assent, или даже послать съ этой цѣлью особую комиссію. Такое личное выступленіе короля, къ которому онъ былъ бы вынужденъ, если бы кабинетъ въ какомъ-нибудь исключительномъ случаѣ пожелалъ побудить его къ veto, противорѣчить также конституціонной традиціи англичанъ. Тамъ, гдѣ, какъ въ Норвегіи, конституція предоставляетъ право veto безъ соотвѣтствующей ответственности министровъ, за примѣненіе его король Оскаръ II заплатился короной.

Каковы бы ни были причины, говоряція противъ примѣненія права veto, вытекающаго изъ права санкціи, все же это право остается политической силой громаднѣйшаго зна-

¹⁾ Это былъ законъ отъ 1 апрѣля 1877 г. о мѣстонахожденіи имперскаго суда, который назначилъ для этого Лейпцигъ, тогда какъ Пруссія предложила Берлинъ.

ченія. Уже одна допустимость veto такъ опредѣляетъ весь процессъ законодательства, что въ громадномъ большинствѣ случаевъ достаточно, чтобы предвидѣлась возможность примѣненія его, и уже будутъ приняты мѣры къ устраненію этой возможности, въ особенности тамъ, гдѣ функционируетъ соотвѣтственнымъ образомъ двухъ-палатная система. Поэтому veto можетъ советѣмъ не примѣняться, и все-таки не переставать дѣйствовать непрерывно. Въ такихъ монархіяхъ, какъ Пруссія и Австрія, это не приходится специально доказывать. Но даже въ самой Англіи, несмотря на то, что veto тамъ никогда не примѣняется, оно не окончательно утратило свое значеніе, какъ средство, тормозящее законодательство. Тамъ оно даетъ коронѣ власть вмѣшиваться въ раннія стадіи процесса законодательства, такъ какъ король можетъ поставить внесеніе билля въ зависимость отъ своего согласія ¹⁾. Въ началѣ 19-го столѣтія Георгъ III и Георгъ IV сумѣли такимъ образомъ задержать на 28 лѣтъ эмансипацію католиковъ. Изъ новѣйшихъ опубликованныхъ источниковъ мы узнаемъ, какое упорное сопротивленіе оказывала даже королева Викторія нѣкоторымъ законодательнымъ планамъ своихъ кабинетовъ, и какой тяжелой борьбой добился Гладстонъ ея разрѣшенія на внесеніе Home Rule'я; надо полагать, что отклоненіе послѣдняго верхней палатой въ 1893 году совершилось не безъ ея вліянія ²⁾.

¹⁾ О современномъ вліяніи короны на законодательство ср. Anson, *Law and Custom of the Constitution*, I, 3 ed. 1897. p. 300.

²⁾ Благодаря своему личному вліянію, королева съ помощью архіепископа Кентерберійскаго Тэта добилась согласія противившихся лордовъ на ирландскій церковный билль 1869 г. Ср. Sidney Lee, *Queen Victoria*. New edition, London 1904 p. 405 ff. Она никогда не скрывала своего ожесточеннаго враждеб-

Изъ вышеизложеннаго, такимъ образомъ, вытекаетъ, что какъ долго бы ни продолжалось непримѣненіе какого-нибудь государственнаго полномочія, это одно еще не даетъ права заключать, будто данныя постановленія конституціи или закона вообще утратили силу. Въ этомъ смыслѣ можно сказать, что право государственнаго верховенства по существу своему не знаетъ давности. Поэтому къ труднѣйшимъ изслѣдованіямъ относится опредѣленіе въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, поскольку никогда непримѣняемая фактически власть обладаетъ еще юридическимъ значеніемъ, т. е. дѣйствуетъ ли она, и надѣлена ли способностью проявить при какомъ-либо случаѣ свое нормативное значеніе въ государственной жизни. Интереснѣйшій объектъ для такого изслѣдованія представляютъ законодательныя постановленія относительно министерской отвѣтственности во многихъ государствахъ.

Извѣстно, что нынче повсюду такъ называемая политическая отвѣтственность министровъ, непрерывно примѣняющаяся въ парламентахъ, фактически замѣнила въ конституціонныхъ монархіяхъ такъ называемую государственно-правовую отвѣтственность, осуществлявшуюся путемъ обжалованія министровъ передъ государственнымъ судомъ. Въ Австріи, напримеръ, по сію пору видимое значеніе государственно-правовой отвѣтственности министровъ исчерпывалось тѣмъ, что пред-

наго отношенія къ движенію въ пользу Home Rule'я и съ нескрывае-
мой радостью приняла въ 1893 году извѣстіе о томъ, что оныя
отклонены лордами. (Lee, p. 492 ff., 524 f.). Если своей поддерж-
кой она облегчила политику Гладстона въ ирландскомъ церков-
номъ вопросѣ и устранила конфликтъ между палатой лордовъ и
нижней палатой, то болѣе чѣмъ вѣроятно, что ея всѣмъ извѣ-
стное враждебное отношеніе къ ирландскимъ планамъ Глад-
стона придало силы лордамъ въ ихъ энергичномъ сопротивленіи
послѣднимъ.

ложеніе объ отдачѣ подѣ судѣ министровъ можно было примѣнять въ рейхсратѣ какъ средство для демонстраціи или обструкціи. Въ другихъ государствахъ тонко задуманные законы объ отвѣтственности до сихъ поръ не привели даже къ такимъ болѣе или менѣе удачнымъ парламентскимъ шуткамъ. При всемъ томъ можно будетъ сказать, что положенія о государственно-правовой отвѣтственности министровъ, въ случаѣ даже ихъ полнѣйшаго непримѣненія, все-таки являются средствомъ воздѣйствія на министровъ, а потому и составляютъ конституціонную гарантію. Но какъ же обстоитъ дѣло въ государствахъ, которыя признали отвѣтственность министровъ лишь въ принципѣ, а подробности предоставили установить послѣдующимъ законамъ, которые никогда и не были изданы? Или въ такихъ государствахъ, которыя объявили министровъ отвѣтственными, не опредѣливъ совсѣмъ этой отвѣтственности, что, напримѣръ, имѣетъ мѣсто въ Германіи съ отвѣтственностью имперскаго канцлера, его замѣстителей, намѣстника Эльзасъ-Лотарингіи и статсъ-секретаря этихъ Имперскихъ земель? Въ данномъ случаѣ нѣмецкая имперія вовсе не стоитъ одиноко. Современное французское право точно также провозгласило только принципъ солидарной и личной отвѣтственности министровъ, не опредѣливъ ее сущности. Конституція Италіи знаетъ тоже только принципъ отвѣтственности министровъ, не опредѣляя его болѣе подробно; также обстоитъ дѣло и съ нынѣшней конституціей Испаніи. Правда, въ трехъ послѣднихъ государствахъ опредѣлены истецъ и судья для министровъ, но для жалобъ и приговоровъ не существуетъ никакихъ нормъ. Другія государства общаются въ своихъ конституціяхъ выработку законовъ объ отвѣтственности министровъ, но эти законы такъ и не появились. Такъ обстоитъ дѣло въ Пруссіи, Португаліи, Бельгіи, Даніи, и Исландіи.

Изъ этого видно, что государства съ различнѣйшей поли-

тической структурой: съ парламентскимъ правленіемъ и безъ него, монархін и республики—лишены яснаго разработаннаго права отвѣтственности министровъ. Въ этихъ государствахъ неизбѣжно приходится разрѣшать и чрезвычайно важный вопросъ: принадлежитъ ли у нихъ отвѣтственность министровъ къ государственно-правовымъ учреждениямъ или нѣтъ. Опыты съ преданіемъ министровъ суду и съ верховными государственными судами побуждаютъ и парламенты этихъ государствъ считать разработку министерской отвѣтственности чисто доктринерскимъ требованіемъ. Въ Германской имперіи и Пруссіи не думаютъ совсѣмъ о специальныхъ законахъ; что же касается прочихъ изъ упомянутыхъ государствъ, то попытки пополнить соотвѣтственныя опредѣленія конституцій до сихъ поръ кончались неудачами и въ ближайшемъ будущемъ имѣютъ мало шансовъ на успѣхъ¹⁾. Въ этихъ государствахъ довольствуются практически единственно важной политической отвѣтственностью министровъ, при чемъ конкретное осуществленіе ея приспособляется въ каждомъ государствѣ къ его своеобразнымъ условіямъ. Что касается литературы по государственному праву, она оказывается въ затруднительномъ положеніи въ вопросѣ относительно постановленій конституцій, особенно въ Германіи; она то утверждаетъ, то отрицаетъ существованіе государственно-правовой отвѣтственности министровъ въ имперіи и Пруссіи. Но даже защитники такой отвѣтственности не идутъ дальше мысли о *lex imperfecta* и не

¹⁾ Для Франціи ср. v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, S. 60 f. для Италіи, Даніи, Неландіи тамъ же стр. 98. Въ Португаліи предусмотрѣнный ст. 104 конституція отъ 29 апрѣля 1826 г. специальныйъ законъ еще не издавъ. Въ Бельгіи все еще дѣйствуетъ ст. 134 конституція, которая, впредь до изданія предусмотрѣннаго ст. 90 закона, временно опредѣляетъ судебную инстанцію и возбужденіе обвиненія

могутъ извлечь изъ нея никакихъ юридическихъ послѣдствій. Не смотря на всѣ увѣренія конституцій, отвѣтственность осталась лишь мертвой буквой.

VII

Съ вопросомъ объ эволюціи конституцій тѣсно связанъ вопросъ о пробѣлахъ въ конституціяхъ. Въ предыдущемъ изложеніи мы встрѣтились съ нѣкоторыми примѣрами такихъ пробѣловъ, отрицать которые невозможно тому, кто понялъ, какъ въ принципѣ относятся другъ къ другу государство и право, и кто знаетъ, что государство прежде всего социальное и историческое явленіе, которое можетъ регулировать право, но не создавать его ¹⁾. Историческія явленія, изъ которыхъ складывается жизнь государства, лишь въ весьма несовершенной степени доступны человѣческому предвидѣнію; поэтому невозможно, чтобы право, которое сознательно желаетъ дѣйствовать въ будущемъ, могло бы на всякія времена наготовить нормы для непредусмотрѣнныхъ и непредусмотримыхъ событій. Оттого то историческій опытъ и приводитъ насъ къ сознанію, что всякой конституціи свойственны пробѣлы, которые проявляют-

¹⁾ О пробѣлахъ конституцій ср. мое сочиненіе «Allgemeine Staatslehre S. 347 ff., а въ новѣйшей литературѣ Anschütz: „Lücken in Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen“ вѣ Verwaltungsarchiv XIV (1906) S. 315 ff., который по недоразумѣнію полемизируетъ со мною противъ утвержденія, которое я никогда не защищалъ. Ни въ цитируемомъ Anschütz'омъ мѣстѣ, ни въ какомъ иномъ я никогда не д казывалъ, что при конфликтахъ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ не существуетъ суда. Какъ разъ наоборотъ уже въ «Gesetz u. Verordnung» 1887 г. стр. 309 я рекомендовалъ государственные суды для разрѣшенія конфликтовъ въ области бюджетнаго права и указалъ на нѣсколько такихъ судовъ, учрежденныхъ для этого въ германскихъ государствахъ.

ся иногда лишь по истеченіи долгаго времени и не могут быть заполнены обычными средствами интерпретаціи и аналогій. Кто при созданіи нашихъ конституцій могъ думать о возможности обструкціи, которая въ Австріи и Венгріи въ продолженіе нѣсколькихъ лѣтъ сдѣлалась постояннымъ явленіемъ и тѣмъ самымъ устранила на время парламентъ отъ отправленія государственныхъ функцій? Въ этихъ государствахъ создались такимъ образомъ положенія, регулированіе которыхъ носило чисто фактической, а не юридической характеръ, что особенно проявилось въ области бюджетнаго права.

Такое неожиданное открытіе пробѣловъ въ конституціи можетъ, правда, привести къ преобразованію конституціи тѣмъ, что новыя фактическія условія будутъ признаны обычнымъ правомъ и получать значеніе нормальнаго явленія. Но обыкновенно открытіе пробѣловъ въ конституціи вызываетъ обращеніе къ законодателю, такъ какъ измѣненіе конституціи представляетъ вѣрнѣйшій путь къ основательному заполненію подобныхъ пробѣловъ.

До сихъ поръ мы разсматривали такія преобразованія и измѣненія нашихъ конституцій, которыя оставляютъ неизмѣненнымъ въ основныхъ чертахъ ихъ современный типъ. Теперь же я осмѣлюсь взобраться выше въ моемъ изслѣдованіи и дерзну указать на величайшую и глубочайшую проблему преобразованія конституцій. Я хочу попытаться сдѣлать это съ холодной объективностью человѣка науки, цѣль котораго не излить свои чувства и желанія, а только высказаться относительно результатовъ безпристрастнаго познанія, по возможности свободнаго отъ всякаго субъективизма.

Несравненно поучительнѣе всѣхъ разсмотрѣнныхъ нами преобразованій конституцій, касавшихся того или иного мѣста конституціи, являются тѣ, которыя, не производя внезапнаго потрясенія въ государствѣ, въ конечномъ результатѣ приво-

дять къ полнѣйшему разрушенію даннаго государственнаго строя къ перестройкѣ государства запово. Чтобы вызвать это, необходимы долгій промежутокъ времени и дѣйствіе великихъ историческихъ силъ. Если обратимся назадъ въ исторію, то мы съ изумленіемъ увидимъ, какъ глубочайшія основы государства, на которыхъ оно, казалось, непоколебимо покоилось въ теченіе многихъ столѣтій, могутъ сломиться, расшататься и рухнуть безъ малѣйшаго участія сознательной воли законодателя. Ученіе о такомъ медленномъ умирانی конституцій еще мало разработано. Конституцій могутъ умирать вслѣдствіе того, что цѣнность ихъ учрежденій упадетъ такъ низко, что онѣ уже никому болѣе не будутъ нужны, что въ коницѣ концовъ не найдется болѣе людей, которые пожелали бы отдать свою волю на служеніе этимъ учрежденіямъ. Можетъ существовать гордое суверенное народное собраніе, въ которомъ въ концѣ концовъ все-таки никто не захочетъ принять участія. Такой примѣръ представляетъ собой *populus Romanus*. Римскія комиціи никогда не были отмѣнены. Еще при Нервѣ мы видимъ ихъ слѣды, но затѣмъ онѣ теряются во мракѣ ночи. Мы можемъ представить себѣ корону, внушающую почтеніе и властвующую надъ міромъ, которую однако въ одинъ прекрасный день никто не пожелаетъ имѣть. 6-го августа этого 1906 года минуло столѣтіе съ тѣхъ поръ, какъ Францъ II сложилъ съ себя корону римскаго императора нѣмецкой націи. Когда монархъ отказывается отъ престола, то по государственному праву всѣхъ монархій онъ получаетъ преемника. Но несмотря на то, что тогда большая часть имперіи еще оставалась вѣй рейнскаго союза, не нашлось никого, кто бы прельстился этой короной. Распаденіе имперіи представляетъ собой прискорбнѣйшій примѣръ государственной-правовой смерти.

Такіе уроки прошлаго заставляютъ насъ быть осмотрительнѣе и не очень довѣрять прочности какого бы то ни было

человѣческаго учрежденія. Намъ, правда, никогда не удастся съ абсолютною вѣрностью разгадать будущее. Но если мы могли въ теченіе долгаго времени прослѣдить путь даннаго государственнаго учрежденія, мы все же въ состояніи съ нѣкоторой достовѣрностью опредѣлить его дальнѣйшее развитіе, хотя бы лишь въ общихъ чертахъ. Окинемъ взглядомъ столѣтіе конституціоннаго опыта, лежащее позади насъ, и мы прійдемъ къ весьма любопытнымъ выводамъ, о которыхъ въ предшествующихъ поколѣніяхъ никто и не подозревалъ. Великая борьба за установленіе и развитіе конституціоннаго государства имѣла главнымъ образомъ своей цѣлью созданіе и развитіе мощныхъ народныхъ представительствъ. На нихъ должно было поконтиться государство настоящаго и будущаго; вѣкъ абсолютизма долженъ былъ смѣниться вѣкомъ парламентаризма, какъ послѣдней возможной ступенію развитія государства ¹⁾.

¹⁾ Когда здѣсь и въ дальнѣйшемъ идетъ рѣчь о парламентаризмѣ, то подъ нимъ мы разумѣемъ не только парламенты въ тѣсномъ смыслѣ, но и всю совокупность относящихся къ нимъ учреждений, которыя в каждомъ отдѣльномъ государствѣ бываютъ различнаго типа. Для образованія этихъ типовъ имѣютъ особенное значеніе тѣ статьи конституцій, которыя въ нѣкоторыхъ государствахъ стремятся ограничить власть парламентовъ извѣстными рамками. Такимъ образомъ получается контрастъ между государствами, какъ Англія и Франція, которыя совсѣмъ не ограничиваютъ своихъ парламентовъ въ ихъ стремленіяхъ къ расширенію власти и такими государствами, какъ Америка съ ея строгими принципами раздѣленія властей, являющимся препятствіемъ къ образованію парламентскаго правленія по европейскому образцу, или такимъ, какъ германскія государства, которыя въ силу историческихъ условій сохранили преобладаніе власти монарха надъ властью парламента. Но какъ ни своеобразно положеніе парламента въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ, все же парламентаризмъ обнаруживаетъ воздѣ общія черты, которыя въ однихъ государствахъ проявляются съ болѣе рѣзкостью и отчетливостью, чѣмъ въ другихъ.

Но парламенты претерпѣли неожиданную эволюцію, все рѣзче обнаруживающуюся, хотя она и не повсюду еще замѣчена. Парламенты проявляютъ все возрастающую тенденцію либо уступить свою власть другой власти, отъ нихъ исходящей или съ ними связанной, либо же утратить свое политическое значеніе.

Особенно интересно и существенно знакомство съ коренными измѣненіями, которыя за послѣднее время произошли въ политическомъ положеніи парламентовъ на ихъ родинѣ въ англосаксонскихъ государствахъ. Первые по времени преобразованія народныхъ представительствъ мы встрѣчаемъ въ Американскомъ Союзѣ и его отдѣльныхъ штатахъ. Тамъ, какъ выяснилъ въ своемъ знаменитомъ сочиненіи Вудро Вильсонъ ¹⁾, весь центръ тяжести палаты представителей перемѣстился такимъ образомъ, что онъ цѣликомъ палъ на ея комитеты, которые въ свою очередь находятся всецѣло подъ вліяніемъ своихъ предѣдателей. Всѣ важныя дѣла парламента окончательно рѣшаются въ комитетахъ, общее же собраніе только формально утверждаетъ ихъ рѣшенія. Эти комитеты назначаются суверенной властью спикера парламента, лишь обычно заставляя его считаться при этомъ съ обѣими партіями. Среди этихъ комитетовъ наиболѣе выдающееся значеніе имѣютъ два по государственному хозяйству, а именно, комитетъ путей и средствъ и комитетъ апроприацій. Старшины комитетовъ, находясь въ связи съ исполнительной властью, по существу фактически исполняютъ функціи министровъ второй степени и при томъ всецѣмъ безответственныхъ. Одиѣнъ американскій

¹⁾ Woodrow Wilson, Congressional Government. Предо мною 13-е изданіе (Бостонъ 1898) этой книги, имѣвшей такое глубокое вліяніе на всѣхъ остальныхъ авторовъ, писавшихъ о политическомъ положеніи конгресса, въ особенности же на Брайса.

²⁾ Объ американскихъ комитетахъ ср. также у Вудро I гл. XV.

дипломатъ утверждалъ даже, что форма правленія въ Сѣверо-Американскомъ Союзѣ—это абсолютный безотвѣтственный деспотизмъ, который находится въ рукахъ шести лицъ, прикрывающихся конституціонными формами, а именно, президента Соединенныхъ Штатовъ, статсъ-секретаря, секретаря казначейства, спикера палаты представителей и назначаемыхъ послѣднимъ предсѣдателей двухъ упомянутыхъ комитетовъ ¹⁾.

Совершенно иначе, чѣмъ въ самомъ союзѣ ограничена власть законодательныхъ собраній въ отдѣльныхъ штатахъ. Тамъ законодательныя собранія надѣлены гораздо болѣе ограниченными полномочіями, чѣмъ конгрессъ. Все больше и больше опредѣленныя дѣла устрояются изъ обычнаго порядка законодательства и передаются учредительно-конституціонному законодательству. Последнее же совершается при непосредственномъ участіи народа, который выражаетъ свою волю выборомъ учредительныхъ конвентовъ и непосредственнымъ голосованіемъ. Въ расширеніи этой системы ясно выражается все недовѣріе американцевъ къ законодательнымъ собраніямъ штатовъ, противъ которыхъ были предприняты еще и другія ограничительныя мѣры ²⁾.

Но въ новѣйшее время наиболѣе могучій преобразовательный процессъ претерпѣлъ прообразъ всѣхъ парламентовъ, парламентъ британской имперіи, и зачатки его простираются до второго билля о реформѣ. На континентѣ ходячія воззрѣнія на англійскій парламентаризмъ все еще находятся преимущественно подъ вліяніемъ талантливаго сочиненія Вэджгота объ англійской конституціи; оно было написано непосредственно

¹⁾Eugen Schuyler, *American Diplomacy*, цитируется у Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie* II, 3-e ed 1896 p 135.

²⁾Ср. Bryce I, гл. XXXVIII-XI; Oberholtzer, *The Referendum in America* Philadelphia 1893.

передъ биллемъ о реформѣ, проведеннымъ Дизраэлемъ и не могло предвидѣть его возрастающаго вліянія. Демократизація избирательнаго права вторымъ и третьимъ биллемъ о реформѣ, ирландская обструкция, бурская война, все усиливающаяся строгость парламентскаго устава нижней палаты, въ послѣдній разъ усугубляемая еще Бальфуоромъ—все это—мы отмѣчаемъ лишь нѣкоторыя важнѣйшія событія—такъ глубоко измѣнило сущность англійскаго парламентаризма, что о господствѣ нижней палаты можно говорить лишь въ формальномъ смыслѣ. Въ парламентскихъ дебатахъ и рѣчахъ государственныхъ людей, на митингахъ и банкетахъ, даже въ политической и юридической литературѣ Англии отмѣчались и подчеркивались тѣ или иные симптомы новѣйшей стадіи въ процессѣ измѣненія. Но въ общей связи изложилъ новую фактическую конституцію современной Англии Сидней Лоу въ сочиненіи, которое возбудило у себя на родинѣ общее вниманіе, и которое должно будетъ также и въ другихъ странахъ въ корнѣ измѣнить взгляды на современный англійскій парламентаризмъ ¹⁾.

Сущность современной фактической конституціи Англии характеризуется въ краткихъ словахъ тѣмъ, что мѣсто парламентскаго образа правленія заняло тамъ правленіе кабинета, которое формально по-прежнему неходитъ изъ парламента, но присвоило себѣ всю реальную власть послѣдняго.

Въ сущности, нижняя палата представляетъ собой нынче

¹⁾ Sidney Low, *The Governance of England*,—эта книга появилась сначала въ Лондонѣ 1904 г. и съ тѣхъ поръ выдержала много изданій. Съ радостью могу сообщить, что эта превосходная книга, по моему предложенію, будетъ переведена весьма опытнымъ переводчикомъ и въ скоромъ времени появится на нѣмецкомъ языкѣ. Такимъ образомъ, и для широкой публики представится снова возможность изучить современную Англию въ англійскомъ освѣщеніи.

коллегію, изъ которой руководитель господствующей партіи беретъ большую часть своего кабинета, (меньшую же онъ приглашаетъ изъ числа своихъ товарищей по партіи въ верхней палатѣ). Нижняя палата сама по себѣ не можетъ ни руководить кабинетомъ, ни контролировать его настоящимъ образомъ. Уже избытокъ дѣлъ въ парламентѣ, который по размѣрамъ подвѣдомственной ему территоріи и объему своей компетенціи долженъ развивать прямо необъятную дѣятельность, мѣшаетъ тому, чтобы его фактическая власть хотя бы въ отдаленной степени соответствовала его юридической власти. Напротивъ, парламентъ всегда во всѣхъ законодательныхъ вопросахъ, часто до мельчайшихъ деталей включительно, зависитъ отъ правительства; парламентскій контроль сводится къ нулю, одна угроза выйти въ отставку принуждаетъ даже противящееся большинство подчиниться кабинету. Принципъ политической солидарности кабинета далеко не увеличиваетъ его отвѣтственности и доставляетъ ему скорѣе непреоборимую силу; ибо во всякое время большинство нижней палаты можетъ оказаться передъ альтернативой, либо оставить неприкосновенной хотя бы и весьма сомнительную мѣру, принятую членомъ кабинета, либо же предоставить управленіе страной оппозиціи. Въ послѣднее время поэтому въ самой нижней палатѣ неоднократно съ горечью отмѣчалось, что она походитъ скорѣе на органъ, регистрирующий декреты правительства, чѣмъ на законодательное собраніе. Новѣйшія реформы парламентскаго устава, ограничившія продолжительность совѣщаній и дебатовъ еще болѣе усилили кабинетъ. Нижняя палата утратила даже еще недавно считавшуюся неоспоримой власть по собственному усмотрѣнію свергать кабинетъ. По господствующему убѣжденію теперь это право предоставлено избирателямъ, которые народнымъ голосованіемъ

либо утверждают лидера, стоящего у власти, либо поднимают на щит вождей оппозиции.

До 1867 года строго соблюдалось правило, что кабинет уходит в отставку только вследствие неблагоприятного вотума нижней палаты, но с этого времени все резче и с изумительной быстротой выступает новая норма, в силу которой судьба кабинета непосредственно определяется новыми выборами ¹⁾. Когда в 1892 году кабинет Гольберга, оставшись при выборах в меньшинстве на 40 голосов, не вышел тотчас в отставку, а по старому обычаю ожидал противного вотума нижней палаты, то это ему публично поставили в упрёк ²⁾. Уже больше чем десятилетие тому назад Ансон высказал ту мысль, что составление и свержение кабинета постепенно перешло сперва от короны к нижней палате, а теперь от нижней палаты к народу ³⁾. Покуда лидер уверен в избирателях, он не слуга, а господин парламента. Но как только избиратели, хотя бы даже при дополнительных выборах, начинают колебаться, положение его становится шатким, а при последней смене кабинета, консерваторы сложили с себя власть, даже не дожидаясь, пока они потеряют большинство в нижней палате. Поэтому в будущем вотум нижней палаты лишь тогда будет в состоянии свергнуть кабинет, когда он явится выражением изменившегося народного настроения; в противном случае кабинет,

¹⁾ Ср. Leonard Courtney, *The Working Constitution of the United Kingdom*. London 1901 p. 7.

²⁾ Ср. Anson, *Law and Custom of the Constitution* II, 2 d-ed., p. 138 Note 1, Sydney Lee, *Queen Victoria*, p. 524.

³⁾ The power which determines the existence and extinction of Cabinets has shifted first from the Crown to the Commons, and then from the Commons to the country, *ib.*, p. 138. То же самое говорится уже в первом издании (1892), p. 132.

распустивъ палату снова можетъ упрочить свою власть. Поэтому Англія теперь напоминаетъ собою діархію съ двумя властителями во главѣ; одинъ изъ нихъ наследственный и надѣленъ главнымъ образомъ функціями представительства, а другой временный, обладающій реальной властью; послѣдняго народъ назначаетъ на неопредѣленное время и по своему желанію можетъ его отозвать.

Въ то время, какъ въ Англіи ни съ чѣмъ несравнимое властное положеніе правительства выросло изъ самобытныхъ парламентскихъ учрежденій въ процессѣ постояннаго, непрерывнаго развитія, перенесеніе представительнаго правленія въ континентальныя государства съ ихъ совсѣмъ иначе сложившейся исторіей, соціальной структурой и международнымъ положеніемъ, дало совсѣмъ иные результаты, нежели въ британской имперіи. Если тамъ народъ смотрѣлъ на господство парламента какъ на иѣчто нормальное и само собой понятное, такъ что повѣйшія преобразованія парламентарской конституціи явились не предусмотрѣннымъ, а лишь вытекавшимъ изъ политическихъ обстоятельствъ измѣненіемъ соотношенія силъ въ государствѣ, то на континентѣ вся система парламентскихъ учрежденій не настолько связана со всей жизнью государства, чтобы противъ отдѣльныхъ частей этой системы, или даже противъ всей системы не подымались важныя критическія возраженія. Въ Англіи отъ поры до времени падали на различные недостатки парламента, были попытки съ помощью реформъ устранить ихъ и часто фактически ихъ и устраняли, на континентѣ же мы встрѣчаемся теперь съ удивительнымъ недоувѣріемъ къ парламентскимъ учрежденіямъ, которыя были добыты такой борьбой и такими огромными жертвами. Правда не вездѣ это недоувѣріе выступаетъ съ одинаковой рѣзкостью, такъ какъ и парламенты не вездѣ занимаютъ одинаковое положеніе и не вездѣ ихъ полномочія со-

отвѣтствуютъ тѣмъ требованіямъ, которыя предъявляютъ послѣдовательные защитники парламентаризма по англійскому образцу.

Если мы бросимъ взглядъ на современную критику континентальнаго парламентаризма и заявленія противниковъ его, то намъ представится слѣдующее:

На европейскомъ континентѣ изъ всѣхъ большихъ государствъ наиболѣе типично развилось преобладаніе парламентаризма во Франціи. Континентальный парламентаризмъ не столько англійскаго, сколько французскаго происхожденія, и господствующая теорія парламентаризма была выработана во времена реставраціи ¹⁾ и июльской имперіи. Третья республика—это ясно выраженная парламентская республика, и несомнѣнные недостатки, которые обнаружила парламенская система во Франціи, вызвали тамъ энергическое и основательное изслѣдованіе этой системы. Практически это преимущественно выразилось въ томъ, что въ теченіе пятнадцати лѣтъ (1886—1901) въ палатѣ депутатовъ было внесено не менѣе, чѣмъ 41 предложеніе объ измѣненіи конституціи ¹⁾, преобладающая часть которыхъ въ большей или меньшей степени была направлена противъ господствующей формы правленія. Всѣкіе голоса поднимались противъ парламскаго министерства и требовали, чтобы въ кабинетъ—подобно тому, какъ

¹⁾ Развитие парламскаго правленія во время реставраціи, до сихъ поръ такъ мало извѣстное въ подробностяхъ, очень обстоятельно изложено J. Barthélemy. L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles, X. Paris 1904.

¹⁾ Ср. Lepetit, Propositions de revision des lois constitutionnelles émanant de l'initiative parlementaire depuis 1884 (Pariser These) 1901.

въ Америкѣ— не могли входить представители палаты ¹⁾. Затѣмъ часто раздавалось столь свойственное демократіи требованіе предоставить народу не только одни избирательныя права, но и непосредственное участіе въ рѣшеніи важнѣйшихъ вопросовъ, и поставить депутатовъ въ юридическую зависимость отъ ихъ избирателей ²⁾. Но и тѣ, которые явно стоятъ на почвѣ существующихъ учреждений, признають ихъ большіе недостатки: прежде всего обнаружившееся во Франціи рѣзче, чѣмъ гдѣ бы то ни было, непостоянство кабинетовъ и неспособность палаты къ постоянной цѣлесообразной законодательной дѣятельности ³⁾. Въ литературѣ выступили поэтому весьма заслуживающіе вниманія критики современнаго государственнаго строя Франціи; одни съ серьезными предложеніями, направленными на улучшеніе существующаго, другіе—съ опасеніями за будущее ⁴⁾.

Сильныя и горкія нападки пришлись на долю парламентаризма въ Италія. Извѣстный изслѣдователь психологіи массъ Сигеле съ принципиальной точки зрѣнія проанализировалъ и уничтожающе раскритиковалъ всю сущность парламентаризма. Весьма характерно, что свою статью о парламентаризмѣ Си-

¹⁾ Проектъ пересмотра кабинета Floquet отъ 15 окт. 1888 Lepetit, стр. 28 и сл. предложеніе Naquet отъ 10 марта 1894 (Лепети стр. 50 и сл.) Ср. также Esmein стр. 834.

²⁾ Ср. Lepetit p. 99 ff.; Esmein p. 288 ff.

³⁾ Ср. напр. Paul Lafitte, Le suffrage universel et le régime parlementaire. Paris 1888. Ch. Benoist, La crise de l'état moderne, Paris (1896), Dupriez, Les ministres, (ср. выше стр. 32, N, одно изъ замѣчательнѣйшихъ сочиненій по сравнительному государственному праву и политикѣ) II, стр. 322 ff. d'Éichthal, Souveraineté du peuple et gouvernement, Paris 1895 стр. 237 ff

⁴⁾ Сюда же относятся большая часть писателей, упомянутыхъ въ предыдущемъ примѣчаніи.

геле включилъ въ сочиненіе о преступныхъ сектахъ 1). Но и съ точки зрѣнія своеобразныхъ итальянскихъ условій парламентская система правленія подверглась энергичнымъ нападкамъ и критикѣ 2).

Значительные недостатки въ государственномъ строѣ обнаружались въ новѣйшее время также и въ Бельгій, которая такъ долго считалась образцомъ конституціоннаго государства. Закатъ бельгійскаго парламентаризма начался, какъ утверждаютъ компетентные люди, главнымъ образомъ со времени демократизаціи избирательнаго права 3). Точно также и парламентскія учрежденія Нидерландовъ подверглись жесточайшей критикѣ, съ тѣхъ поръ, какъ были демократизованы 4).

Нѣтъ ничего удивительнаго поэтому, если тамъ, куда въ полномъ объемѣ континентальный парламентаризмъ еще не

1) Scipio Sighéle, *La delinquenza settaria*, Milano 1897, Appendice: *Contro il parlamentarismo*.

2) Ср. именно Bonghi, *La decadenza del regime parlamentare* Nuova Antologia II, serie XLV, 1884, p. 482, который свои выводы о будущности парламентаризма заключаетъ слѣдующимъ пессимистическимъ восклицаніемъ: *Questi é un uomo che morrà*. Затѣмъ анонимное сочиненіе, *Torniamo allo Statuto*, N. Anl LXXII p. 9 ff. Критическіе выводы съ указаніемъ на литературу у P. Turiello, *Governo et governati* 2 ed, II, Bologna 1890, p. 166 ff. P. Chimienti, *La vita politica e la pratica del regime parlamentare* Torino 1897.

3) Ср. Dupriez, *Le gouvernement parlementaire en Belgique* въ *Bulletin de la société de législation comparée*. t. 29, Paris 1900, p. 604 f.

4) De Savornin-Lohmann (Нидерландскій эскъ-министръ и членъ палаты). *Le gouvernement parlementaire dans les Pays-Bas*. Bulletin (ср. предыдущее примѣчаніе) p. 578 ff. въ Бельгій и Нидерландахъ, совсѣмъ какъ теперь въ Англій, судьбу кабинета рѣшаютъ избиратели, а не палаты; такъ констатируетъ Dupriez, p. 627 и Savornin—Lohmann, p. 583.

проникъ, энергично протестуютъ противъ его введенія. Такъ обстоитъ дѣло въ Швеціи, конституція которой, благодаря ея совершенно своеобразной исторіи, во многихъ важныхъ пунктахъ отстаетъ отъ обычныхъ шаблоновъ. И очень интересно прослѣдить, какъ Фальбекъ, подмѣтивъ проницательнымъ взоромъ, недостатки современнаго парламентаризма, о существованіи которыхъ такъ долго даже не подозрѣвали, пытается уберечь отъ нихъ свое отечество, при чемъ, однако, его увѣщанія, кажется, остаются безъ практическихъ послѣдствій ¹⁾.

Рядомъ съ литературнымъ движеніемъ противъ парламентаризма идетъ и другое движеніе, по своимъ результатамъ гораздо болѣе важное, въ самомъ народѣ. Вполнѣ понятно, что тамъ, гдѣ широкіе слои народа, вслѣдствіе характера избирательнаго права, не могутъ добиться никакого или, по крайней мѣрѣ, сколько нибудь значительнаго вліянія на парламентъ, тамъ массы относятся къ парламенту съ полнымъ равнодушіемъ. Государства съ ограниченнымъ или, что практически сводится къ тому же, съ неравнымъ избирательнымъ правомъ не могутъ имѣть сильнаго парламента, такъ какъ послѣдній постоянно долженъ имѣть опору на народѣ. Въ обычное время это можетъ и не имѣть важнаго политическаго значенія. Но при малѣйшихъ конфликтахъ между правительствомъ и парламентомъ безсиліе послѣдняго обнаруживается съ неизбежной необходимостью. Въ послѣднемъ конфликтѣ между короной и парламентомъ въ Венгріи, парламентъ побѣдилъ не собственными силами. Если бы королева добровольно не стала на почву дѣйствующаго права, то агитація заинтересованныхъ круговъ врядъ ли вызвала бы побѣдоносное сопротивленіе народа, такъ какъ пока еще избиратели Венгріи, столь охотно отождествля-

¹⁾ Fahlbeck, La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, Paris, 1905.

ющіе себя со всей націей, составляютъ лишь ничтожную часть всего населенія. Этотъ индифферентизмъ широкихъ народныхъ массъ къ парламенту былъ усугубленъ еще другими причинами, самой важной изъ коихъ мы сейчасъ и займемся.

Подобныя явленія имѣютъ мѣсто тамъ, гдѣ въ парламентахъ господствуетъ искусственно созданное спльное большинство, которое пользуется и злоупотребляетъ своей властью для постоянного подавленія меньшинства. Эти группы, подавляемыя въ парламентѣ, естественно имѣютъ свой базисъ въ слояхъ населенія, относящихся къ парламенту либо равнодушно, либо враждебно. Въ этихъ парламентахъ обнаруживается явленіе, которое пріобрѣло большое значеніе за послѣднее время—обструкція. Въ крайнемъ своемъ развитіи она принимаетъ характеръ революціоннаго образа дѣйствій меньшинства, направленного противъ самаго парламента. Обструкціонныя партіи рѣдко сознаютъ, что послѣдовательное проведеніе ихъ образа дѣйствій противъ всякаго постановленія большинства, въ сущности, означаетъ войну противъ всей системы представительнаго образа правленія. Тамъ, гдѣ долгое время господствовала обструкція и не могла быть основательно подавлена, — тамъ она обнаружила безсиліе парламента ¹⁾. Такъ какъ правительство всегда и при всѣхъ

¹⁾ Наиболѣе подробное изслѣдованіе обструкціи далъ Henri Masson, *De l'obstruction parlementaire*, Montauban, 1902. Цѣнность его заключается въ сводкѣ матеріала, хотя авторъ (что лежитъ уже въ характерѣ работъ по современной исторіи) не всегда черпалъ его изъ достовѣрныхъ источниковъ; такъ, онъ часто вынужденъ былъ руководиться газетными сообщеніями. Ср. далѣе Iellinek'a: *Das Recht der Minoritäten* 1898, S. 35 ff. и его же: *Die parlamentarische Obstruction* въ „*Neue Freie Presse*“ отъ 26 июля 1903 г. (въ англійскомъ переводѣ въ „*Political Science Quarterly* XIX, 1904; стр. 579 и слѣд.); Brandenburg, *Die parlamentarische Obstruction, ihre Geschichte und Bedeutung*, 1904;

обстоятельствахъ необходимо для всякаго государства, то при постоянной обструкціи оно зыступаетъ какъ единственный факторъ, дающій правовую организацію государственной жизни. Каково бы ни было правовое положеніе, но съ политической точки зрѣнія при продолжительной парламентской обструкціи, государства начинаютъ обнаруживать признаки абсолютистскаго государства. Таковымъ въ политическомъ смыслѣ будетъ на это время то государство, въ которомъ фактически парламентъ не функционируетъ. Въ такихъ государствахъ народныя массы видятъ, что и безъ парламента можно обойтись; бездѣтельность и неспособность парламента лишаетъ его симпатій народа, которымъ уже легко можетъ овладѣть полное равнодушіе къ демократическимъ учрежденіямъ, если только правительства, опирающіяся къ тому же на древнія историческія традиціи, сумѣютъ примѣнять свою власть, хотя бы болѣе или менѣе, цѣлесообразно. Именно новѣйшая исторія Австріи и Венгріи подтверждаетъ убѣдительно примѣрами вышесказанное. Въ Австріи со времени обструкціи въ публичныхъ дебатахъ начали играть ¹⁾ мыслью о новомъ абсолютизмѣ, какъ будто новѣйшія событія совѣтъ изгладили воспоминаніе о вредѣ абсолютистской системы. Въ Венгріи то равнодушіе, съ которымъ въ странѣ, противъ всѣхъ ожиданій, отнеслись къ послѣднему роспуску рейхстага, можно объяснить навѣрно только тѣмъ, что тамъ мало-по-малу привыкли къ нефункционированію парламента.

Radnitzky, Das Wesen der Obstruktionstaktik, Grünhuts Zeitschrift XXXI стр. 465 и слѣд.; Gustaw Schwarz, Zur Rechtslehre der Obstruction, Grünhuts Zeitschrift XXXIII, стр. 33 и слѣд.

¹⁾ Ср. F. v. Wieser, Über Vergangenheit und Zukunft der österreichischen Verfassung, 1905, стр. 2 и слѣд.; Spiegel, Die Funktion der Notverordnung im Staatsleben. Отдѣльный оттискъ изъ „Deutsche Arbeit“, Prag, 1905 S. 31 f.

Тѣмъ не менѣе, въ этихъ государствахъ повсюду существуетъ еще стремленіе къ улучшенію парламентскихъ порядковъ. До тѣхъ поръ, пока извѣстная система не проведена во всей своей чистотѣ, многіе видятъ въ ея полномъ осуществленіи единственное спасеніе. Расширеніе избирательнаго права, введеніе пропорціональныхъ выборовъ или органической избирательной системы, дополненіе народнаго представительства, основаннаго на численности населенія, соображеніями о профессиональномъ составѣ его, проведеніе строго парламентскаго образа правленія и т. д. представляются во многихъ государствахъ достойной стремленія цѣлью, достиженіе которой благотворно повліяло бы на государственную жизнь. Въ такихъ государствахъ господствуетъ мнѣніе, что не парламентаризмъ самъ по себѣ, а несовершенный, незрѣлый парламентаризмъ вызываетъ низкую оцѣнку его значенія и вліянія.

Совсѣмъ иначе обстоитъ дѣло въ тѣхъ государствахъ, гдѣ парламентъ уже основанъ на болѣе или менѣе широкомъ демократическомъ базисѣ. Здѣсь уже невозможна одна голая надежда на улучшеніе системы. Ея вліяніе каждый разъ въ зависимости отъ особенностей даннаго народа проявляется уже въ окончательной формѣ. И можетъ оказаться, что такой парламентъ не будетъ въ состояніи руководить націей. Ни одинъ великій народъ такъ холодно не относится къ своему правительству, какъ нѣмецкій народъ къ нѣмецкому рейхстагу, который принадлежитъ къ числу политически наиболѣе слабыхъ парламентскихъ учреждений. Это вовсе не зависитъ отъ объема предоставленныхъ ему правъ, какъ утверждаютъ нѣкоторые: припеваютъ себѣ всю власть сумѣли такіе континентальные парламенты, которые располагали еще меньшими правами; прежде всего причина тутъ та, что расколотый на дюжину партій,

онъ не способенъ служить выраженіемъ общей воли народной ¹⁾. Вслѣдствіе этого рейхстагъ не въ состояніи противопоставлять волѣ имперскаго правительства свою волю, какъ равноцѣнную. По теоріи германскаго государственнаго права, рейхстагъ не раздѣляетъ полномочій высшей имперской власти, признается только элементомъ, ограничивающимъ правительство, которое располагаетъ всей полнотой власти; теорія эта вполне соответствуетъ дѣйствительнымъ политическимъ отношеніямъ. Ни введеніе пропорціональныхъ выборовъ, ни болѣе справедливое перераспредѣленіе избирательныхъ округовъ, ни другія нововведенія, предлагавшіяся съ разныхъ сторонъ, ничего здѣсь не измѣняютъ, такъ какъ въ близкомъ будущемъ побѣда одной какой-нибудь партіи совершенно невозможна. Поэтому, если и раздаются теперь требованія въ родѣ требованія парламентскаго министерства для имперіи, то они носятъ совершенно доктринерскій характеръ; при парламентѣ, который непримиримыми противорѣчіями расколотъ на группы, постоянно пребывающія въ меньшинствѣ, внѣпарламентское правительство, если и не безпартійное, то и не связанное никакими опредѣленными партійными программами, должно представляться болѣе желательнымъ, чѣмъ правительство, покоящееся на предосудительныхъ компромиссахъ неестественныхъ, а потому и непрочныхъ, парламентскихъ коалицій. Ни въ одной странѣ міра парламентское правительство не имѣло бы такой ожесточенной оппо-

¹⁾ Наибольшее число мѣстъ, которыми располагала когда-либо въ Германскомъ рейхстагѣ политическая партія, пришлось въ 1874 году на долю національ-либераловъ, 155 изъ общаго числа 397, т. е. меньше 40%. Большинство рейхстага, такимъ образомъ, всегда составлялось посредствомъ компромиссовъ или было случайнымъ. Во время послѣднихъ выборовъ сильнѣйшая партія, — центръ, добилась 25% мѣстъ, слѣдующая за ней, социаль-демократія, 20%.

зиціи, какъ въ Германіи; измѣненія этого положенія можно ожидать только отъ полнаго преобразованія партій и сліянія фракцій въ большія группы.

Какъ бы то ни было, но исторія германской имперіи учитъ, что и вопль демократическій парламентъ не всегда необходимо становится центромъ тяжести государственной жизни. Фактически германское правительство гораздо меньше зависить отъ рейхстага, чѣмъ правительства нѣкоторыхъ другихъ государствъ, гдѣ палата депутатовъ выбирается на основаніи ограниченнаго и неравнаго избирательнаго права.

Но въ государствахъ, гдѣ имѣется демократическій или развивающійся въ сторону демократизаціи парламентъ, умѣющій поставить себя рядомъ съ правительствомъ или надъ нимъ въ качествѣ господствующаго фактора государственной жизни, тамъ присущіе парламентаризму недостатки выступаютъ тѣмъ рельефнѣе, чѣмъ могущественнѣе и вліятельнѣе парламентъ въ государственной жизни. Въ такихъ государствахъ существуютъ только двѣ возможности: или непрерывное непостоянство государственныхъ отношеній, соответствующее преобладанію парламента, подверженнаго непрерывнымъ партійнымъ колебаніямъ, или укрѣпленіе правительства, какъ въ Америкѣ и въ Англии, а вмѣстѣ отказъ парламента отъ фактическаго преобладанія, которое переходитъ къ правительству, непосредственно опирающемуся на массу избирателей. Въ этомъ отношеніи Франція представляетъ наиболѣе интересный примѣръ. Тамъ, во время третьей республики кабинеты смѣнялись другъ друга безпрестанно какъ нигдѣ, при чемъ эта смѣна вовсе не была необходимо связана съ перемѣной парламентскаго большинства, ибо не разъ члены свергнутыхъ кабинетовъ входили въ составъ смѣнившихъ ихъ¹⁾. Но и во Франціи въ послѣднее время наступилъ

¹⁾ Ср. весьма поучительный перечень французскихъ кабине-

поворотъ, и продолжительность существованія кабинетовъ увеличивается. Какъ констатируютъ сами французы, это стало возможнымъ лишь потому, что партіи становятся все болѣе дисциплинированными и сливаются въ большія, болѣе прочныя группы¹⁾. Этимъ самымъ французская исторія сворачиваетъ на тотъ путь, которымъ шли англосаксонскія государства. И во Франціи, какъ и въ другихъ странахъ, обнаруживается правда не столько по формѣ, сколько по существу—знакомое явленіе, что инициатива парламента отступаетъ передъ инициативой другихъ властей.

Но поскольку парламенты еще удерживаютъ за собой на континентѣ прежнюю силу, ихъ практическая дѣятельность подвергается рѣзкой критикѣ и при томъ не только со стороны ихъ принципиальныхъ противниковъ. Наоборотъ, даже люди, стоящіе совершенно на точкѣ зрѣнія конституціоннаго государственнаго строя, подмѣчаютъ его недостатки и пытаются устранить ихъ. Эта практическая критика выступаетъ тѣмъ энергичнѣе, чѣмъ значительнѣе фактическая роль парламента въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ. Почти необозримая литература систематично, или какъ это чаще бываетъ, по поводу

товъ у Muel, Gouvernement, Ministère et Constitutions, 4. ed. Paris, 1893; см. еще дополненія 1895 и 1899 годовъ.

1) Одна изъ главныхъ причинъ непостоянства французскихъ кабинетовъ лежитъ въ особенностяхъ права роспуска палаты депутатовъ. Въ Англіи роспускъ парламента—сильное и часто употребляемое оружіе кабинета противъ неподатливаго или непопулярнаго состава палаты общинъ, и съ лишеніемъ этого права кабинетъ потерялъ бы большую долю своей власти. Во Франціи роспускъ палаты депутатовъ допустимъ, правда, съ согласія сената, однако это полномочіе было использовано лишь единственный разъ, Макъ Магономъ въ 1877 году, въ его борьбѣ съ настроеніемъ страны. Полномочіе правительства распускать палату депутатовъ не относится, такимъ образомъ къ числу живыхъ институтовъ французскаго государственнаго права.

какого-нибудь отдѣльнаго случая, раскрываетъ, порицаетъ и пытается устранить недостатки, несовершенство, нецѣлесообразность и негодность конкретныхъ парламентскихъ учреждений¹⁾.

Чрезвычайно важно ознакомиться съ этой богатой критикой въ общей связи ея аргументовъ. Лишь обозрѣвая все поле сраженія, можно болѣе или менѣе положительно судить о вѣроятномъ возможномъ исходѣ борьбы. Это затрудняется еще тѣмъ, что слабыя мѣста парламентовъ не только разнообразны, но по природѣ своей различны въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ. Умаленіе авторитета парламентовъ въ каждомъ отдѣльномъ государствѣ находится въ зависимости отъ индивидуальнаго ряда причинъ. Но всѣ эти причины можно разбить на небольшое число группъ.

Само собою разумѣется, чѣмъ тѣснѣе связанъ государственный строй съ парламентомъ, чѣмъ болѣе парламентъ выдѣляется среди государственныхъ учрежденій, чѣмъ дальше наблюдается его дѣйствіе, тѣмъ сильнѣе критика парламентаризма. О цѣнности всякаго политическаго учрежденія мы можемъ заключить по его прошлому и по результатамъ его дѣятельности. Чѣмъ дольше и сильнѣе господствовало какое-нибудь политическое учрежденіе, тѣмъ яснѣе обнаруживались его недостатки, столь присущіе всему человѣческому. Въ свое время абсолютизмъ былъ носителемъ прогрессивной идеи, преобразовавшей сословный партикуляризмъ въ современное объединенное государство; тогда его прославляли и требовали просвѣщенные умы, осуществляли монархи, бывшіе представителями

¹⁾ Ср. сочиненія и статьи вышеупомянутыхъ и слѣдующихъ авторовъ, Wilson, Bryce, Low, Esmein, Laweleye, Mill, Benoist, Sighele, Dupriez, Ofner, Bonghi, Turiello, Chimienti, Ostrogorski, Lecky, Dicey, d'Eichthal, Falbeck, Lepetit, Combes de Lastrade, Prins, Savornin—Lohman. Сюда же можно присоединить еще много именъ какъ изъ прежняго, такъ и изъ новѣйшаго времени.

прогресса. Впослѣдствіи же, когда послѣ его побѣды, обнаружилась и его тѣневая сторона, онъ вызвалъ сильнѣйшее сопротивленіе народовъ. Экономическій либерализмъ пробудилъ къ жизни невѣдомыя дотолѣ силы въ хозяйствѣ, но вскорѣ затѣмъ онъ показалъ страшный вредъ ничѣмъ неограниченной конкуренціи. Суды присяжныхъ были введены послѣ долгой борьбы, какъ палладіумъ справедливаго судопроизводства, и затѣмъ на нихъ нападали именно съ этой точки зрѣнія. Точно такъ же обстоитъ дѣло и съ парламентами: ихъ энергично добивались, какъ осуществленія опредѣленныхъ политическихъ идей, но, когда парламенты стали дѣйствительностью, всѣ почувствовали, что они не вполне соответствуютъ этимъ идеямъ. Тогда стали предпринимать одну попытку за другой преобразовать ихъ, чтобы найти наконецъ правильную форму парламента. Начались неустанные торопливые поиски за лучшей формой народнаго представительства, чтобы устранить существующіе недостатки, но, какъ обнаружилось, въ концѣ концовъ, эти стремленія никогда не въ состояніи привести къ удовлетворительному результату.

Прежде всего, развитію парламентовъ не благоприятствуетъ исторія современной идеи представительства. Представительство—понятіе юридическое, а не политическое. Въ силу опредѣленнаго правового положенія, воля меньшинства разсматривается, какъ воля всѣхъ. Въ политической дѣйствительности мы имѣемъ въ парламентскомъ постановленіи однако всегда лишь волю большинства голосующихъ членовъ парламента. Руссо совершенно правъ: нельзя желать за другого, столь же мало, прибавимъ мы, какъ нельзя за другого ѣсть или пить. Между тѣмъ вся исторія современныхъ парламентовъ сопровождается неизмѣннымъ стремленіемъ найти правильную форму представительства, при которой воля народа получалась бы въ наиболѣе чистомъ, неискаженномъ видѣ. Въ этомъ стрем-

ленія встрѣчаются два направленія, враждебныя другъ другу. Одно разсматриваетъ людей, воля которыхъ должна быть выражена въ представительствѣ, какъ юридически равныя величины, другое, какъ различныя. Подъ вліяніемъ распространенія демократическихъ идей оба направленія сходятся, правда, въ одномъ пунктѣ—расширять, все болѣе и болѣе, кругъ лицъ, изъ которыхъ и посредствомъ которыхъ должны избираться представители. Но одна основывается представительство исключительно на количествѣ населенія, другая на томъ значеніи, которое отдѣльныя группы народа имѣютъ для народа въ его цѣломъ и, тѣмъ самымъ, для государства. Однако опредѣлить, какія группы народа имѣютъ существенное значеніе, и какова цѣнность представляемая каждой изъ нихъ,—это задача неразрѣшимая. Все рѣшенія, которыя въ этомъ направленіи были даны положительными законодательствами, произвольны и никогда не удовлетворяютъ группы, оставшіяся за флагомъ. Но и другое направленіе, выражающееся въ требованіи и проведеніи всеобщаго и равнаго избирательнаго права, не достигаетъ своей цѣли. Въ народной жизни масса различій, не сразу замѣтныхъ и не подлежащихъ измѣренію, и они несомнѣнно остаются безъ представительства при системѣ, построенной исключительно на количествѣ населенія. Правда и въ предѣлахъ равнаго избирательнаго права ведется съ успѣхомъ борьба за охрану меньшинства, нашедшая наиболѣе яркое выраженіе въ распространеніи пропорціональныхъ выборовъ. Но и послѣдніе не въ состояніи обезпечить представительство всѣмъ справедливымъ интересамъ народа, потому что на выборахъ народъ обыкновенно дѣлится на партійныя группы, а партіи отнюдь не соответствуютъ группировкѣ народа во всей ея полнотѣ. Проблема правильнаго, справедливаго избирательнаго права абсолютно не разрѣшима. Къ этому присоединяется еще то обстоятельство, что на основаніи изби-

рательнаго акта пикогда нельзя съ достовѣрностью сказать, каковы политическія мнѣнія и желанія избирателя. Выборъ даннаго лица можетъ воспослѣдовать по самымъ разнообразнымъ соображеніямъ и отнюдь не обозначаетъ одобренія определенной программы. Затѣмъ выборы должны происходить на болѣе или менѣе продолжительный срокъ. Какъ бы коротокъ онъ ни былъ, все же нѣтъ гарантіи того, что за это время настроеніе избирателей осталось неизмѣннымъ и находить соответственное выраженіе въ дѣйствіяхъ представителей. Если вдуматься глубже, то окажется, что ни одно политическое учрежденіе не основано въ такой мѣрѣ, какъ народное представительство, на фикціяхъ и на несоответствующихъ дѣйствительности идеальныхъ построеніяхъ.

А разъ народъ не можетъ посредствомъ выборовъ (а слѣдовательно и никакимъ инымъ способомъ назначенія) получить представительство, отражающее всю его жизнь, какъ она есть, то неизбежно всегда будетъ существовать противорѣчіе между юридической волей народа, выражаемой на основаніи конституціи представительствомъ, и волею массы разнообразныхъ народныхъ группъ, большая часть которыхъ никогда, ни по какой системѣ не можетъ получить представительства. Поэтому нѣтъ такого государства, въ которомъ господствующая система не подвергалась бы часто весьма рѣзкимъ нападкамъ. Всюду имѣются группы народа, которыя не усматриваютъ въ существующихъ парламентахъ фактическое представительство народа. Особенно склонно къ такой принципиально отрицательной критикѣ всякое меньшинство.

Вторая причина борьбы противъ парламентаризма заключается въ характерѣ политическихъ партій.

На родинѣ парламентарной системы, парламентаризмъ выросъ изъ партій и такъ тѣсно связанъ съ ними, что форма правленія можетъ быть съ такимъ же правомъ названа пар-

ламентарной, какъ и партійной; аналогичнымъ же образомъ на жизни партій построена форма правленія и другого громаднаго англо-саксонскаго государства по ту сторону океана 1). Эта система партій въ своей типической формѣ сводится къ двумъ большимъ попеременно обладающимъ властью группамъ и можетъ сохраняться лишь въ силу очень сложной соціальной организаціи, которая заставляетъ массы слѣпо идти за вождями партій. Вожди партій, благодаря всякаго рода злоупотребленіямъ дѣлаются истинными господами страны, фальсифицируя народное настроеніе, подавляя или не давая ему проявиться. Въ этихъ государствахъ вмѣсто демократіи на дѣлѣ царитъ партійная олигархія, которая безопасно топчетъ все, что преграждаетъ ей путь. Въ другихъ государствахъ съ большимъ, часто весьма большимъ раздѣленіемъ на партіи, замѣчается порою еще болѣе значительный вредъ отъ партій, чѣмъ тамъ, гдѣ при маломъ числѣ ихъ каждая стремится остаться способной къ правленію 2). Здѣсь часто самымъ

1) Самымъ подробнымъ и основательнымъ изслѣдованіемъ объ англо-американскихъ партіяхъ мы обязаны русскому, Острогорскому: «La démocratie et l'organisation des partis politiques I, II. Paris 1903 (переведено на англійскій). На основаніи крайне пессимистическихъ результатовъ своего изслѣдованія Острогорскій приходитъ къ выводамъ, требующимъ устраненія партій и построянія парламентаризма на иныхъ началахъ.

2) Вредъ, приносимый партіями, привелъ такого, стоящаго на почвѣ демократическаго государственнаго порядка, француза, какъ d'Eichthal къ слѣдующей мысли: — „partout le regime parlementaire marche déféctueusement; tous les peuples, sans le supprimer cependant, s'en plaignent» цитир. соч. стр. 227. Въ Бельгійи недавно Prins (De L'Esprit du Gouvernement Democratique, Bruxelles-Leipzig 1905 стр. 163) указалъ на господство партій, какъ на тѣневую сторону парламентской системы, онъ вмѣстѣ со многими другими предается иллюзіи, будто недостатки демократіи можно устранить посредствомъ органическаго избирательнаго права.

откровеннымъ образомъ на мѣсто общаго интереса выставляется интересъ партіи. Партіи преслѣдуютъ въ парламентской борьбѣ свои мелочныя, минутныя цѣли, онѣ торгуются и вступаютъ въ мелкія сдѣлки съ правительствомъ, чтобы добиться какихъ либо уступокъ. Этимъ они толкаютъ правительство, независимо отъ того, хочетъ послѣднее или не хочетъ, на скользкій путь нездоровой политики фальшивыхъ компромиссовъ, которая чрезмерно покровительствуетъ частнымъ партійнымъ интересамъ. Такіе опыты отталкиваютъ широкіе круги народа отъ парламентовъ, и этимъ объясняется, почему во многихъ государствахъ проявляется неслыханное прежде равнодушіе къ политической работѣ народныхъ представительствъ.

Третья цѣль аргументовъ направлена противъ неспособности парламентовъ выполнять возложенныя на нихъ задачи. Парламентское законодательство никуда не годится: оно партійно, легкомысленно, безсвязно, портитъ хорошія законодательныя мысли плохой формулировкой и неподходящими добавленіями и зависитъ отъ тысячи случайностей личнаго характера. Выборы проходятъ безъ соображенія съ специальными способностями кандидатовъ, и если въ парламентъ попадаютъ въ достаточномъ числѣ люди свѣдующіе, которые могутъ съ пользой принимать участіе въ столь сложной законодательной работѣ, требующей такъ много специальныхъ знаній, то это часто лишь простая случайность¹⁾. Громче всего эти жалобы раздаются въ Англій, и тамъ уже полъ-столѣтія тому назадъ одинъ апостоль представительнаго образа правленія сдѣлалъ удивительное предложеніе для противодѣйствія этому злу. Никто иной, какъ Дж. Ст. Милль желаетъ отнять у парламен-

¹⁾ Ср. также Ofner, Die Gefahr des Parlamentarismus für das Recht, im Archiv f. öff. Recht, XVIII 1903 S. 236 ff.

товъ право законодательства. Это право должно быть предоставлено маленькому законодательному комитету, не превышающему по числу членовъ министерскій кабинетъ и назначенному короной на 5 лѣтъ. Его постановленія могутъ быть приняты или отклонены парламентомъ, или передавы въ комиссію для новаго разсмотрѣнія и исправленія. Парламентъ можетъ также требовать предложенія опредѣленнаго закона, и комитетъ не имѣетъ тогда права отказать ¹⁾. Подобныя же мысли высказалъ недавно во Франціи, основываясь на Миллѣ, Бенуа, который хочетъ предоставить законодательную власть стоящему внѣ парламента и составленному изъ самыхъ заслуженныхъ людей націи государственному совѣту; за палатами остается только обсужденіе, санкція и, затѣмъ, инициатива передъ государственнымъ совѣтомъ, въ такой формѣ, что онѣ могутъ требовать отъ государственнаго совѣта выработки законовъ ²⁾. Французы, однако, могли бы на примѣрѣ своей конституціи время отъ времени консульства убѣдиться, какъ мало достойно подражанія такое улучшеніе конституціоннаго государственнаго порядка.

Самая важная задача, которая выпадаетъ на долю парламента, на ряду съ участіемъ въ законодательствѣ, заключается въ постоянномъ контролѣ законности и цѣлесообразности дѣйствій правительства. Но парламенты или вовсе не выполняютъ этой задачи, или выполняютъ ее чрезвычайно несовершенно. Какое ничтожное практическое значеніе имѣетъ право парламента привлекать министровъ къ судебной отвѣтственности, было уже упомянуто выше. Но и сильнымъ оружіемъ

¹⁾ Дж. Ст. Милль, *Betrachtungen über Repräsentativverfassung*, переводъ Wille, стр. 63 и слѣд.

²⁾ Ср. Benoist въ его надѣлавшей много шуму книгѣ: *La crise de l'état moderne*, стр. 300 ff.

политической ответственности министровъ парламенты пользуются не всегда цѣлесообразнымъ образомъ. Критика со стороны неправящаго парламента, не имѣеть большого значенія въ особенности, когда въ немъ нѣтъ единства, а у правящихъ парламентовъ какъ разъ способъ осуществленія права контроля и показываетъ ясно недостатки парламентаризма. Министерства, поддерживаемыя прочнымъ, сплоченнымъ парламентскимъ большинствомъ, могутъ, пока они имѣють его за собой, безпрятственно дерзать на все ¹⁾). Отъ злоупотребленій удерживаютъ кабинеты не столько приверженцы, сколько оппозиція, не имѣющая за собой никакой рѣшающей власти, Большинство, вмѣсто того, чтобы не допускать злоупотребленій, часто поощряетъ ихъ, будь то въ интересахъ самихъ депутатовъ, которые часто принимаютъ характеръ олигархическихъ властителей, или въ частныхъ и мѣстныхъ интересахъ своихъ избирателей, которые домогаются личной пользы на общій счетъ. Водворяется система парламентскаго покровительства въ противоположность естественному требованію безпартійнаго удовлетворенія общественныхъ потребностей, депутаты съ успѣхомъ вмѣшиваются въ государственное управленіе, которое этимъ путемъ превращается въ объектъ эксплуатацій. Такимъ образомъ вырабатывается особый родъ торгашескаго конституціоннаго права, сделки котораго совершаются за кулисами официальныхъ преній.

Въ послѣднее время особенно сильны жалобы противъ участія парламента въ финансовомъ управленіи. Одна изъ важнѣйшихъ идей, которая сопровождала зарожденіе, развитіе, введеніе парламентовъ, была та, что народное предста-

¹⁾ Весьма удачно замѣчаетъ Острогорскій, II, 673: «La responsabilité, qui, est censée régir les rapports parlementaires n'aboutit qu'à l'irresponsabilité générales».

вительство является защитникомъ народа противъ чрезмѣрныхъ и несправедливыхъ налоговъ. Бюджетное право парламентовъ должно было служить самымъ дѣйствительнымъ оружіемъ противъ безчестныхъ и расточительныхъ правительствъ. Но опытъ теперь научилъ, что парламенты часто склонны гораздо болѣе легкомысленно распоряжаться народнымъ достояніемъ, чѣмъ отвѣтственные правительства; изъ демагогическихъ расчетовъ они производятъ ассигновки, которыя неизбежно въ послѣдствіи заставляютъ повышать доходы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, еще болѣе отягощать народъ. Во многихъ государствахъ контроль парламента надъ государственнымъ хозяйствомъ опустился почти до комедій, и громкія жалобы по этому поводу публично раздаются въ такихъ государствахъ, какъ Англія и Франція ¹⁾).

Если мы теперь подведемъ итогъ всему развитію парламентскихъ учрежденій, то окажется, что ихъ авторитетъ и сила вездѣ падаютъ. Если конституціонныя теоріи сначала поставили исполнительную власть наравнѣ съ законодательной, а затѣмъ провозгласили исключительно послѣднюю господствующей силой въ государствѣ, то передъ изумленными взглядами объективнаго историка открывается, что конституціонное развитіе сопровождалось непрерывно возрастающимъ усиленіемъ правительственной власти. Если прежде въ правительственныхъ сферахъ опасались, что конституціонный режимъ надолго ослабитъ исполнительную власть, то всѣ эти опасенія разбиты внутренней и вѣшной исторіей современнаго государства. Это обнаруживается какъ въ государствахъ съ вѣн-парламентскимъ, такъ и съ парламентскимъ правительствомъ. Перваго рода государства обладаютъ слабымъ по природѣ парламентомъ, который, хотя во многихъ случаяхъ можетъ

¹⁾ Ср. Low, p. 89, d'Eichthal, p. 241.

имѣть вліяніе на правительство, однако не можетъ опредѣлять его направленія. Въ парламентски управляемыхъ государствахъ, даже тамъ, гдѣ министерство еще не всецѣло поглотило власть парламента, какъ въ Англіи, кабинетъ можетъ быть ограниченъ парламентомъ только въ смыслѣ продолжительности пребыванія у власти, но пока власть въ рукахъ у кабинета, онъ пользуется ею такъ, что ему нечего опасаться энергичнаго парламентскаго контроля, какъ это соответствовало бы правительству, опирающемуся на большинство палаты. Не путемъ примѣненія власти, а путемъ злоупотребленія ею, получаютъ отдѣльные депутаты парламента, какъ таковые, вліяніе на правительство въ отдѣльныхъ случаяхъ. Даже широко распространенное явленіе парламентскаго подкупа, не есть признакъ силы парламента, а лишь силы правительства.

Совершенно справедливо поэтому говорятъ, что современнѣйшій французскій министръ могущественнѣе, чѣмъ нѣкогда былъ Людовикъ XIV, такъ какъ, при не вполнѣ проведенной централизаціи Франціи эпохи *ancien régime*, послѣдній не былъ въ состояніи всюду преодолѣть своей волей сопротивленіе противниковъ. И точно также становится понятнымъ замѣчательное явленіе, что не смотря, или можетъ быть, благодаря развивающейся демократизаціи, личное положеніе монархическихъ или республиканскихъ главъ государства въ настоящее время подымается все выше. Въ великихъ историческихъ заслугахъ монархін въ дѣлѣ объединенія и политическаго усиленія Германіи слѣдуетъ, главнымъ образомъ, искать причину того, что она избавилась отъ недовѣрія, съ которымъ большая часть націи относилась къ монархіи, въ серединѣ прошлаго столѣтія, и получила удивительную прочность въ имперіи и отдѣльныхъ государствахъ. Но подобное же явленіе замѣчается также и въ другихъ странахъ. Не безъ нѣкотораго неудовольствія констатируютъ теперь англичане,

что королевская власть Эдуарда VII носить совсѣмъ иной характеръ, чѣмъ во времена королевы Викторіи, хотя историкъ долженъ признать, что уже въ правленіе этой, считающейся обыкновенно столь слабой, женщины авторитетъ короны много выигралъ въ сравненіи со временемъ Георга IV и Вильгельма IV. Конституціонный англійскій король, какъ съ тонкимъ пониманіемъ замѣчаетъ Лоу, по тривіальному политическому ученію, носитъ мягкія черты королевы и, чтобы сохранить ихъ, необходимо, какъ полагаетъ онъ, замѣнить салитескій законъ противоположнымъ и лишить мужчинъ права престолонаслѣдія въ англійскомъ королевствѣ 1). Вышняя политика британской имперіи получаетъ въ настоящее время импульсъ отъ короны, и личное отношеніе короля къ вопросамъ внутренней политики оцѣнивается часто удивительно высоко періодической печатью. Со времени Вильгельма III Англія не имѣла ни одного монарха, который бы пользовался такимъ значеніемъ, и отъ великаго представителя Оранскаго дома онъ отличается къ тому еще тѣмъ, что въ своихъ національныхъ чувствахъ и убѣжденіяхъ онъ за одно съ своимъ народомъ.

Еще замѣчательнѣе для оцѣнки человѣческаго предвидѣнія въ дѣлѣ созиданія политическихъ учреждений—это измѣненіе въ личномъ положеніи президента Соединенныхъ Штатовъ. Весьма интересно теперь еще разъ прочесть слова, въ которыхъ Hamilton въ *Federalist's* сравниваетъ только что учрежденную должность президента съ властью англійскаго короля 2). Какой ничтожной изображается въ нихъ власть республиканскаго главы государства по сравненію съ монар-

1) См. цитир. соч. стр. 268.

2) Ср. Hamilton въ *Federalist's* № 69, ed by P. L. Ford, New-York, стр. 465 f.

хическимъ! Что на самомъ дѣлѣ было создано учрежденіе, представляющее несравненно болѣе дѣйствительную власть, нежели прерогатива короля, лишь формально принадлежащая ему, — это осталось тайной для отцовъ конституціи. И эта президентская власть въ послѣднее время развилась въ такомъ направленіи, что Теодоръ Рузвельтъ пользуется личнымъ авторитетомъ въ размѣрахъ, которые до сихъ поръ врядъ ли считались возможными у главы республиканскаго государства.

VIII

Познаніе того, что политическое значеніе какого-нибудь государственнаго учрежденія эволюционируетъ, не должно вовсе обязательно имѣть практическую цѣнность. Критика далеко еще не улучшеніе. На недостатки парламентаризма, какъ я уже показалъ, указывалось очень часто, и очень часто предсказывался упадокъ парламентаризма. Но никто еще въ замяну парламентовъ не предложилъ другихъ лучшихъ, заслуживающихъ серьезнаго вниманія учреждений ¹⁾. Даже самыя несовершенныя учрежденія могутъ функционировать безпреткновенно въ теченіе долгаго времени, если никто не въ состояніи предложить вмѣсто нихъ что-нибудь лучшее.

Въ близкомъ будущемъ совершенно не предвидится возможности, чтобы гдѣ бы то ни было парламенты были формаль-

¹⁾ Интересенъ въ этомъ отношеніи докладъ, по сравнительному правовѣдѣнію, представленный въ 1900 г. конгрессу *Vicomte Combes de Lestrade*, въ Парижѣ (напечатанъ въ *Bulletin de la société de leg. comp.* t. 31, p. 586), который пытается установить 4 ступени развитія парламентарныхъ учреждений. Послѣдняя — прямое народовластіе въ парламентскихъ формахъ есть по его мнѣнію чистая анархія: *ce mode de gouvernement est l'absence de gouvernement* (p. 602). Улучшенія онъ ожидаетъ отъ возвращенія назадъ, къ классовому и сословному государству.

но окончателно уразднены. Какъ бы далеко ни зашло прогрессивное уменьшеніе политическаго значенія парламентовъ, старыя силы абсолютизма прошлыхъ временъ никогда этимъ не будутъ призваны къ жизни. Какъ невозможно, чтобы войска будущаго сражались снова лукомъ и стрѣлами вмѣсто современныхъ пулеметовъ, также не можетъ случиться, чтобы снова воскресъ неограниченный самодержецъ прошлыхъ столѣтій. Въ дальнѣйшемъ мы будемъ говорить не объ улучшеніи парламентарныхъ учреждений и не о замѣнѣ ихъ другими. Мы вкратцѣ укажемъ не на то, что должно быть, а на то, что дѣйствительно пробивается къ жизни изъ нѣдръ исторіи.

Развитіе конституціи даетъ намъ великій въ своемъ огромномъ значеніи, все еще не достаточно оцѣненный, урокъ, что правовыя формы не въ состояніи въ дѣйствительности управлять распределеніемъ государственной власти. Реальныя политическія силы движутся по своимъ собственнымъ законамъ, независимымъ отъ всякихъ юридическихъ формъ. Поэтому, парламенты могутъ непрерывно исполнять функціи, указанныя имъ государственнымъ правомъ, даже тогда, когда они уже не таятъ въ себѣ больше движущихъ силъ государства. Какъ бы далеко ни пошло въ Англіи перенесеніе власти съ парламента на кабинетъ, все-таки и въ будущемъ, какъ и въ прошломъ, формально нельзя будетъ измѣнить правовой строй государства безъ участія парламента.

Но здѣсь можно поставить слѣдующій вопросъ: не нарождаются ли, или не существуютъ ли уже силы, можетъ быть, пока еще не ясно сознанныя, какъ это часто бываетъ въ исторіи, которыя имѣютъ тенденцію захватить дѣйствительную власть, предоставленную правовымъ строемъ существующимъ учреждениямъ?

Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, мы должны загля-

нуть за кулисы парламентовъ. И здѣсь мы увидимъ огромную силу, которая все растетъ и растетъ.

Вспомнимъ, что парламенты по своему происхожденію аристократическія учрежденія. Идея конституціоннаго государства вышла изъ Англіи XVIII вѣка и, несмотря на всѣ измѣненія, образцовый англійскій парламентъ не можетъ, какъ извѣстно, до сихъ поръ освободиться отъ слѣдовъ своего аристократическаго происхожденія. Но этотъ аристократическій характеръ обнаруживается также и въ континентальныхъ парламентахъ, и не только въ верхнихъ палатахъ въ основу которыхъ онъ сознательно положенъ. Вѣдь надо признать неопровержимый историческій фактъ, что самые блестящіе дни народныхъ представительствъ относятся къ тому времени, когда они составлялись на основѣ ограниченаго избирательнаго права, или когда они, при еще недостаточно развитой демократизаціи общества, добровольно подчинялись руководительству лицъ, выдѣлявшихся по своему социальному положенію или выдающимся личнымъ достоинствамъ, какъ это было съ парламентомъ, заседавшимъ въ церкви Св. Павла ¹⁾. Ростъ демократизаціи общества вездѣ повлекъ за собой паденіе уровня парламентовъ, на что также почти вездѣ раздаются громкія жалобы. Къ тому же парламенты, если мы не станемъ разсматривать ихъ съ юридической стороны, а обратимъ вниманіе лишь на ихъ политическую сущность, какъ она представляется массамъ, носили прежде вездѣ, а во многихъ государствахъ еще и теперь носятъ характеръ привилегированныхъ собраній, по отношенію къ которымъ и прокія массы являлись и являются политически безправными. И даже тамъ, гдѣ кругъ лицъ, облеченныхъ политическими правами, широкъ, послѣдніи лишь

¹⁾ Рѣчь идетъ о франкфуртскомъ парламентѣ 1848 г.

разъ въ теченіе долгаго промежутка времени могутъ проявить свою волю. Господствующая нѣмецкая теорія государственнаго права выразила это исходящее отъ Руссо ученіе о парламентѣ тѣмъ, что совершенно отдѣлила волю парламента отъ воли избирателей ¹⁾ и объявила, что съ правовой точки зрѣнія кромѣ воли парламента другой народной воли не существуетъ.

Между тѣмъ въ послѣднее время этотъ не надвѣленный юридической волей народъ развился такъ, какъ этого совсѣмъ не ожидали. Это развитіе тѣмъ могучѣе, чѣмъ дольше оно поощрялось свободными государственными учрежденіями. Когда конституціонализмъ еще только зарождался, Р. ф. Моль выступилъ въ Германіи съ ученіемъ, что парламентъ является защитникомъ народныхъ правъ. Теперь обнаруживаются уже совершенно другія соціальныя силы, которыя самымъ энергичнымъ образомъ могутъ взять на себя защиту и осуществленіе этихъ правъ. Времена, когда парламентская трибуна была единственнымъ мѣстомъ, откуда можно было оказывать серьезное вліяніе на правительства, давно прошли. Пресса въ послѣдніи десятилѣтія такъ широко развилась, что ея энергичное порицаніе общественныхъ золъ имѣетъ часто гораздо большій успѣхъ, нежели критика парламента, и порою она можетъ больше вліять на ходъ законодательства, чѣмъ господствующія парламентскія партіи. Совершенно ясно, хотя, конечно, не выливаясь въ опредѣленныя формы, выработался новый видъ отвѣтственности правительствъ—отвѣтственность передъ народомъ, многоголосное мнѣніе котораго находитъ свое выраженіе въ печати. Правительственныя бюро прессы, существованіе оффиціозной печати—это явленія, которыя неопровержимо свидѣтельствуютъ о томъ, что теперь уже существуетъ непосредственная дискуссія между правительствомъ и

¹⁾ Ср. по этому поводу мои указанія въ „Allg. Staatslehre“ S. 567 ff.

народомъ. Независимо отъ всякой юридической, государственной-правовой и политической отвѣтственности, существующей по отношенію къ парламенту, развилась общественная отвѣтственность правительствъ, которой принадлежитъ будущее. Если политическая отвѣтственность министровъ отгѣснила юридическую, и если первая, влѣдствіе партійнаго характера ея примѣненія, часто мало дѣйствительна, то общественная отвѣтственность предназначена для того, чтобы въ болѣе сильной степени гарантировать добросовѣстный и благоразумный образъ дѣйствія правительствъ.

Затѣмъ—это надо особенно сильно подчеркнуть—повсюду все шире и шире развивается не управляемая никакимъ объединяющимъ центромъ и въ этомъ смыслѣ, такъ сказать, естественно растущая организація народа. Общества и собранія, всякаго рода предпринимательскіе и рабочіе союзы, представительства интересовъ въ самой различной формѣ, образованія и контролируемыя частью самими заинтересованными лицами, частью государствомъ, создаютъ взамѣнъ атомизированной народной массы сильно дифференцированную, быстро развивающуюся организацію. Эта дифференцированная организація, которой тщетно пытались дать выраженіе въ парламентскомъ избирательномъ правѣ, должна съ неизбѣжной исторической необходимостью воздѣйствовать на государственныя отношенія; это въ настоящее время уже подмѣчаетъ опытный глазъ безпристрастнаго наблюдателя. Мы видимъ уже теперь партійныя организаціи, стоящія внѣ парламента, въ который онѣ, можетъ быть, совѣмъ или почти совѣмъ не входятъ,—вспомнимъ хотя бы о рабочихъ партіяхъ въ государствахъ съ ограниченнымъ избирательнымъ правомъ,—но они вліяютъ на правительство, минуя парламентъ. Уже теперь имѣется юридически еще не оформленная, но несомнѣнно фактически существующая народная инициатива.

Крупныя и важныя реформы въ современныхъ государствахъ исходятъ отъ правительствъ, которыхъ къ тому побуждаютъ непосредственное наблюденіе и знаніе народныхъ потребностей, а инициатива парламента совсѣмъ не проявляется. Правительства могутъ толкнуть парламенты даже противъ ихъ собственной воли на путь глубокихъ преобразованій государственной жизни, если они выставляютъ народныя требованія въ противовѣсъ частнымъ интересамъ парламентовъ. Такъ, крупныя реформы конституцій, которыя въ настоящій моментъ проектируются въ Австріи и въ Венгріи, вызваны силами, находившимися до сихъ поръ большей частью внѣ парламентовъ. Къ тому же нѣкоторыя партіи дѣйствуютъ уже нынѣ въ парламентѣ не количествомъ своихъ представителей, а силой интересовъ и массъ, стоящихъ позади нихъ. Мы недостаточно оцѣнили бы положительное или отрицательное значеніе, какое придаютъ германскія правительства социаль-демократіи для всего направленія внутренней политики, если бы думали, что оно обусловлено лишь количествомъ мандатовъ, которое выпадаетъ на долю этой партіи въ рейхстагъ и ландтагахъ. Пока еще столь малочисленная группа молодой англійской рабочей партіи, вопреки всѣмъ парламентскимъ традиціямъ, въ состояніи отмѣтить у себя за это короткое время уже не одну побѣду въ нижней палатѣ.

Мы видѣли: всякая избирательная система, всякій составъ палатъ неизбежно представляетъ собою нѣчто выдуманное, искусственное, фиктивное, и нѣтъ такого парламентскаго учрежденія, которое могло бы устоять передъ болѣе или менѣе глубокой критикой. Въ каждомъ парламентѣ, какъ мы указали выше, можно отмѣтить недостатки разнаго рода: игнорированіе незначительныхъ группъ меньшинства, или просто отдѣльных индивидуумовъ, предосудительныя компромиссы между партіями или мелкія сдѣлки съ правительствомъ, или же чрезвычайно

строгую партійную дисциплину въ правящихъ парламентахъ, которая убиваетъ всякую самостоятельность индивидуума. Все это къ самому народу совершенно неприменимо. Здѣсь всякое меньшинство можетъ проявить себя даже по отношенію къ самымъ могучимъ социальнымъ организаціямъ, и даже изолированный индивидуумъ можетъ поднять свой голосъ, вербуя себѣ сторонниковъ. Между народными группами нѣтъ компромиссовъ, нѣтъ торговъ и переговоровъ ни между собою, ни съ правительствомъ, нѣтъ обструкціи, да и не можетъ быть ея. Затѣмъ, здѣсь нѣтъ никакихъ закономъ установленныхъ условій и рамокъ для участія въ народной жизни. Всеобщаго голосованія въ этомъ смыслѣ, какъ права участія въ юридически пока неорганизованныхъ политическихъ проявленіяхъ всей народной массы, — вводить не приходится. Онъ уже существуетъ, не будучи никѣмъ создано, и никакая сила міра не въ состояніи ограничить его.

Въ государствахъ съ развитымъ демократическимъ обществомъ въ конституціяхъ нашли уже себѣ признаніе институты, устанавливающіе непосредственное участіе народа въ государственной власти и, тѣмъ самымъ, ограничивающіе власть парламента. Особенно важное значеніе имѣетъ здѣсь референдумъ, наиболѣе примѣняемый въ Швейцаріи и, независимо отъ нея, въ Америкѣ. Здѣсь не мѣсто подробнѣе разсматривать его отдѣльныя формы. Эти народныя голосованія относительно законовъ по своему политическому значенію являются въ сущности контролемъ надъ законодательствомъ, ибо препятствуютъ введенію непопулярныхъ законодательныхъ мѣръ. Они поэтому представляютъ собой задерживающій моментъ въ процессѣ законодательства и, какъ средство сохраненія даннаго правового строя, они носятъ характеръ консервативнаго учрежденія. Поэтому удивительно, что они включены въ программу такой радикальной партіи, какъ нѣмецкая социаль-

демократія. Въ большихъ государствахъ, гдѣ трудно ввести народное голосованіе, какъ постоянное учрежденіе, его требовали для утвержденія важныхъ измѣненій конституціи. И въ Англіи народное голосованіе нашло приверженцевъ среди выдающихся дѣятелей, особенно въ то время, когда Гладстонъ выступилъ въ защиту политической самостоятельности Ирландіи ¹⁾. Въ предѣлахъ британской имперіи оно проникло недавно въ Австралію, гдѣ измѣненія конституціи требуютъ подобно тому, какъ въ Швейцаріи и въ отдѣльныхъ штатахъ Америки, утвержденія со стороны самихъ избирателей ²⁾. Въ Бельгіи правительство пыталось въ 1891 и 1892 году предоставить королю право непосредственнаго опроса избирателей или до внесенія закона, или передъ его санкціей ³⁾. Въ Норвегіи отдѣленіе отъ Швеціи и назначеніе новой династіи были санкціонированы народными голосованіями, которыя, вообще, не предусмотрены норвежской конституціей.

Другая форма конституціоннаго участія народа въ государственной власти есть народная инициатива, какъ она до сихъ поръ существуетъ исключительно въ Швейцаріи, въ силу которой законодательная власть должна подчиниться народному желанію, выставленному въ предписанныхъ формахъ причемъ самому народу предоставлено опять-таки окончательное рѣшеніе. Затѣмъ, въ отдѣльныхъ штатахъ Америки существуетъ интересный институтъ (который допускается, но до сихъ поръ не примѣнялся въ Союзѣ)—конвенты, т. е. однопа-

¹⁾ Въ защиту референдума въ Англіи выступили между прочимъ Dicey, Ought the Referendum to be introduced in to England? Contemporary Review LVII, London 1890 г. p. 489 ff., и съ нѣкоторыми ограниченіями Lecky I p. 287 ff.

²⁾ Ср. довольно запутанныя постановленія Commonwealth of Australia Act., Art. 128.

³⁾ Ср. Beltjens цитир. соч., стр. 50, 335 f. и 402.

латные парламенты, выбранные только съ цѣлью пересмотра конституцій и имѣющіе поэтому ограниченный кругъ дѣйствій съ особаго рода императивнымъ мандатомъ. Они вмѣстѣ съ тѣмъ означаютъ ограниченіе власти нормальныхъ законодательныхъ собраній и гораздо менѣе зависятъ отъ партійныхъ вліяній, чѣмъ послѣднія ¹⁾).

Лишены ясно выраженнаго правового характера относящіяся къ области преобразованія, а не измѣненія конституціи, народныя рѣшенія, выраженныя путемъ парламентскихъ выборовъ. Эти выборы въ демократическихъ государствахъ заключаютъ въ себѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ, сужденіе о правительствѣ и указанія ему. Въ Англіи народъ такимъ путемъ назначаетъ премьеръ-министра или принуждаетъ его подать въ отставку. Нѣчто подобное замѣчается еще и въ другихъ государствахъ. Но и остающемуся на своемъ мѣстѣ правительству исходить выборовъ предписываетъ то или другое направленіе политики.

Если, такимъ образомъ, во многихъ государствахъ вѣдѣ-парламентская народная воля стала, благодаря буквѣ или практикѣ конституціи, признаннымъ факторомъ въ государственной жизни, то, разумѣется, лишь поддающіяся учету силы будущаго способны рѣшить, могутъ ли этого рода институты расширяться вширь и дальше развиваться. Здѣсь мы можемъ только считаться съ большими или меньшими вѣроятностями. И тутъ получается, какъ мнѣ кажется, независимо отъ всѣхъ желаній и планомѣрныхъ расчетовъ, слѣдующая картина будущаго.

Выше было указано, что современное общество охвачено процессомъ развивающейся самоорганизациіи. Самые разнообразныя человѣческіе интересы, которымъ тщетно хотять дать

¹⁾ Ср. Jameson, A Treatise on Const. Conventions, 4-th ed Chicago 1887, § 479. Bryce I, стр. 667.

выраженіе при составленіи парламента, все болѣе и болѣе объединяють отдѣльныхъ лицъ въ множество взаимно-перекрещивающихся группъ. Право образованія корпорацій, которое, главнымъ образомъ, беретъ свое начало въ сферѣ индивидуальной свободы, но которымъ общественныя власти пользуются также и въ соціальныхъ интересахъ, является самымъ могучимъ средствомъ для группировки гражданского общества, обреченнаго, какъ первоначально казалось, на вѣчную распыленность. Въ этихъ корпораціяхъ идея представительства можетъ получить гораздо болѣе вѣрное выраженіе, чѣмъ въ существующихъ центральныхъ парламентахъ, потому что органы корпорацій предназначены служить лишь болѣе ограниченнымъ интересамъ своихъ членовъ, въ противоположность неосуществимой идеѣ отразить всю жизнь народа въ его представительствѣ. Нѣкоторымъ изъ этихъ корпорацій уже нынѣ открыты легальныя пути для дѣйствія на правительство и законодательство тѣмъ, что имъ предоставлено право петицій и внесенія предложеній, а также и тѣмъ, что имъ вмѣнено въ обязанность давать, когда этого отъ нихъ потребуютъ, свой отзывъ по поводу задуманныхъ законовъ и указовъ. Здѣсь таится зародышъ новой формы законодательства. Идея Ст. Милля могла бы получить дальнѣйшее развитіе въ томъ смыслѣ, что для отдѣльныхъ отраслей законодательства должны были бы быть учреждены спеціальныя парламенты на основѣ все рѣзче вырисовывающейся соціальной группировки. Это придадо бы государственныи характеръ тому, что теперь уже дѣйствуетъ независимо отъ государства въ борьбѣ соціальныхъ группъ. Такъ, современное рабочее законодательство знаетъ явленія, формально возникшія путемъ свободнаго соглашенія, но представляющія по своему соціальному значенію созданіе спеціальнаго права для заинтересованныхъ группъ. Вспомнимъ хотя бы о

тарифныхъ соглашеніяхъ при развитомъ профессиональномъ движеніи и о контролѣ надъ этими соглашениями со стороны профессиональныхъ союзовъ. Такимъ образомъ, теперь уже созданы нормы, которыя—не въ юридическомъ, а въ социальномъ отношеніи—дѣйствуютъ наравнѣ, или по крайней мѣрѣ, подобно законамъ и не вырабатываются въ нормальномъ законодательномъ порядкѣ.

Такіе спеціальныя парламенты, непосредственно созданныя группировкой общества, могли бы вступать въ прямыя сношенія только съ правительствомъ. Задача послѣдняго заключалась бы въ томъ, чтобы взвѣшивать требованія отдѣльныхъ народныхъ группъ, а центральный парламентъ, надѣленный значительно меньшей компетенціей, тѣмъ въ настоящее время, долженъ былъ бы уравнивать эти интересы преимущественно путемъ выраженія своего согласія или отказа.

Однако, я не хочу цукаться дальше въ область предположеній и догадокъ. Но всякій, кто въ состояніи спокойно и разумно обозрѣвать современное состояніе государствъ, не станетъ оспаривать, что наша конституціонная жизнь еще отнюдь не нашла окончательныхъ формъ, на которыхъ ей суждено застыть на долгое время. Въ великомъ неопровержимомъ явленіи, которому насъ учить такъ властно стремился впередъ современная исторія, въ томъ явленіи, что обѣ единственно несокрушимыя силы государства—правительство и народъ—начинаютъ приходить въ непосредственное соприкосновеніе другъ съ другомъ независимо отъ парламентовъ, этихъ искусственныхъ созданій новѣйшаго времени,—скрывается самое могучее измѣненіе конституціи въ новѣйшей исторіи. Куда оно приведетъ насъ, это станетъ извѣстнымъ лишь нашимъ внукамъ.



О Г Л А В Л Е Н І Е.

	Стр.
Предисловіе къ русскому переводу	I—XXI
Предисловіе автора	1
I. Проблема измѣненія и преобразованія конституцій.	3
II. Измѣненіе конституцій вслѣдствіе революцій. Виды измѣненія конституцій законодательнымъ путемъ. Измѣненія конституцій въ германской имперіи и отдѣльныхъ государствахъ ея	5
III. Преобразование конституцій путемъ интерпретацій ихъ парламентомъ, администраціей и судебной практикой	11
IV. Политическая необходимость, какъ преобразовательница конституцій	26
V. Преобразование конституцій путемъ конституціонной практики. „Условная“ конституція	33
VI. Преобразование конституцій вслѣдствіе непримѣненія нѣкоторыхъ полномочій власти. Право санкціи и право veto. Ответственность министровъ	41
VII. Пробѣлы конституцій, ихъ восполненіе. Историческое умираніе конституцій. Будущее парламентаризма. Его преобразование въ Америкѣ и Англій. Континентальный парламентаризмъ и его литературные противники. Убывающая оцѣнка парламентовъ и причина этого явленія. Усиленіе правительственной власти, какъ результатъ парламскаго развитія	52
VIII. Ростъ непосредственнаго народовластія. Ограниченіе парламентовъ путемъ демократическихъ учрежденій. Взглядъ на будущее	83

Замѣченныя опечатки:

Стран.:	Строка:	Напечат.:	Должно чит.:
9	12	сверху, имперскаго	одного имперскаго
"	15	" замѣтителю	и замѣтителю
16 прим.	7	" принятіе	непринятіе
17 прим. 3,	3	" и у	голосъ
25	4	снизу sind	seid.

Б-н 2-10 Декабр. Юридич. 20-10
кн. М. И. КАЛИНИНА



08843936

ЮФ СПбГУ