

X721

И. И. Любимовъ

1956

МАЙ 2008

ПРОВЕРЕНО  
2000г.

Библиотека  
Лен. Гос. ун-та  
из науч. просв.  
Отд. ...

СПРАВКА.

ЗАПИСКА ОБЪ ОТВѢТСТВЕННОСТИ МИНИСТРОВЪ

Профессоръ государственнаго права А. А. Жилинъ.

Въ современныхъ государствахъ правительственная власть осуществляется главою государства (монархомъ въ монархiяхъ, президентомъ въ республикахъ) при содѣйствii единоличныхъ должностей—министровъ.

Положенiе министерской должности очень сложное. Министръ, прежде всего, является главою отдѣльной отрасли администраци, завѣдыванiе каковою вручается ему съ правомъ высшаго руководства и надзора. Но, кромѣ того, онъ по общему правилу входитъ также въ составъ правительства, будучи членомъ такъ называемаго совѣта или кабинета министровъ, органа, объединяющаго мѣропрiятiя отдѣльныхъ административныхъ вѣдомствъ въ цѣляхъ согласованности ихъ дѣятельности и направляющаго ихъ дѣйствiя въ духѣ опредѣленной политики. Наконецъ, будучи непосредственно подчиненъ главѣ государства, въ качествѣ официальнаго его совѣтника, министръ содѣйствуетъ ему въ отправленii его функцiй и обязанъ скрѣплять (контрасигнировать) его акты.

Дѣйствуя, какъ начальникъ отдѣльнаго вѣдомства, какъ членъ высшей правительственной коллегii и какъ ближайшii сотрудникъ главы государства, министръ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ обширныя полномочiя власти, каковыми онъ можетъ злоупотребить. Важность его функцiй и значительность власти побуждаютъ обращать особое вниманiе на организацию его отвѣтственности, дабы гарантировать государство и гражданъ отъ незаконныхъ и вредныхъ дѣйствiй его, могущихъ имѣть очень тяжелыя послѣдствiя.

63050 с.г.а.ч.р.

1956

1-ый Ленинский  
БИБЛИОТЕКА

Ленинградский Государственный Университет

Въ государствахъ, въ которыхъ не существуетъ народнаго представительства, отвѣтственность министровъ можетъ осуществляться только по почину главы государства. Въ абсолютной монархіи только по повелѣнію монарха министры могутъ быть преданы суду за незаконныя ихъ дѣйствія, и только монархъ можетъ требовать отъ нихъ отчета въ цѣлесообразномъ веденіи ими дѣлъ. Поэтому обыкновенно говорятъ, что здѣсь отвѣтственность министровъ существуетъ только передъ монархомъ.

Въ настоящее время во всѣхъ культурныхъ странахъ въ составъ высшихъ государственныхъ органовъ вводится особое учрежденіе—народное представительство или парламентъ, и ему, наряду съ законодательными и нѣкоторыми финансовыми функциями, повсюду въ большей или меньшей степени вручаются также функціи контроля надъ управленіемъ. Относительно этихъ послѣднихъ функцій ученые и государственные дѣятели разныхъ странъ все болѣе и болѣе приходятъ къ заключенію, что онѣ въ современныхъ государствахъ имѣютъ серьезное значеніе и приносятъ большую пользу. Обсуждая законы, бюджетъ и рядъ важныхъ финансовыхъ и правительственныхъ мѣръ, палаты народнаго представительства входятъ въ повседневное соприкосновеніе съ министрами, имѣютъ возможность близко знакомиться съ веденіемъ дѣлъ въ отдѣльныхъ вѣдомствахъ и могутъ лучше, чѣмъ какіе-либо другіе органы въ государствѣ замѣтить, какъ правонарушенія, совершаемыя министрами, такъ и нецѣлесообразное, вредное для государства веденіе ими дѣлъ. Въ вѣстѣ съ тѣмъ, онѣ являются органами, вполне независимо поставленными въ отношеніи министровъ. Въ государствахъ съ представительнымъ образомъ правленія является, поэтому, очень полезнымъ, кромѣ отвѣтственности министровъ передъ главою государства, установленіе также еще отвѣтственности ихъ передъ народнымъ представительствомъ, логически вытекающей изъ его контрольныхъ правъ.

Отвѣтственность министровъ передъ народнымъ представительствомъ осуществляется въ двухъ формахъ: или въ формѣ *отвѣтственности судебной*, состоящей въ преслѣдованіи министра палатами за его злоупотребленія въ порядкѣ судебного обвиненія, или въ формѣ *отвѣтственности политической*, выражающейся въ правѣ палатъ при посредствѣ примѣненія различныхъ своихъ контрольныхъ полномочій требовать отъ министра отчетовъ относительно его дѣятельности и обязанности

его давать таковые отчеты, освѣщать, объяснять и оправдывать свои дѣйствія передъ палатами <sup>1)</sup>.

Прежде всего отвѣтственность министровъ, подобно большинству основныхъ началъ представительнаго образа правленія, развилась въ Англіи, гдѣ сначала она установилась въ формѣ судебной отвѣтственности, носящей названіе *impeachment* (обвиненіе) и состоящей въ томъ, что палата общинъ имѣетъ право предавать министровъ суду, а палата лордовъ — судить ихъ. Этотъ порядокъ возникъ еще въ XIV вѣкѣ, когда впервые въ царствованіе короля Эдуарда III въ 1376 году парламентъ осудилъ такимъ образомъ совѣтниковъ короля: Латимера, Невилля и нѣкоторыхъ другихъ лицъ. Первоначально этой судебной отвѣтственности передъ парламентомъ могло подлежать всякое лицо за болѣе или менѣе важныя государственныя преступленія. Но затѣмъ, путемъ прецедентовъ и обычая, твердо установился взглядъ, что примѣненіе такого обвиненія должно имѣть мѣсто только въ отношеніи непосредственно подчиненныхъ королю лицъ, завѣдующихъ самостоятельно отдѣльными отраслями администраціи, то есть подходящихъ по своему служебному положенію къ министрамъ въ континентальныхъ странахъ <sup>2)</sup>. Палата общинъ, постановляя о преданіи министровъ суду, выбираетъ изъ своей среды особыхъ комиссаровъ для поддержанія обвиненія въ палатѣ лордовъ. Судъ надъ министрами осуществляется въ палатѣ лордовъ примѣнительно къ формамъ уголовного процесса. Въ англійской исторіи встрѣчается цѣлый рядъ обвиненій министровъ въ этомъ порядкѣ.

Для того, чтобы не дать министру возможности уклоняться отъ отвѣтственности, прикрываясь именемъ монарха, въ Англіи установлены правила: 1) что ссылка на приказаніе короля не

1) Нѣкоторые писатели дѣлятъ отвѣтственность министровъ: на *юридическую*—за незаконныя дѣйствія и *политическую*—за нецѣлесообразныя дѣянія ихъ. Это дѣленіе по предметамъ отвѣтственности не совпадаетъ съ дѣленіемъ по формѣ осуществленія ея. Въ нѣкоторыхъ государствахъ существуетъ судебная отвѣтственность и за нецѣлесообразныя дѣйствія. Что же касается отвѣтственности, вытекающей изъ обязанности министра давать отчетъ палатамъ, то, преслѣдуя въ большинствѣ государствъ политическія цѣли, она, однако, всегда имѣетъ въ виду наряду съ цѣлесообразностью также и надзоръ за законностью управленія министровъ.

2) Въ Англіи не существуетъ названія „министръ“. Министерскія функціи отправляются должностными лицами, носящими самыя разныя наименованія, напр.: первый лордъ казначейства (министръ финансовъ), лордъ-канцлеръ (министръ юстиціи), государственные секретари: иностранныхъ дѣлъ, внутреннихъ дѣлъ и проч.

освобождаетъ министра отъ отвѣтственности, 2) что король не можетъ помиловать министра, преданнаго суду палатою общинъ и 3) что роспускъ парламента не прекращаетъ теченія начатаго противъ министра процесса.

Стремясь расширить свой контроль надъ дѣятельностью министровъ, парламентъ нерѣдко пытался возбуждать ихъ отвѣтственность въ этомъ особомъ судебномъ порядкѣ не только за преступныя, незаконныя ихъ дѣянія, но и за дѣянія нецѣлесообразныя. Такого расширенія предметовъ судебной министерской отвѣтственности ему удалось окончательно достигнуть въ 1678 году, во время процесса министра короля Карла II, графа Денби, обвиненнаго въ государственной измѣнѣ, выразившейся въ томъ, что чрезъ него Карль II получалъ отъ французскаго короля субсидіи за веденіе благопріятной для Франціи политики. При разсмотрѣніи вопроса о виновности Денби парламентъ постановилъ, что министръ долженъ быть отвѣтственъ передъ нимъ не только за законность, но и за честность, справедливость и полезность своихъ дѣйствій. Этимъ постановленіемъ была извращена чисто уголовно-правовая природа судебной отвѣтственности, и явилась возможность пользоваться ею не только въ цѣляхъ наказанія министровъ за правонарушенія, но и въ цѣляхъ наложенія на нихъ взысканій за ихъ неумѣніе, неопытность, неспособность и даже за нежеланіе слѣдовать въ своей дѣятельности указаніямъ парламента. Но достиженіе этихъ цѣлей въ формѣ судебного процесса оказалось неудобнымъ, и онѣ впослѣдствіи стали осуществляться въ болѣе пригодныхъ для нихъ формахъ политической отвѣтственности <sup>1)</sup>.

---

1) Кромѣ impeachment, отвѣтственности въ судебномъ порядкѣ, въ Англіи существовала еще отвѣтственность министровъ въ порядкѣ законодательномъ, преслѣдовавшая главнымъ образомъ политическія цѣли и состоявшая въ томъ, что въ отношеніи опредѣленнаго министра издавался специальный законъ, въ которомъ его дѣянія признавались преступными и за нихъ назначались особыя наказанія. Наиболѣе тяжкимъ видомъ такихъ законовъ былъ „опальный билль“ (Bill of attainder), законъ съ обратной силой, признававшій преступнымъ дѣйствіе, таковымъ не бывшее во время его совершенія, и всегда назначавшій наказаніемъ смертную казнь. Кромѣ него могъ быть издаваемъ еще „билль о наказаніяхъ“ (Bill of Pains and Penalties), каравшій дѣянія, уже преступныя въ моментъ ихъ совершенія, но могшій устанавливать за нихъ какія угодно наказанія. Противорѣча современному правосознанію, эти способы осуществленія министерской отвѣтственности въ новое время перестали примѣняться и имѣютъ лишь историческій интересъ. Путемъ опального билля былъ осужденъ лордъ-канцлеръ, извѣстный философъ Томасъ Моръ и знаменитый министръ короля Карла I Лордъ Страффордъ.

Судебная отвѣтственность министровъ въ Англіи давно уже не имѣла мѣста. Послѣдній случай ея встрѣчается въ 1805 году, когда былъ преданъ суду первый лордъ адмиралтейства Лордъ Мельвиль по обвиненію его въ незаконныхъ операціяхъ съ государственными деньгами. Но, по общему признанію англійскихъ ученыхъ, примѣненіе ея всегда возможно и въ настоящее время, и долговременное непользованіе ею нисколько не уменьшаетъ ея значенія, въ смыслѣ основной гарантіи добросовѣстности министерскаго управленія и контрольныхъ правъ парламента.

Изъ Англіи институтъ особой судебной отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ переходитъ въ западно-европейскія континентальныя страны. При этомъ, одни государства, какъ на примѣръ: Франція, Италія, Испанія, а также Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, точно копируя англійскіе порядки, установили въ своихъ конституціяхъ, что право преданія суду принадлежитъ нижней палатѣ парламента, а самое производство суда—верхней. Другія же, на основѣ тѣхъ соображеній, что законодательные органы не являются подходящими учрежденіями для отправленія судебныхъ функцій и что въ Англіи эти функціи присвоены были палатѣ лордовъ потому, что она представляетъ собой высшее судебное учрежденіе страны по цѣлому ряду дѣлъ,—производство суда надъ министрами по обвиненію, возбуждаемому палатами, вручили или высшему суду страны (какъ это имѣетъ мѣсто, на примѣръ, въ Бельгіи, Голландіи, Швеціи и Румыніи) или особому, спеціально для этой цѣли образовываемому, суду (какъ это установлено въ Австріи и Греціи). Къ системѣ послѣдняго рода примыкаетъ и система особыхъ судовъ, образуемыхъ отчасти изъ членовъ верхней палаты, отчасти изъ членовъ высшаго суда (каковой порядокъ существуетъ въ Даніи и Норвегіи). <sup>1)</sup>

Конституціи всѣхъ странъ содержатъ особыя упоминанія объ отвѣтственности министровъ; въ нѣкоторыхъ же, кромѣ того, спеціально говорится о судебной ихъ отвѣтственности съ обѣщаніемъ дать болѣе подробное опредѣленіе ея въ особыхъ законахъ. Но въ большинствѣ государствъ такіе законы оста-

---

<sup>1)</sup> Въ государствахъ, гдѣ верхняя палата не осуществляетъ функцій суда, или каждая палата имѣетъ право предавать министровъ суду, или это право принадлежитъ имъ совмѣстно.

лись до сихъ поръ неизданными. По дѣйствующей прусской конституціи, на примѣръ (ст. 61), каждая палата ландтага имѣетъ право предавать министровъ суду по обвиненію въ нарушеніи конституціи, подкупности и измѣнѣ, при чемъ судить ихъ долженъ высшій судъ государства. Болѣе подробныя постановленія относительно этой отвѣтственности обѣщано дать въ особомъ законѣ. Но этотъ законъ, не смотря на нѣкоторыя попытки издать его, не вышелъ до сихъ поръ, и поэтому судебной отвѣтственности министровъ передъ палатами, провозглашенной въ конституціи, въ Пруссіи не существуетъ вовсе. Нѣкоторые ученые не безъ основанія полагаютъ, что организовать эту отвѣтственность, въ томъ видѣ, какъ она предуказана конституціей, теперь вовсе невозможно, въ виду того, что уголовныя правонарушенія въ настоящее время опредѣляются въ имперскомъ, а не въ прусскомъ законодательствѣ, и высшій прусскій судъ упраздненъ и замѣненъ, въ качествѣ высшей судебной инстанціи, имперскимъ судомъ, который не можетъ осуществлять отвѣтственности прусскихъ министровъ. Не существуетъ также вовсе особой судебной отвѣтственности канцлера Германской Имперіи и его помощниковъ, замѣстителей канцлера (выполняющихъ функціи министровъ) въ отношеніи общегерманскаго парламента—рейхстага.

Особые спеціальныя законы, опредѣляющіе предметы отвѣтственности министровъ и порядокъ отправленія ея, изданы сравнительно въ немногихъ государствахъ. Таковыя существуютъ, на примѣръ: въ Швеціи (зак. 10 февраля 1810 г.), въ Норвегіи (зак. 7 іюля 1828 г.), Австріи (зак. 25 іюля 1867 г.), Венгріи (зак. 1848 г.), Греціи (зак. 1877 г.), Румыніи (зак. 1879 г.), а также въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствахъ (напр. Баваріи—законъ 1848 г.).

По общему правилу эта отвѣтственность опредѣляется, какъ отвѣтственность уголовная, за нарушеніе конституціи и законовъ, при чемъ обыкновенно указываются еще нѣкоторыя особыя преступныя дѣянія министровъ, вродѣ подачи главѣ государства преступныхъ совѣтовъ, контрастированія неправомѣрныхъ его актовъ, нарушенія свободы выборовъ и т. под. По австрійскому закону 25 іюля 1867 года, на примѣръ, министры отвѣтственны: „за дѣйствія или упущенія, которыми намѣренно или въ силу тяжкой небрежности нарушаются имперская конституція, конституція отдѣльныхъ областей или

какой-либо законъ. Въ особенности же министры отвѣтственны за акты императора, которые они контрастигировали или привели въ исполненіе, за всѣ акты правительства, въ которыхъ они участвовали и, особенно, которые они посовѣтовали, за всѣ мѣры и распоряженія, ими принятыя самостоятельно въ предѣлахъ ихъ компетенціи, и за содѣйствіе преступнымъ дѣяніямъ другихъ министровъ“. Таковы же въ общихъ чертахъ опредѣленія законовъ о судебной отвѣтственности министровъ и въ другихъ странахъ. Наказанія налагаются указанныя въ уголовныхъ законахъ; для специальныхъ правонарушеній министровъ назначаются иногда особыя наказанія, соединяемая обычно съ удаленіемъ отъ должности и лишеніемъ политическихъ правъ <sup>1)</sup>).

Въ государствахъ, въ которыхъ спеціальныя законы объ отвѣтственности министровъ не изданы, суду предоставляется иногда дискреціонная власть въ опредѣленіи преступныхъ дѣяній и наложеніи наказаній (см. 134 ст. бельг. конст.). Нѣкоторые писатели считаютъ, что такое положеніе вещей вообще должно быть признано наиболее правильнымъ въ отношеніи организаціи отвѣтственности министровъ. Начиная съ извѣстнаго французскаго ученаго Бенжамена Констана, среди нѣкоторыхъ представителей науки государственнаго права держится взглядъ, что болѣе или менѣе подробно опредѣлять предметы судебной отвѣтственности министровъ не слѣдуетъ, такъ какъ предусмотрѣть ихъ всѣ достаточнымъ образомъ невозможно. Многіе изъ нихъ представляютъ собою очень сложныя дѣянія, въ которыхъ, трудно уловимые закономъ, политическіе моменты играютъ важную роль. Самое большее, что здѣсь должно быть сдѣлано—это указаніе общимъ образомъ на отвѣтственность за измѣну, взяточничество, нарушеніе конституціи и т. под., предоставивъ опредѣленіе подробностей преступности отдѣльныхъ дѣяній свободной власти суда. Взглядъ этотъ связывается нерѣдко съ пониманіемъ института судебной отвѣтственности министровъ не какъ уголовного обвиненія, а какъ дисциплинарной ихъ отвѣтственности. Нѣкоторые же ученые идутъ еще дальше и желаютъ, чтобы въ этомъ порядкѣ возможно было привлеченіе министровъ и за нецѣлесообразную ихъ дѣятель-

<sup>1)</sup> Обыкновенно при этомъ устанавливается, что глава государства не можетъ помиловать министра, при томъ не только до суда, какъ въ Англии, но и послѣ осужденія, или можетъ это совершить лишь съ согласія парламента.

ность. Они думаютъ, что такъ должно быть понимаемо положеніе вещей во всѣхъ тѣхъ государствахъ, которыя приняли англійскую систему преданія министровъ суду нижней палатой и осуществленія суда верхней палатой парламента, а не судебнымъ трибуналомъ.

Писатели, понимающіе отвѣтственность министровъ въ судебныхъ формахъ, какъ отвѣтственность дисциплинарную, ссылаются на примѣръ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, гдѣ „секретари исполнительныхъ департаментовъ“, соотвѣтствующіе министрамъ въ другихъ государствахъ, предаваемые суду нижней палатой конгресса, могутъ быть верхней палатой, сенатомъ, только лишены своихъ должностей. Если же въ ихъ поступкахъ заключаются признаки уголовно-наказуемыхъ дѣяній, то въ этомъ отношеніи они судятся уголовнымъ федеральнымъ судомъ. Писатели, защищающіе необходимость преданія суду не только за нарушеніе законовъ, но также и за нецѣлесообразныя дѣйствія министровъ, считаютъ, что институтъ судебной отвѣтственности министровъ не можетъ быть признанъ ни уголовной отвѣтственностью, такъ какъ въ уголовномъ правѣ нѣтъ суда и наказанія безъ нарушенія опредѣленнаго закона, ни отвѣтственностью дисциплинарной, такъ какъ послѣдняя осуществляется начальствомъ надъ подчиненными, каковыя отношенія нельзя усматривать въ положеніи палатъ и министровъ въ современныхъ государствахъ. По ихъ мнѣнію, это совершенно особый институтъ публичнаго права, который можетъ быть охарактеризованъ, какъ государственно-правовая отвѣтственность.

Относительно этихъ мнѣній слѣдуетъ замѣтить, что судебная отвѣтственность министровъ въ отдѣльныхъ государствахъ дѣйствительно нерѣдко выходитъ за предѣлы чисто уголовной отвѣтственности. Тамъ, гдѣ нѣтъ особыхъ законовъ, подробно регулирующихъ ея осуществленіе, тамъ, гдѣ допускается дискреціонная власть органовъ, отправляющихъ функціи суда въ отношеніи опредѣленія преступныхъ дѣяній министровъ и наказаній за ихъ, наконецъ тамъ, гдѣ возможно обвиненіе за просто вредныя дѣянія, не заключающія въ себѣ нарушенія законовъ, весь этотъ институтъ получаетъ политическій характеръ и, пожалуй, долженъ быть понимаемъ, какъ специальное образованіе, какъ особая государственно-правовая отвѣтственность.

Но врядь ли вообще желательно такое осуществленіе судебнымъ порядкомъ политическихъ цѣлей, особенно въ новое время, когда широкое развитіе получили другіе способы достиженія этихъ цѣлей, и, думается, что наиболѣе правильной слѣдуетъ считать такую организацію этого вида отвѣтственности, при которой министры предъ судомъ отвѣчаютъ лишь за преступныя дѣянія, каковыя устанавливаются болѣе или менѣе точными специальными опредѣленіями законовъ. Утвержденіе нѣкоторыхъ ученыхъ, что эти дѣянія невозможно точно опредѣлить, врядь ли правильно. Уголовные кодексы предусматриваютъ самыя различныя сложныя преступленія, въ томъ числѣ и политическаго характера, и правонарушенія, совершаемыя министрами, при всей ихъ своеобразности, все же могутъ и должны быть особо отмѣчены въ законѣ, съ установленіемъ ихъ признаковъ и назначеніемъ за нихъ наказаній. Если одни писатели желали бы чрезмѣрно расширить предѣлы судебной отвѣтственности министровъ предъ палатами, то другіе иногда высказываются за ея упраздненіе, указывая, что въ новое время она вполнѣ замѣнилась политической отвѣтственностью и никогда не примѣняется. По мнѣнію, напримѣръ, московскаго профессора Алексѣева, она должна совершенно перестать существовать, какъ особое учрежденіе, и замѣниться контролемъ суда надъ законностью управленія. Такое мнѣніе едва ли правильно. Контроль суда никогда не въ состояніи вполнѣ замѣнить контроля парламента, такъ какъ судебныя органы не стоятъ столь близко къ дѣятельности министровъ и нерѣдко не въ состояніи усмотрѣть ихъ незаконныхъ дѣйствій. Судебная отвѣтственность министровъ предъ парламентомъ, въ видѣ права палатъ постановлять рѣшенія о преданіи суду министровъ за ихъ преступныя дѣянія или хотя бы права представлять главѣ государства о необходимости такового преданія суду, можетъ быть иногда полезна и въ настоящее время и во всякомъ случаѣ является одной изъ гарантій законности управленія.

Почти полное прекращеніе случаевъ обвиненія министровъ палатами въ новое время объясняется не только, какъ думаютъ нѣкоторые, тѣмъ, что приведеніе въ дѣйствіе этого института сопряжено съ массой трудностей, различныхъ формальностей, но и прежде всего тѣмъ, что министры очень рѣдко совершаютъ дѣянія, за которыя они съ достаточнымъ основаніемъ

могли бы быть преданы уголовной ответственности; возбужденія же судебной ответственности за нецѣлесообразныя дѣянія въ новое время избѣгаютъ даже тамъ, гдѣ это юридически возможно. Извѣстное вліяніе имѣеть и, сильно развившаяся за послѣднее время, политическая ответственность, проливающая яркій свѣтъ на всю дѣятельность министровъ. Контроль, осуществляемый въ условіяхъ широкой гласности, всегда значительно уменьшаетъ возможность совершенія неправомѣрныхъ дѣяній. Но нельзя вовсе отрицать и значенія угрозы возможностью во всякое время возбужденія судебного обвиненія, являющагося въ конечномъ итогѣ гарантіей и санкціей и политической ответственности <sup>1)</sup>.

Въ новое время во всѣхъ государствахъ все большее и большее значеніе получаетъ институтъ политической ответственности министровъ, состоящій въ правѣ палатъ требовать отъ министровъ объясненія и оправданія ихъ дѣйствій, а также дѣйствій, происходящихъ въ подчиненныхъ имъ и руководимыхъ ими вѣдомствахъ, какъ съ точки зрѣнія законности, такъ и съ точки зрѣнія цѣлесообразности ихъ, а въ государствахъ, принявшихъ систему парламентарнаго образа правленія, также и съ точки зрѣнія соотвѣтствія ихъ извѣстной партійной программѣ, и въ обязанности министровъ удовлетворять эти требованія палатъ. Для осуществленія указанныхъ цѣлей каждая палата можетъ требовать присутствія министровъ, министры же имѣютъ доступъ въ палаты и должны быть заслушаны во всякое время, когда пожелаютъ высказаться. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напримѣръ, когда оглашеніе какихъ-либо вопросовъ недопустимо въ цѣляхъ государственнаго блага, министры могутъ отказаться отъ объясненій съ указаніемъ, а иногда даже и безъ указанія причинъ отказа, но по общему правилу они должны давать палатамъ отчетъ въ веденіи ими управленія, и ихъ объ-

1) Изъ немногочисленныхъ случаевъ преданія суду министровъ въ новое время можно отмѣтить: преданіе суду въ Греціи министерства Булгариса въ 1876 году за подлогъ протоколовъ парламента и незаконныя мѣры вліянія на выборы и преданіе тамъ же, въ томъ же году, двухъ министровъ суду за взяточничество. Министерство Булгариса было оправдано, взяточники же министры приговорены къ тюремному заключенію. За взяточничество были преданы суду военный министръ въ Соединенныхъ Штатахъ въ 1876 году и военный министръ въ Италіи въ 1907 году. Первый былъ оправданъ, второй—осужденъ. Въ 1884 году было предано суду въ Норвегіи министерство Сельмера за отказъ привести въ исполненіе постановленіе парламента. Министры были осуждены и лишены своихъ должностей.

ясненія обычно дѣлаются въ публичныхъ засѣданіяхъ палатъ и гласно тамъ обсуждаются, подвергаясь всесторонней критикѣ членовъ палатъ.

Политическая отвѣтственность министровъ осуществляется главнымъ образомъ въ формѣ запросовъ, предлагаемыхъ министрамъ членами палатъ. Эти запросы имѣютъ два вида: простыхъ вопросовъ и интерпелляцій.

Простые вопросы предлагаются членами палатъ министрамъ по поводу различныхъ обсуждаемыхъ въ палатахъ дѣлъ и ограничиваются разъясненіями министровъ. Интерпелляціи же обставляются извѣстными формальностями (онѣ подаются за подписью извѣстнаго числа членовъ, печатаются и заранѣе раздаются членамъ палаты, министру дается извѣстный срокъ для отвѣта) и соединяются съ послѣдующимъ обсужденіемъ даннаго на нихъ министромъ отвѣта, а иногда и постановленіемъ по поводу сего отвѣта особыхъ резолюцій. Интерпелляціи, по словамъ спеціальнаго изслѣдователя этого вопроса Розеггера, въ современныхъ западно - европейскихъ государствахъ по общему правилу допускаются въ отношеніи всѣхъ правительственныхъ дѣлъ и возможны по поводу всѣхъ вопросовъ, которые имѣютъ правовой, политическій и соціальныи характеръ, поскольку онѣ не нарушаютъ прерогативъ верховнаго главы государства или независимости суда <sup>1)</sup>.

Кромѣ вопросовъ и интерпелляцій, политическая отвѣтственность министровъ можетъ осуществляться иногда также въ формѣ учрежденія палатами особыхъ парламентскихъ слѣдственныхъ комиссій съ порученіемъ имъ обслѣдовать положеніе дѣлъ въ отдѣльныхъ частяхъ администраціи. Этотъ порядокъ особенно развитъ въ Англии и Франціи, гдѣ комиссіи палатъ могутъ непосредственно сноситься съ подчиненными министрамъ чиновниками и требовать отъ послѣднихъ нужные имъ документы, а также вызывать и частныхъ лицъ и допрашивать ихъ, въ Англии даже подъ присягой. Въ другихъ же государствахъ институтъ этихъ комиссій слабо развитъ и признается, что онѣ могутъ сноситься только съ министрами и чрезъ нихъ лишь получать нужные имъ свѣдѣнія.

Въ качествѣ санкціи политической отвѣтственности въ государствахъ съ сильной властью главы государства примѣ-

<sup>1)</sup> Розеггеръ. Право интерпелляцій въ парламентахъ, 1911 г., стр. 26.

няется обращеніе парламента къ его политическому авторитету. Парламентъ входитъ къ нему съ представленіями, адресами и жалобами, содержащими въ себѣ указанія на замѣченныя палатами незаконныя и неправильныя дѣйствія министровъ. Въ государствахъ же, гдѣ господствующая роль въ государственной жизни присваивается парламенту, санкціей политической отвѣтственности является выраженіе нижею палатою парламента недовѣрія министрамъ, въ силу какового они непременно должны покинуть свой постъ. Эта система носитъ названіе парламентаризма.

Политическая отвѣтственность министровъ, также какъ и судебная, первоначально развилась въ Англіи. Здѣсь съ давнихъ поръ установился принципъ безотвѣтственности монарха, выражаемый формулой: „король не можетъ быть неправъ“ (The King can do no wrong). За всѣ дѣйствія короля несутъ отвѣтственность министры, и поэтому онъ по принципамъ англійскаго государственнаго права „никогда не можетъ дѣйствовать одинъ“. Ни одинъ актъ короля не имѣетъ юридической силы безъ подписи министра, и ни одно дѣйствіе его въ управленіи государствомъ не совершается безъ участія кого-либо изъ членовъ министерскаго кабинета, несущаго за него отвѣтственность. Въ 1711 г. Лордъ Рочестеръ при всеобщемъ одобреніи заявилъ въ парламентъ, что времена, когда считали, что за управленіе можетъ быть отвѣтственъ монархъ, въ Англіи прошли, и въ силу дѣйствующаго права отвѣтственными за все въ этомъ королевствѣ являются министры.

Континентальныя страны, заимствуя изъ Англіи основныя начала представительнаго устройства, установили въ общемъ тѣ же принципы безотвѣтственности монарха и обязанности министровъ подписывать его акты и нести отвѣтственность за нихъ. Но это требованіе министерской контрасигнатуры не вездѣ проведено столь строго, какъ въ Англіи, и въ нѣкоторыхъ государствахъ отдѣльные акты монарха: пожалованіе орденовъ и знаковъ отличія, акты, выражающіе личныя мнѣнія главы государства (напримѣръ—обращенія къ палатамъ), а также иногда акты, связанные съ начальствованіемъ надъ войскомъ (но не акты военнаго управленія), не требуютъ подписи министровъ.

Даже въ нѣкоторыхъ республикахъ, напримѣръ во Франціи, установлено начало безотвѣтственности главы государства

за правительственные акты. Французскій президентъ несетъ отвѣтственность только въ случаѣ государственной измѣны. Министры же отвѣтственны, какъ солидарно, за общее направленіе политики правительства, такъ и индивидуально—за ихъ личныя дѣйствія (ст. 6 конст. закона объ организаціи госуд. властей 25 февраля 1875 г.).

Въ этомъ отношеніи особо поставлены Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты, гдѣ, въ силу строго проведеннаго въ государственномъ устройствѣ принципа раздѣленія властей, не существуетъ вовсе политической отвѣтственности министровъ предъ конгрессомъ, въ видѣ запросовъ, интерпелляцій и вообще отчетовъ, даваемыхъ въ общемъ собраніи палатъ. Министры здѣсь вовсе не имѣютъ доступа въ палаты конгресса и присутствуютъ только въ засѣданіяхъ ихъ комиссій. Политически они отвѣтственны лишь передъ президентомъ, и, если въ другихъ государствахъ министры несутъ отвѣтственность за все, что совершается отъ имени главы государства, то въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ отвѣтствуетъ самъ лично за свою дѣятельность передъ конгрессомъ, неся однако эту отвѣтственность только въ формѣ судебного обвиненія наравнѣ съ министрами, правительственную же политику осуществляя вполнѣ независимо.

Въ цѣломъ рядѣ государствъ политическая отвѣтственность министровъ тѣсно связывается съ парламентарной формой правленія. Въ этомъ отношеніи въ наукѣ часто раздѣляютъ государства на *дуалистическія* и *парламентарныя*. Въ государствахъ дуалистическихъ народное представительство имѣетъ рѣшающій голосъ только въ законодательствѣ и нѣкоторыхъ отдѣльныхъ вопросахъ административнаго характера (напримѣръ, бюджетныхъ). Правительственная же власть, поставленная здѣсь въ положеніе второго основнаго, самостоятельнаго фактора государственной жизни, всецѣло сосредоточивается въ рукахъ главы государства, который, будучи ограниченъ обязательнымъ содѣйствіемъ парламента въ сферѣ законодательства, остается свободнымъ въ сферѣ опредѣленія правительственной политики и назначенія и смѣны министровъ, ея проводящихъ. Парламентъ, въ силу своихъ контрольныхъ функцій, можетъ предавать министровъ суду за незаконныя дѣянія, можетъ требовать отчета у нихъ въ ихъ дѣятельности и обращать вниманіе главы государства на нецѣлесообразность тѣхъ или иныхъ ихъ дѣйствій,

но онъ не можетъ непосредственно вліять на выборъ главою государства министровъ и измѣнять направленіе политики государственнаго управленія. Такое положеніе вещей устанавливается обыкновенно въ государствахъ съ сильной монархической властью. Оно существуетъ въ Германской Имперіи, Пруссіи и другихъ отдѣльныхъ германскихъ государствахъ, а также въ Швеціи и Японіи. Характеризуя его, Бисмаркъ какъ-то заявилъ парламенту въ Пруссіи: „мы, министры короля, а не ваши, находимся въ зависимости только отъ его воли и желаній“.

Къ этой дуалистической системѣ приближается также система, существующая въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, которую англійскій ученый Беджготъ называетъ „президентской системой“. Президентъ здѣсь является главной движущей пружиной правительственной политики. Избираемый всенароднымъ голосованіемъ, а не палатами, какъ во Франціи, онъ, въ качествѣ непосредственнаго представителя народа, противостоитъ конгрессу, какъ равная величина. Онъ совершенно свободно назначаетъ и смѣняетъ министровъ, которые только его помощники. Какъ указываетъ извѣстный ученый Брайсъ, американскіе министры представляютъ собою группу людей, изъ которыхъ каждый зависитъ отъ президента и предъ нимъ отвѣтственъ, но у нихъ нѣтъ ни общей единой политики, ни совокупной отвѣтственности. Политика опредѣляется президентомъ. Послѣдній является ставленникомъ одной изъ двухъ крупныхъ партій, на которыя раздѣляется страна. Но, будучи избираемъ на 4 года, онъ во все это время совершенно независимъ не только отъ партійныхъ группировокъ въ палатахъ, но и вообще отъ указаній хотя бы своей партіи. На дѣлѣ, конечно, онъ слѣдуетъ основнымъ ея директивамъ, но не подчиненъ ея руководителству въ вопросахъ повседнежнаго управленія, какъ это имѣетъ мѣсто въ парламентарныхъ странахъ. За послѣднее время въ Соединенныхъ Штатахъ замѣчается тенденція къ еще большему усилению значенія президентской власти.

Въ государствахъ парламентарныхъ парламентъ ограничиваетъ главу государства не только въ законодательствѣ, но и въ управленіи, что происходитъ такимъ образомъ, что онъ получаетъ право вліять на назначеніе и увольненіе главою государства министровъ и опредѣлять такимъ путемъ ходъ правительственной политики. Формально глава государства и здѣсь

остається свободнымъ и юридически онъ назначаетъ министровъ, но на дѣлѣ онъ можетъ назначать министрами только тѣхъ лицъ, которыя будутъ имѣть поддержку въ своихъ дѣйствіяхъ большинства нижней палаты парламента. Такъ какъ таковыми легче всего могутъ быть вожди господствующей въ данное время въ этой палатѣ партіи, такъ называемые лидеры ея, то они обыкновенно и назначаются главою государства министрами, оставаясь ими до тѣхъ поръ, пока продолжаютъ сохранять за собою большинство въ нижней палатѣ. Коль скоро это большинство выскажется противъ нихъ, въ формѣ ли выраженія имъ особой резолюціей своего недовѣрія или въ формѣ отклоненія проводимыхъ ими законовъ или правительственныхъ мѣръ, они обязаны выйти въ отставку, и монархъ долженъ назначить на ихъ мѣсто лицъ, могущихъ въ данный моментъ собрать за себя и свою политику большинство голосовъ.

Эта система, обязывая главу государства избирать правителями лицъ, проводящихъ опредѣленную программу, лишаетъ его возможности самостоятельно руководить управленіемъ. Она отчетливо была выражена извѣстнымъ французскимъ политическимъ дѣятелемъ Тьеромъ въ формулѣ: „le roi règne, mais il ne gouverne pas“—король царствуетъ, но не управляетъ. Безъ подписи министра король не можетъ издавать правительственныхъ актовъ, министры же не согласятся подписать акты, противорѣчаціе по своему содержанию проводимой ими политикѣ, а монархъ не можетъ ихъ замѣнить другими лицами, коль скоро они имѣютъ за себя большинство въ парламентѣ.

Парламентаризмъ впервые выработался въ Англіи, гдѣ онъ возникъ чисто случайно и обусловливался тѣмъ положеніемъ вещей, что первый король чужеземной ганноверской династіи, Георгъ I, не зналъ англійскаго языка, мало интересовался управленіемъ и не присутствовалъ на засѣданіяхъ кабинета своихъ министровъ, поручивъ имъ все веденіе дѣлъ. Такъ какъ въ Англіи участвовать въ засѣданіяхъ палатъ могутъ только ихъ члены, то наиболѣе удобнымъ явилось назначать министровъ изъ состава палатъ, чтобы такимъ образомъ достигнуть большаго согласія между парламентомъ и правительствомъ. Министры, не имѣя опоры въ главѣ государства, стремились всячески найти себѣ таковую въ парламентѣ, создавая различными мѣрами преданное имъ большинство, не брезгуя для этой цѣли даже подкупамъ. Первоначально парламентарное правле-

ніе въ Англіи было въ сущности правленіемъ небольшой кучки знатныхъ фамилій, распадавшихся на двѣ партіи: виговъ (прогрессивная) и тори (консервативная). Изъ ихъ среды или при ихъ поддержкѣ выходили талантливые министры, при чемъ одинъ изъ членовъ кабинета обыкновенно становился во главѣ его, руководя его политикой, подбирая себѣ коллегъ и создавая необходимое большинство въ палатѣ общинъ. Впослѣдствіи онъ получилъ названіе перваго министра или премьера. Дѣятельностью двухъ выдающихся изъ этихъ министровъ, Вальполя и Питта Младшаго, постепенно образуются основныя правила парламентарнаго образа правленія въ Англіи, къ концу XVIII столѣтія уже вполне сложившіяся. Изъ Англіи они заимствуются другими странами, прежде всего Франціей, гдѣ еще при реставраціи Бурбоновъ, съ 1814 года, въ виду слабости характера и бездѣятельности короля Людовика XVIII, а также всеобщаго увлеченія англійскими порядками, начинаетъ въ отдѣльных случаяхъ практиковаться эта система. Парламентарная система управленія принимается затѣмъ Бельгіей, Италіей, Испаніей и нѣкоторыми другими монархіями, а изъ современныхъ республикъ существуетъ во Франціи и Португаліи <sup>1)</sup>.

Парламентаризмъ—наиболѣе полное осуществленіе политической отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ, гдѣ они отвѣчаютъ не только за законность и пользу для государства своей дѣятельности, но и за то, чтобы она проходила въ томъ политическомъ направленіи, которое опредѣляетъ парламентъ въ лицѣ своего большинства. Нѣкоторые писатели считаютъ парламентарную отвѣтственность, такъ сказать, министерской отвѣтственностью *par excellence*. Въ Англіи терминъ „отвѣтственное правительство“ (*responsible government*) обозначаетъ всегда именно систему парламентаризма, и выраженіе „колоніи съ отвѣтственнымъ министерствомъ“ обозначаетъ колоніи, въ которыхъ приняты начала этой системы. Теоретически начала парламентаризма представляются въ томъ видѣ, что министры, пользуясь довѣріемъ парламента, являющагося представителемъ народа, тѣмъ самымъ становятся облеченными

<sup>1)</sup> Въ Швейцаріи министровъ не существуетъ. Правительственная власть осуществляется здѣсь коллегіей—„федеральнымъ совѣтомъ“ изъ 7 членовъ, избираемымъ законодательнымъ собраніемъ и всецѣло ему подчиненнымъ. Одинъ изъ членовъ совѣта законодательнымъ собраніемъ выбирается на одинъ годъ президентомъ. Политическіе взгляды членовъ совѣта не играютъ никакой роли при ихъ выборахъ.

довѣріемъ самого народа. Глава государства, обязанный всегда имѣть министровъ, поддерживаемыхъ большинствомъ нижней палаты, представляющей большинство населенія, и черезъ этихъ министровъ проводить политику, ими одобряемую и за которую они отвѣтствуютъ, тѣмъ самымъ сообразуется съ интересами и желаніями народа, и соотвѣтствіе правительственной политики этимъ интересамъ и желаніямъ гарантируется еще тѣмъ, что монархъ во всякое время можетъ распустить парламентъ и путемъ новыхъ выборовъ провѣрить истинное настроеніе народа.

Но на дѣлѣ эта теоретическая концепція совершенно разрушается въ виду того основного начала „отвѣтственного парламентскаго министерства“, что оно всецѣло зиждется на партійной организаціи и представляетъ въ дѣйствительности не господство народа, а господство политическихъ партій. Съ приобщеніемъ населенія къ политической жизни отдѣльныя части его, соединяясь въ партіи, получаютъ, благодаря своей организованности, извѣстное значеніе при выборахъ въ парламентъ и вліяніе въ немъ чрезъ посредство членовъ парламента, своихъ приверженцевъ. Чѣмъ меньше народъ образованъ и политически воспитанъ, чѣмъ меньшее время онъ принимаетъ участіе въ политической жизни, тѣмъ больше можетъ быть различія между стремленіями организованныхъ въ средѣ его партій и интересами и желаніями широкихъ народныхъ массъ. Въ очень многихъ случаяхъ эти массы вовсе не будутъ въ состояніи сознательно отнестись къ наиболее важнымъ и сложнымъ вопросамъ государственнаго управленія. Если въ государствѣ, какъ это имѣетъ мѣсто напримѣръ въ Англии и Бельгіи, существуютъ двѣ обширныя, имѣющія глубокіе корни въ народѣ, партіи (консервативная и прогрессивная), чередующіяся у кормила правленія и ведущія послѣднее въ духѣ опредѣленныхъ, твердо установленныхъ, принциповъ, насчитывающихъ многочисленныхъ приверженцевъ въ странѣ, эта система дѣйствуетъ довольно удачно. Но даже и тамъ она вызываетъ противъ себя возраженія именно съ точки зрѣнія правильно понятыхъ началъ отвѣтственности и вмѣняемости. Дѣло въ томъ, что, будучи всецѣло партійнымъ учрежденіемъ, парламентарное правитель-ство предполагаетъ всегда солидарную отвѣтственность всѣхъ его членовъ, по принципу: „всѣ за одного и одинъ за всѣхъ“. Здѣсь основнымъ является не то требованіе, чтобы незаконно или нецѣлесообразно дѣйствующій министръ былъ изобличенъ

1-ый Дев  
Юридическ

ИБЛИ

Юр. Институт  
БИБЛИОТЕКА

и наказанъ. Выше всего и прежде всего стоитъ начало партійной дисциплины и проведенія извѣстной партійной программы. Знающій, талантливый, съ большой пользой для страны ведущій управленіе, министръ не можетъ быть удержанъ на своемъ посту главою государства, разъ партія, къ которой онъ принадлежитъ, лишится большинства въ нижней палатѣ парламента. Монархъ и народъ должны терпѣть вмѣсто этого талантливаго правителя другого, являющагося нерѣдко гораздо ниже его во всѣхъ отношеніяхъ, и можетъ быть иногда даже полное ничтожество, если въ средѣ господствующей въ данное время партіи не нашлось на это мѣсто подходящаго лица.

По мнѣнію нѣкоторыхъ ученыхъ, парламентаризмъ, какъ партійный режимъ, вмѣсто того, чтобы быть, какъ думаютъ его приверженцы, лучшей формой отвѣтственности министровъ, на самомъ дѣлѣ легко ведетъ къ установленію полной ихъ безответственности <sup>1)</sup>. Министры, обладающіе поддержкой большинства, могутъ въ извѣстныхъ случаяхъ дерзать на все. Не говоря уже о томъ, что нецѣлесообразныя ихъ дѣянія часто будутъ одобряться преданнымъ имъ большинствомъ, но изъ партійныхъ и тактическихъ соображеній это большинство можетъ даже прикрывать и ихъ незаконныя дѣйствія.

„Партійная машина всегда пускается въ ходъ, говоритъ англійскій ученый Сидней Лоу, если только вопросъ достаточно важенъ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ, при такомъ положеніи вещей министръ можетъ потерять свою должность не вслѣдствіе собственной вины, но по причинѣ вины или ошибки его коллегъ, вины или ошибки, не имѣющихъ никакого отношенія ни къ его должности, ни къ его дѣятельности. По словамъ того же Лоу, онъ можетъ стоять странѣ нѣсколькихъ тысячъ человѣческихъ жизней и нѣсколькихъ милліоновъ денегъ, предпринявъ несвоевременную или бесполезную экспедицію, и оставаться у власти; но можетъ лишиться ея только потому, что его коллеги, быть можетъ противъ его желанія, рѣшили ввести непопулярный налогъ на хлѣбъ или пиво <sup>2)</sup>.

Но, если подобныя нареканія на эту систему раздаются въ странѣ, гдѣ она лучше всего дѣйствуетъ, гдѣ начала солидарной отвѣтственности обычно соблюдаются все же въ отно-

<sup>1)</sup> *Ostrogorsky*, La démocratie et l'organisation des partis politiques, 1903 г., т. II, стр. 673.

<sup>2)</sup> *Сидней Лоу*. Государственный строй Англии, М., 1910 г., стр. 265, рус. пер.

шеніи болѣе важныхъ вопросовъ, и гдѣ министерскій кабинетъ опирается на обширныя и крѣпко организованныя партіи, то еще большую критику вызываетъ примѣненіе ея въ странахъ, гдѣ не существуетъ большихъ дисциплинированныхъ партій, гдѣ, какъ на примѣръ, во Франціи, парламентъ распадается на многочисленныя партіи и группы, и министерства держатся, опираясь на временныя соглашенія, блоки этихъ партій и группъ. Неустойчивость, слабость правительства во Франціи, постоянныя его колебанія въ своей политикѣ и чрезвычайно быстрая смѣна министерскихъ кабинетовъ—общеизвѣстный фактъ. По подсчетамъ французскаго писателя Мюэля отъ 1870 до 1894 года во Франціи смѣнилось 35 министерствъ. Въ послѣдующіе годы продолжительность кабинетовъ стала немногимъ больше. Если вообще можно здѣсь говорить о какой-либо отвѣтственности, то она существуетъ развѣ только передъ небольшою группою депутатовъ, по отдѣльнымъ вопросамъ примыкающихъ то къ одной, то къ другой изъ наиболѣе крупныхъ парламентскихъ коалицій.

Въ Италіи, гдѣ положеніе дѣлъ почти таково же, какъ во Франціи, группа политиковъ, получивъ власть въ свои руки, удерживаетъ ее нерѣдко такимъ образомъ, что, въ случаѣ, если среди партійныхъ группировокъ создается извѣстное теченіе вправо или влѣво, министерскій кабинетъ нѣсколько мѣняетъ свою физиономію. Онъ выходитъ въ отставку и его мѣсто занимаетъ другой кабинетъ, въ большинствѣ состоящій изъ тѣхъ же дѣятелей, только наиболѣе яркіе представители теченія, ставшаго непопулярнымъ въ парламентѣ, изъ него исключаются, замѣняясь другими лицами. Этотъ пріемъ получилъ названіе „системы трансформизма“. Особенно искусно онъ практиковался Депретисомъ, бывшимъ долгое время главою ряда кабинетовъ, мѣняя только подборъ своихъ коллегъ и принаравливая теченіе своей политики къ взглядамъ измѣнявшагося парламентскаго большинства. Такое положеніе вещей еще болѣе нецѣлесообразно, чѣмъ, прямолинейно проводимая до конца, солидарная отвѣтственность. Оно дискредитируетъ представителей правительства, отступающихъ отъ своихъ возрѣній, постоянно мѣняющихъ ихъ, лишь бы остаться у власти.

Принятый въ новое время въ очень многихъ странахъ, парламентаризмъ въ большинствѣ изъ нихъ функціонируетъ довольно неудачно и вызываетъ противъ себя много возраженій почти повсюду, въ однѣхъ странахъ на дѣлѣ вырождаясь въ своего

рода олигархическое правленіе партійныхъ лидеровъ и комитетовъ, въ другихъ— совершенно обезсиливая правительственную власть, не находящую себѣ точекъ опоры при многопартійномъ парламентѣ, при каковомъ положеніи вещей эта система вообще особенно плохо дѣйствуетъ.

„При парламентѣ, который непримиримыми противорѣчіями расколотъ на группы, постоянно пребывающія въ меньшинствѣ, внѣпартійное правительство представляется болѣе желательнымъ, чѣмъ правительство, покоящееся на предосудительныхъ компромиссахъ, неестественныхъ, а потому непрочныхъ парламентскихъ коалиціяхъ“, говоритъ нѣмецкій государствовѣдъ Еллинекъ. И указывая, что германскій рейхстагъ разбитъ на массу партій, онъ горячо выступаетъ противъ введенія въ Германіи парламентаризма, полагая, что ни въ одной странѣ въ мірѣ парламентарное правительство не имѣло бы противъ себя такой ожесточенной оппозиціи, какъ въ Германіи<sup>1)</sup>.

Но въ этомъ послѣднемъ отношеніи онъ, пожалуй, ошибается, такъ какъ въ странахъ съ разноплеменнымъ населеніемъ, гдѣ, кромѣ партійныхъ группировокъ чисто политическаго характера, существуютъ въ парламентѣ еще, болѣе или менѣе многочисленныя, группировки національнаго характера, парламентарному правленію еще труднѣе функціонировать съ успѣхомъ. Яркимъ примѣромъ въ данномъ отношеніи является Австрія, гдѣ попытки ввести эту, весьма популярную въ широкихъ кругахъ политическихъ дѣятелей, систему потерпѣли скорое и полное крушеніе. Национальныя группы, преслѣдуя свои спеціальныя интересы, иногда прямо противоположныя интересамъ общегосударственнымъ, вступали въ торгъ съ различными партіями, соглашаясь поддерживать всякое правительство, дававшее обѣщаніе удовлетворить тѣ или иныя изъ ихъ національныхъ стремленій. За кулисами парламента сложилось, такъ сказать, особое „торговое парламентское право“, а публичныя засѣданія его превращались нерѣдко въ рядъ крупныхъ скандаловъ, устраивавшихся оппозиціонными партіями, обструкція которыхъ вызывалась иногда вполне справедливымъ негодованіемъ на узко-эгоистическую партійную и подчасъ антигосударственную политику господствовавшей въ данный моментъ парламентской коалиціи.

<sup>1)</sup> Еллинекъ. Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, пер. 1907 г., см. также его статью Правительство и парламентъ въ Германіи, пер. 1910 г.

Подводя итоги всему вышесказанному, можно видѣть: 1) что *судебная* отвѣтственность министровъ почти всюду поставлена довольно неудовлетворительно. Скопированная, съ нѣкоторыми иногда измѣненіями, съ англійскаго образца, она остановилась въ своемъ развитіи, рѣдко примѣняется и въ большинствѣ государствъ требовала бы лучшаго ея регулированія особыми законами, съ приданіемъ ей характера спеціальнаго уголовного обвиненія, возбуждаемаго палатами парламента передъ высшимъ судомъ страны; 2) что *политическая* отвѣтственность министровъ, въ видѣ обязанности ихъ оправдывать передъ палатами свою дѣятельность, подвергаясь ихъ всестороннему контролю, значительно развившись въ новое время, представляетъ собой чрезвычайно полезный институтъ, какъ предохраняя государство и гражданъ отъ правонарушеній и ошибокъ министровъ, такъ и давая возможность главѣ государства и населенію правильно оцѣнить дѣятельность высшихъ правительственныхъ органовъ, происходящую въ условіяхъ ея критики палатами въ обстановкѣ широкой гласности и 3) что система парламентарнаго отвѣтственнаго правительства или *парламентаризма*, въ рядѣ государствъ тѣсно связанная съ политической отвѣтственностью министровъ, какъ ея санкція, далеко не во всѣхъ государствахъ можетъ быть признана полезной. Передавая право назначенія и увольненія министровъ изъ рукъ главы государства въ руки партійныхъ организацій, она нерѣдко сопряжена съ большими неудобствами и даже опасностями для государства. Введеніе ея въ странахъ, гдѣ населеніе мало привыкло еще къ политической жизни, а парламентъ разбитъ на многочисленныя партіи, не могущія дать твердой опоры правительству въ его дѣятельности, врядъ ли можетъ являться желательнымъ. Въ такихъ государствахъ правительство при этой системѣ будетъ всегда находиться въ положеніи фокусника, балансирующаго на канатѣ, каждое мгновеніе риска упасть.

Въ Россіи при первомъ учрежденіи министерствъ, въ 1802 году, были оставлены при министрахъ коллегіи. Упраздненіе ихъ и реформированіе министерской системы на бюрократическихъ началахъ въ 1811 году имѣло своимъ основаніемъ, помимо нѣкоторыхъ другихъ соображеній, стремленіе возможно лучше организовать отвѣтственность министровъ, каковой Сперанскій, творецъ второго учрежденія министерствъ, въ основныхъ своихъ чертахъ существующаго и въ настоящее время, придавалъ очень

большое значеніе. Въ составленномъ Сперанскимъ планѣ „всеобщаго государственнаго преобразованія“ въ государственное устройство вводился представительный органъ, избираемый населеніемъ, подъ названіемъ „Государственная Дума“. Наряду съ правомъ обсужденія законопроектовъ, этому органу Сперанскій проектировалъ предоставить право привлекать министровъ къ отвѣтственности за нарушеніе законовъ. Привлеченіе это могло состояться только съ Высочайшаго утвержденія. Постановление большинства Думы о преданіи министра суду утверждалось „актомъ державной власти, изданнымъ въ Государственномъ Совѣтѣ“, который, по плану Сперанскаго, долженъ былъ играть роль совѣта при монархѣ для содѣйствія ему въ осуществленіи главнѣйшихъ его полномочій. Судъ надъ министрами по обвиненію Государственною Думою долженъ былъ отправляться Верховнымъ Судомъ, въ составъ котораго входили бы: треть сенаторовъ, всѣ члены Государственнаго Совѣта и министры и извѣстное число членовъ Государственной Думы.

Планъ Сперанскаго, какъ извѣстно, не былъ вполнѣ осуществленъ. Государственная Дума не была учреждена, но министерства и Государственный Совѣтъ были организованы, при чемъ послѣдній получилъ значеніе главнымъ образомъ законосовѣщательнаго органа. До реформъ настоящаго царствованія отвѣтственность министровъ какъ за законность, такъ и за цѣлесообразность ихъ дѣйствій, а также за проведеніе ими извѣстной правительственной политики могла быть возбуждена только монархомъ. Преданіе министровъ суду было организовано такимъ образомъ, что, удостоенное Высочайшаго уваженія, дѣло о возбужденіи противъ министра судебного преслѣдованія направлялось въ департаментъ Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ Государственнаго Совѣта, который разсматривалъ его въ составѣ не менѣе 7 членовъ. Рѣшеніе департамента представлялось Государю и, по утвержденіи его Высочайшей властью, вносилось министромъ юстиціи, исполнявшимъ по этимъ дѣламъ прокурорскія функціи, въ Верховный Уголовный Судъ (Св. Зак., т. I, ч. 2, Учр. Гос. Сов., 1901 г., ст. 105—113).

Дѣйствующіе основные законы, изданные 23 апрѣля 1906 года, заключаютъ въ себѣ указаніе, что предсѣдатель совѣта министровъ, министры и главноуправляющіе отдѣльными частями отвѣтствуютъ передъ Государемъ Императоромъ за общій ходъ государственнаго управленія. Каждый изъ нихъ въ отдѣльности

отвѣтствуетъ за свои дѣйствія и распоряженія. За преступныя же должностныя дѣянія они подлежатъ гражданской и уголовной отвѣтственности, на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ (Св. Зак., т. I, ч. I, Сводъ Осн. Гос. Зак., изд. 1906 г., ст. 123, 124).

Гражданская отвѣтственность министровъ осуществляется въ общемъ порядкѣ гражданского судопроизводства, установленномъ для должностныхъ правонарушеній высшихъ чиновниковъ. Что же касается уголовной отвѣтственности, то порядокъ ея отправленія по сравненію съ дореформеннымъ правомъ измѣненъ въ томъ смыслѣ, что разсмотрѣніе вопроса о преданіи суду и производствѣ слѣдствія возложено на первый департаментъ реформированнаго Государственнаго Совѣта (Св. Зак., т. I, ч. II, Учр. Гос. Сов., изд. 1906 г., ст. 68, п. 4). Порядокъ движенія дѣла таковъ, что департаментъ, получивъ донесенія и жалобы на министровъ, удостоившіяся Высочайшаго уваженія, сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности о предметахъ обвиненія и имѣющихся доказательствахъ и требуетъ отъ нихъ объясненій. Производство слѣдствія возлагается по назначенію Государя Императора на одного изъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ, а прокурорскія обязанности по сему слѣдствію исполняетъ оберъ-прокуроръ уголовного кассационнаго департамента, который составляетъ и обвинительный актъ. Постановленіе о прекращеніи дѣла или о преданіи суду требуетъ утвержденія Государя. Судъ отправляется Верховнымъ Уголовнымъ судомъ, рѣшенія котораго также санкціонируются монархомъ (Учр. Гос. Сов., ст. 87—95). Черезъ посредство перваго департамента Государственнаго Совѣта осуществляется Государемъ Императоромъ также и дисциплинарная отвѣтственность министровъ, такъ какъ департаментъ можетъ представить и о необходимости наложенія взысканій безъ суда. Въ этомъ же порядкѣ, наряду съ министрами, предаются суду за должностныя преступленія всѣ вообще высшіе чиновники, занимающіе должности первыхъ трехъ классовъ, а также члены Государственнаго Совѣта и Государственной Думы за преступныя дѣянія, совершенныя ими при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по симъ званіямъ. Предметы отвѣтственности министровъ, установленныя еще дореформеннымъ правомъ, раздѣляются на: 1) превышеніе власти и 2) бездѣйствіе власти. При этомъ министры признаются отвѣтствен-

ными, какъ за свои незаконныя дѣйствія и упущенія, такъ и за всѣ распорядительныя и исполнительныя мѣры, которыя ими будутъ подписаны или скрѣплены (контрасигнованы). Что касается отвѣтственности за превышеніе власти, то законъ исключаетъ ее при принятіи министромъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ рѣшительной мѣры, каковая въ видахъ общей безопасности была необходима и не могла быть отлагаема, а также не вмѣняетъ ему послѣдствій законовъ и распоряженій, утвержденныхъ Государемъ или принятыхъ сенатомъ, хотя бы даже они послѣдовали по представленію министра, „развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе“. Отвѣтственность за бездѣйствіе власти устанавливается лишь въ томъ случаѣ, когда результатомъ является „важное злоупотребленіе и государственный ущербъ“ (Св. Зак., т. I, ч. 2, Учр. мин., изд. 1892 г. и прод., ст. 208—215).

Въ законѣ указываются далѣе (ст. 216—218) поводы возбужденія отвѣтственности. Она можетъ возбуждаться: 1) жалобами, приносимыми непосредственно Государю, 2) донесеніями мѣстныхъ начальствъ о побужденіи ихъ со стороны министровъ къ нарушенію законовъ, 3) послѣдствіемъ судовъ надъ подчиненными министрамъ лицами, когда такимъ путемъ обнаружится виновность министровъ, 4) обзорѣмъ губерній и войскъ особо уполномоченными лицами, когда они усмотрятъ превышеніе или бездѣйствіе власти министровъ, 5) обзорѣмъ отчетовъ министровъ. Эти поводы существовали и въ дореформенномъ правѣ. Въ настоящее время прибавился еще одинъ поводъ: 6) отвѣтственность министровъ можетъ быть возбуждена, какъ послѣдствіе запроса въ Государственномъ Совѣтѣ или Государственной Думѣ относительно незаконномѣрныхъ дѣйствій министровъ. Если большинствомъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ въ Совѣтѣ или Думѣ объясненія министра будутъ признаны неудовлетворительными, то дѣло предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта представляется на Высочайшее благовозрѣніе, результатомъ чего, при извѣстныхъ условіяхъ, можетъ быть рѣшеніе Государя о преданіи министра суду (ст. 217<sup>1</sup>, по прод. 1912 года). Вообще во всѣхъ случаяхъ вопросъ о преданіи суду министровъ возбуждается только монархомъ. Законодательные органы не имѣютъ права возбужденія отвѣтственности министровъ въ судебномъ порядкѣ, не могутъ постановить о преданіи ихъ суду, какъ это имѣетъ мѣсто въ западно-европейскихъ государствахъ.

Но изъ этого, конечно, вовсе не слѣдуетъ выводить заключенія, какъ это, однако, иногда дѣлается, что у насъ не существуетъ никакой отвѣтственности министровъ. Даже, болѣе того, нельзя сказать, что у насъ нѣтъ вовсе отвѣтственности министровъ передъ законодательными учрежденіями. Въ видѣ *политической* ихъ отвѣтственности, обязанности ихъ давать отчетъ въ своей дѣятельности этимъ органамъ, она имѣетъ примѣненіе и у насъ. Осуществляя предуказанія Высочайшаго Манифеста 17 октября 1905 года—установить надзоръ законодательныхъ органовъ за закономѣрностью дѣйствій правительственныхъ властей, основные законы 1906 года и учрежденія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы содержатъ спеціальныя постановленія о правѣ этихъ учреждений предъявлять министрамъ *вопросы и запросы* (Осн. Зак., ст. 108, Учр. Гос. Сов. ст. 36—37 и 57—59 и Учр. Гос. Думы ст. 33, 40—41 и 58—60).

Вопросы, не ограничиваемые ихъ содержаніемъ, могутъ предлагаться министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, какъ по поводу незаконныхъ, такъ по поводу и нецѣлесообразныхъ дѣйствій, въ видѣ обращенія за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ дѣлъ. Министръ можетъ отказаться отъ отвѣта „по соображеніямъ государственнаго порядка“. За него разъясненія могутъ быть даваемы его товарищами и начальниками отдѣльныхъ частей центрального управленія. Эти вопросы и разъясненія, на нихъ даваемые, не влекутъ за собой преній.

Запросы ограничиваются какъ *кругомъ лицъ*, къ которымъ они предъявляются, такъ и *предметами*, которыхъ они могутъ касаться. Они могутъ быть направляемы только къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, *подчиненнымъ по закону Правительствующему Сенату*, и только въ отношеніи такихъ дѣйствій ихъ и подчиненныхъ имъ лицъ и установленій, „кои представляются *незаконномѣрными*“. Порядокъ внесенія запросовъ состоитъ въ подачѣ председателю соотвѣтствующаго учрежденія за подписью не менѣе 30 членовъ Совѣта или Думы заявленія о сообщеніи со стороны министра свѣдѣній и разъясненій. Таковыя заявленія вносятся на обсужденіе общаго собранія и, въ случаѣ принятія ихъ послѣднимъ, сообщаются подлежащему министру, который обязанъ не далѣе мѣсячнаго срока дать отвѣтъ или сообщить о причинахъ невозможности его

дать. Запросы обыкновенно сопровождаются обсужденіемъ ихъ въ Совѣтѣ и Думѣ въ публичныхъ засѣданіяхъ ихъ. Если Совѣтъ или Дума большинствомъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ признаютъ объясненія министра неудовлетворительными, то дѣло черезъ Предсѣдателя Государственнаго Совѣта представляется, какъ уже было говорено, Государю.

Такимъ образомъ, въ Россіи въ общихъ чертахъ имѣется та же политическая отвѣтственность министровъ передъ законодательными палатами, что и въ другихъ представительныхъ государствахъ, не принявшихъ началъ парламентаризма. Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, имѣя контрольныя функціи въ отношеніи министровъ, при обсужденіи разныхъ законовъ и бюджета могутъ задавать министрамъ вопросы и могутъ предъявлять имъ запросы, отвѣты на которые даются въ публичныхъ общихъ собраніяхъ ихъ и гласно, свободно обсуждаются. Ограниченія, существующія въ нашемъ правѣ сравнительно съ западно-европейскими государствами, состоятъ лишь въ томъ, что запросы (но не вопросы) не могутъ быть предъявляемы министрамъ по поводу нецѣлесообразныхъ ихъ дѣйствій и направленія ихъ политики. По дѣйствующему праву за политическое направленіе ихъ дѣятельности министры отвѣчаютъ только передъ Государемъ. Ограниченіе Монарха въ отношеніи осуществленія функцій его власти, введенное основными законами 1906 года, касается только законодательной области. Въ управленіи власть „во всемъ ея объемѣ въ предѣлахъ всего государства“ остается въ рукахъ Монарха (Осн. Зак., ст. 10), свободное право котораго руководить управленіемъ по своей волѣ и самостоятельно назначать и увольнять министровъ, опирающихся на его довѣріе и проводящихъ его политику, не ограничено не только какими-либо юридическими нормами, но и усвоеніемъ правилъ парламентаризма, основныя начала котораго кореннымъ образомъ противорѣчатъ существу сильной монархической власти, являющейся главной движущей силой нашего государственнаго устройства. Въ Совѣтѣ министровъ, высшемъ органѣ правительства, объединяющемъ дѣятельность отдѣльныхъ министровъ, хотя въ немъ имѣется особый предсѣдатель, Государь Императоръ всегда можетъ предсѣдательствовать и лично (Св. Зак., т. I, ч. 2, Учр. Сов. Мин., изд. 1906 г., ст. 5), и по дѣламъ, относительно которыхъ въ Совѣтѣ министровъ не состоится единогласнаго рѣшенія,

испрашивается его указаніе (ст. 18). Относительно направленія международной политики въ основныхъ законахъ спеціально указано, что она опредѣляется Государемъ (Осн. Зак., ст. 12), но очевидно, что и во внутренней политикѣ онъ является главной активной движущей силой.

Обращаясь къ вопросу о желательности реформъ существующаго у насъ нынѣ института министерской отвѣтственности, необходимо остановиться прежде всего на вопросѣ о возможности и полезности введенія парламентаризма. Хотя эта система и противорѣчитъ духу нашихъ основныхъ законовъ, но все же она могла бы быть усвоена безъ формальнаго ихъ измѣненія. Въдь и во многихъ иностранныхъ государствахъ монархъ формально-юридически имѣетъ обширную власть, но фактически всѣ его полномочія переходятъ къ министрамъ и при парламентаризмѣ отправляются согласно указаніямъ господствующихъ въ парламентѣ партій.

Но что касается вопроса о полезности, цѣлесообразности введенія въ настоящее время парламентарнаго образа правленія, то, послѣ всего вышесказаннаго по поводу его въ отношеніи иностранныхъ государствъ, врядъ ли можно думать, что онъ могъ бы удачно функционировать въ Россіи. При существованіи въ Государственной Думѣ 11 различныхъ партій и группъ, при чемъ ни одна изъ нихъ не насчитываетъ болѣе 100 членовъ при 446 членахъ Думы, большинство, необходимое для поддержанія отвѣтственнаго парламентскаго кабинета, должно было бы всегда составляться путемъ коалицій разныхъ партій. Правительство, лишенное сильной постоянной поддержки одной, преданной ему, партіи и подвергающееся ожесточеннымъ нападкамъ оппозиціонной части парламента, сознавая свою недолговѣчность, явилось бы болѣе партійнымъ, чѣмъ всякое другое правительство. Стремясь возможно скорѣе и полнѣе осуществить партійную свою программу, оно до крайности раздражило бы всѣхъ своихъ противниковъ, широко сѣя недовольство и порождая смуту въ населеніи. По вопросу о парламентаризмѣ членъ Думы Гучковъ говорилъ въ засѣданіи Думы 13 ноября 1907 года: „мы знаемъ, что въ тѣхъ историческихъ и политическихъ условіяхъ, въ которыхъ находится наше отечество, намъ нужна сильная царская власть. Велики тѣ міровыя задачи, которыя намъ предстоятъ, сложна наша внутренняя жизнь, и только при помощи и подъ предводительствомъ сильной царскѣй власти возможно разрѣ-

шеніе этихъ вопросовъ. Поэтому-то мы, октябристы, такъ боролись противъ того лозунга, который былъ выставленъ и политическими партіями, и первыми двумя Думами. Вы помните, это лозунгъ парламентаризма, и мы боролись всеми силами противъ него. Въдѣ не для того освободилъ себя Царь отъ чиновниковъ и царедворцевъ, чтобы отдать свою власть, свой священный ореоль, ту громадную духовную мощь, которая связана съ царскимъ именемъ, въ распоряженіе партій и ихъ центральныхъ комитетовъ“.

Эти слова вполне справедливы и вполне можно быть увѣреннымъ, что введеніе партійнаго отвѣтственнаго министерства на англійскій или, скорѣе, французскій манеръ, ограничивъ власть государя въ дѣлѣ выбора министровъ и передавъ ее въ руки партій, послужитъ вовсе не къ укрѣпленію власти, а къ ослабленію ея. Правительство, вышедшее изъ партійныхъ соглашеній, всегда будетъ стоять на зыбкой почвѣ, всегда будетъ качаться, какъ маятникъ, изъ стороны въ сторону, для удовлетворенія желаній различныхъ группъ, его поддерживающихъ, и всегда будетъ находиться въ осадѣ какъ со стороны оппозиціи, такъ и со стороны многихъ своихъ приверженцевъ, изъ честолюбивыхъ стремленій желающихъ свергнуть его, чтобы впоследствии, путемъ тѣхъ или иныхъ пріемовъ, занять его мѣсто. Вводитъ эту систему въ странѣ столь обширной, какъ Россія, столь раздражаемой въ настоящее время партійными разногласіями и столь разноплеменной, въ странѣ, гдѣ основная національность еще мало культурно развита и политически воспитана, а широкіе круги населенія, будучи еще очень недавно приобщены къ политической жизни, плохо сознаютъ свои интересы и не всегда въ состояніи отстоять ихъ, гдѣ особенно сильно организованы партіи антигосударственныя, сплотившіяся въ борьбѣ съ государственнымъ порядкомъ, и разныя національныя группы, объединенныя идеей отстаиванія своей автономіи или иныхъ началъ сепаратизма въ отношеніи государства, было бы огромной ошибкой, могущей повлечь за собой очень серьезныя послѣдствія до разрушенія государства включительно.

Парламентаризмъ при многопартійности законодательныхъ представительныхъ органовъ, по единогласному признанію всехъ его изслѣдователей, не въ состояніи дать крѣпкаго правительства съ устойчивой политикой. Базируясь на борьбѣ партій за власть, онъ не можетъ внести и успокоенія въ общество. Силь-

ной властью, которой такъ желаютъ все въ Россіи, можетъ быть только правительство, не зависящее въ своемъ существованіи отъ случайныхъ соглашеній различныхъ партій. Даже временное соглашеніе всехъ партій въ Думѣ не сдѣлаетъ поддерживаемое имъ правительство устойчивымъ, такъ какъ въ каждый моментъ это соглашеніе можетъ распасться, влеча за собой паденіе министерства, и это сознание своей непрочности не въ состояніи сообщить министерству необходимую силу и энергію. Итакъ, слѣдуетъ признать, что введеніе въ Россіи системы парламентарнаго отвѣтственнаго правительства въ настоящее время не можетъ быть полезнымъ и желательнымъ. Въ особенности было бы опасно производить такой экспериментъ въ періодъ жестокой войны.

Въ настоящее время очень часто приходится слышать о необходимости организовать министерство, отвѣтственное передъ народомъ или передъ обществомъ, или, какъ иногда говорятъ, „министерство общественнаго довѣрія“, при чемъ нерѣдко объ этой идеѣ сочувственно отзываются и лица, считающія совершенно невозможнымъ установленіе въ Россіи парламентаризма. Думается, что здѣсь существуетъ нѣкоторая неясность, основывающаяся на недостаточномъ знакомствѣ съ видами и формами отвѣтственности министровъ въ представительныхъ странахъ однихъ лицъ и на игрѣ понятіями—другихъ. Общественной отвѣтственностью можетъ быть только отвѣтственность передъ общественнымъ мнѣніемъ и прессой. Это чисто моральная отвѣтственность, она всюду существуетъ, но не имѣетъ юридическаго значенія, и не о ней, конечно, говорятъ въ наши дни, упоминая о министерствѣ общественнаго довѣрія. Общество или народъ, представляя собой неорганизованную массу лицъ, имѣющихъ самые различные интересы, вкусы и стремленія, не можетъ быть сдѣлано факторомъ, осуществляющимъ отвѣтственность министровъ. На западѣ, когда говорятъ о волѣ народа, общества имѣютъ въ виду органъ, легально его представляющій, и подъ общественнымъ довѣріемъ разумѣютъ довѣріе большинства этого органа, парламента, а подъ министерствомъ общественнаго довѣрія—парламентарное министерство. Иначе въ сущности и быть не можетъ, ибо, если министры согласятся проводить партійную программу, указываемую имъ большинствомъ законодательнаго собранія, они подпадутъ подъ его руководство, а въ этомъ и состоитъ сущность парламентаризма. Отклоняясь

отъ этой программы, хотя бы по волѣ монарха, они перестанутъ имѣть довѣріе палатскаго большинства, а, слѣдовательно, и общества, взгляды котораго, предполагается, оно выражаетъ, и должны уйти и дать мѣсто лицамъ, строго слѣдующимъ за этимъ большинствомъ. Хотя большинство парламента очень часто представляетъ на самомъ дѣлѣ меньшинство въ странѣ, но иначе никоимъ образомъ нельзя организовать хотя бы приблизительное подобіе отвѣтственности министровъ передъ обществомъ, если только не ввести непосредственное народное голосованіе важнѣйшихъ правительственныхъ мѣръ, что въ обширныхъ государствахъ съ ихъ сложной политикой управленія представляется совершенно невозможнымъ.

Такимъ образомъ, слѣдуетъ признать, что установленіе въ настоящее время въ Россіи такой системы, при которой правительственной политикой руководили бы партіи въ законодательныхъ органахъ, не можетъ быть желательнымъ. Въ этомъ отношеніи какія-либо реформы могли бы только расшатать весь государственный механизмъ.

Въ государствѣ, какъ Россія, со слабо развитой еще политической жизнью, необходима не передача власти опредѣлять правительственную политику и назначать лицъ, ее ведущихъ, изъ рукъ монарха въ руки партійныхъ вожаковъ, а необходимо хорошо организовать контроль за дѣятельностью высшихъ государственныхъ органовъ, такъ его устроить, чтобы устранить возможность правонарушеній со стороны министровъ, оградить государство отъ ихъ небрежности, бездѣятельности и ошибочныхъ дѣйствій. Объ этомъ, конечно, прежде всего думаютъ широкіе круги интеллигентнаго русскаго общества, среди которыхъ такъ популярна въ настоящее время мысль объ отвѣтственности министровъ.

Въ этомъ отношеніи возможно было бы прежде всего нѣсколько реформировать существующій у насъ институтъ судебной уголовной отвѣтственности министровъ, нѣсколько болѣе подробно опредѣливъ признаки преступныхъ дѣяній, за которыя они должны подлежать отвѣтственности, а также предоставивъ право Государственному Совѣту и Государственной Думѣ большинствомъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ ихъ членовъ постановлять рѣшеніе о преданіи министровъ суду съ послѣдующимъ утвержденіемъ этого рѣшенія монархомъ, какъ это было еще въ проектѣ Сперанскаго. При этомъ, таковое рѣшеніе, принятое Думою,



должно было бы непосредственно представляться Государю Императору ея предсѣдателемъ, равно какъ и постановленіе о томъ, что Дума не удовлетворилась объясненіями министровъ по запросамъ, а не передаваться черезъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта, какъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время. Предсѣдатель учрежденія, вынесшаго рѣшеніе, путемъ личнаго доклада монарху можетъ детально выяснить точку зрѣнія, руководившую собраніемъ, мотивы и основанія его рѣшенія и вообще всесторонне освѣтить дѣло.

Что же касается института политической отвѣтственности министровъ, то, помимо непосредственнаго доклада Государю о неудовлетворительности объясненій на запросы законодательныхъ органовъ, можно было бы нѣсколько расширить и ея объемъ, допустивъ, по примѣру западно-европейскихъ странъ, отвѣтственность въ формѣ запросовъ не только по поводу незаконныхъ, но также и по поводу нецѣлесообразныхъ дѣйствій. Но руководство политикой, назначеніе и отставка министровъ и ихъ отвѣтственность за политическое направленіе ихъ дѣятельности должны во всякомъ случаѣ вполне свободно опредѣляться Государемъ Императоромъ. Какое-либо ограниченіе Его въ этой области было бы чрезвычайно опасно для интересовъ государства.

