

~~1551~~

II.1

Фундаментальная

Л. Дюприе

2914

967

№ 70.



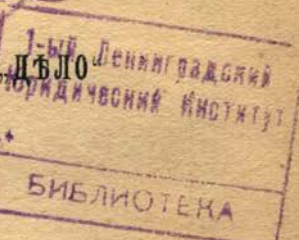
кр. 78

# Государство и роль министровъ во Франціи

Переводъ съ французскаго  
Е. М. Овсянникова



Книгоиздательство



С.-ПЕТЕРБУРГЪ

Типографія Спб. Т-ва „Трудъ“. Фонтанка, 86

1906

## ОГЛАВЛЕНІЕ.

Отъ издательства.

Глава I.	Министры въ конституціонной исторіи съ 1789 г.	1— 48
	Министры къ концу стараго ворядка . . . . .	1
	Министры и Учредительное Собраніе . . . . .	3
	Министры и Законодательное Собраніе . . . . .	14
	Министры и Конвентъ . . . . .	16
	Министры во время Директоріи . . . . .	21
	Министры при Консултвѣ и Имперіи . . . . .	23
	Министры при Реставраціи . . . . .	30
	Министры при Іюльской Монархіи . . . . .	33
	Министры при Второй Республкѣ . . . . .	39
	Министры при Второй Имперіи . . . . .	41
	Министры и Національное Собраніе 1871 г. . . . .	46
Глава II.	Министры и конституціонные законы . . . . .	48— 70
	Конституціонные источники . . . . .	48
	Конституціонныя власти . . . . .	51
	Составъ и образованіе кабинета . . . . .	54
	Внутреннее устройство и общее значеніе кабинета . . . . .	62
Глава III.	Министры и президентъ . . . . .	70— 79
Глава IV.	Министры и палаты . . . . .	79—133
	Организація и власть палатъ . . . . .	79
	Политическія партіи . . . . .	88
	Министры и палаты . . . . .	93
	Роль министровъ въ выработкѣ законовъ . . . . .	95
	Роль министровъ въ выработкѣ бюджета . . . . .	105
	Контроль палатъ надъ дѣятельностью министровъ . . . . .	115
Глава V.	Министры и органы администраціи . . . . .	133— 163
	Мѣстныя установленія . . . . .	133
	Право изданія регламентовъ . . . . .	145
	Государственный Совѣтъ . . . . .	146
	Агенты администраціи . . . . .	152
Глава VI.	Роль отдѣльныхъ министровъ . . . . .	163 — 172
	Министръ Юстиціи . . . . .	163
	Министръ Иностранныхъ дѣлъ . . . . .	165
	Министръ Внутреннихъ дѣлъ . . . . .	165
	Министръ Финансовъ . . . . .	166
	Военный министръ . . . . .	168
	Министръ морской и Колоній . . . . .	168
	Министръ Народнаго Просвѣщенія и Изящныхъ Искусствъ . . . . .	170
	Министръ Общественныхъ Работъ . . . . .	171
	Министръ Земледѣлія . . . . .	171
	Министръ Торговли и Промышленности . . . . .	171
	Предметный указатель . . . . .	173

## ОТЪ ИЗДАТЕЛЬСТВА.

Выпускаемый въ свѣтъ двухтомный трудъ Л. Дюпріе (изданіе раздѣлено на четыре отдѣльных самостоятельныхъ книги; въ него не входитъ небольшая часть, касающаяся роли министровъ въ Итали и Бельгіи) долженъ, по мнѣнію издательства, заполнить въ нѣкоторой степени существующій въ русской оригинальной и переводной литературѣ пробѣлъ по вопросу о соотношеніяхъ между государствомъ и высшими представителями исполнительной власти.

Пробѣлъ этотъ ощущается особенно сильно именно теперь, въ періодъ грядущаго обновленія нашего государственнаго строя.

Постольку, поскольку трудъ Дюпріе излагаетъ организацію и функціи высшихъ исполнительныхъ органовъ современныхъ буржуазныхъ государствъ, онъ является единственнымъ и лучшимъ трудомъ по этому вопросу въ западно-европейской литературѣ.

Безусловно большинство изъ сдѣланныхъ авторомъ обобщеній и указанныхъ имъ теоретическихъ положеній не могутъ служить идеаломъ или, даже, цѣлью современной политической борьбы въ Россіи; еще менѣе можетъ съ ними согласиться редакція издательства.

Все же изданіе этой книги на русскомъ языкѣ окажетъ не малую пользу выясненію истинной роли высшихъ представителей исполнительной власти, а имѣющіяся въ ней цѣнныя фактическія свѣдѣнія послужатъ матеріаломъ для дальнѣйшей разработки затронутыхъ вопросовъ въ большемъ соответствіи съ культурными задачами правового государства.

## Глава I.

### Министры въ конституціонной исторіи съ 1789 года.

I—Министры къ концу стараго порядка \*).—Ко времени открытія Генеральныхъ Штатовъ король сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ всѣ власти и управлялъ Франціей въ качествѣ абсолютнаго монарха. Центральная администрація была раздѣлена на шесть департаментовъ, изъ которыхъ одинъ управлялся канцлеромъ, другой—контролеромъ или главнымъ директоромъ финансовъ, и остальные четыре государственными секретарями. Очевидно, эти министры были лишь слугами короля, орудіями его желаній; они назначались и увольнялись по его личному усмотрѣнію. Однако въ послѣдніе годы Людовикъ XVI, долженъ былъ назначить нѣкоторыхъ министровъ подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія; именно: Тюрго и Неккера. Со смерти Людовика XV не существовало больше должности перваго министра, какъ не было также и настоящаго совѣта министровъ; но начальники отдѣльныхъ департаментовъ имѣли надъ собою различные совѣты, доступъ въ которые не всегда былъ для нихъ открытъ.

Канцлеръ былъ хранителемъ печати, предѣдателемъ королевскихъ совѣтовъ и министромъ юстиціи. Контролеръ или главный директоръ финансовъ, кромѣ завѣдыванія собственно финансами, завѣдывалъ также путями сообщенія и заботился о процвѣтаніи торговли и земледѣлія. Государственные секретари: завѣдывали: первый—иностранными дѣлами, второй—флотомъ, третій—военными дѣлами и четвертый—королевскимъ дворомъ. Распределение административныхъ вѣдомствъ впрочемъ очень часто измѣнялось, и количество государственныхъ секретарей увеличивалось иногда съ четырехъ до пяти. Кромѣ того, каждый департаментъ помимо главной отрасли своей дѣятельности, отъ которой онъ получалъ свое наименованіе,

\*) P. Boiteau. Etat de la France en 1789. Стр. 111—113.

долженъ былъ также завѣдывать какою-либо второстепенной отраслью государственнаго управленія или опредѣленнымъ родомъ дѣлъ въ одной изъ частей государственной территоріи. Такъ на военнаго секретаря была возложена общая администрація и завѣдываніе полиціей въ пограничныхъ провинціяхъ. Государственный секретарь королевскаго двора завѣдывалъ дѣлами духовенства и протестантовъ, общей администраціей и полиціей въ тѣхъ провинціяхъ, которыя не подлежали контролю военнаго департамента; поэтому его обязанности были очень сложны, а его компетенція простиралась гораздо дальше, чѣмъ можно было предположить на основаніе его официальнаго наименованія.

Но мы видѣли, что кромѣ министровъ, различные совѣты помогали королю во всѣхъ значительныхъ дѣлахъ. Въ 1789 году такихъ совѣтовъ было четыре; высшій совѣтъ (*conseil d'en haut*), или великій государственный совѣтъ, совѣтъ депешъ (*c. des dépêches*), финансовый и торговый совѣтъ, и тайный военный совѣтъ. При королѣ находился еще частный совѣтъ (*c. des parties*) или тайный совѣтъ, но это было скорѣе судебное, нежели административное учрежденіе. Во всякомъ случаѣ члены этого совѣта, называвшіеся государственными совѣтниками, могли призываться на засѣданія другихъ совѣтовъ и принимать участіе въ правительственныхъ дѣлахъ.

Высшій совѣтъ былъ самый важный изъ всѣхъ другихъ королевскихъ совѣтовъ; въ немъ разсматривались иностранныя дѣла и всѣ важныя политическія вопросы, тогда какъ выполненіе ихъ въ подробностяхъ подлежало скорѣе вѣдѣнію остальныхъ совѣтовъ. Въ этотъ совѣтъ входило известное количество членовъ, независимо отъ того принадлежать ли они или нѣтъ къ составу администраціи, облеченныхъ титуломъ государственныхъ министровъ. \*) Этотъ послѣдній титулъ былъ неотъемлемымъ, но самъ по себѣ онъ не давалъ еще права доступа на всѣ засѣданія совѣта; каждый членъ могъ присутствовать только на тѣхъ засѣданіяхъ, на которыя онъ былъ спеціально приглашенъ. Государственные секретари и директоръ финансовъ не становились государственными министрами въ силу своей должности; этотъ титулъ они должны были получать по особому акту и, за исключеніемъ государственнаго секретаря иностранныхъ дѣлъ, они его получали не всегда. Секретарь иностранныхъ дѣлъ постоянно присутствовалъ на засѣданіяхъ высшаго совѣта; онъ читалъ донесенія

\*) Не слѣдуетъ смѣшивать государственныхъ министровъ съ государственными секретарями. Послѣдніе были истинными начальниками административныхъ департаментовъ; государственные министры были членами, призывавшимися въ высшій совѣтъ. Наконецъ и тѣхъ и другихъ надо отличать отъ государственныхъ совѣтниковъ—членовъ магистратуры, составлявшихъ тайный совѣтъ.

пословъ и представлялъ свои доклады по всѣмъ вопросамъ, подлежащимъ обсужденію.

Совѣтъ депешъ вѣдалъ дѣлами внутренняго управленія и въ особенности вопросами административной юстиціи; онъ разсматривалъ донесенія интендантовъ и обсуждалъ рѣшенія, какія нужно было принимать по вопросамъ, касавшимся дѣлъ провинціального управленія. Всѣ министры имѣли доступъ въ этотъ совѣтъ, который могъ заключать въ себѣ еще нѣсколькихъ государственныхъ министровъ и двухъ или трехъ государственныхъ совѣтниковъ.

Въ финансовый и торговый совѣтъ король призывалъ обыкновенно своихъ министровъ, нѣсколькихъ государственныхъ министровъ и одного или двухъ государственныхъ совѣтниковъ. Этотъ совѣтъ созывался для обсуждения налоговъ, займовъ, состоянія государственныхъ фондовъ, торговыхъ договоровъ, проведенія каналовъ, тарифовъ и т. д. Онъ обсуждалъ также всѣ спорныя дѣла финансоваго управленія, не обращая вниманія на рѣшенія, принятыя по тѣмъ же вопросамъ въ другихъ совѣтахъ. Онъ имѣлъ подъ своимъ непосредственнымъ началомъ различныя канцеляріи, совершенно независившія отъ министерства финансовъ.

Тайный военный совѣтъ не былъ постояннымъ учрежденіемъ. Онъ не долженъ былъ вмѣшиваться въ управленіе арміей, у него не было даже никакого назначенія въ мирное время; онъ собирался только для того, чтобы готовить войну или руководить ею.

„Совѣты считались важнѣе департаментовъ государственныхъ секретарей, потому что, по монархическому взгляду, они составляли собственный кабинетъ (chambre) короля, откуда, въ теоріи, давалось направленіе дѣламъ, тогда какъ государственные секретари были созданы первоначально для того, чтобы завѣдывать письменною частью и выполненіемъ дѣлъ; но это различіе точно также не существовало, и государственные секретари имѣли громадное вліяніе въ совѣтахъ, гдѣ они засѣдали, и эти совѣты обыкновенно только подтверждали ихъ мнѣнія и оказывали имъ свое содѣйствіе“ \*).

II. — Министры и Учредительное Собраніе. — Министры, безотвѣтственные агенты самодержавнаго правительства, пріобрѣли такую непопулярность, что она распространялась даже на самое ихъ званіе, и ея не могли поколебать ни безспорныя заслуги, ни похвальные старанія нѣкоторыхъ изъ нихъ. Среди мнѣній, которыя высказываетъ народъ во „всепопданнѣйшихъ обращеніяхъ“ (cahiers) генеральныхъ штатовъ, чаще всего встрѣчаются и наиболѣе рѣзко выражены мнѣнія о министрахъ. „Наиболѣе замѣчательная часть во „всепопданнѣйшихъ“

\*) P. Boiteau. Прив. сочиненіе. Стр. 124.

нѣйшихъ обращеніяхъ“, — говоритъ г. Дежардэнъ, — является конечно та, которая почти всюду посвящается преступленіямъ, совершеннымъ министрами и агентами исполнительной власти. Здѣсь существуетъ полное согласіе: недовѣріе, доходящее до ненависти по отношенію къ министрамъ, людямъ по необходимости зловреднымъ, безъ которыхъ, къ несчастію, нельзя обойтись, — вотъ мнѣніе настолько же старое во Франціи, какъ и сама монархія, и очень распространенное въ свое время“ \*).

Депутаты, которые вмѣстѣ со своими иллюзіями и неопытностью вносили въ генеральные штаты ту же ненависть, то же живое чувство злобы къ высшимъ агентамъ королевской власти, поставили себѣ задачей положить конецъ всемъ злоупотребленіямъ и, по своей наивности, предполагали создать правительство идеальное, благодѣтельное и совершенное. Для опредѣленія роли и правомочій исполнительной власти, у нихъ не было другихъ указаній, какъ личныя предвзятія мысли и ложныя доктрины школы Руссо. Слѣдуетъ ли послѣ того удивляться, если Національное Собраніе прежде всего занялось приниженіемъ авторитета министровъ и не упускало ни одного случая ограничить ихъ власть, парализовать ихъ дѣйствія и заключить ихъ въ узкія рамки чрезмѣрной отвѣтственности\*\*).

Въ „Декларации правъ челоѵка и граждаина“ отъ 26 августа 1789 года Учредительное Собраніе торжественно провозгласило принципъ раздѣленія властей. „Всякое общество, — говорилось тамъ, — въ которомъ не обезпечены гарантіи правъ, не опредѣлено раздѣленіе властей, не имѣетъ конституціи“. Но депутаты, которые примыкали такимъ образомъ къ теоріи, разработанной Монтескье, не считали нужнымъ ни сообразоваться съ его совѣтами, ни принять всѣ логическія послѣдствія, вытекавшія изъ его принципа. Авторъ *Духа Законовъ*, взирая на власти безпристрастнымъ окомъ философа, сохранялъ за каждой ея естественныя свойства, обезпечивалъ всемъ имъ одинаковую независимость и одинаковую силу въ соотвѣтствующихъ сферахъ дѣйствія и старался найти наилучшую гарантію хорошаго правительства въ одинаково свободной для каждой изъ нихъ совмѣстной работѣ надъ общимъ дѣломъ. Напротивъ, Учредительное Собраніе видѣло въ принципѣ раздѣленія властей орудіе противъ ненавистнаго института. Въ его глазахъ исполнительная власть, которая смѣшивалась съ королевскою властью, была по существу своему произвольна и зловредна. Исходя изъ этой мысли, Учредительное Собраніе не могло оставить за исполнительной властью той

\*) Albert Desjardins, Les Cahiers des Etats-Généraux en 1789, et la législation criminelle. Стр. XXXVIII.

\*\*) Вся предыдущая исторія Франціи въ достаточной степени оправдываетъ столь отрицательное отношеніе къ представителямъ исполнительной власти (прим. изд.).

роли, которую призналъ за ней Монтескье; покинувъ добросовѣстнаго и безпристрастнаго наблюдателя, Учредительное Собраніе слѣпо послѣдовало за теоретикомъ, который раздѣлялъ его предубѣжденія и непріязнь.

Въ 1789 году Руссо считался величайшимъ политическимъ мыслителемъ Франціи; его парадоксы и заблужденія находили убѣжденныхъ адептовъ въ большинствѣ членовъ Учредительнаго Собранія. Онъ свелъ всѣ функціи государства къ двумъ слѣдующимъ весьма простымъ положеніямъ: 1) созидать законы и 2) принуждать исполнять ихъ. И всѣ съ поспѣшностью ухватились за этотъ принципъ, который дѣлалъ изъ исполнительной власти раба законодательной власти и превращалъ короля въ слугу Учредительнаго Собранія. Но какъ вмѣстить всѣ дѣйствія правительства въ эти слишкомъ тѣсныя рамки, созданныя Руссо? Эта трудность не остановила Учредительнаго Собранія. Оно вѣ всякой мѣры расширило область господства закона и предоставило исполнительной власти одни специально исполнительные акты. „Лишь одно разумное опредѣленіе можно дать закону, — объявилъ Сіесъ (Sièyès) — это сказать, что онъ „служить выраженіемъ воли управляемыхъ“. Съ тѣхъ поръ законодательной власти были предоставлены всѣ акты, содержащіе въ себѣ всякое выраженіе общей воли, и исполнительная власть не имѣла другой роли, какъ принимать мѣры къ выполненію постановленій собранія. Въ сущности говоря, это была уже не власть, но простое орудіе.

Болѣе того, Собраніе, направляемое ложными доктринами и превеличенными предрасудками, приняло для выработки своего конституціоннаго акта методъ, долженствовавшій еще въ большей мѣрѣ увеличить его недостатки. Не заботясь объ единствѣ, необходимомъ въ подобномъ трудѣ, оно поручило различнымъ комитетамъ, составленнымъ изъ его среды, выработать отдѣльныя части новой государственной организаціи. Эти комитеты послѣдовательно рассмотрѣли всѣ прежнія полномочія короля, но безъ всякаго порядка, безъ всякой соразмѣрности, безъ взаимнаго соглашенія въ своихъ работахъ. Хотя и былъ конституціонный комитетъ, не у него не было иной роли, какъ собирать, согласовать и заключать въ одинъ законъ, который долженъ былъ стать конституціей, массу законовъ, рѣшеній и резолюцій, предварительно принятыхъ Собраніемъ по предложенію, болѣе или менѣе своевременному, одного изъ его членовъ и по докладу спеціального комитета. Наиболѣе серьезные проекты относительно организаціи и роли властей изготовлялись, обсуждались и вотиrowались, прежде чѣмъ кто либо подумалъ спросить мнѣніе этого комитета. Отдѣльныя комиссіи изощрялись одна за другой, стараясь ограничить, насколько возможно, королевскія прерогативы, а собраніе принимало ихъ предложенія и если расходилось иногда съ ними,



то лишь за тѣмъ, чтобы еще болѣе ограничить права монарха. „Такимъ образомъ,—говоритъ Неккеръ,—исполнительная власть оказалась въ результатѣ составленной изъ нѣкоторой части этихъ прерогативъ, ускользнувшей отъ разрушительныхъ наклонностей различныхъ комитетовъ Національнаго Собранія, которые совѣщались и дѣйствовали каждый въ отдѣльности, безъ какого-либо согласія между собою“ \*).

Легко предвидѣть, въ какія узкія рамки заключить королевскую власть выработанная такимъ образомъ конституція. Отнынѣ законодательная власть принадлежитъ Собранію, а король располагаетъ лишь правомъ суспензивнаго veto (право приостанавливать дѣйствіе законовъ, принятыхъ парламентомъ. Прим. изд.). Инициатива всѣхъ законодательныхъ предложеній принадлежитъ исключительно представителямъ націи; король имѣетъ только право предложить собранію принять во вниманіе какой-либо вопросъ. Но нужно отнять у монарха и регламентирующую власть: конституція позволяетъ ему издавать прокламаціи, согласныя съ законами въ которыхъ онъ можетъ приказать или напомнить объ ихъ неуклонномъ исполненіи \*\*). Въ то же время Собраніе объявляетъ себя постояннымъ и отказываетъ королю въ правѣ распускать его.

Во внутреннемъ управленіи законы объ организаціи муниципалитетовъ, департаментовъ и округовъ (district) лишили центральную власть всякаго дѣйствительнаго значенія \*\*\*). На мѣстныхъ избранныхъ учрежденія было возложено исполненіе законовъ, администрація и полиція подъ верховнымъ надзоромъ короля, но они были организованы въ полной почти независимости отъ королевской власти, такъ какъ послѣдняя не обладала никакими дѣйствительными средствами принужденія. Итакъ, монархъ долженъ былъ выполнять исполнительныя функціи, которыя на него налагали, „при посредствѣ агентовъ, не связанныхъ съ нимъ никакими узами: ни узами признательности, потому что они были назначены не по его выбору; ни узами подчиненія, потому что они получали свою власть отъ народа; ни узами будущихъ благъ, потому что король ничего не могъ сдѣлать для нихъ“ \*\*\*\*).

Въ управленіи внѣшними дѣлами Собраніе *поручало* королю слѣдить за внѣшнею безопасностью королевства, защищать его права и владѣнія, поддерживать внѣшнія политическія сношенія,

---

\*) Necker. Du Pouvoir exécutif dans les grands Etats, т. VIII, его Oeuvres complètes. Стр. 32.

\*\*) Конституціонный актъ о правахъ народа 1 октября—3 ноября 1789 г. статьи 8, 10—13, 17.

\*\*\*) Законы 14—18 декабря 1789 г. и 22 декабря 1789 года—14 января 1790 г.

\*\*\*\*) Necker. Прив. сочиненіе. Стр. 191.

вести переговоры, дѣлать всѣ приготовления къ войнѣ, заключать и подписывать съ иностранными державами всѣ договоры о мирѣ, союзахъ и торговлѣ. Но договоры и конвенціи становились дѣйствительными лишь по утвержденіи ихъ Собраніемъ. Это послѣднее удержало за собой также право объявлять войну, но „по формальному и необходимому предложенію короля“, а также право во всякое время обращаться къ исполнительной власти, съ требованіемъ начать мирные переговоры \*).

Начиная съ перваго же акта, устанавливавшего правила новой организаціи, Національное Собраніе провозгласило, правда въ довольно умѣренныхъ выраженіяхъ, принципъ ответственности министровъ. Но вскорѣ послѣ этого оно нашло случай заявить о своемъ къ нимъ недоверіи. 4-го августа 1789 года король выбралъ двухъ министровъ среди членовъ Собранія, и послѣдніе тотчасъ же сложили свои депутатскія полномочія. 29 сентября того же года Мирабо, который лично могъ оцѣнить механизмъ англійскаго правительства и который мечталъ, должно быть, для себя о роли перваго министра, назначаемого королемъ подъ давленіемъ Собранія и господствующаго надъ послѣднимъ, предложилъ постановить, что министры могутъ быть избираемы въ депутаты, и король можетъ выбирать себѣ совѣтниковъ среди депутатовъ, безъ того, чтобы эти послѣдніе были обязаны слагать свои полномочія. Такое предложеніе должно было неминуемо столкнуться съ предрасудками и злобными чувствами, о которыхъ мы говорили выше. Болѣе того, автора предложенія сильно подозрѣвали въ честолюбивомъ замыслѣ занять самому постъ всемогущаго министра.

Пренія, сперва отложенныя, были возобновлены 6-го и 7-го ноября. Тогда, измѣнивъ свое первое предложеніе, Мирабо требовалъ только, чтобы министры были временно допущены въ Собраніе съ правомъ совѣщательнаго голоса. Рѣчь, произнесенная имъ по этому поводу, хорошо показываетъ, что онъ предвидѣлъ, какую значительную роль должны были сыграть парламентскіе министры. „Вышіе агенты исполнительной власти,—говорилъ онъ,—необходимы въ каждомъ законодательномъ собраніи; они составляютъ какъ бы часть органовъ его мышленія. Законы, обсуждаемые съ ними, сдѣлаются болѣе удобоисполнимыми, ихъ санкція будетъ болѣе обеспеченной и ихъ исполненіе болѣе полнымъ. Ихъ присутствіе предотвратитъ инциденты, обеспечитъ правильный ходъ дѣлъ, создастъ болѣе согласія между двумя властями, которымъ вручена участь государства“ \*\*). Эти прекрасные доводы, личный авторитетъ и краснорѣчіе оратора, все это потерпѣло пораженіе вслѣдствіе пред-

\*) Конституціонный актъ о правѣ мира и войны 22—27 мая 1790 года.

\*\*\*) Archives parlementaires. 1-я серия, т. IX, стр. 710.

разсудковъ Собранія и недовѣрія къ самому оратору, хотя онъ и предложилъ выключить одного депутата, „депутата сенешальства Эксъ, изъ своего предложенія. Его попытка имѣла даже результатъ противоположный его желанію, а именно, принятіе предложенія Ланжюне (Lanjuinais), формулированнаго такъ: „отнынѣ ни одинъ членъ Національнаго Собранія не можетъ быть назначенъ министромъ въ теченіе настоящей сессіи“. Эта резолюція была даже усилена конституціоннымъ актомъ 8 апрѣля—25 мая 1791 г., который постановилъ, что члены Національнаго Собранія и будущихъ законодательныхъ собраній не могутъ быть назначены министрами ранѣе какъ четыре года спустя послѣ окончанія ихъ дѣятельности въ качествѣ депутатовъ.

Учредительное Собраніе не приняло сначала другихъ мѣръ, непосредственно касающихся министровъ. Оно дождалось послѣднихъ мѣсяцевъ своего существованія, прежде чѣмъ регламентировало новую организацію министерствъ. Между тѣмъ положеніе и роль министровъ день ото дня измѣнялись, по мѣрѣ того какъ Собраніе закрѣпляло свое господство и разрушало старое государственное устройство Франціи. Прежде чѣмъ изложить принципы закона, 27 апрѣля—25 мая 1791 г., необходимо изслѣдовать положеніе, въ какое были поставлены министры Учредительнымъ Собраніемъ, какія между ними и имъ были отношенія.

Эти сношенія были, можно сказать, основаны на недовѣрїи и подозрительности. Какъ агенты королевской власти, министры были для ббльшей части депутатовъ сообщниками тираніи. Собраніе, вѣчно боясь быть подавленнымъ ими и желая избѣгнуть ихъ вліянія, старалось сдѣлать ихъ безсильными или превратить ихъ въ исполнительныхъ слугъ. Лишая ихъ всякой власти, Собраніе не давало имъ другой опоры, кромѣ опоры короля; все это дѣлалось для того, чтобы возбудить противъ нихъ неусыпную бдительность добрыхъ гражданъ.

Между тѣмъ даже слабой опоры королевскаго покровительства, и той не было у министровъ. Съ первыхъ же дней революціи Людовикъ XVI лишился въ дѣйствительности права свободнаго выбора своихъ совѣтниковъ. 13 іюля 1789 года Неккеръ былъ отставленъ королемъ. При этомъ извѣстїи Мунье, искренній роялистъ, одинъ изъ самыхъ энергичныхъ защитниковъ королевскихъ прерогативъ, предложилъ подать адресъ королю, съ просьбой призвать обратно отставленныхъ министровъ. По его инициативѣ, Собраніе постановило, что „г. Неккеръ и другіе уволенные министры уносятъ съ собой уваженіе и сожалѣнія собранія; что не можетъ быть посредниковъ между королемъ и Національнымъ Собраніемъ; что министры и гражданскіе агенты правительства отвѣтственны за всякое дѣйствіе, противное правамъ націи и декретамъ Собранія; что настоящіе ми-

нистры и совѣтники его величества лично отвѣтственны за нынѣшнія бѣдствія, и за бѣдствія могущія воспослѣдовать“ \*).

Сдѣлавъ попытку къ сопротивленію, король долженъ былъ снова призвать Неккера, прибѣгнувъ къ посредничеству Собранія; онъ долженъ былъ выбрать остальныхъ министровъ изъ умѣренно конституціонной партіи. Доказательство королевскаго безсилія было на лицо, и этотъ первый успѣхъ только придалъ смѣлости Собранію въ его требованіяхъ. Принужденный съ этого времени подчиняться давленію народа, Людовикъ XVI долженъ былъ искать себѣ совѣтниковъ въ рядахъ тѣхъ партій, съ мнѣніями которыхъ онъ, конечно, не соглашался. Уступая все сильнѣе при каждомъ новомъ назначеніи, онъ долженъ былъ обращаться къ людямъ, принадлежащимъ все къ болѣе и болѣе передовымъ группамъ. Эти министры, навязанные государю, не пользовались ни его довѣріемъ, ни довѣріемъ двора; они встрѣчали въ приближенныхъ короля, точно такъ же какъ въ Собраніи, одну подозрительность и ненависть. Чтобы защитить себя отъ всѣхъ этихъ противорѣчивыхъ нападокъ, у нихъ не было даже той силы, которую могли-бы дать имъ единеніе и солидарность: каждый защищался въ одиночку, какъ могъ, часто во вредъ своимъ товарищамъ.

Отказывая министрамъ имѣть совѣщательный голосъ въ преніяхъ, Учредительное Собраніе все же не желало прервать съ ними всѣ сношенія. Оно удерживало ихъ въ канцеляріяхъ до тѣхъ поръ, пока боялось авторитета ихъ совѣтовъ и вліянія ихъ мнѣній; но оно принуждало ихъ являться передъ собою всякій разъ, какъ желало дать почувствовать свое могущество и руководить ихъ дѣйствіями. Ревниво оберегая свою собственную свободу, оно не допускало ихъ обсуждать вмѣстѣ съ собою важныя государственныя дѣла \*); но не заботясь объ ихъ свободѣ, оно призывало ихъ къ отвѣту, требовало отъ нихъ объясненій и чаще еще—оправданій. Они являлись въ Собраніе, „чтобы давать отвѣты на допросы и, оставаясь въ двусмысленномъ положеніи, завѣрять о своемъ усердіи въ почтительныхъ выраженіяхъ“. \*\*) Все въ поведеніи ихъ говорило о подчиненности, и каждый изъ членовъ Собранія усматривалъ извѣстную долю храбрости въ

\*) Archives parlementaires. I-я серия т. VIII. Стр. 229.

\*\*) Самъ Неккеръ, несмотря на свою популярность, былъ совершенно отстраненъ отъ парламентскихъ работъ, которыя больше всего его интересовали. Такъ, хотя онъ и подготовилъ реформу прямыхъ налоговъ, комитеты Собранія приступили, не посоветовавшись съ нимъ, къ осуществленію того, что онъ могъ считать своимъ дѣломъ. Часто онъ узнавалъ о финансовыхъ законахъ только послѣ ихъ обнародованія, и Собраніе само редактировало циркуляръ объ исполненіи.—Stourm. Cours de Finances, le Budget. Стр. 277.

\*\*\*) Taine. Les Origines de la France contemporaine, la Révolution. т. I. Стр. 246.

той грубости, съ которой онъ къ нимъ обращался и въ которой звучало высокомеріе и дурное воспитаніе \*).

Собраніе въ свою очередь не упускало ни одного случая напомнить въ наиболѣе оскорбительныхъ выраженіяхъ принципъ отвѣтственности министровъ. Между тѣмъ вслѣдствіе преувеличенной децентрализаціи, которая лишила центральную власть всякаго значенія, Собраніе сдѣлало министровъ, какъ справедливо назвалъ ихъ Тэнъ, „почетными приказчиками“ \*\*). — „Право же это какая-то насмѣшка, — говоритъ Неккеръ, — помѣстить при общемъ распредѣленіи правительственныхъ властей съ одной стороны такой сильный и запутанный клубокъ департаментовъ, округовъ, муниципалитетовъ и отрядовъ національной гвардіи; а съ другой — въ качествѣ верховной власти — государя безъ прерогативъ, монарха безъ величія, представляемаго въ своихъ вынужденныхъ повелѣніяхъ министрами, которые всего боятся, которые не могутъ никому сдѣлать ни добра, ни зла; министрами, надъ которыми каждый выдерживаетъ искусъ героизма, позволяя себѣ говорить объ нихъ очень легкомысленно, доходя постепенно до дерзостей; министрами, для которыхъ составили специальный уголовный кодексъ, гдѣ съ любовью описывали различные способы наказанія, которымъ ихъ можно подвергать: и тюрьму, и лишеніе гражданскихъ правъ, предшествуемое чуть ли не позорнымъ столбомъ; министрами, къ которымъ по привычкѣ продолжаютъ еще выказывать нѣкоторое постоянное презрѣніе“ \*\*\*).

Дѣйствительно, вся администрація, полиція общая и мѣстная были переданы выборнымъ органамъ. Центральная власть не имѣла ни одного представителя ни въ округѣ, ни въ комунѣ. Во внутреннемъ управленіи и въ специальныхъ управленіяхъ, какъ въ юстиціи и финансахъ, агенты избранные своими управляемыми, были независимы отъ своихъ начальниковъ. Всѣ эти мѣстные власти распоряжаются вооруженной силой: національная гвардія идетъ съ ними рука объ руку, жандармерія и армія должны повиноваться ихъ требованіямъ. За бессильными министрами оставлено только одно право, да и то сильно урѣзанное: они могутъ отмѣнить или пріостановить дѣйствія мѣстныхъ органовъ, совершенныя съ нарушеніемъ закона; все же они должны доложить объ этомъ Собранію, и это послѣднее можетъ отмѣнить эту пріостановку или уничтожить эту отмѣну. „На агентовъ, которые считаются подчиненными ей, центральная власть не можетъ дѣйствовать принужденіемъ, ея единственные средства — предупрежденіе и убѣжденіе. Она посылаетъ каждому собранію департамента декреты, ея санкціониро-

\*) Necker. Прив. сочиненіе. Стр. 161—165.

\*\*) Taine. Прив. сочиненіе. Т. 1-й стр. 247.

\*\*\*) Necker. Привед. сочиненіе. Стр. 235—236.

ванные, предлагаетъ ему обнародовать и исполнить ихъ, получаетъ отъ него донесенія, выражаетъ ему порицаніе или одобреніе. Ничего болѣе; она—безсильный посредникъ, герольдъ, публичный вѣстникъ, родъ центрального эхо, звонкаго и пустаго, куда доносятся извѣстія и откуда выходятъ законы, чтобы раздаваться въ видѣ пустыхъ звуковъ“ \*).

Но для Собранія недостаточно ослабить министровъ, лишая ихъ всякой власти, которую оно можетъ ввѣрить мѣстнымъ учрежденіямъ. Руководимое собственными стремленіями и силою обстоятельствъ, оно замѣняетъ ихъ дѣйствія своими, и подъ видомъ контроля, беретъ въ свои руки управленіе административными дѣлами. Постепенно оно устраиваетъ многочисленные комитеты—больше тридцати,—въ которые со всѣхъ сторонъ обращаются мѣстные администраціи и которые очень скоро пріобрѣтаютъ обыкновение принимать на себя заботы объ исполненіи законовъ. Эти комитеты поддерживаютъ непрерывное сношеніе съ мѣстной администраціей и ея агентами; они дѣлаютъ даже „постановленія, которыя обращаются въ публикѣ подъ именемъ извѣщеній за подписью представителей комитета и съ особой печатью, сообщающей имъ силу подлинности“ \*\*). Они разрѣшаютъ всѣ вопросы, подлежащіе разрѣшенію; однимъ словомъ, это они сообщаетъ движеніе всѣмъ отраслямъ администраціи. Безполезно говорить, что они никогда не упускаютъ случая задѣть и унизить министровъ; всякое недоразумѣніе, возникшее между ними и исполнительной властью, роковымъ образомъ оканчивается новымъ пораженіемъ послѣдней.

Въ то время какъ Собраніе предпринимаетъ реорганизацію центральной администраціи, положеніе министровъ окончательно потрясено. Теоретически, они остались исполнителями королевской власти, которая уменьшается съ каждымъ новымъ закономъ; единственно принципъ отвѣтственности, провозглашенный неоднократно, измѣнилъ ихъ легальное положеніе. Въ дѣйствительности же, они не сохранили даже тѣни власти, и они „должны искать поддержки въ своей собственной слабости, основывать свое существованіе на своемъ ничтожествѣ, свою безопасность на своей зависимости“ \*\*\*).

Законъ 27 апрѣля—25 мая 1791 года распредѣлилъ правомочія исполнительной власти на шесть департаментовъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ налоговъ и доходовъ, военный, морской и иностранныхъ дѣлъ. Онъ старается самымъ подробнымъ образомъ опредѣлить специальную роль каждаго министра. Онъ

\*) Taine. Прив. соч. Т. 1-й. Стр. 248.

\*\*) Докладъ Камюса Законодательному Собранію объ организаціи комитетовъ Учредительнаго Собранія. Archives parlementaires, 1-я серия. Т. XXIV стр. 202.

\*\*\*) Necker. Прив. сочиненіе. Стр. 204.

учреждаетъ при королѣ два совѣта. Одинъ, королевскій совѣтъ, членами котораго являются по праву всѣ министры, долженъ былъ, кажется, быть показнымъ совѣтомъ, аналогичнымъ съ тайнымъ совѣтомъ Англіи; его компетенція ограничивается одобреніемъ королевскихъ прокламацій. Другой, названный государственнымъ совѣтомъ, представляетъ изъ себя настоящій совѣтъ министровъ и состоитъ исключительно изъ начальниковъ шести департаментовъ, подъ предсѣдательствомъ короля. Законъ пытался установить его организацію: онъ запрещаетъ учрежденіе должности перваго министра; онъ устанавливаетъ должность секретаря, на обязанности котораго лежитъ веденіе протоколовъ и завѣдываніе регистраціей преній; законъ предвидитъ предосторожности, которыя должны принимать члены, желающіе избѣгнуть ответственности за принятыя рѣшенія. Компетенція совѣта министровъ точно также тщательно определена: совѣтъ долженъ обсуждать пользование правомъ veto, разсматривать посланія, адресованныя законодательному корпусу, общіе планы политическихъ сношеній и генеральныя диспозиціи военныхъ кампаній, обсуждать королевскія прокламаціи, разрѣшать споры о компетенціи между различными департаментами и т. д.

Всѣ акты короля и рѣшенія совѣта должны быть скрѣплены подписью одного изъ министровъ, и никакой приказъ короля, никакое постановленіе совѣта не можетъ избавить послѣдняго отъ ответственности, которую онъ принялъ этимъ скрѣпленіемъ.

„Министры отвѣтственны:

„1. За всѣ преступленія, совершенныя ими противъ національной безопасности и конституціи королевства.

„2. За всякое посягательство на свободу и собственность частныхъ лицъ.

„3. За всякое распоряженіе государственными суммами, совершенное безъ декрета законодательнаго корпуса, а также за всякую растрату общественныхъ суммъ, которую они сдѣлали сами или способствовали ея совершенію“ \*).

Но рядомъ съ этой юридической отвѣтственностью законъ подтверждаетъ политическую отвѣтственность министровъ и ихъ полную зависимость отъ законодательнаго корпуса. Онъ обязываетъ ихъ давать Собранію отчеты „какъ объ ихъ дѣятельности, такъ и о состояніи расходовъ и дѣлъ, всякій разъ, какъ это потребуется“ \*\*). Законъ провозглашаетъ, что законодательный корпусъ можетъ „предоставить королю тѣ соображенія о поведеніи министровъ, которыя онъ найдетъ нужнымъ сдѣлать, и даже можетъ объявить ему, что они лишились довѣрія націи“.

\*) Ст. 29. Но законъ избавлялъ министровъ отъ всякой отвѣтственности за декреты, въ которомъ король пользовался своимъ правомъ veto.

\*\*) Ст. 27.

Едва успѣлъ этотъ законъ войти въ силу, какъ Людовикъ XVI бѣжалъ въ Вареннъ. Собраніе, принявъ на себя всю власть, которой оно въ дѣйствительности и раньше пользовалось почти въ полномъ объемѣ, приказало министру юстиціи приложить государственную печать къ декретамъ, ею постановленнымъ, скрѣпить ихъ своею подписью и обнародовать какъ законы королевства, не прибѣгая къ санкціи короля. Тѣмъ же декретомъ отъ 21 іюля 1791 года министрамъ вмѣнено въ обязанность „собраться, чтобы совмѣстно составить и подписать прокламаціи и другіе подобныя акты“. Затѣмъ Собраніе допустило министровъ на свои засѣданія, чтобы имѣть возможность отдавать имъ приказанія и получать отъ нихъ необходимыя разъясненія. Эти различныя акты имѣли лишь временную силу. 13 сентября того же года Людовикъ XVI, послѣ того какъ онъ санкціонировалъ конституцію, принятую наконецъ Собраніемъ, былъ возстановленъ во всѣхъ своихъ правахъ.

Конституція 1791 года, которая, какъ мы видѣли, была комбинаціей незадолго передъ тѣмъ принятыхъ и подобранныхъ по порядку актовъ, во всемъ, что касалось министровъ, повторила, слегка только измѣнивъ, уже обнародованныя постановленія. Однако, она внесла извѣстное смягченіе въ нѣкоторыя слишкомъ безусловныя правила. Такъ, невозможность выполнять министерскія обязанности, которая поражала прежнихъ депутатовъ, была ограничена двумя годами по окончаніи срока ихъ полномочій. Съ другой стороны, конституція открываетъ министрамъ доступъ въ законодательное собраніе и назначаетъ имъ тамъ опредѣленные мѣста. Они должны быть заслушаны; причемъ они не только должны отвѣчать на вопросы, но могутъ, всякій разъ какъ они того потребуютъ, говорить о предметахъ, касающихся ихъ отрасли администраціи; собраніе можетъ предоставить имъ слово и по всякому другому вопросу. Уступка чисто формальная; она не можетъ поднять передъ законодательнымъ собраніемъ престижа министровъ, которые подвергаются все большимъ и большимъ нападкамъ крайнихъ партій.

Въ общемъ „новая конституція сводитъ короля къ роли почетнаго, подозрѣваемаго и непризнаваемаго президента разстроеннаго государства. Между нимъ и законодательнымъ корпусомъ конституція ставитъ одни поводы для конфликтовъ, уничтожая всѣ средства къ соглашенію. Въ администраціи, которой онъ долженъ руководить, монархъ не находитъ себѣ опоры; отъ центра до крайнихъ предѣловъ государства взаимная независимость властей повсюду вноситъ равнодушіе, инертность, несоотвѣтствіе между приказомъ и исполненіемъ“ \*).

\*) Taine. Прив. соч., т. I, стр. 278.



III.—Министры и Законодательное Собрание.—Последние искренние приверженцы королевской власти, оставшиеся на своем посту до распускания Учредительного Собрания, не были никѣмъ замѣнены въ Законодательномъ Собрании. Конечно, новое большинство „конституціонно“; оно называетъ и считаетъ себя монархическимъ; но у него нѣтъ ни силы, ни мужества открыто сопротивляться проклятіямъ и угрозамъ республиканцевъ и демагоговъ. Мнѣнія рѣзко опредѣлились, умственный уровень депутатовъ значительно понизился. Засѣданія новой палаты тотчасъ же отразили это двойное измѣненіе. „Болѣе несвязныя, въ особенности же болѣе страстныя, чѣмъ засѣданія Учредительнаго Собрания, они представляютъ тѣ же черты, но въ преувеличенномъ видѣ. Аргументація сдѣлалась слабѣе, брань сильнѣе, догматизмъ неводержаннѣе. Непреклонность перешла въ насиліе, предразсудокъ—въ фанатизмъ, близорукость—въ ослѣпленіе. Безпорядокъ доходитъ до смятенія, и крики—до оглушительнаго шума“ \*).

Ко времени открытія Законодательнаго Собрания, почти все министерство было составлено изъ людей, принадлежавшихъ къ самой либеральной фракціи роялистовъ. Король не обращаетъ вниманія на преобладающее вліяніе, достигнутое передовыми партіями, и сохраняетъ своихъ прежнихъ совѣтниковъ. Поэтому Собрание спѣшитъ начать борьбу съ ихъ властью. Въ его глазахъ конституція слишкомъ упростила сношенія министровъ съ законодательнымъ корпусомъ; Собрание, насколько возможно, затрудняетъ эти сношенія своимъ регламентомъ. „Когда министры присутствуютъ въ Собрании, — говорится въ регламентѣ, — кромѣ президента, ни одинъ членъ ни въ какомъ случаѣ не можетъ обратиться къ министрамъ съ непосредственной интерпелляціей; если же нѣкоторые члены по желанію получить разъясненія, они должны обратиться къ президенту, который предварительно спрашиваетъ Собрание, желаетъ ли оно, чтобы министръ отвѣчалъ“. Въ то же время Собрание восстанавливаетъ большинство комитетовъ, которые были основаны Учредительнымъ Собраніемъ; эти послѣдніе, не медля, налагаютъ свои руки на всю администрацію, несмотря на повторные запреты, не дѣлать распоряженій путемъ постановленія рѣшеній и даже не давать совѣтовъ административнымъ органамъ.

Лишивъ находящихся подъ подозрѣніемъ министровъ всякой власти, Собрание хочетъ сверхъ того прогнать ихъ съ занимаемыхъ ими постовъ. Когда король отставилъ единственнаго изъ своихъ совѣтниковъ, приближавшагося къ „конституціоналистамъ“, Собрание отвѣтило на этотъ актъ, заявивъ, что министры не пользуются довѣріемъ націи, и предъявивъ обвиненіе къ одному изъ нихъ. Лю-

\*) Taine. Прив. сочиненіе. Т. II, стр. 102.

довикъ XVI былъ опять принужденъ уступить и принялъ министерство, составленное вождями жирондистовъ. Новые министры своимъ назначеніемъ не были обязаны ни королевскому расположенію, ни довѣрію Собранія, которому они были совсѣмъ чужды. Дружба съ нѣкоторыми политическими дѣятелями, руководившими въ Законодательномъ Собраніи узкою и односторонней партіею, доставила имъ эту честь. Поэтому они меньше думаютъ о защитѣ королевскихъ прерогативъ, чѣмъ объ исполненіи приказаній своихъ покровителей. Они не служатъ монарху, они надзираютъ за нимъ. Не признавая его авторитета, они не придерживаются по отношенію къ нему правилъ самой элементарной вѣжливости. „Не только они не защищаютъ короля, они выдаютъ его, и подъ ихъ покровительствомъ и съ ихъ вѣдома, онъ еще больше приносится въ жертву, преслѣдуется и подвергается униженіямъ, чѣмъ прежде“ \*).

Однако Людовикъ XVI началъ тяготиться этой зависимостью. Онъ отказываетъ въ своей санкціи двумъ декретамъ, принятымъ Собраніемъ, увольняетъ министровъ и призываетъ въ свой совѣтъ болѣе умѣренныхъ людей. Онъ не уступаетъ ни передъ уличными волненіями, ни передъ грозными заявленіями Собранія. Новые министры встрѣчены оскорбленіями и угрозами. „Во время засѣданія ихъ третируютъ, съ ними обращаются грубо, ихъ осыпаютъ оскорбленіями; ихъ уже не считаютъ пользующимися дурной славой лакеями; ихъ считаютъ прямо уличенными преступниками. Ихъ призываютъ къ допросу, имъ запрещаютъ выѣзжать изъ Парижа, прежде, чѣмъ они не дадутъ во всемъ отчета, просматриваютъ ихъ бумаги, имъ вѣняютъ въ преступленіе самыя умѣренныя выраженія и самыя похвальныя дѣйствія, поощряютъ доносы на нихъ, возмущаютъ ихъ подчиненныхъ, учреждаютъ надъ ними комитетъ для надзора и клеветы, и при всякомъ случаѣ угрожаютъ въ перспективѣ эшафотомъ“ \*\*).

Выборомъ умѣренныхъ министровъ, король достигъ лишь одного результата: онъ еще болѣе увеличилъ ихъ безсиліе передъ чрезмерно возбужденными страстями. Они сами чувствуютъ, что подавлены и уничтожены тяжелою обязанностью, которая на нихъ возложена; они формально заявляютъ объ этомъ Собранію. „Имъ невозможно, — говорятъ они, — поддерживать жизнь и движеніе обширнаго тѣла, всѣ члены котораго парализованы; они не въ силахъ защищать королевство отъ анархіи, которая при настоящемъ безсиліи государственной власти и униженіи установленныхъ властей угрожаетъ поглотить все“.

Спустя мѣсяцъ послѣ этого предупрежденія торжествующее воз-

\*) Taine. Прив. сочин. Т. II, стр. 188.

\*\*) Taine. Прив. сочин. Т. II, стр. 189.

стане заставило Собрание нанести послѣдній ударъ королевской власти. 10 августа 1792 года декретъ временно приостановилъ королевскія права, созывалъ Національный Конвентъ и приказалъ чрезвычайной комиссиі представить въ тотъ же день проектъ организаціи министерствъ. Собрание, отставивъ дѣйствующихъ министровъ, вторымъ декретомъ предоставляло себѣ право назначить имъ преемниковъ. Оно составило изъ этихъ послѣднихъ временный исполнительный совѣтъ и поручило каждому изъ нихъ поочередно, недѣля за недѣлей, предсѣдательствованіе въ этомъ совѣтѣ. Приступивъ наконецъ къ окончательнымъ выборамъ, оно возстановило въ прежнихъ должностяхъ трехъ членовъ министерства жирондистовъ. Ролана, Клавьера и Сервана, и присоединило къ нимъ Дантона, Лебрена и Монжа.

IV.—Министры и Конвентъ.—Въ первомъ же своемъ засѣданіи 21 сентября 1792 года Національный Конвентъ уничтожилъ королевскую власть и сосредоточилъ всю власть въ своихъ рукахъ. Нѣсколько дней спустя онъ долженъ былъ озаботиться замѣщеніемъ двухъ министерскихъ должностей и, пользуясь этимъ случаемъ, онъ постановилъ, что министры не могутъ быть избираемы изъ членовъ Конвента.

Сверхъ того, они успѣли учредить постоянные комитеты, долженствовавшіе наблюдать и даже руководить администраціею. Военный комитетъ, созданный 23 сентября, имѣлъ специальное назначеніе. Но комитетъ общественной обороны получилъ 1 января 1793 года назначеніе непрерывно принимать вмѣстѣ съ министрами всѣ требуемыя на границѣ мѣры предосторожности. Онъ простиралъ свои дѣйствія и свой надзоръ надъ всеми исполнительными департаментами; онъ состоялъ изъ двадцати четырехъ делегатовъ, и его пренія были публичны. Подобный комитетъ не могъ выполнять диктаторскую власть, врученную ему Конвентомъ, съ той энергіею и силой, какихъ требовали революціонныя партіи. 5 апрѣля комитетъ общественной обороны предложилъ самъ черезъ Баррьера создать комитетъ общественнаго спасенія, облеченный неограниченною властью надъ администраціею, совѣщающійся и дѣйствующій тайно. Законъ былъ принятъ на слѣдующій же день, и комитетъ общественнаго спасенія немедленно взялъ въ свои руки управленіе Франціею.

Комитетъ общественнаго спасенія, составленный первоначально изъ девяти, а въ послѣдствіи изъ двѣнадцати членовъ Конвента, былъ избранъ на одинъ мѣсяць; но до 9-го термидора II года, изъ мѣсяца въ мѣсяць онъ подтверждался въ своихъ правахъ. Его засѣданія не были публичны. Онъ былъ обязанъ наблюдать и ускорять дѣйствія администраціи, находившейся въ завѣдываніи вре-

меннаго исполнительнаго совѣта; онъ могъ приостановить рѣшенія послѣдняго, если онъ находилъ ихъ противными интересамъ націи, подѣ условіемъ немедленнаго увѣдомленія Конвента. Онъ былъ уполномоченъ въ крайнихъ случаяхъ принимать мѣры общей защиты, какъ внутренней, такъ и внѣшней; и постановленія, подписанныя большинствомъ его членовъ, должны были исполняться министрами безъ промедленія.

Чѣмъ сдѣлался комитетъ общественнаго спасенія въ рукахъ монтаньяровъ и Робеспьера, всякому извѣстно. Онъ управлялъ Франціею съ неограниченной властью; все склонялось передъ нимъ, и самъ Конвентъ, объятый терроромъ, только регистрировалъ его приказанія. Члены комитета общественнаго спасенія раздѣлили между собою различныя отрасли управленія; нѣкоторые изъ нихъ занимались исключительно своей специальной отраслью и насколько возможно менѣе принимали участіе во внутреннемъ управленіи и кровавой борьбѣ того времени. Министры были только подчиненными чиновниками, „простыми машинами или манекенами“\*\*), и каждый департаментъ получалъ импульсъ отъ комитета общественнаго спасенія или отъ нѣкоторыхъ его членовъ.

„Въ дѣйствительности,—говорилъ Баррьеръ Конвенту,—министерства являются исполнительнымъ совѣтомъ, на который возложены подробности выполненія, который находится подѣ усиленнымъ надзоромъ, начальники котораго должны каждый день въ опредѣленные часы получать приказанія и постановленія комитета общественнаго спасенія“ \*\*\*).—„Итакъ, изъ второй власти государства комитетъ создалъ для себя толпу слугъ, а изъ первой,—аудиторію клакеров“ \*\*\*)).

Между тѣмъ, на первыхъ же своихъ засѣданіяхъ, Конвентъ поручилъ особой комиссіи, состоявшей въ большей своей части изъ жирондистовъ, изготовить проектъ конституціи. Пренія были уже начаты передѣ Собраніемъ, когда разразились волненія 31 мая, которыя привели жирондистовъ въ тюрьму и утвердили господство Горы. Комитетъ общественнаго спасенія, съ пятью присоединенными къ нему членами, получилъ полномочіе составить другой проектъ конституціи, который и былъ принятъ Собраніемъ 24 іюня послѣ подобія преній.

„Исполнительная власть бессильная, члены законодательнаго собранія въ зависимости отъ народа, магистратура въ смѣшномъ положеніи, учредительная власть въ постоянномъ движеніи“ \*\*\*\*) — вотъ система, созданная конституціей 1793 года. Раздѣленіе властей по-

\*) Taine. La Révolution. III т. стр. 64.

\*\*) Moniteur. т. XVIII. Стр. 592.

\*\*\*) Taine. То же сочиненіе.

\*\*\*\*) Faustin—Hélie. Les Constitutions de la France. Стр. 386.



теряло всякое довѣріе въ глазахъ членовъ Конвента, ослѣпленныхъ принципомъ народнаго суверенитета\*). Граждане образовывали первоначальныя собранія (*assemblées primaires*), которыя должны были выбирать членовъ законодательнаго собранія и обсуждать законы, принятыя послѣднимъ; вверхъ того они были облечены правомъ требовать пересмотра конституціи и собираться когда того пожелаютъ для обсужденія вопросовъ, которые они найдутъ нужнымъ поднять. Національное Собраніе, выбираемое на одинъ годъ, издаетъ декреты; оно только предлагаетъ законы\*\*), которые должны получить специальное или молчаливое\*\*\*) утвержденіе народа. Съ другой стороны, оно назначаетъ ежегодно изъ кандидатовъ, предложенныхъ избирательными собраніями департаментовъ, половину исполнительнаго совѣта изъ двадцати четырехъ членовъ, которому поручено „руководство, и наблюденіе надъ общей администраціей“. Въ свою очередь этотъ совѣтъ выбираетъ внѣ своей среды министровъ, имѣющихъ съ этихъ поръ названіе „главныхъ агентовъ общей администраціи республики“ (*les agents en chef de l'Administration générale de la République*). Эти послѣдніе „не составляютъ совѣта; они отдѣлены другъ отъ друга; между ними нѣтъ непосредственныхъ сношеній; они не пользуются никакой личной властью“. Назначенные исполнительнымъ совѣтомъ, они отрѣшаются имъ же, они не имѣютъ никакихъ сношеній съ законодательнымъ корпусомъ и не отвѣтственны передъ нимъ. Этой отвѣтственности подвергается исполнительный совѣтъ, который и поддерживаетъ эти сношенія. Онъ отвѣтствененъ „за неисполненіе законовъ и декретовъ и за злоупотребленія, о которыхъ онъ не донесъ“. Ему открытъ доступъ въ Національное Собраніе, ему предоставлено тамъ отдѣльное мѣсто; „его выслушиваютъ всякій разъ, какъ онъ долженъ дать отчетъ, и законодательный корпусъ призываетъ его цѣликомъ или частью въ свою среду, когда онъ находитъ это нужнымъ“. Этотъ совѣтъ не составляетъ самостоятельной власти,

\*) Жирондисты такъ же, какъ и якобинцы, хотѣли полнаго порабощенія исполнительной власти. Одинъ Дантонъ желалъ видѣть ее избранной народомъ и могущественной. „Исполнительный совѣтъ,—говорилъ Кондорсе,—не долженъ быть разсматриваемъ какъ настоящая власть. Онъ не долженъ имѣть воли, онъ является рукой, черезъ которую дѣйствуютъ законодатели, онъ является глазомъ, которымъ они слѣдятъ за подробностями исполненія ихъ декретовъ“.

\*\*) Конституція въ ст. 54 и 55 указывала, какіе предметы опредѣляются законами, и какіе—декретами. Объявленіе войны дѣлалось путемъ закона и подлежало, слѣдовательно, обсужденію первоначальныхъ собраній (прим. изд.).

\*\*\*) Законъ считается молчаливо принятымъ, если въ теченіе опредѣленнаго срока (46 дней по объявленіи его) не послѣдуетъ возраженій со стороны *minimum* одной десятой первичныхъ собраній большинства департаментовъ (прим. изд.).

ему не достаетъ инициативы и независимости, онъ можетъ быть только исполнителемъ воли Собранія.

Конституція 1793 года никогда не была приведена въ дѣйствіе. 10 октября Конвентъ провозгласилъ, что правительство будетъ революціоннымъ до заключенія мира, и подчинялъ министровъ, генераловъ и всѣ органы власти комитету общественнаго спасенія, который каждую недѣлю долженъ былъ отдавать отчетъ о своей дѣятельности Собранію. 4 декабря (14 фримера II года), законъ организовалъ революціонное правительство. Онъ дѣлалъ Конвентъ „единственнымъ центромъ правительственной дѣятельности“ и ставилъ всѣ установленныя власти и всѣхъ должностныхъ лицъ „подъ непосредственный надзоръ“ комитета общественнаго спасенія. Совѣтъ министровъ и каждый министръ въ отдѣльности должны были каждыя десять дней отдавать ему отчеты въ своихъ дѣйствіяхъ; они должны были тотчасъ же приводить въ исполненіе постановленія, подписанныя большинствомъ его членовъ, и во всякое время они могли ожидать, что ихъ дѣйствія будутъ приостановлены комитетомъ. Въ силу закона, комитетъ общественнаго спасенія долженъ былъ обращать особое вниманіе „на важнѣйшія дѣйствія въ области дипломатіи“. Во внутренней политикѣ онъ всюду давалъ чувствовать свою силу черезъ особыхъ комиссаровъ Конвента, которые непосредственно сносились съ нимъ и были облечены самыми широкими полномочіями; передъ ихъ правами сводились къ нулю права мѣстныхъ учреждений и даже власть командующихъ арміями.

Казалось бы, что министры, приведенные этой организаціей къ полному ничтожеству, не должны были возбуждать болѣе зависти и подозрѣній. Между тѣмъ комитетъ общественнаго спасенія все же нашелъ, что тѣ шесть министровъ, которые составляли съ 10-го августа 1792 года временный исполнительный совѣтъ, могутъ препятствовать его диктаторскому всемогуществу. 12 жерминаля II года Конвентомъ былъ принятъ законъ, по которому они замѣнялись двѣнадцатю исполнительными комиссіями (commissions exécutives), совершенно отдѣленными другъ отъ друга и безъ всякихъ сношеній между собою. Такимъ образомъ были образованы двѣнадцать департаментовъ:

1. Гражданская администрація, полиція и трибуналы.
2. Народное образованіе.
3. Земледѣліе и искусства.
4. Торговля и продовольствіе.
5. Общественныя работы.
6. Общественная помощь.
7. Почта, перевозка людей и грузовъ.
8. Финансы.
9. Организація и передвиженіе сухопутной арміи.

10. Морское дѣло и колоніи.
11. Оружіе, порохъ и эксплуатація копей.
12. Внѣшнія сношенія.

Каждая изъ этихъ комиссій состояла изъ двухъ комиссаровъ и одного помощника, который исправлялъ обязанности секретаря. Въ видѣ исключенія, финансовая комиссія насчитывала пять комиссаровъ и одного помощника, комиссія гражданской администраціи и народнаго образованія, каждая—по одному комиссару и по два помощника, военная и морская комиссіи, каждая—по одному комиссару и по одному помощнику.

Эти исполнительныя комиссіи были вполне подчинены комитету общественнаго спасенія; его члены назначались Конвентомъ, но по предложенію этого комитета. Онѣ должны были отдавать ему отчеты „о родѣ и мотивахъ ихъ дѣйствій“, и доводить до его свѣдѣнія о назначеніяхъ на всѣ должности. Комитетъ опредѣлялъ ихъ обязанности, ускорялъ исполненіе ими дѣлъ, уничтожалъ или измѣнялъ ихъ акты, если находилъ, что они противны законамъ или интересамъ государства.

Паденіе Робеспьера положило конецъ всемогуществу комитета общественнаго спасенія, и законъ 7-го фрюктидора II года совершенно реорганизовалъ комитеты Конвента. Роль исполнительныхъ комиссій осталась прежней, но вмѣсто того, чтобы всѣмъ имъ подчиняться авторитету одного комитета, каждая изъ нихъ была поставлена въ зависимость отъ одного или двухъ специальныхъ комитетовъ. Новый законъ устанавливалъ шестнадцать комитетовъ, и назначеніе большинства изъ нихъ соотвѣтствовало назначенію исполнительныхъ департаментовъ. Именно, такъ было относительно комитетовъ финансовъ, народнаго образованія, земледѣлія и искусствъ, торговли и продовольствія, общественныхъ работъ, почты и перевозки, военнаго, морского и колоній, общественной помощи. Законодательный комитетъ имѣлъ надзоръ за гражданской администраціей и трибуналами; комитетъ общественной безопасности завѣдывалъ управленіемъ полиціи. Комитетъ общественнаго спасенія сохранилъ за собой только „въ области политики—руководство внѣшними сношеніями, въ области администраціи—надзоръ“. Онъ долженъ былъ также вырабатывать планы кампаній, наблюдать за ихъ выполненіемъ и контролировать все, что касается управленія арміей. Исполнительныя комиссіи оставались подчиненными этимъ комитетамъ также, какъ раньше онѣ были подчинены комитету общественнаго спасенія. Онѣ отдавали имъ отчетъ о всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ, но комитеты могли всегда сами принимать мѣры выполненія и отрѣшавъ отъ должности на нѣкоторое время или совсѣмъ всѣхъ административныхъ агентовъ. Такова была система, которая примѣнялась до введенія конституціи III года.

V. — **Министры во время Директоріи.** — Конституція III года выработанная членами Конвента, избѣгнувшими террора, носитъ на себѣ отпечатокъ опытности, пріобрѣтенной ея авторами. Принципъ раздѣленія властей охраняется на этотъ разъ отъ захватовъ законодательнаго корпуса также, какъ отъ посягательствъ исполнительныхъ агентовъ. Каждая власть возстановляется въ своей собственной роли, и исполнительная власть снова получаетъ всѣ свои естественныя правомочія. Это — реакція противъ всемогущества законодательныхъ собраній, которая выражается въ установленіи нѣкотораго равновѣсія между властями. Впослѣдствіи она выступила ярче въ конституціи VIII года и затѣмъ закончилась уничтоженіемъ законодательнаго корпуса и всемогуществомъ одного человѣка.

Законодательная власть въ конституціи III года раздѣлена между двумя собраніями: Совѣтомъ Старѣйшинъ и Совѣтомъ Пятисотъ. Только послѣднему совѣту принадлежитъ инициатива законовъ; онъ обсуждаетъ и редактируетъ ихъ. Совѣтъ Старѣйшинъ можетъ только или принять дѣликомъ или отвергнуть, не измѣняя, проекты, предложенные на его усмотрѣніе Совѣтомъ Пятисотъ. Оба совѣта вмѣстѣ обладаютъ всей полнотою законодательной власти; законъ дѣйствителенъ, какъ только они его вотировали. Но они не могутъ ни сами, ни черезъ делегатовъ осуществлять ни исполнительной, ни судебной власти. Чтобы упрочить раздѣленіе властей, конституція провозглашаетъ, что несовмѣстимо съ званіемъ члена законодательнаго корпуса исполненіе какой-нибудь другой общественной должности. Болѣе того, она запрещаетъ совѣтамъ образовывать изъ ихъ среды постоянный комитетъ; она позволяетъ имъ только назначать спеціальныя и временныя комиссіи, которымъ должно поручаться подготовительное разсмотрѣніе опредѣленныхъ проектовъ, и которые обязаны строго держаться въ своихъ рамкахъ.

Исполнительная власть также узко ограничена въ своей роли. У нея нѣтъ ни права распущенія и отсрочки по отношенію къ законодательному корпусу, ни права veto по отношенію къ законамъ; но въ отправленіи своихъ функцій она совершенно независима отъ собраній. По отношенію къ административнымъ агентамъ и подчиненнымъ властямъ она возстановила свое вліяніе и свои законныя права. Право регламентаціи не вполнѣ еще возвращено ей; она можетъ издавать прокламаціи, относящіяся исключительно къ законамъ и ихъ исполненію. Она поддерживаетъ сношенія съ иностранными государствами и руководитъ переговорами, но всѣ трактаты должны быть ратификованы законодательными совѣтами. Въ арміи, какъ въ магистратурѣ и администраціи, удержанъ принципъ избираемости офицеровъ, судей и должностныхъ лицъ. Но главнокомандующихъ арміями назначаетъ центральная власть, точно также какъ и начальниковъ спеціальныхъ административныхъ вѣдомствъ. Болѣе



того, она имѣетъ въ трибуналахъ и мѣстныхъ учрежденіяхъ своихъ представителей—коммисаровъ, которые назначены для надзора и требованія исполненія законовъ. Подчиненіе мѣстныхъ администрацій центральной власти обезпечено; ихъ дѣйствія могутъ быть отмѣнены, если они противны законамъ или приказаніямъ высшихъ властей, а неподчинившіеся члены администраціи могутъ быть отрѣшены отъ должности на время или навсегда.

Конституція III года дѣлитъ исполнительныя функціи между двоякаго рода органами: она учреждаетъ исполнительную Директорію, состоящую изъ пяти членовъ, и возстановляетъ министровъ. Первой она поручаетъ общее руководство управленіемъ и предоставляетъ ей выполненіе наиболѣе значительныхъ функцій; вторымъ она поручаетъ управленіе административными вѣдомствами подъ началомъ и контролемъ первой. Итакъ, министры остаются подчиненными должностными лицами; только они подчинены не законодательнымъ собраніямъ, съ которыми не имѣютъ теперь никакихъ сношеній, непосредственныхъ или посредственныхъ, а подчинены исполнительному органу, который естественно будетъ держать въ своихъ рукахъ дѣйствительное руководство управленіемъ.

Члены Директоріи избираются при помощи двухъ собраній; они выбираются Старѣйшинами изъ списка кандидатовъ, предлагаемаго Пятистами и содержащаго десять именъ на каждое мѣсто, которое должно быть замѣщено. Пятая часть ихъ возобновляется ежегодно. Они могутъ быть выбираемы или изъ прежнихъ министровъ или изъ гражданъ, которые не менѣе одного года перестали участвовать въ законодательномъ корпусѣ.

Директорія представляетъ изъ себя совѣтъ; и ея члены не имѣютъ спеціальныхъ правъ. Ей предоставлена исполнительная власть. Она постановляетъ сама по наиболѣе значительнымъ актамъ и поручаетъ исполненіе текущихъ дѣлъ министрамъ, которыхъ она беретъ внѣ своей среды и которыхъ она можетъ отставить. Директорія обязана вести всѣ сношенія между исполнительной властью и законодательными совѣтами; но конституція проводила насколько возможно строго принципъ раздѣленія властей. Внѣ тѣхъ случаевъ, когда члены Директоріи подлежатъ обвиненію, они не могутъ быть призваны въ собранія. Если собранія требуютъ разъясненій или отчета, Директорія отвѣчаетъ имъ письменно. Этимъ же способомъ она сообщаетъ имъ отчетъ о доходахъ и расходахъ и проектъ бюджета. Она не имѣетъ инициативы законовъ, но она можетъ просить, опять-таки письменно, Совѣтъ Пятисотъ принять какой-нибудь вопросъ во вниманіе, и предложить ему мѣры, какія она считаетъ полезными, лишь бы эти предложенія не носили характера законовъ.

Шесть министерствъ: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, военное, морское и иностранныхъ дѣлъ были реорганизованы зако-

номъ 10 вандемьера IV года. Спустя нѣсколько мѣсяцевъ законъ 10 нивоза создалъ департаментъ общей полиціи.

Министры являются лишь агентами Директоріи, уполномоченными проводить каждый въ своемъ вѣдомствѣ ея политику. Это простые начальники вѣдомствъ, которые наблюдаютъ за правильнымъ ходомъ управленія, согласно инструкціямъ и подъ контролемъ Директоріи, и которые часто бываютъ принуждены получать отъ нея точныя предписанія. Ихъ ничто не связываетъ другъ съ другомъ; никогда они не собираются въ совѣтъ. У нихъ нѣтъ сношеній съ законодательнымъ корпусомъ. Они отвѣтственны столько же за неисполненіе законовъ, сколько за не исполненіе постановленій Директоріи. Но порядокъ, размѣръ и природа ихъ отвѣтственности хорошо указываютъ на подчиненный характеръ ихъ дѣятельности, такъ какъ конституція прилагаетъ къ нимъ постановленія, общія всѣмъ гражданскимъ чиновникамъ. Что касается дисциплинарной отвѣтственности, то они могутъ быть отрѣшены отъ должности Директоріей во всякое время. Что касается судебной отвѣтственности, они могутъ преслѣдоваться гражданскимъ и уголовнымъ порядкомъ по жалобѣ каждаго гражданина передъ трибуналомъ того мѣста, гдѣ засѣдаетъ исполнительная власть, но лишь послѣ того какъ на преслѣдованіе получено предварительное разрѣшеніе Директоріи. Законодательный корпусъ не можетъ предъявить къ нимъ обвиненія; не можетъ быть и посредничества Верховнаго Суда; эта процедура предоставлена членамъ Директоріи и совѣтовъ.

Конституція III года не прекратила эры гоненій и насилій. Члены Конвента, выработавшіе ее, ознаменовали ее настоящимъ государственнымъ переворотомъ, навязавъ себя избирателямъ въ пропорціи по крайней мѣрѣ двухъ третей \*). Полные господа новыхъ собраній, они почти каждый годъ новаго государственнаго устройства отмѣчаютъ ударами, направленными то на вновь избранныхъ членовъ, то на Директорію. И этимъ способомъ имъ удалось удержать въ своихъ рукахъ управленіе государствомъ до того дня, когда Бонапартъ въ свою очередь порѣшилъ прогнать ихъ съ помощью нѣсколькихъ батальоновъ.

VI.—Министры при Консульствѣ и Имперіи.—Конституція VIII года была созданіемъ чистаго теоретика, пустившагося

\*) Произошло это такимъ образомъ: по конституціи III года, законодательный корпусъ обновлялся по третямъ. Основываясь на этомъ, Конвентъ постановилъ, чтобы выбиралась лишь одна треть, а двѣ трети мѣсть какъ въ Совѣтѣ Старѣйшинъ, такъ и въ Совѣтѣ Пятисотъ были предоставлены членамъ Конвента. Эта, явно противорѣчившая конституціи, мѣра вызвала въ Парижѣ возстаніе (13 вандемьера III года), при усмиреніи котораго отличился Бонапартъ (прим. изд.).

въ погоню за неосуществимыми химерами; она была значительно исправлена и передѣлана человѣкомъ, крайне практичнымъ, употребившимъ свою сильную волю и обширный умъ для осуществленія намѣченной цѣли. Сіесь, послѣ десятилѣтняго опыта революціоннаго времени, потерялъ свою вѣру въ теорію Руссо; но онъ былъ увѣренъ, что создалъ прочное и счастливое государственное устройство, защищенное какъ отъ самовластнаго посягательства одного человѣка, такъ и отъ колебаній и насилій демократіи. Для этого онъ изобрѣлъ комбинаціи, болѣе остроумныя, чѣмъ основательныя, умножая и усложняя колесики, приводящія въ движеніе политическій механизмъ. Чтобы избѣгнуть рѣзкихъ перемѣнъ настроенія народа, онъ уничтожилъ прямые выборы; избиратели составляли въ каждомъ округѣ первый списокъ нотаблей, вписывая въ него одного изъ десяти жителей; эти послѣдніе, собравшись съ нотаблями другихъ округовъ, выбирали опять одного изъ десяти въ качествѣ департаментскихъ нотаблей, которые въ свою очередь подвергались выбору, опять въ той же пропорціи одного на десять, чтобы назначить изъ своей среды государственныхъ нотаблей. Затѣмъ желая избѣжать восстановленія самовластія въ какой бы то ни было формѣ, Сіесь старался не вручать суверенитета ни собранію, ни отдѣльному лицу. Власть не покоилась больше въ народѣ, который не представлялъ политическаго цѣлаго; она не была вручена ни какому-либо собранію, ни какому-либо должностному лицу. Стоявшій надъ законодательнымъ корпусомъ и исполнительными органами, несмѣняемый, самъ себя пополняющій Сенатъ одинъ проявлялъ извѣстную регулирующую власть. Его назначеніе, точно опредѣленное, ограничивалось выборами членовъ законодательныхъ собраній изъ нотаблей послѣдняго списка, назначеніемъ и отрѣшеніемъ Великаго Избирателя (Grand - Electeur), являвшагося представителемъ исполнительной власти, и отмѣной всѣхъ дѣйствій властей, противныхъ конституціи. Законодательная власть была распредѣлена между двумя палатами: Трибунатомъ, который предлагалъ, разсматривалъ и обсуждалъ законы, и Законодательнымъ Корпусомъ, который вотировалъ ихъ безъ преній. На вершинѣ исполнительной власти помѣщается „Великій Избиратель, суверень для парада, распоряжающійся замѣщеніемъ двухъ должностей, вѣчно бездѣятельный, за исключеніемъ того случая, когда нужно назначить двухъ дѣйствительныхъ сувереновъ, двухъ правящихъ консуловъ; одинъ изъ нихъ, консулъ мира, назначаетъ на всѣ гражданскія должности; другой, военный консулъ, назначаетъ на всѣ военные и дипломатическія должности; и тотъ, и другой имѣютъ своихъ министровъ, свой государственный совѣтъ и свою административную юстицію. Всѣ:—должностныя лица, министры, консулы и самъ Великій Избиратель, могутъ быть отрѣшены Сенатомъ, который во всякую минуту можетъ ихъ поглотить, т. е. при-

соединить къ себѣ въ качествѣ сенаторовъ съ содержаніемъ въ сто тысячъ франковъ и расшитымъ мундиромъ“ \*).

Наполеонъ не былъ человѣкомъ, способнымъ удовлетвориться этой пассивной и безсиьной ролью Великаго Избирателя \*\*).

Онъ тотчасъ же замѣтилъ въ организаціи Сіеса все то, что могло способствовать успѣху его честолюбивыхъ замысловъ: отмену прямыхъ выборовъ, раздѣленіе законодательной власти между собраніями, имѣющими различныя назначенія. Въ дѣйствительности, нужно было сдѣлать только одно измѣненіе: достаточно было ему сосредоточить всю исполнительную власть въ своихъ рукахъ, и онъ могъ распоряжаться въ качествѣ полнаго властелина органами, лишенными всякой инициативы и всякой возможности взаимнаго соглашенія.

Дѣйствительно, конституція VIII года не давала Сенату, Законодательному Корпусу и Трибунату иной роли, какъ служить слѣпымъ орудіемъ въ рукахъ Перваго Консула, поддерживая и въ то же время и прикрывая его властолюбивый авторитетъ. Народъ появляется только для того, чтобы составить списокъ шести тысячъ кандидатовъ на законодательную дѣятельность; но въ этотъ списокъ правительство кромѣ того имѣетъ право вписывать всѣхъ своихъ высшихъ должностныхъ лицъ. „Очевидно, въ такомъ длинномъ списокѣ оно безъ затрудненія найдетъ людей себѣ преданныхъ, своихъ креатуръ. Въ видѣ другой предосторожности, оно назначаетъ первое законодательное собраніе своей собственной властью и безъ всякаго списка. Наконецъ, со всѣми законодательными должностями, которыя оно раздаетъ, оно соединяетъ прекрасное содержаніе: въ десять тысячъ франковъ, пятнадцать тысячъ франковъ, тридцать тысячъ франковъ въ годъ; съ перваго же дня этихъ мѣсть ищутъ, и будущіе блюстители законодательной власти начинаютъ съ того, что обиваютъ пороги приѣмныхъ“ \*\*\*).

Къ тому же организація собраній великолѣпно рассчитана: она отнимаетъ отъ собраній всякую возможность противодѣйствовать волѣ ихъ господина. Ни одно изъ собраній не можетъ проявить ни малѣйшей инициативы; правительство одно предлагаетъ законы, подготовку которыхъ оно возлагаетъ на Государственный Совѣтъ. Бла-

\*) Taine. Les Origines de la France contemporaine. Le Régime moderne. T. I. Стр. 128.

\*\*) „Если онъ будетъ въ точности придерживаться тѣхъ обязанностей, которыя вы ему опредѣлили,—говорилъ онъ,—онъ будетъ тѣню, безжизненной тѣню короля-лѣнтяя. Можете вы указать на такого презрѣннаго человѣка, который бы находилъ удовольствіе въ подобномъ кривляніи? Какъ могли вы подумать, что человѣкъ сколько-нибудь способный и честный можетъ снизойти до роли свиньи, на откормъ которой идетъ нѣсколько милліоновъ“.

\*\*\*) Taine. Le Régime moderne. T. I. Стр. 137.

годаря остроумно проведенному расчлененію функцій, всякая коалиція палаты для общаго сопротивленія дѣлается невозможной и недействительной. Трибунатъ обсуждаетъ проекты, которые ему передаетъ правительство, но онъ не имѣетъ возможности дѣлать окончательныхъ постановленій; онъ формулируетъ свои пожеланія, но не принимаетъ никакихъ рѣшеній. Законодательный Корпусъ вотируетъ законы, но его члены, принужденные къ молчанію, не могутъ вставить ни малѣйшаго замѣчанія; никакое соглашеніе не можетъ образоваться между ними и, чтобы помѣшать всякому образованію группъ, регламентъ требуетъ, чтобы они каждый мѣсяцъ мѣняли посредствомъ жребія свои мѣста. Такимъ образомъ, депутаты принуждены вотировать безъ взаимнаго руководства, безъ сношеній другъ съ другомъ, оставаясь пассивными зрителями при защитительныхъ рѣчахъ ораторовъ Трибуната и делегатовъ отъ Государственнаго Совѣта. Наконецъ, находящійся надъ ними охранительный Сенатъ (Sénat conservateur) „имѣетъ назначеніе поддерживать это всеобщее онѣмнѣніе“ \*). Онъ назначаетъ консуловъ, членовъ Законодательнаго Корпуса, трибуновъ, навязанныхъ его выбору человѣкомъ, который господствуетъ надъ нимъ; Сенатъ имѣетъ право отмѣнять противные конституціи акты, которые предлагаетъ ему правительство или Трибунатъ.

Исполнительная власть всецѣло передана въ руки Перваго Консула. Онъ назначаетъ и отрѣшаетъ по своему желанію членовъ Государственнаго Совѣта, министровъ, посланниковъ, судей, офицеровъ военныхъ и морскихъ, и членовъ мѣстныхъ администрацій. Онъ дѣлаетъ всѣ постановленія, онъ располагаетъ всѣми правами, онъ единолично управляетъ государствомъ. „Правда, чтобы пощадить республиканское мнѣніе, ему дали двухъ помощниковъ, носящихъ то же званіе, какъ и онъ; но они существовали только для виду; простые секретари-совѣтники, подчиненные и слуги, они не имѣли никакихъ правъ, за исключеніемъ права расписываться вслѣдъ за Первымъ Консуломъ и подписывать свое имя на протоколахъ его постановленій; онъ одинъ распоряжался, онъ одинъ имѣлъ рѣшающій голосъ; онъ одинъ назначалъ на всѣ мѣста, такъ что они были уже его подданными, какъ онъ былъ уже ихъ государемъ“ \*\*).

Итакъ, министры не имѣютъ собственной власти, они—исполнительные агенты Перваго Консула. Между тѣмъ ихъ подпись необходима для дѣйствительности всѣхъ актовъ правительства, и конституція объявляетъ ихъ все еще отвѣтственными за всякій декретъ или постановленіе, подписанное ими и признанное Сенатомъ неконституціоннымъ, за неисполненіе законовъ или общедминистративныхъ регламентовъ, за частные распоряженія, которыя

\*) Taine. Тамъ же.

\*\*\*) Taine. Le Régime moderne. T. I. Стр. 130.

они отдали вопреки конституціи, законамъ и регламентамъ. Въ дѣйствительности, они, какъ и всѣ остальные государственныя власти, подчинены волѣ одного человѣка; не имѣя никакихъ по отношенію къ нему правъ, они являются скорѣе его исполнительными агентами, чѣмъ его совѣтниками. Но по отношенію ко всѣмъ другимъ органамъ, они заимствуютъ свою власть отъ господина, который ими повелѣваетъ.

Едва прошло два мѣсяца послѣ обнародованія этой конституціи, законъ 28-го іюлія VIII года реорганизуеъ правительство Франціи въ духѣ наибольшей централизаціи, какую только она когда-либо знала. Министровъ и ихъ непосредственныхъ агентовъ, префектовъ и мэровъ, конституція дѣлаеъ въ неограниченными управителями и господами надъ всѣми народными интересами. Мѣстные органы, совѣты департаментовъ, округовъ и общинъ съ этихъ поръ назначаются центральной властью или ея представителями; въ то же время они лишаются всякой самостоятельности и теряютъ почти всѣ свои функціи. Отправление дѣлъ передано всецѣло въ руки единоличныхъ чиновниковъ: префектовъ, су-префектовъ, мэровъ, непосредственно подчиняющихся инструкціямъ и контролю министровъ.

14 термидора X года Наполеонъ былъ назначенъ пожизненнымъ консуломъ, а два дня спустя сенатусконсулъ реорганизуеъ конституцію. Списки нотаблей уничтожены; взаменъ ихъ учреждаются окружныя и департаментскія избирательныя коллегіи, выбираемыя подъ давленіемъ правительства собраніями кантоновъ. Эти коллегіи должны представлять кандидатовъ, изъ числа которыхъ Сенатъ избираеъ трибуновъ и членовъ Законодательнаго Корпуса, а правительство выбираеъ членовъ мѣстныхъ совѣтовъ. Сенатъ долженъ пополнять свой составъ изъ этихъ же кандидатовъ, но онъ можетъ остановиться только на тѣхъ именахъ, которыя ему предлагаеъ Первый Консулъ. Кромѣ того, послѣдній можетъ по своему усмотрѣнію располагать сорока только что учрежденными сенаторскими мѣстами. Сенату присвоены новыя полномочія; онъ сталъ болѣе непосредственнымъ и болѣе надежнымъ орудіемъ въ рукахъ властелина. Онъ превращается въ настоящій учредительный корпусъ, который обязанъ пополнять, разъяснять и приостанавливать конституцію, распускать Законодательный Корпусъ и Трибунатъ по инициативѣ правительства.

Первый Консулъ получилъ право помилованія и право представлять Сенату лицъ для назначенія на должности товарищей перваго консула. Консулы являются по закону членами этого собранія и председательствуютъ въ немъ. Министры, которые могутъ быть назначены изъ его членовъ, имѣютъ доступъ въ него по своей должности, но они имѣютъ рѣшающій голосъ только въ томъ случаѣ, если они сами сенаторы. Они являются членами Государственнаго Совѣта въ

силу своей должности, засѣдаютъ въ немъ и пользуются рѣшающимъ голосомъ.

Эта первая реформа характеризуется распространениемъ области исполнительной власти и усилениемъ власти Перваго Консула надъ Сенатомъ, компетенція котораго расширена. Это новый шагъ къ самодержавному правленію одного человѣка, который руководить всѣмъ съ помощью министровъ и двухъ корпусовъ, гдѣ онъ господствуетъ: Государственнаго Совѣта и Сената, между тѣмъ какъ законодательный Корпусъ и Трибунатъ сохраняютъ за собою лишь тѣнь власти и кажущійся контроль.

Наконецъ сенатусконсультъ 22 флореала XII года закончилъ возстановленіе почти абсолютной монархической власти, окруженной только подобіями свободныхъ учреждений. Французское государство отнынѣ ввѣрено Императору Французовъ, въ которомъ сосредоточивается вся власть и который даетъ импульсъ всѣмъ остальнымъ органамъ. Компетенція Сената еще обширна, хотя въ то же время увеличиваются права исполнительной власти по отношенію къ его организаци и дѣятельности. Сенату сообщаются всѣ законы, принятые Законодательнымъ Корпусомъ, и онъ можетъ просить императора не обнародовать ихъ, или вслѣдствіе нарушения нѣкоторыхъ принциповъ публичнаго права, каковыми являются, напримѣръ, уничтоженіе феодальныхъ правъ и невозможность выкупа домѣновъ, или вслѣдствіе несоблюденія правилъ, предписанныхъ при обсужденіи законовъ. Въ ожиданіи приближающагося дня своей гибели, Трибунатъ, раздѣленный на отдѣленія, которые отнынѣ будутъ тайно обсуждать законы, принужденъ къ молчанію. Законодательный корпусъ, хотя и не столь замкнутый въ своей молчаливой пассивности, остается въ подчиненномъ положеніи. Безъ сомнѣнія, онъ имѣетъ право, по требованію пятидесяти членовъ, превратиться въ общій комитетъ, чтобы обсудить проекты, ему предлагаемые. Но эти засѣданія не публичны, и только правительство можетъ разрѣшить и требовать публичнаго обсуждения. Болѣе того, когда Законодательный Корпусъ выходитъ такимъ образомъ изъ своей молчаливой роли, онъ долженъ отложить до слѣдующаго дня принятіе рѣшенія и, прежде чѣмъ приступить къ голосованію, выслушать новую аргументацію правительственныхъ ораторовъ.

Въ качествѣ первыхъ агентовъ императора, министры поставлены надъ всѣми законодательными и другими собраніями. „Въ порядкѣ нашей конституціонной іерархіи,—говоритъ *Moniteur officiel* отъ 15 декабря 1808 года,—первымъ представителемъ націи является императоръ со своими министрами, исполнителями его рѣшеній; вторая представительная власть—Сенатъ; третья—Государственный Совѣтъ, который имѣетъ истинныя законодательныя полномочія; Законодательный Совѣтъ занимаетъ четвертое мѣсто“.

Итакъ, министры отождествляются съ самой особой императора: передъ нимъ они—только пассивные слуги, ждущіе его повелѣній, чтобы обезпечить ихъ исполненіе; передъ другими существующими учрежденіями они повелѣваютъ отъ имени своего господина. Дѣйствительно отвѣтственны они только передъ нимъ однимъ; ихъ дѣйствія не подчинены другому контролю, кромѣ контроля не подлежащаго отвѣтственности начальника, который имъ отдалъ приказаніе. Они не совѣтники императора, но его исполнительные агенты; отъ нихъ требуются не мнѣнія и совѣты, а свѣдѣнія. Конституція не объединила ихъ въ болѣе или менѣе организованный совѣтъ, и императоръ не имѣетъ привычки созывать ихъ для обсуждения тѣхъ повелѣній, которыя онъ намѣренъ имъ дать.

Передъ Сенатомъ и Государственнымъ Совѣтомъ, изъ которыхъ и тотъ и другой наполнены креатурами императора, министры говорятъ съ авторитетомъ господина. Они не показываются въ засѣданіяхъ Законодательнаго корпуса; правительству достаточно, если его представляетъ въ этомъ безильномъ и молчаливомъ учрежденіи нѣсколько государственныхъ совѣтниковъ. Это происходитъ оттого, что роль этого собранія ограничивается вотированіемъ тѣхъ вопросовъ, какіе правительство считаетъ нужнымъ ему предложить; и императоръ, не стѣсняясь, обнародываетъ простымъ декретомъ, постановленнымъ въ Государственномъ Совѣтѣ, всякаго рода распоряженія, которыя носятъ вполнѣ законодательный характеръ; и ни разу порабощенный Сенатъ не пытался указать на неконституціонный характеръ такого способа дѣйствія. Сенатусконсультъ XII года даетъ право Законодательному Корпусу обратить вниманіе Верховнаго Императорскаго Суда на министровъ, которые отдали приказанія, противныя законамъ и конституціи имперіи. Обманчивая гарантія, которая не обезпечиваетъ за нимъ ни малѣйшаго вліянія.

По отношенію къ централизованной администраціи министры, находящіеся подъ непосредственнымъ вліяніемъ императора, являются руководителями всякой дѣятельности; они передаютъ подчиненнымъ чиновникамъ приказанія всемогущаго правительства, они же контролируютъ ихъ исполненіе, имѣя надъ своими подчиненными совершенно неограниченную власть.

Различные акты послѣдовательно увеличивали число исполнительныхъ департаментовъ. Такъ въ 1801 году былъ основанъ департаментъ казначейства, независимый отъ департамента финансовъ; въ 1802 году—департаментъ военной администраціи, отдѣльный отъ военнаго департамента; въ 1804 году—департаментъ культовъ. Наконецъ государственный секретарь получилъ особое назначеніе—скрѣплять всѣ акты императора, которые съ этихъ поръ, для своей законности, не имѣютъ уже необходимости въ подписи министра.



Кромѣ министровъ конституція создала Великій совѣтъ императора, торжественный совѣтъ, безъ опредѣленнаго назначенія, образуемый шестью великими дигнитаріями (grands dignitaires) имперіи: Великимъ Избирателемъ, Великимъ Канцлеромъ Имперіи, Великимъ Государственнымъ Канцлеромъ, Великимъ Казначеемъ, Коннетаблемъ и Генераломъ-Адмираломъ. Всѣ эти лица отправляютъ главнымъ образомъ почетныя обязанности, на ряду съ рѣдкими административными дѣлами, отнятыми для нихъ отъ министровъ.

Наконецъ, былъ еще частный совѣтъ, состоявшій изъ великихъ дигнитаріевъ имперіи, изъ двухъ министровъ, двухъ сенаторовъ, двухъ государственныхъ совѣтниковъ и двухъ старшихъ офицеровъ Почетнаго Легиона. Всѣ эти члены, за исключеніемъ великихъ дигнитаріевъ, специально указывались императоромъ передъ каждымъ засѣданіемъ. Въ частномъ собраніи обсуждались проекты сенатусконсультовъ, мирныя и союзныя договоры и пользованіе правомъ помилованія.

VII. — Министры при Реставраціи.—По возвращеніи своемъ во Францію, Людовикъ XVIII жалованной хартіей даровалъ своимъ подданнымъ представительныя учрежденія и свободный образъ правленія, по образцу Англіи. Законодательная власть должна исходить сообща отъ короля, Палаты Пэровъ, наслѣдственныхъ или получившихъ это званіе отъ короля, и Палаты Депутатовъ, выбранной ограниченнымъ кругомъ лицъ, имѣющихъ цензъ. Министры могли соединять со своей дѣятельностью званіе пэра или полномочіе депутата; вслѣдствіе этого они обыкновенно избирались изъ среды парламента. Сверхъ того, они имѣли доступъ въ обѣ палаты и должны были быть выслушаны во всякое время. Хартія, хотя и устанавливала принципъ уголовной отвѣтственности министровъ, но ограничивала ее лишь случаями измѣны и взятокъ; она давала право Палатѣ Депутатовъ предать министровъ суду, а Палатѣ Пэровъ судить ихъ.

Все же королевскія прерогативы были сужены гораздо менѣе, чѣмъ въ Англіи. Королю одному принадлежитъ исполнительная власть, распоряженіе военными силами на сушѣ и на морѣ, право объявленія войны, заключеніе всѣхъ договоровъ мира, союза и торговли. Онъ издавалъ регламенты и ордоннансы, необходимые для приведенія въ исполненіе законовъ и даже для „безопасности государства“ \*). Въ отправленіи законодательной власти онъ не ограничи-

\*) Это открывало, конечно, широкое поле для королевскаго произвола. Основываясь на этой 14 ст. Хартіи были изданы Карломъ X знаменитые „ордоннансы 25 іюля 1830 года“, распускавшіе только что выбранную Палату Депутатовъ, возстановлявшіе цензуру и измѣнявшіе избирательный законъ, что и вызвало іюльскую революцію (прим. изд.).

вался однимъ бесполезнымъ правомъ veto, у него было монопольное право инициативы. Съ другой стороны, палаты не получили ни права интерпелляціи, ни права парламентскихъ слѣдствій, а подвергнуть министровъ обвиненію Палата могла лишь въ случаяхъ особыхъ преступленій. Всѣ эти ограниченія правъ и значенія представительныхъ собраній, не помѣшали образованію парламентскаго образа правленія.

Непосредственно возлѣ короля, чтобы помогать ему при отправленіи имъ своихъ обязанностей, конституція помѣстила частный совѣтъ, члены котораго носили званіе государственныхъ министровъ. Но это учрежденіе отправляло только чисто формальныя функціи и не играло никакой роли въ управленіи. Настоящимъ помощникомъ короля былъ совѣтъ министровъ, составленный изъ начальниковъ исполнительныхъ департаментовъ, къ которымъ иногда присоединялось нѣсколько министровъ безъ портфеля. Находясь подъ непосредственнымъ воздѣйствіемъ министра, носившаго званіе президента совѣта, онъ руководилъ всей политикой и администраціей подъ верховной властью короля и контролемъ палатъ.

Король распределялъ управленіе администраціей между различными исполнительными департаментами, число и компетенцію которыхъ онъ опредѣлялъ по собственному усмотрѣнію. Департаменты юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, военный, морской и иностранныхъ дѣлъ были всегда налицо. Въ совѣтъ засѣдали также сперва министръ департамента общей полиціи, скоро уничтоженнаго, и министръ королевскаго двора, впослѣдствіи министры: духовныхъ дѣлъ (1824), военной администраціи, торговли, народнаго образованія (1828) и наконецъ общественныхъ работъ (1830).

Въ государственномъ устройствѣ Реставраціи ни одна власть не возвышается надъ другой и не обладаетъ силой достаточной, чтобы давать всѣмъ свое направленіе. Королевская власть ограничена Палатою Депутатовъ; свобода дѣйствій послѣдней значительно затруднена прерогативами короля; наконецъ оба: монархъ и выборная палата, должны считаться иногда съ вліяніемъ Палаты Пэровъ. Суверенъ не имѣетъ болѣе перевѣса въ государствѣ; Палата Депутатовъ еще не овладѣла этимъ перевѣсомъ, и въ продолженіе пятнадцати лѣтъ оба борются, чтобы получить его. Король не снизошелъ еще до роли безпристрастнаго судьи и примирителя партій; у него есть своя личная политика, часто несогласная съ политикой Палаты; онъ руководитель партіи и является такимъ въ глазахъ всѣхъ; иногда даже въ немъ можно было видѣть вдохновителя одной изъ фракцій партіи. Министерство, призванное управлять при помощи всѣхъ этихъ властей съ самыми различными стремленіями, не можетъ смѣло положиться ни на ту, ни на другую, и должно постоянно изыскивать средства къ ихъ примиренію.

Въ эпоху Реставраціи кабинеты не предлагались королю всемо-

гущей палатой. Самъ государь назначалъ министровъ, но неполнѣ свободно: онъ долженъ выбирать лицъ, противъ которыхъ Палата Депутатовъ не имѣетъ слишкомъ сильныхъ предубѣжденій, и въ этомъ ограниченномъ кругу онъ останавливаетъ свой выборъ на тѣхъ, которые наиболѣе приближаются къ его направленію.

Министерство не является исключительнымъ представителемъ ни политики короля, ни политики палатъ; кромѣ тѣхъ, очень рѣдкихъ и краткихъ моментовъ, когда обѣ власти дѣйствуютъ согласно, направленіе, даваемое правительству министрами, представляетъ результатъ компромиса,—мировую сдѣлку между волею короля и стремленіями парламента.

Итакъ, король вмѣшивается въ дѣятельность своихъ совѣтниковъ не только затѣмъ, чтобы оказывать замѣтное вліяніе на общій ходъ дѣлъ, но и на специально административные вопросы. Личное вмѣшательство монарха, умѣстность котораго хотя иногда и оспаривалось, признается всѣми, какъ нѣчто вполнѣ законное, и никто не отказываетъ ему въ правѣ отозвать тѣхъ министровъ, которые перестали ему нравиться.

Но кабинеты являются уже въ видѣ однородныхъ тѣлъ, по скольку позволяютъ имъ довольно неопредѣленное положеніе политическихъ партій въ эту эпоху. Единство и солидарность всѣхъ министровъ считаются необходимыми условіями ихъ существованія. Принципъ политической отвѣтственности возстановляется, и министерство, чтобы управлять, должно имѣть поддержку и довѣріе парламента. Безъ сомнѣнія, эта отвѣтственность болѣе касается общей политики, которой слѣдуютъ министры, чѣмъ специальныхъ вопросовъ и отдѣльныхъ фактовъ. Палата депутатовъ не располагаетъ еще всѣми нужными средствами для извлеченія выгодъ изъ этого принципа. Она не имѣетъ права интерпелляціи; она можетъ только, въ случаѣ подачи петиціи или обсужденія бюджетовъ, требовать отъ кабинета объясненій и оправданій. Если этимъ косвеннымъ путемъ ей удастся даже вызвать серьезныя пренія, она не можетъ закончить ихъ заявленіемъ о своемъ довѣріи или порицаніи. Голосованіе законопроектвъ, предложенныхъ правительствомъ,—единственный для нея случай, который даетъ ей возможность выразить явнымъ образомъ свое одобреніе или недовѣріе. Но этимъ все и ограничивается. Министры, конечно, не подають въ отставку изъ-за простой неудачи; король мѣняетъ своихъ совѣтниковъ только въ томъ случаѣ, если палата окончательно рѣшается отказывать имъ въ необходимомъ содѣйствіи.

Итакъ, кабинету, зависимому столько же если даже не больше отъ короля, сколько и отъ палатъ, не достаетъ иногда вліянія въ парламентъ. Къ тому же послѣдній раздѣляется уже на группы, болѣе или менѣе искусственныя и многочисленныя, часто не имѣ-

юція опредѣленныхъ взглядовъ и всегда недисциплинированныя. Министерство, принужденное искать поддержки въ различныхъ фракціяхъ, не находитъ себѣ солидной и прочной опоры и, несмотря на то, что оно облечено болѣе обширными правомочіями, чѣмъ нѣкоторые современные кабинеты, не можетъ имѣть притязанія на руководство и направленіе парламентскихъ дѣлъ съ энергіей и успѣхомъ этихъ послѣднихъ. Оно не всегда даже умѣетъ твердо защищать королевскія прерогативы. Такъ, конституція сохранила за исполнительною властью монополію инициативы законовъ; но надо остерегаться выводить отсюда, что министры имѣютъ особенно значительное вліяніе на законодательство. Палаты искусно захватили эту власть, въ которой имъ отказывали; онѣ рѣшили, что могутъ просить короля внести законопроектъ по тѣмъ вопросамъ, которые онѣ сочтутъ нужнымъ поднять, и могутъ указывать, какія должно принять по нимъ рѣшенія. Онѣ часто пользовались этимъ правомъ, и у нихъ вошло въ привычку излагать свои просьбы въ видѣ законопроектовъ. Не разъ правительство принуждено было принимать эти проекты и вносить ихъ отъ своего имени; такимъ образомъ парламентскія предложенія превращались въ законъ.

VIII. — Министры при Юльско́й монархіи. — Юльская революція 1830 года отмѣчаетъ торжество народной палаты надъ королевскою властью. Борьба за преобладаніе, начавшаяся между ними въ эпоху Реставраціи, не затихла постепенно вслѣдствіе ослабленія той или другой стороны: ослѣпленіе короля и нетерпѣніе народа не предоставили времени довершить свое дѣло и медленной эволюціей разрѣшить все затрудненія. Революція въ одинъ день разрѣшила все, все опредѣлила.

Текстомъ новой Хартіи королевская власть является суженой и лишенной нѣкоторыхъ своихъ прежнихъ правъ. Карлъ X злоупотребилъ своей регламентирующей властью и правомъ издавать ордоннансы, требуемые безопасностью государства; отнынѣ король можетъ издавать только регламенты, необходимые для исполненія законовъ, не имѣя права ни приостанавливать законы, ни освобождать кого-либо отъ приведенія ихъ въ исполненіе. Монархъ теряетъ также монопольное право инициативы: съ этихъ поръ палаты также, какъ и онъ, имѣютъ право предлагать законы. Наконецъ, отвѣтственность министровъ больше не ограничивается лишь нѣкоторыми спеціальными преступленіями: Хартія излагаетъ принципъ отвѣтственности въ самыхъ общихъ чертахъ и общаетъ спеціальнымъ закономъ дать ему скорую регламентацію.

Но королевская власть потеряла еще больше, чѣмъ въ конституціонныхъ прерогативахъ, въ своемъ нравственномъ значеніи. При назна-

чени министровъ король долженъ прежде всего сообразоваться съ мнѣніемъ Палаты Депутатовъ, и если онъ сохраняетъ еще нѣкоторую свободу выбора, то онъ обязанъ этимъ безпорядочному состоянію политическихъ партій, которое въ продолженіи десяти лѣтъ дѣлаетъ необходимымъ составленіе коалиціонныхъ министерствъ. Въ этой парламентской анархіи Палата не можетъ указать королю, какое именно министерство онъ долженъ назначить, но она пользуется своимъ вліяніемъ, чтобы свергать одинъ за другимъ всѣ кабинеты, которые онъ образуетъ.

Палата Паровъ, которая отнынѣ состоитъ изъ членовъ, пожизненно назначаемыхъ монархомъ изъ категоріи лицъ, имѣющихъ по закону право быть избранными, потеряла всякое политическое значеніе и имѣетъ исключительно формальное назначеніе. При новомъ строѣ, она не является ни для кого ни опорой, „ни препятствіемъ. Верхняя палата не пользуется замѣтнымъ вліяніемъ ни въ одной изъ многочисленныхъ министерскихъ комбинацій, каждый годъ переставляемыхъ; ея голосованіе стало чистой формальностью, почти тѣмъ же, что подпись второго нотариуса, требуемая для подлинности актовъ“ \*).

Итакъ, во Франціи сохраняется парламентское правленіе, развитое и преобразованное послѣдующими событіями. Министерство, зависимое въ одно и тоже время отъ короля и народной палаты, но болѣе тѣсно связанное съ королевской особой, чѣмъ съ законодательнымъ собраніемъ, и подчиненное еще вліянію Палаты Паровъ, смѣняется кабинетомъ министровъ, опирающимся главнымъ образомъ на выборную палату, не подчиненнымъ больше королевской власти, хотя и находящимся подъ постояннымъ вліяніемъ короля, и независимымъ отъ Палаты Паровъ.

Къ этой эпохѣ относится знаменитая формула, которой Тьеръ думалъ охарактеризовать новое конституціонное правительство, „король царствуетъ, но не управляетъ“. Эта формула оппозиціи сильно дѣйствовала на воображеніе, но кажущаяся точность ея при дальнѣйшемъ размысленіи переходила въ неопредѣленную расплывчатость, и ложность ея выступала при первыхъ же попыткахъ разсужденія и простомъ констатированіи фактовъ, если только придавать тотъ условный смыслъ, который приписывалъ ей авторъ. Никогда во Франціи, также какъ и въ другихъ странахъ, эта формула не была выраженіемъ открытаго и полнаго парламентскаго режима. При Людовикѣ Филиппѣ она была орудіемъ, которымъ пользовалась оппозиція, чтобы пробить брешь въ могущество министровъ; она была

\*) De Carné. Lettres sur la nature et les conditions du gouvernement représentatif en France, въ Revue des Deux Mondes, отъ 15 сентября 1839 г. Стр. 798.

въ совершенномъ противорѣчїи съ дѣйствительными фактами. Изъ всѣхъ министровъ этой эпохи, именно Тьеръ далъ самое поразительное доказательство неточности этой формулы. Призванный два раза председательствовать въ кабинетѣ министровъ, онъ всякій разъ долженъ былъ отказываться отъ власти вслѣдствіе непреодолимаго сопротивленія, оказываемаго королемъ его проектамъ.

Къ тому же эта теорія была отвергнута всѣми тѣми, кто не судилъ о конституціонныхъ вопросахъ по временнымъ выгодамъ какой-нибудь политической партіи. Гелло понималъ всю двусмысленность ея и показалъ, что всѣ споры, которые она вызывала, вытекали изъ ея двоякаго смысла. Лучше понимая королевскую роль, онъ резюмировалъ свою доктрину въ другой формулѣ, болѣе вѣрной и болѣе точной: „Король вліяетъ на правительство, но не управляетъ“ \*).

29 мая 1846 года Гизо, котораго оппозиція упрекала въ угожденїи королевской особѣ и въ забвенїи истинно конституціонныхъ принциповъ, энергически отвергалъ въ Палатѣ Депутатовъ, это неосновательное обвиненіе. „Несмотря на то, что намъ часто это повторяютъ—говорилъ онъ,—все же тронъ—не кресло, которое заперли на ключъ, чтобы никто не могъ на него сѣсть и чтобы предупредить этимъ его узурпацію. Это кресло занимаетъ разумная и свободная личность, у которой есть свои идеи, чувства, желанія, требованія. Обязанность этой королевской особы,—потому что есть обязанности у всѣхъ, одинаково высокія для всѣхъ, одинаково священныя для всѣхъ,—его обязанность, говорю я, и его назначеніе, это—править въ согласїи съ другими установленными Хартїей общественными властями, при ихъ соизволенїи, одобренїи и поддержкѣ. Обязанность королевскихъ совѣтниковъ—стараться заставить восторжествовать около короны тѣ же идеи, тѣ же мѣры, ту же политику, которыя они хотятъ и могутъ заставить восторжествовать въ Палатахъ. Вотъ конституціонное правленіе; не только единственно истинное, единственно законное и единственно конституціонное, но и единственно достойное, потому что необходимо, чтобы мы имѣли относительно короны, какъ мы требуемъ отъ нея относительно насъ, ту же увѣренность, что она надѣта на разумное и свободное существо, съ которымъ мы можемъ входить въ сношенія, а не на инертную и бесполезную машину, существующую только для того, чтобы занимать мѣсто, которое заняли бы другіе, если бы ея не было“ \*\*).

Безъ сомнѣнїя, Людовикъ Филиппъ долженъ былъ предоставлять

\*) Hello. Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel. 3-е édition. T. II. Стр. 354.

\*\*\*) Guizot. Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps. T. VIII. Стр. 84.

своимъ министрамъ большую свободу дѣйствія, чѣмъ его предше-  
ственники; онъ вмѣшивался въ ихъ дѣла съ меньшею властью  
и, въ особенности, съ большею осторожностью. Онъ получалъ сообще-  
нія о всѣхъ интересныхъ фактахъ; когда разбирался какой-  
нибудь значительный вопросъ, онъ спѣшилъ высказать свое одобре-  
ніе рѣшеніямъ кабинета, если только онъ не находилъ нужнымъ и  
возможнымъ воспрепятствовать имъ. Онъ хотѣлъ быть всегда въ курсѣ  
дѣлъ; онъ былъ въ постоянныхъ сношеніяхъ со своими министрами и  
оставлялъ за собой право одобрять или неодобрять ихъ мнѣнія.  
Управление администраціей онъ предоставлялъ имъ и, не переста-  
вая ихъ контролировать, воздерживался отъ вмѣшательства въ  
текущіе дѣла \*). Но онъ дѣятельно занимался всѣмъ тѣмъ, что могло  
измѣнить направленіе правительственной политики. Онъ умѣлъ  
даже, въ необходимыхъ случаяхъ, въ особенности въ международныхъ  
вопросахъ \*\*), безусловно затормозить дѣятельность своихъ министровъ,  
какъ онъ доказалъ это Тьеру въ 1836 и 1840 годахъ \*\*\*). Однимъ сло-  
вомъ, онъ основывалъ свои сношенія съ министрами „на двойной  
базѣ—полнѣйшаго единодушія въ общей политикѣ и личной незави-  
симости каждаго въ ежедневномъ отправленіи этой политики“ \*\*\*\*).

Отвѣтственность министровъ передъ Палатой Депутатовъ уста-  
новилась безъ всякихъ затрудненій. Каждый годъ обсужденіе  
адреса ставило на карту существованіе министерства, и въ теченіе  
каждой сессіи вопросъ о кабинетѣ подымался два или три  
раза. На слѣдующій же день революціи палата завладѣла правомъ  
интерпелляціи, и нѣкоторые депутаты до такой степени злоупотре-  
бляли имъ, что въ 1834 году собраніе должно было регламенти-  
ровать пользованіе этимъ правомъ и подчинить предъявленіе интер-  
пелляцій своему предварительному разрѣшенію.

Въ первомъ періодѣ Юльскаго монархіи мы встрѣчаемъ не-  
устойчивыя министерства. Палата раздѣлена на политическія  
партіи, безпринципныя, не имѣющія опредѣленной цѣли, слѣдующія  
каждая за своимъ вожакомъ, которымъ руководить, кажется, един-

\*) Guizot. Mémoires. T. VIII. Стр. 73 и сл.

\*\*) Вмѣшательство короля въ иностранную политику было не всегда  
выгодно для націи. Часто король руководствовался не истинными инте-  
ресами Франціи, но своими личными выгодами и желаніемъ утвердить  
династію. (Прим. изд.)

\*\*\*) Отставка Тьера въ 1840 году была вызвана восточнымъ вопро-  
сомъ. По лондонскому трактату 15 іюля 1840 г. Франція была совершенно  
отстранена отъ разрѣшенія конфликта между Турціей и Египтомъ.  
Общественное мнѣніе требовало войны. Тьеръ хотѣлъ поддержать Ме-  
гемета-Али противъ Турціи и державъ. Но король желалъ „мира во что  
бы то ни стало“, и во главѣ министерства сталъ Гизо, раздѣлявшій точку  
зрѣнія короля. (Прим. изд.)

\*\*\*\*) Guizot. Mémoires. T. VIII. Стр. 77.

ственная приманка—власть. „Это не партіи,—говорилъ Гелло,—эти остатки фракцій, которыя волнуются вокругъ насъ; это не партіи, эти соединенія людей, побуждающая причина которыхъ лежитъ въ личномъ честолюбіи. Вамъ не удастся ни сосчитать ни охарактеризовать ихъ. Вы не считаете ихъ: они безчисленны... Вы не можете охарактеризовать ихъ, по крайней мѣрѣ въ общихъ чертахъ: въ нашей конституціонной исторіи они будутъ различаться только по собственнымъ именамъ и датамъ. Настоящая партія образуется для достиженія дѣйствительныхъ интересовъ; эти же партіи изыскиваютъ интересы, чтобы придать себѣ наружный видъ видъ партіи!“ \*) Министерства, которыя могли опираться только на коалицію партій, лишены были, конечно, однородности и единства, которыя были имъ необходимы. Ихъ существованіе могло быть скомпрометировано съ перваго до послѣдняго дня сессіи вслѣдствіе всегда возможнаго отпаденія дружественной фракціи, не принципы, но выгоды которой могъ задѣть министр. Кабинетъ, составленный изъ людей, постоянно завидующихъ и съ недовѣріемъ наблюдающихъ другъ за другомъ, встрѣчалъ въ палатѣ наряду съ небольшими группами дѣйствительно вѣрныхъ приверженцевъ или ожесточенныхъ противниковъ, большинство, которое состояло изъ ждавшихъ выгоды друзей и лицъ безразличныхъ и просто недовольныхъ. Чтобы подогрѣть усердіе первыхъ и ослабить оппозицію вторыхъ, министры не имѣли лучшаго средства, какъ предоставить депутатамъ распределеніе административныхъ милостей. Каждый членъ палаты находилъ „открытый счетъ въ каждомъ министерствѣ; онъ имѣлъ тамъ свой дебетъ и кредитъ; но, подавъ свой голосъ, онъ расплачивался за все, его голосъ составлялъ равновѣсіе“ \*\*).

Въ продолженіе десяти лѣтъ одинъ за другимъ слѣдовали эти слабые кабинеты, безъ единства цѣлей, безъ опредѣленной программы, кабинеты, которые палата послѣдовательно ниспровергала черезъ небольшіе промежутки времени. Одинъ изъ современниковъ такъ характеризуетъ парламентское положеніе этого періода: „Политическая борьба, спустившаяся до уровня самыхъ низкихъ честолюбій; интересы партій, принесенные въ жертву именамъ; смѣлыя до дерзости попытки, приводящія къ жалкимъ до смѣшного результатамъ; мальчишескій гнѣвъ и женская обидчивость, за которыми скрываются смѣняющія другъ друга алчность и зависть; раздоры между политическими дѣятелями, лишенные всякой идейной подкладки“ \*\*\*).

Въ 1840 году Гизо принялъ на себя дѣйствительное руководство

\*) Hello. То же соч. Т. II. Стр. 436.

\*\*) Hello. То же соч. Т. II. Стр. 431.

\*\*\*) De Carné. Прив. соч. Revue des Deux Mondes. Т. XIX. (Сент. 1839), стр. 787.



министерствомъ, бывшимъ подъ номинальнымъ предѣдательствомъ маршала Сульта; у него было твердое намѣреніе образовать стойкое правительство. „Внутренняя однородность кабинета и его главныхъ агентовъ; превращеніе большинства, которое поддерживало бы министерство, въ настоящую политическую партію, связанную нѣкоторыми общими принципами и способную къ постоянству и послѣдовательности во всевозможныхъ вопросахъ и положеніяхъ; тѣсная связь и согласная дѣятельность короны и палаты при посредствѣ отвѣтственного министерства, исполняющаго ихъ предписанія“ \*):—таковы были условія, которыя онъ считалъ необходимыми и которыя онъ предполагалъ выполнить. Онъ могъ думать, что на самомъ дѣлѣ достигъ своей цѣли: въ продолженіе восьми лѣтъ онъ правилъ Франціей, имѣя довѣріе короля и поддержку преданнаго и дисциплинированнаго большинства.

Къ несчастію, Гизо не оказался достаточно дальнорукимъ. Тѣ цѣли, которыя онъ себѣ намѣтилъ и которыхъ онъ достигъ, требовались интересами его собственнаго правленія, но не являлись условіями истиннаго и устойчиваго парламентскаго режима. Большинство стало цѣльнымъ и единымъ, но оппозиція осталась раздѣленной на несвязанныя группы, изъ которыхъ каждая, казалось, находилась въ болѣе или менѣе открытой борьбѣ не только съ кабинетомъ, но и съ самой королевской властью. Такимъ образомъ, король выходилъ изъ своей королевской роли и получалъ удары, направленные противъ министерства. Этому парламентскому режиму недоставало перваго условія для правильнаго его функціонированія: существованія двухъ партій, одинаково единыхъ и дисциплинированныхъ, оскаривающихъ другъ у друга власть подъ безпристрастнымъ окомъ короля.

Съ другой стороны, консервативная партія была сама искусственна; большинство ея членовъ были скорѣе сторонниками власти, чѣмъ приверженцами консервативныхъ принциповъ; и кабинетъ долженъ былъ постоянно оплачивать поддержку этихъ заинтересованныхъ защитниковъ \*\*). Кромѣ того—и это было важнѣе всего—этой

\*) Guizot. Mémoires. T. VIII стр. 15.

\*\*) Такъ называемая „*paix légal*“, то есть, лица, пользовавшіяся избирательнымъ правомъ, состояла приблизительно изъ 225 тысячъ, принадлежавшихъ къ крупной буржуазіи, интересы которой и защищало правительство (*Enrichissez-vous—обогачайтесь*, лозунгъ того времени). Не смотря на это, правительство должно было практиковать въ широкихъ размѣрахъ подкупъ. Подкупали избирателей, распредѣляя между ними всякія административныя милости; подкупали депутатовъ, предоставляя имъ государственныя должности; это было тѣмъ легче, что депутаты не получали вознагражденія. Министры сами были далеко не безупречны. Взятничество, продажа должностей и концессій совершались почти открыто. Гизо лично былъ абсолютно честенъ, но смотрѣлъ на все происходившее сквозь пальцы. (Прим. изд.).

партіи, не доставало реальной базы: она не могла опираться не только на націю, но даже на избирательный корпусъ, состоявшій изъ лицъ, имѣвшихъ цензъ въ двѣсти франковъ. Это была парламентская группировка, безъ всякихъ связей за предѣлами палатъ, не отражавшая ни идей, ни чувствъ, ни даже страстей ни самого народа, ни лицъ, давшихъ ей полномочіе, и выражавшая въ общемъ только успѣхи административнаго давленія. Гизо привлекъ на сторону своихъ идей и интересовъ извѣстное количество людей. Его префектамъ удавалось нѣсколько разъ убѣждать избирательный кругъ, состоявшій изъ высшей буржуазіи, выбирать большинство своихъ депутатовъ изъ сторонниковъ правительства. Думая, что ему удалось разрѣшить проблему правленія при помощи кабинета, Гизо съ безпримѣрнымъ упрямствомъ отвергалъ избирательную и парламентскую реформы, которыя могли нарушить этотъ искусственный покой. Увѣренный въ парламентскомъ большинствѣ, онъ отказался отъ всякихъ сдѣлокъ съ оппозиціей и не замѣтилъ, какъ эта послѣдняя обратилась съ апелляціей къ народу. Такимъ образомъ, упорно и неуклонно примѣняя свою систему, Гизо палъ самъ и въ своемъ паденіи увлекъ и королевскую власть, и ту систему, которую хотѣлъ основать.

IX. — Министры при Второй Республикѣ. — Конституція 1848 года хотя и выставила принципомъ, что „раздѣленіе властей есть первое условіе свободнаго правительства“, на самомъ дѣлѣ пытается установить новый образъ парламентскаго правленія. Съ одной стороны оно старается утвердить независимость и расширить права законодательной власти; съ другой—оно старается ограничить компетенцію исполнительной власти и иногда даже препятствуетъ свободѣ ея дѣйствій. Законодательная власть предоставлена единой, постоянной палатѣ, которая не можетъ быть распущена и засѣданія которой нельзя отсрочить. Президентъ, глава исполнительной власти, не имѣетъ права veto относительно принятыхъ законовъ; онъ можетъ только предлагать Собранію свои проекты черезъ своихъ министровъ. Что касается исполнительной власти, права президента тоже ограничены: онъ не можетъ объявить войны и, хотя онъ располагаетъ вооруженной силой, никогда не можетъ лично командовать ею. Онъ ведетъ переговоры о трактатахъ, но они всегда подлежатъ одобренію законодательной власти.

Кажется, приняты всѣ предосторожности, чтобы удержать президента въ рамкахъ порученной ему власти. Во всѣхъ его актахъ ему содѣйствуютъ отвѣтственные министры или даже государственный совѣтъ, выбранный Собраніемъ. Его совѣтники являются настоящими парламентскими министрами: они могутъ быть членами зако-

подательнаго собранія, они имѣютъ всегда доступъ въ собраніе и должны быть выслушаны, когда они того требуютъ.

Хотя президентъ подлежитъ той же отвѣтственности, какъ и министры, но акты его имѣютъ силу только въ томъ случаѣ, если они скрѣплены однимъ изъ нихъ. Конституція даетъ даже право послѣднимъ поступать вопреки желаніямъ своего главы во всемъ томъ, что касается назначеній на общественныя должности; всѣ высшія должностныя лица, каковы: дипломатическіе агенты, командующіе корпусами, префекты, генеральные прокуроры—назначаются и увольняются совѣтомъ министровъ; второстепенные чиновники назначаются и увольняются президентомъ по предложенію соответствующаго министра.

Государственный совѣтъ, члены котораго избираются на шесть лѣтъ Собраніемъ, является исполнительнымъ совѣтомъ, который также можетъ препятствовать дѣятельности президента. Мнѣніе его должно быть спрошено при всѣхъ проектахъ государственныхъ законовъ, за исключеніемъ законопроектовъ, опредѣляющихъ бюджетъ, распредѣляющихъ наборъ войскъ и касающихся другихъ неотложныхъ вопросовъ. Государственный совѣтъ составляетъ обще-административные регламенты, и даже самъ издаетъ тѣ регламенты, относительно которыхъ Собраніе дало ему особое полномочіе. Президентъ можетъ пользоваться своимъ правомъ помилованія лишь заручившись его мнѣніемъ. Наконецъ, конституція позволяетъ закону возлагать на государственный совѣтъ права контроля и надзора за органами публичной администраціи.

Но Учредительное Собраніе 1848 года допустило противорѣчіе, которое роковымъ образомъ должно было уничтожить весь его трудъ. Оно думало закрѣпить перевѣсъ за законодательнымъ корпусомъ формально сосредоточивъ въ немъ всѣ права и всю власть; оно вообразило, что ей удалось защитить конституцію отъ узурпаторскихъ попытокъ президента, увеличивъ вокругъ него законныя препятствія и заключивъ его дѣятельность въ узкія рамки конституціонныхъ постановленій. Оно не видѣло, что сохранило за тѣмъ человѣкомъ, котораго оно предполагало держать въ подчиненномъ положеніи, истинное могущество и истинную силу. Развѣ онъ, прямой избранникъ народа \*), пойдетъ на буксиръ безсильнаго собранія, раздѣлен-

\*) Жюль Ферри энергично протестовалъ противъ непосредственнаго избранія народомъ президента, справедливо видя въ этомъ громадную опасность для республики. Но непосредственные народные выборы прошли громаднымъ большинствомъ 602 голосовъ противъ 211. Большая часть республиканцевъ вотировало за нихъ. Въ то время уже намѣчалась роль Людовика-Наполеона, и былъ поднятъ вопросъ, не слѣдуетъ ли отстранить отъ президентскихъ выборовъ „лицъ, принадлежавшихъ къ прежде царствовавшимъ во Франціи фамиліямъ“, но Учредительное Со-

наго на партіи, непослѣдовательнаго въ своихъ голосованіяхъ, въ то время какъ при всякомъ конфликтѣ нація по своимъ традиціямъ и своему духу, должна была быть расположенной скорѣе къ определенной личности, чѣмъ къ чему-то безличному и неопределенному? Избраніе Людовика-Наполеона предрекало, съ перваго же момента, скорое паденіе конституціи.

Сперва президентъ выбиралъ министровъ изъ большинства Собранія; два кабинета были образованы подъ предсѣдательствомъ Одилона Барро, который постарался распределить портфели между разными группами большинства. Это были настоящія парламентскія министерства. Съ такими людьми, какъ О. Барро, де-Токвиль, де-Фаллу, Пасси, Дюфоръ, президентъ долженъ былъ приносить въ жертву свои личныя желанія и не могъ помышлять о преобладаніи своей политики. 31 октября 1849 года онъ рѣшилъ, что настало время установить „полную общность идей, взглядовъ и убѣжденій“ \*) между имъ и его министрами. Онъ отрѣшилъ этихъ совѣтниковъ, слишкомъ неблагопріятныхъ для его политики, и призвалъ другихъ, соединившихъ свою судьбу съ его судьбой. Отнынѣ министры должны быть только министрами президента, преданными слугами его особы, подготовляющими путь новому порядку вещей. Однако, когда въ январѣ 1851 года Собраніе голосованіемъ, выражающимъ полное недовѣріе, сразило министровъ, которые примкнули къ увольненію генерала Шангарнье, Людовикъ-Наполеонъ, не желая еще показывать картъ, принялъ отставку кабинета, не смотря на столь явное доказательство его преданности. Онъ образовалъ министерство, которое онъ избралъ внѣ законодательнаго корпуса и которое онъ самъ называлъ переходнымъ министерствомъ. Но нѣсколько мѣсяцевъ спустя, онъ снова призвалъ большинство тѣхъ, которыхъ онъ временно принесъ въ жертву предубѣжденіямъ Собранія, и не смотря на эти предубѣжденія, онъ сохранилъ ихъ вплоть до того дня, когда поручилъ этимъ чрезвычайно энергичнымъ людямъ подготовить и выполнить государственный переворотъ.

X.—Министры при Второй Имперіи.—Конституція 1852 года, подражая конституціи VIII года, снова сосредоточиваетъ всю власть въ рукахъ императора и едва ограничиваетъ это всемогущество, предоставляя законодательнымъ корпусамъ, имѣющимъ призракъ свободы, кое-какія сильно ограниченныя права. Отнынѣ Франція

Собраніе постановило, что „недостойнъ великаго Собранія законъ, направленный противъ одного человѣка“. Время показало, какъ жестоко ошиблось Учредительное Собраніе. (Прим. изд.).

\*) Посланіе Собранію отъ 31 октября 1849 г.

управляется властелиномъ, который всюду предписываетъ свою волю. Сенатъ и Законодательный Корпусъ дѣлаются орудіями его господства, точно такъ же, какъ министерства и государственный совѣтъ. Это простыя декоративныя украшенія новой организаціи; не ограничивая всемогущества государя, они только скрываютъ и маскируютъ его власть.

Императоръ пользуется исполнительною властью въ самыхъ широкихъ размѣрахъ; онъ командуетъ арміею, объявляетъ войну, заключаетъ всѣ договоры безъ вмѣшательства другихъ властей. Онъ господствуетъ и руководитъ законодательною властью: онъ оставилъ за собою монополію инициативы; онъ не уступилъ даже права поправки закона и обладаетъ правомъ санкціи.

Сенатъ состоитъ изъ членовъ, назначаемыхъ пожизненно императоромъ, который созываетъ и отсрочиваетъ его засѣданія; Сенатъ обсуждаетъ вопросы тайно. Блеститель конституціи, онъ толкуетъ ее и, когда нужно, дополняетъ; онъ препятствуетъ обнародованію законовъ, которые посягаютъ на конституціонныя постановленія, нарушаютъ нѣкоторые принципы публичнаго права или посягаютъ на безопасность территоріи. Онъ получилъ также право „полагать основаніе законопроектамъ, имѣющимъ великій національный интересъ“; но несмотря на приглашенія самого властелина, онъ только разъ вышелъ изъ своего оцѣпенѣнія и воспользовался этимъ правомъ инициативы по поводу проекта сельскаго кодекса.

Законодательный Корпусъ, избираемый путемъ всеобщей подачи голосовъ неопытными избирателями, находящимися подъ вліяніемъ префектовъ и административныхъ чиновниковъ и руководимыми ими, обсуждаетъ и голосуетъ законы и бюджеты, которые предлагаются ему правительствомъ. Онъ можетъ обсуждать лишь первоначальный текстъ законовъ и поправки, принятія государственнымъ совѣтомъ. Бюджеты хотя и подлежатъ разсмотрѣнію Законодательнаго Корпуса, но онъ долженъ вотировать бюджетъ каждаго исполнительнаго департамента въ его цѣломъ. Онъ не обладаетъ ни однимъ средствомъ оказывать вліяніе на правительство; онъ никогда не бываетъ въ прямыхъ сношеніяхъ съ министрами, онъ не сохранилъ за собою ни права интерпелляціи, ни права подачи адреса; онъ не можетъ даже принимать петицій отъ гражданъ. Всѣ мѣры приняты къ тому, чтобы ему „невозможно было оказать какую-нибудь манифестацію, проявить инициативу или высказать мнѣніе, касающееся общей политики или администраціи“<sup>\*)</sup>.

Министры исключены изъ Законодательнаго Корпуса и не имѣютъ съ нимъ никакого сношенія; они зависятъ исключительно отъ императора. Конституція формально отвергаетъ всякую между ними солидарность: каждый отвѣтственъ только за свои собственныя дѣй-

\*) Cucheval-Clarigny. Histoire de la Constitution de 1852. Стр. 41.

ствія и можетъ быть обвиненъ только Сенатомъ. Можно сказать, что нѣтъ больше совѣта министровъ, который, какъ таковой, оказывалъ бы дѣйствіе на правительство. Самъ императоръ является единственнымъ политическимъ двигателемъ; министры, избранные имъ, прежде всего его первые агенты, каждый въ своей отрасли администраціи, и его совѣтники, каждый по дѣламъ своего департамента. Ему одному они должны сообщать свои проекты; они не обсуждаютъ ихъ со своими товарищами, они должны добиваться только одного одобренія: одобренія императора. Между тѣмъ послѣдній имѣлъ обыкновеніе не принимать рѣшенія важныхъ вопросовъ, не посовѣтовавшись съ совѣтомъ министровъ и даже иногда со своимъ частнымъ совѣтомъ. Поэтому министры собирались два раза въ недѣлю, чтобы обсуждать совокупно вопросы, которые имъ были спеціально переданы императоромъ. Но это не мѣшало имъ сохранять свою независимость по отношенію къ своимъ коллегамъ. Вслѣдствіе того, что Наполеонъ III не обладалъ ни организаторскимъ гениемъ, ни властнымъ и стремящимся къ работѣ умомъ перваго императора, возстановленіе имперіи имѣло въ концѣ концовъ то послѣдствіе, что въ соотвѣтствующихъ вѣдомствахъ усилилась личная власть министровъ \*).

Распределеніе административныхъ вѣдомствъ было не одинъ разъ измѣнено за время восемнадцатилѣтняго императорскаго правленія. Вспомнимъ только возстановленіе министерствъ императорскаго двора и общественныхъ работъ, оказавшихся наиболѣе продолжительными. Декретъ отъ 22 января 1852 года учредилъ должность государственнаго министра, который напоминалъ своими функциями государственнаго секретаря первой Имперіи, и который впоследствии, во время либеральной эволюціи, получилъ большое значеніе при сношеніяхъ публичныхъ властей между собой.

Конституція 1852 года возстановляла Государственный Совѣтъ въ роли исполнительнаго и законодательнаго совѣта, которую онъ имѣлъ по конституціи VIII года. Она поручала ему редактировать законопроекты и обще-административные регламенты и распределять по статьямъ кредиты, которые Законодательный Корпусъ вотировалъ по отдѣльнымъ министерствамъ. Министры должны представлять всѣ свои проекты на его обсужденіе; Государственный Совѣтъ принималъ или отвергалъ эти проекты; онъ могъ произвольно измѣнять ихъ и принимать измѣненія, предложенныя комиссіями Законодательнаго Корпуса. Кромѣ того, Государственный Совѣтъ обсуждалъ и вотировалъ статью за статьей смѣты бюджетовъ, представляемыхъ министрами; обще-административные регламенты

\*) Latour du Moulin. Lettres à un membre du Parlement d'Angleterre sur la Constitution de 1852. Стр. 11.

также должны были получить его одобрение. Наконец, на членах Государственного Совета лежала защита проектов правительства в Законодательном Корпусе.

На первый взгляд можно было подумать, что министры найдут в этом учреждении узду своему самовластию. Но, чтобы контролировать и обуздывать действия министров, увранных в поддержку императора, нужен был совет, вполне независимый от исполнительной власти. Однако, государственные советники были назначаемы этой исполнительной властью и ею же отрешаемы, и с первых же дней империи, правительство показало, что оно намерено пользоваться этим правом для подавления всякой попытки к независимости. Поэтому министры в скором времени сбросили контроль государственного совета; „они желали видеть в этом собрании только административный трибунал и нечто вроде постоянной комиссии для приготовления и защиты законодательных мѣръ“ \*). Если они проектировали какое нибудь постановление, они представляли его с изложением мотивов на одобрение императора и печатали в *Moniteur*'ѣ, упоминая об этом одобрении. И Государственный Совет терялъ таким образом свободу оцѣнки, подчиняясь воле государя, объявленной во всеуслышание.

Таковъ былъ этотъ самодержавный режимъ, который, для уничтоженія всякой дѣйствительной отвѣтственности исполнительной власти, освобождалъ министровъ отъ отвѣтственности передъ народными представителями и сосредоточивалъ въ лицѣ императора номинальную отвѣтственность передъ всей націей. Чтобы оправдать это самовластное правленіе одного, парламентской системѣ противопоставили принципъ, который былъ формулой, не имѣющей значенія. „Такъ какъ глава государства подлежитъ отвѣтственности,—говорилось во вступленіи къ конституціи,—дѣйствія его должны быть свободны и не должны встрѣчать преградъ. Отсюда слѣдуетъ необходимость имѣть министровъ, которые должны быть достойными и могущественными выразителями его мысли, но которые не должны образовывать отвѣтственнаго совета, составленнаго изъ солидарныхъ между собой членовъ: такой советъ былъ бы постояннымъ препятствіемъ личному вліянію главы государства, былъ бы выраженіемъ политики, исходящей изъ палатъ, и потому подверженной частымъ измѣненіямъ, которыя мѣшаютъ всякой послѣдовательности, всякому примѣненію закономѣрной системы“.

Между тѣмъ Наполеонъ черезъ восемь лѣтъ послѣ того, какъ написалъ эти строки, былъ вынужденъ начать эволюцію, которая привела его къ полному парламентаризму конституціи 21 мая 1870 года.

24 ноября 1860 года императоръ даровалъ Сенату и Законода-

\*) Cucheval-Clarigny. Прив. соч. Стр. 22.

тельному Корпусу право каждый годъ при открытіи сессіи вотировать адресъ въ отвѣтъ на тронную рѣчь. Тѣмъ же декретомъ онъ учреждалъ должности министровъ безъ портфеля, которые должны были входить въ совѣтъ министровъ и защищать государственные проекты передъ палатами, совокупно съ членами Государственнаго Совѣта. Это былъ первый шагъ къ сближенію двухъ властей, первое средство контроля, дарованное Законодательному Корпусу. Послѣ девятилѣтняго молчанія, обсужденіе адреса приняло необычайное развитіе и пользовалось громаднымъ успѣхомъ; оппозиція *пяти*, получившая вскорѣ поддержку въ палатѣ, избранной въ 1863 году, воспользовалась этимъ обстоятельствомъ, чтобы энергично напасть на императорское правительство. Каждый годъ дебаты по поводу адреса, свободно воспроизводимые прессой, страстно волновали публику и возбуждали чрезвычайно горячіе споры относительно общей политики правительства. Императоръ даровалъ первое право Законодательному Корпусу; силою вещей онъ былъ принужденъ возстановить одно за другимъ всѣ прежнія его права.

Въ 1867 году, право интерпелляціи послѣдовало за правомъ адреса; министры безъ портфеля были уничтожены; государственному министру была поручена защита правительства передъ палатами; другіе министры также могли, по особому уполномочію, представлять исполнительную власть передъ Сенатомъ и Законодательнымъ Корпусомъ. Право интерпелляціи еще довольно ограничено; всякое требованіе интерпелляціи должно быть подписано пятью членами и нуждалось въ дозволеніи двухъ бюро въ Сенатѣ и четырехъ бюро въ Законодательномъ Корпусѣ. Дебаты могли быть закончены или простымъ переходомъ къ очереднымъ дѣламъ, или же отсылкой къ правительству, пользуясь формулой установленной для этого закономъ.

Сенатусконсультъ 8 сентября 1869 года робко положилъ основаніе парламентскому правительству. Законодательный корпусъ получалъ право инициативы законовъ, полное право интерпелляціи съ возможностью мотивированныхъ переходовъ къ порядку дня и право вотировать бюджеты по статьямъ. Сенатъ дѣлался чѣмъ-то вродѣ второй палаты, которая по меньшей мѣрѣ обладала правомъ veto по отношенію къ законамъ, и засѣданія которой отнынѣ были публичны. Министры могли быть членами Сената и Законодательнаго Корпуса; они имѣли доступъ въ то и другое собраніе и должны были быть выслушаны, если того желали. Вмѣстѣ съ тѣмъ сенатусконсультъ напоминалъ, что они зависѣли только отъ императора, но онъ устанавливалъ принципъ отвѣтственности министровъ, не запрещая больше солидарности между ними, и предусматривая даже разсмотрѣніе дѣлъ въ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ императора.

Наконецъ преобразование самодержавнаго правительства 1852 года въ парламентское было закончено сенатусконсультомъ 21 мая



1870 года, который далъ Сенату роль второй законодательной палаты. Одинъ Государственный Совѣтъ сохранилъ цѣлость своихъ законныхъ правъ; но его законодательная роль была значительно уменьшена допущеніемъ министровъ къ преніямъ въ палатахъ и дарованіемъ послѣднимъ права поправокъ.

XI. — Министры и Национальное Собраніе 1871 г. — Национальное Собраніе, собравшееся въ Бордо 13 февраля 1871 года\*), не имѣло передъ собой никакого организованнаго правительства. Силой самихъ обстоятельствъ, вслѣдствіе отсутствія всякаго другого законнаго учрежденія, оно сосредоточивало въ себѣ всѣ власти: учредительную, законодательную и исполнительную. Но такъ какъ прежде чѣмъ приступить къ выработкѣ новой конституціи, оно должно было озаботиться о другихъ болѣе насущныхъ потребностяхъ, оно могло предпринять лишь временныя мѣры. 17 февраля оно передало, не опредѣляя срока продолжительности, исполнительную власть одному изъ своихъ членовъ, который получилъ званіе главы исполнительной власти; оно поручило ему назначить подъ контролемъ Собранія начальниковъ министерскихъ департаментовъ и предоставило ему предѣлательствованіе въ совѣтѣ министровъ. Крайняя необходимость данного момента привела такимъ образомъ къ установленію этого парламентскаго правительства, которое вылилось въ ту же, но только болѣе ясную форму, какую въ 1848 году предлагалъ Гриви, а позднѣе защищалъ въ *La France Nouvelle* Прево-Парадоль.

Однако эта упрощенная организація оказалась вскорѣ недостаточной и, такъ какъ положеніе партій въ Собраніи заставляло предполагать, что новая конституція не можетъ быть вотирована безъ большихъ затрудненій и долгихъ замедленій, законъ 31 августа 1871 года измѣняетъ и пополняетъ принятое предъ тѣмъ единственное постановленіе. Это была какъ бы временная конституція, которая, не предрѣшая окончательно формы правленія, должна была установить отношенія исполнительной власти къ Собранію до его распущенія. Она возвысила положеніе главы исполнительной власти, который съ этихъ поръ называется президентомъ Французской республики; она усилила его значеніе, съ точностью

---

\*) Не надо заключать по составу Бордоскаго Собранія, что и въ странѣ монархистскія партіи преобладали надъ республиканскою. Непосредственной задачей Бордоскаго Собранія было рѣшить вопросъ о продолженіи войны. Монархисты всѣ стояли за миръ, большинство республиканцевъ—за войну. Нація, выбравъ монархистское большинство, показала этимъ не то, что она желаетъ монархіи, но то, что она жалеетъ мира. (Прим. изд.).

опредѣливъ его власть и установивъ опредѣленный срокъ его полномочій. Однако это послѣднее постановленіе, по которому власть президента прекращалась съ прекращеніемъ власти Собранія, было значительно ослаблено и даже почти уничтожено другимъ постановленіемъ. Устанавливая принципъ политической, личной и коллективной, отвѣтственности министровъ, законъ 31 августа сохраняетъ отвѣтственность самого президента передъ Собраніемъ и допускаетъ его говорить въ Собраніи. Два дня спустя декретъ учредилъ должность вице-президента совѣта министровъ, на котораго было возложено, въ отсутствіи президента республики, право созывать совѣтъ и предсѣдательствовать въ немъ.

Президентъ, сохранявшій со своимъ званіемъ полномочіе депутата, былъ въ дѣйствительности первымъ министромъ, главой кабинета. За отсутствіемъ какой-либо другой конституціонной власти, онъ могъ по закону выбирать своихъ товарищей, совмѣстно съ ними исполнять свои функціи подъ наблюденіемъ Собранія и непосредственно дѣйствовать на него черезъ свое личное вмѣшательство въ дебаты. Въ самомъ дѣлѣ, никому не приходило въ голову требовать отъ Тьера, чтобы онъ игралъ пассивную и нейтральную роль конституціоннаго монарха, и онъ самъ меньше, чѣмъ кто-либо, желалъ предаваться бездѣйствію. Его постоянно можно было видѣть въ опасныя минуты въ Національномъ Собраніи защищающимъ то правительство, которымъ онъ руководилъ. Смѣло вступивъ на новый политическій путь, несмотря на оппозицію большинства, онъ своимъ личнымъ вліяніемъ достигъ того, что незамѣтно выдѣлилъ одну фракцію этого большинства и повелъ ее къ своимъ собственнымъ цѣлямъ.

Въ посланіи отъ 13 ноября 1872 года Тьеръ категорически заявилъ о необходимости образовать республику. Послѣ долгихъ преній, вызванныхъ этой смѣлой инициативой, монархическая правая, не рѣшаясь прямо запретить президенту входить въ Собраніе, рѣшила препятствовать его дѣятельности. Закономъ 13 марта 1873 года большинство рѣшило безъ замедленія приступить къ своему конституціонному труду; въ то же время оно лишило президента возможности вліять на Собраніе, ограничивъ его личное участіе въ преніяхъ и предоставивъ ему взамѣнъ этого сильно урѣзанное право суспенсивнаго veto. Съ этого времени посланія должны были сдѣлаться обычной формой сношеній президента съ Собраніемъ. При обсужденіи законовъ его выслушивали лишь послѣ того, какъ онъ предупредитъ депутатовъ посланіемъ; онъ получалъ право голоса лишь на другой день, и засѣданіе должно было немедленно закрыться послѣ его рѣчи, такъ что онъ не могъ присутствовать при преніяхъ. Интерпелляціи должны были быть обращены непосредственно къ министрамъ, и только эти послѣдніе могли

отвѣчать на нихъ. Однако президентъ имѣлъ право лично вмѣшиваться, если интерпелляція имѣла отношеніе къ дѣламъ внѣшней политики; болѣе того, и въ случаѣ интерпелляціи по вопросамъ внутренней политики, совѣтъ министровъ могъ уполномочить его принять въ ней участіе, объявивъ, черезъ посредство вице-президента, что поднятые вопросы относятся къ общей политикѣ правительства. \*

Такова была система, созданная большинствомъ, чтобы обуздать государственнаго человѣка, котораго оно боялось и отъ котораго оно однако не рѣшалось избавиться. Это не помѣшало Тьеру оставаться истиннымъ руководителемъ и истиннымъ предсѣдателемъ совѣта министровъ до того дня, когда вотированіе порицанія, направленное Собраніемъ противъ политики правительства, привело къ отставкѣ министерства и его главы, президента республики (24 мая 1873 г.).

При маршалѣ Макъ-Магонѣ президентство приняло совсѣмъ иной характеръ. Такъ какъ онъ не былъ депутатомъ, сношенія правительства съ Собраніемъ производилось черезъ посредство министровъ; въ самомъ министерствѣ руководящая власть очутилась въ рукахъ вице-президента совѣта. Законъ о септеннатѣ\*) дѣлалъ власть президента еще менѣе значительной и менѣе дѣятельной, намѣренно оставляя ее неопредѣленной до обнародованія конституціонныхъ законовъ.

## Глава II.

### Министры и конституціонные законы.

I.—Конституціонные источники. — Національное Собраніе, избранное въ 1871 году, не соединило, какъ это сдѣлали другія учредительныя собранія, всѣ основные законы новаго политическаго строя въ стройную конституцію или хартію. Его конституціонный трудъ распадается на три отдѣльныхъ закона, безсистемныхъ и краткихъ до неполноты.

1. Законъ 25 февраля 1875 года, относящійся къ организаціи государственныхъ властей.

2. Законъ 24 февраля 1875 года объ организаціи сената.

3. Законъ 16 іюля 1875 года о взаимныхъ отношеніяхъ государственныхъ властей.

\*) Законъ, устанавливающій семилѣтній срокъ для полномочій президента. (Прим. изд.).

Выработка этихъ законовъ потребовала чрезвычайно много труда и времени. Большинство, бессильное вслѣдствіе своего раздробленія на партіи, не могло надѣяться образовать монархическое правительство; но оно увеличивало препятствія, и тѣмъ затрудняло и по меньшей мѣрѣ замедляло трудъ, который роковымъ образомъ долженъ былъ закончиться болѣе или менѣе открытымъ признаніемъ республики.

Мы не можемъ привести здѣсь всѣхъ тѣхъ сложныхъ интригъ и безчисленныхъ перипетій, среди которыхъ происходила борьба монархическаго большинства и республиканскаго меньшинства. Удовлетворимся тѣмъ, что кратко намѣтимъ главные моменты этой борьбы.

Въ концѣ 1872 года Національное Собраніе не приступало еще къ подготовительнымъ работамъ по конституціи, которую оно должно было выработать, какъ вдругъ, 13 ноября, оно было выведено изъ своей апатіи знаменитымъ посланіемъ Тьера, которое смѣло заявляло о необходимости дать, или скорѣе, сохранить за новой политической организаціей республиканскій строй. Эта инициатива президента вызвала сперва лишь нескончаемыя пренія; однако она закончилась практическимъ результатомъ. 13 марта 1873 года былъ вотированъ законъ, который опредѣлялъ права президента, ограничивая съ этихъ поръ его вмѣшательство въ дѣла и уменьшая его вліяніе. Но другимъ своимъ постановленіемъ Собраніе, принужденное высказаться по вопросу о конституціи, объявило, что оно не разойдется до тѣхъ поръ, пока не установитъ законовъ объ организаціи и способахъ передачи государственной власти, объ организаціи и правахъ второй палаты, и объ избирательномъ правѣ. Оно даже предложило правительству составить законопроекты по этимъ вопросамъ.

19 мая того же года министерство Дюфора, выполняя это предписаніе, представило два проекта, организующихъ республиканскія учрежденія въ формѣ, аналогичной съ той, которая была принята въ 1875 году. Но это было послѣднее его дѣйствіе: нѣсколько дней спустя оно сложило свои полномочія, сопутствуя Тьеру въ его отставку. Проекты были переданы комиссіи изъ тридцати членовъ, которая съ одобренія Собранія и новаго кабинета затягивала свои работы. Запросы Дюфора, требовавшаго обсужденія его предложеній, имѣли результатомъ—вотированіе временнаго закона о септеннатѣ.

Между тѣмъ 15 іюня 1874 года Казиміръ Перье, желая вывести большинство изъ его рассчитанной инертности, представилъ проектъ, который устанавливалъ республику, какъ окончательную форму правленія во Франціи. Послѣ долгихъ дебатовъ новая комиссія изъ тридцати членовъ была избрана системой коллективныхъ выборовъ (*scrutin de liste*) для разсмотрѣнія конституціонныхъ законовъ,

и пренія были снова отложены до января 1875 года. Такъ какъ нельзя было долше откладывать разрѣшеніе конституціонной проблемы, большинство комиссіи, которая не отказывалась отъ своихъ монархическихъ надеждъ, представила вмѣсто проекта окончательной конституціи, проектъ организаціи сенатата. Приверженцы республики употребили всѣ свои усилія, чтобы отнять отъ установленныхъ этимъ проектомъ учреждений ихъ временный характеръ. Послѣ первой неудачи, имъ удалось наконецъ заставить принять большинствомъ одного голоса—353 противъ 352—предложенную Валлономъ поправку, которая устанавливала правильный порядокъ передачи власти президента, чѣмъ она и заслужила благодарность республики.

За этимъ постановленіемъ вскорѣ послѣдовало принятіе закона объ организаціи государственныхъ властей и закона объ организаціи сената. Но тогда же было замѣчено, что эти два закона оставляли невыясненными нѣкоторые основные вопросы, которые требовали разрѣшенія. И конституція была дополнена закономъ 16 іюля объ отношеніяхъ государственныхъ властей.

Конституціонные законы 1875 года отличаются тѣмъ, что избѣгаютъ всякаго провозглашенія теоретическихъ принциповъ, и это объясняется тѣми условіями, въ которыхъ они были выработаны. Они ограничиваются опредѣленіемъ организаціи, правъ и отношеній различныхъ властей, призванныхъ участвовать въ управленіи. Они не содержатъ никакихъ постановленій, касающихся правъ и свободъ гражданъ. Даже говоря о политическихъ учрежденіяхъ они умалчиваютъ о нѣкоторыхъ основныхъ положеніяхъ, какъ на примѣръ: ежегодное вотированіе бюджетовъ; они проходятъ молчаніемъ также всю организацію судебной власти.

Пересмотръ конституціонныхъ законовъ подчиненъ довольно простой процедурѣ. Сперва палаты отдѣльными постановленіями объявляютъ, что онѣ приступаютъ къ этому пересмотру; затѣмъ онѣ соединяются въ Національное Собраніе, и это послѣднее принимаетъ или окончательно отвергаетъ предложенныя измѣненія абсолютнымъ большинствомъ членовъ, образующихъ Національное Собраніе. Хотя законы 1875 года сравнительно недавняго происхожденія, но они подверглись уже двумъ пересмотрамъ. Законъ 19—21 іюня 1879 года перенесъ мѣстопробываніе правительства изъ Версаля въ Парижъ. Законъ 13—14 августа 1884 года предоставилъ обыкновенному закону право опредѣлять составъ Сената, объявилъ неотмѣняемымъ республиканскій образъ правленія и сдѣлалъ еще нѣкоторыя второстепенныя постановленія.

Рядомъ съ конституціонными законами есть другіе акты, регламентирующие нѣкоторые вопросы политической и административной организаціи Франціи, именно: обыкновенные законы, декреты и поста-

новления (arrêtés), большинство которыхъ существовало еще до нынѣшняго режима. Национальное Собрание 1871 года самоиздало нѣсколько весьма важныхъ законовъ подобнаго рода, которымъ оно не придало конституціоннаго значенія. Приведемъ, на примѣръ, законъ 10 августа 1871 года объ организаціи генеральныхъ совѣтовъ, органическіе законы 2 августа и 30 ноября 1875 года о выборахъ сенаторовъ и депутатовъ.

По отношенію къ Франціи, также какъ по отношенію и къ другимъ странамъ, мы должны, наряду съ правовыми принципами, разсматривать факты и политическіе обычаи, которые часто измѣняютъ и смыслъ, и значеніе законовъ. Однако, мы должны тутъ же замѣтить, что парламентское правительство здѣсь уже основано не на простыхъ конституціонныхъ обычаяхъ, но на самомъ текстѣ закона 25 февраля 1875 года, который сдѣлалъ министровъ отвѣтственными передъ палатами: солидарно—въ вопросахъ общей государственной политики, и индивидуально—за ихъ личныя дѣйствія. Политическая отвѣтственность министровъ и солидарная ихъ отвѣтственность, развѣ это не есть необходимые и отличительные признаки парламентскаго режима? Теперь принципъ не является дѣломъ обычая; обычаи самое большее могутъ придать ему особую форму и нѣкоторыя особенности.

II.—Конституціонныя власти.—Учрежденія, установленныя конституціонными законами 1875 года, имѣютъ неоспоримо первоначальнымъ своимъ основаніемъ принципъ суверенитета націи: всякая власть получаетъ свои права путемъ прямого или непрямого полномочія со стороны народа.

Что касается организаціи властей, законы 1875 года хотѣли согласовать республиканскій образъ правленія съ парламентскимъ, практиковавшимся до тѣхъ поръ только въ монархіяхъ. Во всѣхъ своихъ постановленіяхъ они проводили двойной принципъ: распределеніе власти между различными правительственными органами и единеніе этихъ органовъ въ ихъ дѣйствіяхъ. Они раздѣлили законодательный корпусъ на двѣ различныя по своему происхожденію палаты \*); они замѣнили короля президентомъ, избираемымъ палатами,

\*) Несмотря на то, что Франціей съ 1871 по 1876 годъ управляло однопалатное Национальное Собрание, при тѣхъ условіяхъ, при какихъ выработывались конституціонные законы, не могло быть и рѣчи о сохраненіи однопалатной системы. Монархическая правая смотрѣла на Сенатъ какъ на учрежденіе, черезъ которое она рассчитывала проводить свою политику. Первое время такъ и было. Однако, начиная съ первыхъ же обновленій Сената, число республиканцевъ въ его рядахъ все увеличивалось, сообразно съ чѣмъ измѣнялась и его тактика. Теперь Сенатъ во всякомъ случаѣ очень рѣдко тормозитъ дѣятельность Палаты Депутатовъ. (Прим. изд.)

соединенными въ Национальное Собрание. Но это преобразование произошло не безъ нѣкотораго увеличенія правъ парламента и соотвѣтственнаго уменьшенія правъ и значенія исполнительной власти.

Палата Депутатовъ выражаетъ наиболѣе непосредственнымъ образомъ дѣйствительныя стремленія народа; она „предназначена воспроизводить направленія тѣхъ мнѣній, которыя переживаютъ избирательныя группы, отражать всѣ элементы, составляющіе демократію, до самыхъ подвижныхъ и до самыхъ горячихъ, и въ особенности проявлять и реализовать могущество большинства“ \*). Она должна составлять прогрессивную силу въ правительствѣ, и ей предназначено пользоваться преобладающимъ вліяніемъ. Она избирается всеобщою подачею голосовъ, и цѣликомъ обновляется каждые четыре года; президентъ можетъ распустить ее съ согласія Сената.

Напротивъ, Сенатъ долженъ представлять постоянный и уравновѣшивающій элементъ конституціи, онъ есть „хранитель духа послѣдовательности и традиціи, онъ обязанъ останавливать и сдерживать измѣнчивость и неразлучныя съ демократіей увлеченія“ \*\*). Онъ абсолютно не распустимъ, и его члены, избранные на девять лѣтъ, возобновляются по третямъ. Въ его первоначальной организаціи четвертая часть его членовъ были пожизненные и назначались самимъ собраніемъ; но пересмотръ 1884 года уничтожилъ пожизненныхъ сенаторовъ, не пополняя ихъ числа. Съ тѣхъ поръ всѣ сенаторы выбираются въ каждомъ департаментѣ избирательной коллегіей, составленной изъ депутатовъ, генеральныхъ совѣтниковъ, окружныхъ совѣтниковъ и изъ делегатовъ, назначаемыхъ въ различномъ количествѣ муниципальными совѣтами.

Оба собранія обладаютъ всею полнотою законодательной власти. По отношенію къ законамъ президентъ можетъ пользоваться только правомъ инициативы и нѣкоторымъ правомъ увѣщанія \*\*\*).

Палата Депутатовъ и Сенатъ въ принципѣ имѣютъ одинаковую власть: они вотируютъ законы и бюджеты, одобряютъ опредѣленнаго рода трактаты и контролируютъ дѣйствія правительства. Въ подражаніе старому англійскому обычаю, который вошелъ во всѣ почти конституціи свободныхъ странъ, финансовыя законы должны быть внесены прежде всего въ народную палату. Совершенно новымъ является постановленіе, по которому Сенатъ, по заявленію президента, даетъ свое согласіе на распушеніе другой палаты. Болѣе того, онъ можетъ быть преобразованъ въ Верховный Судъ, чтобы судить

\*) Lefebvre. Etude sur les Lois constitutionnelles de 1875. Стр. 25.

\*\*\*) Lefebvre, прив. соч. Стр. 45.

\*\*\*) Очевидно, здѣсь авторъ имѣетъ въ виду право президента отсылать палатамъ принятый ими проектъ для вторичнаго разсмотрѣнія, чѣмъ, конечно, онъ оказываетъ извѣстное нравственное давленіе на палаты. (Прим. изд.).

или президента республики, или министровъ, если противъ нихъ возбуждено обвиненіе Палатой Депутатовъ, или всякое другое лицо, обвиняемое въ посягательствѣ на безопасность государства.

Президентъ республики унаслѣдовалъ почти всѣ прерогативы конституціонныхъ королей. Но мы уже видѣли, что по отношенію къ изданію законовъ онъ обладаетъ только правомъ инициативы наравнѣ съ членами палатъ, и правомъ до обнародованія закона требовать, посредствомъ мотивированнаго посланія, новаго обсужденія закона, въ чемъ палаты не могутъ ему отказать. Въ принципѣ, онъ облеченъ всей полнотою исполнительной власти: онъ назначаетъ на всѣ гражданскія и военныя должности, онъ имѣетъ право помилованія, онъ располагаетъ военной силой. Въ управленіи иностранныхъ дѣлъ, его право заключать международныя договоры ограничено въ нѣкоторыхъ случаяхъ необходимостью ратификаціи со стороны палатъ; онъ не можетъ также объявить войны безъ согласія парламента. Замѣтимъ наконецъ, что принадлежащее ему право распускать законодательныя собранія сильно ограничено; онъ не можетъ распустить Палату Депутатовъ безъ согласія Сената, и ни въ какомъ случаѣ не можетъ постановить о распущеніи послѣдняго.

Президента, на котораго возложены столь значительныя и столь многочисленныя обязанности, законъ объявляетъ безотвѣтственнымъ или по крайней мѣрѣ онъ предъявляетъ ему отвѣтственность ограниченную химерическимъ случаемъ государственной измѣны. Въ этомъ отношеніи онъ почти вполнѣ приравненъ къ конституціонному королю, и, какъ и тотъ, подвергается послѣдствіямъ своей безотвѣтственности: каждый его актъ долженъ быть скрѣпленъ министромъ, который принимаетъ на себя всю отвѣтственность передъ судомъ и палатами.

Авторы конституціонныхъ законовъ не удовольствовались тѣмъ, что, установивъ эти принципы и представивъ министрамъ доступъ въ палаты, они такимъ образомъ подготовили путь къ установленію парламентскаго правленія; они устанавливаютъ именно эту форму правленія, требуя отъ министровъ солидарности и налагая на нихъ политическую отвѣтственность, что и составляетъ отличительныя черты этой формы правленія: „Министры отвѣтственны передъ палатами солидарно за общую политику правительства и индивидуально за свои личныя дѣйствія“ \*).

Резюмируемъ сказанное: „если разсматривать систему государственныхъ властей, что является единственнымъ предметомъ законовъ 1875 года, то ея отличительной чертой будетъ стремленіе соединить съ республикой, и республикой, основанной на самыхъ широкихъ началахъ, на всеобщемъ избирательномъ правѣ, основныя

\*) Законъ 25 февраля 1876 г., ст. 6.



учрежденія конституціонныхъ монархій: парламентъ, раздѣленный на двѣ палаты; главу государства, неотвѣтственного и облеченнаго широкими полномочіями; солидарную отвѣтственность министровъ... Конечно, это не есть конституціонная монархія безъ монарха. При образованіи Сената, при опредѣленіи правъ исполнительной власти приняли въ расчетъ и требованія демократическихъ и республиканскихъ идей. Между традиціями монархической системы и традиціями республиканской получилась сдѣлка. Что же касается роли министерства и палатъ, то по крайней мѣрѣ тутъ стремились именно къ парламентскому режиму“ \*).

III.—Составъ и образованіе кабинета. — Французская администрація систематически распредѣлена между нѣсколькими министерскими департаментами, число и компетенція которыхъ опредѣляются декретами исполнительной власти. Участіе палатъ выражается только въ вотированіи кредитовъ, необходимыхъ для образованія новыхъ департаментовъ. Хотя нѣкоторые депутаты нѣсколько разъ пытались образовать въ министерствѣ новое вѣдомство путемъ закона, палаты постоянно отказывались вступать на этотъ путь. Между тѣмъ въ настоящее время начинается, кажется, проявляться тенденція къ законодательной организаціи министерскихъ департаментовъ, и одна изъ комиссій Палаты Депутатовъ уже отозвалась одобрительно объ этой реформѣ.

Французскій кабинетъ или, употребляя болѣе обыкновенное выраженіе, совѣтъ министровъ состоитъ изъ всѣхъ начальниковъ исполнительныхъ департаментовъ; онъ насчитываетъ теперь десять министровъ:

1. Министръ юстиціи.
2. Министръ иностранныхъ дѣлъ.
3. Министръ внутреннихъ дѣлъ.
4. Министръ финансовъ.
5. Военный министръ.
6. Морской министръ.
7. Министръ народнаго просвѣщенія.
8. Министръ общественныхъ работъ.
9. Министръ торговли.
10. Министръ земледѣлія \*\*).

Всѣ исполнительные департаменты, которые мы теперь находимъ, за исключеніемъ министерства торговли, уже существовали ко времени

\*) Lefebvre. Прив. соч. Стр. 22—23.

\*\*\*) Въ 1894 г. образовано новое министерство колоній. (Прим. изд.).

вступленія въ силу конституціи. Съ тѣхъ поръ ихъ число мало измѣнилось. Въ 1879 году оно дошло до десяти вслѣдствіе образованія департамента почтъ и телеграфовъ. Въ 1881 году „великое министерство“, сформированное Гамбеттою, насчитывало двѣнадцать министровъ, благодаря учрежденію двухъ новыхъ департаментовъ одного—торговли, другого—изящныхъ искусствъ. Этотъ послѣдній имѣлъ кратковременное существованіе и исчезъ съ паденіемъ того человѣка, который его основалъ. Министерство торговли имѣло лучшую участь, и его существованію ничто не угрожало. Съ 1881 года по 1887 всѣ кабинеты имѣли по одиннадцати членовъ; но такъ какъ вѣдомство почтъ и телеграфовъ съ тѣхъ поръ присоединялось то къ министерству финансовъ, то къ министерству торговли, теперь осталось только десять исполнительныхъ департаментовъ.

Распредѣленіе функцій между различными министерствами является довольно постояннымъ. Однако, есть нѣсколько второстепенныхъ вѣдомствъ, которыя попеременно переходятъ отъ одного департамента къ другому, смотря по личному усмотрѣнію и политическимъ расчетамъ министровъ. Такъ, въ продолженіе нѣсколькихъ лѣтъ управленіе колоніями переносится изъ морскаго министерства въ министерство торговли и обратно; точно также управленіе культовъ послѣдовательно, находилось подъ началомъ министровъ: внутреннихъ дѣлъ, народнаго просвѣщенія и юстиціи.

Съ 1868 года ни одинъ министръ безъ портфеля не былъ призванъ участвовать въ совѣтѣ министровъ. Глава кабинета всегда оставляетъ за собою управленіе однимъ изъ департаментовъ.

Президентъ республики можетъ ввести въ исполнительные департаменты, на ряду съ министромъ, другое политическое лицо, зависящее отъ министра, но взятое также изъ среды парламента и раздѣляющее участь кабинета; это лицо носитъ названіе младшаго государственнаго секретаря (*sous-secrétaire d'Etat*). Функціи этихъ младшихъ секретарей въ одно и то же время политическія и административныя. Съ одной стороны, они имѣютъ доступъ въ обѣ палаты, они могутъ принимать участіе во всѣхъ преніяхъ, и въ случаѣ необходимости являются тамъ представителями правительства; но они не имѣютъ рѣшающаго голоса въ совѣтѣ министровъ. Съ другой стороны, они исполняютъ въ департаментахъ часть министерскихъ обязанностей, сообразно съ полномочіями, которыя имъ даны назначившимъ ихъ декретомъ. Нѣкоторые изъ нихъ получали въ свое вѣдѣніе общія дѣла; у нихъ было нѣчто вродѣ контроля надъ всѣми вѣдомствами того министерства, къ которому они были прикомандированы. Но чаще всего министръ поручалъ имъ управленіе специальнымъ и второстепеннымъ вѣдомствомъ, соединеннымъ съ его департаментомъ.

Количество младшихъ государственныхъ секретарей было чрезвычайно измѣнчиво. Въ разныхъ кабинетахъ, которые слѣдовали

другъ за другомъ съ 1877 по 1885 годъ, ни разу не было ихъ меньше четырехъ, и почти всегда было больше: пять, шесть или семь; въ министерствѣ Гамбетты ихъ насчитывалось до девяти. Кажется, это увеличеніе было главнымъ образомъ слѣдствіемъ политическихъ соображеній. Въ то время республиканская партія предприняла несчастную задачу— „очистку“ должностныхъ лицъ. Министры не могли одни замѣщать всѣхъ чиновниковъ, уволенныхъ или преждевременно принужденныхъ подать въ отставку; они чрезвычайно нуждались въ вѣрныхъ помощникахъ, которые выслушивали бы ходатайства и рекомендаціи депутатовъ и просителей, толкавшихся въ ихъ пріемныхъ. Государственные секретари были для нихъ въ этихъ случаяхъ незамѣнимыми помощниками. Но когда эта работа была закончена, все меньше и меньше чувствовалась польза отъ ихъ присутствія, и ихъ число понемногу стало уменьшаться.

Единственный младшій государственный секретарь, который до нынѣшняго времени, завѣдуетъ дѣлами колоній \*); это довольно важное вѣдомство, которое требуетъ исключительнаго вниманія одного человѣка и которое, навѣрное, въ скоромъ времени будетъ обращено въ особый департаментъ. Онъ дѣйствительно руководитъ управленіемъ колоній подъ контролемъ, довольно слабымъ, министра, которому онъ подчиненъ. Онъ имѣетъ общее полномочіе вести за министра всю корреспонденцію и совершать всѣ акты—именно, назначать персоналъ,—относящіеся къ управленію колоніями, за исключеніемъ тѣхъ актовъ, которые подлежатъ одобренію президента республики; онъ непосредственно получаетъ всю корреспонденцію, касающуюся дѣлъ колоній; наконецъ, министръ предоставляетъ ему право подписывать ассигновки по колониальному бюджету. Въ дѣйствительности, его положеніе можно сравнить въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ съ положеніемъ второстепенныхъ министровъ, роль которыхъ мы уже охарактеризовали въ англійской администраціи.

Законъ не устанавливаетъ несовмѣстимости между министерскими функціями и званіемъ депутата или сенатора; онъ даже не требуетъ отъ членовъ парламента, призванныхъ управлять министерствомъ, обязательства явиться передъ своими избирателями для того, чтобы получить отъ нихъ подтвержденіе своего мандата. Вслѣдствіе крѣпко установившагося обычая, хотя и не такого строгаго

\*) Съ образованіемъ министерства колоній, должность младшаго государственнаго секретаря по дѣламъ колоній была уничтожена, и его обязанности перешли къ министру колоній. Съ тѣхъ поръ, быть одинъ младшій государственный секретарь въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и одинъ—въ министерствѣ торговли, которому было поручено вѣдомство почтъ и телеграфовъ. (Прим. изд.).

какъ въ Англіи, портфели всегда предлагаются членамъ парламента \*). Однако это правило не соблюдалось до послѣднихъ лѣтъ въ военномъ и морскомъ департаментахъ, управленіе которыми постоянно вѣрялось военнымъ и морскимъ офицерамъ; казалось даже необходимымъ во главѣ этихъ двухъ администрацій ставить министровъ-спеціалистовъ. Но событія измѣнили ходъ мыслей, и теперь всѣ департаменты безъ исключеній управляются членами парламента.

Большинство портфелей, конечно, предоставляется Палатѣ Депутатовъ, потому что въ ней правительство должно находить главную поддержку. Между тѣмъ Сенатъ всегда представленъ въ кабинетѣ двумя или тремя членами. Часто сенатору поручается предсѣдательство въ совѣтѣ.

По буквѣ закона, министры назначаются президентомъ республики; это—такой очевидный принципъ, что составители конституціонныхъ законовъ 1875 года считали бесполезнымъ специально упомянуть о немъ. На самомъ дѣлѣ, ихъ назначеніе есть результатъ комбинированнаго дѣйствія различныхъ властей: президентъ республики, направляемый парламентскимъ большинствомъ, назначаетъ перваго министра, а этотъ послѣдній, слѣдуя внушеніямъ того же большинства, составляетъ списокъ своихъ товарищей, не слишкомъ заботясь о мнѣніи и личномъ предпочтеніи президента. Но необходимо ближе ознакомиться съ ролью каждаго изъ этихъ трехъ факторовъ при образованіи кабинета.

Если мы хотимъ по этому вопросу искать сравненій за границею, то мы должны обратить наше вниманіе скорѣе на Италію, чѣмъ на Англію или Бельгію. Одинаковое положеніе вещей породило тождественные результаты по ту и другую сторону Альпъ. Парламентское большинство, которое, вмѣсто того, чтобы образовать сплоченную партію, составлено изъ простой коалиціи группъ, не имѣющихъ ничего общаго кромѣ ярлыка или принципа, чуждаго текущей политики,— конечно, неспособно подчиниться волѣ всѣми признаваемого главы, не способно слѣдовать за лидеромъ, который согласился подчиниться выбору главы государства. Ни одна изъ фракцій не обладаетъ даже дисциплиной, достаточной для того, чтобы слѣдовать совѣтамъ всѣми признаннаго руководителя.

Если кратковременное большинство, часто образованное союзомъ крайнихъ и непримиримыхъ группъ, свергаетъ кабинетъ, въ рѣдкихъ случаяхъ новая министерская комбинація сама имѣетъ шансы

\*) Можно привести единственное исключеніе изъ этого правила, если не принимать въ расчетъ военныхъ и морскихъ министровъ. Въ 1886 г., Гобле, испытывая особенныя трудности въ пополненіи кабинета, который онъ взялся образовать, отыскалъ министра иностранныхъ дѣлъ среди государственнаго совѣта. Но министръ воспользовался первымъ же удобнымъ случаемъ, чтобы добиться полномочій депутата.

на успѣхъ и продолжительное существованіе. Эти группы, соединенныя для нападенія, естественно раздѣляются послѣ побѣды; онѣ роковымъ образомъ безсильны создать новое правительство, послѣ того какъ свергли старое. Слѣдовательно, не среди оппозиціи-побѣдительницы президентъ республики можетъ надѣяться найти главу будущаго министерства. Скорѣе онъ долженъ направить свои поиски въ ряды депутатовъ, оставшихся вѣрными послѣднему кабинету до самаго его паденія. Дѣйствительно, новое правительство почти всегда должно найти въ этомъ побѣжденномъ меньшинствѣ главный и наиболѣе существенный элементъ своего большинства. Итакъ, посоветовавшись съ разными политическими дѣятелями: съ президентами палатъ, сенаторами и вліятельными депутатами, президентъ отваживается выбрать лицо, которому онъ даетъ порученіе составить кабинетъ; первый списокъ именъ, представляющійся его выбору, заключаетъ именно всѣхъ тѣхъ лицъ, которыя первыя были бы исключены въ странахъ, слѣдующихъ добрымъ парламентскимъ традиціямъ, т. е. министровъ, только что вышедшихъ въ отставку. Въ самомъ дѣлѣ, президентъ часто обращается прежде всего къ одному изъ членовъ свергнутаго министерства \*). Изъ восемнадцати министерствъ, которыя слѣдовали другъ за другомъ послѣ того, какъ добилось власти республиканское большинство, семь имѣли предсѣдателемъ одного изъ членовъ предъидущаго правительства \*\*). Итакъ, человѣку, участвовавшему въ осужденной парламентомъ политикѣ, поручается образовать кабинетъ, которому палаты окажутъ свое довѣріе. Правда, министерскіе кризисы не всегда имѣютъ своей причиною, ни даже поводомъ, осужденіе политики кабинета; и они почти никогда не влекутъ за собой чувствительнаго измѣненія въ составѣ правительства. Если президентъ республики не остановитъ своего выбора на одномъ изъ членовъ пораженнаго министерства, онъ станетъ выбирать новаго главу правительства въ довольно длинномъ спискѣ старыхъ министровъ, если только онъ не сочтетъ лучшимъ обратиться къ президенту Палаты Депутатовъ \*\*\*).

\*) Въ отличіе отъ того, что въ Италіи, первый министр, оставленный отъ должности, никогда не получаетъ порученія создать новый кабинетъ. Ни разу съ 1876 года ни одинъ политическій дѣятель не предсѣдательствовалъ въ двухъ слѣдующихъ одно за другимъ министерствахъ.

\*\*) Нужно еще прибавить, что если нѣсколько разъ президентъ и обращался къ политическому дѣятелю, чуждому послѣднему правительству, то лишь послѣ безплодныхъ попытокъ одного или нѣсколькихъ вышедшихъ передъ тѣмъ въ отставку министровъ образовать новый кабинетъ.

\*\*\*) Со времени вступленія въ силу конституціонныхъ законовъ только четыре политическихъ дѣятеля приняли на себя составленіе министерства, не входя въ составъ предшествовавшаго кабинета. Это были Дюклеркъ, Гамбетта, Бриссонъ, Флоке. Трое послѣднихъ съ президентства Палаты перешли на президентство совѣта.

Итакъ, глава государства можетъ искать перваго министра между многочисленными и разнообразными кандидатами и пользуется при этомъ большою независимостью. Правда, случалось иногда, что совершенно необычныя обстоятельства властно указывали ему лицо, которому онъ долженъ былъ доверитъ правленіе. Но обыкновенно онъ можетъ дѣлать выборъ изъ дѣлаго ряда именъ, извѣстныхъ уже въ политикѣ, изъ лицъ, которыя насчитываютъ въ парламентѣ извѣстное число друзей и которыя не возбудили слишкомъ сильной вражды ни въ той, ни въ другой группѣ. Случалось иногда поэтому,—и это удивляло и палаты и страну,—что образованіе кабинета поручалось такимъ политическимъ дѣателямъ, которые не только не пользовались авторитетомъ, но даже простой извѣстностью, и управленіе предоставлялось имъ не столько по политическимъ соображеніямъ, сколько по чувству личнаго уваженія и личной дружбы.

Ошибочно было бы думать, что эта относительная свобода президента республики въ выборѣ перваго министра доставляетъ ему значительное вліяніе на направленіе правительственной политики. Самое большее, свобода эта позволяетъ ему доставить этотъ столь желанный и важный постъ своему личному другу или отказать въ этой милости какому-нибудь жаждущему ея политическому дѣтелю. Но почти всегда она приноситъ ему еще одно лишнее затрудненіе въ этой самой неблагоприятной фазѣ его дѣятельности \*).

Разъ президентъ сдѣлалъ выборъ перваго министра, роль главы государства, можно сказать, окончена. По традиціи, освященной въ 1877 году Дюфоромъ, главѣ кабинета предоставляется набирать своихъ товарищей и распредѣлять портфели. Въ свою очередь онъ будетъ находиться въ положеніи, аналогичномъ съ президентомъ: полная свобода выбора имѣетъ своимъ результатомъ увеличеніе препятствій и подводныхъ рифовъ на пути его миссіи. Мы не говоримъ уже о трудности найти людей, способности и различныя склонности которыхъ вполне подходили бы къ различнымъ исполнительнымъ департаментамъ. Эти соображенія не всегда стоятъ на первомъ планѣ въ стараніяхъ главы будущаго кабинета. Главная трудность его задачи состоитъ въ образованіи коалиціи, которая закрѣпила бы за министерствомъ большинство въ парламентѣ. Ему нужно распредѣлить портфели такимъ образомъ, чтобы каждый министръ принесъ въ кабинетъ поддержку какой-нибудь категоріи приверженцевъ, и чтобы всѣ эти категоріи, взятыя вмѣстѣ, составили большинство \*\*).

\*) „Этотъ свободный выборъ является наибольшимъ затрудненіемъ, потому что онъ предполагаетъ въ парламентѣ отсутствіе нѣкотораго условія, необходимаго для правильнаго функционированія парламентскаго режима“. Lefebvre. Etudes sur les Lois constitutionnelles de 1875. Стр. 105.

\*\*) Вотъ портретъ политическаго дѣтеля, наиболѣе способнаго составить министерство, который нарисовалъ хроникеръ Revue de Deux-

Итакъ, первое условіе—дать каждой группѣ большинства извѣстное число представителей въ кабинетѣ. Но въ какихъ пропорціяхъ должно быть это распредѣленіе? Если бы эти группы были вполне организованы и дисциплинированы, если бы каждая изъ нихъ въ своемъ цѣломъ занимала совершенно опредѣленное положеніе по отношенію къ правительству—однѣ поддерживали бы его съ равной энергіей и равнымъ постоянствомъ, другія открыто нападали бы на него,—не было бы ничего легче, какъ опредѣлить число министерскихъ кресель, какое слѣдуетъ дать каждой группѣ. Но положеніе не такъ просто: каждая группа представляетъ ту же разъединенность, ту же несвязность, какъ и само большинство. У одной первый министръ можетъ найти единодушную и сильную поддержку; другая окажетъ ему не такую надежную помощь, или даже выкажетъ ему равнодушную покорность, а то и едва скрытую оппозицію; третья—предъявить ему больше требованій и угрозъ, чѣмъ поощреній. Поэтому, онъ не можетъ распредѣлить между ними портфели, основываясь единственно на числѣ ихъ приверженцовъ. Къ тому же, чтобы ни дѣлалъ первый министръ, каждая изъ этихъ группъ найдетъ всегда, что ея часть слишкомъ мала и оставила среди ея членовъ много неудовлетворенныхъ честолюбій.

Но наибольшія, можетъ быть, затрудненія глава кабинета испытываетъ не такъ при распредѣленіи портфелей между группами, какъ въ выборѣ личностей, призванныхъ ихъ представлять. Въ каждой группѣ онъ находитъ множество кандидатовъ, оскорбленное тщеславіе которыхъ можетъ угрожать участи предполагаемой комбинаціи. Это оттого, что группы—лишь коалиціи частныхъ интересовъ, которые придумываютъ себѣ принципъ или проповѣдуютъ объ общемъ интересѣ, чтобы задрапироваться флагомъ партіи. На самомъ дѣлѣ, много членовъ преслѣдуетъ прежде всего свою личную выгоду и нисколько не помышляетъ жертвовать своимъ честолюбіемъ, для осуществленія болѣе возвышенной цѣли. Приверженцы партіи, руководимые дѣйствительною общностью принциповъ, подчиняются необходимой дисциплинѣ; они признаютъ іерархію, которая естественно создается между ними талантомъ, опытностью и оказанными заслугами; они слѣдуютъ руководству людей, наиболѣе способныхъ обез-

Mondes въ № отъ 15 января 1886 года: Г. Х...—„человѣкъ, способный къ труднымъ задачамъ, къ восстановленію министерства, къ разношерстнымъ комбинаціямъ и къ приспособленію съ невозможнымъ. У него нѣтъ предвзятыхъ идей, онъ находитъ, что умѣренная политика безъ сомнѣнія наилучшая, но онъ не прочь войти въ соглашеніе и съ противоположной политикой. Это—человѣкъ, умѣренный по инстинкту и привычкамъ, но онъ не побоялся пойти за счастьемъ и въ крайній лагерь, и въ особенности не стѣсняется противорѣчить себѣ, даже рискуя иногда погубить себя въ своихъ собственныхъ противорѣчіяхъ“.

печатать применение ихъ принциповъ, и они предоставляютъ имъ проявлять свою власть. Группа же— „это полкъ безъ организаціи, безъ начальниковъ, разбѣгающійся направо и налѣво, ... честолюбію тамъ полный просторъ. Кто былъ „ничто“ въ партіи изъ двухсотъ или трехсотъ человѣкъ, дѣлается „чѣмъ-то“ въ группѣ изъ двадцати и тридцати лицъ \*)“. Въ маленькой группѣ, присоединившейся къ коалиціи, встрѣчается болѣе кандидатовъ, жаждущихъ министерскаго портфеля, чѣмъ въ настоящей партіи, господствующей надъ большинствомъ.

Въ самомъ дѣлѣ, какъ только первый министръ, назначенный президентомъ республики, начинаетъ набирать себѣ товарищей, множество кандидатовъ стекается къ нему. Съ одной стороны, члены послѣдняго кабинета обыкновенно рассчитываютъ, что кризисъ удержитъ ихъ на ихъ посту; часто они надѣются сохранить свой портфель въ новой готовящейся комбинаціи. Съ 1877 года только одно министерство было цѣликомъ составлено изъ людей, чуждыхъ предыдущему кабинету: это было министерство Бриссона, которое слѣдовало за вторымъ кабинетомъ Ферри, свергнутымъ подъ вліяніемъ глубокаго потрясенія, которое причинило извѣстіе о пораженіи при Лангъ-Сунъ \*\*). Изъ семнадцати министерствъ, образованныхъ послѣ паденія министерства Дюфора въ 1879 году, семь были составлены по крайней мѣрѣ наполовину изъ потерпѣвшихъ поражение министровъ. Но наряду съ членами послѣдняго кабинета, всѣ прежніе министры, которые сохранили мѣсто въ парламентѣ,— а частое повтореніе министерскихъ кризисовъ чрезвычайно увеличиваетъ ихъ число,— очень склонны думать, что страна слишкомъ долго лишена ихъ услугъ. Съ другой стороны, многочисленные докладчики бюджетной комиссіи, которые воспользовались своимъ назначеніемъ, чтобы ознакомиться съ дѣлами различныхъ административныхъ вѣдомствъ, безъ сомнѣнія думаютъ, что они приобрѣли этимъ путемъ вліяніе и компетентность, дающія имъ право остановить на себѣ выборъ перваго министра. Наконецъ, къ этому уже слишкомъ полному списку кандидатовъ прибавьте всѣхъ депутатовъ, которые увѣрены, что какой-нибудь докладъ или рѣчь выдвинула ихъ впередъ, или думаютъ, что они имѣютъ вліяніе въ какой-нибудь группѣ.

Очевидно, человѣка, который былъ настолько отваженъ, что принялъ на себя обязательство образовать кабинетъ, окружаютъ затруд-

\*) P. Laffite. Le Suffrage universel et le Régime parlementaire. 2-е изд. Стр. 28—29.

\*\*) Лангъ-Сунъ—городъ во французскомъ Индо-Китаѣ. Въ февралѣ 1885 г. французскій отрядъ потерпѣлъ тамъ пораженіе отъ китайскихъ войскъ, и былъ принужденъ очистить городъ, что повліяло на дальнѣйшую колониальную политику Франціи и вызвало отставку кабинета Ферри. (Прим. изд.).



нея и пренятствія. Примирить различныя фракціи большинства, щадить предубѣжденія и антипатіи множества партій и сдерживать ихъ честолюбіе, если нельзя удовлетворить его; составить союзъ хотя бы поверхностный между элементами, взятыми съ различныхъ точекъ политическаго горизонта; наконецъ, просить людей, которые боролись между собой и которые завидовали другъ другу, оставить партійную борьбу по хотя бы ради тѣхъ принциповъ, которыми они хвастались, и добиться отъ нихъ, чтобы они принесли въ жертву взаимную злобу и непріязнь:—такова трудная задача, которая предстоитъ главѣ кабинета и передъ которой онъ часто складываетъ оружіе. Министерскіе кризисы въ самомъ дѣлѣ рѣдко находятъ быстрое разрѣшеніе, и довольно часто случается, что первый министр, избранный президентомъ республики, не видитъ никакой возможности образовать правительство. Иногда нѣсколько политическихъ дѣятелей испытываютъ одинъ за другимъ ту же неудачу, и кризисъ разрѣшается только послѣ трехъ или четырехъ бесплодныхъ попытокъ, благодаря общему утомленію умовъ. Поэтому, иногда случалось, что кабинетъ образовывался подъ предсѣдательствомъ чело-вѣка, лишеннаго всякаго авторитета, послѣ неудачъ, испытанныхъ всѣми выдающимися главарями большинства; или же министерство составлялось министромъ, который не могъ исполнить той же задачи два или три дня передъ тѣмъ.

IV.—Внутреннее устройство и общее значеніе кабинета.—Франція представляетъ намъ значительно измѣненный образъ парламентскаго правительства. Коалиціонному кабинету роковымъ образомъ не достаетъ политической однородности, дружнаго и прочнаго единенія между его членами. На его долю выпало лишь нѣкоторое поверхностное единство, изъ котораго министры не извлекаютъ никакой выгоды, а испытываютъ только неудобства: оно не обезпечиваетъ имъ ни авторитета, ни устойчивости, но зато поддерживаетъ и даже преувеличиваетъ ихъ солидарность. Въ сущности говоря, министерство не имѣетъ больше двусторонней отвѣтственности; но, избѣгнувъ благоразумнаго контроля верховной власти, оно подпало подъ исключительную, и вслѣдствіе этого, полную зависимость отъ другого всемогущаго властелина.

Мы видѣли, что каждое министерство составлено изъ самыхъ противоположныхъ элементовъ, принадлежащихъ къ различнымъ и даже враждебнымъ группамъ, которыхъ раздѣляютъ если не принципы, то по крайней мѣрѣ стремленія и противоположные интересы. Нельзя ждать отъ людей, столь различныхъ, полного соглашенія относительно общеправительственной программы, даже оставивъ открытыми нѣкоторые мало созрѣвшіе или лишенные политическаго

интереса вопросы. Согласіе можетъ быть достигнуто только относительно нѣкоторыхъ спеціальныхъ пунктовъ, которые требуютъ немедленнаго разрѣшенія. Но достигнуть и этой цѣли далеко не легкая вещь. Какъ, напримѣръ, разрѣшить иначе, какъ опытнымъ путемъ, вопросъ, который вызвалъ паденіе предыдущаго кабинета, если новое министерство, на ряду съ депутатами, свергнувшими прежнее правительство, насчитываетъ людей, которые усиленно поддерживали его, и даже министровъ, составлявшихъ его часть? Съ виду образовался новый союзъ, но это союзъ лишь кажущійся, это—результатъ компромисса, достигнутаго цѣною уступки принципамъ и полнаго отрѣченія отъ всякаго личнаго взгляда. Первая забота министра, получившаго портфель, должна состоять въ сокрытіи характерныхъ особенностей своего знамени и въ забвеніи своихъ взглядовъ; онъ складываетъ свою программу въ передней министерскаго отеля, съ тѣмъ чтобы снова взять ее въ тотъ день, когда вотумъ палаты отправить его обратно къ его депутатскому полномочию.

Въ сущности, это поверхностное соглашеніе покоится на единственномъ интересѣ, общемъ всѣмъ министрамъ: сохраненіи власти, для чего они жертвуютъ всѣмъ, что ихъ раздѣляетъ. И такъ какъ несогласія ихъ касаются почти что всѣхъ значительныхъ вопросовъ, между ними возможно только отрицательное соглашеніе, старающееся устранить разрѣшеніе всѣхъ важныхъ вопросовъ. И потому, когда министерство, заявляя о своемъ непрочномъ союзѣ и устанавливая основанія его, составляетъ обращеніе къ палатамъ, которое считается опредѣляющимъ политику правительства, оно, кромѣ напыщенныхъ фразъ и столь же бесполезныхъ, какъ и торжественныхъ подтвержденій туманныхъ принципамъ, высказываетъ только угрозы по адресу своихъ непримиримыхъ противниковъ и нѣсколько дѣйствительно точныхъ указаній по второстепеннымъ вопросамъ.

Политическая отвѣтственность французскихъ министровъ основывается не на простомъ конституціонномъ обычаѣ, а на самомъ текстѣ закона. „Министры,—говоритъ статья 6 закона 25 февраля 1875 года,—отвѣтственны передъ палатами солидарно за общую политику правительства и индивидуально за свои личныя дѣйствія“. Но поспѣшимъ замѣтить, что практика не вполне точно соблюдаетъ эти законныя постановленія. Согласно закону эта отвѣтственность передъ палатами не должна избавлять министровъ отъ отвѣтственности передъ главою государства, и права, о которыхъ толкуетъ этотъ текстъ, должны принадлежать Сенату, такъ же какъ и Палатѣ Депутатовъ. Въ дѣйствительности же подчиняются ли министры власти президента? Полагаютъ ли они, что серьезно отвѣтственны передъ Сенатомъ? Очевидно, нѣтъ; они признаютъ только одного господина, только одного руководителя, у нихъ только одна опора—Палата Депутатовъ.

Итакъ, лишенное другой какой-либо поддержки, министерство подпало подъ неограниченную зависимость народнаго собранія; оно не имѣетъ никакой возможности оказать хотя бы малѣйшее противодѣйствіе его желаніямъ и даже капризамъ. Очень часто его члены, не имѣющіе ни престижа признанныхъ вождей партіи, ни смѣлости и силы, которая даетъ союзъ и взаимная связь, лишены даже нравственнаго авторитета. Раздробленность парламентскаго большинства на колеблющіяся партіи, постоянная анархія въ группахъ вслѣдствіе конфликта частныхъ интересовъ и борьбы личныхъ честолюбій, все это способствуетъ нападкамъ на кабинетъ и лишаетъ его средствъ къ защитѣ. При первомъ же его появленіи, въ его обращеніи къ палатамъ, обнаруживается его слабость и безсиліе, едва прикрытыя пышностью нѣсколькихъ звонкихъ фразъ. Министры, принужденные подчиниться давленію составнаго, эгоистическаго и заинтересованнаго большинства, очевидно, не могутъ надѣяться съ твердостью и рѣшительностью слѣдовать строго начерченной политической программѣ. Кабинетъ, образованный коалиціей различныхъ элементовъ, разрывающійся между самыми противоположными стремленіями, не можетъ себя поддерживать иначе, какъ ежедневными уступками и отреченіями. Если онъ хочетъ существовать, онъ долженъ остерегаться открыто выступать съ определенной программой и въ особенности не долженъ пытаться осуществлять ее. Пусть лучше управляетъ онъ день за днемъ, безъ опредѣленнаго направленія, ловко пользуясь обстоятельствами, подчиняясь сегодня одной группѣ, уступая завтра вліянію другой, всегда готовый успокоить неудовольствіе и усыпить недовѣріе всѣхъ своихъ приверженцевъ. Когда онъ чувствуетъ, что слабая связь коалиціи готова разорваться, лучшее для него средство продолжить свое существованіе и снова привлечь къ себѣ всѣ группы, это возбудить ихъ антипатію противъ общаго противника, предложивъ по адресу его новую мѣру притѣсненія. Нападки на идеи и на учрежденія, защищаемыя „врагами республики“, могутъ дать на мгновеніе искусственную связь большинству и придать кабинету наружный видъ силы и рѣшимости.

Мы видѣли, что конституціонный законъ провозглашаетъ одновременно и политическую отвѣтственность министровъ, и солидарность ихъ въ этой отвѣтственности. Но въ коалиціонныхъ кабинетахъ эта солидарность при пораженіи на парламентскомъ полѣ битвы не всегда обезпечиваетъ солидарности и при защитѣ. Если недисциплинированныя честолюбія образуютъ въ палатѣ угрожающую оппозицію, тотчасъ же каждый министръ, вмѣсто того, чтобы думать, какъ защитить общее дѣло, изыскиваетъ средства, какъ пережить неминуемую гибель, и посвящаетъ на это всѣ свои таланты и способности, чтобы сохранить себѣ какой-нибудь постъ въ

будущей министерской комбинаціи. И развѣ мы не видали министровъ, которые пользовались всѣми средствами своего гибкаго и разнуданнаго ума, чтобы сдѣлать неизбѣжнымъ паденіи кабинета, часть котораго они составляютъ или во главѣ котораго они стоятъ?

Конституціонные законы, не беря на себя заботы организовать совѣтъ министровъ, и опредѣлить его компетенцію, санкціонируютъ однако его существованіе, требуя его участія въ трехъ различныхъ случаяхъ:

1.—Въ томъ случаѣ, когда президентскій постъ становится вакантнымъ, совѣтъ министровъ облачается исполнительною властью до выбора новаго президента \*).

2.—Государственные ординарные совѣтники назначаются президентомъ республики черезъ совѣтъ министровъ и могутъ быть отрѣшены отъ должности только декретомъ, даннымъ черезъ совѣтъ министровъ \*\*).

3.—Сенатъ, декретомъ президента республики, даннымъ черезъ совѣтъ министровъ, можетъ быть преобразованъ въ верховный судъ для суда надъ всякимъ лицомъ, обвиняемымъ въ покушеніи на безопасность государства \*\*\*).

Существуютъ также обыкновенные законы, впрочемъ довольно немногочисленные, которые требуютъ участія совѣта министровъ въ нѣкоторыхъ специальныхъ случаяхъ. По 14 ст. закона 24 іюля 1874 года, командующіе арміей назначаются президентомъ республики на трехгодичный срокъ; по окончаніи этого срока они могутъ быть удержаны на своемъ посту только декретомъ, даннымъ черезъ совѣтъ министровъ.—По закону 3 апрѣля 1878 года осадное положеніе можетъ быть объявлено только закономъ; однако въ извѣстныхъ случаяхъ—отсрочка засѣданій палатъ, распушеніе Палаты Депутатовъ,—и при соблюденіи извѣстныхъ условій, временное осадное положеніе можетъ объявить президентъ съ согласія совѣта министровъ.—Статья 4-я закона 16 декабря 1879 года гласитъ, что въ промежуткѣ между сессіями парламента, „могутъ быть временно открыты добавочные и экстренные кредиты декретами, данными черезъ государственный совѣтъ, по обсужденіи и одобреніи ихъ совѣтомъ министровъ. Эти декреты должны быть подвергнуты санціи палатъ въ двухнедѣльный срокъ по ихъ ближайшемъ засѣданіи.“—Муниципальный законъ 1884 года постановляетъ въ 43-й статьѣ, что муниципальный совѣтъ можетъ быть распушенъ только мотивированнымъ декретомъ президента республики, даннымъ черезъ совѣтъ министровъ.

Хотя совѣтъ министровъ является въ извѣстныхъ случаяхъ не-

\*) Законъ 25 февраля 1875 г., ст. 7-я.

\*\*\*) Законъ 25 февраля 1875 г., ст. 4-я.

\*\*) Законъ 16 іюля 1875 г., ст. 12-я.

обходимымъ исполнительнымъ органомъ, но ни компетенція его, ни дѣлопроизводство въ немъ не были регламентированы. Всѣ подробности внутренняго устройства устанавливаются измѣнчивыми обычаями, лишь болѣе или менѣе опредѣленными, и являющимися, самое большее, простымъ соглашеніемъ лицъ, образующихъ совѣтъ. Никакой законъ, никакой регламентъ не опредѣляютъ ни времени, ни мѣста его собраній, ни формы его рѣшеній, ни взаимныхъ правъ различныхъ министровъ, ни специальныхъ правомочій президента.

Кабинетъ собирается регулярно два раза въ недѣлю, по вторникамъ и субботамъ, въ Елисейскомъ дворцѣ, подъ предсѣдательствомъ президента республики. Происходятъ и экстренныя собранія, когда того требуютъ непредвидѣнныя обстоятельства. Каждый четвергъ министры собираются подъ предсѣдательствомъ главы кабинета во дворцѣ, гдѣ живетъ послѣдній. Эти собранія называются совѣтами кабинета, а названіе „совѣтъ министровъ“ предоставлено засѣданіями, на которыхъ присутствуетъ президентъ республики. Въ сущности, между тѣми и другими разница чисто формальная. Правда, законъ требуетъ для нѣкоторыхъ актовъ, въ видѣ особой формальности, обсуждения ихъ въ совѣтѣ министровъ. А между тѣмъ, по закону, рѣшенія, принятыя въ совѣтѣ министровъ, также какъ и постановленія, одобренныя въ совѣтѣ кабинета, являются простыми мнѣніями, которыя вступаютъ въ законную силу только послѣ санкціи президента республики и скрѣпленія подписью надлежащаго министра. Въ дѣйствительности, для первыхъ рѣшеній это утвержденіе главою государства достигается во время самого совѣщанія; для вторыхъ—первый министръ долженъ получить его позднѣе. Но какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ президентъ не имѣетъ ни желанія, ни силы отказать рѣшеніямъ министровъ въ своемъ утвержденіи.

Конституціонные и обыкновенные законы, требующіе участія совѣта министровъ въ нѣкоторыхъ рѣдкихъ случаяхъ, не могутъ дать ни малѣйшаго представленія о дѣйствительной роли совѣта. Какія дѣла подлежатъ вѣдѣнію совѣта—почти исключительно опредѣляютъ обычай и политическія соображенія. Эти дѣла во Франціи, можетъ быть, болѣе многочисленны, чѣмъ въ другихъ парламентскихъ странахъ. Въ самомъ дѣлѣ, ни одинъ министръ не признаетъ надъ собою никакой высшей исполнительной власти, кромѣ кабинета: президентъ республики играетъ всегда пассивную роль, а глава кабинета пользуется самъ недостаточнымъ вліяніемъ на своихъ товарищей. Къ тому же, въ коалиціонномъ министерствѣ члены не могутъ имѣть другъ къ другу прочнаго довѣрія,—довѣрія, какимъ пользуются люди, привыкшіе подчиняться общей дисциплинѣ, обсуждать всѣ вопросы съ точки зрѣнія однихъ и тѣхъ же принциповъ. Поэтому каждый желаетъ пользоваться возможно болѣе строгимъ контролемъ надъ управленіемъ остальныхъ. Наконецъ, объедине-

ніе кабинета, будучи поверхностнымъ и искусственнымъ, не можетъ создаться само собой, и не можетъ само собой продолжаться; необходимо, чтобы оно постоянно поддерживалось формальными соглашениями.

Невозможно дать сколько-нибудь полного перечисленія вопросовъ, подлежащихъ обсужденію кабинета, обозначить яснымъ и определеннымъ образомъ точную границу между компетенціею министровъ и компетенціею совѣта. Можно сказать, что въ принципѣ этотъ послѣдній долженъ обсуждать всѣ вопросы, касающіеся общей политики правительства или сношенія его съ палатами; именно: обсужденію его подлежатъ законопроекты, представляемые въ парламентъ, проектъ бюджета, заявленныя интерпелляціи, несогласія между отдельными министрами. Но контроль кабинета простирается и на многія другія дѣла: онъ слѣдитъ за назначеніями на высшіе посты въ административныхъ вѣдомствахъ; ему сообщаются депеши и важные доклады всевозможныхъ административныхъ агентовъ; онъ долженъ быть осведомленъ о всѣхъ фактахъ, которые или по присущей имъ важности, или же вслѣдствіе интереса, вызываемаго обстоятельствами, могутъ имѣть политическія послѣдствія и возбудить вниманіе палатъ. Надо замѣтить, что фактъ незначительный самъ по себѣ, можетъ благодаря временному повороту общественнаго мнѣнія принять размѣры политическаго событія.

Какъ мы уже видѣли, не существуетъ правилъ, которыя бы определяли порядокъ преній въ совѣтѣ министровъ. Считается, что такое малочисленное собраніе, сама компетенція котораго, за очень рѣдкими исключениями, не предусмотрена закономъ, не нуждается въ регламентѣ. Въ принципѣ, мнѣніе большинства, очевидно, должно одерживать верхъ; но большинство не можетъ злоупотреблять своимъ перевѣсомъ, и путемъ формальнаго голосованія навязывать свою точку зрѣнія. Кабинетъ держится только согласіемъ всѣхъ своихъ членовъ, и каждый долженъ жертвовать ради этого согласія частью своихъ стремленій. Такимъ образомъ, большинство должно стараться или убѣдить меньшинство, или же успокоить его своими уступками, но не оказывать на него давленія. Жизнь коалиціоннаго министерства состоитъ изъ непрерывнаго ряда послѣдовательныхъ компромиссовъ между противоположными элементами, изъ которыхъ оно состоитъ. Если большинство находитъ силу въ своемъ перевѣсѣ, то меньшинство находитъ вѣрное средство защиты въ угрозѣ своимъ уходомъ, который неминуемо повлечетъ за собой паденіе всѣхъ.

Политическій дѣятель, получившій отъ президента республики порученіе составить кабинетъ и испытавшій счастье довести это порученіе до благополучнаго конца, получаетъ путемъ особаго декрета официальное наименованіе президента совѣта министровъ. Однако же мы видѣли, что въ совѣтѣ министровъ предсѣдательствуетъ прези-

дентъ республики. Но слѣдуетъ замѣтить, что на этихъ собраніяхъ, какъ и во всѣхъ прочихъ обычныхъ обстоятельствахъ своей политической жизни, президентъ имѣетъ роль болѣе декоративную, чѣмъ дѣятельную. Въ дѣйствительности же, подготавливать и созывать собранія, руководить работами совѣта, имѣть извѣстнаго рода контроль надъ дѣятельностью различныхъ членовъ министерства, спрашивать у нихъ объясненій о политикѣ, которой они слѣдуютъ въ своихъ вѣдомствахъ, удерживать ихъ въ границахъ общей программы, предупреждать и въ случаѣ нужды заканчивать миромъ несогласія и столкновенія между министрами—все это лежитъ на обязанности президента совѣта министровъ. Это онъ является той связующей силой, по крайней мѣрѣ видимой, которая поддерживаетъ согласіе между министрами; если онъ и не признанный руководитель и глава ихъ, онъ все же есть официальный представитель кабинета передъ всѣми остальными властями.

Президентъ совѣта министровъ имѣетъ тѣ же права, какъ и его товарищи, и его голосъ при баллотировкѣ имѣетъ ровно такое же значеніе, какъ и всякій другой голосъ. Что касается нравственного его авторитета, то нужно ли говорить, что онъ не можетъ равняться съ вліяніемъ англійскаго перваго министра. Можно сказать, что онъ никогда не можетъ претендовать на роль всѣми признаннаго вождя сплоченнаго большинства. Гамбета, который одинъ могъ имѣть эту иллюзію, вскорѣ испыталъ непрочность своего могущества. Правда, часто президентъ совѣта можетъ гордиться личнымъ довѣріемъ президента республики, потому что это довѣріе было если не единственнымъ, то главнымъ основаніемъ его назначенія; но такая поддержка можетъ только вызвать улыбку. Въ дѣйствительности, вліяніе, которое оказываетъ первый министръ на своихъ товарищей, чрезвычайно измѣнчиво. Иногда извѣстный политическій успѣхъ, энергическая поддержка въ парламентѣ приверженной ему группы, твердость его собственного характера или личная ловкость—позволяютъ ему оказывать большое вліяніе на министерство, изъ котораго онъ удалилъ всѣхъ людей, могущихъ поколебать его авторитетъ. Въ другихъ случаяхъ, наоборотъ, призванный управлять государствомъ вслѣдствіе личной дружбы президента республики, не имѣя ни престижа, ни изворотливости, которыхъ требуетъ эта деликатная должность, ему приходится, чтобы придать министерству силу, которой не можетъ придать его собственное имя, призвать въ образумое имя министерство людей, стоящихъ по своей опытности и по своимъ талантамъ въ первыхъ рядахъ различныхъ группъ большинства. Привыкшіи подчиняться ихъ вліянію, слѣдовать ихъ внушеніямъ, развѣ онъ можетъ серьезно претендовать на руководство ими и на контроль надъ ихъ дѣятельностью?

Но всего чаще первый министръ не находится ни въ томъ, ни въ

другомъ изъ этихъ крайнихъ положеній. Обыкновенно кабинетъ находится подъ предсѣдательствомъ испытаннаго и опытнаго министра, пользующагося довѣріемъ значительной группы и расположеніемъ большинства, и обладающаго, за неимѣніемъ авторитетности лидера, относительнымъ вліяніемъ челоѵка, выдѣлившагося въ парламентскихъ столкновеніяхъ и въ управленіи какимъ-нибудь административнымъ департаментомъ. Но этотъ министръ, въ коалиціонномъ кабинетѣ, гдѣ онъ президентствуетъ, по необходимости наталкивается на элементы, которые противоположны его собственной политикѣ и которые постоянно стараются отклониться отъ его направленія. И между этими товарищами съ расходящимися взглядами онъ встрѣтитъ лицъ, личное вліяніе которыхъ равно его вліянію. Прибавьте еще, что его высокое положеніе часто возбуждаетъ въ средѣ самаго кабинета жгучую зависть и считающее себя основательнымъ озлобленіе. Рядомъ съ бывшими первыми министрами, которые, конечно, мечтаютъ снова сдѣлаться ими, министерство заключаетъ въ себѣ не одного члена, который считаетъ себя достойнымъ этой чести и который, быть можетъ, таитъ въ себѣ злобу обманутаго честолюбія или пораженія, испытаннаго имъ въ тотъ моментъ, когда онъ уже расчитывалъ на успѣхъ. Среди этой внутренней оппозиціи, соровнованія личныхъ интересовъ и страстей, авторитетъ перваго министра уменьшается и исчезаетъ, и члены правительства не признаютъ надъ собой другой власти, кромѣ власти самого совѣта.

Образованное такимъ образомъ министерство является въ сущности парламентской комиссіей, которая служитъ вѣрнымъ отраженіемъ раздѣленія, страстей и интригъ большинства. Безъ сомнѣнія, оно не выбрано самой Палатой Депутатовъ, но во всякомъ случаѣ молчаливо ею утверждено, оно вполне подчинено волѣ послѣдней и неспособно найти внѣ ея ни малѣйшей для себя поддержки. Что касается роли этой комиссіи, она носитъ болѣе общій, болѣе обширный и болѣе значительный характеръ, чѣмъ всѣ прочія парламентскія комиссіи; прежде чѣмъ въ слѣдующихъ главахъ подробно изложить ея дѣятельность, мы охарактеризуемъ ее здѣсь въ нѣсколькихъ словахъ.

1. Министерство выполняетъ функціи исполнительной власти подъ строгимъ и постояннымъ надзоромъ недовѣряющихъ ему палатъ и, можемъ мы прибавить, каждой парламентской группы и каждого члена парламента. Здѣсь главное поле министерской дѣятельности. Однако, и въ этой области, которая находится подъ полной его отвѣтственностью, непрерывное вмѣшательство палатъ, группъ и депутатовъ стѣсняетъ свободу министерства и ограничиваетъ его инициативу.

2. Оно должно подготовлять и руководить работами законодательной власти. Но у него почти никогда нѣтъ авторитета, необхо-



димаго для выполнения этой возложенной на него обязанности. Передъ парламентомъ дѣятельность его тормозится и вліяніе его умалывается спеціальной комиссіей, которая слишкомъ часто превращается въ соперничающій съ нимъ органъ.

3. Безъ всякаго сомнѣнія, благодаря учрежденію министерства, взятаго изъ состава парламента, устанавливается согласіе между законодательною и исполнительною властью. Но это согласіе добыто путемъ полного подчиненія одной власти другой, цѣною поглощенія второй власти первой. Нѣтъ больше раздѣленія и независимости властей; очень часто палаты даже какъ будто не видятъ никакого различія между этими властями.

### ГЛАВА III.

## Министры и президентъ.

Національное Собраніе, находившееся въ 1875 году между невозможностью возстановленія монархическаго строя и желаніемъ установить парламентское правленіе, должно было внести въ извѣстную до сихъ поръ форму этого режима глубокое измѣненіе. Наслѣдственнаго монарха оно замѣнило, въ качествѣ главы государства и блюстителя исполнительной власти, избираемымъ на срокъ президентомъ. Но это преобразование не совершилось безъ колебаній и сопротивленій, исходившихъ то отъ роялистовъ правой, то отъ республиканцевъ лѣвой, такъ какъ и тѣ и другіе упорно видѣли въ парламентскомъ правленіи режимъ, свойственный парламентскимъ монархіямъ. Положенія, въ концѣ концовъ принятыя ими, были результатомъ компромиса, который сумѣли внушить другимъ группамъ нѣсколько человекъ; эти люди, примкнувъ хотя и поздно къ республиканскимъ началамъ, сохранили однако всю свою вѣру въ парламентскія учрежденія.

Этотъ трудъ самъ по себѣ не былъ лишенъ трудностей, а Національное Собраніе кромѣ того должно было избѣгать двойкой опасности. Дать избранному президенту слишкомъ значительное вліяніе и слишкомъ широкія права, значило—дать ему возможность злоупотреблять ими, создать свое преобладаніе надъ другими властями и сдѣлать свой мандатъ постояннымъ. Съ другой стороны, слишкомъ скупо отмѣрить ему его правомочія и увеличить гарантіи противъ усиленія его могущества, значило унизить его до роли простой политической маріонетки. Конституція 1848 года, основывая власть президента на непосредственной власти народа и налагая на него общую отвѣтственность за политику правительства, нарушило этимъ

равновѣсіе учреждений и открыла путь къ личной власти. Поэтому собраніе 1871 года, предупрежденное этимъ убѣдительнымъ опытомъ, замѣнило народное избраніе выборомъ посредствомъ соединенныхъ палатъ. Болѣе того, она перенесла всю отвѣтственность на министровъ, дѣлая исключеніе только для невѣроятнаго случая государственной измѣны. Но поступая такимъ образомъ, не впадала ли конституція въ противоположную крайность и, опасаясь преувеличить вліяніе президента, не свела ли она его значеніе на нѣтъ?

„Разъ президентъ выбранъ, большинство, избравшее его, готово смотрѣть на него, какъ на своего повѣреннаго: оно удивляется, если онъ противится его желаніямъ; ему трудно забыть, что его голоса—его, большинства, — привели его къ власти; оно старается оказывать давленіе на главу государства и его министровъ. Превратить законодательную власть въ избирательный органъ, значитъ дать ему возможность превышать свои права и злоупотреблять своимъ вліяніемъ“ \*).

Все же мы думаемъ, и надѣемся это доказать, что если власть президента и была чрезмерно ослаблена, то причину этого совѣтуетъ искать не столько въ постановленіяхъ конституціонныхъ законовъ, сколько въ политическомъ строе Франціи и въ ошибкахъ, допущенныхъ и партіями, и людьми.

Однако между конституціонными постановленіями есть одно, которое, повидимому, не заслуживаетъ оправданія, и которое конечно, способствовало уменьшенію законнаго вліянія главы государства: это то постановленіе, которое опредѣляетъ срокъ полномочій президента безъ всякаго соотношенія къ сроку полномочій сенаторовъ и депутатовъ. Тогда какъ Палата дѣликомъ возобновляется каждые четыре года, а сенаторы выбираются на девять лѣтъ, и возобновляются по третямъ каждые три года,—президентъ выбирается на семь лѣтъ, и если, по какой-нибудь причинѣ, онъ покидаетъ свой постъ до истеченія срока своихъ полномочій, его преемникъ избирается не для окончанія уже начатаго періода, но на новый семилѣтній періодъ. Слѣдовательно, конституція не стремится ни къ какому соотвѣтствію между срокомъ полномочій избирателей и

\*) P. Laffitte. Le Suffrage universel et le Régime parlementaire. Стр. 167. Авторъ, разбирая вопросъ о избраніи главы государства, заканчиваетъ тѣмъ, что рекомендуетъ выборы президента генеральными совѣтами. „Эти собранія,—говоритъ онъ,—носятъ наиболѣе желательный народный характеръ, такъ какъ они выбраны всеобщей подачею голосовъ; они представляютъ по своему составу всѣ гарантіи компетентности; они являются органами власти и могутъ дѣлать свободный выборъ... Съ одной стороны, исполнительная власть будетъ достаточно сильна, чтобы отстаивать свою независимость отъ законодательной власти; съ другой стороны, этимъ избѣгается опасность диктатуры, которая лежитъ въ основаніи каждаго плебисцита“.

срокомъ полномочій избраннаго. Такимъ образомъ, она призываетъ палаты участвовать въ избраніи президента, который останется на своемъ посту еще долгое время послѣ ихъ распущенія, который долженъ будетъ управлять съ законодательными собраніями, избранными послѣ его собственнаго избранія. Какой же авторитетъ можетъ оказывать глава демократическаго государства на собранія, призванные къ жизни новыми народными выборами? Не очевидно ли, что у него не будетъ иной свободы, какъ свободы поддаться ихъ вліянію и во всемъ повиноваться ихъ внушеніямъ.

Впрочемъ, такое положеніе вещей объясняется только историческими причинами; и если практика не осудила его въ болѣе разительной формѣ, то этимъ результатомъ оно обязано тѣмъ же обстоятельствомъ, которыя препятствовали правильному развитію парламентскаго правительства. Въ дѣйствительности, предположимъ, что французскія палаты, какъ англійскій парламентъ или какъ бельгійскія палаты, раздѣлены на двѣ сплоченныя партіи, поочередно привлекающія на свою сторону большинство и власть. Развѣ мыслимо, чтобы глава или членъ одной изъ этихъ партій, выбранный большинствомъ при одномъ составѣ палатъ, смогъ и захотѣлъ сохранить свои функціи при другомъ составѣ палатъ, гдѣ большинство пріобрѣли его побѣдоносные соперники? Развѣ можно предположить, что онъ благосклонно приложитъ руки къ политикѣ, которую онъ отвергаетъ, или онъ начнетъ борьбу съ парламентомъ? Всякому ясно, что добровольная отставка будетъ для него единственнымъ приличнымъ и почетнымъ исходомъ. Опытъ самой Франціи показываетъ, что президентъ нравственно обязанъ удалиться, когда его партія въ преобладающей палатѣ доходитъ до роли оппозиціи.

Мы уже видѣли, что конституціонные законы предоставили президенту республики власть, обыкновенно предоставляемую въ парламентскихъ монархіяхъ королю, хотя все же власть эту они извѣстнымъ образомъ ограничили. Такъ, въ дѣлѣ законодательства, они замѣнили право veto правомъ требовать вторичнаго обсуждения закона; они не дали ему права распускать Сенатъ, и только съ согласія послѣдняго онъ имѣетъ право распустить Палату Депутатовъ. Однако бесполезно распространяться объ этомъ уменьшеніи власти президента. Будетъ интереснѣе изслѣдовать, какую роль онъ играетъ въ дѣйствительности въ управленіи Франціей и какой степенью вліянія онъ пользуется.

Президентъ парламентской республики, конечно, можетъ считать, что будетъ пользоваться властью, аналогичною съ властью конституціоннаго короля, но онъ долженъ черпать ее изъ другихъ источниковъ и основывать ее на другихъ основаніяхъ. Королевское вліяніе коренится въ монархической традиціи, придающей королевской власти внушающій почтеніе и величественный характеръ, который

естественно заставляет министра оказывать королевской особе уважение и благоговѣніе. Это вліяніе можетъ возрасти вслѣдствіе воспоминаній, сохранившихся въ націи, о великихъ заслугахъ, которыя оказала странѣ царствующая династія. Это вліяніе находитъ еще другія гарантіи:—въ постоянномъ характерѣ королевской власти, которая позволяетъ королю приобрѣсть опытность и полное знаніе дѣлъ,—и въ безпартійности короля, который, находясь выше всѣхъ партій, выставляетъ себя представителемъ національныхъ интересовъ. Избранному президенту будетъ всегда недоставать величественности монархической традиціи, престижа династическихъ воспоминаній и независимости по отношенію къ партіямъ; а знаніе, которое онъ приобрѣлъ въ политическихъ дѣлахъ, будетъ, очевидно, совсѣмъ иного характера, чѣмъ королевская опытность.

Изъ этого все же не слѣдуетъ, что въ парламентскомъ правленіи вліяніе избраннаго президента роковымъ образомъ должно быть слабѣе вліянія наслѣдственнаго короля \*). Мы видѣли по отношенію къ роли министровъ въ Англіи, Бельгіи, Италіи и даже Пруссіи, что размѣръ вліянія, сохраненнаго за монархомъ, опредѣляется главнымъ образомъ случайными обстоятельствами; одніи изъ нихъ лежатъ въ самомъ монархѣ, другія связаны съ организаціей политическихъ партій. Можно сказать, что въ республикѣ тѣ же самыя причины дѣйствуютъ еще съ большею силою: вліяніе избраннаго президента естественно болѣе измѣнчиво, чѣмъ вліяніе короля: оно еще больше зависитъ отъ его личныхъ качествъ, отъ положенія партій, отъ обстоятельствъ даннаго момента. Онъ можетъ приобрѣсти вліяніе, несравненно болѣе сильное, чѣмъ вліяніе парламентскаго монарха, онъ можетъ сдѣлаться главнымъ рычагомъ въ политическомъ организмѣ, но онъ можетъ также спуститься до роли простаго украшенія, предназначеннаго для церемоній. Но болѣе вѣроятно, что онъ займетъ скорѣе одну изъ безчисленныхъ ступеней, заключающихся между этими двумя крайностями.

Предположимъ, что парламентъ и страна раздѣлены на двѣ объединенныя, сплоченныя и хорошо организованныя партіи. Большинство собранія, призваннаго къ избранію главы государства, оста-

\*) Если мы будемъ разсматривать этотъ вопросъ съ точки зрѣнія конституціонныхъ принциповъ, мы, не задумываясь, заявимъ вмѣстѣ съ Лефевромъ, „что, въ общемъ, роль президента содержитъ въ себѣ большую личную свободу и требуетъ меньшей осторожности, чѣмъ роль наслѣдственнаго короля. Намъ кажется, что, соблюдая тактъ и чрезвычайную сдержанность, которыхъ требуетъ его безответственность, президентъ парламентской республики можетъ болѣе открыто, чѣмъ монархъ, проявлять свою волю и дѣятельность всякій разъ, когда его разумъ и совѣсть говорятъ ему, что затронутъ серьезный интересъ страны“. Etudes sur les Lois constitutionnelles de 1875. Стр. 73, 75. Такого же мнѣнія и Ribert. Esprit de la Constitution du 25 février 1875. Стр. 163—175.

новить, по всей вѣроятности, свой выборъ на *лидера*, который руководить большинствомъ въ его борьбѣ и во всѣхъ его движеніяхъ, на уважаемомъ человѣкѣ, въ которомъ олицетворяется политика партіи. Въ этомъ случаѣ президентъ не будетъ простымъ, болѣе или менѣе пассивнымъ регуляторомъ, но настоящимъ инициаторомъ и руководителемъ всей политической дѣятельности. Онъ будетъ не сувереномъ, но скорѣе первымъ министромъ; и парламентскій режимъ проявится тогда въ болѣе рѣзкой формѣ, чѣмъ въ монархіяхъ.

Но можетъ случиться, что большинство, подчиняясь голосу благоразумія и осторожности, сохранить своего *лидера* для болѣе дѣятельнаго поста главы кабинета и поручить президентство республики человѣку, большая опытность котораго въ общественныхъ дѣлахъ и заслуги, принесенныя имъ странѣ и партіи, доставили ему значительный авторитетъ; человѣку, который заслужилъ вмѣстѣ съ почитаніемъ и любовью своихъ друзей, уваженіе своихъ противниковъ, но на котораго года, умѣряя его пылъ, возлагаютъ болѣе мирную роль и гарантируютъ его оцѣнкѣ нѣкоторое безпристрастіе. Такой президентъ, конечно, могъ бы надѣяться занять въ государствѣ положеніе, которое чрезвычайно приближалось бы къ положенію конституціоннаго короля, и оказывалъ бы въ государственныхъ дѣлахъ умѣряющее и очень замѣтное вліяніе.

Къ несчастію французскія палаты раздѣлены на многочисленныя и безсвязныя группы, и было бы совершенно неосновательно ждать отъ нихъ выбора человѣка, обладающаго сильнымъ авторитетомъ. Большинство подраздѣляется на фракціи, которыя вмѣсто того, чтобы подпасть подъ вліяніе признанныхъ вождей, ускользаютъ отъ всякаго руководства, или раздираемы личными честолюбіями. Каждая изъ этихъ фракцій прежде всего заботится о томъ, чтобы отстранить отъ власти выдающихся людей другихъ группъ, и ничто не можетъ сломить противодѣйствія этого соперничества. Поэтому собраніе роковымъ образомъ принуждено выбрать человѣка, который держался нѣсколько въ сторонѣ отъ внутреннихъ раздоровъ, который выказалъ нѣкоторыя познанія по извѣстнымъ предметамъ, который принималъ участіе въ работахъ палаты и правительства, нѣкоторый, при корректномъ исполненіи своихъ разнообразныхъ обязанностей, все же не блисталъ въ первыхъ рядахъ. Очевидно что президентъ выбранный при такихъ обстоятельствахъ, не будетъ имѣть ни авторитета перваго министра, ни даже вліянія конституціоннаго короля. Если онъ иногда и можетъ заставить восторжествовать свою личную волю, то причина этого лежитъ въ его же собственной слабости, т. е. въ анархіи и несвязности парламентскихъ группъ.

Нужно прибавить, что различныя обстоятельства также сильно способствовали уменьшенію авторитета главы государства во фран-

цузской республикѣ. Такъ какъ королевскія права, вслѣдствіе передачи ихъ выборному президенту, должны были подвергнуться коренному преобразованію, то нужно было установить новую традицію, а обстоятельства сложились такъ, что традиція эта приняла форму почти полного уничтоженія президентскаго авторитета.

Лишь только конституціонные законы вступили въ силу, президентъ, намѣреваясь воспротивиться стремленіямъ Палаты Депутатовъ, рѣшилъ воспользоваться своими правами. Но онъ началъ борьбу, не рассчитавъ своихъ силъ, и вышелъ изъ нея побѣжденнымъ. Испытавъ первое блестящее пораженіе, маршалъ Макъ-Магонъ не могъ больше оказывать серьезнаго сопротивленія; принужденный постоянно уступать, онъ кончилъ тѣмъ, что оставилъ постъ, гдѣ, какъ онъ чувствовалъ, оказались бесполезны и безсильны всѣ его попытки и добрая воля.

Съ тѣхъ поръ прииденство стало побѣжденною властью, властью, показавшей свою слабость и въ первомъ же сраженіи потерявшей свою популярность. Вслѣдствіе этого, новый избранникъ, казалось, старался совершенно ступешаваться, чтобы всѣ даже забыли объ его существованіи. Предавшись пассивности и бездѣйствію, онъ поспѣшилъ признать за парламентомъ верховную власть. Онъ ни разу не вступилъ въ борьбу, ни разу не возсталъ противъ допущенныхъ ошибокъ; онъ безропотно покорился роли автомата, зарегистрировавшаго рѣшенія палатъ и акты министровъ. Онъ превратилъ свое равнодушіе въ обязанность. Онъ выставилъ принципъ, что президентъ созданъ для подписыванія рѣшеній палатъ, и все свое мужество направилъ на то, чтобы безъ всякаго волненія созерцать бѣдствія народа. На высшемъ государственномъ посту онъ устранилъ себя отъ общественныхъ дѣлъ \*).

Намъ нѣтъ необходимости останавливаться на роли, какую играетъ президентъ республики въ случаѣ министерскаго кризиса. Мы видѣли, что въ это время онъ пользуется нѣкоторою свободой, но его свобода касается не политическаго направленія кабинета, а лишь выбора перваго министра. Онъ можетъ отстранить отъ этого высокаго поста политическихъ дѣятелей, къ которымъ онъ не чувствуетъ уваженія и симпатіи, и предоставить эту честь своимъ личнымъ друзьямъ или по крайней мѣрѣ тѣмъ, способности и опытность которыхъ онъ признаетъ.

По отношенію къ существующему министерству президентъ республики можетъ, очевидно, претендовать на тѣ же права, какими пользуется конституціонный король. Онъ имѣетъ право требовать, чтобы министры выслушивали его совѣты по поводу всѣхъ важныхъ дѣлъ, имѣетъ право поощрять ихъ на томъ пути, какому они слѣдуютъ,

\*) République en 1883, въ Revue des Deux Mondes, 1-го февраля 1883. Стр. 586.

а также имѣть право дѣлать имъ предостереженія и замѣчанія. И дѣйствительно, президентъ всегда узнаетъ отъ министровъ о всѣхъ вопросахъ, представляющихъ интересъ, и высказываетъ по нимъ свое мнѣніе, такъ какъ онъ аккуратно присутствуетъ на засѣданіяхъ совѣта министровъ, въ которыхъ дебатировуются эти вопросы. Этотъ обычай, который въ противоположность практикѣ, слѣдуемой въ другихъ странахъ, сохраняетъ за нимъ предѣлательство въ засѣданіяхъ кабинета, хорошо показываетъ то преобразование, какое внесла въ парламентскій режимъ замѣна монархіи республикой. Президентъ—человѣкъ партіи, и той же партіи, какъ и министры. Онъ обсуждаетъ разбирающіяся дѣла съ той же точки зрѣнія, какъ и они. Вслѣдствіе этого послѣдніе могутъ, каковъ бы ни былъ его авторитетъ и вліяніе, совершенно свободно выражать при немъ свои мысли. Если онъ энергиченъ и дѣйствительно руководитъ политической жизнью, пренія его министровъ только послужатъ ему для выясненія этой политической жизни. Если онъ не имѣетъ дѣйствительнаго вліянія, пренія кабинета нисколько не будутъ затруднены его присутствіемъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ, который весьма близокъ къ существующему положенію вещей, присутствіе президента въ засѣданіяхъ совѣта ни увеличиваетъ и не поддерживаетъ его авторитета и нисколько не облегчаетъ его участія въ государственныхъ дѣлахъ \*). Слабый и безсильный, какимъ онъ всегда является, ему бы удалось, можетъ быть, достичь своей цѣли, если бы онъ старался убѣждать главу кабинета при частныхъ свиданіяхъ. Передъ собраніемъ же всѣхъ министровъ у него не будетъ достаточно свободы, чтобы высказать свои взгляды и развить свои аргументы, потому что тѣ, которыхъ онъ не сможетъ убѣдить, будутъ всегда готовы упрекнуть его за это вмѣшательство, какъ за проявленіе его личнаго авторитета, и напомнятъ ему, что онъ долженъ сохранять пассивную безпристрастность, которую общественное мнѣніе считаетъ теперь основнымъ правиломъ его поведенія.

Но какое вліяніе могутъ оказать на рѣшенія кабинета мнѣнія и предупрежденія президента? Мы видѣли, что обыкновенно у него нѣтъ даже того авторитета, какой придаютъ личныя безспорныя заслуги. Въ самомъ дѣлѣ, у него, кромѣ счастливаго успѣха при

\*) Активное вмѣшательство президента республики въ пренія совѣта всегда должно быть очень осторожно, потому что, если онъ позволитъ себѣ стать на эту наклонную плоскость, то въ присутствіи кабинета, программы котораго онъ не признаетъ, онъ сыграетъ роль внутренней оппозиціи; въ присутствіи же кабинета, подходящаго къ его взглядамъ, онъ всегда подвергается опасности или злоупотребить своимъ нравственнымъ авторитетомъ, если онъ заставитъ отступить своихъ противниковъ,—или же скомпрометировать свой авторитетъ, если самъ принужденъ будетъ отступить отъ своей политики. Ribert. *Esprit de la Constitution de 1875*. Стр. 165.

выборахъ, нѣтъ иного превосходства надъ министрами, а это его преимущество вызываетъ скорѣе зависть, чѣмъ уваженіе къ нему. Министерство насчитываетъ въ своей средѣ нѣсколько членовъ, которые могутъ по справедливости похвалиться способностями, болѣе совершенными, опытностью, болѣе обоснованною и служебными заслугами, болѣе почетными и блестящими. Можетъ быть первый министръ или другой кто нибудь можетъ считать президента однимъ изъ своихъ учениковъ, который еще наканунѣ подчинялся его руководству, или просто товарищемъ, другомъ, которому улыбнулись случайности парламентской жизни. Итакъ, въ совѣтѣ министровъ президентъ встрѣчаетъ людей, которые считаютъ себя равными ему, по крайней мѣрѣ, въ опытности и способностяхъ; онъ находитъ тамъ нѣсколько человекъ, которые нисколько не сомнѣваются въ своемъ превосходствѣ надъ нимъ. И нужно признаться, что какъ между тѣми, такъ и между другими всегда находится не одинъ членъ, который не ошибается въ своей оцѣнкѣ.

Президентъ, лишенный всякаго авторитета по отношенію къ своимъ министрамъ, одинаково безсиленъ какъ поддержать ихъ, такъ и препятствовать имъ въ ихъ политикѣ. Онъ ничего не можетъ сдѣлать для нихъ, потому что, несмотря на свою конституционную независимость, онъ—простая игрушка, которую Палата Депутатовъ можетъ сломать по собственному усмотрѣнію. Вотъ фактъ, достойный замѣчанія: изъ всѣхъ лицъ, которыя другъ за другомъ занимали постъ президента республики съ ея основанія, ни одинъ не покинулъ власти вслѣдствіе нормальнаго истеченія своего полномочія или добровольной отставки. Всѣ покидали свой постъ раньше срока, опредѣленнаго ихъ функциямъ, подъ давленіемъ парламента; одинъ изъ нихъ отказался отъ президентства по незамаскированному требованію обѣихъ палатъ. Ихъ власть такъ непрочна, такъ незначительна по сравненію съ законодательными собраніями, что ни одинъ изъ нихъ не пытался пользоваться правомъ, такимъ между тѣмъ безобиднымъ, какъ требованіе отъ палатъ вторичнаго разсмотрѣнія законопроекта, ими принятаго. Если президенты иногда и обращались къ нимъ съ какими-нибудь торжественными посланіями, то это были—за исключеніемъ тѣхъ, которые содержали ихъ отреченіе—простые акты вѣжливости, въ которыхъ тщательно избѣгалась всякая оцѣнка политическихъ вопросовъ. Президенты совершенно ступеивались передъ парламентомъ; они не проявляли своего личнаго мнѣнія, не желая ни способствовать, ни тормозить дѣятельности палатъ.

Нужно ли заключить изъ этого, что парламентскій режимъ несовмѣстимъ съ республиканской системой? Мы этого не думаемъ. Не въ замѣнѣ наслѣдственнаго государя избраннымъ президентомъ слѣдуетъ искать настоящую причину неудачъ, которыя потерпѣла



конституція 1875 года. Конечно, президентъ, призванный замѣнить конституціоннаго короля, не располагая въ то же время всѣми данными послѣдняго, долженъ былъ испытывать нѣкоторое затрудненіе при установленіи новаго порядка. Но парламентскій режимъ встрѣтилъ во Франціи еще болѣе серьезныя препятствія. Еще въ первый разъ приходилось примирять его съ системой всеобщей подачи голосовъ, доведенной до ея крайнихъ предѣловъ. Парламентскій режимъ долженъ былъ примѣняться націей, которая не насчитывается среди свойственныхъ ей качествъ ни спокойствія, ни терпѣнія, что является источникомъ той терпимости, которая такъ необходима для правильнаго функционированія свободнаго государства. Она должна была быть примѣняема народомъ, политическое воспитаніе котораго, затрудненное чрезмѣрной централизаціей, еще впереди.

Таковы отдаленныя и косвенныя причины, способствовавшія печальнымъ результатамъ парламентскаго режима Третьей Республики. Непосредственная причина этой неудачи лежитъ въ разчлененіи палатъ на группы столь же непостоянныя, какъ и многочисленныя, въ образованіи небольшихъ партій, руководимыхъ личными честолюбіями или особыми интересами. Но эта анархія въ представительныхъ собраніяхъ не свойственна исключительно республиканскому режиму; точно также существованіе большихъ партій, поддерживаемыхъ въ единеніи и дисциплинѣ вѣрностью опредѣленному принципу, — не есть привилегія монархій.

Къ тому же замѣтимъ, что почти всѣ опасности, всѣ несообразности и злоупотребленія современной эпохи совсѣмъ не новы, они уже существовали въ июльской монархіи. Если они и чувствуются теперь сильнѣе, то это потому, что народныя массы, чувства которыхъ болѣе просты и слѣдовательно болѣе сильны, проявленія болѣе рѣзки и болѣе преувеличены, гораздо сильнѣе интересуются теперь дѣлами государства. Кромѣ того, вторженіе всеобщей подачи голосовъ въ избирательную борьбу, отмѣчая еще рѣзче раздѣленіе и расчлененіе политическихъ партій, еще больше увеличило и усилило то препятствіе, которое всегда и вездѣ задерживало правильное развитіе парламентскаго режима.

Наконецъ, мы напомнимъ, что обстоятельства были исключительно затруднительны для людей, облеченныхъ званіемъ президента республики, и что они сильно способствовали удержанію ихъ въ пассивной и безсильной роли.

Неужели же нельзя надѣяться, что когда-нибудь обычай бездѣтельности и невмѣшательства президента не подвергнется измѣненію? Конечно, президентъ, который захочетъ вернуть свое истинное конституціонное положеніе, долженъ обладать большимъ тактомъ, осторожностью и ловкостью, чтобы наконецъ, завоевать мало-по-малу и незамѣтно, потерянную почву. И ему не будетъ не доставать слу-

чаевъ для его вмѣшательства. Даже по отношенію къ раздробленной палатѣ и къ кабинету, искусственно соединенному, у главы исполнительной власти остается благодарная миссія. Если ему трудно стать покровителемъ правъ меньшинства и примирителемъ партій, онъ можетъ все же стараться умѣрять въ извѣстной мѣрѣ политику своихъ министровъ, какъ эти послѣдніе стараются умѣрять требованія большинства. Онъ можетъ также помогать кабинету поддерживать союзъ между группами его приверженцовъ. Если онъ долженъ отказаться отъ права руководить дѣятельностью министровъ или препятствовать ей, никто не мѣшаетъ ему все же дѣйствовать съ пользой, ободряя или даже возбуждая ихъ усилія. Въ вопросахъ національныхъ интересовъ, передъ которыми исчезаютъ распри и предубѣжденія партій, мнѣ думается, онъ съ пользою употребить свое вліяніе, если будетъ поддерживать традиціи французской политики и представить за границей гарантіи хотя бы относительнаго ея постоянства.

#### Г л а в а IV.

### Министры и палаты.

I.—Организація и власть палатъ.—Палата Депутатовъ состоитъ въ настоящее время изъ 584 членовъ, избираемыхъ посредствомъ всеобщей подачи голосовъ всѣми совершеннолѣтними гражданами, пользующимися гражданскими и политическими правами. Вопросъ о порядкѣ выборовъ горячо обсуждался во Франціи и получалъ то или другое противоположное разрѣшеніе, смотря по разсчетамъ и выгодамъ парламентскаго большинства. Національное Собраніе ввело индивидуальныя выборы (*Scrutin uninominal*). Позже Гамбетта явился защитникомъ коллективныхъ выборовъ (*Scrutin de liste*), отъ которыхъ онъ ожидалъ усиленія своей партіи и своего личнаго вліянія; но парламентское большинство, господиномъ котораго онъ себя считалъ, не рѣшилось уничтожить свою самостоятельность и предпочло лучше свергнуть своего вожда, чѣмъ дать ему свое согласіе на эту реформу. Позже, это же самое большинство, убѣдившись что ему нечего больше опасаться преобладающаго вліянія *лидера*, вотировало коллективныя выборы по департаментамъ, надѣясь этимъ ослабить своихъ противниковъ. Палата 1885 года была избрана такимъ порядкомъ. Но передъ политической удачей, столь же неожиданной какъ и необъяснимой, новаго политическаго дѣятеля \*), палаты поспѣшили вернуться къ индивидуальнымъ выборамъ.

\*) Авторъ имѣетъ въ виду генерала Буланже. (Прим. изд.)

Палата Депутатовъ избирается на 4 года; она обновляется пѣ-  
ликкомъ. Президентъ республики можетъ распустить ее только съ  
согласія Сената.

По конституціонному закону 24 февраля 1875 года, Сенатъ со-  
стоялъ изъ 300 членовъ; 225 изъ нихъ избирались на девятилѣтній  
срокъ департаментами и колоніями, а остальные назначались по-  
жизненно, сначала Національнымъ Собраніемъ, а затѣмъ самимъ Се-  
натомъ. Кромѣ сорокалѣтняго возраста никакихъ специальныхъ усло-  
вій избираемости опредѣлено не было. Выборные сенаторы избира-  
лись коллегіей, собиравшейся въ главномъ городѣ департамента или  
колоніи, и состоявшей изъ депутатовъ, членовъ генеральнаго совѣта,  
членовъ окружныхъ совѣтовъ и представителей общинъ, по одному  
отъ каждой, избираемыхъ муниципальными совѣтами.

Уполномоченныя закономъ о конституціонномъ пересмотрѣ 14 ав-  
густа 1884 года, палаты сдѣлали два важныхъ измѣненія въ этой  
системѣ. Съ одной стороны, оставляя неприкосновеннымъ положеніе  
наличныхъ сенаторовъ, палаты уничтожили пожизненность сенатор-  
скаго званія. По мѣрѣ того, какъ открываются свободныя вакансіи,  
пожизненные сенаторы замѣняются сенаторами избираемыми; ихъ  
мѣста распределяются между различными департаментами въ извѣст-  
номъ предварительно составленномъ порядкѣ \*). Съ другой стороны,  
число представителей общинъ, призываемыхъ въ избирательную  
коллегію, было увеличено; была установлена извѣстная пропорціо-  
нальность между количествомъ населенія общины и числомъ ея пред-  
ставителей. Такое распределеніе было сдѣлано всецѣло къ выгодѣ  
большихъ и, въ особенности среднихъ, по значенію общинъ.

Сенаторы избираются на девять лѣтъ и возобновляются по тре-  
тямъ каждые три года. Сенатъ не можетъ быть никѣмъ распущенъ:  
это устойчивый и постоянный элементъ республики.

Въ то время какъ правила, довольно строгія, о несовмѣстимости  
исключаютъ изъ Палаты Депутатовъ всѣхъ военныхъ и морскихъ  
чиновъ, находящихся на дѣйствительной службѣ, и вообще всѣхъ  
гражданъ, занимающихъ общественныя должности, оплачиваемыя  
государствомъ, законъ сначала выказалъ себя болѣе снисходитель-  
нымъ по отношенію къ Сенату. Но законъ 26 декабря 1887 года  
распространилъ на сенаторовъ постановленія, примѣняемыя къ де-  
путатамъ.

Правомочія, принадлежащія какъ той, такъ и другой изъ фран-  
цузскихъ палатъ, могутъ быть сведены къ слѣдующемъ пяти кате-

\*) Благодаря этой реформѣ, число пожизненныхъ сенаторовъ въ на-  
стоящее время сократилось на половину.

Къ 1902 г. оставалось пожизненныхъ сенаторовъ около 10 человекъ.  
(Прим. изд.).

горіямъ: законодательной власти; финансовой власти; власти непосредственнаго вмѣшательства, какъ во внѣшнюю политику, такъ и во внутреннее управленіе, которая осуществляется посредствомъ необходимаго въ нѣкоторыхъ случаяхъ предварительнаго разрѣшенія; власти контроля надъ правительствомъ и администраціей страны.

1.—Палаты пользуются всей полнотою законодательной власти; правительство, раздѣляющее съ ними право законодательной инициативы и право внесенія поправокъ, лишено права санкціи. Законы, принятые Палатой Депутатовъ и Сенатомъ, должны быть обнародованы президентомъ республики; онъ можетъ только потребовать отъ палатъ вторичнаго разсмотрѣнія ихъ.

Но каково пространство дѣйствія этой законодательной власти, другими словами, что слѣдуетъ понимать подъ закономъ? Этотъ терминъ употребляется обыкновенно въ его формальномъ значеніи, обозначая всякій актъ, исходящій отъ законодательной власти, какова бы ни была его природа. Юристы не стараются точно опредѣлить его истинный смыслъ и выяснить тотъ принципъ, который бы точно разграничилъ акты по самому существу своему и независимо отъ предписанія положительнаго права входящіе въ сферу законодательной власти, отъ актовъ, составляющихъ естественную принадлежность власти исполнительной.

Отчасти здѣсь основываются просто на обычай. Итакъ, граница компетенцій властей законодательной и исполнительной остается неопредѣленной, извиистой и измѣчивой. Поэтому, можно только намѣтить нѣсколько принциповъ, изъ которыхъ даже основной представляеть изъ себя лишь эмпирическое правило: законъ можетъ быть измѣненъ и отмѣненъ только закономъ.

Сверхъ того, можно утвердительно сказать, что законодательной власти принадлежитъ исключительное и ей лишь свойственное право дѣлать постановленія относительно актовъ правоспособности лицъ, гражданскихъ и политическихъ правъ гражданъ, осуществленія права собственности, гражданскихъ послѣдствій договоровъ, организациі уголовной и гражданской процедуры. Что касается внутренняго устройства управленія, то про него нельзя сказать общимъ образомъ, подлежитъ она, или ускользаетъ отъ вѣдѣнія палатъ. Нѣкоторыя учрежденія тщательно регламентированы закономъ; другія получаютъ отъ законодателя только нѣсколько постановленій общаго характера; наконецъ, регламентациія третьихъ вполнѣ предоставлена правительству. Зато все, что касается организациі арміи, входитъ въ настоящее время въ вѣдѣніе законодательной власти. Чтобы измѣнить организацию генеральнаго штаба, численность и составъ корпусовъ, чтобы установить внутреннее устройство арміи, чтобы образовать отряды специальныхъ родовъ оружія, чтобы создать новыя укрѣпленныя мѣста или произвести новое распредѣленіе ихъ по классамъ,

для всего этого нуженъ законъ. Въ дѣйствительности же, многіе изъ этихъ мѣръ представляютъ изъ себя скорѣе акты административный, чѣмъ законодательный.

Французскіе законы отличаются ясностью и сжатостью своего текста. Отчасти эти качества являются слѣдствіемъ точности и отчетливости самого языка. Кромѣ того, законодатель обыкновенно старается возможно ярче выставить и освѣтить основные принципы закона. Онъ не запутывается, какъ напримѣръ, англійскіе и американскіе парламенты, въ многочисленныхъ вопросахъ ихъ примѣненія. Но, какъ кажется, теперь палаты начинаютъ проявлять досадную склонность вдаваться въ массу подробностей, которая лучше было бы предоставить предусмотрительности исполнительной власти.

2.—Власть палатъ въ финансовыхъ вопросахъ аналогична власти, предоставляемой палатамъ въ другихъ конституціонныхъ странахъ. Она заключаетъ въ себѣ ежегодное вотированіе смѣты доходовъ и расходовъ, всѣхъ дополнительныхъ и экстраординарныхъ кредитовъ, а также прямыхъ налоговъ; утвержденіе всякой мѣры, устанавливающей, измѣняющей или уничтожающей какой либо налогъ; разрѣшеніе отчужденія государственныхъ недвижимыхъ имуществъ, стоимостью превышающихъ милліонъ франковъ, выпуска рентъ, займовъ и всякаго рода обязательствъ, обременяющихъ государство; утвержденіе счетовъ заключеннаго бюджетнаго періода. Наконецъ, какъ мы увидимъ впослѣдствіи, законодательная власть вмѣшивается иногда въ финансовое управленіе общинъ и департаментовъ.

3.—Что касается руководства внѣшней политикой, французскія палаты пользуются правомъ предварительнаго непосредственнаго вмѣшательства въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ въ другихъ парламентахъ. Онѣ однѣ могутъ располагать національной территоріей: „всякая уступка, всякій обмѣнъ, всякое присоединеніе территоріи могутъ быть произведены только путемъ закона“. Больше того: „договоры мирные, торговые; договоры, налагающіе обязательства на государственные финансы; договоры, которые касаются правоспособности и права собственности французовъ въ иностранныхъ государствахъ, — получаютъ окончательную силу только по принятіи ихъ обѣими палатами“. Договоры могутъ быть приняты или не приняты только цѣликомъ, и не можетъ быть сдѣлано ни малѣйшей непосредственной поправки въ ихъ текстъ. Поэтому, пренія о проектѣ закона, который ихъ долженъ утвердить, подлежатъ нѣкоторымъ специальнымъ правиламъ. Такъ, вотируютъ весь договоръ цѣликомъ, а не каждую отдѣльную статью его. Однако, регламенты палатъ предвидяютъ случай, когда какая-нибудь одна статья договора вызоветъ оппозицію палатъ; палаты могутъ тогда объявить, что онѣ отлагаютъ испрашиваемое утвержденіе и обращаютъ вниманіе правительства на то или другое опредѣленіе.

Наконецъ, президентъ республики не можетъ объявить войны безъ предварительнаго согласія палатъ. Такъ какъ законъ не опредѣляетъ, въ какой формѣ должно выразиться это согласіе, то разрѣшеніе объявить войну не должно быть дано непременно въ видѣ закона. Простой переходъ къ очереднымъ дѣламъ, принятый обѣими палатами, является вполне достаточнымъ, и нѣтъ необходимости, чтобы Сенатъ и Палата употребили одинаковую форму для выраженія своего согласія \*).

4.—Есть извѣстнаго рода мѣры, которыя относятся къ внутреннему управленію страной и которыя могутъ получить силу только имѣя форму закона. Изъ наиболѣе важныхъ актовъ этого рода приведемъ здѣсь: объявленіе осаднаго положенія; мѣры относительно выполненія большихъ публичныхъ работъ и объявленіе работы имѣющей публичный интересъ; нѣкоторые акты административной опеки, какъ на примѣръ, разрѣшеніе департаментамъ, общинамъ и благотворительнымъ учрежденіямъ займовъ свыше определенной суммы, установленіе максимума департаментскихъ и муниципальных сборовъ и т. д.

5.—Что касается средствъ контроля надъ дѣйствіями правительства, французскія палаты обладаютъ ими во всей полнотѣ и могутъ съ самой широкой свободой пользоваться и даже злоупотреблять ими. Онѣ имѣютъ право принимать петиціи и пересылать ихъ министрамъ; право обращаться къ членамъ правительства съ запросами и интерпелляциями, требовать сообщенія имъ документовъ, интересующихъ ихъ; право парламентскихъ слѣдствій и, наконецъ, право одной палаты—предавать суду, а другой—судить министровъ, не говоря уже о возможности свергнуть ихъ простымъ выраженіемъ порицанія или недовѣрія.

Обѣ палаты, въ принципѣ, обладаютъ одинаковой властью. Конституція не дѣлаетъ между ними никакого различія. Но Сенатъ обладаетъ нѣкоторыми специальными правами: мы уже видѣли, что онъ призванъ давать свое согласіе на распущеніе президентомъ республики Палаты Депутатовъ. Сверхъ того, онъ можетъ быть преобразованъ въ Верховный Судъ, для суда надъ главой государства, или министрами, къ которымъ предъявлено обвиненіе Палатой Депутатовъ, или надъ всякимъ лицомъ, обвиняемымъ въ покушеніе на безопасность государства. Кромѣ своей роли обвинителя, рядомъ съ Сенатомъ, выступающимъ въ роли судьи, Палата Депутатовъ получила отъ конституціи только одну привилегію: финансовые законы должны быть прежде внесены въ Палату Депутатовъ и ею вотируются. Изъ этого простого права первенства, Палата Депутатовъ

\*) A. Lebon. Das Staatsrecht der französischen Republik въ Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, стр. 47.

захотѣла вывести свое преобладающее значеніе, которое свело бы на нѣтъ финансовыя права другой палаты. Мы не будемъ разсматривать здѣсь аргументовъ ни за, ни противъ въ этомъ спорномъ вопросѣ. Замѣтимъ только, что Сенатъ не сумѣлъ достаточно энергично защитить свое дѣло и изъ-за оппортунистскихъ соображеній рѣшилъ прекратить защиту своихъ правъ.

Тождество полномочій не могло, конечно, во Франціи, какъ и въ другихъ странахъ, доставить обѣимъ палатамъ и одинаковую реальную силу. Къ тому же, было бы смѣло утверждать, что конституціонные законодатели ставили Палатѣ Депутатовъ и Сенату одну задачу и желали придать имъ одинаковое значеніе. Конституціонныя постановленія, разсматриваемыя въ ихъ цѣломъ, достаточно ясно показываютъ, что они хотѣли сдѣлать изъ одной палаты преимущественный двигатель политической жизни, и придать другой назначеніе умѣрять и дѣлать болѣе правильными дѣйствія первой \*).

Но практика не отвѣтила ожиданіямъ и предположеніямъ Национальнаго Собранія, и правильное дѣйствіе этихъ двухъ учрежденій оказалось нарушеннымъ. Палата Депутатовъ пожелала свое законное преимущественное значеніе превратить въ всемогущество, не позволяя опутать себя болѣе дѣйствительнымъ образомъ той безсильной уздой, которая была на нее наложена; а Сенатъ часто оказывалъ этимъ домогательствамъ совершенно недостаточное сопротивленіе \*\*). Конституція создавъ вторую палату, не смогла дать ей солиднаго основанія и обезпечить ей постоянную и непоколебимую точку опоры. Тотъ расчетъ, который долженъ былъ господствовать при избраніи Сената и который могъ бы доставить ему силу и жизненность въ странѣ съ болѣе широкимъ развитіемъ мѣстной автономіи, оказался для Франціи недѣйствительнымъ средствомъ. Къ тому же, съ самаго начала своего существованія Сенатъ, выставившій себя защитникомъ президента, вступилъ съ Палатой Депута-

---

\*) „Сенатъ не можетъ претендовать на руководство политикой. Способъ его образованія играетъ мало значенія: будетъ ли онъ избранъ прямою и всеобщей, или же нѣсколько степенной подачей голосовъ, политическое руководство не можетъ принадлежать ему по двумъ основаніямъ: съ одной стороны, онъ никоимъ образомъ не можетъ быть распущенъ, такъ что, если бы у него было право политическаго руководства, онъ въ дѣйствительности явился бы единственнымъ и безответственнымъ господиномъ всего правительства; съ другой стороны, въ случаѣ конфликта между Палатой Депутатовъ и президентомъ республики, конституція уполномочиваетъ Сенатъ высказаться, нужно ли въ данномъ случаѣ разрѣшить этотъ конфликтъ обращеніемъ къ самому носителю суверенной власти“.  
Béquet. Répertoire de droit administratif, т. VI. Chambres législatives, № 482.

\*\*) Относительно роли французскаго Сената см. новое сочиненіе Pyferoen, Du Sénat en France et dans les Pays-Bas, стр. 1—70.

товъ въ борьбу, которая оказалась для него роковой. Непопулярность, которая слѣдуетъ за побѣжденными, заставила его потерять довѣріе къ самому себѣ, а угрозы побѣдившей стороны пошатнули и ту твердость, которая еще могла у него остаться. Онъ превратился въ самого ревностнаго стража собственного отреченія; чтобы избѣгнуть нападокъ и спасти хотя бы свое существованіе, онъ старается не пользоваться своими правами.

Въ настоящее время подчиненіе желаніямъ Палаты Депутатовъ является такимъ же правиломъ для сенатскаго большинства, какимъ оно было для президента республики.

Но все же нельзя сказать, что Сенатъ такъ же не выполняетъ своихъ задачъ, какъ не выполняетъ ихъ глава государства. Если онъ слишкомъ часто выказывалъ себя забывающимъ или неспособнымъ умѣрить и приостановить слишкомъ рѣзкія или слишкомъ быстрыя мѣропріятія Палаты Депутатовъ, онъ всегда хорошо выполнялъ свою роль по пересмотру и исправленію законодательныхъ работъ. Это потому, что въ дѣйствительности, какъ замѣтилъ въ 1883 году одинъ политическій писатель, „существуетъ громадное различіе между этими двумя собраніями, зависящее отъ личнаго ихъ состава, и хотя оба они представляютъ ту же территорію, но они кажутся вышедшими не изъ одного общества. Въ Сенатѣ засѣдаютъ люди, постарѣвшіе на службѣ государству. Большинство тѣхъ, которые направляли его политику, наиболѣе значительные изъ тѣхъ, которые представляли государство за предѣлами его, главы наиболѣе значительныхъ государственныхъ вѣдомствъ, всѣ они находятся тамъ и соединяютъ въ своемъ лицѣ опытъ нѣсколькихъ правительствъ. Тѣ, которые не имѣютъ такого общественнаго положенія, все же прошли, не затерявшись, черезъ нѣсколько Собраній, что доказываетъ ихъ проникательность и умѣренность, такъ какъ всякое преувеличеніе, въ концѣ концовъ дѣлается непопулярнымъ. Наиболѣе знаменитые люди держатся вдали отъ политики, но самъ Сенатъ привлекаетъ ихъ къ себѣ отовсюду: изъ науки, изъ литературы, изъ арміи, и покрываетъ себя лучами славы, принадлежащими всѣмъ нашимъ славнымъ людямъ“ \*).

Положимъ, картина эта не вполне истинна для настоящаго времени: уничтоженіе пожизненныхъ сенаторовъ почти совершенно закрыло доступъ въ верхнюю палату новымъ знаменитостямъ націи. Коллегіи, избирающія сенаторовъ, усиленные увеличеннымъ количествомъ представителей отъ общинъ, тоже, можетъ быть, выказали себя менѣе, чѣмъ прежде, заботящимися о личныхъ достоинствахъ кандидатовъ, на которыхъ онѣ останавливаютъ свой выборъ. Но все

\*) La République en 1883, въ Revue des deux Mondes отъ 1 февраля 1883 г., стр. 587.



же онѣ обыкновенно подаютъ свои голоса за лицъ посвященныхъ въ парламентскую работу своимъ болѣе или менѣе продолжительнымъ пребываніемъ въ другой палатѣ. Часто депутаты, достигшіе замѣтнаго положенія, ищутъ случая перемѣнить свой мандатъ, довольно короткій и всегда ненадежный, на другой, болѣе продолжительный и болѣе прочный. Такимъ образомъ, Сенатъ привлекаетъ къ себѣ наиболѣе опытные и, пожалуй, можно прибавить, наиболѣе мудрые элементы народной палаты. Можно даже думать, что эти элементы придали ему больше энергии и инициативы. Чувствуя, что существованіе ея не такъ угрожено, не имѣя больше опасеній, что своимъ противодѣйствіемъ она выкажетъ себя соучастникомъ антиконституціонной оппозиціи, верхняя палата умѣетъ въ настоящее время защищать и давать перевѣсъ своимъ желаніямъ въ законодательной дѣятельности.

Палаты собираются въ очередную сессію силою закона во второй вторникъ января мѣсяца. Президентъ республики можетъ также созвать ихъ въ чрезвычайную сессію: онъ даже обязанъ сдѣлать это, если такое требованіе заявлено большинствомъ членовъ каждой палаты. Онъ можетъ отсрочить засѣданія; но отсрочка не можетъ продолжаться болѣе мѣсяца и не можетъ имѣть мѣста болѣе двухъ разъ въ ту же сессію. Право закрытія сессій принадлежитъ также президенту; однако палаты должны засѣдать не менѣе пяти мѣсяцевъ въ году. Въ дѣйствительности, очередная сессія продолжается обыкновенно до іюля, съ перерывомъ на нѣсколько недѣль въ мартѣ и апрѣлѣ, и кромѣ того, палаты собираются каждый годъ въ экстраординарную сессію, отъ октября до послѣднихъ чиселъ декабря.

Палаты дѣлятся на бюро, — девять въ Сенатѣ, одиннадцать въ Палатѣ Депутатовъ, — которыя обновляются каждый мѣсяць по жребію. Бюро имѣетъ двойное назначеніе: обсужденіе предложеній и проектовъ, которые отосланы къ нимъ, и выборы различныхъ комиссій, предусматриваемыхъ регламентами.

Комиссіи въ Палатѣ Депутатовъ и въ Сенатѣ регламентированы правилами аналогичными, часто даже одинаковыми; главное отличіе заключается въ меньшемъ количествѣ членовъ сенатскихъ комиссій. Поэтому, ограничимся описаніемъ организаціи комиссій Палаты Депутатовъ.

Регламентъ Палаты Депутатовъ предвидитъ тройкаго рода комиссіи: комиссіи годовыя, комиссіи мѣсячныя и спеціальныя комиссіи.

Въ началѣ каждой очередной сессіи бюро назначаютъ на цѣлый годъ комиссію изъ одиннадцати членовъ для отчетности по суммамъ, назначеннымъ на издержки Палаты. Бюджетную комиссію, состоящую изъ тридцати трехъ членовъ, можно также, въ сущности говоря, разсматривать какъ годовую комиссію. Дѣйствительно, на

нее возложено разсматриваніе не только бюджетнаго закона, но также всѣхъ проектовъ и предложеній, которые требуютъ спеціального открытія кредита, налагаютъ обязательства, и вообще затрагиваютъ государственныя финансы.

При каждомъ обновленіи бюро, назначаются слѣдующія четыре мѣсячныхъ комиссіи:

1. Комиссія инициативы, (commission d'initiative) которая разсматриваетъ предложенія, исходяція по инициативѣ палатъ, и высказываетъ свое мнѣніе о принятіи ихъ къ разсмотрѣнію.
2. Комиссія мѣстныхъ интересовъ, куда отсылаются всѣ проекты, относящіеся къ дѣламъ общинъ и департаментовъ.
3. Комиссія петицій.
4. Комиссія отпусковъ (commisision des congés).

Спеціальныя комиссіи назначаются для разсмотрѣнія отдѣльнаго предложенія или проекта. Онѣ состоятъ обыкновенно изъ одиннадцати членовъ,—изъ девяти въ Сенатѣ,—выбираемыхъ по одному каждымъ бюро. Если вопросъ, имъ предложенный, представляетъ особую важность или особыя трудности, Палата можетъ постановить увеличить число членовъ комиссіи до двадцати-двухъ, или тридцати-трехъ. Последняя комиссія о таможенныхъ насчитывала ихъ пятьдесятъ-пять. Палата Депутатовъ,—но не Сенатъ,—можетъ также постановить, чтобы выборъ членовъ производился не отдѣльными голосованіями по бюро, но чтобы были произведены коллективные выборы въ публичномъ засѣданіи.

Спеціальныя комиссіи, какъ указываетъ ихъ названіе, имѣютъ особое и временное назначеніе. Онѣ должны разсмотрѣть и подготовить опредѣленный проектъ; и онѣ прекращаютъ свое существованіе, какъ только подлежащій имъ вопросъ придетъ къ окончательному рѣшенію. Однако, регламентъ позволяетъ отсылать проекты и предложенія въ уже существующую комиссію, занятую сходнымъ проектомъ. Палата Депутатовъ воспользовалась этимъ, чтобы непрямымъ образомъ превратить спеціальныя комиссіи въ общія и постоянныя, отсылая туда всѣ проекты, входящіе въ опредѣленную категорію дѣлъ. Такъ, въ настоящее время мы видимъ военную комиссію, морскую комиссію, комиссію труда, желѣзнодорожную комиссію и т. д., состояція каждая изъ тридцати-трехъ членовъ, куда Палата направляетъ всѣ проекты,—а ихъ бываетъ очень много,—относящіеся до арміи, до флота и т. д. Эти комиссіи въ сферѣ ихъ компетенціи сдѣлались полными господами законодательнаго прогресса \*).

\*) Къ 27 апрѣля 1891 г. военная комиссія уже получила 27 проектовъ и предложеній, комиссія труда—24, желѣзнодорожная—24, морская комиссія—12.

II.—Политическія партіи \*).—Въ нашемъ изслѣдованіи мы часто уже имѣли случай замѣтить, что парламентскій режимъ требуетъ, какъ одно изъ самыхъ необходимыхъ условій правильнаго функціонированія, раздѣленіе націи и палатъ на двѣ сплоченныя партіи, глубоко различающіеся преданностью противуположнымъ принципамъ, но одинаково объединенныя и дисциплинированныя. Наоборотъ, во французскихъ палатахъ большинство и оппозиція могутъ истощать свои силы въ ожесточенной борьбѣ; но они не въ состояніи вызвать между собой ничего кромѣ искусственнаго раздѣленія, покоющагося на основаніи, чуждомъ политикѣ правительства, и имѣющемъ корни въ предразсудкахъ, подозрительности и воспоминаніяхъ. Каждой изъ нихъ удается поддерживать лишь поверхностное единеніе среди своихъ сообщниковъ, которые, не имѣя никакой общности принциповъ, не соглашаются пожертвовать ни однимъ изъ своихъ убѣжденій, ни одной изъ своихъ личныхъ выгодъ.

Начиная съ Національнаго Собранія, бывшаго въ Бордо въ 1871 году въ палатахъ всегда различалась правая-консервативная партія, обнимавшая всѣхъ, оставшихся вѣрными монархической идеѣ, и лѣвая-республиканская, объединявшая всѣхъ защитниковъ республики. Вмѣсто того, чтобы разойтись по вопросу о томъ направленіи, которое должно взять правительство, они разошлись относительно самой формы правительства. Отсюда вытекаетъ первое затрудненіе для правильнаго функціонированія парламентскаго режима: существованіе непримиримой оппозиціи, всегда готовой голосовать противъ министерства и свергнуть его. Съ другой стороны, этотъ самый вопросъ государственнаго устройства, послужившій основаніемъ для образованія партій, развелъ въ разныя стороны людей, которыхъ должны были бы соединить общіе взгляды на текущую политику; онъ смѣшалъ въ одну группу, по необходимости безформенную, умы съ самыми расходящимися взглядами и стремленіями. Онъ увеличилъ недоразумѣнія и злобу, возбуждая и подчеркивая противоправительственную оппозицію однихъ и заставляя умолкать естественныя антипатіи другихъ. Вызывая во всѣхъ партіяхъ разьединенность и разрозненность, этотъ вопросъ компрометировалъ и расшатывалъ самый парламентскій режимъ.

Антиконституціонная оппозиція, зачастую достаточно сильная и благодаря своимъ взглядамъ и своимъ цѣлямъ естественно склонная ниспровергать всякое правительство, каково бы оно ни было; большинство, объединившееся только для защиты республиканскаго образа правленія, образованное изъ различныхъ элементовъ, раздѣленное на различныя группы, съ неопредѣленными и измѣнчивыми

\*) P. Laffite. Le Suffrage universel et le Régime parlementaire, 2-oe изд., стр. 28—44.

оттѣнками, неспособное поэтому обезпечить кабинету постоянную и твердую поддержку, — вотъ картина французскихъ палатъ.

Консервативная правая не образуетъ настоящей политической партіи; это просто коалиція группъ, болѣе или менѣе значительныхъ, которыхъ прежде объединяла ихъ общее противодѣйствіе республикѣ, а теперь даже не соединяетъ и эта хрупкая связь. Нѣкоторые изъ ея членовъ, все болѣе и болѣе уменьшающіеся въ числѣ, остаются вѣрными какой-нибудь изъ прежде царствовавшихъ во Франціи династій. Другіе готовы подчиниться какому угодно монархическому режиму, лишь бы онъ избавилъ ихъ отъ республиканскаго правительства. Другіе, наконецъ, — и число ихъ растетъ съ каждымъ днемъ, — готовы образовать конституціонную фракцію и признать установившуюся форму правленія, чтобы затѣмъ посвятить свою дѣятельность защитѣ консервативныхъ интересовъ. Но и они уже раздѣляются, расходясь въ оттѣнкахъ и главнымъ образомъ въ личныхъ взглядахъ; каждый старается свое признаніе конституціи обставить условіями, которыя то подчеркиваютъ, то ослабляютъ значеніе этого признанія. Всѣ эти фракціи, составляющія правую, объединены только общими традиціями, смутной программой консервативной защиты и непріязнью къ республиканскому большинству. Между ними, и между приверженцами каждой изъ нихъ, нѣтъ никакой общности взглядовъ по вопросамъ политическимъ, административнымъ и социальнымъ; ихъ голоса раздѣляются почти при всѣхъ голосованіяхъ, и единодушное согласіе бываетъ лишь тогда, когда нужно высказаться противъ правительства.

Съ своей стороны, республиканская лѣвая есть соединеніе, безъ всякой организаціи и дисциплины, всѣхъ приверженцевъ республики. Кромѣ этого согласія относительно формы правленія, между членами ея нѣтъ никакого единодушія. Она представляетъ всѣ оттѣнки и разновидности либеральныхъ воззрѣній и прогрессивныхъ стремленій, отъ самыхъ робкихъ до наиболѣе крайнихъ; но нигдѣ на этой политической панорамѣ нельзя провести точной демаркаціонной линіи, которая разграничила бы однихъ отъ другихъ. На одномъ изъ крайнихъ фланговъ депутаты лѣваго центра отдѣляются отъ наиболѣе умѣренныхъ членовъ правой лишь предразсудками и чисто исторической враждой; если подаваемые тѣми и другими голоса не такъ часто совпадаютъ, то это надо приписывать не дѣйствительной разницѣ ихъ взглядовъ на политику, которой надо слѣдовать, но злопамятству однихъ и нѣкоторой боязливости другихъ. Опортунисты, также образованные изъ различныхъ элементовъ, одной своей стороною примыкаютъ къ лѣвому центру, а другой — къ радикаламъ. Въ лѣвой радикальной оттѣнки увеличиваются; здѣсь можно различить радикаловъ правительственныхъ, просто радикаловъ, радикаловъ-соціалистовъ просто соціалистовъ, причемъ между тѣми и другими не всегда есть

истинное различіе въ принципахъ. Къ тому же, всё эти разновидности республиканскаго большинства мѣняютъ иногда названія, и часто даже программы. Ихъ составъ не всегда постояненъ; нѣкоторые депутаты легко переходятъ изъ одной группы въ другую; люди политики считаютъ удобнѣе и благоразумнѣе не соединять себя ни съ какой изъ фракцій, и держаться по отношенію ко всѣмъ имъ съ одинаковой симпатіей и сдержанностью.

Но положеніе еще болѣе усложняется. Не одни только политическія стремленія и принципы раздѣляютъ представителей лѣвой. Боязнь передъ возможной побѣдой оппозиціи есть лучшая гарантія умѣренности и дисциплины въ средѣ парламентскаго большинства. Но большинство французскихъ палатъ, увѣренное, что всегда сохранить за собой власть, сбросило съ себя всё стѣснявшіе его узы. Депутаты, которыми не управляютъ больше ни высшіе интересы, ни принципы партіи, совсѣмъ не желаютъ подчиняться программѣ фракціи. Съ этихъ поръ, ими управляютъ лишь ихъ личныя выгоды; честолюбіе, интриги, личная зависть производятъ въ большинствѣ болѣе глубокія и болѣе упорныя раздѣленія, чѣмъ несходство принциповъ и стремленій. Все это не только способствуетъ разъединенности партіи, но развиваетъ во всѣхъ группахъ безпорядокъ, отсутствіе связи, анархію. „Политика идей уступила свое мѣсто политикѣ интересовъ. Общественномъ благѣ имѣютъ все болѣе и болѣе узкое представленіе. Общій интересъ—прежде всего интересъ большинства, затѣмъ—интересъ большинства въ самомъ большинствѣ. Привыкаютъ разсматривать великіе вопросы съ узкой точки зрѣнія. Депутатъ прежде былъ представителемъ народа, теперь онъ—уполномоченный отъ группы избирателей. Это повѣренный, защищающій, какъ онъ только можетъ, ввѣренныя ему дѣла... Когда же въ немъ перестаетъ говорить личный интересъ, начинается говорить страсть“ \*).

До послѣднихъ лѣтъ депутаты и сенаторы, какъ большинства, такъ и оппозиціи, образовали, смотря по отѣнкамъ своихъ убѣжденій, замкнутыя и организованныя группы. Такъ, среди меньшинства, въ различное время, были: правая монархическая, группа призыва къ народу, либеральный союзъ правыхъ, не такъ давно, правая конституціонная; среди большинства можно было различить: лѣвый центръ, лѣвую республиканскую, республиканскій союзъ, лѣвую радикальную, крайнюю лѣвую. Каждая изъ этихъ фракцій избирала бюро съ президентомъ, вице-президентомъ и секретарями, періодически обновлявшимися, и устраивала собранія для обсуждения очередныхъ вопросовъ политики. Но мало-по-малу, по крайней мѣрѣ въ республиканскомъ большинствѣ Палаты Депутатовъ, полезность этихъ

\*) P. Laffitte. Прив. сочин. стр. 21—22.

соединеній подверглась сомнѣнiямъ, хотѣли даже сдѣлать ихъ отвѣтственными за всѣ злоупотребленiя, происшедшiя вслѣдствiе отклоненiй отъ парламентскаго режима. Въ Палатѣ, избранной въ 1885 году, значительное число республиканскихъ депутатовъ всѣхъ оттѣнковъ не старалось и даже отказывалось записываться въ какую-нибудь группу. Послѣ выборовъ 1889 г. всѣ депутаты большинства, казалось, согласились слѣдовать поведенiю „независимыхъ“ предыдущей Палаты, и ни одна изъ прежнихъ республиканскихъ группъ не была восстановлена. Но недавно произошли нѣкоторыя попытки воскресить ихъ.

Много спорили о выгодныхъ сторонахъ и опасностяхъ этихъ группировокъ, но намъ кажется, что въ такой формѣ, въ какую онѣ вылились во французскихъ палатахъ, онѣ не заслуживаютъ ни упрековъ, ни, въ особенности, расточаемыхъ имъ похвалъ. Существованiе ихъ представляется намъ довольно безразличнымъ съ точки зрѣнiя правильнаго функционированiя парламентскаго режима. Правда, когда образованiе прочнаго и сплоченнаго большинства является невозможнымъ, созданiе организованныхъ группъ можетъ дать великолѣпные результаты. Но это подъ условiемъ, чтобы ихъ организациа имѣла серьезный характеръ, чтобы она производила въ каждой фракцiи тѣсное единство, чтобы она налагала всюду строгую дисциплину, чтобы она обявывала, напримѣръ, какъ мы это видимъ въ австрiйскомъ Рейхсратѣ, всѣхъ членовъ подъ страхомъ исключенiя, присоединяться къ рѣшенiю, принятому большинствомъ, и во всѣхъ политическихъ вопросахъ вотивовать единодушно. Такими средствами стараются положить конецъ колебанiямъ и несвязности пренiй; опредѣляется отвѣтственность за принятые рѣшенiя, парламентское положенiе становится съ этого времени болѣе отчетливымъ, интриги не такъ легко развиваются, самолюбiя и личные расчеты затрудняются, и устойчивость государства становится болѣе надежной.

Но что представляла изъ себя вся эта организациа французскихъ группъ? За этими показными бюро, за этикетками, гдѣ слово „союзъ“, столь расточаемое, казалось насмѣшкой, часто оказывалось только искусственное соглашенiе относительно нѣсколькихъ принциповъ. Каждая изъ этихъ фракцiй представляла изъ себя союзъ, покоявшiйся столько же на общихъ убѣжденiяхъ, сколько на общихъ выгодахъ, всегда страдавшiй изъ-за борьбы честолюбiй, взаимнаго озлобленiя и личныхъ несогласiй. По всѣмъ важнымъ вопросамъ, обсуждавшимся въ палатахъ, всѣ группы раздѣлялись, и почти никогда не случалось, чтобы та или другая изъ нихъ собрала всѣ голоса своихъ приверженцевъ. При такихъ условiяхъ довольно трудно сказать, какiя выгоды можетъ дать такая организациа. Можно даже утверждать, что она способствуетъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ усиленiю безпорядка и анархiи, придавая постановленiямъ группъ зна-

ченіе, котораго онѣ не имѣютъ, и доставляя тѣмъ, которые предсѣдательствуютъ въ нихъ, случай пріобрѣсти вліяніе, котораго у нихъ не должно быть.

Однако, не этими случайными средствами, и не болѣе или менѣе искусными комбинаціями, можно надѣяться положить конецъ современному положенію вещей. Лѣкарство заключается въ переустройствѣ партій на новомъ основаніи, въ исчезновеніи антиконституціонной оппозиціи, и въ образованіи на лонѣ республики истинно консервативной партіи. Разъ вопросъ о формѣ правленія будетъ устраненъ, различные политическіе элементы могутъ сгруппироваться, слѣдую своимъ естественнымъ стремленіямъ, въ двѣ противоположныя фракціи, изъ которыхъ каждая будетъ достаточно сильна, чтобы быть въ состояніи овладѣть властью и заставить противника поддерживать въ своихъ рядахъ единеніе и дисциплину.

Но не будетъ ли пустой мечтой надѣяться на подобное превращеніе? Дѣйствительно, всѣ попытки, которыя до сихъ поръ къ тому дѣлались, своими результатами указывали на трудность его. Тѣ, которые желали работать надъ сближеніемъ консервативныхъ массъ съ республикой, натолкнулись, какъ направо, такъ и налѣво, на несочувствіе политическихъ главныхъ штабовъ, предразсудки и интересы которыхъ они затрагивали. Монархисты правой, ослѣпленные предубѣжденіями, или черезчуръ скомпрометировавшіе себя, чтобы сохранить свое положеніе въ конституціонной партіи;—республиканцы лѣвой, укрѣпившіеся въ своей ненависти и желающіе сохранить за собой монополію популярности, увеличили свои усилія, чтобы закрѣпить двусмысленное положеніе и отождествить принципъ республики съ политикой бывшаго въ то время большинства. Не останавливались ни передъ чѣмъ въ своемъ стремленіи помѣшать намѣренію Льва XIII и поставить препятствія его дѣлу примиренія. Одни—сложными толкованіями не желали понимать самаго яснаго смысла и слѣдствій его поступковъ; другіе—встрѣчали ихъ усиленными угрозами и противодѣйствіемъ. Тщетныя попытки! Подъ давленіемъ главы церкви движеніе, стремящееся отдѣлить консервативные и религіозные интересы отъ противодѣйствія республикѣ, продолжается со спокойствіемъ и рѣшительностью, которые предсказываютъ ему успѣхъ. Но это превращеніе не можетъ совершиться въ одинъ день: современные люди слишкомъ связаны озлобленіемъ и воспоминаніями о прежней борьбѣ, чтобы довести его до благополучнаго конца. Это будетъ дѣломъ новаго поколѣнія, которое вступить въ общественную жизнь свободнымъ отъ всѣхъ воспоминаній и отъ всѣхъ предразсудковъ. „Политическія партіи, говорилъ Гелло, не есть нѣчто такое, чѣмъ можно управлять по желанію; ихъ нельзя вызвать къ жизни декретомъ. Онѣ рождаются изъ самихъ себя, онѣ рождаются скорѣе изъ нравовъ, чѣмъ изъ законовъ. Онѣ противятся рукѣ человѣка

какъ только почувствуютъ ее. Дѣти общественнаго мнѣнія, онѣ имѣютъ его независимость; когда же онѣ появляются, со всѣми своими существенными особенностями, это является самымъ надежнымъ симптомомъ зрѣлости конституціонной свободы“ \*).

III.—Министры и Палаты.—„Министры имѣютъ доступъ въ обѣ палаты и должны быть выслушаны, когда они этого требуютъ“ \*\*). Это постановленіе конституціи получило самое широкое толкованіе: такъ, министры могутъ присутствовать на всѣхъ засѣданіяхъ палаты, къ которой они не принадлежатъ, даже въ закрытыхъ ея засѣданіяхъ; но они не имѣютъ права присутствовать на засѣданіяхъ комиссій, если только они специально не приглашены туда. Они могутъ просить и получать слово во всякое время, даже послѣ закрытія преній, никогда не подчиняясь порядку записи ораторовъ. Но при обсужденіи законопроекта, депутатъ всегда можетъ получить слово послѣ оратора правительства.

Министры могутъ замѣнять себя передъ палатами младшими государственными секретарями, за которыми признаются тѣ же привилегіи, какъ и за ихъ начальниками, несмотря на молчаніе о нихъ конституціонныхъ законовъ и регламентовъ. Они могутъ также замѣнять себя „коммиссарами, назначаемыми декретомъ президента республики для обсужденія опредѣленнаго законопроекта“ \*\*\*). Эти коммиссары правительства (commissaires du gouvernement) избавлены отъ порядка записи и могутъ, какъ министры и докладчики комиссій, требовать слова во всякое время. Они назначаются обыкновенно или изъ государственныхъ совѣтниковъ, или изъ представителей административныхъ учреждений, заинтересованныхъ въ обсуждаемомъ вопросѣ. Хотя текстъ конституціи предвидитъ ихъ присутствіе только при обсужденіи законопроектовъ, но замѣна правительства коммиссарами допускается и при преніяхъ по интерпелляціямъ. Министры прибѣгаютъ къ этимъ помощникамъ въ особенности при обсужденіи бюджета; каждый годъ они отправляютъ въ палаты начальниковъ главнѣйшихъ вѣдомствъ; кромѣ того, они никогда не забываютъ назначать коммиссарами правительства представителей тѣхъ отраслей администраціи, кредиты по которымъ должны дать поводъ къ серьезнымъ преніямъ \*\*\*\*).

Въ обѣихъ палатахъ министрамъ предоставлены особыя мѣста:

\*) Hello, Le Régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel 2 изд. Т. II, стр. 354.

\*\*\*) Конституціонный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 6.

\*\*\*\*) Конституціонный законъ 16 іюля 1875 г., ст. 6.

\*\*\*\*\*) Для обсужденія бюджета президентъ республики назначаетъ каждый годъ отъ тридцати до сорока коммиссаровъ.



въ Палатѣ Депутатовъ и въ Сенатѣ они занимаютъ первую скамью въ центрѣ амфитеатра, противъ трибуны. Считается, что правительство, по крайней мѣрѣ въ лицѣ нѣкоторыхъ своихъ членовъ, должно быть представлено при всѣхъ преніяхъ. Поэтому, когда случается министерскій кризисъ, палаты обыкновенно откладываютъ свои засѣданія до того времени, когда, по ихъ предположеніямъ, кабинетъ можетъ быть восстановленъ.

Парламентскіе министры занимаютъ передъ законодательными собраніями положеніе, которое представляетъ двѣ совершенно противоположныя стороны. Съ одной стороны, какъ высшіе агенты исполнительной власти, они подвержены вліянію и контролю палатъ, передъ которыми они отвѣтственны какъ за общее направленіе ихъ политики, такъ и за отдѣльныя дѣйствія; съ другой стороны, будучи выбраны въ качествѣ представителей правительства изъ наиболѣе вліятельныхъ *лидеровъ* большинства, они являются, естественно, инициаторами законодательныхъ работъ и вождями, мнѣніе которыхъ выслушивается во всѣхъ преніяхъ. Такимъ способомъ поддерживается раздѣленіе властей и въ то же время устанавливается между ними прочное согласіе.

Но не таково положеніе французскихъ министровъ. Палата Депутатовъ, не встрѣчая нигдѣ противовѣса своему всемогуществу, не признавая надъ собою, благодаря отсутствію дисциплины въ своихъ членахъ и дезорганизации фракцій, никакого моральнаго воздѣйствія, захотѣла поставить министровъ въ абсолютную отъ себя зависимость. Не удовлетворяясь своимъ правомъ контроля и порицанія она постоянно старается выйти изъ своей роли и присвоить себѣ, насколько это возможно, власть, принадлежащую правительству, вмѣшиваясь непосредственнымъ и предупреждающимъ образомъ въ дѣятельность административныхъ департаментовъ. Она не является для министровъ тѣмъ благожелательнымъ и полнымъ довѣрія судьей какимъ является Палата Общинъ для англійскаго кабинета. Это—подозрительный властелинъ, ревнивый къ своимъ прерогативамъ, и не уважающій права другихъ. Депутаты желаютъ видѣть въ министрахъ послушныхъ исполнителей, которые поставлены на вершинѣ іерархической лѣстницы подчиненія лишь для того, чтобы повиноваться всѣмъ. Поэтому, они не желаютъ ни въ чемъ подчиняться имъ: правительству, униженное и затрудненное въ своей исполнительной дѣятельности, не можетъ быть совѣтникомъ, къ мнѣнію котораго прислушиваются при законодательныхъ преніяхъ. Палата Депутатовъ выслушиваетъ мнѣнія министровъ о всѣхъ проектахъ, которые она обсуждаетъ, но министры не имѣютъ ни престижа, ни моральнаго значенія истинныхъ политическихъ *лидеровъ*, и не могутъ заставить умолкнуть всѣ предразсудки и личные расчеты. Они не могутъ ни взывать къ дисциплинѣ партіи, ни говорить отъ

имени интересовъ большинства. А угроза выйти въ отставку, если и соединить вокругъ нихъ нѣсколькихъ перѣшительныхъ депутатовъ, очень часто имѣетъ слѣдствіемъ возбужденіе новыхъ алчныхъ желаній.

По отношенію къ Сенату, министры не доведены до такого состоянія подчиненія. Кабинетъ, обыкновенно разсматриваемый какъ часть Палаты Депутатовъ, подлежитъ передъ Сенатомъ довольно слабой отвѣтственности; при поддержкѣ другой палаты онъ можетъ легко сопротивляться ему. При обсужденіи законовъ онъ можетъ даже, говоря отъ имени народной палаты и защищая свои рѣшенія, оказывать извѣстное давленіе, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ вопросахъ, гдѣ замѣшана политика. Но въ детальныхъ вопросахъ, и въ такихъ, которые чужды политикѣ, Сенатъ сохраняетъ полную независимость по отношенію къ правительству, и если, при обсужденіи чего нибудь, ему понадобится опытный и вліятельный совѣтникъ, Сенатъ скорѣе выберетъ его изъ своей среды, чѣмъ изъ среды совѣта министровъ.

IV.—Роль министровъ въ выработкѣ законовъ \*).— При парламентской формѣ правленія, министры могутъ принимать широкое участіе въ дѣлѣ выработки законовъ. Они являются естественными инициаторами, совѣтчиками и направляющими законодательнаго творчества. „Возбуждать инициативу законовъ, развѣ это не есть главное и преимущественное дѣло министерства, такъ какъ всѣ средства освѣдомленія о желаніяхъ страны находятся въ его рукахъ, а неудобства закона и отвѣтственность за его примѣненіе должны въ особенности падать на него. Министерство должно понять, чѣмъ въ настоящее время заинтересовано и чѣмъ можетъ удовлетворяться парламентское большинство; оно должно предвидѣть, что именно возможно вывести изъ настоящаго соотношенія властей. Но когда, опредѣливъ тѣ проекты, которые входятъ въ его программу, приходитъ время вносить и защищать ихъ, тогда министерству необходимо поддерживать стройность и цѣлостность своего творенія и оберегать его отъ множества поправокъ, уступать только сознательно и по второстепеннымъ вопросамъ, бороться энергически, вызывая къ дисциплинѣ большинства для поддержанія того, что кажется необходимымъ и существеннымъ... Но министры должны стараться удержать за собой ни одно только ши-

\*) Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire, стр. 483—556, 585—649; Supplément, стр. 231—278;—Lefebvre, Etude sur les lois constitutionnelles de 1875, стр. 132—140;—Béquet et Dupré, Répertoire de droit administratif. т. IV, № V, Chambres législatives.

рокое участіе въ иниціативѣ законовъ. Кромѣ сѣянія и взращиванія добрыхъ сѣмянъ, у нихъ есть и другое дѣло въ палатахъ. Они должны бороться съ законодательными плевелами, различать среди проектовъ, вышедшихъ изъ парламентской иниціативы, такіе, которые правительство считаетъ достойными принести плоды, и такіе неудачные, нездоровые проекты, которые оно будетъ стараться во время преній вырвать съ корнемъ, если оно не сумѣло, что еще лучше, задушить ихъ въ зародышѣ, помѣшавъ палатамъ принять ихъ къ разсмотрѣнію“ \*).

Какими же средствами располагаютъ министры для выполненія этой сложной задачи, и въ какой степени исполняютъ они эту трудную роль? Это мы сейчасъ попытаемся выяснитъ.

„Президентъ республики имѣетъ право иниціативы законовъ наравнѣ съ членами обѣихъ палатъ \*\*)\*“. Если выдѣлить финансовыя законы, которые должны быть внесены сначала въ Палату Депутатовъ, нѣтъ ни одного исключенія изъ этого общаго принципа. Парламентскій языкъ Франціи различаетъ по ихъ происхожденію законопроекты (projets de loi) и законопредложенія (propositions de loi): первые исходятъ отъ правительства, вторыя обязаны своимъ существованіемъ иниціативѣ членовъ парламента.

Право иниціативы президента республики, какъ и всѣ его прочія права, выполняется имъ черезъ посредство министровъ; регламенты облегчаютъ имъ пользованіе этимъ правомъ. Когда правительство желаетъ внести законопроектъ, оно, черезъ одного изъ членовъ кабинета, вноситъ его въ ту или другую палату по своему выбору. Большинство проектовъ, въ особенности тѣ изъ нихъ, которые представляютъ политическій интересъ, вносятся въ Палату Депутатовъ, почему мы, въ своемъ изслѣдованіи, и выберемъ этотъ путь. Но иногда министерство предпочитаетъ внести проектъ въ Сенатъ, въ особенности когда дѣло идетъ о сложныхъ законахъ, чуждыхъ партійнымъ предубѣжденіямъ и требующихъ тщательнаго изученія со стороны особо компетентныхъ людей. Палата, въ которую поступилъ проектъ, можетъ потребовать немедленнаго его чтенія. Обыкновенно она ограничивается тѣмъ, что отдаетъ распоряженіе объ отпечатаніи и раздачѣ его, и направляетъ его въ бюро, если только не рѣшаетъ направить его въ одну изъ существующихъ комиссій.

Проекты законовъ изготовляются въ министерскомъ департаментѣ особо заинтересованномъ въ ихъ обнародованіи. Министръ пользуется цѣнной помощью опытныхъ чиновниковъ, которые, какъ это часто бываетъ, по плану, намѣченному имъ, составляютъ, на основаніи всѣхъ необходимыхъ документовъ и свидѣній, перво-

\*) Lefebvre, Etude sur les lois constitutionnelles de 1875, стр. 137—138.

\*\*\*) Конституціонный законъ 25 февраля 1875, ст. 3.

начальный проект, который затѣмъ министръ только просматриваетъ и дополняетъ. Когда вырабатываемый законъ затрагиваетъ какіе-либо серьезные и трудно примиримые интересы, когда онъ требуетъ или тщательныхъ справокъ, или сложныхъ изслѣдованій людьми, компетенція которыхъ должна стоять внѣ сомнѣнія, правительство назначаетъ особую комиссію для выработки такого проекта. У него также всегда есть возможность подвергнуть проекты, которые оно намѣрено внести въ палаты, критикѣ государственнаго совѣта; это лучшее средство обезпечить за ними ясность, порядокъ и стройность. Къ несчастью, правительство слишкомъ часто забываетъ обращаться къ этому просвѣщенному органу; дѣйствительно, участіе государственнаго совѣта въ законодательныхъ работахъ было чрезвычайно ограничено при Третей Республікѣ.

Предложенія законовъ, исходяція изъ инициативы членовъ палатъ, не являются, очевидно, предметомъ такихъ глубокихъ обсужденій, какъ проекты правительства. Депутатъ, который желаетъ воспользоваться своимъ правомъ, передаетъ свое, письменно формулированное и сопровождаемое изложеніемъ мотивовъ, предложеніе президенту Палаты, который ознакомляетъ съ нимъ собраніе и затѣмъ отсылаетъ въ мѣсячную комиссію инициативы. Эта комиссія подвергаетъ пересылаемыя ей предложенія лишь поверхностному разсмотрѣнію. Выслушавъ объясненія авторовъ, она въ теченіе двухъ недѣль должна представить Палатѣ краткій отчетъ, предлагающій или принятіе законопредложенія къ разсмотрѣнію съ признаніемъ, или безъ признанія за предложеніемъ характера неотложности, или простой и немотивированный отказъ, или же предварительное обсужденіе (*question préalable*) законопредложенія. Собраніе высказывается по этимъ заключеніямъ. Если оно вотируетъ принятіе къ разсмотрѣнію, предложеніе отсылается въ бюро или въ специальную комиссію, гдѣ оно впредь будетъ слѣдовать той же процедурѣ, какъ и правительственные проекты. Если Палата не принимаетъ предложенія при этомъ первомъ голосованіи, то оно не можетъ быть внесено вновь ранѣе шестимѣсячнаго срока.

Разсмотрѣніе законопредложенія комиссіей инициативы является единственнымъ средствомъ, сдерживающимъ чрезмѣрное законодательное рвеніе депутатовъ, и практика показываетъ, что это совершенно недостаточное средство. Эта комиссія имѣетъ такъ мало значенія, что, хотя она избирается каждый мѣсяць, никто не обращаетъ вниманія на эти выборы. Члены, избираемые случайно, не придають никакого значенія налагаемой на нихъ обязанности: они не присутствуютъ на засѣданіяхъ комиссіи, или же торопятся, безъ обсужденія, постановить о принятіи къ разсмотрѣнію всего, что только имъ предлагаютъ. Они такимъ образомъ пропускаютъ самыя странныя и невозможныя предложенія; самое большее, если время

отъ времени они задержать предложеніе какого-нибудь черезчуръ неловкаго представителя оппозиціи \*). За время четвертаго законодательнаго періода, отъ 1885 до 1889 года, изъ 618 предложеній, исходившихъ изъ парламентской инициативы, не болѣе шестнадцати были не приняты при первомъ голосованіи. И нынѣшняя Палата до сихъ поръ выказываетъ такую же осторожность относительно отказовъ въ принятіи къ разсмотрѣнію.

Депутаты, которымъ никакое серьезное препятствіе не мѣшаетъ пользоваться правомъ инициативы, не теряютъ случая заполнить своими предложеніями порядокъ дня Палаты и комиссій. Это является для нихъ великолѣпнымъ средствомъ выдѣлиться, придать себѣ значеніе въ глазахъ правительства; это также самая удобная форма избирательной рекламы. Количество предложеній, внесенныхъ членами Палаты, всегда превосходитъ, иногда даже очень замѣтно, число проектовъ общаго характера, вносимыхъ правительствомъ. Ни что не можетъ удержать депутатовъ въ ихъ преобразовательномъ рвеніи. Они поочередно вторгаются во всевозможныя области, не отступаютъ ни передъ какими трудностями. Они не довольствуются простыми и второстепеннаго характера вопросами, но затрагиваютъ наиболѣе важныя и имѣющіе политическій характеръ, и не щадятъ даже самыхъ сложныхъ вопросовъ административнаго устройства.

Проекты и предложенія законовъ проходятъ обыкновенно въ Палатѣ по слѣдующимъ четыремъ послѣдовательнымъ стадіямъ: разсмотрѣніе въ бюро, разсмотрѣніе въ специальной комиссіи и два обсужденія въ открытомъ засѣданіи. Однако Палата можетъ рѣшить отослать ихъ прямо въ ранѣе назначенную комиссію, минуя бюро; она можетъ также, посредствомъ объявленія неотложности, избавить ихъ отъ вторичнаго обсужденія и даже постановить непосредственное приступленіе къ преніямъ безо всякаго предварительнаго разсмотрѣнія.

Бюро обыкновенно оказываютъ проектамъ лишь самое поверхностное вниманіе. Если здѣсь не замѣшанъ какой-нибудь политическій интересъ, эти собранія мало посѣщаются. Все ограничивается простымъ обмѣномъ мнѣній между присутствующими депутатами и назначеніемъ специальной комиссіи.

Здѣсь проекты и предложенія встрѣчаютъ первыя серьезныя трудности. Комиссія, въ которую они поступаютъ, становится полнымъ хозяиномъ ихъ; она изучаетъ ихъ со всей медлительностью, какою она желаетъ проявить, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда

\*) Проекты законовъ слѣдуютъ другъ за другомъ, часто слишкомъ поспѣшные, не нужные, плохо изученные, противорѣчивые; это ничего не значитъ: принятіе къ разсмотрѣнію всегда вотируется; это вѣжливость въ которой нельзя отказать между товарищами.—Laffite, Le suffrage universel et le Régime parlementaire, стр. 201.

была объявлена неотложность. Она может раздѣлить ихъ такъ, какъ пожелаетъ, можетъ сдѣлать изъ одного проекта нѣсколько различныхъ законовъ, или соединить въ одинъ законъ нѣсколько проектовъ; она можетъ внести всевозможныя поправки, какія она считаетъ нужнымъ, и представить въ палату нѣчто совершенно иное, чѣмъ то, что было ей передано. У нея есть всѣ средства злоупотреблять своими правами, которыхъ регламентъ не опредѣляетъ точно; она не подчинена никакому серьезному контролю. Всѣ засѣданія коммиссіи закрытыя: одни авторы предложенія вмѣстѣ съ депутатами, предложившими поправки, имѣютъ право требовать, чтобы ихъ выслушали. Министры не пользуются такимъ правомъ по отношенію къ правительственнымъ проектамъ; коммиссія выслушиваетъ ихъ лишь тогда, когда сочтеть это нужнымъ; но она никогда не отказывается пригласить ихъ, если только министры выкажутъ свое желаніе. Всѣ лица, чуждыя коммиссіи: министры, авторы предложеній и поправокъ, удаляются, послѣ того какъ они дадутъ объясненія и разъясненія, которыя они хотѣли дать, или которыхъ отъ нихъ спрашивали.

Всякій законодательный трудъ, отосланный въ коммиссію, тотчасъ же наталкивается на два препятствія, которыя онъ долженъ преодолѣть; это—апатія и затѣмъ реформаторское рвеніе членовъ коммиссіи. Передъ первымъ обыкновенно не выдерживаютъ предложенія законовъ, исходящія изъ парламентской инициативы; простой депутатъ не можетъ рассчитывать побѣдить силу инертности своихъ коллегъ, и назначенная коммиссія даже не считаетъ нужнымъ собраться и приступить къ работѣ, которая на нее возложена. Такимъ способомъ, семь восьмыхъ предложеній немедленно по принятіи ихъ къ обсужденію, обрѣтаютъ окончательный покой, котораго они въ большинствѣ случаевъ вполне заслуживаютъ \*). Но члены коммиссій не могутъ поступать съ такою же развязностью относительно правительственныхъ проектовъ, которые всегда бываютъ серьезны и иногда даже необходимы. Правда, министры иногда могутъ упрекнуть членовъ коммиссіи и въ недостаткѣ прилежанія, но обыкновенно они должны жаловаться на чрезмѣрное усердіе, съ какимъ нѣкоторые изъ нихъ измѣняютъ и обезображиваютъ законопроекты. Засѣданія коммиссій посѣщаются обыкновенно только такими депутатами, которые придерживаются особенныхъ взглядовъ на обсуждаемый вопросъ, или такими, которые особо заинтересованы въ

\*) Палата, выбранная въ 1885 г., къ моменту окончанія своихъ полномочій въ 1889 году, получила всего 598 законопроектовъ общаго характера, изъ которыхъ она приняла 429. Но изъ 618 предложеній, исходящихъ изъ парламентской инициативы, она востировала только 79. Выяснившіеся до сихъ поръ результаты заставляютъ предполагать, что нынѣшнее Собраніе установитъ прежнюю пропорцію для той и другой категоріи.

этомъ дѣлѣ, или такими, которые думаютъ, что нашли удобный случай выказать свое вліяніе и свои способности, однимъ словомъ такими, которые стремятся или измѣнить, или совершенно передѣлать первоначальный проектъ. Поэтому, часто кажется, что у комиссіи нѣтъ другой цѣли, какъ выработать контръ-проектъ, а выборомъ докладчика по дѣлу указать челоуѣка, на которомъ будетъ лежать обязанность противоудѣйствовать правительству.

Министры, которые никогда, въ сущности говоря, не могутъ взывать къ дисциплинѣ партіи, бесильны руководить работами спеціальныхъ комиссій. Они находятъ въ нихъ аудиторію, мало расположенную слѣдовать за ними и признавать ихъ значеніе. Министры обыкновенно являются тамъ представителями соперничающей и возбуждающей зависть власти. Далекіе отъ возможности руководить работами и обуздывать преобразовательныя стремленія членовъ комиссіи, министры часто оказываются неспособными защитить противъ ихъ вторженій область, естественно предоставленную ихъ собственной дѣятельности, и охранить отъ посягательствъ права и достоинство правительства. „Комиссіи имѣютъ досадную склонность превращаться въ слѣдственные комиссіи. Онѣ присваиваютъ себѣ то власть судебную, то исполнительную. Онѣ составляютъ циркуляры, опросные листы. Онѣ входятъ въ непосредственныя сношенія съ начальниками отдѣльныхъ вѣдомствъ. Онѣ призываютъ ихъ къ себѣ; онѣ допрашиваютъ ихъ черезъ другихъ лицъ. Въ своемъ лицѣ онѣ воскрешаютъ насколько это теперь возможно, прежнихъ комиссаровъ конвента“ \*).

Когда комиссія окончитъ свое изученіе и свои пренія, когда она исправитъ, улучшить, пополнить, преобразуетъ, измѣнить или исказитъ предложенный ей проектъ, докладчикъ составляетъ и вноситъ въ палату докладъ, который излагаетъ и старается оправдать работу комиссіи. Этотъ докладъ печатается и раздается членамъ Собранія, и только тогда могутъ начаться пренія въ публичномъ засѣданіи. Но часто успѣваетъ пройти такъ много времени со дня подачи проекта, что министръ, составившій проектъ, уже смѣненъ другимъ. Если правительство еще ранѣе не сообщило своихъ многочисленныхъ поправокъ комиссіи, то теперь у него по всему вѣроятію есть ихъ цѣлый рядъ, и новый министръ первый же пожелаетъ улучшить дѣло своего предшественника. Поэтому правительство, защищая смыслъ, или форму, или принципы, или детали проекта, неизбежно окажется въ ложномъ положеніи передъ депутатами.

Когда докладъ о законопроектѣ или законопредложеніи напечатанъ и розданъ членамъ Палаты, послѣдняя назначаетъ день, когда будутъ открыты пренія. Первое обсужденіе дѣлится на двѣ части: общее обсужденіе, направленное исключительно на принципы и пред-

\*) Jules Simon, Mon Petit Journal, въ Temps отъ 24 марта 1892 г.

ложенный законъ въ цѣломъ, и обсужденіе по статьямъ, которое касается также всѣхъ предложенныхъ измѣненій и поправокъ. Въ преніяхъ президентъ Палаты даетъ поочередно голосъ приверженцамъ и противникамъ обсуждаемаго вопроса, слѣдуя порядку, въ какомъ они записались. Министры, младшіе государственные секретари, комиссары правительства и докладчикъ комиссіи не подчинены порядку записи; они получаютъ слово, когда его требуютъ, послѣ того какъ ораторъ занимающій трибуну окончитъ свою рѣчь.

Когда общія пренія закончены, президентъ спрашиваетъ Палату, желаетъ ли она перейти къ обсужденію отдѣльныхъ статей. Если Палата дастъ отрицательный отвѣтъ, проектъ считается не принятымъ. Это голосованіе не является уже одной формальностью или простымъ выраженіемъ снисходительности, какъ это бываетъ съ принятіемъ къ разсмотрѣнію; на этомъ именно подводномъ камнѣ и разбиваются тѣ проекты и предложенія, принципы или тенденціи которыхъ осуждаетъ большинство. Во всякомъ случаѣ, Палата обыкновенно избавляетъ правительство отъ позора подобной неудачи, если только она не намѣрена свергнуть министерство.

Обсужденіе статей всегда вызываетъ многочисленныя поправки. Регламентъ всячески облегчаетъ депутатамъ возможность предложить Собранію тѣ измѣненія, которыя они желаютъ внести въ текстъ проекта. Поправки, излагаемыя письменно, вручаются президенту, который передаетъ ихъ въ комиссію. Для того, чтобы начались по нимъ пренія, требуется одно условіе: послѣ того, какъ авторъ изложитъ поправку, она должна быть поддержана кѣмъ-нибудь изъ Собранія. Но лишь совершенно неумѣтныя поправки не могутъ получить поддержки, по крайней мѣрѣ нѣсколькихъ депутатовъ. Поправки, предложенныя при первомъ обсужденіи, могутъ тутъ же быть подвергнуты вотированію. И тѣ, которыя будутъ приняты въ такихъ условіяхъ, будутъ предметомъ болѣе глубокаго разсмотрѣнія лишь послѣ того, какъ Палата уже высказалась въ ихъ пользу. Но Собраніе можетъ каждую минуту прервать пренія, или отложить свое окончательное рѣшеніе, отославъ въ комиссію статью со всѣми относящимися къ ней поправками. Болѣе того, отсылка на разсмотрѣніе комиссіи обязательна, если этого требуетъ докладчикъ.

Когда всѣ статьи и всѣ поправки подверглись голосованію, Палата рѣшаетъ, желаетъ ли она перейти ко вторичному разсмотрѣнію. Это вторичное разсмотрѣніе можетъ быть назначено по меньшей мѣрѣ по истеченіи пятидневнаго срока послѣ перваго. Оно направлено непосредственно на статьи и поправки къ нимъ. Какъ только первое разсмотрѣніе закончено, право поправокъ обставляется такими условіями, которыя обезпечивали бы тщательное разсмотрѣніе новыхъ внесенныхъ предложеній. Поправки, внесенныя въ промежуткѣ между



двумя рассмотрѣніями, должны быть сообщены комиссіи, отпечатаны и розданы по крайней мѣрѣ за день до открытія преній. Тѣ изъ нихъ, которыя вносятся во время второго рассмотрѣнія, если онѣ не отсылаются по требованію докладчика прямо въ комиссію, вкратцѣ мотивируются съ трибуны авторами ихъ; послѣ краткихъ преній, въ которыхъ могутъ принимать участіе лишь члены комиссіи, Палата голосуетъ относительно принятія ихъ къ рассмотрѣнію. Въ утвердительномъ случаѣ, поправки отсылаются въ комиссію, и та можетъ обратно внести ихъ въ Палату лишь на слѣдующій день послѣ внесенія поправки въ Палату.

Послѣ того какъ Собраніе разсмотритъ всѣ подлежащія обсужденію тексты во второй разъ, каждый депутатъ имѣетъ право, передъ окончательнымъ голосованіемъ всего проекта цѣликомъ, представить общія соображенія, убѣждая принять, или не принять законъ.

Можетъ ли министръ, проектъ котораго подвергся глубокимъ измѣненіямъ комиссіи, надѣяться возстановить передъ Палатой первоначальный текстъ его? Это было бы съ его стороны страннымъ заблужденіемъ.

Онъ не можетъ разсчитывать руководить преніями и вліять на постановленія комиссіи; для этого у него нѣтъ авторитета вождя партіи, а часто также и достаточнаго личнаго вліянія.

Въ докладчикѣ министръ встрѣчаетъ соперника, который пользуется тѣми же привиллегіями, какъ и онъ, за которымъ его опытность, признанныя способности и положеніе въ той или другой группѣ обеспечиваютъ извѣстный авторитетъ \*). И онъ будетъ всегда защищать дѣло комиссіи, относясь безо всякой пощады къ министру. Передъ этимъ человѣкомъ, который является въ нѣкоторомъ родѣ представителемъ Палаты, министръ, который говоритъ отъ имени правительства, пользуется только однимъ серьезнымъ преимуществомъ: онъ можетъ поставить вопросъ о кабинетѣ, и угрозой коллективной отставки министровъ привлечь на свою сторону голоса всѣхъ колеблющихся и желающихъ избѣгнуть министерскаго кризиса. Но это—оружіе, которымъ надо пользоваться съ большою осторожностью и умѣніемъ, и къ которому слѣдуетъ прибѣгать только въ важныхъ вопросахъ. Съ другой стороны, при обычныхъ обстоятельствахъ министръ долженъ бороться съ извѣстнаго рода недоброжелательствомъ и завистью Палаты, которая всегда боится, какъ-бы ею не стала руководить другая власть. Наконецъ, правительство на обоихъ крайнихъ концахъ Собранія встрѣчаетъ различныя группы, которыя естественно склонны голосовать противъ него.

\*) Если докладчикъ оказывается слишкомъ слабъ для нападенія на министерство, то, чтобы замѣнить его, очень часто вмѣшивается президентъ комиссіи, которымъ почти всегда бываетъ ветеранъ парламентскихъ битвъ и человѣкъ, пользующійся авторитетомъ въ Палатѣ.

Палата ускользаетъ отъ всякаго на нее воздѣйствія и министръ такъ хорошо сознаетъ это, что иногда, даже при преніяхъ по вопросамъ, имѣющимъ политическое значеніе, онъ едва даетъ себѣ трудъ высказать свой взглядъ, и громко заявляетъ о своемъ нежеланіи оказывать давленіе на рѣшеніе Собранія. Когда министръ и докладчикъ вступаютъ въ пренія и защищаютъ противоположныя точки зрѣнія, нерѣдко случается, что большинство принимаетъ какое нибудь новое рѣшеніе, предложенное въ послѣдній моментъ кѣмъ-нибудь изъ депутатовъ.

Если даже между правительствомъ и комиссіей устанавливается полное согласіе,—а такое согласіе можетъ возникнуть лишь при признаніи первымъ всѣхъ измѣненій, сдѣланныхъ второй,—то нельзя отсюда заключить, что и Палата присоединится къ взгляду комиссіи; часто публичное разсмотрѣніе вызываетъ новыя поправки, которыя могутъ все измѣнить и имѣютъ громадныя шансы быть принятыми, если онѣ льстятъ интересамъ или тщеславію значительной категоріи избирателей \*).

Дѣйствительно, депутаты, не подчиняющіеся никакой дисциплинѣ, лишены единства въ своихъ принципахъ, и въ своихъ стремленіяхъ, въ большинствѣ случаевъ поддаются личнымъ соображеніямъ. Прежде всего они стараются завоевать и сохранить симпатіи круга своихъ избирателей. Такъ какъ будущее ихъ партіи никогда не находится въ серьезной опасности, они думаютъ исключительно о своихъ личныхъ выгодахъ, часто увлекаются честолюбіемъ и личной ненавистью, если только не поддаются совѣтамъ какихъ-нибудь заинтересованныхъ интригановъ. Рѣшенія, которыя являются результатомъ комбинацій и столкновеній всѣхъ этихъ чувствъ, настолько же измѣчивыхъ, насколько неувимыхъ, отличаются своей непослѣдовательностью; Палата принимаетъ поправки, несомвѣстимыя съ ранѣе принятыми принципами, постановляетъ непримѣнимыя рѣшенія, утверждаетъ двусмысленные и туманные тексты и часто такъ запутывается въ противорѣчіяхъ, созданныхъ своими непродуманными рѣшеніями, что сама бываетъ принуждена отступить передъ необъяснимой путаницей своей работы.

Проекты и предложенія законовъ подвергаются въ Сенатѣ процедурѣ аналогичной той, которую они испытали въ Палатѣ: отсылка

\*) У французскихъ законодателей,—говорилъ еще Берриа-сенъ-При въ 1837 году,—есть другой, имъ свойственный недостатокъ: каждый желаетъ во всякій проектъ внести что-нибудь свое... У насъ,—прибавляетъ онъ,—самолюбіе отдѣльныхъ личностей часто одерживаетъ верхъ надъ общими интересами партіи, къ которой онѣ принадлежатъ; каждый хочетъ, хорошо-ли, худо-ли, произнести свою рѣчь, предложить свою поправку, составить себѣ хотя небольшую популярность. *Commentaire sur la Charte Constitutionnelle*, стр. 138, 267.

въ бюро, рассмотрѣніе особой комиссіей, двойное публичное обсужденіе. Сенатская комиссія обыкновенно начинаетъ съ того, что вноситъ порядокъ, точность и систему въ безформенное произведеніе прошедшее черезъ вотированіе Палаты; нѣтъ ни одного болѣе или менѣе сложнаго проекта, который комиссія не подвергла бы счастливымъ измѣненіямъ. Иногда также, въ особенности въ политическихъ и соціальныхъ вопросахъ, она вноситъ въ рѣшеніи депутатовъ умѣренность, продиктованную чаще мудрой осторожностью, чѣмъ предразсудками и партійными взглядами. И почти всегда работа комиссіи получаетъ одобреніе Сената.

Пренія Сената отличаются спокойствіемъ и серьезнымъ характеромъ; члены, принимающіе въ нихъ участіе, обыкновенно обладаютъ глубокимъ знаніемъ того, о чемъ они говорятъ. Сенаторы, гораздо болѣе независимые отъ народнаго голосованія, испытываютъ гораздо меньше вліяніе страстей даннаго момента, и менѣе подвержены давленію личныхъ интересовъ. Поэтому они скорѣе могутъ руководствоваться разумными основаніями и оцѣнить предложенные имъ проекты согласно съ ихъ внутренними достоинствами.

Не надо однако думать, что правительство имѣетъ значительное вліяніе на пренія Сената; наоборотъ, можно сказать, что министры играютъ въ преніяхъ верхней палаты довольно жалкую роль. Она слушаетъ скорѣе мнѣнія комиссіи, выбранной ею, и опытнаго докладчика, чѣмъ замѣчанія представителя правительства. Министръ, который борется съ комиссіей, не долженъ разчитывать выиграть дѣло передъ Сенатомъ, если только онъ не защищаетъ въ вопросѣ имѣющемъ политическій характеръ, рѣшеніе, принятое Палатой Депутатовъ. Онъ главнымъ образомъ долженъ убѣдить комиссію; и если онъ получаетъ поддержку послѣдней, онъ можетъ быть почти увѣренъ, что Собраніе приметъ его проектъ.

Мы видѣли, что сложные проекты, не представляющіе большого политическаго интереса и затрагивающіе трудно разрѣшимые вопросы управленія, требующіе глубокаго и объективнаго изученія, сперва представляются въ Сенатъ. Это гарантируетъ болѣе серьезное отношеніе къ нимъ и болѣе быстрое движеніе. Палата встрѣчаетъ проекты, прошедшіе черезъ горнь публичнаго обсужденія, безъ обычнаго недобвѣрія и не вноситъ въ рассмотрѣніе ихъ присущаго ей реформаторскаго пыла. Обыкновенно, она принимаетъ ихъ безъ большихъ измѣненій и безъ долгихъ преній.

Если проектъ подвергается измѣненіямъ въ Сенатѣ, онъ возвращается въ Палату, и та обыкновенно отсылаетъ его въ комиссію, которая раньше изучала его. Иногда Палата отказывается отъ попытокъ одержать верхъ въ своихъ желаніяхъ и принимаетъ рѣшеніе, вотированное Сенатомъ. Но случается также, что она настаиваетъ на своемъ первомъ рѣшеніи и снова принимаетъ текстъ такимъ,

какимъ она его уже приняла. Регламентъ предвидитъ для разрѣшенія подобныхъ конфликтовъ образованіе смѣшанныхъ комиссій; но на дѣлѣ къ нимъ совсѣмъ не прибѣгаютъ. Проекты передаются изъ одной палаты въ другую до тѣхъ поръ, пока въ концѣ концовъ не наступаетъ соглашеніе. Было бы ошибкой думать, что всегда изъ этихъ битвъ выходитъ побѣжденнымъ Сенатъ. Когда у него хватаетъ смѣлости оказать сопротивленіе законопроекту, онъ часто упорствуетъ въ своемъ противодѣйствіи до тѣхъ поръ, пока Палата не доставитъ ему текста, на которомъ возможно примиреніе. Въ законодательной области его вліяніе не такъ упало, какъ въ финансовыхъ вопросахъ.

V.—Роль министровъ въ выработкѣ бюджета \*).— Финансовые законы въ общемъ подлежатъ тѣмъ же правиламъ процедуры, какъ и законы обыкновенные. Но „они должны быть внесены сначала въ Палату Депутатовъ и вотированы ею“ \*\*). Кроме того, регламенты палатъ предусмотрѣли нѣкоторыя спеціальныя условія для бюджетнаго закона: онъ разсматривается въ комиссіи болѣе многочисленной, чѣмъ для обыкновенныхъ законовъ; онъ является предметомъ лишь одного чтенія; окончательное вотированіе должно быть произведено открытой баллотировкой.

Правительство и палаты Франціи не привыкли разсматривать бюджетный законъ, какъ актъ, совершенно отличный отъ обыкновенныхъ законовъ; за нимъ не сохранили характера распоряженія по природѣ своей административнаго, регламентирующаго на одинъ лишь годъ доходы и расходы государства, и отождествили его съ другими законодательными актами. Поэтому, статьи ежегоднаго финансового закона почти всегда заключаютъ въ себѣ настоящія законодательныя мѣры, которыя не имѣютъ ничего временнаго, и обязательная сила которыхъ распространяется до безконечности на всѣ имѣющіе быть бюджетные періоды. Разъ установилось такое смѣшеніе бюджета и обыкновенныхъ законовъ, правительство сочло нужнымъ всѣ измѣненія, какъ въ области налоговъ, такъ и въ финансовой администраціи, вводить путемъ ежегоднаго финансового закона. За послѣдніе годы нѣтъ ни одного бюджета, который не осуществлялъ бы двѣ или три иногда чрезвычайно важныя реформы. Депутаты, со своей стороны, считаютъ себя уполномоченными пользоваться своимъ правомъ поправокъ для того, чтобы однимъ взмахомъ руки преобразовывать, пересматривать или даже уничтожать, смотря по

\*) Stourm, Cours de Finances, le Budget;—G. Bergeret, De mécanisme du Budget.

\*\*) Конституціонный законъ 24 февраля 1875 г. ст. 8.

степени ихъ желаній, всѣ административныя установленія; они не колеблются даже путемъ уничтоженія или уменьшенія кредитовъ косвенно отмѣнять или, во всякомъ случаѣ, парализовать постановленія обыкновенныхъ законовъ.

Право вносить въ Палату проектъ бюджета неоспоримо принадлежитъ министерству. Но ни конституція, ни законъ ни въ чемъ, что касается налоговъ, кредитовъ или займовъ не ограничили инициативы депутатовъ. Предоставляется такту и благоразумію членовъ Палаты стараться не злоупотреблять своимъ правомъ и не узурпировать естественныхъ функцій министра финансовъ. Можно только пожалѣть, что здѣсь не послѣдовали мудрымъ постановленіямъ англійскихъ законовъ, наложившихъ узду на расточительность и реформаторскія наклонности депутатовъ.

„Каждый годъ министры составляютъ смѣты подвѣдомственныхъ имъ департаментовъ; министръ финансовъ дѣлаетъ имъ сводку и, приложивъ къ нимъ смѣту доходовъ, составляетъ предварительный общій государственный бюджетъ “\*). Это соединеніе всѣхъ элементовъ будущаго бюджета производится приблизительно за пятнадцать мѣсяцевъ до начала бюджетнаго періода. Министры за первоначальное основаніе своихъ требованій принимаютъ назначенія предшествовавшаго года, но они рѣдко могутъ устоять передъ желаніемъ потребовать увеличенія кредитовъ. „Дѣйствительно, каждый изъ нихъ заинтересованъ той отраслью, которой онъ управляетъ, чувствуетъ ея нужды, видитъ ея пробѣлы и желалъ бы ознаменовать свое пребываніе у власти улучшеніями, полезными дѣйствіями, которыя бывають всегда дѣйствіями, влекущими большіе или меньшіе расходы“ \*\*). Министръ финансовъ не всегда пользуется авторитетомъ, необходимымъ для того, чтобы умѣрять стремленія своихъ коллегъ. По закону онъ не имѣетъ права контролировать ихъ предложенія, но можетъ только докладывать о нихъ кабинету. На дѣлѣ, очень рѣдко бываетъ, чтобы онъ, даже тогда, когда вмѣстѣ съ портфелемъ министра финансовъ соединяетъ званіе президента совѣта, могъ оказывать достаточное вліяніе и собственными силами уменьшить чрезмѣрныя требованія другихъ министровъ.

„Онъ дѣлаетъ сводку министерскимъ смѣтамъ, — говоритъ Стурмъ, — онъ разсматриваетъ, но не контролируетъ ихъ. Самое большее, если онъ позволитъ себѣ сдѣлать нѣсколько замѣчаній, напримеръ, что требованія баланса не позволяютъ ему допустить увеличенія кредитовъ; что границы бюджета поступленій заставляютъ его требовать извѣстной экономіи. Нѣсколько разъ министры финансовъ циркулярно обращались къ другимъ министрамъ съ указа-

\*) Декретъ 31 мая 1862, ст. 31.

\*\*\*) P. Leroy-Beaulieu, Traité de la Science des Finances, 4 изд. т. 2, стр. 21.

ніемъ, что существующіе кредиты должны служить строгими рамками для новыхъ требованій, что всякія превышенія будутъ отброшены. Если министръ отказывается повиноваться этимъ требованіямъ, вопросъ разрѣшается въ совѣтѣ, и тамъ личный талантъ, естественная „свирѣпость“ министра финансовъ могутъ случайно заставить восторжествовать его мнѣніе.

„Иными словами, министръ финансовъ никогда не считаетъ себя въ правѣ критиковать именно этотъ расходъ, уничтожить или сократить содержаніе такой-то должности, предложить реформу или сокращеніе расходовъ, однимъ словомъ, вникать въ детали смѣтъ своихъ товарищей, имѣть надъ ними контроль въ истинномъ смыслѣ этого слова. Никакой законъ не даетъ ему этого права контроля, и онъ можетъ осуществлять это право лишь узурпируя его“. \*)

Министръ финансовъ, выработавъ совмѣстно со своими товарищами, проектъ бюджета, вноситъ его въ Палату приблизительно за десять мѣсяцевъ до начала бюджетнаго періода. Проектъ самого закона заключаетъ въ себѣ небольшое число статей, потому что онъ даетъ лишь общіе итоги доходовъ и кредитовъ, подлежащихъ вотированію, и его постановленія касаются главнымъ образомъ реформъ, вводимыхъ въ администрацію путемъ бюджета. Но къ проекту закона прилагаются подробныя по раздѣламъ и по статьямъ таблицы доходовъ и расходовъ, таблицы, которыя, какъ и законъ, подлежатъ вотированію палатъ. Министръ финансовъ предпосылаетъ своему проекту изложеніе мотивовъ и прилагаетъ сверхъ того массу документовъ и таблицъ, которыя позволяютъ депутатамъ воишь уяснить финансовое положеніе государства. Въ изложеніи мотивовъ „министръ разсматриваетъ въ краткихъ чертахъ положеніе финансовъ, бросаетъ бѣглый взглядъ на уже выполненные бюджеты, сравниваетъ предполагаемые расходы и доходы будущаго бюджетнаго періода съ бюджетомъ выполняемымъ или съ послѣднимъ вотированнымъ бюджетомъ, въ нѣсколькихъ словахъ объясняетъ причину отступленій, устанавливаетъ состояніе неутвержденнаго государственнаго долга, и кратко указываетъ свои проекты реформъ, если такіе имѣются“ \*\*).

Уже нѣсколько лѣтъ во Франціи дѣлаютъ усилія, чтобы вернуться къ строгому проведенію принципа бюджетнаго единства. Еще недавно, на ряду съ бюджетомъ обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ, существовали: бюджетъ чрезвычайный, бюджетъ спеціальныи и самостоятельныя бюджеты. Чрезвычайный бюджетъ (*budget des dépenses sur ressources extraordinaires*) въ настоящее время совершенно исчезъ; финансовый законъ 1892 года внесъ послѣдніе слѣды его въ таблицы общаго бюджета. Проектъ общаго бюджета на 1893 годъ,

\*) Stourm, Cours de Finances, le Budget, стр. 64.

\*\*) P. Leroy-Beaulieu, Traité de la Science des Finances, т. II, стр. 36.

предложенный министромъ финансовъ, уничтожаетъ также спеціальныи бюджетъ (*budget des dépenses sur ressources spéciales*); часть этихъ расходовъ переносится въ общій бюджетъ, такъ какъ, въ сущности, они падали на государство. Что же касается остальныхъ расходовъ этого рода, которые присоединялись лишь для порядка (*par ordre*) и касались департаментовъ и общинъ, они переведены въ спеціальныи бюджеты этихъ мѣстныхъ учреждений. Въ этомъ же проектѣ бюджета, большинство добавочныхъ бюджетовъ (*budget annexe*) также внесены въ общій бюджетъ. Если палаты, какъ можно надѣяться, примутъ предложеніе правительства, то бюджетное единство будетъ почти достигнуто; останется только одинъ спеціальныи счетъ, именно по тѣмъ работамъ, которыя желѣзнодорожныя общества выполняютъ посредствомъ займовъ, обезпеченныхъ анжюитетомъ, вносимымъ въ бюджетъ государства. Но можно думать, что и онъ будетъ включенъ въ одинъ изъ будущихъ общихъ бюджетовъ.

Бюджетъ обыкновенныхъ расходовъ раздѣляется на пять частей:

1. Государственный долгъ.
2. Содержаніе публичныхъ властей: президента, палатъ.
3. Министерства. Въ этой части расходы группируются по министерскимъ департаментамъ; но случается, что одинъ департаментъ имѣетъ въ своемъ управленіи нѣсколько самостоятельныхъ вѣдомствъ; расходы, сюда относящіеся, распредѣляются по отдѣльнымъ и независимымъ рубрикамъ. Такъ, рядомъ съ бюджетомъ юстиціи, есть бюджетъ культовъ; точно также, бюджетъ колоній не смѣшивается съ бюджетомъ морского вѣдомства.

4. Издержки взиманія и полученія налоговъ и публичныхъ доходовъ.

5. Вознагражденія, возвраты платежей, недоимки и преміи.

Бюджетъ доходовъ заключаетъ:

1. Прямые налоги.
2. Косвенные налоги.
3. Доходы отъ монополій и промышленныхъ предпріятій.
4. Прибыли и доходы съ государственныхъ имуществъ.
5. Различныя бюджетныя поступления.
6. Особенные доходы.
7. Наконецъ, вплоть до настоящаго времени были также оборотныя поступления (*recettes d'ordre*), которыхъ нѣтъ въ проектѣ бюджета на 1893 г.

Министръ принимаетъ отвѣтственность передъ Палатой за всѣ части бюджета, за исключеніемъ расходовъ, относящихся къ вѣдомствамъ другихъ департаментовъ. Каждый министръ, какъ мы уже видѣли, является дѣйствительнымъ авторомъ того кредита, который онъ требуетъ для своего министерства; онъ же долженъ будетъ и привести ему оправданія и защищать его при обсужденіи

его Палатой. Въ своемъ проектѣ министръ финансовъ „не осмѣлится приписать себѣ тѣ цифры, которыя ему не принадлежатъ; онъ только упоминаетъ объ нихъ, не смѣшивая ихъ со своимъ собственнымъ трудомъ, и показываетъ этимъ, что онъ не является защитникомъ ихъ передъ палатами \*)

Проектъ бюджета печатается и раздается депутатамъ. Онъ отсылается на разсмотрѣніе бюро, но не является тамъ предметомъ серьезныхъ преній. Депутаты торопятся назначить комиссію изъ тридцати трехъ членовъ, на которую будетъ возложено подробное изслѣдованіе министерскихъ предложеній. Долгое время большинство допускало несправедливость и нетактичность, совершенно исключая оппозицію изъ бюджетной комиссіи: теперь, не предоставляя оппозиціи представительства, пропорціональнаго ея количественному значенію, большинство предоставляетъ ей по меньшей мѣрѣ нѣскольکو мѣстъ.

Въ принципѣ, бюджетная комиссія есть спеціальная комиссія; но значеніе и сложность ея задачи дѣлаютъ изъ нея настоящую постоянную комиссію. Она „образуетъ родъ совѣта финансовъ, который работаетъ совмѣстно съ министромъ, оказываетъ на него значительное давленіе, углубляется во всѣ подробности администраціи и принимаетъ такимъ путемъ важное участіе въ управленіи“ \*). Въ дѣйствительности, ея дѣятельность продолжается въ теченіе дѣлаго года: ей отсылаютъ не только общій бюджетъ и всѣ требованія добавочныхъ и чрезвычайныхъ кредитовъ, относящихся къ выполняемому, заключенному (exercices clos) или просроченному (exercices régimés) бюджетному періоду, но такъ же и всѣ законы,—а ихъ довольно много \*\*),—которые могутъ затрагивать финансы государства, дѣлая измѣненія или въ поступленияхъ, или въ расходахъ.

Хотя комиссія имѣетъ полную возможность направлять свою дѣятельность такъ, какъ желаетъ, но она старается соблюдать извѣстныя традиціи. Такъ, она всегда начинаетъ съ разсмотрѣнія расходовъ и только принявъ рѣшеніе относительно всѣхъ требуемыхъ кредитовъ она переходитъ къ обсужденію способовъ и средствъ ихъ покрытія.

Въ прежнее время комиссія, ранѣе чѣмъ приступить къ подробному разсмотрѣнію бюджета, раздѣлялась на извѣстное число подкомиссій; она оставила эту систему, которая только затягивала работы, не давая никакихъ выгодъ. Теперь, она на первыхъ же своихъ собра-

\*) Stourm, прив. соч., стр. 64, примѣч. 1.

\*) Bergeret, Le mécanisme du Budget, стр. 47.

\*\*) Въ двѣ послѣднія бюджетныя комиссіи поступило: въ одну 36, въ другую 39 проектовъ и предложеній закона, изъ которыхъ можно насчитать, въ первой—23, а во второй—24 такихъ, которые не имѣли своимъ непосредственнымъ предметомъ назначенія кредитовъ.



ніяхъ назначаетъ столько спеціальныхъ докладчиковъ, сколько есть отдѣльныхъ и самостоятельныхъ статей въ бюджетѣ; такъ, есть спеціальный докладчикъ для каждаго министерства и даже иногда для нѣкоторыхъ особо важныхъ вѣдомствъ: колоніи, культуры, изящныя искусства.

Этимъ спеціальнымъ докладчикамъ выпадаетъ на долю первое и самое кропотливое изслѣдованіе предложеній правительства. Они получаютъ всѣ необходимыя для этого документы; они вступаютъ въ сношенія не только съ министрами, но и съ начальниками соответствующихъ вѣдомствъ, чтобы получать отъ нихъ необходимыя свѣдѣнія и объясненія. Они все чаще и чаще посѣщаютъ канцеляріи, и администрація не осмѣливается отвѣтить отказомъ даже на самые нескромныя ихъ вопросы. Часто они пользуются своимъ положеніемъ, чтобы дѣлать затрудненія министру, или отыскивать недостатки въ административной организаціи, съ цѣлью выставить свою собственную компетентность и выдвинуть свою кандидатуру въ будущемъ министерскомъ кризисѣ. „Докладъ, даже предварительный, сдѣланный отъ имени бюджетной комиссіи, содержитъ въ себѣ извѣстныя разоблаченія, недавно еще говорилъ г. Пельтанъ монсеньору Фрепелю, оправдывая порученное тому и затѣмъ отобранное обратно назначеніе. Вѣдомство культовъ отчасти зависѣло бы отъ васъ въ продолженіе нѣкотораго времени. Вы могли бы по вашему желанію извѣстнымъ образомъ держать всѣ канцеляріи въ вашихъ рукахъ. Вамъ должны были бы показать всѣ дѣла и открыть всѣ картонны. Докладчикъ бюджета является весьма и весьма опаснымъ сотрудникомъ соответствующаго министра“.

Комиссія согласно предложеніямъ своихъ спеціальныхъ докладчиковъ, предварительно устанавливаетъ отдѣлъ за отдѣломъ цифру кредита. Среди измѣненій, довольно многочисленныхъ, которыя она дѣлаетъ въ это время въ проектахъ правительства, есть такія, которыя являются извѣстнаго рода санкціями, простыми выраженіями ея отношенія къ той или другой желательной реформѣ. Когда бюджетъ департамента такимъ образомъ разсмотрѣнъ, докладчикъ сообщаетъ министру о рѣшеніяхъ, принятыхъ комиссіей. Министръ извѣщаетъ комиссію, соглашается-ли онъ на сдѣланныя измѣненія; въ случаѣ несогласія, онъ проситъ, чтобы комиссія выслушала его. Въ опредѣленный день онъ является для защиты своихъ предложеній; иногда онъ замѣняетъ себя своими начальниками отдѣльныхъ вѣдомствъ, которые были назначены комиссарами правительства для обсужденія бюджета. Когда комиссія выслушаетъ объясненія правительства, она дѣлаетъ окончательное постановленіе относительно размѣра кредита, который она предложитъ Палатѣ.

Затѣмъ комиссія, также послѣ предварительнаго изслѣдованія своихъ спеціальныхъ докладчиковъ, разсматриваетъ такимъ же обра-

зомъ бюджетъ доходовъ. Здѣсь предложенія правительства поддерживаютъ министръ финансовъ вмѣстѣ со своими начальниками отдѣльныхъ вѣдомствъ. Тутъ обыкновенно заключаются наиболѣе важныя реформы, включаемыя въ бюджетъ. Коммиссія, если она нарушитъ равновѣсіе доходовъ и расходовъ, должна установить другой балансъ. Наконецъ, она назначаетъ главнаго докладчика.

Депутаты, не входящіе въ коммиссію, могутъ однако обращаться къ ней съ поправками къ проектамъ какъ доходовъ, такъ и расходовъ. Эти поправки подвергаются разсмотрѣнію специальныхъ докладчиковъ тѣхъ бюджетовъ, къ которымъ онѣ относятся, если только онѣ не нарушаютъ равновѣсія бюджета; въ послѣднемъ же случаѣ, ихъ долженъ разсматривать главный докладчикъ. Авторы поправокъ могутъ просить коммиссію допустить ихъ развить передъ нею свои аргументы. Большою частію та даетъ себѣ трудъ выслушивать ихъ.

Коммиссія обыкновенно принимаетъ бюджетъ съ извѣстнаго рода недовѣріемъ. Она начинаетъ его разсматривать такъ, какъ если бы дѣло шло о трудѣ, предпринятомъ въ первый разъ. Каждый изъ членовъ коммиссіи прежде всего хочетъ видѣть въ министерской работѣ ея недостатки и старается воспользоваться своимъ положеніемъ, чтобы защитить интересы своихъ избирателей. Опираясь на право Палаты отказывать въ кредитахъ и налогахъ, они позволяютъ себѣ пользоваться этимъ правомъ самымъ широкимъ образомъ. Всегда готовы критиковать предложенія правительства, не считаясь ни съ существующими законами, ни съ установившеюся организаціей, они измѣняютъ бюджетъ доходовъ, пытаются измѣнить систему налоговъ и осуществить путемъ бюджета наиболѣе важныя административныя реформы. Если министръ финансовъ предлагаетъ новые налоги, чтобы ими уравновѣсить бюджетъ или замѣнить упраздненные источники доходовъ, коммиссія изъ самолюбія употребитъ всѣ усилія, чтобы другимъ какимъ-нибудь способомъ получить нужныя средства. Часто она льститъ себя мыслью, что дѣлаетъ экономію въ бюджетѣ расходовъ; но такъ какъ каждый является сторонникомъ экономіи *in abstracto*, и увеличенія расходовъ *in concreto*, она часто уменьшаетъ кредиты, необходимыя для функционирования публичныхъ учреждений, сохраняя и даже увеличивая такіе, которые могутъ льстить интересамъ или страстямъ избирательныхъ массъ.

Коммиссія представляетъ Палатѣ проектъ до такой степени измѣненный во всѣхъ его частяхъ, что правительство едва можетъ узнать свое произведеніе. Кредиты различныхъ министерствъ являются то уменьшенными, то увеличенными; въ особенности подвергаются измѣненіямъ смѣты доходовъ, и часто коммиссія предлагаетъ систему равновѣсія бюджета совсѣмъ отличную отъ той, кака была предложена министромъ финансовъ. Министры могутъ при-

носить въ жертву одни кредиты, чтобы этимъ спасти другіе; могутъ уступать докладчикамъ въ тѣхъ увеличеніяхъ, которыхъ тѣ просятъ; соглашаться на глубокія измѣненія ихъ проектовъ реформъ: но они почти никогда не смогутъ удовлетворить новаторскихъ стремленій комиссіи. Она старается явиться передъ Палатой съ проектомъ, который принадлежалъ бы только ей; она боится остаться въ подчиненномъ положеніи помощницы; она хочетъ быть соперникомъ правительства. Она не довольствуется контролемъ министерскаго проекта; она хочетъ занять преобладающее мѣсто въ управленіи финансовъ, оказывать дѣйствительное вліяніе на администрацію и ради этой цѣли, она, не колеблясь, нисходитъ до малѣйшихъ подробностей.

Проектъ бюджета подлежитъ только одному чтенію въ Палатѣ. Оно начинается съ общаго обсужденія проекта. Министру Финансовъ приходится защищать свою дѣятельность и свои проекты не передъ одними только ораторами оппозиціи; своихъ наиболѣе опасныхъ противниковъ онъ находитъ всегда въ рядахъ большинства. Часто самъ главный докладчикъ, защищая въ общемъ финансовое управленіе республики, не упускаетъ случая обращаться къ правительству съ критическими замѣчаніями, которыя, часто подъ рѣзкой формой, являются очень существенными. Министры съ помощью начальниковъ отдѣльныхъ управленій, которыхъ они назначаютъ комиссарами правительства, руководятъ преніями, относящимися къ ихъ бюджетамъ. Спеціальныя докладчики часто являются для нихъ чрезвычайно опасными противниками, и почти всегда между кабинетомъ и комиссіей завязываются серьезныя столкновенія.

Министры, участвуя въ преніяхъ, не имѣютъ за собой достаточнаго авторитета. Съ одной стороны, въ членахъ комиссіи, гордыхъ своимъ вліяніемъ и ревнивыхъ къ своимъ правамъ, они встрѣчаютъ слишкомъ неблагоприятныхъ критиковъ; съ другой стороны, въ каждомъ депутатѣ они находятъ энергичнаго защитника частныхъ интересовъ, подчиняющаго свой голосъ страстямъ и расчетамъ избирателей. Поэтому, количество поправокъ, вносимыхъ членами Палаты къ работѣ комиссіи, быстро увеличивается, и авторитетъ послѣдней, вмѣстѣ съ вліяніемъ министра, часто оказывается недостаточенъ, чтобы убѣдить Палату отвергнуть ихъ. Если увеличеніе расходовъ или уничтоженіе какого-нибудь источника доходовъ требуютъ установленія новаго налога, то проектъ министра и предложенія комиссіи навѣрное потерпятъ крушеніе передъ коалиціей недовольныхъ элементовъ и депутатовъ, подпавшихъ давленію представителей угрожаемыхъ интересовъ. Палата согласится скорѣе съ представленной въ послѣднюю минуту поправкой, которую она можетъ принять тутъ же, прежде чѣмъ заинтересованныя лица будутъ имѣть время организовать сопротивленіе и оказать воздѣйствіе на депутатовъ.

Эти поправки не считаются съ существующими законами: они увеличиваютъ, уменьшаютъ или уничтожаютъ постоянные и обязательные кредиты, также какъ и постоянные доходы. „Путемъ недобдуманнаго уменьшенія кредитовъ или даже совершеннаго ихъ уничтоженія, вызываемаго простымъ нерасположеніемъ къ министру, основные законы государственныхъ учрежденій подвергаются посягательствамъ, нарушаются и даже разрушаются безъ всякаго серьезнаго и спеціальнаго обсужденія“ \*).

Такъ, въ одинъ прекрасный день однимъ почеркомъ пера были уничтожены факультеты католической теологіи; въ другой разъ Палата намѣревалась уничтожить должность су-префектовъ и за нѣсколько дней до открытія бюджетнаго періода не приняла статьи, относившейся къ су-префектурамъ. Значительная парламентская группа готова разрѣшить вопросъ объ отношеніи церкви къ государству неутвержденіемъ бюджета культовъ. Каждый годъ происходятъ эти попытки отмѣнить, путемъ уничтоженія кредитовъ, уже существующія учрежденія. Благодаря этимъ, постоянно возбуждаемымъ вопросамъ, пренія уклоняются въ сторону, время теряется въ бесплодныхъ дебатахъ, и часто, чтобы не пришлось прибѣгать къ временнымъ мѣсячнымъ бюджетамъ (*douzièmes provisoires*), Палата бываетъ вынуждена вотиловать чрезвычайно значительныя суммы на спѣхъ, безъ контроля, можно даже сказать, совершенно случайно.

Ближайшимъ слѣдствіемъ такой замѣны единаго руководительства министра финансовъ многочисленными частными инициативами нерѣдко является полнѣйшее безсиліе палатъ. Палата, разбросавшись между самыми разнородными требованіями, не можетъ выполнить ни одной реформы, предложенной ей и, послѣ долгихъ и бесполезныхъ обсужденій, бываетъ должна въ нѣсколько дней соорудить примиряющій бюджетъ. Неизбѣжнымъ результатомъ такого рода анархіи при обсужденіи бюджета является страшное расточительство государственныхъ финансовъ. Каждый депутатъ считаетъ своимъ долгомъ выказать себя защитникомъ какихъ нибудь частныхъ интересовъ и вмѣсто того, чтобы заботиться объ экономіи, побуждаетъ къ увеличенію расходовъ \*\*). Дѣйствительно, иногда кажется, какъ говорилъ Леонъ Сэй въ 1883 году, „что задачей, которую ставятъ себѣ большинство депутатовъ, является желаніе дать возможность департаментамъ, общинамъ и всѣмъ тѣмъ, кого раньше называли „активными гражданами“, и которыми являются теперь всѣ избиратели, жить на счетъ государства. Возражаютъ, что само государство подало дурной примѣръ, и что инициатива депутатовъ въ дѣй-

\*) Saint-Girons. Manuel de droit constitutionnel, Стр. 274.

\*\*) Въ 1888 году предложенія палатъ увеличивали расходы на 276.174.000 франковъ, и сокращали поступления на 46.882.080 франковъ.

ствительности обошлась дешевле, чѣмъ инициатива министровъ. Возможно, что это такъ, но слѣдуетъ прибавить, что министры идутъ такъ далеко потому, что не хотятъ, чтобы ихъ опередили. Зло заключается въ томъ, что существуетъ какая-то скачка расходовъ, и депутаты всегда готовы дать сигналъ къ началу ея. Ясно, что министры замедлили-бы свой бѣгъ, если бы одновременно съ инициативой трибуны прекратилась инициатива кулуаровъ. Это была бы чрезвычайно необходимая и чрезвычайно естественная реформа, потому что весьма странно видѣть, какъ нація посылаетъ въ мѣсто-пробываніе правительства лицъ, подстрекающихъ къ новымъ и новымъ расходамъ“ \*).

Когда бюджетъ обсужденъ и вотированъ Палатой во всѣхъ его частяхъ, онъ направляется въ Сенатъ. Но обыкновенно случается такъ, что коммиссія слишкомъ запаздываетъ, тщательно изслѣдуя всѣ детали финансоваго закона, что депутаты слишкомъ поздно приступаютъ къ обсужденію его, и сенаторы получаютъ проектъ за очень краткій срокъ до начала бюджетнаго періода. Коммиссіи и Сенату остается едва двѣ или три недѣли, иногда только нѣсколько дней, для изученія, обсужденія и вотированія столь сложнаго проекта и тѣхъ, иногда чрезвычайно важныхъ, реформъ, которыя онъ въ себѣ заключаетъ. Поэтому, Сенатъ въ финансовыхъ вопросахъ далеко не пользуется тѣмъ значеніемъ, какое онъ имѣетъ при разработкѣ обыкновенныхъ законовъ.

Наиболѣе серьезныя конфликты между палатами возникаютъ по поводу бюджета: Палата пыталась отнять отъ Сената все значеніе и всю дѣйствительную силу его финансовыхъ правъ. Основываясь сначала на текстѣ конституціи, по которому всѣ финансовые законы должны быть сначала вносимы въ Палату Депутатовъ и вотированы ею, она стала отрицать за Сенатомъ право возстановлять въ бюджетѣ тѣ кредиты, которые она утвердила, подъ тѣмъ предлогомъ, что такимъ образомъ онъ беретъ на себя инициативу финансоваго закона. „Но это не является строгимъ аргументомъ на почвѣ конституціоннаго права. Забываютъ, что бюджетъ во всѣхъ своихъ частяхъ составляетъ одинъ законъ, а не столько различныхъ законовъ, сколько есть отдѣльныхъ статей; отсюда—требовать внесенія прежде бывшей статьи не заключаетъ въ себѣ пользованія правомъ инициативы финансоваго закона; это есть простая поправка. Поэтому, никакой конституціонный законъ не запрещаетъ Сенату дѣлать поправки къ финансовымъ законамъ, и принципиально въ области законодательства Сенатъ имѣетъ права, равныя съ правами Палаты Депутатовъ, за исключеніемъ тѣхъ правъ, которыхъ онъ лишенъ закономъ“ \*\*).

\*) Léon Say, Les Finances de la France, стр. 244—245.

\*\*) Lefebvre. Étude sur les Lois constitutionnelles de 1875. Стр. 148.

Но притязанія народной палаты не остановились на этомъ. Ссылаясь на англійскую практику и забывая глубокую разницу между наследственной палатой, простымъ органомъ класса, и выборнымъ собраніемъ, дѣйствительно представляющимъ націю, она хотѣла поддерживать то положеніе, что Сенатъ, сдѣлавъ однажды поправки къ финансовому закону и отославъ его въ Палату, уже использовалъ все свое право. Если же Палата продолжаетъ настаивать на своемъ первоначальномъ рѣшеніи и не принимаетъ поправокъ Сената, послѣдній можетъ только утвердить проектъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ ему представленъ.

Слѣдуетъ замѣтить, что Сенатъ, не сумѣвъ съ должной энергіей дать отпоръ этимъ притязаніямъ. Почти всегда онъ кончаетъ тѣмъ, что сдается, не имѣя даже возможности получить отъ Палаты какихъ либо, серьезныхъ уступокъ. Иногда только ему удается отвоевать какую-нибудь незначительную уступку. Чаще всего онъ удовлетворяется платоническими проявленіями своей власти, стараясь объяснить свое недоведенное до конца сопротивленіе необходимостью избѣгнуть временныхъ мѣсячныхъ бюджетовъ.

Резюмируемъ сказанное: правительство предлагаетъ проектъ бюджета; коммиссія Палаты кропотливо урѣзываетъ проектъ во всѣхъ его деталяхъ, совершенно передѣлываетъ его, по крайней мѣрѣ, въ главныхъ его частяхъ; Палата дѣлаетъ еще новыя поправки, прибавляетъ новыя измѣненія, и Сенатъ болѣе или менѣе добровольно утверждаетъ почти всѣ постановленія депутатовъ.

VI.—Контроль палатъ надъ дѣятельностью министровъ. \*)—Министры, основывая свою власть на довѣрїи къ нимъ палатъ, естественно должны подлежать ихъ контролю. Получивъ отъ большинства порученіе управлять согласно съ его политической программой, они должны согласовать свои дѣйствія съ взглядами и стремленіями этого большинства; съ другой стороны, и большинство должно имѣть увѣренность въ томъ, что его желанія будутъ исполнены. „Нѣтъ ни одного дѣйствія администраціи, которое при извѣстныхъ обстоятельствахъ не требовало бы и не узаконило вмѣшательства палатъ. Палаты, и только палаты, могутъ ограничивать себя въ выполненіи этого права, заботясь, чтобы то, что должно быть гарантіей для гражданъ, не выродилось въ помѣху и стѣсненіе для правительства. Законодательная власть въ своихъ же интересахъ должна въ этомъ чрезвычайно деликатномъ дѣлѣ держаться наибольшей осторожности: чѣмъ меньше она будетъ давать себя чувствовать въ мелочахъ, тѣмъ болѣе будетъ она

\*) Lefebvre, Etude sur les Lois constitutionnelles de 1875. Стр. 150—167.

имѣть рѣшающее значеніе въ главномъ; чѣмъ свободнѣе будетъ правительство въ своей естественной сферѣ, тѣмъ отвѣтственность его будетъ шире и дѣйствительнѣе“ \*).

Для выполненія этого контроля надъ дѣйствіями администраціи палаты располагаютъ чрезвычайно разнообразными и чрезвычайно дѣйствительными средствами. Прежде всего правительство добровольно доставляетъ имъ разъясненія относительно своей дѣятельности и своихъ намѣреній, не столько путемъ президентскихъ посланій, сколько министерскими сообщеніями. Со своей стороны, палаты могутъ требовать объясненій, путемъ отсылки петицій, или путемъ запросовъ, или путемъ интерпелляцій. Онѣ могутъ требовать отъ правительства сообщенія бумагъ и документовъ, которые могутъ облегчить имъ осуществленіе ихъ права надзора; онѣ имѣютъ даже возможность если не считаютъ себя достаточно освѣдомленными, устраивать особыя слѣдственные комиссіи (commissions d'enquêtes). Наконецъ, онѣ могутъ предавать суду и судить министровъ, нарушившихъ законы, а также, посредствомъ вотирования порицанія или недовѣрія, свергнуть кабинетъ, политику котораго онѣ не одобряютъ.

Важно замѣтить, что Сенатъ въ выполненіи этихъ правъ принимаетъ меньшее участіе, чѣмъ Палата Депутатовъ. Это потому, что онъ призванъ въ государственной организаціи играть лишь умѣряющую роль, тогда какъ Палатѣ Депутатовъ выпало на долю давать толчокъ дѣятельности министровъ и устанавливать ее направленіе. Сверхъ того, права Сената лишены всякой дѣйствительной санкціи. Если онъ можетъ запросами, интерпелляціями и даже слѣдственными комиссіями дѣлать затрудненія кабинету, проливая свѣтъ на его дѣйствія и намѣренія, — свергнуть его посредствомъ вотирования порицанія и недовѣрія онъ не можетъ. Его слабость допустила установиться традиціи, по которой министерство, прочно опираясь на Палату Депутатовъ, можетъ обойтись и безъ одобренія Сената. Положимъ, былъ одинъ кабинетъ, который вышелъ въ отставку вслѣдствіе рѣшенія, принятаго Сенатомъ; но, какъ мы увидимъ ниже, вотумъ верхней палаты былъ скорѣе поводомъ, нежели дѣйствительной причиной паденія этого правительства.

Выполняя эту задачу контроля, французскія палаты широко пользуются и даже злоупотребляютъ своими правами. Парламентъ и, въ особенности, парламентскія комиссіи воспользовались этимъ правомъ для того, чтобы подъ предлогомъ надзора за дѣятельностью министровъ, препятствовать ихъ дѣйствіямъ и вмѣшиваться въ подробности управленія. Здѣсь опять мы видимъ одно изъ роковыхъ по-

\*) Béquet et Dupré, Répertoire de droit administratif, № V, Chambres législatives, № 387.

слѣдствій дробленія большинства: „дисциплинированныя партіи оставляютъ власть въ рукахъ своихъ вождей до тѣхъ поръ, пока сохраняютъ къ нимъ довѣріе; отдѣльныя же группы стремятся управлять сами“ \*). Министръ безсиленъ противодѣйствовать коалиціонному большинству, когда оно такимъ путемъ захватываетъ власть въ свои руки, такъ какъ отпаденіе даже одной группы угрожаетъ его непрочному существованію и ставитъ его въ зависимость отъ всевозможныхъ инцидентовъ и случайностей парламентской жизни. Съ этихъ поръ „для депутатовъ мало—создавать законы; они хотятъ сами приводить ихъ въ исполненіе. Они входятъ въ подробности управленія. Они желаютъ знать все и изо дня въ день. Нужно чтобы все происходило въ самомъ парламентѣ... Большинство желаетъ править, а не совѣтовать; исполнять, а не контролировать“ \*\*).

Но не палаты и не уполномоченные ими органы, каковыми являются комиссіи, дѣлаютъ министрамъ наиболѣе серьезныя затрудненія. Администрація и правительство въ особенности страдаютъ отъ личнаго вмѣшательства депутатовъ, которые наполняютъ канцеляріи, стремятся наложить свою руку на опредѣленіе чиновниковъ на службу, становятся между министромъ и его подчиненными, между управляющими и управляемыми; все это для того, чтобы заставить всѣ силы и средства государства служить ихъ избирательнымъ интересамъ. Мы не будемъ разсматривать здѣсь это непосредственное вмѣшательство членовъ законодательной власти въ дѣйствія исполнительной; эта сторона вопроса будетъ подлежать нашему изслѣдованію когда мы будемъ изучать отношенія министровъ къ ихъ подчиненнымъ. Теперь же мы разсмотримъ контроль самихъ палатъ и ихъ комиссій.

Среди сообщеній, которыя правительство по собственной инициативѣ дѣлаетъ палатамъ, облегчая этимъ ихъ надзоръ надъ своей политикой, нельзя разсматривать президентскія посланія (messages) \*\*\*). Хотя они и должны быть скрѣплены какимъ нибудь министромъ, но ихъ привыкли считать за личное дѣло президента. И такъ какъ послѣдній, согласно давно установившейся традиціи, долженъ держаться почти въ полнѣйшей пассивности, посланія обыкновенно не заключаютъ въ себѣ никакого указанія ни на намѣренія, ни на рѣшенія правительства. Палаты къ тому же не могутъ ни обсуждать ихъ, ни выражать имъ порицанія. Онѣ могутъ лишь обсуждать тотъ отвѣтъ, который онѣ пошлютъ главѣ государства. Поэтому, президентскія посланія чрезвычайно рѣдки; за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, ко-

\*) P. Laffitte, Le suffrage universel et le Régime parlementaire. Стр. 43.

\*\*) P. Laffitte, прив. сочин. Стр. 49.

\*\*\*) Poudra et Pierre, Traité pratique de Droit parlementaire. Стр. 178—182.



торыя громогласно объявляли о выходѣ президента въ отставку, всѣ остальные были лишены всякаго значенія.

Сообщенія, освѣщающія палатамъ политику правительства, есть дѣло кабинета \*). Они могутъ быть словесныя и письменныя. Въ послѣднемъ случаѣ они должны быть скрѣплены первымъ министромъ и, обыкновенно, имъ читаются съ трибуны. Наиболѣе значительнымъ изъ этихъ сообщеній является заявленіе, въ которомъ вновь образовавшееся министерство объявляетъ палатамъ о своей программѣ и своихъ намѣреніяхъ. При запутанномъ положеніи парламентскихъ партій, такое заявленіе является необходимою. Коалиціонный кабинетъ, образуемый самыми различными элементами, долженъ объявить, на какой почвѣ онъ составился, при наличности какихъ взаимныхъ уступокъ члены его могли придти къ соглашенію; министры, которые раньше слѣдовали разными и даже противоположными путями, не могутъ не указать палатамъ то политическое направленіе, которое они себѣ намѣтили. Ничто во Франціи не замѣняетъ тронной рѣчи при открытіи сессіи, которая существуетъ по традиціи въ большинствѣ конституціонныхъ монархій. Когда во время сессіи происходятъ какія-либо важныя событія, или такія событія, которыя могутъ измѣнить программу кабинета,—правительство по собственному желанію даетъ палатамъ объясненія, которыхъ тѣ могутъ отъ него ожидать. Эти сообщенія обыкновенно бываютъ словесныя, если только обстоятельства не предають имъ исключительной важности. Нѣтъ даже необходимости, чтобы они были сдѣланы въ открытомъ засѣданіи. Если въ опубликованіи ихъ заключается какая нибудь опасность или неудобство, министры могутъ сдѣлать свое сообщеніе особой комиссіи, специально назначенной для этой цѣли.

Правительство, облегчая палатамъ ихъ работу и помогая имъ осуществлять ихъ право контроля, передаетъ палатамъ множество документовъ разнаго рода. Иногда это есть обязанность, налагаемая на него закономъ; такъ, напримѣръ, не говоря уже объ отчетахъ, опредѣляющихъ финансовую дѣятельность министерствъ, администрація должна доставлять палатамъ особые подробные отчеты относительно выполненія опредѣленныхъ кредитовъ и примѣненія опредѣленныхъ законовъ \*\*). Иногда министерство по собственной инициативѣ сообщаетъ палатамъ бумаги и документы, которые оно собрало при изученіи какого нибудь законопроекта, или которые объясняютъ и оправдываютъ его поведеніе въ томъ или другомъ случаѣ. Иногда сами палаты требуютъ отъ правительства сообщенія административныхъ документовъ, которые онѣ считаютъ необходимыми для правильной оцѣнки

\*) Poudra et Pierre, прив. соч. Стр. 182—185.

\*\*\*) Перечисленіе ихъ дано Poudra et Pierre, прив. соч., стр. 755—763.

дѣйствій правительства. Конечно, министры не обязаны закономъ повиноваться этимъ требованіямъ. Но они почти не въ состояніи категорически отказать въ нихъ; лишенные авторитета признанныхъ вождей дисциплинированной партіи, они безсильны сдерживать нескромность депутатовъ и умѣрять любопытство палаты. Даже въ дѣлахъ внѣшней политики, гдѣ сообщеніе дипломатическихъ документовъ требуетъ большого такта и осторожности, кабинету лишь съ большимъ трудомъ удается сопротивляться необдуманнѣйшимъ требованіямъ того или другого, опирающагося на значительную группу, депутата. Что касается свѣдѣній, относящихся къ внутреннему управленію, министръ никогда не можетъ отказать въ сообщеніи ихъ, если такое требованіе предъявлено депутатомъ большинства. Подобной дерзостью онъ рисковалъ бы потерять свою популяриность и свой портфель.

Но правительство должно еще болѣе, чѣмъ вмѣшательства Собраній, опасаться требованій, предъявляемыхъ комиссіями. Подъ предлогомъ необходимости извѣстныхъ данныхъ для ихъ работъ, комиссіи требуютъ отъ министровъ и даже отъ ихъ подчиненныхъ сообщенія имъ цѣлаго ряда документовъ, находящихся въ рукахъ администраціи. Сильныя своимъ вліяніемъ въ палатахъ, органами которыхъ онѣ являются, комиссіи простираютъ свои требованія до вмѣшательства въ малѣйшія подробности внутренней жизни административныхъ учреждений; онѣ требуютъ отъ чиновниковъ, которые рѣдко осмѣливаются отказывать имъ, сообщенія всѣхъ дѣлъ и документовъ, имѣющихъ хотя какое нибудь отношеніе къ порученному имъ вопросу.

Палаты имѣютъ право обращенія къ нимъ петиціи отсылать главѣ того министерства, къ которому онѣ имѣютъ отношеніе. Послѣдній долженъ, въ теченіе шести мѣсяцевъ, сообщить о ходѣ, который онъ далъ этимъ петиціямъ, упомянувъ о нихъ въ бюллетенѣ, раздаваемомъ членамъ Собраній. Но это право, съ точки зрѣнія парламентскаго контроля надъ дѣйствіями правительства, не имѣетъ большого практическаго значенія.

75 Регламентъ французскихъ палатъ различаютъ *запросы и интерпелляціи*. Процедура запросовъ проста и быстра\*); считается, что они имѣютъ цѣлью не вызвать пренія, но просто получить разъясненія. Депутатъ или сенаторъ, желающій сдѣлать запросъ правительству, извѣщаетъ объ этомъ соответствующаго министра и спрашиваетъ у него, согласенъ ли тотъ отвѣчать ему. Запросы должны дѣлаться въ началѣ и въ концѣ засѣданія, но правило это не всегда строго соблюдается. Они должны быть излагаемы кратко и не должны слу-

\*) Poudra et Pierre, прив. соч., стр. 782—784.

жить предложенью ни для рѣчей, ни для длинныхъ аргументацій. Когда министръ отвѣтитъ, авторъ запроса можетъ возразить ему въ нѣсколькихъ словахъ; другіе члены не имѣютъ права вступать въ пренія, которыя заканчиваются безъ вотированія, развѣ только запросъ будетъ превращенъ въ интерпелляцію. Однако, запросы въ французскихъ палатахъ не имѣютъ характера той чрезвычайной простоты, какой они отличаются въ англійскомъ Парламентѣ, и пользованіе ими не получило такого распространенія. Палата Общинъ въ одинъ сеансъ дѣлаетъ столько же запросовъ, даже больше, сколько Палата Депутатовъ въ теченіе цѣлой сессіи \*).

Въ Англии запросы, если они не являются обструкціоннымъ средствомъ, часто имѣютъ своей цѣлью удовлетворить любопытство какого-нибудь члена относительно неимѣющей важности подробности. Во Франціи они обыкновенно направлены на вопросы общаго характера и часто бывають внушены политическими соображеніями. Ими пользуются не только для того, чтобы получить разъясненія, но и для того, чтобы вызвать правительство на объясненія, поставить министерство въ затруднительное положеніе и заставить его стать на опредѣленную точку зрѣнія въ томъ или другомъ вопросѣ.

Депутатъ, желающій, обратиться съ интерпелляціей къ правительству, долженъ подать президенту палаты письменное заявленіе, гдѣ онъ кратко излагаетъ предметъ ея. Это заявленіе читается передъ Собраніемъ, которое, выслушавъ заинтересованнаго министра, президента совѣта и всякаго другого члена кабинета, назначаетъ безъ преній день, когда интерпелляція должна быть обсуждаема и развѣиваема. Интерпелляціи, касающіяся вопросовъ внутренней политики, не могутъ быть отложены на срокъ болѣе мѣсяца; касающіяся же международной политики могутъ быть отложены на безконечно долгій срокъ. По поводу интерпелляцій могутъ возникать серьезные пренія; всѣ члены Собранія имѣютъ право вступать въ нихъ для критики или защиты правительства, и дебаты могутъ закончиться переходомъ къ очереднымъ дѣламъ. Мотивированные переходы къ очереднымъ дѣламъ должны быть изложены письменно и вносятся въ Палату. Президентъ читаетъ ихъ передъ Собраніемъ, и одинъ изъ министровъ, отъ имени кабинета, заявляетъ, принимаетъ-ли онъ ту или другую изъ нихъ. Простой, немотивированный переходъ къ очереднымъ дѣламъ, если таковой кѣмъ-нибудь заявленъ, всегда вотируется первымъ; что касается другихъ, Палата рѣшаетъ, въ какомъ порядкѣ они будутъ вотироваться; она даже можетъ отослать ихъ на разсмотрѣніе бюро.

Французскихъ депутатовъ упрекали въ томъ, что они слишкомъ

\*) Палата выборовъ 1885 года предложила министрамъ только 162 запроса за всѣ четыре года своего существованія.

легко и часто пользуются своимъ правомъ интерпелляціи, и въ безплодныхъ преніяхъ теряютъ много долгихъ сеансовъ, которые могли быть болѣе производительно употреблены на обсужденіе законодательныхъ реформъ. Однако, надо признать, что французскіе депутаты далеко не достигли того чрезмѣрнаго обилія интерпелляцій, какъ ихъ итальянскіе коллеги \*). Что касается насъ, злоупотребленіе заключается не столько въ количествѣ интерпелляцій, сколько въ томъ направленіи, какое онѣ приняли, отклонившись отъ своей истинной цѣли. Здѣсь мы видимъ еще одно слѣдствіе дезорганизацій партій, которому не помогутъ никакія постановленія регламентовъ.

Въ парламентѣ, раздѣленномъ на сплоченныя партіи, оппозиція пользуется своимъ правомъ интерпелляціи главнымъ образомъ для того, чтобы вызвать пренія по вопросамъ общей политики правительства. Съ другой стороны, депутаты большинства также, какъ и меньшинства, стараются этимъ путемъ получить отъ правительства объясненія относительно тѣхъ вопросовъ и событій, которые ихъ интересуютъ. Но дисциплина партіи оказывается достаточно сильной, чтобы въ первомъ случаѣ подавить воинственный пылъ воинственныхъ депутатовъ меньшинства, а во второмъ — чувства тщеславія или простого любопытства членовъ всѣхъ партій. Меньшинство, которое можетъ надѣяться открытымъ путемъ овладѣть властью, будетъ терпѣливо выжидать благоприятныхъ условій, прежде чѣмъ начнетъ осуждать политику кабинета. Она пускаетъ въ ходъ интерпелляцію только съ согласія своихъ признанныхъ вождей, когда безразсудная или неловкая мѣра какого-нибудь министра является аргументомъ, могущимъ произвести впечатлѣніе на страну; она ищетъ случая „начать серьезное нападеніе, завязать не стычку, но правильную битву“ \*\*).

Когда дѣйствительное и глубокое соглашеніе объединяетъ членовъ большинства съ министерствомъ, ихъ интерпелляціи касаются лишь детальныхъ вопросовъ, они встрѣчаются рѣдко и обсуждаются кратко. Поэтому, въ тѣхъ представительныхъ собраніяхъ, гдѣ политическія группы даютъ примѣръ прочной связи, регламенты не принимаютъ никакихъ мѣръ къ ограниченію права интерпелляціи.

Наоборотъ, во французскихъ палатахъ, меньшинство, фатально предназначенное къ оппозиціонной роли и раздѣленное на недисциплинированныя фракціи, не останавливается ни передъ количествомъ, ни передъ предметомъ своихъ нападеній на правительство. Каждый

\*) Настоящая Палата должна была выслушивать отъ тридцати до тридцати пяти интерпелляцій въ годъ. Предыдущая Палата насчитывала ихъ не болѣе 114 въ теченіе четырехъ лѣтъ.

\*\*) Lefebvre, Etude sur les Lois constitutionnelles de 1875, стр. 163.

желаетъ подчеркнуть тѣ ошибки, которыя, по его мнѣнію онъ открылъ, а его предубѣжденія заставляютъ его открывать ихъ въ наиболѣе невинныхъ и справедливыхъ мѣрахъ правительства. И такъ какъ нѣтъ надъ ними людей, которые могли бы обуздать ихъ несвоевременный пылъ, людей, облеченныхъ высокимъ моральнымъ авторитетомъ, имѣющихъ опытность въ административныхъ дѣлахъ и могущихъ указать на верховные интересы партіи,—интерпелляціи естественно умножаются и встрѣчаются тѣмъ чаще, чѣмъ болѣе онѣ являются безсильными. Депутаты большинства, принужденные поддерживать коалиціонный кабинетъ, съ которымъ они соединены лишь искусственной связью, со своей стороны стараются путемъ интерпелляцій получить отъ министровъ заявленія, согласныя съ ихъ личными взглядами, и препятствуютъ имъ дѣлать уступки другимъ группамъ. Для недовольныхъ эти интерпелляціи являются великолѣпнымъ орудіемъ, которое они, какъ угрозу, могутъ держать направленнымъ на кабинетъ, и которымъ при случаѣ они пользуются, чтобы свергнуть его. Наконецъ, ничто не можетъ помѣшать депутатамъ, не подчиняющимся никакой дисциплинѣ, заявить интерпелляцію подъ давленіемъ собственныхъ выгодъ, изъ личной неприязни къ министру, или даже просто изъ самолюбія.

Безъ сомнѣнія, Палата можетъ задержать ненужныя или представляющія опасность интерпелляціи, откладывая ихъ на мѣсяць, если онѣ относятся къ внутренней политикѣ, или даже на болѣе долгій срокъ, если онѣ касаются внѣшней политики. Но, за исключеніемъ этого случая, большинство, увѣренное въ своемъ безконечномъ перевѣсѣ, пользуется обыкновенно этимъ правомъ для того, чтобы дразнить оппозицію. Если какой-нибудь пылкій членъ меньшинства обратится къ министрамъ съ рѣзкой или неумѣстной интерпелляціей, большинство немедленно же допускаетъ обсужденіе ея, чтобы доставить правительству возможность легкой и блестящей побѣды; но если просьба объ интерпелляціи исходитъ отъ виднаго представителя оппозиціи, касается какой-нибудь произвольной и трудно оправдываемой мѣры и умѣло ставитъ вопросъ о политикѣ правительства или дѣйствіяхъ отдѣльнаго министра, большинство не всегда можетъ удержаться отъ искушенія заткнуть этимъ легкимъ средствомъ ротъ опасному противнику. Въ этомъ случаѣ оно опять смѣшиваетъ верховныя интересы государства съ своими собственными выгодами, и пользуется для собственной защиты правомъ, установленнымъ для благосостоянія всей страны.

Такимъ образомъ, право интерпелляціи, которое должно быть главнымъ средствомъ защиты меньшинства, является въ его рукахъ безсильнымъ оружіемъ. Дѣйствительнымъ же это средство является только тогда, когда имъ пользуется какая-нибудь группа большинства; но въ этихъ случаяхъ страна рѣдко можетъ радоваться результатамъ

ея. Поэтому, интерпелляция пользуется глубоким недоверием общественнаго мнѣнія, которое видитъ въ ней одни злоупотребленія и печальные результаты. Интерпелляция, которую дѣлаетъ по дружбѣ какой-нибудь другъ министра, желающаго получить похвалы отъ палаты; интерпелляция, роковымъ образомъ не имѣющая никакихъ слѣдствій, брошенная членомъ оппозиціи для того, чтобы подвергнуть обсужденію политику правительства; интерпелляция, не имѣющая серьезной цѣли, удовлетворяющая лишь тщеславію или любопытству ея автора—всѣ онѣ въ глазахъ народа сводятся къ бесполезной болтовнѣ и тратѣ времени. Но страна должна еще больше опасаться тѣхъ интерпелляцій, которыя даютъ ощутительные результаты. Когда депутатъ большинства обращается къ правительству съ интерпелляціей относительно политики, которой оно слѣдуетъ, можно быть увѣреннымъ, что результатомъ этого будетъ: или усиленіе борьбы съ меньшинствомъ и тѣми учрежденіями, которыя это меньшинство поддерживаетъ; или ослабленіе умѣренныхъ группъ, неспособныхъ сопротивляться угрозамъ и давленію болѣе настойчивыхъ и экзальтированныхъ элементовъ; или же проявленіе глубокаго раздѣленія между фракціями и, какъ слѣдствіе его, паденіе кабинета. Всегда можно опасаться, что за подобной интерпелляціей послѣдуетъ министерскій кризисъ.

Палаты имѣютъ право производить слѣдствія (enquête) и учреждать особыя комиссіи, на которыхъ возлагается выполнение ихъ. Хотя Національное Собраніе съ 1871 до 1875 года чрезвычайно часто пользовалось этимъ средствомъ, но оно не внесло его въ конституціонные законы, и никакой другой законъ не далъ ему точнаго опредѣленія и не регламентировалъ его. Это право принадлежитъ каждой палатѣ въ отдѣльности. Чтобы начать слѣдствіе нѣтъ необходимости въ изданіи закона; достаточно простаго постановленія, принятаго той или другой палатой. Правомъ парламентскаго слѣдствія довольно широко пользовались какъ Сенатъ, такъ и Палата Депутатовъ \*). Но слѣдуетъ замѣтить, что большинство назначенныхъ слѣдственныхъ комиссій имѣли своимъ непосредственнымъ предметомъ не столько контроль политики или дѣятельности министровъ, сколько подготовку данныхъ для законодательной реформы. Однако, такъ какъ эти реформы часто касаются административной организаци, слѣдственные комиссіи могутъ предметомъ своихъ изслѣдованій дѣлать тотъ или другой министерскій департаментъ. Слѣдуетъ еще добавить, что кромѣ этихъ слѣдственныхъ комиссій, существуютъ спеціальныя комиссіи, занятія разсмотрѣніемъ опредѣленнаго законопроекта, которыя пред-

\*) Національное Собраніе съ 1871 до 1875 г. учредило одиннадцать слѣдственныхъ комиссій; съ тѣхъ поръ ихъ насчитываютъ приблизительно столько же, назначенныхъ той или другой палатой.

принимаютъ извѣстнаго рода разслѣдовапія, чтобы освѣтить свою работу. Мы уже видѣли, что комиссія бюджета въ особенности не стѣсняется вступать на этотъ путь. Безъ сомнѣнія, администрація должна особенно опасаться любознательности и вмѣшательства этихъ специальныхъ комиссій. Дѣйствительно, тогда какъ за все время дѣйствія каждаго законодательнаго собранія насчитывается всего двѣ или три слѣдственныхъ комиссіи, и ихъ строго ограниченное назначеніе касается двухъ или трехъ опредѣленныхъ вопросовъ, немѣренная инициатива депутатовъ такъ умножаетъ число специальныхъ комиссій, что нѣтъ ни одной области, которая ускользала бы отъ ихъ наблюденія.

Палата ни разу не воспользовалась принадлежащимъ ей правомъ привлекать министровъ къ суду. 8 мая 1879 года слѣдственная комиссія по дѣлу о дѣйствіяхъ министерства 16 мая \*) предложила черезъ своего главнаго докладчика привлечь къ отвѣтственности передъ Сенатомъ за преступленія, совершенныя при исполненіи служебныхъ обязанностей, двухъ членовъ двухъ кабинетовъ, президентами которыхъ были герцоги де-Брольи и де-Рошбуэ. Но Палата, большинствомъ 317 голосовъ противъ 159, отклонило предложеніе и удовольствовалась тѣмъ, что вотировала переходъ къ очереднымъ дѣламъ, который „отдавалъ на судъ общественной совѣсти намѣренія и преступныя дѣйствія министровъ 17 мая и 23 ноября“. 30 мая 1885 года, послѣ событій Лангъ-Суна, различные члены правой и крайней лѣвой требовали предьявленія обвиненія къ членамъ министерства Ж. Ферри. Собраніе отвергло это предложеніе 287 голосами противъ 152. Во Франціи, какъ и въ другихъ парламентскихъ странахъ, судебная отвѣтственность министровъ на практикѣ ступевывается передъ отвѣтственностью политической. Обвиненіе и уголовное преслѣдованіе являются запаснымъ оружіемъ и Палата считаетъ себя удовлетворенной, когда ей удается вотированіемъ порицанія или недовѣрія свергнуть кабинетъ, политику котораго она осуждаетъ.

\*) Такъ было названо консервативное министерство герцога де-Брольи, которое стало въ открытую оппозицію съ республиканскимъ большинствомъ Палаты 25 іюня 1876 г. распустило ее, и при выборахъ новой Палаты примѣняло мѣры, воскрешавшіе режимъ Второй Имперіи. Однако, вновь выбранная Палата дала еще болѣе значительное республиканское большинство и назначило слѣдственную комиссію о дѣйствіяхъ министерства де-Брольи, которое было вынуждено подать въ отставку. Президентъ Макъ-Магонъ поручилъ образовать новое министерство герцогу де-Рошбуэ, тоже консерватору (23 ноября), съ которымъ Палата отказалась войти въ сношенія. Ждали государственнаго переворота. Однако, президентъ рѣшилъ отказаться отъ борьбы, и образованіе новаго кабинета было поручено республиканцу Дюфору, а въ 1879 г., когда обновленіе Сената дало республиканцамъ большинство и въ Люксембургскомъ дворцѣ, маршалъ Макъ-Магонъ вышелъ въ отставку (Прим. изд.)

При томъ состояніи дезорганизаціи, въ какую впали парламентскіе группы, принципъ зависимости кабинета отъ палатъ не могъ не повліять на устойчивость министерствъ. „Когда министръ имѣетъ передъ собой организованныя партіи, положеніе его ясно: онъ возвышается вмѣстѣ со своей партіей, онъ падаетъ вмѣстѣ съ ней. Но если ему приходится маневрировать среди группъ, которыя образуютъ между собой непредвидѣнныя комбинаціи, которыя отдаляются или сближаются другъ съ другомъ, смотря по своимъ выгодамъ или страстямъ, которыя соединяютъ въ однодневныхъ союзахъ мнѣнія самыя противоположныя и людей самыхъ различныхъ убѣжденій;— тогда министру приходится все время ходить по туго натянутому канату“ \*). Малѣйшее уклоненіе, простое неловкое движеніе — и равновѣсіе потеряно. Чтобы удержаться, онъ долженъ постоянно опираться на всѣ элементы, образующіе большинство; но они не соединены съ его судьбою солидными узами принциповъ или идей; и онъ можетъ сохранить свою власть лишь въ томъ случаѣ, если онъ будетъ постоянно служить ихъ выгодамъ и ихъ страстямъ. „Частный интересъ, какъ бы значителенъ онъ ни былъ, не можетъ быть принципомъ правительства. Тѣхъ, которыхъ сегодня соединяютъ общіе интересы, противоположные интересы разъединятъ завтра. Нѣтъ болѣе послѣдовательности, нѣтъ связности, нѣтъ опредѣленнаго направленія, нѣтъ дисциплины. Политика интересовъ, это—карточный домикъ“ \*\*).

Однако, выходъ въ отставку кабинета можетъ быть слѣдствіемъ различныхъ причинъ, болѣе или менѣе чуждыхъ Палатѣ Депутатовъ \*\*\*). Поэтому, прежде чѣмъ излагать тотъ способъ, какимъ пользуется Палата для осуществленія своего права свергать министерства, слѣдуетъ рассмотреть, какое значеніе на судьбу правительства можетъ оказывать воля президента, внутреннее состояніе самаго министерства и вотумы Сената.

Президентъ республики имѣетъ основанное на конституціи право отрѣзать отъ должности министровъ, политику которыхъ онъ не одобряетъ. Однако же такая насильственная отставка кабинета должна неизбѣжно сопровождаться распущеніемъ Палаты Депутатовъ, довѣріемъ которой пользовались министры. Но такъ какъ президентъ можетъ совершить такое распущеніе только съ согласія Сената, онъ встрѣчаетъ уже въ самой конституціи серьезное препятствіе къ пользованію этимъ правомъ. Въ дѣйствительности, авторитетъ президента настолько умалился, что при настоящихъ условіяхъ онъ не

\*) P. Laffitte, Le Suffrage universel et le Régime parlementaire. Стр. 30.

\*\*) P. Laffitte, привед. сочин. Стр. 27.

\*\*\*) Что касается причинъ, вызвавшихъ, и обстоятельствъ, сопровождавшихъ многочисленныя министерскіе кризисы, смотри: Muel, Gouvernements, Ministères et Constitutions de la France depuis cent ans. 2-е изд. Стр. 369—477.



можетъ даже и думать о подобномъ проявленіи своей личной воли. Несчастная попытка маршала Макъ-Магона 16 мая 1877 года хорошо показала его преемникамъ бесполезность и слабость того оружія, какое конституція даетъ президенту противъ его совѣтниковъ.

Однако, изъ уваженія къ конституціонной теоріи, министерство подаетъ въ отставку при вступленіи новаго президента въ исполненіе его обязанностей. Въ конституціонныхъ монархіяхъ министры также оставляютъ свои портфели при вступленіи на престолъ новаго государя; но хотя власть королей иногда еще довольно значительна, эта практика на дѣлѣ сводится къ простой формальности, и подавшіе въ отставку министры немедленно же получаютъ обратно свои портфели. Во Франціи, какъ мы уже замѣтили, личная дѣятельность президента незначительная во всемъ, что касается направленія политики, наоборотъ, въ выборѣ лицъ проявляется съ большей свободой; вотъ почему выборы президента всегда приводятъ къ образованію новаго кабинета. Въ 1873 году, министерство Дюфора, раздѣлившее поражение Тьера передъ Національнымъ Собраніемъ, было послѣ выбора маршала Макъ-Магона естественно замѣнено другимъ. Въ 1879 году Гриви окончательно принялъ отставку кабинета Дюфора, хотя Палата не выражала ему своего недовѣрія, и Ваддингтону было поручено составить новое министерство. Послѣ своего переизбранія въ 1886 году, президентъ Гриви также не возвратилъ портфелей Бриссону и его коллегамъ. Въ 1887 году Карно возложилъ наслѣдіе Рувье на новаго министра, Тирара. Положимъ, въ двухъ послѣднихъ случаяхъ выборамъ президента непосредственно предшествовали пораженія кабинета передъ Палатой Депутатовъ.

Что касается до самаго кабинета, тѣсное единеніе всѣхъ его членовъ является однимъ изъ необходимыхъ условій его существованія. Но если онъ основывается на сплоченномъ и дисциплинированномъ большинствѣ, несогласія, возникающія въ средѣ кабинета, могутъ быть легко разрѣшены замѣной несогласныхъ членовъ другими. Наоборотъ, во Франціи, гдѣ кабинетъ опирается на неустойчивую коалицію группъ и фракцій, взгляды которыхъ столь же различны, какъ и ихъ интересы, выхода министра часто бываетъ достаточно для того, чтобы нарушить политическое равновѣсіе и разсѣять искусственное большинство, которое поддерживаетъ министерство. Именно внутренніе раздоры вызвали отставку министерства Фрейсина въ 1880 году и министерства Дюклерка въ 1883 г. Можно прибавить, что отставки многихъ кабинетовъ, которые произошли въ слѣдствіе парламентскихъ инцидентовъ, имѣли истинной причиной несогласія между министрами; приведемъ, въ видѣ примѣра, министерство Тирара въ 1890 году.

Какое значеніе на существованіе кабинета можетъ имѣть во-

тумъ Сената? Во всѣхъ парламентскихъ странахъ назначеніе верхней палаты заключается не столько въ руководствѣ правительственной политикой, сколько въ приданіи ей правильнаго хода. Поэтому, она предоставляетъ народной палатѣ заботу заявлять министрамъ, что они потеряли довѣріе страны. Этотъ умѣряющій характеръ особенно подчеркнутъ во французскомъ Сенатѣ, который не можетъ быть распущенъ и который представляетъ наиболѣе устойчивый элементъ всей политической организаціи. Если бы Сенатъ желалъ и могъ, подобно Палатѣ Депутатовъ, свергать ненравящіяся ему министерства, онъ этимъ не только еще болѣе усложнилъ политическое положеніе, дѣлая министерскіе кризисы болѣе частыми и болѣе трудно-разрѣшимыми, но, вызывая столкновения, въ которыхъ сама его устойчивость должна обезпечить ему побѣду, онъ мало-по-малу сдѣлался бы первенствующей властью въ республикѣ.

Однако, нельзя сказать, чтобы министерство совсѣмъ не считалось съ постановленіями Сената; послѣдній также не долженъ совершенно воздерживаться отъ всякаго вотированія, которое можетъ повредить участи министерства. Важно дѣлать здѣсь различіе. Сенатъ долженъ воздержаться выражать свое враждебное отношеніе прямымъ голосованіемъ порицанія или недовѣрія въ тѣхъ случаяхъ, когда министры сохраняютъ одобреніе и довѣріе Палаты Депутатовъ. Такое вотированіе оказалось бы лишеннымъ санкціи, такъ какъ министры остались бы на своихъ постахъ, — и только увеличило бы разногласія. Это именно то, что замѣтилъ г. Лефевръ; „Хотя Сенатъ,—пишетъ онъ,—можетъ давать при случаѣ цѣнные совѣты и даже полезные уроки; хотя онъ иногда считаетъ полезнымъ начать политическія пренія, способныя сдѣлать впечатлѣніе на министерство и въ то же время на страну—съ его стороны всегда будетъ благоразумнѣе не злоупотреблять раздражающими, но не влекущими никакихъ послѣдствій, обвинительными вердиктами. Говоря точнѣе, въ Сенатѣ интерпелляція не должна имѣть характера и послѣдствій дуэли между партіями, оспаривающими власть. И будетъ благоразумнѣе какъ при дебатахъ, такъ и при редактированіи переходовъ къ очереднымъ дѣламъ имѣть это въ виду“\*).

Но, съ другой стороны, Сенатъ находитъ въ своихъ конституціонныхъ правахъ много средствъ сдѣлать невозможнымъ существованіе правительства, отказывая ему въ своемъ содѣйствіи. Напримѣръ, онъ имѣетъ право не принять бюджета или другой законопроекта, который необходимъ кабинету для проведенія его политики и выполненія его административнаго назначенія. Передъ такимъ вотумомъ министерство, конечно, не въ состояніи сохранять за собой функціи, которыхъ оно не въ состояніи выполнить. Во всякомъ слу-

\*) Lefebvre, привед. сочин. Стр. 166.

чаѣ очень важно, чтобы Сенатъ пользовался этимъ правомъ съ крайней осторожностью и лишь тогда, когда, по его мнѣнію, интересамъ государства серьезно угрожаютъ политика или поведеніе министерства. Кромѣ того, онъ долженъ взвѣсить возможные послѣдствія вызваннаго имъ конфликта. Если онъ не можетъ рассчитывать на присоединеніе къ его дѣйствіямъ Палаты Депутатовъ, онъ почти всегда долженъ признать, что кризисъ, начатый имъ, не можетъ имѣть другого разрѣшенія, какъ обращеніе къ странѣ посредствомъ распушенія Палаты, и что, въ концѣ-концовъ, онъ всегда долженъ будетъ подчиниться мнѣнію новаго Собранія.

На практикѣ Сенатъ и не пытался раздѣлять съ Палатой Депутатовъ право свергать министерства. Правда, два кабинета вышли въ отставку, испытавъ пораженія передъ Сенатомъ; но не эти пораженія были истинной причиной, побудившей ихъ къ этому. Въ 1876 году Палата приняла, несмотря на оппозицію правительства, законопроектъ, который предоставлялъ амністію всѣмъ лицамъ, обвиняемымъ въ преступленіяхъ, относящихся къ возмущенію коммуны, но не бывшимъ еще предметомъ судебного преслѣдованія, за исключеніемъ лицъ, обвинявшихся въ убійствѣ, предумышленномъ убійствѣ, поджогѣ и кражѣ. Когда проектъ обсуждался въ Сенатѣ, президентъ совѣта Дюфоръ предложилъ компромиссъ, исключивъ изъ дѣйствія амністіи выборныхъ членовъ коммуны и центрального комитета, офицеровъ, участвовавшихъ въ возмущеніи и принявшихъ на себя командованіе въ чинѣ выше капитана и всѣхъ лицъ, совершившихъ преступленіе общаго характера. Сенатъ, противясь всякому изъятію тѣхъ, кто принималъ участіе въ коммунѣ, не принялъ предложенія, на которомъ настаивало правительство. Министерство, потерпѣвъ пораженіе въ обѣихъ палатахъ и не будучи въ состояніи разрѣшить конфликтъ, подало въ отставку.

Въ 1880 году кабинетъ, съ Тираромъ во главѣ, вышелъ въ отставку вслѣдствіе вотума Сената, который косвенно выражалъ порицаніе экономической политикѣ правительства. Два министра, особо задѣтыхъ формулой перехода къ очередному порядку, сочли нужнымъ отказаться отъ своихъ должностей, вслѣдствіе враждебнаго отношенія къ нимъ той палаты, къ которой они принадлежали. Но въ числѣ ихъ находился президентъ совѣта министровъ, и кабинетъ лишившись своего главы, дѣликомъ подалъ въ отставку. Но можно сказать, что вотумъ Сената явился лишь послѣднимъ ударомъ для кабинета, уже раньше потерявшаго всякое вліяніе. За нѣсколько дней до этого, внутреннія несогласія чуть было не вызвали общаго кризиса; по крайней мѣрѣ, они вызвали выходъ въ отставку одного изъ наиболѣе вліятельныхъ министровъ. Поэтому, можно было ожидать что Палата воспользуется первымъ удобнымъ случаемъ, чтобы отдѣлаться отъ правительства, равновѣсіе котораго было поколеблено и престижъ потерянь.

Мы пришли теперь къ разсмотрѣнiю влiянiя Палаты Депутатовъ на существованiе министерства. Основнымъ принципомъ парламентскаго правительства является тотъ, что кабинетъ не можетъ сохранять свою власть, если онъ теряетъ довѣрiе и поддержку палаты, наиболѣе непосредственно представляющей націю. Отсюда, первое слѣдствiе: министры, которые видятъ, что при полномъ обновленiи палаты избрано большинство несомнѣнно враждебное ихъ политикѣ, должны немедленно подать въ отставку. Этого правила въ 1876 году придерживался Бюффѣ; его же сначала хотѣлъ держаться и герцогъ де-Брольи въ 1877 году.

Съ тѣхъ поръ министры, при той дезорганизаци и анархiи, въ какой находились республиканскiя группы, не могли съ перваго взгляда опредѣлить направленiе только что избранной Палаты, и выжидали ея засѣданiй чтобы дать ей возможность точно высказать свои симпатiи или антипатiи. Нѣкоторые радикальные теоретики поддерживали тотъ взглядъ, что министры должны подать въ отставку, лишь только новая Палата открываетъ свои дѣйствiя, но такое требованiе, противорѣчащее конституционнiй теорiи, не имѣло на практикѣ никакого успѣха \*).

Если мы станемъ разсматривать длинный рядъ вотумовъ, которые вызвали паденiе многочисленныхъ министерствъ, смѣнявшихъ другъ друга въ теченiе пятнадцати лѣтъ, то будетъ очень трудно вывести какiя-нибудь опредѣленные правила изъ этихъ прецедентовъ. Это потому, что причину паденiя министерства слѣдуетъ искать не въ томъ, что принципы или мнѣнiя правительства и большинства расходятся между собой, а въ чемъ-то другомъ. Именно, министерскiе кризисы имѣютъ своимъ основанiемъ: или недовольство какой-нибудь группы, упорствующей въ своей политикѣ; или же союзъ затронутыхъ или оставленныхъ безъ вниманiя интересовъ; или же интриги вождей, нетерпѣливо ждущихъ возможности снова получить власть; или даже извѣстнаго рода усталость, какую испытываетъ Палата при видѣ министерства, существованiе котораго затянулось слишкомъ долго, особый капризъ и желанiе обновить правительственный персоналъ. Большинство, охваченное желанiемъ перемѣнить вождей, хватается за первый удобный случай, чтобы выразить свое нежеланiе признавать кабинетъ. Со своей стороны, министры, какъ только почувствуютъ, что противъ нихъ образуется

\*) Дѣйствительно, Ж. Ферри въ 1881 г. поддерживалъ тотъ взглядъ, что послѣ общихъ выборовъ кабинетъ долженъ подать въ отставку, чтобы дать полнѣйшую свободу инициативѣ президента и волѣ Палаты. Но, кажется, надо видѣть въ этомъ лишь случайную доктрину, которая должна была оправдать преждевременный выходъ кабинета въ отставку.

сопротивленіе, стараются немедленно сломить его и утвердить свое положеніе, ставя въ первыхъ же дебатахъ вопросъ о портфель.

Поэтому, передъ Палатой каждую минуту подымается вопросъ о кабинетѣ, и министерство уходитъ лишь тогда, когда оно бываетъ побѣждено въ битвѣ, ставкой которой, какъ о томъ оно заявляетъ открыто черезъ своего президента, является его существованіе. На внутреннее значеніе обсуждаемаго вопроса обращается мало вниманія, такъ какъ у вотированія имѣется другая, вполне опредѣленная цѣль. Мало значатъ также личные взгляды депутатовъ на вопросы, предложенные ихъ голосованію; депутаты большинства забываютъ свою программу и свои прежнія постановленія, нисколько не опасаясь выказать этимъ свою измѣнчивость и свою непослѣдовательность.

Палата Депутатовъ рѣдко прибѣгаетъ для сверженія министерства къ вотированію порицанія или недоувѣрія. Въ 1877 году она постановила учредить слѣдственную комиссію, которая должна была разслѣдовать незаконное давленіе правительства на выборы. Послѣ этого выраженія недвусмысленной враждебности по отношенію къ кабинету де-Брольи, она спеціальнымъ предложеніемъ объявила де-Рошбуэ и его коллегамъ, что не можетъ болѣе имѣть съ ними сношеній. Эти два министерства, представлявшія политику сопротивленія только что выбранной Палатѣ, выходили изъ общепринятыхъ парламентскихъ обычаевъ. Съ этого времени Палаты не имѣли нужды прибѣгать къ такимъ энергичнымъ средствамъ. Въ 1885 году кабинетъ, подъ предсѣдательствомъ Ж. Ферри, вышелъ въ отставку вслѣдствіе вотума Палаты, которымъ она отказывала въ первенствѣ требованію кредита для Тонкина передъ предложеннымъ различными депутатами переходами къ очереднымъ дѣламъ съ выраженіемъ порицанія кабинету. Въ 1881 году министерство, управляемое тѣмъ же политическимъ дѣятелемъ, сочло болѣе умѣстнымъ объявить о своей отставкѣ, какъ только были заявлены интерпелляціи по Тунисскому вопросу, чтобы этимъ избѣжать неодобренія предпринятыхъ имъ дѣйствій. Въ 1887 году Гоблэ и его коллеги оставили власть потому, что Палата не приняла перехода къ очереднымъ дѣламъ, относящагося къ экономіямъ въ бюджетѣ и выражающаго довѣрія правительству. Вотумъ, который въ концѣ этого же года вызвала первую отставку кабинета Рувье, былъ направленъ, въ сущности, болѣе на президента республики, чѣмъ на министровъ, которые приняли этотъ ударъ на себя, выполняя свой конституціонный долгъ и прикрывая собою главу государства.

При обсужденіи законовъ случается нерѣдко, что министры ставятъ вопросъ о кабинетѣ. Часто для нихъ это единственный способъ заставить восторжествовать свои взгляды. Однако же, не надо думать, что подобная мѣра, могущая имѣть столь важныя послѣдствія, всегда опредѣляется внутреннимъ значеніемъ обсуждаемыхъ вопросовъ,

или болѣе или менѣе тѣсной связью ихъ съ политикой правительства. Часто бываетъ достаточно незначительнаго инцидента, имѣвшаго мѣсто во время преній, и министры, считая этотъ случай удобнымъ, чтобы начать сраженіе, пользуются имъ для привлеченія къ себѣ большинства, которое начинало отпадать отъ нихъ. Однако, министерскіе кризисы сравнительно рѣдко происходили изъ-за непринятія законопроекта. Мы уже упоминали неуспѣхъ въ обѣихъ палатахъ министерства Дюфора изъ-за амнистіи по дѣламъ коммуны. „Великое министерство“ подѣ предсѣдательствомъ Гамбетты, пало по вопросу о коллективныхъ выборахъ. Въ послѣдніе годы три министерства были свергнуты вслѣдствіе требованія неотложности для разныхъ проектовъ. Въ 1886 году первое министерство Тирара вышло въ отставку потому, что Палата вотировала неотложность предложенія о конституціонномъ пересметрѣ. Кабинетъ, который слѣдовалъ за нимъ подѣ президентствомъ Флоке, палъ вслѣдствіе вотума той-же Палаты, отклонившей неотложность того-же предложенія. Наконецъ, въ томъ же году вопросъ о неотложности законопроекта объ ассоціаціяхъ вызвалъ паденіе кабинета Фрейсина.

Финансовые вопросы вызвали нѣсколько министерскихъ кризисовъ. Мы уже говорили о неудачѣ, испытанной Гоблѣ по вопросу объ экономіяхъ въ бюджетѣ. Два раза Фрейсина со своими коллегами были свергнуты изъ-за вопросовъ о кредитахъ. Въ 1882 году Палата не утвердила кредитъ, испрашиваемый на проектированное правительствомъ вмѣшательство въ египетскія дѣла; въ 1886 году, за нѣсколько дней до начала бюджетнаго періода, она уничтожила въ бюджетѣ на 1887 годъ кредиты на супрефектовъ. Этотъ послѣдній вотумъ, впрочемъ, не имѣлъ вѣроятно другой цѣли, какъ свергнуть министерство. Въ 1886 году паденіе министерства Бриссона своей единственной и истинной причиной имѣло столь слабый успѣхъ его требованій кредитовъ, что онъ походилъ скорѣе на поражение. Правительство смогло добиться назначенія необходимыхъ для умиротворенія Мадагаскара и Тонкина суммъ только большинствомъ 4 голосовъ.

Этотъ примѣръ показываетъ, что министерству, желающему удержаться у власти, не всегда достаточно простого большинства. Такъ какъ министерство въ дѣйствительности всегда опирается лишь на неустойчивыя и недисциплинированныя группы; такъ какъ оно никогда не можетъ быть увѣрено въ постоянномъ довѣрїи большинства депутатовъ, вотирующихъ за него;—то, лишь только оно замѣтитъ, что оно не собираетъ уже достаточно значительнаго большинства,—а это можетъ зависеть отъ самой ничтожной случайности,—оно теряетъ всякую власть и всякое значеніе, и почти всегда мудро поступаетъ, сокращая свое, съ этихъ поръ безсильное и неодобримое, существованіе.

Появилась новая теорія, согласно которой министерство, когда оно

ставить вопрос о кабинетѣ, должно получить не только голоса большинства Палаты, но также большинства республиканскихъ голосовъ. Такъ, въ 1879 году, министерство Ваддингтона подало въ отставку, несмотря на то, что Палата приняла довольно большимъ большинствомъ—244 противъ 163—переходъ къ очереднымъ дѣламъ, принятый правительствомъ, такъ какъ большинство республиканцевъ вотировало противъ него. Положимъ, это единственный министерскій кризисъ, случившійся при подобныхъ обстоятельствахъ; но нѣсколько разъ бывало, что министерство, ставя вопросъ о довѣрїи при такихъ обстоятельствахъ, когда голоса правой непременно должны были обратиться на сторону правительства, самымъ яснымъ образомъ заявляло, что оно будетъ считать себя побѣжденнымъ и откажется отъ власти, если ему не удастся получить поддержку большинства лѣвой. Эта доктрина кажется намъ совершенно неприемлемой: она противна теорїи и здоровой практикѣ парламентскаго управленія. Она отнимаетъ отъ дѣлой части представителей націи право поддерживать кабинетъ, оставляя ему лишь возможность свергать министерства. Если большинство какой нибудь партїи можетъ, несмотря на большинство Палаты, свергнуть министерство, это значитъ, что его желанія одерживаютъ верхъ. Далѣе, логически вытекаетъ, что кризисъ, подобнымъ образомъ начавшійся, можетъ быть разрѣшенъ только образованіемъ министерства изъ этой же группы, составляющей большинство въ партїи, но меньшинство въ парламентѣ.

Остается рѣшить одинъ вопросъ. Какое значеніе на участь кабинета можетъ имѣть вотумъ порицанія или недовѣрія, обращенный Палатой къ отдѣльному министру въ частности? Можно утверждать, что при современномъ политическомъ положенїи Франціи такой вотумъ почти неизбѣжно вызоветъ паденіе всего министерства. Парламентская исторія даетъ намъ два, мало доказательныхъ и противорѣчащихъ примѣра. Переходъ къ очереднымъ дѣламъ, непринятіе котораго большинствомъ республиканской лѣвой вызвало отставку кабинета Ваддингтона въ 1879 году, былъ обращенъ непосредственно только на военнаго министра. Но вопросъ, обсуждавшійся въ это время, казался, былъ тѣсно связанъ, если не съ программой, то съ политическими стремленіями большинства. Совѣтъ недавно морской министръ Кавеньякъ испыталъ пораженіе передъ Палатой Депутатовъ по поводу экспедиціи въ Дагомею. Онъ одинъ вышелъ въ отставку, и инцидентъ не имѣлъ другихъ послѣдствій. Надо однако сказать, что президентъ совѣта министровъ не могъ во-время изложить взглядовъ кабинета и принять отвѣтственность на себя. Въ сущности, Палата и не желала, навѣрное, свергнуть министерство, которое только что было образовано.

Несмотря на такое отсутствіе рѣшающихъ прецедентовъ, слѣдуетъ

думать, что кабинетъ почти всегда будетъ задѣтъ постановленіемъ, направленнымъ противъ одного изъ его членовъ. Коалиціонный кабинетъ всегда пользуется лишь слабымъ значеніемъ и само существованіе его случайно; инцидентъ, который не поколебалъ бы положенія твердо стоящаго правительства, будетъ достаточенъ, чтобы поразить его. Съ другой стороны, нужно принять во вниманіе, что вынужденная отставка министра, безъ сомнѣнія, нарушитъ равновѣсіе въ кабинетѣ и разорветъ связь въ поддерживающей его коалиціи. Министръ, противъ котораго сдѣлано нападеніе, безъ сомнѣнія является представителемъ какой-нибудь группы, которая, увидавъ, что ея вождь покинутъ другими фракціями, отдѣлится отъ большинства и перейдетъ въ оппозицію. Такимъ образомъ, солидарность непременно должна существовать въ средѣ министерства, гдѣ извѣстнаго рода поверхностный и съ трудомъ созданный союзъ замѣняетъ тѣсное и добровольное единеніе всѣхъ его членовъ.

## ГЛАВА V.

### Министры и органы администраціи.

1. — Мѣстныя установленія \*). — Мѣстныя установленія Франціи до сихъ поръ имѣютъ своимъ главнымъ основаніемъ авторитарное и централизующее законодательство VIII года. Наполеонъ, переустраивая государственный строй Франціи, сохранилъ за собой всю дѣйствительную власть и предоставилъ себѣ исключительное вліяніе на всѣхъ ступеняхъ администраціи. Въ департаментахъ, какъ и въ общинахъ, право назначать и увольнять, какъ членовъ представительныхъ органовъ, такъ и агентовъ исполнительной власти, принадлежало центральному правительству. Ни тѣ, ни другіе не имѣли ни собственной инициативы, ни свободы дѣйствій; во всѣхъ случаяхъ они дѣйствовали подъ давленіемъ высшаго начальства, и никогда не могли ускользнуть изъ-подъ его всемогущаго контроля. Кругъ дѣйствій совѣщательныхъ органовъ былъ сведенъ къ функціямъ, настолько же немногочисленнымъ, насколько и незначительнымъ. Вся власть была сконцентрирована, и вся дѣятельность была сосредоточена въ единичныхъ агентахъ, воля которыхъ должна была легче подчиняться направленію, даваемому центральной властью. „Разсуждать — дѣло

\*) Dalloz, Code des Lois politiques et administratives, т. I;—Ferrand, Les institutions locales en France et à l'étranger;—Ferrand, Les pays libres;—De Ferron, Institutions municipales et provinciales comparées.



многихъ, дѣйствовать—дѣло одного“ провозгласилъ Рёдереръ. И принципъ этотъ, со всей строгостью проведенный законодательствомъ VIII года, до сихъ поръ еще не подвергся значительному смягченію.

Однако же, въ организацию VIII года были введены мало-по-малу нѣкоторыя измѣненія. Іюльская монархія начала съ того, что вернула совѣщательнымъ органамъ независимость ихъ образованія: она вернула избирателямъ право избирать. Постепенно также расширяли кругъ ихъ компетенціи, но съ какой-то прямо мелочной осторожностью. Благодаря странному злоупотребленію словами и непонятному смѣшенію идей, названіемъ децентрализация украшали всякую реформу, которая передавала право формальнаго разрѣшенія опредѣленныхъ второстепенныхъ вопросовъ агентамъ исполнительной власти, находящимся подъ непосредственнымъ руководствомъ, исключительной зависимостью и строгимъ контролемъ центральной власти. Болѣе значительные успѣхи, правда, были достигнуты закономъ 1871 года, который значительно расширилъ и обезпечилъ права генеральныхъ совѣтовъ, и закономъ 1884 года, усилившимъ значеніе мэровъ и муниципальных совѣтовъ. Несмотря на эти реформы, мѣстнымъ учрежденіямъ все еще недостаетъ силы и энергіи, и Франція все еще остается наиболѣе централизованной изъ конституціонныхъ странъ.

Территорія раздѣляется и подраздѣляется на департаменты, округа (arrondissements), кантоны и общины (communes). Одни департаменты и общины представляютъ изъ себя центры мѣстной администраціи. Округъ есть лишь обще-административное подраздѣленіе. Хотя въ каждомъ изъ нихъ имѣется выборный совѣтъ, но въ этихъ окружныхъ совѣтахъ нужно видѣть лишь декоративныя учрежденія, безъ власти и безъ значенія, роль которыхъ ограничивается распредѣленіемъ между общинами прямыхъ налоговъ и составленіемъ безцѣльныхъ пожеланій (vœux). Кантонъ не имѣетъ ни своего органа, ни особаго агента общей администраціи; это только избирательный и судебный участокъ.

Завѣдываніе департаментскими дѣлами раздѣлено между двумя различными категоріями органовъ: съ одной стороны, обсужденіе и принятіе рѣшеній поручены представительнымъ органамъ, выборнымъ и независимымъ, именно генеральному совѣту и департаментской комиссіи (commission départementale); съ другой стороны, подготовка, выработка и приведеніе въ исполненіе предоставлены непосредственнымъ агентамъ центральной власти: префекту и совѣту префектуры. Кромѣ того, эти послѣдніе одни выполняютъ всѣ функціи общаго управленія въ департаментѣ, и мѣстные органы никогда не призываются принять въ немъ участіе.

Генеральный совѣтъ состоитъ изъ опредѣленнаго числа членовъ, избираемыхъ по кантонамъ всеобщей подачей голосовъ. Продолжи-

тельность ихъ мандата опредѣлена въ шесть лѣтъ, но половина членовъ каждые три года обновляется. Генеральный совѣтъ обыкновенно имѣетъ двѣ очередныя сессіи въ сроки, установленныя закономъ. Изъ этихъ двухъ сессій, одна не можетъ продолжаться болѣе мѣсяца, другая—болѣе двухъ недѣль. Генеральный совѣтъ можетъ быть созванъ не болѣе какъ на недѣлю декретомъ президента республики, что должно быть сдѣлано, если требованіе объ этомъ заявлено двумя третями его членовъ. Онъ избираетъ бюро, которому поручаетъ руководство преніями и охраненіе порядка въ собраніи. Префектъ имѣетъ всегда доступъ въ его засѣданія. Онъ долженъ быть выслушанъ, когда онъ этого требуетъ; онъ присутствуетъ при преніяхъ, за исключеніемъ того случая, когда дѣло идетъ о провѣркѣ его счетовъ.

Генеральный совѣтъ не имѣетъ другихъ правомочій, кромѣ тѣхъ, которые специально и опредѣленно поручены ему закономъ. Эти правомочія многочисленны и разнообразны. Поэтому, для ясности изложенія, будетъ удобнѣе распредѣлить ихъ на четыре категоріи.

1. Генеральный совѣтъ призывается иногда къ участию въ управленіи государственными и общинными финансами. Но онъ обладаетъ весьма ограниченными правами въ управленіи финансами департамента. Такъ, каждый годъ онъ распредѣляетъ прямыя налоги, идущіе въ пользу государства, примѣнительно къ правиламъ, установленнымъ закономъ. Съ другой стороны, онъ устанавливаетъ въ границахъ, опредѣляемыхъ ежегоднымъ финансовымъ закономъ, количество чрезвычайныхъ сантимовъ (*centimes extraordinaires*), которые муниципальные совѣты должны вотивировать для покрытія экстраординарныхъ расходовъ имѣющихъ общинную пользу.

Генеральный совѣтъ вотивируетъ департаментскій бюджетъ, по предложенію префекта и докладу департаментской комиссіи. Онъ подвергаетъ обсужденію всѣ доходы, именно, налоги и займы, и всѣ расходы департамента. Но во всемъ этомъ законъ страннымъ образомъ ограничиваетъ свободу его дѣйствій. Такъ, что касается доходовъ, онъ не можетъ измѣнить ни основаній, ни распредѣленія взимаемыхъ имъ суммъ. Онъ долженъ всѣ средства, получаемыя имъ посредствомъ прямого налога, какъ обыкновенныя, такъ и чрезвычайныя, искать въ добавочныхъ сантиматахъ (*centimes additionnelles*) къ прямымъ налогамъ государства. Да и ихъ онъ можетъ вотивировать лишь въ извѣстныхъ размѣрахъ, опредѣляемыхъ ежегодно финансовымъ закономъ. Установить собственной властью заемъ онъ можетъ лишь въ томъ случаѣ, если послѣдній можетъ быть погашенъ изъ ежегодныхъ департаментскихъ средствъ максимумъ въ пятнадцатилѣтній срокъ. Что касается расходовъ, нѣкоторые изъ нихъ обязательны, и ихъ совѣтъ долженъ принять подъ страхомъ исполненія ихъ декретомъ правительства. Что касается необяза-

тельныхъ расходовъ, щедрость генеральнаго совѣта ограничена строгими рамками, въ какія заключено его право изыскивать доходы.

Вотированіе бюджета не имѣетъ рѣшающаго характера; бюджетъ является подлежащимъ исполненію лишь вслѣдствіе декрета президента республики. Департаментскія власти не имѣютъ права вмѣшиваться, въ какой бы то ни было формѣ, въ исполненіе вотированнаго ими бюджета. Относительно финансовъ, какъ и относительно всего прочаго, мѣры исполненія находятся въ исключительномъ вѣдѣніи правительственныхъ чиновниковъ. Поэтому, департаментъ имѣетъ своимъ казначеемъ главнаго департаментскаго сборщика (*trésorier-payeur général*), а ассигновки выдаются различными министрами и, по ихъ порученію, префектомъ. Генеральный совѣтъ облеченъ лишь правомъ контролировать и провѣрять, въ концѣ бюджетнаго періода, сообщаемые ему префектомъ счета.

2. Генеральный совѣтъ подвергаетъ обсужденію вопросы, которымъ законъ присваиваетъ департаментскій интересъ. Здѣсь постановленія его имѣютъ рѣшающій характеръ, то есть, они подлежатъ исполненію сами по себѣ. Они не могутъ быть ни измѣнены, ни замѣнены другими. Они могутъ быть отмѣнены, какъ нарушающіе законъ, декретомъ, изданнымъ по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта. Изъ дѣлъ, перечисленныхъ закономъ въ качествѣ имѣющихъ исключительно департаментскій интересъ, отмѣтимъ здѣсь: отчужденіе или приобрѣтеніе, способъ управленія и назначеніе движимыхъ и недвижимыхъ имуществъ департамента, если только они предназначены для употребленія, имѣющаго общественное значеніе; мѣры, касающіяся проведенія, распредѣленія по классамъ и управленія департаментскими дорогами и проселочными дорогами, служащими для большого движенія; работы, производимыя на средства департамента; защита и охраненіе департаментскихъ правъ; нѣкоторые случаи публичнаго вспомоствованія, главнымъ образомъ, относящіеся къ дѣтямъ и умалишеннымъ; ярмарки и рынки и т. д.

3. Подлежатъ разсмотрѣнію генеральнаго совѣта извѣстные вопросы, въ которыхъ заинтересованы и государство, и департаментъ. Въ этихъ случаяхъ, рѣшенія его не окончательны; они входятъ въ силу, если въ продолженіе трехъ мѣсяцевъ по закрытіи сессіи мотивированный декретъ не приостановитъ приведеніе ихъ въ исполненіе.

4. Генеральный совѣтъ высказываетъ свое мнѣніе по опредѣленнымъ дѣламъ, подлежащимъ его разсмотрѣнію въ силу спеціальныхъ законовъ или регламентовъ, или же предложеннымъ министрами по собственному ихъ усмотрѣнію. Онъ можетъ также предьявлять правительству требованія во имя спеціально-департаментскихъ интересовъ, свои мнѣнія относительно положенія и нуждъ публичныхъ установленийъ, входящихъ въ его территоріальный округъ и даже пожеланія по

всѣмъ вопросамъ экономическимъ и касающимся общей администраціи. Законъ запрещаетъ ему всякія пожеланія политическаго характера.

Департаментская комиссія, учрежденіе которой внушено автрамъ закона 1871 года „постоянными депутаціями“ (députations permanentes) Бельгіи, Голандіи и Италіи, не имѣетъ въ своихъ правомочіяхъ ничего, что сближало бы ее съ ними. Эта комиссія состоитъ изъ членовъ, числамъ отъ 4 до 7, ежегодно избираемыхъ генеральнымъ совѣтомъ. Она не есть постоянное учрежденіе. Одно очередное засѣданіе въ мѣсяцъ легко позволяетъ ей выполнять выпавшую на ее долю скромную миссію. У нея нѣтъ никакихъ правъ, ни въ области общаго управленія, ни въ области административной юстиціи. Во всемъ, что носитъ характеръ исполнительной мѣры, она не принимаетъ никакого участія, какъ бы незначительно оно ни было; она не имѣетъ никакого контроля надъ администраціей общинъ. Ея роль ограничивается тѣмъ, что она приводитъ въ порядокъ дѣла, переданныя ей генеральнымъ совѣтомъ,—устанавливаетъ извѣстный надзоръ надъ дѣятельностью префекта въ области департаментскихъ, главнымъ образомъ, финансовыхъ дѣлъ,—высказывается по тѣмъ вопросамъ, какіе префектъ сочтетъ нужнымъ передать на ее разсмотрѣніе, и контролируетъ исполненіе имъ постановленій генеральнаго совѣта,—наконецъ самостоятельно разрѣшаетъ тѣ рѣдкіе вопросы департаментскаго управленія, какіе законъ прямо передаетъ на ее разсмотрѣніе, въ виду требуемаго ими тщательнаго и детальнаго изученія. Ограниченная столь узкимъ кругомъ подвѣдомственныхъ ей вопросовъ, „заключенная между генеральнымъ совѣтомъ, который довѣряетъ ей лишь второстепенныя дѣла, и администраціей префектуры, передающей ей какъ можно меньше дѣлъ и съ 1871 года постоянно старающейся еще болѣе сузить ея дѣятельность, департаментская комиссія имѣетъ весьма ограниченное вліяніе на департаментскія дѣла“\*). Въ механизмѣ департаментскихъ учреждений она является сжатымъ со всѣхъ сторонъ и подверженнымъ всѣмъ вліяніямъ колесикомъ, дѣйствіе и пользу котораго трудно замѣтить.

Ничто во всей административной организаціи Франціи такъ не обезпечиваетъ вліянія и преобладанія центральной власти, какъ чудесно скомбинированное сосредоточеніе всей исполнительной дѣятельности въ рукахъ префекта. Идетъ ли дѣло объ общегосударственныхъ, или департаментскихъ интересахъ, префектъ, въ принципѣ, одинъ подготовляетъ, направляетъ и приводитъ въ исполненіе всѣ дѣла. Въ отпращиваніи своихъ многочисленныхъ обязанностей онъ зависитъ единственно отъ центральной власти, которая назначаетъ его, перемѣщаетъ и увольняетъ по своему усмотрѣнію. Онъ совер-

\*) Deschanel. Les Projets de décentralisation, въ Temps отъ 27 янв. 1891 года.

шенно не зависеть от мѣстныхъ представительныхъ органовъ и кромѣ вмѣшательства своихъ непосредственныхъ начальниковъ, онъ долженъ опасаться развѣ только вмѣшательства злоупотребляющаго своимъ положеніемъ депутата, всей тяжестью своего парламентскаго вліянія дающаго на министра.

Въ области общегосударственныхъ интересовъ префектъ является уполномоченнымъ центральной власти въ департаментѣ; „онъ одинъ является представителемъ и какъ бы „соединеніемъ всѣхъ десяти министровъ“ \*). Роль его чрезвычайно обширна и весьма сложна; поэтому, мы должны выдѣлить тѣ изъ его правъ и обязанностей, которыя имѣютъ чрезвычайный, вѣрнѣе, „формальный“ характеръ, и ограничимся перечисленіемъ наиболѣе важныхъ его функцій.

1. Префектъ является главнымъ агентомъ, который *освѣдомляетъ* правительство и черезъ который происходитъ *перенесеніе* центральной власти въ департаментъ. Онъ извѣщаетъ правительство обо всемъ, что можетъ его интересовать. Онъ долженъ каждый мѣсяцъ доставлять министру внутреннихъ дѣлъ рапортъ о всѣхъ явленіяхъ политическаго, экономическаго и административнаго характера, и о всѣхъ событіяхъ, имѣющихъ мало-мальское значеніе, происшедшихъ въ департаментѣ. Онъ собираетъ матеріалъ для дѣлъ, рѣшеніе которыхъ подлежатъ центральной власти, и составляетъ проекты рѣшеній по нимъ. Онъ является законнымъ посредникомъ, какъ между его подчиненными и правительствомъ, такъ и между административными агентами и министрами.

2. Префектъ является главой департаментской *администраціи министерства внутреннихъ дѣлъ*. Онъ обеспечиваетъ исполненіе законовъ, декретовъ и регламентовъ; онъ заботится о поддержаніи порядка и общественнаго спокойствія, и въ этомъ смыслѣ обладаетъ регламентирующей властью, — не распространяющейся на генеральный совѣтъ, — и правомъ вызывать и прибѣгать къ военной силѣ.

3. Онъ имѣетъ право вмѣшиваться въ административныя дѣла всѣхъ *спеціальныхъ вѣдомствъ*, каковы бы онѣ ни были. Его правомочія, мѣняясь въ зависимости отъ вѣдомства, во всякомъ случаѣ заключаются въ общемъ правѣ надзора, позволяющемъ ему требовать отъ всѣхъ агентовъ уваженія къ законамъ, регламентамъ и министерскимъ постановленіямъ, и воздѣйствовать на нихъ въ томъ политическомъ направленіи, какого желаетъ правительство. Въ нѣкоторыхъ спеціальныхъ отрасляхъ администраціи, каковы: почта, начальное образованіе, прямые и косвенные налоги, тюрьмы, пути сообщенія и т. д., онъ имѣетъ право назначать, временно отрѣшать отъ должности и смѣщать низшихъ агентовъ.

\*) Deschanel, Les Projets de décentralisation, въ Temps, отъ 23 янв. 1891 г.

4. За исключеніемъ нѣкоторыхъ спеціальныхъ правъ, предоставленныхъ государственному совѣту и совѣту префектуры, префектъ пользуется всѣми правами административнаго надзора, какъ надъ общинами, такъ и надъ общественными учрежденіями.

Что касается департаментскихъ интересовъ, то здѣсь вся исполнительная власть принадлежитъ одному префекту. На него одного возложено предварительное изслѣдованіе по всѣмъ дѣламъ, причѣмъ ни генеральный совѣтъ, ни департаментская коммиссія не могутъ рассчитывать раздѣлить съ нимъ эту обязанность. Одинъ онъ заботится о приведеніи въ исполненіе постановленій генеральнаго совѣта и департаментской коммисіи; также исключительно отъ него зависитъ распредѣленіе между заинтересованными лицами суммъ, наградъ и вспомошествованій, внесенныхъ въ департаментскій бюджетъ, а также назначеніе всѣхъ чиновниковъ и лицъ, находящихся на службѣ у департамента.

Легко видѣть, какимъ безмѣрнымъ вліяніемъ долженъ обладать этотъ человекъ, соединяющій въ своемъ лицѣ всю власть и всѣ способы воздѣйствія. Вся многочисленная армія чиновниковъ и агентовъ государства, къ какому бы вѣдомству они не принадлежали, находится въ его рукахъ; одинъ онъ можетъ распоряжаться лицами, состоящими на службѣ у департамента. Подъ его руководствомъ находится администрація общинъ, и часто даже онъ просто властвуетъ надъ нею, превращая свое право надзора и контроля въ право воздѣйствія и непосредственнаго давленія. Онъ распространяетъ, наконецъ, свое вліяніе и на всѣхъ гражданъ вообще, проявляя болѣе или менѣе сурово свою обширную власть и надѣляя ихъ многочисленными милостями, находящимися въ его распоряженіи. Это какой-то неограниченный властелинъ, абсолютно безответственный передъ тѣми, къмъ онъ управляетъ. Въ своихъ дѣйствіяхъ онъ отдаетъ отчетъ только министру. Но послѣдній часто не довольствуется однимъ правильнымъ выполненіемъ текущихъ дѣлъ; онъ требуетъ отъ префекта политическихъ услугъ и политическихъ успѣховъ. Поэтому, префектъ вынужденъ свое громадное вліяніе употреблять въ пользу стоящей у власти партіи и ея кандидатовъ. Онъ является главнымъ организаторомъ избирательныхъ компаній въ департаментѣ; въ его рукахъ находится наиболѣе могущественная изъ политическихъ силъ, которая управляетъ наиболѣе дисциплинированными массами, благосклонности которой больше всего жаждаютъ, оппозиціи которой больше всего боятся.

Законъ устанавливаетъ въ каждомъ департаментѣ совѣтъ префектуры, который составляютъ три или четыре совѣтника, подъ председательствомъ префекта; генеральный секретарь префектуры выполняетъ въ совѣтъ префектуры функціи комиссара правительства. Совѣтъ префектуры является въ одно время органомъ административной юстиціи и помощникомъ префекта при отправленіи имъ администра-

тивныхъ дѣлъ. Хотя совѣтъ не входитъ въ общую систему административныхъ судовъ, и его полномочія основываются на спеціальномъ постановленіи закона, но въ дѣйствительности компетенція его охватываетъ почти всю область спорныхъ административныхъ вопросовъ, а область эта чрезвычайно широка по французскимъ законамъ. Такъ, совѣтъ префектуры разрѣшаетъ въ первой инстанціи споры относительно прямыхъ налоговъ, выполненія публичныхъ работъ, споры касающіеся управленія департаментскими и національными дорогами, споры относительно національныхъ имуществъ, собственности общинъ и т. д. Въ своего судебного назначенія, онъ призванъ закономъ давать общинамъ и общественнымъ учрежденіямъ разрѣшеніе на веденіе дѣлъ въ судѣ. Наконецъ, въ определенныхъ случаяхъ, префектъ обязанъ, прежде чѣмъ принять рѣшеніе, ознакомиться со взглядомъ совѣта префектуры; кромѣ того, префектъ всегда имѣетъ возможность, прежде чѣмъ сдѣлать какое-либо постановленіе, узнать мнѣніе совѣта.

Совѣтъ префектуры не можетъ, однако, стѣснять свободы дѣйствій префекта, такъ какъ онъ вполне зависитъ отъ послѣдняго. Постъ совѣтника префектуры разсматривается обыкновенно, какъ первая ступень въ административной карьерѣ; и молодые люди, занимающіе его, очевидно не имѣютъ ни малѣйшаго желанія противодѣйствовать начальнику, отзывы и рекомендаціи котораго центральной власти рѣшаютъ ихъ дальнѣйшее повышеніе и ихъ судьбу.

Законъ раздѣляетъ управленіе дѣлами общины между двоякаго рода органами власти: муниципальнымъ совѣтомъ, которому онъ поручаетъ обсужденіе дѣлъ, и мэромъ, которому законъ предоставляетъ всю исполнительную власть. Товарищи (adjoints) мэра являются только его помощниками, выполняющими тѣ изъ его правъ и обязанностей, которыя онъ передаетъ имъ, или которыя онъ самъ не имѣетъ возможности выполнить.

Муниципальный совѣтъ составляется изъ опредѣленнаго, пропорціонально населенію общины, количества членовъ. Онъ избирается всеобщей подачей голосовъ всѣми жителями, и каждые четыре года возобновляется цѣликомъ. Онъ имѣетъ четыре очередныхъ сессіи въ годъ, которыя не могутъ безъ разрѣшенія префекта продолжаться болѣе двухъ недѣль, за исключеніемъ одной, которая можетъ продолжаться шесть недѣль. Но мэръ всегда можетъ созвать чрезвычайное собраніе совѣта. Онъ долженъ сдѣлать это, если большинствомъ муниципального совѣта при исполненіи имъ служебныхъ обязанностей подано объ этомъ мотивированное требованіе. Префектъ и супрефектъ также могутъ назначить чрезвычайное собраніе. Засѣданія публичны, исключая тѣхъ случаевъ, когда совѣтъ постановить противное. Предсѣдательствуетъ въ нихъ мэръ, который одинъ поддерживаетъ порядокъ въ собраніи.

Компетенція муниципальнаго совѣта строго ограничена лишь тѣми вопросами, которые затрагиваютъ интересы общины. Путемъ постановленій совѣтъ руководить дѣлами общины; онъ высказываетъ свои мнѣнія, когда того требуютъ законъ и регламенты, или же просятъ органы власти, главнымъ образомъ, относительно вопросовъ касающихся общественныхъ учреждений и дорожныхъ работъ въ общинѣ. Онъ имѣетъ также нѣкоторое участіе въ распредѣленіи прямыхъ налоговъ; онъ высказываетъ пожеланія по всѣмъ вопросамъ, имѣющимъ мѣстный интересъ, за исключеніемъ пожеланій политическаго характера, причемъ не имѣетъ права обнародовать ихъ ни въ видѣ воззваній, ни въ видѣ адресовъ.

Въ принципѣ, всѣ постановленія муниципальнаго совѣта имѣютъ окончательный характеръ, т. е. подлежатъ исполненію въ силу своего права, не нуждаясь въ утвержденіи высшей власти. Но префектъ черезъ совѣтъ префектуры можетъ объявить ихъ ничтожными, причемъ ничтожность эта является абсолютной, если эти постановленія касаются вопросовъ, выходящихъ изъ компетенціи совѣта; если они приняты помимо законнаго собранія совѣта; если они нарушаютъ законъ или обще-административный регламентъ. Тѣ же органы власти могутъ сдѣлать ничтожнымъ рѣшеніе, въ которомъ приняли участіе члены совѣта, заинтересованные въ разсматривавшемся дѣлѣ. Чтобы сдѣлать осуществимымъ этотъ контроль, мэръ долженъ въ недѣльный срокъ отсылать всѣ постановленія къ органу центральной власти, т. е. префекту или супрефекту и, кромѣ случаевъ немедленнаго разрѣшенія префекта, они подлежатъ исполненію лишь черезъ мѣсяцъ послѣ ихъ отсылки.

Но законъ настолько увеличилъ число исключеній изъ общаго принципа, изложеннаго выше, что теперь нѣтъ ни одного сколько нибудь значительнаго акта муниципальнаго управленія, который бы не долженъ былъ получить спеціальнаго разрѣшенія префекта, дѣйствующаго или самостоятельно, или совмѣстно съ совѣтомъ префектуры. Такъ обстоитъ дѣло съ постановленіями относительно бюджетовъ общины, добавочныхъ кредитовъ, чрезвычайныхъ сборовъ, октруа, займовъ, отчужденій и приобрѣтеній недвижимыхъ имуществъ, долгосрочныхъ арендъ, мировыхъ сдѣлокъ, общественныхъ работъ, дорогъ и т. д. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ законъ требуетъ одобренія генеральнаго совѣта и даже палатъ, именно: если дѣло идетъ о превышеніи maximum'a добавочныхъ сантимовъ, установленнаго департаментскимъ бюджетомъ или общимъ финансовымъ закономъ.

Муниципальный совѣтъ, какъ только онъ образованъ, выбираетъ мэра и одного или нѣсколькихъ товарищей его, функціи которыхъ обанчиваются съ окончаніемъ полномочій самого совѣта. Мэръ соединяетъ въ своихъ рукахъ всю исполнительную власть общины; товарищи его не имѣютъ ни сами по себѣ, ни какъ члены коллегіи,



никакихъ правомочій. Мэръ дѣйствуетъ всегда самъ, подъ своей личной отвѣтственностью; онъ не обязанъ слушать совѣтовъ своихъ товарищей. Ихъ дѣятельность ограничивается замѣщеніемъ мэра въ случаѣ его отсутствія или невозможности выполнения имъ своихъ обязанностей, и исполненіемъ тѣхъ порученій, которыя даны имъ мэромъ до тѣхъ поръ, пока длится это порученіе. Въ томъ или другомъ случаѣ, они дѣйствуютъ безъ совѣщаній съ кѣмъ бы то ни было, какъ и самъ мэръ; на всѣхъ ступеняхъ административной іерархіи мѣры исполненія всегда исходятъ отъ одного лица.

Полномочія мэра чрезвычайно обширны; въ его лицѣ соединяются самыя разнообразныя правомочія. Онъ глава муниципальной администраціи и исполнительный агентъ общины; онъ главное должностное лицо административной полиціи, онъ уполномоченный и органъ высшей администраціи. Прибавимъ еще, что онъ является должностнымъ лицомъ судебной полиціи, что онъ регистрируетъ акты гражданской правоспособности и иногда даже является представителемъ прокуратуры.

Какъ глава муниципальной администраціи, мэръ управляетъ собственностью и доходами общины, имѣетъ надзоръ надъ общинными учрежденіями, вырабатываетъ бюджетъ, дѣлаетъ ассигновки, руководитъ общественными работами, выполняетъ отъ имени общины всѣ акты, представляетъ ее въ судѣ, назначаетъ, смѣщаетъ и временно отрѣшаетъ отъ должности общинныхъ служащихъ, за исключеніемъ лицъ особо, указанныхъ закономъ, и вообще заботится объ исполненіи постановленій муниципального совѣта. Когда онъ дѣйствуетъ въ качествѣ главы муниципалитета, онъ не получаетъ никакихъ непосредственныхъ приказаній; но онъ подлежитъ надзору высшей администраціи и контролю муниципального совѣта.

Какъ агентъ административной полиціи, мэръ облеченъ властью надъ муниципальной и сельской полиціей. Въ этомъ случаѣ онъ независимъ отъ муниципального совѣта, но подчиненъ надзору высшей администраціи, которая по этимъ вопросамъ можетъ издавать регламенты, исполненіе которыхъ для него обязательно. Законъ предоставляетъ мэру право издавать полицейскія постановленія, за исключеніемъ постановленій, касающихся муниципального совѣта; но префектъ можетъ, во всякое время и по какому бы то ни было мотиву, отмѣнить ихъ, или приостановить ихъ исполненіе.

Въ качествѣ управомоченнаго исполнительной власти, на мэра возложено обнародованіе и исполненіе законовъ и регламентовъ, выполненіе мѣръ общественной безопасности, наконецъ спеціальныя функціи, столько же многочисленныя, какъ и разнообразныя, которыя законъ возлагаетъ на него во всѣхъ областяхъ администраціи. Здѣсь, само собою разумѣется, онъ вполне зависитъ отъ высшей администраціи; онъ обязанъ повиноваться приказаніямъ своихъ іерархическихъ начальниковъ. Здѣсь у него нѣтъ ни собственной

власти, ни независимой инициативы; онъ долженъ строго подчиняться получаемымъ инструкціямъ.

Несмотря на всеобщій принципъ избираемости мэра, нельзя сказать, чтобы общинная автономія была широко развита во Франціи. Общегосударственный интересъ всегда господствуетъ надъ мѣстными интересами, которые приносятся въ жертву, чтобы охранить силу и преимущественное вліяніе центральной власти.

Дѣйствительно, рассмотримъ муниципальный совѣтъ. Онъ избирается всеобщей подачей голосовъ, но можетъ быть распущенъ президентомъ республики и приостановленъ префектомъ. Законъ для его распущенія требуетъ только одного, — чтобы мотивированный декретъ былъ издавъ черезъ совѣтъ министровъ, причемъ не налагаетъ на это право верховной власти другихъ стѣсненій, кромѣ этого чисто формальнаго условія. Компетенція муниципальнаго совѣта заключена въ довольно узкія рамки. Напримѣръ, полиція совершенно не подвѣдомственна ему. Мы уже видѣли, что въ большинствѣ своихъ рѣшеній, онъ зависитъ отъ центральной власти, и если, принципиально, постановленія его подлежатъ исполненію сами по себѣ, въ дѣйствительности, большинство изъ нихъ, въ силу особыхъ постановленій, требуютъ одобренія центральной власти.

Но что въ особенности даетъ истинное пониманіе степени самостоятельности и независимости муниципальнаго совѣта, это ограниченность его финансовыхъ правомочій, малое развитіе того основного права, которое является источникомъ могущества для всякаго политическаго учрежденія, именно: установленіе доходовъ и расходовъ, вотированіе бюджета. Бюджетъ ежегодно вотируется муниципальнымъ совѣтомъ, но онъ составляется постановленіемъ префекта, въ большихъ же городахъ декретомъ президента республики. Замѣтимъ, что совѣтъ не свободенъ въ выборѣ источниковъ дохода. Онъ не можетъ установить новаго дохода безъ предварительнаго разрѣшенія или послѣдующаго утвержденія власти. Болѣе того, власть, устанавливающая бюджетъ, оставляетъ неприкосновенными основанія доходовъ, но можетъ измѣнять размѣръ ихъ.

Что касается расходовъ, большинство изъ нихъ законъ объявляетъ обязательными, и если муниципальный совѣтъ не утверждаетъ необходимыхъ для нихъ кредитовъ, или вотируетъ недостаточные кредиты, префектъ самъ можетъ вписать ихъ или увеличить ихъ. Но существуютъ также необязательные расходы; что касается ихъ, высшее начальство не можетъ ни увеличить ихъ, ни создать новыхъ; оно можетъ, однако, не принять, или сократить ихъ, развѣ только проектъ, принятый муниципальнымъ совѣтомъ, со всѣми расходами, какъ обыкновенными, такъ и чрезвычайными, покрывается обычными полученіями общины.

Хотя мэръ и избирается муниципальнымъ совѣтомъ, но онъ не

является благодаря этому въ исполненіи своихъ функцій менѣе подчиненнымъ контролю и вліянію префекта и центральныхъ властей.

Законъ заботится самыми рѣшительными средствами гарантировать высшей администраціи побѣду надъ сопротивленіемъ упорнаго мэра. Префектъ можетъ временно, до одного мѣсяца, отрѣшить мэра отъ исполненія имъ его обязанностей; министръ можетъ продолжить это отрѣшеніе на три мѣсяца; президентъ республики можетъ по своему желанію смѣстить его. Законъ не опредѣляетъ точно тѣхъ случаевъ, когда могутъ быть примѣнены эти мѣры строгости. Когда мэръ дѣйствуетъ въ качествѣ агента исполнительной власти, онъ находится подъ началомъ префекта и обязанъ повиноваться ему, также какъ и другіе агенты; если онъ отказывается дѣйствовать, префектъ самъ принимаетъ мѣры къ исполненію своихъ приказаній. Точно также, каждый разъ, какъ какое-либо дѣйствіе предписано закономъ, и мэръ отказывается исполнить, или по небрежности не дѣлаетъ его, префектъ по долгу службы вмѣшивается въ исполненіе. Что касается муниципальной полиціи, здѣсь власть мэра подчинена власти префекта. Послѣдній можетъ, по своему желанію, издавать полицейскіе регламенты, которые мэръ долженъ приводить въ исполненіе, если они относятся ко всѣмъ общинамъ департамента, или хотя бы къ нѣкоторымъ изъ нихъ; префектъ можетъ даже издать спеціальныя регламенты для одной общины, если какое нибудь обращенное имъ къ мэру требованіе было оставлено послѣднимъ безъ результата.

Все во французской администраціи великолѣпно принаровлено къ тому, чтобы обезпечить за префектомъ во всѣхъ муниципальных дѣлахъ обширное вліяніе и рѣшающее значеніе. Мэръ, представленный своимъ собственнымъ силамъ, несущій на себѣ всю тяжесть отвѣтственности, которой онъ подвергается, гораздо болѣе чѣмъ коллегіальное учрежденіе будетъ колебаться, прежде чѣмъ окажетъ сопротивленіе, и во всякомъ случаѣ выкажетъ менѣе настойчивости въ своей оппозиціи. Онъ гораздо легче подчиняется давленію начальства, которое, по своему усмотрѣнію, можетъ облегчить или затруднить его задачу, можетъ предоставить ему тысячи милостей, или причинить ему тысячи неприятностей. Не надо забывать, что контроль за веденіемъ муниципальных дѣлъ сосредоточенъ въ рукахъ префекта, что послѣдній является главнымъ распредѣлителемъ многочисленныхъ выгодъ, которыми высшая администрація можетъ одѣлывать общины и частныхъ лицъ. Мэръ, вступающій въ борьбу съ администраціей префектуры, своей оппозиціей приноситъ въ жертву интересы общины; онъ привлекаетъ, кромѣ того, на свою голову всѣ придирки, какія можетъ по поводу каждаго акта возбудить искусственно-мелочный и зложелательный контроль.

II. Право изданія регламентовъ.—Президентъ республики обладаетъ, въ силу присущей ему власти, правомъ издавать регламенты, направленные на приведеніе въ исполненіе законовъ. Однако, когда законъ спеціально поручаетъ ему это право, это дѣлается обыкновенно съ тою цѣлью, чтобы облечь это право особыми условіями выполненія. Съ другой стороны, законодатель иногда спеціальнымъ постановленіемъ поручаетъ главѣ государства пополнить законъ и, слѣдовательно, принять мѣры вполнѣ законодательнаго характера. Поэтому, во Франціи различаютъ общіе декреты президента республики по тремъ категоріямъ;

1. Декреты, заключающіе въ себѣ обще-административные регламенты (*règlement d'administration publique*). Ихъ президентъ можетъ издать лишь въ силу спеціальнаго порученія законодательной власти; они имѣютъ всѣ отличительныя черты законодательныхъ постановленій; они могутъ быть обнародованы лишь по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта, иначе они являются недѣйствительными; но если правительство обязано ознакомиться со взглядомъ этого учрежденія, оно совсѣмъ не обязано подчиняться его совѣтамъ.

2. Декреты, изданные въ формѣ обще-административныхъ регламентовъ (*rendus en forme de règlement d'administration publique*). Они опредѣляютъ тѣ вопросы, которые входятъ въ естественную сферу компетенціи исполнительной власти, но для которыхъ законъ спеціальнымъ постановленіемъ требуетъ предварительнаго отзыва государственнаго совѣта.

3. Обыкновенные декреты главы государства, которые издаются имъ въ силу присущей ему власти и для которыхъ требуется лишь одна формальность, именно скрѣпляющая подпись министра. Въ дѣйствительности, однако, даже относительно этихъ декретовъ правительство, если дѣло идетъ о сложномъ или важномъ вопросѣ, обыкновенно спрашиваетъ мнѣнія либо государственнаго совѣта, либо одного изъ его отдѣленій.

Въ принципѣ, регламентирующая власть принадлежитъ только главѣ государства; однако, министры получили право издавать регламенты по нѣкоторымъ вопросамъ, довольно впрочемъ немногочисленнымъ. Мы уже видѣли, что префекты и мэры облечены довольно обширной регламентирующей властью, именно, по вопросамъ полиціи.

Если формальности, предписанныя закономъ подъ страхомъ недѣйствительности, не выполнены декретомъ, принадлежащимъ къ той или другой изъ этихъ категорій, всякое лицо, привлеченное къ суду, можетъ сослаться на то, что декретъ, на которомъ основывается требованіе, не имѣетъ обязательной силы. Болѣе того, всякое лицо, права котораго нарушены или обыкновеннымъ декретомъ, или же декретомъ, изданнымъ въ формѣ обще-административнаго регла-

мента, можетъ обжаловать этотъ актъ въ общее собраніе государственнаго совѣта по судебно-административнымъ дѣламъ. Но дѣло обстоитъ иначе относительно обще-административныхъ регламентовъ; они, въ качествѣ законодательныхъ по своей природѣ актовъ, выходятъ изъ компетенціи государственнаго совѣта.

Министры часто даютъ своимъ подчиненнымъ инструкціи, изясняющія значеніе законовъ и декретовъ. Агенты администраціи должны во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ строго сообразоваться съ этими приказаніями своихъ начальниковъ. Но министерскія разясненія не имѣютъ никакой обязательной силы ни для частныхъ лицъ, ни для суда; они имѣютъ лишь доктринальное значеніе, опѣивать которое могутъ съ полной свободой и тѣ и другіе.

III.—Государственный Совѣтъ.—Кромѣ чиновниковъ и служащихъ, занятыхъ въ канцеляріяхъ, государственный совѣтъ въ настоящее время заключаетъ въ себѣ:

1. Тридцать два ординарныхъ совѣтниковъ (*conseillers en service ordinaire*).

2. Восемнадцать экстраординарныхъ совѣтниковъ (*conseillers en service extraordinaire*).

3. Тридцать докладчиковъ (*maîtres des requêtes*).

4. Тридцать шесть аудиторовъ (*auditeurs*), двѣнадцать изъ нихъ перваго класса и двадцать четыре—второго.

Ординарные совѣтники назначаются декретомъ президента республики черезъ совѣтъ министровъ. Они могутъ быть отрѣшены отъ должности актомъ, подлежащимъ тѣмъ же формальностямъ. Глава государства назначаетъ изъ нихъ вице-президента и пятерыхъ президентовъ отдѣленій. Правительство выбираетъ государственныхъ совѣтниковъ или изъ среды докладчиковъ, или изъ наиболѣе выдающихся агентовъ администраціи. Но оно всегда требуетъ серьезныхъ доказательствъ преданности ихъ политикѣ правительства; то есть, это значитъ, что министры предоставляютъ эти мѣста своимъ протеже, или же слѣдуютъ рекомендаціямъ вліятельныхъ депутатовъ.

Экстраординарные совѣтники назначаются простымъ декретомъ президента республики. Это—чиновники, принадлежащіе къ администраціи, обыкновенно, начальники отдѣловъ министерствъ, которыхъ правительство приобщаетъ къ работамъ государственнаго совѣта. Они не получаютъ за это никакого спеціального вознагражденія и теряютъ званіе государственнаго совѣтника, какъ только прекращаются ихъ административныя функціи. Они не пользуются полной компетенціей ординарныхъ совѣтниковъ: они не приглашаются къ обсужденію вопросовъ административной юстиціи; въ остальныхъ

случаяхъ они имѣютъ рѣшающій голосъ лишь въ вопросахъ, входящихъ въ тотъ министерскій департаментъ, къ которому они принадлежатъ.

Докладчики выполняютъ обязанности комиссаровъ правительства въ отдѣленіи административной юстиціи и обязанности докладчиковъ въ административныхъ отдѣленіяхъ. Они назначаются простымъ декретомъ; но треть ихъ, по меньшей мѣрѣ, должна быть взята изъ аудиторовъ перваго класса и, кромѣ того, представленія для назначенія на эти должности дѣлаются вице-президентомъ и президентами отдѣленій. Они могутъ быть смѣщены не иначе какъ декретомъ, относящимся къ данному лицу, и по выслушаніи мнѣнія президентовъ отдѣленій. Они пользуются рѣшающимъ голосомъ въ тѣхъ дѣлахъ, докладъ по которымъ имъ порученъ, и совѣщательнымъ голосомъ по всѣмъ прочимъ. Въ отдѣленіи административной юстиціи, въ случаѣ раздѣленія голосовъ, призывается къ голосованію старшій изъ присутствующихъ докладчиковъ.

Аудиторы второго класса опредѣляются по конкурсу на восьми-лѣтній срокъ. Аудиторы перваго класса выбираются изъ аудиторовъ второго класса и изъ прежнихъ аудиторовъ, выполнявшихъ эту должность, или другую публичную должность въ теченіе, по меньшей мѣрѣ, четырехъ лѣтъ.

Прибавимъ, наконецъ, что министры входятъ въ составъ общихъ собраній государственнаго совѣта, и каждый изъ нихъ пользуется рѣшающимъ голосомъ въ дѣлахъ, входящихъ въ вѣдѣніе его департамента, если только эти дѣла не касаются вопросовъ административной юстиціи. Министръ Юстиціи является президентомъ государственнаго совѣта; онъ имѣетъ право предсѣдательствовать какъ въ засѣданіяхъ отдѣленій, такъ и въ общихъ собраніяхъ, за исключеніемъ опять таки отдѣленія административной юстиціи; въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ присутствуетъ на засѣданіяхъ, онъ всегда имѣетъ рѣшающій голосъ.

Государственный совѣтъ подраздѣляется на пять отдѣленій, между которыми слѣдующимъ образомъ распредѣляется его обширная компетенція:

1. Законодательство, юстиція и иностранныя дѣла.
2. Внутреннія дѣла, культуры, народное просвѣщеніе и изящныя искусства.
3. Финансы, военное и морское вѣдомство, колоніи.
4. Общественныя работы, земледѣліе, торговля, промышленность, почта и телеграфы.
5. Административная юстиція (contentieux).

Роль отдѣленій заключается не въ выработкѣ окончательныхъ мнѣній и рѣшающихъ опредѣленій, но въ разсмотрѣніи дѣлъ и составленіи проектовъ постановленій. Что касается административныхъ

вопросовъ, наиболѣе важныя изъ нихъ вносятся въ общее присутствіе; что же касается административной юстиціи, наиболѣе значительные процессы передаются въ общее собраніе государственнаго совѣта по судебнo-административнымъ дѣламъ.

Правомочія государственнаго совѣта раздѣляются на двѣ категории, весьма различныя, какъ по производству дѣлъ, такъ и по роли самого совѣта, опредѣляемому значеніемъ и характеромъ его постановленій. Съ одной стороны, онъ высказываетъ мнѣнія, обращая ихъ къ законодательной, или же къ исполнительной власти; съ другой стороны—онъ пользуется настоящей юрисдикціей въ вопросахъ административной юстиціи. Въ вопросахъ административныхъ или законодательныхъ его постановленія имѣютъ для тѣхъ органовъ власти, къ которымъ они обращены, силу простыхъ совѣтовъ; что касается дѣлъ административной юстиціи, его рѣшенія имѣютъ обязательную силу, и никакая власть не можетъ ни измѣнить, ни нарушить ихъ.

Въ принципѣ, участіе государственнаго совѣта въ изученіи и выработкѣ законопроектовъ не обязательно ни для правительства, ни для палатъ. Нѣкоторыя спеціальныя постановленія, дѣйствительно, требуютъ, чтобы по законопроектамъ о созданіи новыхъ общинъ и разрѣшеніяхъ постройки желѣзныхъ дорогъ, имѣющихъ мѣстный интересъ предварительно было спрошено его мнѣніе. Но органическіе законы не дѣлаютъ обязательнымъ для законодательной власти содѣйствія государственнаго совѣта; они даютъ правительству возможность представлять на его разсмотрѣніе законопроекты, которые оно намѣрено внести въ палаты; они даютъ палатамъ право отослать въ государственный совѣтъ предложенія законовъ, исходящія изъ парламентской инициативы. Но ни правительство, ни палаты не давали себѣ труда прибѣгать къ просвѣщенному содѣйствію государственнаго совѣта, и въ продолженіе послѣднихъ двадцати лѣтъ роль совѣта въ законодательствѣ свелась къ „случайному, рѣдкому участію; къ призраку, обманчивому миружу сотрудничества“ \*).

Что касается административныхъ вопросовъ, государственный совѣтъ является для каждаго министра совѣщательнымъ органомъ, къ помощи котораго онъ всегда можетъ прибѣгнуть. Нужно сказать, что главы министерства чрезвычайно часто требуютъ отъ него указаній. Они всегда совѣтуются съ нимъ, когда встрѣчается во-

\*) Varagnac. Le Conseil d'Etat et les projets de réforme, въ Revue de Deux-Mondes отъ 15 сентября 1892 г., стр. 294. По Compte général des travaux du Conseil d'Etat „количество проектовъ, предложенныхъ совѣту, упавъ въ два предшествовавшіе пятилѣтніе періода съ 68 до 46, дошло въ продолженіе періода 1883—1887 до 22. Изъ этихъ 22 проектовъ, два были отосланы законодательными собраніями“, точнѣе, сенатомъ, такъ какъ палата депутатовъ ничего въ государственный совѣтъ не отсылала.

прось общего характера, точку зрѣнія на который они желаютъ установить въ своемъ вѣдомствѣ. Съ другой стороны, многочисленныя постановленія, равно какъ и органическій законъ государственнаго совѣта, требуютъ, чтобы послѣдній предварительно высказывалъ свое мнѣніе по цѣлому ряду всевозможныхъ административныхъ актовъ, именно: обще-административныхъ регламентовъ; опредѣленныхъ актовъ, относящихся къ надзору за культами, къ управленію общинъ и департаментовъ, къ созданію общественныхъ и имѣющихъ общественную полезность учреждений; разрѣшеній нѣкоторыхъ общественныхъ работъ; концессій рудниковъ; морскихъ призовъ и т. д.

Административныя дѣла отсылаются въ соотвѣтствующее отдѣленіе, гдѣ они разсматриваются и обсуждаются; но обыкновенно, послѣ этого перваго разсмотрѣнія, они вносятся въ общее собраніе государственнаго совѣта, которое въ свою очередь обсуждаетъ ихъ и высказываетъ по нимъ окончательное мнѣніе.

Регламентъ, устанавливающій организацію государственнаго совѣта, требуетъ отсылки въ общее собраніе вопросовъ, перечисленныхъ въ длинномъ перечнѣ, обнимающемъ всѣ болѣе или менѣе значительные случаи. Но даже и внѣ этихъ предвидѣнныхъ регламентомъ случаевъ, отсылки дѣла на разсмотрѣніе общаго собранія можетъ потребовать или министр, къ вѣдомству котораго оно относится, или же президентъ отдѣленія, въ которомъ разсматривалось дѣло.

Рѣшенія государственнаго совѣта по вопросамъ административной юстиціи являются настоящими судебными рѣшеніями и, слѣдовательно, имѣютъ силу только для даннаго случая. Они являются окончательными и не подлежатъ пересмотру, за исключеніемъ опредѣленныхъ случаевъ, когда они могутъ быть обжалованы въ Трибуналь конфликтовъ.

Судебно-административная роль государственнаго совѣта ограничивается дѣлами, имѣющими строго административный характеръ. Основываясь на этомъ принципѣ, нельзя обжаловать въ него обще-административные регламенты, которые суть настоящіе законодательные акты, хотя они и исходятъ отъ исполнительной власти. Болѣе того, совѣтъ компетентенъ лишь относительно административныхъ *рѣшеній* въ строгомъ смыслѣ этого слова, именно такихъ актовъ, которые или создаютъ новое право, или нарушаютъ уже существующее право, или же создаютъ преимущество, вредящее интересамъ третьихъ лицъ.

Въ вопросахъ административной юстиціи государственный совѣтъ то выполняетъ роль апелляціонной инстанціи, то суда первой и единственной степени, то является въ роли кассационнаго трибунала.

1. Въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ поручаетъ разрѣшеніе опредѣленныхъ дѣлъ иной, кромѣ государственнаго совѣта, администра-



тивной юрисдикціи, — заинтересованныя лица могутъ, если нѣтъ противоположнаго указанія закона, подать апелляцію на это рѣшеніе въ государственный совѣтъ. Послѣдній является такимъ образомъ апелляціоннымъ судомъ для всѣхъ административныхъ органовъ, пользующихся правомъ административной юрисдикціи; такими являются: совѣты префектуры, административные совѣты въ колоніяхъ, министры и префекты, рѣшенія которыхъ имѣютъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ характеръ судебныхъ рѣшеній. Иногда даже можно обжаловать государственному совѣту нѣкоторые акты главы государства, напримѣръ, относительно пенсій и перемѣнъ имени.

2. Государственный совѣтъ является иногда единственной инстанціей, именно, въ нѣкоторыхъ рѣдкихъ случаяхъ, определенныхъ специальными постановленіями закона. Болѣе того, прежняя юриспруденція признавала за нимъ право интерпретировать акты, исходящія отъ главы государства. Наконецъ, по новой доктринѣ, которую, кажется, готова принять новѣйшая юриспруденція, министры не входятъ болѣе, какъ это долгое время допускали, въ общую систему судебно-административной юстиціи, и, въ случаѣ отсутствія всякаго указанія закона, спорныя административныя дѣла должны подлежать вѣдомству государственнаго совѣта, являющагося въ такихъ случаяхъ первой и единственной инстанціей.

3. Наконецъ, допускается обращеніе къ государственному совѣту относительно всѣхъ административныхъ рѣшеній, если ими совершено превышеніе власти, какъ въ случаяхъ судебно-административной юрисдикціи, такъ и во всѣхъ прочихъ случаяхъ, но только тогда, когда законъ не предоставляетъ заинтересованной сторонѣ другого способа защиты своихъ правъ. Поэтому, административныя, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, рѣшенія не могутъ быть обжалованы за превышеніе власти, если дѣло можетъ быть перенесено въ государственный совѣтъ или другое административное учрежденіе нормальнымъ путемъ. Точно также обжалованіе за превышеніе власти рѣшеній, имѣющихъ судебно-административный характеръ, можетъ имѣть мѣсто лишь въ томъ случаѣ, когда государственный совѣтъ не является апелляціонной инстанціей по этому дѣлу; слѣдовательно, это возможно лишь въ нѣкоторыхъ специальныхъ случаяхъ; именно: относительно постановленій ревизіонныхъ совѣтовъ (*conseils de revision*), академическихъ совѣтовъ (*conseils académiques*), счетной палаты (*cour de comptes*) и т. д. Въ этихъ случаяхъ государственный совѣтъ не разсматриваетъ дѣла по существу; онъ можетъ только отмѣнить обжалованныя ему рѣшенія. Административныя въ тѣсномъ смыслѣ рѣшенія онъ можетъ объявить ничтожными за всякое нарушеніе закона; но рѣшенія судебно-административныя онъ имѣетъ право кассировать лишь въ тѣхъ случаяхъ,

когда они выходятъ изъ предѣловъ компетенціи органа или совершены съ превышеніемъ власти.

Всѣ эти дѣла сначала поступаютъ въ отдѣленіе административной юстиціи, которое разсматриваетъ ихъ и приготовляетъ по нимъ докладъ. Въ теоріи, всѣ они затѣмъ должны быть внесены въ общее собраніе государственнаго совѣта по судебно-административнымъ дѣламъ (*Conseil d'Etat statuant au contentieux*), которое составляется изъ вице-президента, членовъ отдѣленія административной юстиціи и восьми ординарныхъ совѣтниковъ. Отдѣленіе административной юстиціи можетъ рѣшать лишь тѣ дѣла, по которымъ не было вступленія адвоката; но и эти послѣднія должны быть внесены въ общее собраніе, если этого потребуетъ членъ отдѣленія, или комиссаръ правительства, которому это дѣло было поручено. Въ дѣйствительности же, только дѣла о прямыхъ налогахъ и дѣла по выборамъ отдѣленіе административной юстиціи обыкновенно разсматриваетъ самостоятельно, не внося въ общее собраніе; оно всегда вноситъ туда дѣла о пенсіяхъ и дѣла по превышенію власти.

Организация государственнаго совѣта не можетъ не подвергнуться въ ближайшемъ будущемъ нѣкоторымъ измѣненіямъ. Съ одной стороны, судебно-административныя дѣла получили такое развитіе, что отдѣленіе не имѣетъ возможности рѣшать всѣхъ направляемыхъ къ нему дѣлъ, и разсмотрѣніе жалобъ испытываетъ невозможныя замедленія; „существуютъ жалобы, которыя разсматривались послѣ четырехъ и иногда пятилѣтняго ожиданія \*)“. Съ другой стороны, отдѣленіе законодательства почти сведено къ бездѣйствію. Что бы ни говорило его названіе, но это отдѣленіе даже не разсматриваетъ всѣхъ законопроектовъ, подлежащихъ разсмотрѣнію государственнаго совѣта, а мы уже видѣли, что и ихъ количество не представляется очень значительнымъ; компетенція этого отдѣленія ограничивается административными и законодательными вопросами, отсылаемыми въ него департаментами юстиціи и иностранныхъ дѣлъ. Это составляетъ „всего сотню дѣлъ, изъ которыхъ три четверти чрезвычайно просты. Если прибавить къ этому еще одинъ законопроектъ, который разъ въ десять или двѣнадцать мѣсяцевъ отсылаетъ въ него, по своей щедрости хранитель печатей, обьятый угрызеніями совѣсти \*\*), и дюжину засѣданій совместно съ другимъ какимъ-нибудь отдѣленіемъ, вы будете имѣть точное представленіе о томъ участіи, какое принимаетъ въ работахъ совѣта отдѣленіе законодательства \*\*\*)“.

\*) Varagnac, прив. статья въ *Revue des Deux-Mondes* отъ 15 авг. 1892 г. с. 772.

\*\*) Слѣдуетъ замѣтить, что теперешній министръ порвалъ съ вошедшей въ обычай традиціей и внесъ въ государственный совѣтъ цѣлый рядъ проектовъ, относящихся къ гражданскому и уголовному законодательству.

\*\*\*) Varagnac, прив. статья въ *Revue des Deux-Mondes* отъ 15 сент. 1892 г. стр. 302.

Чтобы помочь этому злу, министр юстиціи предложилъ въ 1891 году законопроектъ, который уничтожалъ отдѣленіе законодательства, распредѣлялъ его функціи по другимъ административнымъ отдѣленіямъ, а взаменъ его учреждалъ второе отдѣленіе административной юстиціи. Это было чрезвычайно простымъ разрѣшеніемъ вопроса, которое, въ сущности говоря, не вносило никакого измѣненія въ организацію публичныхъ властей и администраціи. Но съ нѣкоторыхъ поръ въ обществѣ, въ печати и даже въ палатахъ стали раздаваться жалобы на плохую редакцію законовъ, которые затемнялись неясными и противорѣчивыми постановленіями, являвшимися слѣдствіями непродуманныхъ вотумовъ палатъ и импровизированныхъ поправокъ. Почему же тогда не прибѣгнуть для редактированія и пересмотра законовъ къ этому собранію законовѣдцовъ, уже облеченному законодательными функціями, и не сдѣлать участіе его обязательнымъ и постояннымъ? Одинъ изъ депутатовъ большинства явился выразителемъ этого направленія и противопоставилъ проекту министерства свое предложеніе, которое, съ одной стороны, расширяло и болѣе точнымъ образомъ опредѣляло законодательное участіе государственнаго совѣта, а съ другой стороны, освобождало его отъ большей части его судебно-административныхъ дѣлъ, передавая общимъ трибуналамъ цѣлый рядъ вопросовъ, принадлежащихъ къ компетенціи административной юрисдикціи.

Трудно сказать, въ какомъ направленіи будетъ проведена реформа. Авторъ проекта 1891 года покинулъ власть, и случайности министерскихъ комбинацій дали ему въ преемники какъ разъ того депутата, который предлагалъ расширеніе и утвержденіе законодательныхъ правъ государственнаго совѣта. Комиссія Палаты Депутатовъ, куда были отосланы и законопроектъ и предложеніе, высказала себя сторонницей возможно меньшаго измѣненія существующаго положенія. Она предлагаетъ сохранить отдѣленіе законодательства, не измѣняя ничего въ законодательныхъ функціяхъ государственнаго совѣта, и ограничивается нѣкоторымъ сокращеніемъ его судебно-административной компетенціи.

IV.—Агенты администраціи.—Французская администрація удивительно приспособлена къ тому, чтобы обезпечить непреодолимую силу своему вліянію и невозмутимую правильность своимъ дѣйствіямъ. Систематическое и хорошо согласованное распредѣленіе различныхъ функцій даетъ основаніе независимымъ другъ отъ друга и тщательно разграниченнымъ отраслямъ администраціи. Въ каждой изъ этихъ спеціальныхъ областей функціи распредѣлены между іерархически организованными агентами, и на всѣхъ ступеняхъ администраціи каждый изъ этихъ агентовъ сосредоточиваетъ въ

своихъ рукахъ всю власть, распространяющуюся на точно определенную территориальную единицу. Такимъ образомъ, всѣ части этого обширнаго механизма могутъ дѣйствовать безъ тренія и столкновений, которыя могли бы тормозить или приостанавливать его дѣятельность. Съ другой стороны, такое раздробленіе власти не приноситъ никакого вреда единству направленія, которое должно чувствоваться во всякомъ движеніи: первоначальный толчекъ дается всѣмъ этимъ колесикамъ одной центральной силой, именно совѣтомъ министровъ. Болѣе того, въ каждомъ пунктѣ территоріи, всѣ агенты администраціи, какое бы положеніе они не занимали, должны строго придерживаться направленія, намѣчаемаго центральной властью, такъ какъ въ каждомъ департаментѣ префектъ, въ рукахъ котораго сосредоточивается все общее управленіе, снабженъ широкими полномочіями контроля, надзора и даже воздѣйствія во всѣхъ, даже спеціальныхъ, отрасляхъ администраціи.

Но творцы французской административной системы считали необходимымъ еще болѣе усилить центральную власть, сдѣлавъ невозможнымъ никакое серьезное ей сопротивленіе. Какъ мы уже видѣли, они узко ограничили автономію мѣстныхъ учреждений, департаментскихъ такъ же, какъ и общинныхъ. Они не захотѣли предоставить гражданамъ другихъ гарантій защиты отъ дѣйствій административныхъ агентовъ, какъ обращеніе къ такимъ судебнымъ учреждениямъ, члены которыхъ сами зависятъ отъ административной власти. Наконецъ, чтобы обезпечить скорое и слѣпое повиновеніе чиновниковъ, они не дали имъ никакой законной защиты противъ произвола ихъ іерархическихъ начальниковъ.

Тщетно мы стали бы искать въ безграничной массѣ законодательныхъ актовъ Франціи такого закона, который бы опредѣлялъ обязанности и служебный долгъ чиновниковъ, и взамѣнъ этого санкціонировалъ ихъ права и гарантировалъ ихъ положеніе. Однако подобная мѣра не угрожала бы ни могуществу администраціи, ни правильному ходу ея дѣятельности. Чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно вспомнить, какимъ престижемъ и какой властью пользуется прусская администрація, которая даетъ всѣмъ своимъ агентамъ самую серьезную и обезпечиваемую закономъ гарантію законныхъ ихъ правъ и интересовъ. Но политическіе расчеты, всегда бравшіе верхъ надъ требованіями необходимости, препятствовали введенію во Франціи подобныхъ постановленій. Съ одной стороны, политика вмѣшивается въ администрацію, чтобы руководить ея дѣйствіями и диктовать ей свою волю. Съ другой стороны, администрація начинаетъ заниматься политикой, обезпечивая ей успѣшный исходъ выборовъ. И такъ какъ всѣми выгодами этого взаимнаго вмѣшательства пользуются министры и парламентское большинство, они

естественно остерегаются нарушить его изданіемъ закона, гарантирующаго положеніе чиновниковъ.

Всѣ смѣнявшіе другъ друга правительства Франціи, отождествляя свои собственныя политическія выгоды съ нуждами страны и интересами администраціи, единодушно считали необходимымъ поддерживать всемогущество высшей власти въ какомъ бы то ни было административномъ организмѣ. Поэтому, законодатель лишь въ рѣдкихъ случаяхъ регламентируетъ внутренній распорядокъ административныхъ органовъ, опредѣляетъ ихъ штаты и оклады содержанія, указываетъ условія, требуемыя для занятія должностей, и правила движенія по службѣ. Въ принципѣ, относительно всего этого право дѣлать распоряженія принадлежитъ исполнительной власти. Такимъ образомъ, „все зависитъ отъ усмотрѣнія министра, который простыми распоряженіями создаетъ и уничтожаетъ должности; который, по своему желанію, потрясаетъ всю іерархію, превращаетъ канцеляріи въ отдѣленія, и отдѣленія въ отдѣлы, или обратно, и назначаетъ такіе оклады содержанія, какіе ему вздумается“ \*). Однако, за послѣдніе годы замѣчается нѣкоторый прогрессъ въ томъ, что касается организаціи канцелярій исполнительныхъ департаментовъ. Законъ 5 іюля 1850 г. и финансовый законъ 27 іюля 1870 года тщетно постановляли, что организація центральныхъ установленій каждаго министерства должна опредѣляться обще-административнымъ регламентомъ, прошедшимъ черезъ государственный совѣтъ; министры не слѣдовали этимъ предписаніемъ и продолжали дѣлать измѣненія путемъ простыхъ декретовъ. Финансовый законъ 1883 года снова воскресилъ забытое правило, предоставивъ министрамъ двухлѣтній срокъ для составленія обще-административныхъ регламентовъ, которые должны съ этихъ поръ организовать всю центральную администрацію. На этотъ разъ законъ былъ приведенъ въ исполненіе, хотя правда и съ большимъ запозданіемъ. Всѣ исполнительные департаменты, одинъ за другимъ, были организованы обще-административными регламентами, которые, будучи объединены одной мыслью и исполнены по одному плану, представляютъ много общаго въ своихъ постановленіяхъ.

Въ принципѣ, право назначать всѣхъ служащихъ принадлежитъ президенту республики. Безполезно повторять, что здѣсь, какъ и въ другихъ случаяхъ, онъ лишь утверждаетъ предложенія, которыя дѣлаютъ ему соответствующіе министры. Болѣе того, почти во всѣхъ вѣдомствахъ право назначать второстепенныхъ и низшихъ агентовъ передано министрамъ, префектамъ, су-префектамъ и нѣкоторымъ другимъ высшимъ агентамъ. Кромѣ того, министры назначаютъ большинство служащихъ въ центральномъ управленіи

\*) Cucheval-Clarigny. Les finances depuis 1870, стр. 441.

подвѣдомственнаго имъ департамента. Префекты, какъ мы уже видѣли, назначаютъ служащихъ въ префектурѣ и множество низшихъ агентовъ почтъ, таможенъ, финансовыхъ учреждений и т. д.

Власть, облеченная правомъ назначенія на публичныя должности, въ принципѣ пользуется абсолютной свободой выбора. Но очень часто законы, обще-административные регламенты и даже простыя постановленія исполнительной власти суживаютъ эту свободу, иногда давая другимъ органамъ власти извѣстныя права на вмѣшательство, иногда требуя отъ кандидатовъ на извѣстную должность нѣкоторыхъ условій и извѣстныхъ доказательствъ способности ихъ къ этому. Мы уже видѣли, что законъ требуетъ для назначенія на нѣкоторыя высшія должности декрета президента республики, предварительно прошедшаго черезъ совѣтъ министровъ. Въ другихъ случаяхъ выборъ можетъ быть произведенъ только изъ списковъ лицъ, предложенныхъ или чиновниками, въ вѣдѣніи которыхъ находится вакантное мѣсто, или же установленными закономъ особыми совѣщательными комитетами. Регламенты и постановленія почти всегда требуютъ составленія начальниками вѣдомствъ списка повышеній по каждому вѣдомству администраціи и списка кандидатовъ на каждое вакантное мѣсто; но нельзя сказать, чтобы министръ былъ дѣйствительно связанъ представленіями такого рода.

Что касается условій, требуемыхъ для занятія мѣста, и доказательствъ способности лица, прежде всего мы замѣчаемъ, что ихъ совсѣмъ не требуется для занятія высшихъ должностей ни въ центральной администраціи различныхъ исполнительныхъ департаментовъ, ни въ общей администраціи, ни даже въ большинствѣ специальныхъ вѣдомствъ. Поэтому правительство по своему усмотрѣнію назначаетъ начальниковъ отдѣловъ и отдѣленій различныхъ министерствъ, префектовъ и су-префектовъ; съ полной свободой она распоряжается и высшими должностями въ техническихъ отрасляхъ администраціи, если только онѣ не требуютъ слишкомъ специальныхъ познаній. Иногда оно пользуется этимъ правомъ для того, чтобы отблагодарить своихъ политическихъ сообщниковъ, оказавшихъ ему услуги, а также чтобы вознаградить депутатовъ, испытавшихъ на себѣ неустойчивость народнаго довѣрія.

На другомъ концѣ административной лѣстницы низшіе служащіе тоже назначаются по свободному выбору; обыкновенно, регламенты требуютъ въ видѣ доказательства ихъ способности къ занятію должности простого свидѣтельства начальнаго образованія. Нельзя сказать, чтобы это условіе дѣйствительно ограничивало власти свободу выбора. Прибавимъ еще, что законъ 1889 года о военной организаціи постановилъ статьей 84 что нѣкоторыя должности, которыя должны быть перечислены обще-административнымъ регламентомъ, предоставляются бывшимъ офицерамъ и унтеръ-офицерамъ. Для нѣ-

которыхъ болѣе высшихъ должностей законы устанавливають требованіе то диплома бакалавра \*), то университетской степени, именно, лиценціата правъ \*\*); но и эта система даетъ правительству большой просторъ въ выборѣ агентовъ. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ управленіяхъ, требующихъ специальныхъ познаній, вступленіе въ кадры служащихъ дѣлается путемъ конкурса, и повышенія по службѣ производятся съ соблюденіемъ извѣстныхъ промежутковъ времени. Чтобы быть допущеннымъ къ этимъ конкурсамъ, иногда надо быть обладателемъ диплома, или ученой степени, въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже пройти курсъ специальныхъ административныхъ школъ. Агенты, принятые по конкурсу или по диплому, по общему правилу, опредѣляются лишь къ временному исполненію должности. Прежде чѣмъ получить окончательное постановленіе, они должны пройти извѣстный стажъ и въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже подвергнуться новому испытанію.

Министерскіе департаменты раздѣляются и подраздѣляются на отдѣлы (*direction*), отдѣленія (*division*) и канцеляріи (*bureau*). Къ каждой канцеляріи принадлежатъ, кромѣ начальника и помощника его, опредѣленное число дѣлопроизводителей (*rédacteurs*) и писцовъ (*expéditionnaires*); тѣ и другіе подраздѣляются на нѣсколько классовъ, съ постепенно понижающимся жалованіемъ. Министрамъ, не имѣющимъ младшаго государственнаго секретаря, обыкновенно помогаютъ генеральные секретари (*secrétaire général*), на которыхъ возлагается: высшее руководство веѣми отраслями администраціи, входящими въ департаментъ; подготовленіе дѣлъ, исполненіе которыхъ министръ оставляетъ за собой; самостоятельное разрѣшеніе тѣхъ изъ нихъ, на которое они получали отъ министра полномочіе.

Недавно изданные обще-административные регламенты стараются болѣе точно опредѣлить условія, требуемыя для занятія должностей, и правила о движеніи по службѣ въ исполнительныхъ департаментахъ. Писцы опредѣляются министромъ по свободному выбору, исключая тѣхъ мѣсть, которыя предоставлены офицерамъ и унтеръ-офицерамъ; они должны замѣщаться лицами, имѣющими аттестатъ о полученіи начального образованія. Кандидаты на должности дѣлопроизводителей должны, смотря по тѣмъ отраслямъ администраціи, которымъ они себя предназначаютъ, имѣть научный дипломъ, или же подвергнуться спеціальному экзамену. Писцы и дѣлопроизводители подвергаются стажу, продолжающемуся не менѣе года, послѣ чего они назначаются, если есть ваканціи, по докладу ихъ начальника и по выслушаніи мнѣнія административнаго совѣта чиновниками низшаго класса ихъ должности.

\*) Соответствуетъ нашему аттестату зрѣлости. (Прим. изд.).

\*\*\*) Приблизительно соответствуетъ нашему диплому о выдержаніи испытаній въ государственной юридической испытательной комиссіи. (Прим. изд.).

Этотъ совѣтъ является родомъ совѣщательнаго комитета и состоитъ изъ директоровъ, начальниковъ отдѣленій и управляющаго канцеляріей министра. Переходъ изъ одного класса и изъ одной должности въ другую производится по свободному выбору, но при соблюденіи извѣстныхъ условій: къ концу каждаго года министръ, по выслушаніи мнѣнія административнаго совѣта, утверждаетъ общее расписаніе движенія по службѣ и въ теченіе слѣдующаго года никто не можетъ получить повышенія, если онъ не внесенъ въ это расписаніе, и если не пробылъ опредѣленнаго времени въ своемъ классѣ, или въ своей должности. Помощники начальниковъ канцелярій назначаются изъ дѣлопроизводителей, и доставляютъ изъ своей среды кандидатовъ на постъ начальника канцеляріи. Однако, министръ можетъ непосредственно назначить на эти должности чиновниковъ, занимавшихъ до этого времени должности въ мѣстныхъ учрежденіяхъ той или другой отрасли администраціи, зависящей отъ его департамента. Начальники отдѣленій, директора и генеральный секретарь назначаются по свободному выбору, безъ всякихъ условій: министръ выбираетъ ихъ или изъ чиновниковъ центральныхъ канцелярій, или изъ служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, а иногда даже ищетъ ихъ въ политическихъ кругахъ.

Въ каждомъ министерскомъ департаментѣ существуетъ одна или нѣсколько канцелярій, которыя образуютъ личную канцелярію министра и управляются начальникомъ канцеляріи. Министръ выбираетъ по собственному желанію всѣхъ чиновниковъ и служащихъ, принадлежащихъ къ его канцеляріи, повышаетъ ихъ изъ одного класса и должности въ другую, безо всякихъ условій, ограничивающихъ его свободу. Безполезно говорить, что каждый изъ нихъ пользуется этимъ правомъ чтобы ввести такимъ путемъ въ центральную администрацію своихъ протеже, для которыхъ онъ создаетъ спеціальныя должности, или же сразу поручаетъ имъ публичныя должности. И такъ какъ министерскіе кризисы довольно часты, и каждый новый министръ имѣетъ собственныхъ протеже, которыхъ надо пристроить къ своей канцеляріи, онъ долженъ бываетъ смѣщать всѣхъ протеже своего предшественника. Такимъ образомъ, административные кадры заполняются людьми, которые не имѣютъ опыта и не удовлетворяютъ условіямъ, требуемымъ регламентами. Наконецъ, случается и такъ, что для этихъ политическихъ фаворитовъ приходится безъ пользы увеличивать персоналъ учрежденія и создавать болѣе или менѣе оплачиваемыя синекуры, что значительно отягчаетъ бюджетъ.

Чиновники и служащіе публичныхъ учрежденій должны строго подчиняться какъ циркулярамъ, такъ и спеціальнымъ инструкціямъ, которыми министры опредѣляютъ возложенныя на нихъ обязанности, принадлежація имъ права и то употребленіе, какое



они должны, смотря по обстоятельствамъ, дѣлать изъ этихъ правъ. Всѣ подчиненные должны оказывать немедленное повиновеніе приказаніямъ своихъ начальниковъ, не имѣя права ни обсуждать ихъ съ точки зрѣнія законности, ни входить въ ихъ оцѣнку.

Министръ обладаетъ самыми дѣйствительными средствами для поддержанія дисциплины въ рядахъ своей администраціи. Онъ можетъ налагать на служащихъ различныя кары, какъ-то: выговоры, невнесеніе въ росписаніе повышеній по службѣ, частичное лишеніе содержанія, пониженіе. Но и не прибѣгая къ этимъ дисциплинарнымъ мѣрамъ, которыя требуютъ наличности опредѣленныхъ фактовъ, могущихъ вызвать эти наказанія, министръ можетъ дѣлать лицамъ, не согласнымъ съ его политическимъ направленіемъ, всевозможныя не-приятности и затрудненія. Такъ, несвоевременнымъ перемѣщеніемъ онъ можетъ заставить ихъ переѣхать въ другое мѣсто, что нарушаетъ ихъ привычки и разрушаетъ всѣ ихъ связи. Наконецъ, онъ можетъ или самъ отрѣшить ихъ отъ должности, или предложить и даже приказать другимъ властямъ отставить агента, состоящаго подъ его начальствомъ.

По общему правилу, право отрѣшенія отъ должности принадлежитъ власти, имѣющей право назначенія на должность, и пользованіе этимъ правомъ не подчинено никакимъ спеціальнымъ условіямъ. Однако, законы и нѣкоторые обще-административные регламенты внесли довольно многочисленныя изъятія въ эти два принципа. Мы не будемъ говорить здѣсь ни о представителяхъ судебной магистратуры, которые несмѣняемы, ни объ офицерахъ арміи, которымъ гарантируема занимаемая ими должность, потому что здѣсь мы исключительно разсматриваемъ гражданскихъ административныхъ агентовъ. Среди послѣднихъ профессора среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній лучше всего защищены отъ министерскаго произвола. Отрѣшеніе ихъ отъ должности можетъ исходить исключительно отъ академическихъ совѣтовъ, и можетъ быть обжаловано въ Высшій совѣтъ народнаго просвѣщенія. Въ нѣкоторыхъ отрасляхъ администраціи отрѣшенію отъ должности должно предшествовать особое административное слѣдствіе. Недавно изданные обще-административные регламенты, установившіе организацію министерствъ, дали агентамъ центральной администраціи нѣкоторыя гарантіи; такъ, они не могутъ быть отрѣшены министромъ отъ должности иначе, какъ по выслушаніи мнѣнія административнаго совѣта; сверхъ того, должны быть выслушаны сами агенты, и имъ должны быть предоставлены всѣ средства защиты.

Мы можемъ придти къ слѣдующему заключенію: постановленія законовъ и регламентовъ въ общемъ оставили министрамъ довольно большую свободу въ выборѣ своихъ агентовъ и рѣдко обезпечиваютъ послѣднимъ дѣйствительную защиту противъ произвола ихъ

начальниковъ. Но, какъ мы видѣли, во многихъ странахъ политическіе обычаи значительно исправляютъ недостатокъ и неполноту законныхъ гарантій, которыя въ этой области всегда весьма трудно установить: общественное мнѣніе не допускаетъ произвольнаго пользованія правомъ отрѣшенія отъ должности и заставляетъ правительство быть умѣреннымъ и мудрымъ при распредѣленіи публичныхъ должностей. Можно-ли утверждать, что такъ обстоитъ дѣло и во Франціи? Къ несчастію, вѣрнѣе будетъ сказать, что нравы и традиціи политическихъ партій скорѣе стараются препятствовать и уничтожать и тѣ немногія постановленія, которыя изданы какъ въ пользу самой администраціи, такъ и въ пользу ея агентовъ.

Политическія партіи естественно стараются предоставить своимъ приверженцамъ всѣ выгоды и всѣ должности въ государствѣ, какъ только онѣ становятся господами его. Во Франціи уроки исторіи давали великолѣпный предлогъ для оправданія этихъ захватовъ: партія, стоящая у власти, почти всегда отождествляла себя съ формой самаго правительства, тогда какъ оппозиціонныя группы домогались не только завладѣть властью, но и опрокинуть существующій строй. Очевидно было естественно держать представителей всѣхъ антиконституціонныхъ партій подальше отъ публичныхъ должностей. Но партійный духъ не довольствовался этимъ удаленіемъ. Отъ кандидатовъ стали требовать формальнаго присоединенія ихъ къ опредѣленной политической программѣ. Доказательствъ способности занять данное мѣсто и удостовѣренія въ нравственныхъ качествахъ оказалось недостаточно; они должны давать доказательства своихъ гражданскихъ чувствъ и удостовѣрять тожество своихъ убѣжденій съ убѣжденіями правительства.

Дѣйствительно, правительство „требуется, чтобы человекъ, занимающій одну изъ должностей государства, цѣликомъ принадлежалъ правительству. Оно требуетъ отъ него не только профессиональной работы, но содѣйствія ему при всѣхъ обстоятельствахъ; оно требуетъ отъ чиновника, чтобы онъ на все глядѣлъ такими же глазами, какими глядитъ въ настоящее время государство; едва-едва соглашается оно представить ему свободу въ вопросахъ литературы и изящныхъ искусствъ; но оно господствуетъ надъ его религіозными, философскими, педагогическими воззрѣніями. Въ крупныхъ центрахъ чиновники, теряясь въ толпѣ, могутъ избѣгнуть этого ига, но они порабощены въ маленькихъ городахъ и въ деревняхъ“ \*).

Партійность при назначеніяхъ на публичныя должности во Франціи идетъ дальше, чѣмъ въ другихъ странахъ. Политическія рекомендаціи являются лучшими гарантіями успѣха кандидатовъ; передъ ними часто теряютъ свою силу результаты экзаменовъ и

\*) P. Leroy-Beaulieu, L'État moderne et ses fonctions стр. 81.

ученыя степени. Конкурсы, установленныя для поступления на опредѣленныя должности, казалось бы, должны исключать всякія партійныя соображенія. Но иногда правительство оставляетъ за собой право отстранять отъ конкурса кандидатовъ, которыхъ оно подозрѣваетъ въ холодности къ своей политикѣ. Лица, принадлежащія по своимъ убѣжденіямъ или связямъ къ оппозиціоннымъ группамъ, сами не рѣшаются вступать въ администрацію, гдѣ они ожидаютъ встрѣтить всевозможныя препятствія и помѣхи своей карьерѣ.

Но партіямъ, одержавшимъ побѣду, не всегда бываетъ достаточно сохранить за собой монополію замѣщенія должностей, сдѣлавшихся вакантными вслѣдствіе смерти или добровольнаго выхода въ отставку занимавшихъ ихъ. Онѣ не довольствуются также смѣщеніемъ съ занимаемыхъ постовъ высшихъ представителей политики павшихъ правительствъ; онѣ занимаютъ настоящей „очисткой“ чиновничества. Это была конечно, одна изъ самыхъ крупныхъ ошибокъ республиканской партіи; чтобы укрѣпить свое положеніе, она нашла нужнымъ выгнать изъ администраціи всѣхъ лицъ, которыя недостаточно горячо принимали ея принципы. Французская демократія въ этомъ случаѣ послѣдовала досадному примѣру американской демократіи, хотя и не внесла въ свои дѣйствія ея грубости и ожесточенія. „Очистка“ была произведена постепенно, не безъ нѣкотораго сопротивленія со стороны министровъ, которымъ удавалось иногда сохранить высшій служебный персоналъ ихъ вѣдомствъ; подвергшіяся „очисткѣ“ агенты, въ большинствѣ случаевъ, должны были выйти въ отставку, которая все же оставляла за ними нѣкоторую часть пріобрѣтенныхъ ими правъ.

Когда политической партіи удается захватить въ свои руки администрацію страны, это всегда открываетъ просторъ вокругъ власти алчнымъ желаніямъ и честолюбіямъ, въ то же время уменьшая и иногда даже уничтожая вліяніе министровъ въ пользу депутатовъ и избирателей. Оба эти факта, которые съ извѣстной точки зрѣнія можно разсматривать какъ слѣдствіе смѣшенія области политики съ областью администраціи, способствуютъ расширенію и, въ особенности, усложненію печальныхъ послѣдствій этого смѣшенія. Когда какая-нибудь партія объявляетъ о своемъ намѣреніи предоставить своимъ приверженцамъ монополію на публичныя должности, она сейчасъ же возбуждаетъ вѣкругъ себя всѣ аппетиты. Если она объявляетъ о своемъ намѣреніи совершить массовую замѣну агентовъ, къ которымъ она не питаетъ довѣрія, она этимъ возбуждаетъ надежды своихъ креатуръ и увеличиваетъ количество просьбъ, и вмѣстѣ съ ними, количество доносовъ на чиновниковъ, уже занимающихъ мѣста. „Нужно самому близко стоять къ дѣламъ,—говоритъ Леонъ Сэй,—чтобы получить представленіе о томъ количествѣ людей, удаленія которыхъ требуютъ лица, сами желающія занять ихъ мѣста.

Избиратели, въ поискахъ за мѣстами, буквально рвутъ на части своихъ депутатовъ, заставляють ихъ давать обѣщанія и подыскивать административныя мѣста имъ и ихъ дѣтямъ... Никогда злоупотребленія рекомендаціями не заходило такъ далеко... Не вѣрятъ болѣе ни законамъ, ни регламентамъ, ни добросовѣстности администраціи<sup>\*)</sup>.

Огромное количество мѣстъ, преждевременно оказавшихся вакантными, не смогло, однако, удовлетворить жадности просителей; и правительство, уступая давленію всѣхъ этихъ требованій, вынуждено было увеличить число синекуръ и добавочныхъ мѣстъ. Такъ, съ 1875 до 1890 г. было создано болѣе двухсотъ тысячъ новыхъ мѣстъ, въ то время, какъ ежегодная цифра пенсій увеличилась на сто милліоновъ франковъ, вслѣдствіе отставки вполнѣ способныхъ къ работѣ агентовъ.

Но почему министры, на которыхъ лежитъ отвѣтственность за ввѣренныя имъ министерства, интересы и долгъ которыхъ требуютъ сохраненія добрыхъ административныхъ традицій, выбора способныхъ и умѣлыхъ подчиненныхъ, обезпеченія правильнаго функціонированія учреждений, не отягощая государственныхъ финансовъ,—почему они не оказали энергичнаго сопротивленія этимъ необдуманнѣмъ ходатайствамъ? Причина лежитъ въ томъ, что министры сами люди партій и естественно склонны отождествлять непосредственные интересы своихъ партій съ истинными интересами страны. Однако между ними были такіе, которые пытались иногда оказывать сопротивленіе, защищать свой персоналъ, стараться о хорошемъ подборѣ подчиненныхъ. Но они не имѣли и не могли имѣть большого успѣха въ своихъ попыткахъ. Министры, какъ мы уже видѣли, находятся въ полной зависимости отъ Палаты. Они не опираются на большинство, заинтересованное въ участіи министровъ вслѣдствіе общей съ ними программы. Они поддерживаются коалиціей неустойчивыхъ группъ и отдѣльных недисциплинированныхъ личностей, которыхъ соединяютъ узы однихъ интересовъ. Въ свою очередь, депутатъ въ своемъ округѣ является не знаменосцемъ солидной общественной группы, не вождемъ организованнаго войска, но агентомъ избирательной кліенты, довѣріе которой онъ постоянно долженъ поддерживать новыми и новыми услугами. Такимъ образомъ, депутатъ подверженъ давленію со стороны избирателя, а министръ повинуется требованіямъ депутата.

Дѣйствительно, однимъ изъ самыхъ печальныхъ результатовъ парламентской анархіи Франціи, охарактеризованной нами выше, является это постоянное вмѣшательство депутатовъ въ вопросы управленія. Каждый изъ нихъ думаетъ, что онъ располагаетъ извѣстной долей публичныхъ должностей и требуетъ отъ министра

<sup>\*)</sup> Leon Say, Les Finances de la France, стр. 246.

назначенія на нихъ своихъ протеже. Предъ выборами они усиленно раздавали обѣщанія жалованій и наградъ; теперь правительство должно выполнять принятія депутатами обязательства. „Едва сдѣлавшись депутатами, первую заботой ихъ является забрать въ свои руки всѣхъ представителей власти той территоріи, гдѣ они избраны. Не только префекты и представители центральной власти, но и чиновники не принадлежать болѣе одному государству: государство предлагаетъ ихъ на должности, депутатъ ихъ назначаетъ. Это требуется затѣмъ, чтобы снабдить его оружіемъ противъ соперниковъ, которые ему угрожаютъ; это требуется для того, чтобы каждый чиновникъ, будучи связанъ съ судьбой депутата, сохранялъ свое мѣсто и связанныя съ нимъ преимущества для протеже своего покровителя“ \*).

Но дѣятельность депутатовъ не ограничивается распредѣленіемъ должностей; она проявляется при всякой мѣрѣ, затрагивающей чьи либо интересы. Депутатъ требуетъ общественныхъ работъ, опредѣляетъ условія ихъ исполненія, запрашиваетъ милости и многочисленныя льготы, которыми располагаетъ исполнительная власть, задерживаетъ приведеніе въ исполненіе самихъ законовъ и защищаетъ отъ органовъ администраціи своихъ избирателей, нарушившихъ законы или желающихъ отъ нихъ избавиться. „Депутатъ теперь самое могущественное лицо въ своемъ департаментѣ... Онъ угрожаетъ даже префекту. Всякій агентъ администраціи, какъ самый значительный такъ и маленькій, долженъ считаться съ нимъ. По своему желанію, онъ можетъ прогнать какъ генеральнаго казначея, такъ и полевого стража. Избиратель, который можетъ сказать: „за меня стоитъ мой депутатъ“, можетъ считать свое дѣло выиграннымъ. Депутатъ вмѣшивается во все и даже въ то, что его не касается... Все въ Парижѣ дѣлается столько же черезъ депутата, сколько и черезъ министра. Префектъ замѣчаетъ, что таинственная рука парализуетъ его дѣйствія: это—депутатъ. Начальникъ канцеляріи замѣчаетъ, что на него дурно смотреть, и у него нѣтъ надежды на повышеніе: это—депутатъ. Школьный учитель удаленъ изъ общины, гдѣ у него была семья, друзья, привычки: опять депутатъ. Политика портитъ всѣ колесики механизма. Интересы выборовъ становятся важнымъ рычагомъ политической жизни“ \*\*).

Но если политика овладѣваетъ администраціей, то и администрація, въ свою очередь, вмѣшивается въ политическую борьбу въ пользу тѣхъ политическихъ дѣятелей, которые властвуютъ надъ ней. Надо ли напоминать, что слѣдуя методически проводимому всѣми правительствами обычаю, администрація, далекая отъ требо-

\*) La République en 1883, въ Revue des Deux-Mondes отъ 1-го февраля 1883 г., стр. 576.

\*\*) P. Laffite. Le Suffrage universelle et le régime parlementaire, стр. 56—58.

ванія со стороны своихъ агентовъ воздержанія или, по меньшей мѣрѣ, скромной осторожности въ избирательной борьбѣ, наоборотъ, требуетъ отъ нихъ активнаго участія въ успѣхѣ опредѣленныхъ кандидатовъ и умѣетъ вознаграждать политическія услуги такъ же хорошо, если еще не лучше, какъ и усердіе и знаніе дѣла въ административныхъ вопросахъ? Сами министерскіе циркуляры заботливо напоминаютъ чиновникамъ спеціальныхъ администрацій, что они „не должны пренебрегать никакими случаями, чтобы выразить свою полную преданность республикѣ“ \*). Они требуютъ совершенно опредѣленно, чтобы чиновники не только всю свою дѣятельность направили на служеніе государству, но и подчинялись политическому руководству префекта и всѣми способами способствовали выгодамъ опредѣленной партіи.

## Глава VI.

### Роль отдѣльныхъ министровъ.

1.—Министръ Юстиціи.—Главнѣйшія функціи этого министра перечислены въ его официальномъ наименованіи: „Хранитель печатей, министръ юстиціи и культовъ“.

Онъ является хранителемъ государственныхъ печатей; онъ прикладываетъ ихъ къ законамъ, къ договорамъ и ко всѣмъ актамъ, исходящимъ изъ Канцеляріи хранителя печати. На него возложена обязанность обнародованія законовъ, а также изданіе *Официальнаго Бюллетеня Законовъ и Декретовъ* (Bulletin officiel des Lois et Décrets). Къ канцеляріи хранителя печати относятся дѣла о натурализаціи иностранцевъ, о дворянскихъ титулахъ, о перемѣнѣ именъ, о расторженіи браковъ.

Министръ непосредственно руководитъ центральнымъ управленіемъ и имѣетъ надзоръ надъ всѣми гражданскими, уголовными и торговыми судами. Онъ предлагаетъ трибуналамъ регламенты и инструкціи для примѣненія законовъ и сносится съ генеральными прокурорами по всему тому, что подлежитъ дѣятельности и надзору прокуратуры. Онъ представляетъ къ должности всѣхъ членовъ судебныхъ палатъ и трибуналовъ, президентовъ, совѣтниковъ, судей, членовъ прокуратуры, секретарей и мировыхъ судей. Онъ слѣдитъ

\*) Циркуляръ министра земледѣлія, приведенный въ № „Temps“ отъ 12 іюля 1888 года.

за организаціей и дисциплиной въ средѣ нотаріата и лицъ, завѣдующихъ составленіемъ и регистраціей актовъ (officiers ministériels), наблюдаетъ за порядкомъ вступленія въ должности нотаріуса, стряпчаго (avocat) и судебного пристава (huissier).

Военные и морскіе суды находятся въ вѣдѣніи военнаго и морскаго министерствъ. Административная юстиція принадлежитъ къ департаменту внутреннихъ дѣлъ. Однако, какъ исключеніе, министръ юстиціи предсѣдательствуетъ въ государственномъ совѣтѣ и имѣетъ надзоръ надъ всѣмъ тѣмъ, что касается его устройства и внутренняго распорядка; онъ имѣетъ также право предсѣдательствовать въ Трибуналѣ конфликтовъ (tribunal des conflits), спеціальному органѣ, составленному на половину изъ членовъ государственнаго совѣта и на половину изъ совѣтниковъ кассационнаго суда; на него возложена обязанность разрѣшать споры о подсудности между органами административной юстиціи и общими трибуналами.

Министръ юстиціи имѣетъ чрезвычайно широкія полномочія въ области законодательства; на него возложено составленіе, внесеніе въ палаты и защита законопроектовъ, предметъ которыхъ не входятъ въ компетенцію ни одного изъ министерскихъ департаментовъ. Такъ, на него возложена разработка всего гражданскаго и уголовнаго законодательства.

Управленіе культовъ, послѣдовательно входившее въ различныя министерства, въ настоящее время составляетъ часть министерства юстиціи \*). Хотя во Франціи въ настоящее время нѣтъ государственной церкви, государство сохранило за собою весьма важныя права и весьма значительное вліяніе по отношенію къ тѣмъ культамъ, которые оно признаетъ, и которымъ оно выплачиваетъ субсидію. Борьба партій, съ ожесточеніемъ перенесенная на почву религиозныхъ вопросовъ, придаетъ въ настоящее время большое политическое значеніе вѣдомству культовъ. Права государства не ограничиваются надзоромъ надъ финансовымъ управленіемъ церковными имуществами; они заключаются еще, для католическаго культа, въ правѣ представлять кандидатовъ для назначенія на должности епископовъ и священниковъ. Государство пытается даже внушать духовенству извѣстные политическій образъ мыслей.

Мы должны упомянуть еще о двухъ особыхъ учрежденіяхъ, хотя и пользующихся нѣкоторой самостоятельностью, но зависящихъ отъ министерства юстиціи это—Великая канцелярія Почетнаго Легіона (Grande chancellerie de la Légion d'honneur) и Національная Типографія.

\*) Въ настоящее время входитъ въ составъ министерства Внутреннихъ Дѣлъ. (Прим. изд.).

2.—Министръ Иностранныхъ Дѣлъ.—На министра иностранныхъ дѣлъ возложено поддерживать и руководить сношеніями Франціи съ другими странами; онъ является непремѣннымъ посредникомъ по всякаго рода вопросамъ между министерскими департаментами и иностранными правительствами. Онъ посылаетъ представителей Франціи къ иностраннымъ державамъ, даетъ имъ инструкціи, необходимыя для согласованія ихъ дѣятельности съ его политикой, и контролируетъ ихъ дѣйствія. Онъ принимаетъ и представляетъ главѣ государства лицъ, уполномоченныхъ иностранными правительствами, вступаетъ съ ними въ сношенія и заботится объ охраненіи ихъ привилегій. Онъ руководитъ переговорами о заключеніи трактатовъ и конвенцій между Франціей и другими государствами, каковъ бы ни былъ предметъ ихъ; ратификуетъ ихъ въ случаѣ надобности,—за исключеніемъ случаевъ, требующихъ одобренія Палатъ—и принимаетъ мѣры къ обезпеченію ихъ исполненія. Онъ долженъ заботиться о матеріальныхъ и духовныхъ интересахъ Франціи за границей и гарантировать французамъ пользованіе ихъ правами въ иностранныхъ государствахъ.

Интересы, охраняемые министромъ иностранныхъ дѣлъ, раздѣляются на двѣ большія категоріи: интересы политическіе съ одной стороны, интересы коммерческіе—съ другой. Поэтому, и само министерство подраздѣляется на два различныхъ вѣдомства, и сами чиновники—на два отдѣльные класса: дипломатическій корпусъ съ одной стороны, который состоитъ изъ пословъ, полномочныхъ министровъ, повѣренныхъ въ дѣлахъ, секретарей и аташэ, и посвящаетъ себя вопросамъ международной политики; консульскій корпусъ, заключающій въ себѣ генеральныхъ консуловъ, консуловъ, вице-консуловъ и консульскихъ агентовъ, имѣетъ заботу о торговыхъ интересахъ Франціи.

Замѣтимъ наконецъ, что министру же иностранныхъ дѣлъ принадлежитъ надзоръ и руководство сношеніями Франціи со странами, находящимися подъ ея протекторатомъ, именно: Тунисомъ, Аннамомъ, Тонкиномъ, Камбоджей и Мадагаскаромъ.

3.—Министръ Внутреннихъ Дѣлъ.—Функціи министра Внутреннихъ Дѣлъ чрезвычайно обширны и разнообразны; можно сказать, что онѣ обнимаютъ все то, для чего не сочли нужнымъ создать отдѣльнаго министерскаго департамента, и что не входитъ ни въ одинъ изъ уже существующихъ департаментовъ. Но придаетъ ему особую силу, доставляетъ ему особо важное мѣсто среди органовъ правительства, не многообразіе его правомочій, но положеніе его въ качествѣ главы всей общей администраціи, что дѣлаетъ изъ него главную дѣйствующую силу административнаго механизма.

Мы видѣли, что префекты и супрефекты являются, въ предѣлахъ своихъ округовъ, представителями всѣхъ министровъ; но они



являются прежде всего уполномоченными и агентами министра внутренних дѣлъ, который назначаетъ и смѣщаетъ ихъ, руководитъ ихъ дѣятельностью и контролируетъ ее. Черезъ ихъ посредство, онъ постоянно находится въ курсѣ внутренняго состоянія и стремленийъ страны. Онъ поддерживаетъ во всей администраціи единство направленія, онъ руководитъ политикой правительства внутри государства. Благодаря тому вліянію, какимъ располагаетъ администрація, и тому давленію, какое она можетъ оказывать на контингентъ избирателей, онъ является великимъ избирателемъ Франціи, организаторомъ успѣховъ правительственной партіи.

Министръ внутреннихъ дѣлъ пользуется всѣми правами контроля надъ администраціей департамента, общины и благотворительныхъ учреждений. Мы уже видѣли выше, что организація мѣстныхъ учреждений предоставляетъ ему весьма широкія полномочія въ подобнаго рода дѣлахъ.

Подъ его началомъ находится полиція безопасности, которая заключаетъ въ себѣ общую полицію, полицію политическую, надзоръ надъ ассоціаціями, контроль надъ типографіями и книжными магазинами. Вся полиція Парижа сосредоточена въ рукахъ префекта полиціи, стоящаго въ непосредственной зависимости отъ министра внутреннихъ дѣлъ.

Кромѣ того, къ департаменту внутреннихъ дѣлъ относятся: управленіе тюрьмами и пенитенціаріями, надзоръ надъ учреждениями для душевно-больныхъ и надъ ломбардами, надзоръ за исполненіемъ законовъ, декретовъ и регламентовъ, относящихся къ проселочнымъ и сельскимъ дорогамъ, общественная гигиена, департаментскіе и общественные архивы. Прибавимъ еще, что министръ внутреннихъ дѣлъ подаетъ для подписанія президенту республики декреты, имѣющіе отношеніе къ созыву избирательныхъ собраній.

4.—Министръ Финансовъ.—Если департаментъ внутреннихъ дѣлъ является наиболѣе важнымъ съ точки зрѣнія политической, то министерство финансовъ является первымъ изъ всѣхъ министерствъ, съ точки зрѣнія административной; это министерство выдѣляется изъ всѣхъ какъ вслѣдствіе многочисленности и значенія вопросовъ, входящихъ въ сферу его вѣдомства, и значительнаго числа агентовъ, находящихся на его службѣ, такъ и вслѣдствіе контроля, который оно осуществляетъ надъ расходами всѣхъ безъ исключенія отраслей администраціи.

Правомочія министра финансовъ дѣлятся на двѣ категоріи: одни относятся къ управленію финансами въ тѣсномъ смыслѣ слова и касаются различныхъ источниковъ публичныхъ доходовъ; другія же касаются управленія государственнымъ казначействомъ, выполненіемъ расходовъ и контролемъ надъ ними.

На финансовой администраціи въ тѣсномъ смыслѣ этого слова лежить раскладка и взиманіе прямыхъ налоговъ, установленіе и сборъ косвенныхъ налоговъ, и вообще, управленіе источниками доходовъ. Чтобы обезпечить сборъ всѣхъ этихъ многочисленныхъ доходовъ, установлено шесть различныхъ вѣдомствъ, изъ которыхъ нѣкоторыя имѣютъ въ своемъ распоряженіи цѣлыя арміи чиновниковъ и агентовъ, распределенныхъ по всей территоріи. Эти вѣдомства: Главное управленіе прямыхъ сборовъ, на которомъ, впрочемъ, лежить только установленіе и раскладка налоговъ, заботы же о сборѣ ихъ возложены на казначейства; Главное управленіе актовыхъ сборовъ, государственныхъ имуществъ и гербовыхъ сборовъ; Главное управленіе таможенъ; Главное управленіе косвенныхъ налоговъ, которое взимаетъ также судебныя пошлины и сборы съ перевозокъ; Главное управленіе государственными мануфактурами, которое, несмотря на свое названіе, занимается лишь разведеніемъ табаку и изготовленіемъ табачныхъ издѣлій; Главное управленіе монетъ и медалей.

Но существуютъ нѣкоторые публичные доходы, которые не взимаются непосредственно агентами министерства финансовъ. Различные административные департаменты имѣютъ въ своемъ управленіи источники доходовъ, которые были установлены не съ исключительно фискальными цѣлями; но агенты ихъ вносятъ въ государственное казначейство получаемыя ими суммы, такъ что ни одинъ источникъ дохода не ускользаетъ отъ контроля финансовой администраціи. Изъ доходовъ, собираемыхъ чиновниками другихъ департаментовъ, мы приведемъ здѣсь доходы съ почтъ и телеграфовъ, съ государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, съ лѣсовъ.

Роль министра финансовъ въ управленіи государственнымъ казначействомъ во Франціи ни чѣмъ не отличается отъ роли министровъ финансовъ въ другихъ странахъ. Онъ слѣдитъ за распределеніемъ суммъ, которыя должны перейти въ распоряженіе другихъ министровъ, управляетъ вѣдомствомъ государственнаго долга и пенсіоннымъ вѣдомствомъ, регламентируетъ правила счетоводства въ казначействахъ, какъ при полученіяхъ, такъ и при платежахъ, контролируетъ взносы всевозможныхъ доходовъ въ государственныя кассы; заботится о приведеніи оправдательныхъ документовъ, какъ по всѣмъ доходамъ, такъ и по всѣмъ расходамъ.

Мы уже разсмотрѣли выше ту роль, какую призванъ играть министръ въ изготовленіи бюджета. Какъ мы говорили, онъ не несетъ отвѣтственности за расходы, относящіяся къ другимъ департаментамъ, и выполненіе бюджета всецѣло принадлежитъ отдѣльнымъ министрамъ, изъ которыхъ каждый распоряжается расходами, относящимися къ его области управленія. Министръ финансовъ выполняетъ право контроля государства надъ различными финансовыми

учреждениями, болѣе или менѣе самостоятельными, именно Сохранной и депозитной кассой (Caisse des dépôts et consignations), Французскимъ банкомъ и Поземельнымъ кредитомъ.

5.—Военный министр.—Военный министръ есть отвѣтственный глава всей военной администраціи; на него возложены заботы о комплектованіи войскъ, объ обмундированіи, о питаніи, о помѣщеніяхъ, о санитарномъ состояніи, о вооруженіи, о военной подготовкѣ, о дисциплинѣ, о распредѣленіи и сосредоточеніи войскъ.

Военный департаментъ, если выдѣлить изъ него канцелярію министра и управление счетной частью, дѣлится на двѣ обособленныя части: Главный штабъ и чисто-административныя вѣдомства. Главный штабъ завѣдуетъ организаціей и мобилизаціей арміи, заботится о поддержкѣ численнаго состава войскъ, управляетъ военными операціями. Административныя функціи распредѣлены между семью спеціальными управлениями, которыя имѣютъ своимъ предметомъ: пѣхотныя войска, кавалерію, артиллерію, инженерныя войска, интендантство, взрывчатыя вещества (poudres et salpêtres), медицинскую часть.

До послѣднихъ лѣтъ, военный министръ отличался отъ своихъ коллегъ тѣмъ, что отъ него требовались извѣстныя техническія познанія, и поэтому онъ постоянно выбирался изъ рядовъ арміи. Политическія событія заставили оставить этотъ старый обычай, и реформа, кажется, не имѣла своимъ слѣдствіемъ дурныхъ результатовъ. Однако же, этому посту присущъ особый характеръ, который можетъ быть сталъ еще замѣтнѣе съ тѣхъ поръ, какъ его занимаетъ штатскій министръ. Именно, военный министръ окруженъ множествомъ совѣщательныхъ комиссій и комитетовъ, которые обладаютъ такимъ авторитетомъ и моральнымъ значеніемъ, что онъ рѣдко можетъ сопротивляться ихъ вліянію. Законы и регламенты позаботились дать ему возможность во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ пользоваться просвѣщеннымъ содѣйствіемъ компетентныхъ лицъ и ограничили, насколько возможно, произволъ его рѣшеній. Среди этихъ опытныхъ руководителей, которыхъ онъ долженъ выслушивать и совѣтамъ которыхъ онъ долженъ слѣдовать, мы назовемъ здѣсь прежде всего Комитетъ обороны (comité de défense) и Высшій военный совѣтъ.

6.—Министръ морской и колоній.—Морской министръ относительно морскихъ силъ и морской обороны Франціи пользуется тѣми же правами и обязанностями, какія имѣетъ военный министръ относительно сухопутныхъ войскъ и сухопутной обороны. Отдѣльныя

вѣдомства въ обоихъ министерствахъ, конечно, не распределены одинаково; однако же, функціи ихъ обыкновенно аналогичны, какъ въ томъ, такъ и въ другомъ министерствѣ.

Къ морскому министру примѣнимо почти все, что мы только что сказали о его коллегѣ, военномъ министрѣ. Онъ также долгое время выбирался среди лицъ со спеціальными техническими познаніями, но въ настоящее время и онъ берется изъ среды политическихъ дѣятелей. При немъ существуютъ многочисленныя совѣты и комитеты, пользующіеся большимъ вліяніемъ, и изъ которыхъ наиболее важными являются: Совѣтъ адмиралтейства и Совѣтъ работъ (conseil des travaux).

Но назначеніе этого департамента не ограничивается управленіемъ морскими силами государства; морскому министру принадлежитъ также надзоръ и надъ торговымъ мореплаваніемъ; ему подчинена полиція морского судоходства и полиція морской рыбной ловли.

Управленіе колоніями обыкновенно присоединялось къ морскому министерству и подлежало вѣдомству особаго младшаго государственнаго секретаря \*). Такая же организація существуетъ и въ настоящее время. Какими правами пользуется помощникъ государственнаго секретаря, въ какомъ отношеніи находится онъ къ министру, какова личная роль послѣдняго въ управленіи колоніями? Всѣ эти вопросы уже выяснены нами. Намъ остается здѣсь разсмотрѣть компетенцію вѣдомства колоній. Что касается территоріи, слѣдуетъ замѣтить, что Алжиръ и страны, находящіяся подъ протекторатомъ, совершенно не входятъ въ это вѣдомство. Въ колоніяхъ государственный секретарь не только управляетъ общей администраціей, но заботится также о всѣхъ мѣстныхъ интересахъ: объ юстиціи, народномъ образованіи, культахъ, общественныхъ работахъ и строеніяхъ, колонизаціи, земледѣліи и торговлѣ. Ему принадлежитъ завѣдываніе колоніальной жандармеріей и туземными войсками, а также и пенитенціарными учрежденіями, куда перевозятся приговоренные къ ссылкѣ.

Младшій государственный секретарь долженъ руководствоваться

---

\*) Закономъ 30 марта 1894 г. учреждено министерство колоній. Къ нему можетъ быть отнесено все, что въ текстѣ сказано о вѣдомствѣ колоній. Оно раздѣляется на 3 отдѣла: 1) африканскія колоніи; 2) колоніи въ Америкѣ и Океаніи; 3) счетная часть и управленіе пенитенціаріями; кромѣ того, существуетъ канцелярія министра и генеральный секретариатъ. При министрѣ имѣются: особый Судебно-административный комитетъ, Комитетъ публичныхъ работъ въ колоніяхъ, Высшій совѣтъ колоній, въ средѣ котораго въ 1896 г. организована особая Постоянная коммисія. При министерствѣ существуетъ Колоніальная Школа для подготовки чиновниковъ въ колоніяхъ. Для поступления въ нее требуется дипломъ бакалавра. (Прим. изд.).

мнѣніями Высшаго совѣта колоній, который состоитъ изъ членовъ палатъ, делегатовъ, выбираемыхъ тѣми колоніями, которыя не имѣютъ своихъ представителей въ палатахъ и изъ нѣкоторыхъ высшихъ чиновниковъ.

7.—Министръ народнаго просвѣщенія и изящныхъ искусствъ.—Какъ указываетъ его официальное званіе, этотъ министръ стоитъ во главѣ двухъ совершенно различныхъ вѣдомствъ. Какъ министръ народнаго просвѣщенія, въ его вѣдѣніи находится народное образованіе на всѣхъ его ступеняхъ; онъ имѣетъ право контроля надъ всѣми частными образовательными учреждениями. Однако же, есть такія высшія учебныя заведенія, которыя находятся въ вѣдѣніи другихъ департаментовъ; а именно: военныя школы и учебныя заведенія для технического образованія. Художественныя школы также подчинены министру народнаго просвѣщенія, но какъ начальнику вѣдомства изящныхъ искусствъ.

Вѣдомство народнаго образованія раздѣляется на три отдѣла.

1.—Отдѣлъ высшаго образованія, который обнимаетъ факультеты: словесный (*des lettres*), физико-математическихъ и естественныхъ наукъ (*des sciences*), юридическій, медицинскій и факультетъ протестантской теологіи; фармацевтическія школы и высшія образовательныя учрежденія, каковы: Французская коллегія (*College de France*), Музей естественной исторіи, Практическая школа высшихъ наукъ (*Ecole pratique des hautes études*), Высшая нормальная школа (*Ecole normale supérieure*) и т. д.

2.—Отдѣлъ средняго образованія.

3.—Отдѣлъ низшаго образованія.

Это министерство нѣсколько лѣтъ уже пользуется большимъ значеніемъ, какъ съ точки зрѣнія политической, такъ и административной. Съ одной стороны, борьба и всѣ усилія партій направились на вопросы образованія; съ другой стороны, правительство не перестаетъ прилагать всѣ старанія къ развитію и реформѣ образованія всѣхъ степеней.

Среди важнѣйшихъ предметовъ, входящихъ въ вѣдомство изящныхъ искусствъ, нужно выдѣлить: управленіе государственными музеями, надзоръ за департаментскими и общественными музеями, управленіе школами изящныхъ искусствъ, архитектуры и рисованія; консерваторіями и школами музыки и декламации; надзоръ за преподаваніемъ рисованія, устройство выставокъ, приобрѣтеніе предметовъ искусства, поддержаніе историческихъ памятниковъ; драматическая цензура, контроль надъ субсидируемыми театрами; управленіе художественными мануфактурами государства (Севръ, Гобеланъ, Бовэ). При министрѣ народнаго просвѣщенія и изящныхъ

искусствъ состоятъ многочисленныя комитеты, среди которыхъ слѣдуетъ обратить вниманіе на Высшій совѣтъ народнаго образованія. Избираемый профессорами, принадлежащими къ различнымъ вѣтвямъ народнаго образованія, онъ долженъ быть спрашиваемъ министромъ по всѣмъ вопросамъ, относящимся къ организаціи и программамъ школъ; онъ является также высшею инстанціей по дѣламъ о дисциплинарныхъ взысканіяхъ.

8.—Министръ Общественныхъ Работъ.—Оффиціальное наименованіе этого министра не даетъ должнаго представленія объ его дѣятельности, которая въ настоящее время получила весьма широкое развитіе и заключаетъ въ себѣ:

Управленіе общественными зданіями и національными дворцами.

Управленіе путями сообщеній (ponts et chaussées).

Вѣдомство судоходства, которое обнимаетъ поддержку, улучшеніе и полицію морскихъ портовъ; маяки; поддержку и улучшеніе судоходныхъ и сплавныхъ рѣкъ; каналы; надзоръ за рыбной ловлей въ рѣкахъ.

Горное вѣдомство (Service des mines); концессіи и надзоръ за эксплуатаціей рудниковъ.

Отдѣлъ желѣзныхъ дорогъ, который эксплуатируетъ государственныя желѣзныя дороги и осуществляетъ многочисленныя права контроля, предоставленныя публичной власти надъ желѣзнодорожными компаніями, заключающіяся въ контролѣ надъ тарифами, технической эксплуатаціей, полиціей и счетной частью.

9.—Министръ Земледѣлія.—Этотъ министръ прежде всего долженъ, пользуясь всѣми средствами поощренія, имѣющимися у государства, заботиться о преуспѣваніи земледѣлія, поощрять успѣхи земледѣльской науки, завѣдывать земледѣльческими и ветеринарными учебными заведеніями, санитарной полиціей скота, устраивать земледѣльческія выставки и т. д.

Къ этому департаменту въ настоящее время присоединено управленіе лѣсами, прежде принадлежавшее къ министерству финансовъ. Министръ земледѣлія руководитъ эксплуатаціей и сохраненіемъ государственныхъ лѣсовъ, контролируетъ лѣсное хозяйство департаментовъ и общинъ, заботится объ облѣсеніи горъ и т. д. Къ министерству земледѣлія относится управленіе коннозаводствомъ, завѣдываніе рѣками, не судоходными и не сплавными, осушеніе болотъ, ирригація не обработанныхъ земель и т. д.

10.—Министръ Торговли и Промышленности.—Этотъ министръ выполняетъ относительно торговыхъ и промышленныхъ

интересовъ функціи, аналогичныя съ функціями министра земледѣлія относительно интересовъ земледѣлія. Въ его вѣдѣніи находится составленіе таможенныхъ законовъ, опубликованіе статистическихъ данныхъ, относящихся къ торговлѣ и промышленности, защита французской промышленности за границей, выработка и примѣненіе регламентовъ, относящихся къ промышленнымъ профессіямъ, фабричная и заводская полиція, надзоръ за выполненіемъ законовъ, гарантирующихъ здоровье и безопасность рабочихъ. Онъ назначаетъ маклеровъ, наблюдаетъ надъ организаціей и дѣятельностью Торговыхъ палатъ, осуществляетъ контроль надъ страховыми обществами, акціонерными компаніями, рабочими и промышленными синдикатами. Онъ имѣетъ надзоръ надъ сберегательными кассами, пенсіонными и страховыми кассами (caisses de retraite et de prévoyance), надъ совѣтами присяжныхъ оцѣнщиковъ (conseil de prud'hommes). Въ его вѣдѣніи находятся Управление выдачи патентовъ, Управление мѣръ и вѣсовъ, Консерваторія искусствъ и ремеслъ, промышленныя школы.

Одно время вѣдомство колоній было присоединено къ этому департаменту. Въ настоящее время министру промышленности и торговли поручено важное Вѣдомство почтъ, телеграфовъ и телефоновъ.

---

## ПРЕДМЕТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ.

Администрація—агенты ея—152;  
назначеніе ихъ—154; увольненіе—157;  
мѣстная—6, 10, 22, 27, 133.  
Адреса подача—36, 42, 45.

*Барро Одилонъ*—41.

*Барьеръ*—16, 17.

*Бонапартъ* см. *Наполеонъ I.*

*Бриссонъ*—58, 61, 131.

*Бролли* де, герцогъ—124, 129, 130.

*Буланже*—79.

Бюджетъ—43, 105; составленіе—108;  
обсужденіе въ Палатѣ Депутатовъ—112,  
113; въ Сенатѣ—114; департамент-  
скій—135; общинный—143.

Бюро въ палатахъ—86, 98.

*Ваддингтонъ*—126, 132.

*Валлонъ*—50.

Великіе Дигнитаріи—30.

Великій Избиратель—24.

Верховный Судъ—83.

Вето право—6, 12, 21, 31, 39, 47, 53.

Внутреннихъ дѣлъ министръ—54,  
138, 165.

Военный министръ—54, 168.

Войны объявленіе—18, 30, 39, 42, 83.

„Всеподданнѣйшія обращенія“  
—3.

Выборы, система коллективныхъ—49,  
79; индивидуальныхъ—79.

*Гамбетта*—56, 58, 79, 131.

*Гелло*—35, 37, 92.

Генеральные Штаты—1, 4.

*Гизо*—35, 37, 38.

*Гобле*—57, 130, 131.

*Гриви*—46, 126.

Группы парламентскія—90, 91.

*Дантонъ*—16, 18.

Департаменты территориальные—6,  
134; министерскіе—11, 22, 29, 31, 54,  
156; см. министры.

Депутаты, порядокъ избранія—79; вмѣ-  
шательство ихъ въ администрацію—161.

*Декардонъ*—4.

Директорія исполнительная—22; эпо-  
ха—21.

Договоры и конвенціи международ-  
ныя—7, 9, 53, 82, 165.

Докладчикъ комиссіи—100, 102  
110.

*Дюклеркъ*—58, 126.

*Дюфоръ*—41, 49, 59, 61, 124, 126, 128,  
131.

Жирондисты—15, 16, 17, 18.

Законодательное Собраніе 1791 г.—  
14.

Законодательный Корпусъ при  
Консульствѣ—24; Первой Имперіи—  
28, Второй Имперіи—42, 43, 44, 45.

Законопредложенія—96.

Законопроекты—96.

Законы, обсужденіе ихъ въ Палатѣ Де-  
путатовъ—98; Сенатѣ—103.

Запросы—119, 120.

Земледѣлія министръ—54, 171.

Изящныхъ Искусствъ и Народ-  
наго Просвѣщенія министръ—  
54, 169.

Имперія Первая—23, 28; Вторая—41,  
124.

Инициатива законовъ—33, 42, 45, 95.

Иностранныхъ дѣлъ министръ—  
54, 164.

Интерпелляціи—14, 36, 45, 48,  
119, 120.

*Кавеньякъ*—132.

*Казимиръ-Перье*—49.

Казначейства государственнаго въ-  
домство—166, 167.

*Камюсъ*—11.

Кантонъ—27, 134.

Канцлеръ—1, 30.

*Карно*—126.

*Клаверъ*—16.

Колоній министерство—54, 169.

Коммиссары Конвента—19, 100; пра-  
вительства—93.

Коммиссіи, бюджетная—87, 109; депар-  
таментская—134, 137; палатъ—86,  
100; слѣдственныя—128; исполни-  
тельныя Конвента—19, 20.



- Комитеты Учредительнаго Собранія 1789 г. — 5, 11; Законодательнаго Собранія 1791 г. — 14; Конвента — 18, 19, 20; Общественной Обороны — 16; Общественнаго Спасенія — 16, 20.
- Конвентъ — 16, 23.
- Конституція 1793 г. — 17, 18, 19; VIII года — 21, 23, 25; 1848 г. — 39; 1852 г. — 41; 1875 г. — 48.
- Консульства эпоха — 23.
- Кризисы министерскіе, причины ихъ — 125, 126, 129.
- Культовъ управленіе — 164.
- Лажжюне* — 8.
- Лебренъ* — 16.
- Левъ XIII* — 92.
- Людювикъ XV* — 1; Л. XVI — 1, 9, 13, 15; Л. XVIII — 30.
- Людювикъ-Наполеонъ* см. *Наполеонъ III*.
- Людювикъ-Филиппъ* — 34, 35.
- Макъ-Магонъ* — 48, 75, 124, 126.
- Мегметъ-Али* — 36.
- Министры, несовмѣстимость съ депутатскимъ мандатомъ — 7, 8, 13, 56; отвѣтственность — 12, 23, 26, 32, 36, 44, 51, 63; обращенія ихъ къ палатамъ — 63, 118; зависимость отъ Палаты Депутатовъ — 94; отъ Сената — 95; роль отдѣльных м. — 163; государственные — 2, 31, 43, 45.
- Мирабо* — 7.
- Монтаньяры — 17.
- Монтескье* — 4, 5.
- Монжэ* — 16.
- Морской министръ — 54, 168.
- Муье* — 8.
- Мэръ — 27, 141, 145.
- Наполеонъ I* — 23, 25, 133; *Н. III* — 40, 41, 43, 44.
- Народнаго Просвѣщенія и Изыщныхъ Искусствъ министръ — 54, 169.
- Національное Собраніе 1871 г. — 46; 70; по конституціи 1875 г. — 50, 52.
- Неккеръ* — 1, 6, 8, 9, 10.
- Нотабли — 24, 27.
- Община — 134, 140.
- Общественныхъ Работъ министръ — 54, 170.
- Округъ — 134.
- Опортунисты — 89.
- Ордоиансы — 30.
- Палата Депутатовъ при Реставраціи — 30; Юльскій Монархія — 34; по конституціи 1875 г. организація ея — 52, 79; компетенція — 81; сношенія съ министрами — 93; распушеніе — 53, 80.
- Палата Перовъ при Реставраціи — 30; при Юльскои монархія — 34.
- Партія политическія — 32, 34, 37, 38, 60, 74, 88, 159.
- Пасси* — 41.
- Пелтаиъ* — 110.
- Первоначальныя собранія по конституціи 1793 г. — 18.
- Первый консулъ — 26, 27.
- Петиціи — 119.
- Полиція Парижа — 164.
- Поправки къ бюджету — 112, 113; къ законамъ — 101, 103.
- Посланія президентскія — 77, 117.
- Превъ-Парадолъ* — 46.
- Президентъ республики въ 1848 г. — 39, 40; по конституціи 1875 г. 46, 57, 70, 145.
- Президентъ совѣта министровъ — 67.
- Префектъ — 27, 40, 134, 137, 140, 145, 155.
- Радикалы — 89; р.-соціалисты — 89.
- Регламентациі право — 6, 21, 30, 33, 43, 138, 145.
- Редереръ* — 134.
- Республика Вторая — 39; Третья — 78.
- Реставраціи эпоха — 30.
- Робеспьеръ* — 17, 20.
- Роланъ* — 16.
- Рошбузъ* герцога де — 124, 130.
- Руве* — 126.
- Руссо* — 4, 5, 24.
- Секретарь государственный — 1, 29; младшій — 55, 56, 93; по дѣламъ колоній — 56, 169.
- Сенатъ при Консульствѣ и Первой Имперіи — 24, 25, 26, 27, 28, 29; Второй Имперіи — 42, 44, 45; по конституціи 1875 г. образованіе его — 52, 80; отношеніе его къ министрамъ — 95, 127; участіе въ выработкѣ бюджета — 114; законовъ — 103, 104.
- Септеннатъ законъ о — 48.
- Серванъ* — 16.
- Сіесъ* — 5, 24, 25.
- Совѣтъ королевскій при старомъ порядкѣ — 2; королевскій въ 1789 г. — 12; исполнительный по конституціи 1793 г. — 18; Пятисотъ — 21, 22, 23; Старѣйшійшъ — 21, 22, 23; императора — 30; государственный 1791 г. — 12; Первой Имперіи — 25, 26, 27, 28;

1848 г. — 40; Второй Империи — 43, 44, 46; по конституции 1875 г. составъ его. — 146; компетенція — 148; отдѣленія его — 147; общее собраніе — 149, 151; министровъ по конституціи 1875 г. составъ — 54; компетенція — 62; сношенія его съ президентомъ республики — 75; съ палатами — 93; генеральный — 80, 134; муниципальный — 80, 140, 143; окружной — 80; префектуры — 134, 139, 140.

Соціалисты — 89.

Стурмъ — 106.

Сультъ — 38.

Су-префектъ — 27, 113, 131, 140, 155.

Сэй — 113, 160.

Тираръ — 126, 128, 131.

Токвилъ де — 41.

Торговли и Промышленности  
министръ — 54, 171.

Трибуналь конфликтовъ — 164.

Трибуналь — 25, 27, 28.

Тьерсъ — 34, 35, 36, 47, 48, 49, 126.

Тэнъ — 10.

Тюрго — 1.

Учредительное Собрание 1789 г. —  
3; 1848 г. — 40, 41.

Фаллу де — 41.

Ферри — 40, 61, 124, 129, 130.

Финансовъ министръ — 54, 166, 167;  
главный директоръ — 1.

Флоке — 58, 131.

Фрейсинъ — 126, 131.

Шампанье — 41.

Юстиціи министръ — 54, 163; админи-  
стративной органы — 147, 149, 164.

Якобинцы — 18.