A 192/82

А 192
82.

Профессоръ В. И. ГЕРЬЕ.

О конституціи и парламентаризмѣ въ Россіи.

МОСКВА,
Типографія „Русскаго Голоса“ (Н. Л. Казецкаго), Мясницкая, д. № 20.
1906.

А 192/82.

80-96
3 Гер-9

Профессоръ В. И. ГЕРЬЕ.

О конституціи и парламентаризмѣ въ Россіи.





МОСКВА,
Типографія „Русскаго Голоса“ (Н. Л. Казецкаго) Мясницкая, д. № 20.
1906.


2007042942

О конституціи и парламентаризмѣ въ Россіи.

I.

Извѣстный сподвижникъ Императора Александра I, Михайловскій-Данилевскій; записалъ въ своихъ воспоминаніяхъ, что «до царствованія этого государя въ Россіи не было общаго мнѣнія, прежде его опасались у насъ произносить слова—*правительства* и *отечества*, тѣмъ менѣе еще разсуждать объ оныхъ, равно и о своемъ Монархѣ». И долго еще послѣ этого не могло быть рѣчи въ Россіи объ общественномъ мнѣніи въ политическомъ смыслѣ. Насколько оно появлялось—оно жило въ *кружкахъ*. Въ этихъ кружкахъ рано можно отмѣтить два теченія: одно изъ нихъ находилось подъ сильнымъ вліяніемъ того, что происходило въ Западной Европѣ и черпало оттуда свои политическіе идеалы. Это направленіе имѣло поэтому подражательный характеръ, его представители часто не давали себѣ достаточнаго отчета о томъ, насколько ихъ идеалы пригодны для Россіи, насколько западно-европейскія учрежденія примѣ-

нимы къ ней. Политическимъ образцомъ для этого подражательнаго либерализма служилъ англійскій парламентаризмъ, преимущественно впрочемъ въ его болѣе знакомой русскимъ людямъ французской передѣлкѣ, символомъ которой былъ популярный девизъ: «Государь царствуетъ, но не управляетъ». Странно, конечно, и объяснимо только психологически, что въ государствѣ самодержавномъ, въ которомъ еще не было даже зачатковъ самоуправленія и существовало крѣпостное право, политическіе мечтатели увлекались идеей упраздненія монархической власти тамъ, гдѣ все ею держалось. Но при всемъ своемъ увлеченіи это направленіе представляло то достоинство, что распространяло въ обществѣ стремленіе къ политическому прогрессу и исходило отъ опредѣленныхъ политическихъ учрежденій.

Рядомъ съ нимъ и въ противоположность ему развивалось другое направленіе, которое не желало отдѣляться отъ національной почвы и потому принципіально отвергало всякое слѣдованіе иноземнымъ образцамъ. Находя, что Россія безъ того слишкомъ долго и сильно поддавалась иноземнымъ вліяніямъ, приверженцы этого направленія обращались всей душой къ русской старинѣ и тамъ черпали свои идеалы. Они находили тамъ два основныхъ политическихъ понятія, которымъ они покланялись и которыя они идеализировали—*царскую власть и народъ*. Они сопоставляли эти два понятія чисто внѣшнимъ способомъ, а если желали установить между ними внутреннюю связь, то не выходили изъ области моральныхъ представленій, отвергая всякія *юридическія*

опредѣленія. Въ этомъ преобладаніи этическаго элемента надъ юридическимъ, приверженцы этого направленія находили особенность и преимущество восточнаго, славянскаго міра надъ западно-европейскимъ. Въ этихъ представленіяхъ проявлялась иногда крайняя наивность. Еще въ восьмидесятыхъ годахъ, въ Москвѣ, одинъ изъ представителей указаннаго направленія, почтенный по лѣтамъ и литературной дѣятельности, слѣдующимъ образомъ разрѣшалъ проблему объ отношеніяхъ народа къ Царю: «народъ идетъ къ Царю; Царь выходитъ къ народу; народъ кланяется Царю; Царь кланяется народу; Царь спрашиваетъ народъ: съ чѣмъ вы пришли? Народъ говоритъ...» Разсказъ на этомъ обрывался, потому что продолженія у него не могло быть. Такія неопредѣленно-этическія мечтанія о взаимныхъ отношеніяхъ Государя и народа можно встрѣтить и теперь. Такъ авторъ вышедшей въ прошломъ году книги объ основахъ государственнаго права русскаго народа въ прошломъ и настоящемъ заключаетъ свою попытку «органически слить Царя съ народомъ, соединить ихъ волю до полнаго отождествленія» слѣдующимъ пожеланіемъ: «*да будетъ едино стадо и единъ пастырь,* но стадомъ, какимъ Христосъ разумѣлъ свою церковь, т. е. собраніемъ разумныхъ свободомыслящихъ людей, соединенныхъ общею, основанною не на принужденіи, а на свободѣ, вѣрою въ общій идеалъ». Отъ этого направленія вѣяло стариной и застоемъ; его демократическій идеалъ былъ неуловимъ и фантастиченъ; но оно инстинктивно понимало, что политическій прогрессъ долженъ имѣть

въ Россіи національный характеръ, и что русскій народъ долженъ осуществлять свой историческій завѣтъ въ союзѣ съ царской властью, а не упраздненіемъ ея.

Между тѣмъ, русское общество было призвано не только свободно высказываться о правительствѣ и о своихъ нуждахъ, но и вліять черезъ выборныхъ людей на ходъ правительственнаго дѣла... Чистый абсолютизмъ—рѣдкое и исключительное явленіе. Весьма часто абсолютные монархи находятся, не давая себѣ отчета въ этомъ, не только подъ вліяніемъ, но и подъ гнетомъ своихъ совѣтниковъ—вспомнимъ Филиппа II и Людовика XIV. Въ Европѣ эпоха абсолютизма миновала. И русское правительство, преобразивъ русское государство на европейскій ладъ, само должно было преобразиться въ этомъ направленіи. Отсюда необходимость ввести въ Россіи конституціонныя учрежденія. Конституція единственное средство объединить дуализмъ, естественный дуализмъ между правительствомъ и обществомъ, приспособить правительственную дѣятельность къ культурнымъ потребностямъ нашего времени и современнаго человѣка. Ему давно-бы слѣдовало брать своихъ совѣтниковъ не только изъ рядовъ высшей бюрократіи и придворныхъ сферъ, но и изъ людей облеченныхъ довѣріемъ общества. Ему слѣдовало это сдѣлать не только ради интересовъ государства, но и изъ собственнаго интереса.

Но зато оно въ одинъ годъ перескочило ступень управленія съ помощью совѣщательнаго собранія и призвало выборныхъ людей не только для совѣта,

но и для участія въ законодательной власти и въ распоряженіи государственнымъ хозяйствомъ.

«Въ нашемъ современномъ правосознаніи», говоритъ одинъ изъ авторитетныхъ юристовъ Германіи, «*два* права народнаго представительства признаются преимущественно симптомами и основами конституціонной монархіи—а именно право на участіе въ законодательствѣ и право на участіе при установленіи государственнаго хозяйства, т. е. бюджета».

Оба эти права обезпечены за представителями русскаго народа *основными законами* Имперіи: «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственной Думы» сказано въ ст. 86; статьи 114 и 109 опредѣляютъ роль Государственной Думы при обсужденіи государственной росписи.

Кромѣ того, посредствомъ права запроса министрамъ и главноуправляющимъ по поводу дѣйствій, кои представляются не закономѣрными, (ст. 108) Г. Думѣ предоставлено право контроля надъ администраціей по всему пространству Имперіи.

Важно однако не только то, что кому-либо предоставлено, но самое мнѣніе даннаго лица или учрежденія о новомъ своемъ достояніи и его примѣненіи къ дѣлу. Въ этомъ отношеніи русское общественное мнѣніе никогда еще не играло такой важной роли, никогда на немъ не лежало такой великой отвѣтственности. Судьба русской конституціи, плоды, которые она можетъ дать, а въ связи съ этимъ и будущность страны—въ зависимости отъ того, какое установится на первыхъ порахъ общее мнѣніе о современной конституціи. Въ особенности важно это

въ настоящую минуту, когда приближаются выборы во вторую Г. Думу; наступаетъ моментъ, когда всякому избирателю придется задать себѣ вопросъ, кого-же уполномочить стать выразителемъ общественнаго мнѣнія въ Государственной Думѣ. Посылать ли туда людей, которые понимаютъ ея значеніе и съумѣютъ извлечь изъ нея пользу для страны или же такихъ, которые, какъ выражались въ первой Думѣ, будутъ видѣть въ ней лишь «этапъ къ революціи», или, на добрый конецъ, собираются туда, чтобы пошумѣть, себя показать и во всякомъ случаѣ что-нибудь *урвать*. Но вѣдь это не погромъ, гдѣ всякій старается какъ можно больше растащить. *Урвать* для кого и на что? Тутъ не должно быть рѣчи объ интересахъ лицъ или партій. *Это дѣло государственное*, и на него нужно смотрѣть съ точки зрѣнія государственнаго интереса. Въ особенности это лежитъ на обязанности того населенія, которое связано съ русскимъ государствомъ не только рожденіемъ, но и принадлежитъ къ націи, съ такимъ трудомъ и съ такими жертвами создавшей это государство.

Поэтому нельзя не пожалѣть—и вредъ отъ этого происшедшій долго будетъ давать себя чувствовать, что выборы въ первую Думу происходили подъ вліяніемъ партіи, поставившей себѣ цѣлью добиться *учредительнаго собранія*, т. е. вернуться къ доисторическимъ временамъ, снова сыграть среди общей анархіи роль *варяговъ* надъ русской землей, *княжить* надъ нею и установить въ ней *свой* порядокъ. Для членовъ и для приверженцевъ этой партіи, обнародованная въ *основныхъ законахъ* конституція, есть

только ни для кого необязательный «листокъ бумаги», который можно замѣнить другимъ, ибо бумага все терпитъ. При такомъ взглядѣ на дѣло конституціонный порядокъ не въ состояніи, упрочиться и странѣ придется трепетать между диктатурой пролетаріата и разбоя и направленной противъ нихъ военной диктатурой. Но и со стороны защитниковъ порядка и конституціи приходится встрѣчать неправильное къ ней отношеніе, способное поддерживать смуту въ умахъ и тормозить успѣшный ходъ дѣла въ новой Государственной Думѣ. Есть защитники конституціи, совѣтующіе примириться съ нею, довольствоваться ею, «*хотя* она и не *полнаго*, не *парламентскаго* типа».

Въ чемъ же неполнота русской конституціи? Публицистъ, чьи слова мы привели, очевидно полагаетъ, что всѣ конституціонныя государства однородны и принадлежатъ къ одному *типу*, съ тою только разницею, что въ однихъ этотъ типъ проявляется вполнѣ—это государства парламентарныя, въ государствахъ же непарламентарныхъ этотъ типъ еще не «*законченъ*», еще недоразвился.

Такое представленіе теоритически невѣрно, какъ мы сейчасъ пояснимъ. Но теоритическія ошибки часто бываютъ менѣе вредны, чѣмъ практическіе выводы, на которые они наводятъ. Такъ и въ данномъ случаѣ. Кому же охота оставаться при незаконченномъ, несовершенномъ государственномъ типѣ? Особенно, когда переходъ къ «законченному» кажется такимъ легкимъ? Тотъ же публицистъ указываетъ путь къ этому: «парламентъ», говоритъ онъ, «есть

не болѣе какъ ярмарка, гдѣ торгуются, гдѣ пріобрѣтаютъ политическое право по возможно сходной цѣнѣ». Нельзя одобрить примѣненіе къ дѣятельности государственныхъ органовъ гостинодворскаго обычая бывшей ножевой линіи въ Москвѣ—торговаться до зарѣза, чтобы дешевле пріобрѣсти. Въ Государственныхъ вопросахъ долженъ стоять на первомъ планѣ принципъ государственной цѣлесообразности, а не частный принципъ купли-продажи. Проведеніе этого послѣдняго принципа во *второй* Думѣ, сдѣлало бы ее въ такой же степени *неработоспособною*, какою была *первая* Дума, по признанію многихъ ея собственныхъ членовъ.

Но обратимся теперь къ теоретической сторонѣ дѣла. Конституціонная монархія представляетъ собой, какъ и парламентарная монархія, вполнѣ законченный самостоятельный образъ правленія. Несмотря на все внѣшнее сходство между ними—въ каждомъ изъ этихъ государствъ есть король и есть народное представительство—различіе между конституціонной монархіей и парламентаризмомъ весьма существенно: въ первомъ случаѣ Верховная власть и правительство находятся въ рукахъ Государя, во второмъ случаѣ онѣ принадлежатъ парламенту. Различіе между ними такъ значительно, что, напр., американскіе ученые въ своей классификаціи государствъ, подводятъ Сѣверо-американскіе Штаты и Прусскую монархію подъ одинъ типъ, такъ какъ въ обоихъ случаяхъ правительственная власть принадлежитъ—въ противоположность парламентаризму, — одному лицу, тамъ президенту, здѣсь королю.

Съ другой стороны, парламентарная монархія несмотря на монархическую этикетку, такъ близко подходитъ къ республикѣ, что одинъ французскій ученый не безъ основанія называлъ конституціоннаго монарха во Франціи наслѣдственнымъ президентомъ республики, а президента республики въ той-же странѣ—временнымъ монархомъ.

Если конституціонная и парламентарная монархіи отличаются тѣмъ, что у нихъ разные носители правительственной власти — король или парламентъ, то они различаются и по способу возникновенія ихъ конституцій. Парламентарныя монархіи ведутъ свое начало отъ революцій; въ конституціонныхъ монархіяхъ конституція исходитъ отъ законной традиціонной власти, поэтому въ конституціонныхъ монархіяхъ власть монарха не подорвана, а ограничена учрежденіями, введенными данной конституціей и предоставленными въ ней этимъ учрежденіямъ полномочіями. Въ конституціонныхъ монархіяхъ конституція вытекаетъ изъ королевской власти, въ парламентарныхъ—конституція иногда предшествуетъ появленію монарха, и онъ изъ нея выводитъ свои полномочія.

Типическій характеръ такой парламентарной монархіи представляетъ собою Бельгія. Нынѣшнее Бельгійское королевство обязано своимъ происхожденіемъ революціи 1830 г., оторвавшей ее отъ Голландіи. Образовавшееся въ ней временное правительство созвало конгрессъ, который и утвердилъ выработанную для новаго государства конституцію. По своему духу эта конституція была республиканская. Но окру-

женная монархіями и обязанная имъ своей независимостью, Бельгія также стала монархіей; однако въ основу конституціи былъ положенъ заимствованный изъ французской конституціи 1791 года революціонный принципъ народовластія, и избранный король обязанъ былъ своимъ престоломъ—*націи. Своей* власти онъ не имѣлъ и обладалъ лишь полномочіями. (pouvoirs d'attribution).

Изъ этого видно, что конституціонная и парламентарная монархіи отличаются другъ отъ друга не только формою правленія, но и историческими и фактическими условіями своего существованія, измѣнить которыя не въ волѣ отдѣльныхъ лицъ или партій. Можно предпочитать для себя лично или теоретически тотъ или другой образъ правленія, но не слѣдуетъ воображать, что возможно любое государство безъ вреда для него натягивать на излюбленный типъ. Справедливо замѣтилъ нѣмецкій юристъ, чьи слова мы выше приводимъ, что если два человѣка для двухъ разныхъ государствъ пожелаютъ одного и того-же, то одинъ изъ нихъ можетъ оказаться мудрецомъ, а другой безумцемъ.

Конституціонная монархія отличается отъ парламентской тѣмъ, что послѣдняя есть владычество партій, первая же есть — правительство, стоящее надъ партіями. Поэтому конституціонная монархія, ограничивая и смягчая монархическій принципъ, сохраняетъ вмѣстѣ съ тѣмъ преимущества, присущія монархическому образу правленія. Недаромъ монархія является вездѣ первичной формой государственной жизни. То единство волей, которое представляетъ собой государство, не находитъ ни въ какомъ иномъ

образѣ правленія такого нагляднаго осуществленія и выраженія. Недаромъ древнѣйшій политическій мыслитель свободолюбивой Греціи, поэтъ Гомеръ, сказалъ: «нехорошо многовластіе, единъ пусть будетъ владыка». Въ государствахъ, которыя борются за свое существованіе, монархія является лучшей гарантіей ихъ цѣльности и прочности. По мѣрѣ того, какъ общество дифференцируется, то есть разлагается на различные классы и партіи съ различными интересами, на монархію выпадаетъ новая роль—блюсти среди нихъ общій интересъ, интересъ государства. Будучи наслѣдственной властью, монархія является лучшей блюстительницей историческаго права, безъ котораго не можетъ обойтись правовое государство. Эти общія свойства монархіи должны быть особенно понятны въ Россіи: никакое иное государство не имѣло такого явственнаго монархическаго начала. съ появленіемъ князя древняя Русь стала государствомъ. Тоже повторялось много вѣковъ спустя, въ эпоху смутъ освобожденіе страны отъ иноземнаго владычества обусловливалось возстановленіемъ царской власти. А въ наши дни рѣзкій антагонизмъ между землевладѣльческими классами и своеволіе партій должны были воочію всѣхъ убѣдить въ необходимости власти, независимой отъ классовъ и партій.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ конституціонная монархія не есть чистая монархія; съ конституціей въ нее вошелъ принципъ дуализма — раздвоеніе власти между наслѣдственнымъ представителемъ государственной воли и основаннымъ на избраніи народнымъ представительствомъ. Но это не антагонизмъ враждующихъ

другъ съ другомъ силъ, а одинаково необходимыхъ государству и потому обязанныхъ изъ-за высшихъ интересовъ государства приходить къ соглашенію. Достиженіе этой цѣли зависитъ въ извѣстной степени отъ нормъ и отъ текста конституціи; еще болѣе зависитъ оно отъ политическаго и культурнаго развитія тѣхъ, кто призванъ осуществлять конституціи.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію нынѣ дѣйствующей въ Россіи конституціи. Монархическая власть отказалась теперь отъ монополіи законодательной власти. Государственной Думѣ предоставлено право законодательнаго почина и право запрета (вето)—по всѣмъ законопроектамъ другихъ законодательныхъ органовъ.—Въ этихъ двухъ правахъ Альфа и Омега законодательной власти. Особенно цѣнно право законодательнаго почина. Большой недостатокъ бюрократическаго правленія заключался именно въ слабости его законодательной иниціативы. Одержимый рутиною и слишкомъ занятый борьбой за самосохраненіе, бюрократизмъ былъ равнодушенъ къ улучшеніямъ и враждебенъ всякой чужой иниціативѣ. И если какое-либо вѣдомство и задумывало реформу, она застревала въ другихъ вѣдомствахъ, которыя должны были давать свой отзывъ и нерѣдко давали неблагопріятный отзывъ по личнымъ или случайнымъ причинамъ. Совершающійся гласно и на глазахъ всей Россіи законодательный починъ Государственной Думы достаточенъ для того, чтобы внести жизнь въ законодательную дѣятельность и устанавливать равно-

вѣсіе между потребностями страны и правительственнымъ механизмомъ.

Не слѣдуетъ однако, воображать, что Государственная Дума можетъ или должна забрать въ свои руки всю законодательную власть, и что за Верховной властью остается лишь, какъ выразился одинъ изъ депутатовъ бывшей Думы, право сказать — «да или нѣтъ» на законы, выработанные въ Думѣ. Это подраженіе англійскому парламентаризму, гдѣ право, (вето), короля обратилось давно въ мертвое право. Въ конституціонной монархіи правительство сохраняетъ за собою право законодательнаго почина и, располагая агентами, обладающими болѣе спеціальнымъ знакомствомъ съ дѣломъ и большею законодательною техникою, чѣмъ большинство народныхъ представителей, обыкновенно лучше подготовляетъ законъ.

Въ конституціонныхъ монархіяхъ Германіи, народное представительство возбуждаетъ вопросъ, но вызванный имъ законодательный вопросъ обрабатывается въ правительственныхъ органахъ. Въ Пруссіи вождь одной изъ либеральныхъ партій на вопросъ, почему онъ не вноситъ законопроекта по дѣлу, которымъ интересовалась его партія, отвѣтилъ: «мы ждемъ, чтобы это сдѣлало правительство», то есть оставляемъ за собою критику представляемыхъ проектовъ.

Но почему, скажутъ, понадобилось еще второе ограниченіе законодательной власти Г. Думы — посредствомъ Государственнаго Совѣта? Почему восходятъ на утвержденіе Государя только тѣ законодательныя предположенія Г. Думы, которыя

одобрены Госуд. Совѣтомъ? А потому, что народовластіе или опирающееся на этотъ принципъ народное представительство нуждается въ такомъ-же ограниченіи, какъ и всякое иное самовластіе. Потому что вездѣ, какъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ, законодательная власть раздѣлена между двумя палатами, вездѣ палата представителей имѣетъ надъ собой Верховную палату или Сенатъ.

Уже первый по времени теоретикъ конституціонной монархіи, Монтескье, мотивировалъ нужду особой Верхней палаты необходимостью предоставить меньшинству гарантіи противъ деспотизма большинства избирателей; такія-же гарантіи необходимы партіямъ противъ деспотизма господствующей партіи, которая часто сама держится только партійнымъ деспотизмомъ надъ своими членами. Даже сама палата представителей при единодушіи нуждается въ гарантіяхъ противъ собственной опрометчивости въ случаѣ слишкомъ быстро — проведенныхъ, а иногда и случайныхъ постановленій. Недаромъ вожди либеральной оппозиціи при іюльской монархіи, Тьеръ и Одилонъ Барро, говорили: «одна палата—деспотизмъ, двѣ палаты — свобода». А Барро утверждалъ, что только существованіе противовѣса и постоянная критика можетъ спасать демократію «отъ самое себя».

Наконецъ, въ конституціонныхъ монархіяхъ, Верхняя Палата нужна еще для того, чтобы предотвращать непосредственныя столкновенія между народнымъ представительствомъ и конституціоннымъ монархомъ, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда нижней

палатой принята какая-нибудь вредная для Государства, но популярная мѣра. Составъ Верхней палаты бываетъ весьма различенъ. Въ Англіи палата лордовъ сохранила до сихъ поръ чисто аристократическій характеръ. Это объясняется тѣмъ, что она была первоначальнымъ ядромъ парламента, къ которому позднѣе присоединилась Нижняя палата. Объясняется это и тѣмъ, что въ правящемъ классѣ Англіи и теперь преобладаютъ еще аристократическіе элементы. Въ другихъ государствахъ, гдѣ этихъ условій нѣтъ, Верхняя палата пополняется избраніемъ, но по какому-либо другому способу, чѣмъ Нижняя палата. Въ Россіи составъ Государственнаго Совѣта вполнѣ соотвѣтствуетъ историческому ходу вещей и характеру русской конституціи. Онъ является вполнѣ посредникомъ между правительствомъ и народнымъ представительствомъ, связующимъ звеномъ обоихъ. Его ядро составляетъ прежній Государственный Совѣтъ, втеченіи ста лѣтъ игравшій роль законодательнаго органа Имперіи—и въ него вошли въ такомъже количествѣ избранные члены, представляющіе собой не числовыя группы избирателей, а области или группы со спеціальными интересами.

II.

Второе важное полномочіе Г. Думы заключается въ участіи въ обсужденіи и утвержденіи вмѣстѣ съ Г. Совѣтомъ *росписи доходовъ и расходовъ*. Полномочіе это громадно, потому что даетъ возможность вліять на все направленіе государственнаго хозяйства и черезъ это на внутреннюю и внѣшннюю политику государства. Изъ этого права обсужденія исключены назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и другимъ принятымъ на себя государствомъ обязательствамъ. Кромѣ того предусмотрѣно, что бы, въ случаѣ несвоевременнаго утвержденія росписи, въ распоряженіе министерствъ открывались постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, «не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ». Это сдѣлано съ цѣлью, чтобы предотвратить возможность посредствомъ неутвержденія росписи Г. Думою понуждать правительство подчиняться волѣ Думы, какъ это бывало въ другихъ государствахъ, гдѣ утвержденіе бюджета было обращено въ средство политической борьбы. Этотъ способъ борьбы ведетъ свое начало изъ феодальнаго государственнаго быта, когда между государемъ и его вассалами существовали частно-правовыя отношенія, и вассалы или ихъ корпорація (привиллегированныя сословія) должны были каждый разъ давать согласіе на поборы съ нихъ, въ которыхъ нуждался глава государства. Не получивъ субсидіи съ нихъ, онъ не могъ начинать

войны, которую замышлялъ; все прочее-же оставалось по старому, такъ какъ дворъ, судъ и проч. содержались на доходы съ частныхъ имуществъ—(доменовъ) короля. Совершенно въ иномъ положеніи современное государство, съ его громадными обязательствами по отношенію къ кредиторамъ, пансіонерамъ, многочисленнымъ служащимъ на срокъ (солдаты) или до выслуги лѣтъ. Оно подвергалось бы ежегодно риску банкротства и подвергало-бы само тысячи людей риску нищеты, если-бы неутвержденіе бюджета со стороны Думы влекло бы за собой прекращеніе обязанности гражданъ платить налоги и упраздненіе права правительства производить расходы. Нельзя себѣ представить ничего безумнѣе какъ теоретически, такъ и практически, чѣмъ воззваніе къ неплатежу налоговъ, чтобы досадить правительству, провозглашенное въ Выборгѣ. Теоретически нелѣпо это потому, что гражданинъ платитъ налоги не правительству, а государству, представляющему собою нѣчто вѣчное, независимое отъ случайнаго состава руководящихъ имъ людей; практически безсмысленно это потому, что отъ такой мѣры пострадали-бы не тѣ, противъ кого она направлена, а ни въ чемъ неповинные люди — если-бы казна за непоступленіемъ платежей должна была-бы прекратить пособіе голодающему населенію. Даже на родинѣ парламентаризма, въ Англіи, вовсе не существуетъ полнаго утвержденія бюджета. Тамъ государственные доходы и расходы, основанные на законѣ, не нуждаются въ согласіи парламента. Это согласіе требуется лишь для повышенія существую-

ціихъ и для возобновленія назначенныхъ на срокъ налоговъ, а также для уполномоченія правительства производить расходы. Представленіе о томъ, что утвержденіе или неутвержденіе государственнаго бюджета монополія парламента вошло во многія конституціи материка лишь по недоразумѣнію. Французское законодательство исходило изъ теоріи Монтескье о *раздѣленіи* властей, а такъ какъ разсмотрѣніе росписи было предоставлено палатѣ, т. е. по французской терминологіи законодательной власти, то на этотъ актъ стали смотрѣть, какъ на *законъ*, нуждающійся поэтому въ постановленіи Палаты. Но не всѣ конституціонныя монархіи усвоили себѣ этотъ взглядъ, и нѣкоторыя изъ нихъ продолжаютъ смотрѣть на установленіе бюджета, какъ на административный актъ, къ участію въ которомъ призванъ и парламентъ, которому кромѣ того приходится давать свое согласіе на вводимые *вновь* росписью налоги и расходы. Прусская конституція составлялась подъ нѣкоторымъ вліяніемъ мартовской революціи и потому усвоила въ вопросѣ о росписи точку зрѣнія бельгійской конституціи — почти республиканской. За то Пруссія поплатилась тяжелымъ кризисомъ, который едва не подорвалъ ея международнаго положенія и ея будущности. Въ прусской конституціи сказано: что «государственная роспись ежегодно устанавливается особымъ закономъ». Этимъ и воспользовалась въ 60-хъ годахъ оппозиція, чтобъ помѣшать королю произвести военную реформу, которая обусловливала собою побѣды Пруссіи надъ Австріей и союзной съ нею частью Германіи, а затѣмъ надъ

Франціей, и созданіе германской имперіи. Несмотря, однако, на то, что роспись въ теченіи многихъ лѣтъ оставалась не утвержденной, въ Пруссіи продолжалось взиманіе налоговъ и производство расходовъ. Для предупрежденія подобнаго конфликта современные нѣмецкіе юристы почти единогласно толкуютъ вышеупомянутую статью конституціи въ томъ смыслѣ, что это не законъ, а хозяйственный актъ, указывая на то, что значительная часть государственной росписи обусловлена прежними законами, которые не могутъ быть ни отмѣнены, ни утверждены ежегоднымъ парламентскимъ постановленіемъ; ибо, чтобъ сдѣлаться закономъ — это постановленіе нуждалось-бы въ свою очередь въ согласіи правительства, которое въ данномъ случаѣ было-бы немыслимо. Въ этой аргументаціи есть натяжка, но къ такимъ натяжкамъ вдетъ всякая конституція, неприноровленная къ дѣйствительному положенію вещей.

III.

Кромѣ двухъ вышеназванныхъ полномочій, участія въ законодательствѣ и установленіи бюджета, Г. Думѣ предоставлено въ русской конституціи еще одно важное право—обращаться къ министрамъ съ запросами по поводу «такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій дѣйствій, кои представляются незакономѣрными» (ст. 108, Осн. Зак. и 33 Учр. Г. Д.). Одна эта статья можетъ произвести переворотъ въ странѣ, устранить не только произволъ въ администраціи, но внушить и обывателю чувство законности, что не менѣе важно. Право запроса, осмысленно осуществляемое, можетъ постепенно обратиться въ постоянный и бдительный контроль надъ всей администраціей. Одинъ нѣмецкій историкъ сказалъ: «лучшая заслуга нашихъ ландтаговъ и рейхстаговъ въ томъ, чему они помѣшали, а не въ томъ, что они совершили». Конечно, этотъ контроль долженъ производиться съ пониманіемъ дѣла и съ достоинствомъ.

Неотвѣтственные крикуны, говорившіе въ Государственной Думѣ то, за что каждаго гражданина привлекли-бы къ мировому судьѣ, и у насъ мало принесли пользы.

Какъ правомъ установленія бюджета, такъ и правомъ запроса можно злоупотреблять ради политической борьбы. Первымъ—для того, чтобы привести

правительство въ полную зависимость отъ Думы или распоряжающихся въ ней партій, вторымъ,—какъ это уже было во время первой Думы, для устраненія министерства и захвата министерской власти. Послѣднее стремленіе прикрывается громкимъ словомъ, но по смыслу весьма неопредѣленнымъ — *отвѣтственность* министровъ. Всякій человѣкъ долженъ быть отвѣтственъ за свои слова и дѣйствія, тѣмъ болѣе лица, занимающія высокіе и отвѣтственные посты; поэтому всегда можно разсчитывать на популярность требованія отвѣтственности министровъ передъ народными представителями. Этотъ терминъ былъ и на самомъ дѣлѣ весьма популяренъ на Западѣ въ началѣ конституціоннаго движенія. Но съ тѣхъ поръ взглядъ на значеніе отвѣтственности министровъ очень измѣнился. Самое понятіе заимствовано изъ Англіи, гдѣ оно находилось въ связи съ такъ называемымъ impeachment, правомъ Нижней палаты предавать министровъ суду Верхней палаты. Но въ Англіи это оружіе заржавѣло и давно не вынималось изъ ноженъ. Въ Англіи, гдѣ король безсиленъ и правительственная власть находится по очереди у двухъ давно сложившихся парламентскихъ партій, нѣтъ надобности прибѣгать къ такимъ радикальнымъ средствамъ. Господствующая партія щадитъ, конечно, министровъ, вышедшихъ изъ ея рядовъ, а оппозиція, рѣзко нападающая на министровъ у власти, сама добившись власти, оставляетъ ихъ въ покоѣ. Во французской конституціи 1791 года, основанной на принципѣ раздѣленія властей и потому не допускавшей *кабинета* изъ депу-

татовъ, отвѣтственность министровъ служила средствомъ «Законодательнымъ Собраніямъ»,—подчинить себѣ правленіе «неотвѣтственнаго» короля. Подобное значеніе имѣла отвѣтственность министровъ и въ другихъ конституціяхъ, усвоившихъ себѣ принципъ народовластія. Но въ монархическихъ конституціяхъ отвѣтственность министровъ въ этомъ смыслѣ оказалась неумѣстной. Это особенно ясно изъ примѣра. Пруссіи. Конституція этого государства, по вышеуказанной причинѣ, восприняла статью объ отвѣтственности министровъ съ поясненіемъ, что способы этой отвѣтственности будутъ установлены особымъ закономъ. Но этотъ законъ такъ и не былъ изданъ; такимъ образомъ, статья объ отвѣтственности министровъ осталась lex imperfecta, — какъ-бы недоговореннымъ закономъ. Кромѣ того конституція имѣла въ виду, что жалобы на министровъ должны быть приносимы палатою въ Верховный Апелляціонный Судъ.

Но когда послѣ возникновенія Имперіи была введена новая имперская судебная организація, упомянутый Прусскій судъ былъ упраздненъ, и въ Пруссіи некуда жаловаться на министровъ.

Эта *атрофія* отвѣтственности министровъ въ сильномъ государствѣ весьма понятна. По существу отвѣтственность министровъ двойная: политическая и юридическая. Послѣдняя можетъ заключаться въ поступкахъ, подлежащихъ вѣдѣнію гражданскихъ или уголовныхъ судовъ, или въ проступкахъ по должности, не заключающихъ въ себѣ уголовнаго проступка. Въ первомъ случаѣ дѣло можетъ быть обращено въ соотвѣтствующіе суды, для случая вто-

рого рода долженъ существовать особый дисциплинарный судъ, какъ и для другихъ членовъ администраціи.

Но всѣ подобные случаи будутъ довольно рѣдки. Гораздо болѣе значенія имѣютъ для Г. Думы и для общества вообще такія дѣйствія министровъ, которыя нужно отнести не къ юридической, а къ политической области, гдѣ рѣчь не можетъ идти о закономѣрности, а лишь о «цѣлесообразности», но кто-же тутъ будетъ судьею? Если палата, то она будетъ судьею въ собственномъ дѣлѣ, если какой-нибудь судъ, то онъ будетъ призванъ рѣшать политическіе вопросы, что не можетъ входить въ сферу суда.

Передъ кѣмъ-же должны быть отвѣтственны министры?

Въ монархическомъ государствѣ, хотя-бы и въ конституціонномъ, они должны быть отвѣтственны только предъ монархомъ. Конечно монархъ не станетъ держать министровъ, неспособность или даже негодность которыхъ будетъ разоблачена предъ нимъ и предъ всею страною, Г. Думою или Г. Совѣтомъ. Но его нельзя обязать удалять своихъ министровъ въ тѣхъ случаяхъ, когда они во внутренней политикѣ или въ государственномъ хозяйствѣ не сойдутся съ вожаками партій въ Думѣ. Если конституція предоставляетъ право монарху утверждать или не утверждать законопроекты Г. Думы, то тѣмъ болѣе нужно ему предоставить свободный выборъ министровъ изъ Думы или не изъ Думы. Нельзя лишать монарха того, на что имѣетъ право

послѣдній гражданинъ: права дѣйствовать по своему убѣжденію и не дѣйствовать противъ своего убѣжденія. Наслѣдственный монархъ не можетъ подать въ отставку, подобно президенту республики. И какая-же польза можетъ быть странѣ отъ навязанныхъ монарху министровъ?

А теперь, послѣдній вопросъ: ради чего и ради кого долженъ русскій монархъ поступаться своею совѣстью и конституціонною властью?

Говорятъ, во имя *парламентаризма*! Но парламентаризмъ—есть передача государственной власти *партіямъ*. Нельзя не относиться съ сочувственнымъ уваженіемъ къ англійскимъ парламентарнымъ партіямъ съ ихъ крѣпкими традиціями и неподражаемымъ политическимъ механизмомъ, которымъ держится величіе Англіи.

Конечно и англійскій парламентаризмъ имѣетъ свои недостатки: система подкупа и «гнилыхъ мѣстечекъ» миновала,—но патронажъ и кумовство (connexion,) ухаживаніе за избирателями и громадныя траты на выборахъ присущи и теперь парламентаризму. Важнѣе-же всего-то, что удивительный механизмъ этой системы держится аристократическимъ строемъ Англіи, и по мѣрѣ разложенія этого строя, приходитъ постепенно въ разстройство.

Но гдѣ на материкѣ существуетъ подобный парламентаризмъ? Напрасно вздыхаютъ итальянскіе патріоты и указываютъ своимъ соотечественникамъ на двухпартійную систему Англіи, какъ на высокій образецъ; другіе патріоты приходятъ въ отчаяніе отъ мѣстнаго парламентаризма и видятъ въ немъ школу

политическаго развращенія. Конечно, парламентъ, въ которомъ «адвокаты безъ занятій» составляютъ цѣлую треть членовъ, не можетъ быть образцомъ. Лишь два европейскихъ государства обзавелись на подобіе Англіи двумя партіями, борющимися за министерскіе посты,—Бельгія и Баварія, но это карикатуры на Англію, такъ какъ въ этихъ странахъ парламентская борьба происходитъ между партіей клерикаловъ и либераловъ, изъ которыхъ первые добиваются подчиненія государства ультрамонтанскому идеалу и отождествляютъ консерватизмъ съ застоемъ, а вторые сводятъ прогрессъ на борьбу противъ духовенства и религіи. Не двѣ, а изобиліе партій и группъ, порождаетъ въ другихъ случаяхъ конституціонализмъ. Руссо, апостолъ народовластія и демократіи, считалъ послѣднюю возможной лишь при полномъ отсутствіи партій, ибо въ каждой партіи онъ видѣлъ проявленіе *частнаго интереса и отступленіе отъ общей воли*. Въ дѣйствительности партіи неизбѣжны, ибо немыслимо общество, даже небольшое, гдѣ воли и интересы всѣхъ были тождественны. Но съ точки зрѣнія идеализаціи демократіи Руссо былъ правъ, осуждая партіи.

«Относиться къ партіямъ съ идеалистическимъ восторгомъ,—справедливо замѣтилъ одинъ политическій мыслитель,—способны лишь незрѣлые юноши».

Въ основѣ образованія партій лежитъ большею частью какой-нибудь матеріальный интересъ, часто какая-нибудь теорія или доктрина (клерикализмъ, революціонный фанатизмъ и т. п.) иногда то и другое вмѣстѣ, т.-е. теорія и интересъ. Еще хуже, когда

подкладкою партіи является *ненависть* къ другимъ партіямъ, классамъ, къ экономическому строю или къ религіи вообще или какой-нибудь особенной. Поэтому партіи большею частью односторонни, ослѣплены, несправедливы, упрямы, склонны ставить партійный интересъ выше разума и общаго блага. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ партіи принимаютъ уродливый характеръ, являются опаснымъ наростомъ на общественномъ организмѣ, когда въ основаніи ихъ лежитъ воспоминаніе о претерпѣнной обидѣ или упорное поклоненіе исчезнувшему идеалу или повѣрію.

При такихъ условіяхъ политическая дѣятельность партій бываетъ весьма часто неблагопріятна для хода дѣла. Они обособляются въ парламентѣ, даже самыя незначительныя изъ нихъ; каждая изъ нихъ имѣетъ своихъ вожаковъ, свои отдѣльныя собранія, на которыхъ предрѣшаются вопросы, подлежащіе обсужденію въ общемъ собраніи. Члены партіи или группа входятъ въ это собраніе съ опредѣленнымъ рѣшеніемъ; они и не слушаютъ ораторовъ другихъ партій, они глухи для самыхъ разумныхъ и краснорѣчивыхъ аргументовъ съ другой стороны. Они не граждане, а *рабы партійной дисциплины.* Что значитъ этотъ бичъ партійности, этотъ абсурдъ парламентарной жизни, мы всѣ знаемъ по недавнему примѣру. Кому неизвѣстно, какъ состоялось выборгское воззваніе? Какъ горячо говорили противъ него многіе изъ подписавшихъ его; какіе аргументы были пущены въ ходъ, чтобы заставить несогласныхъ подчиниться партіи; какъ успѣшно дѣйствовала партійная нагайка. (whip)

При такой обособленности партій и группъ парламентарная жизнь подвигается лишь путемъ сдѣлокъ и компромиссовъ — взаимно между партіями или съ правительствомъ. Парламентаризмъ дѣйствительно обращается въ ярмарку, какъ выразился вышеприведенный поклонникъ его; на нѣмецкомъ парламентарномъ языкѣ выработался для этого особый технический терминъ, неособенно почтительный—Kuhhandel. Особеннымъ искусствомъ отличается въ этомъ отношеніи клерикальная партія въ рейхстагѣ. Эти сдѣлки весьма часто носятъ на себѣ печать происходившаго изъ-за нихъ торгашества—къ выгодѣ сторговавшихся, но въ ущербъ странѣ. Другой недостатокъ партійной политики — это отсутствіе чувства отвѣтственности — отвѣчаетъ не лицо, а партія, и весьма часто за какую-нибудь неудачную финансовую или экономическую мѣру отвѣчаетъ правительство, которому приходится приводить ее въ исполненіе. Ибо кто помнитъ истинныхъ виновниковъ ея?

Вредное вліяніе партіи не ограничивается стѣнами парламента, а простирается посредствомъ партійной печати на общество. Кто принадлежитъ къ партіи, читаетъ обыкновенно лишь партійную газету и становится неспособенъ понимать точку зрѣнія другихъ партій. Какъ случайны, какъ измѣнчивы и непрочны самыя партіи! Онѣ зависятъ отъ хода выборовъ, онѣ изчезаютъ вмѣстѣ съ настроеніемъ, которое ихъ породило!

Можетъ-ли народное представительство, состоящее изъ множества случайныхъ партій и группъ,

проникнутыхъ враждой другъ къ другу, не обладающее ни политическими традиціями, ни опытомъ, никакой сдержкой, кромѣ партійнаго терроризма, можетъ-ли такое народное представительство управлять великой Имперіей?

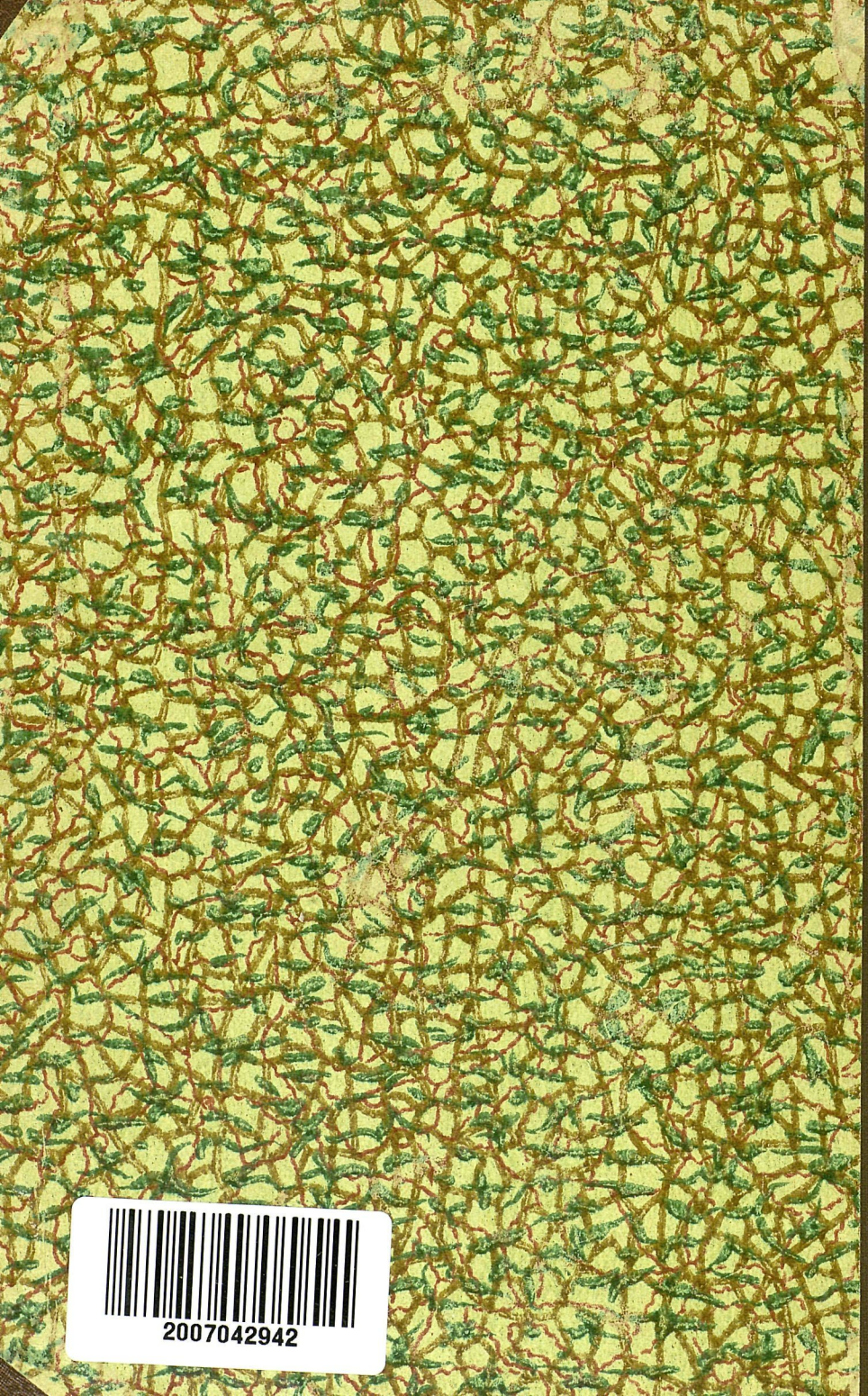
Но спеціализируемъ вопросъ: какой-же изъ современныхъ русскихъ партій слѣдуетъ, на основаніи парламентаризма вручить, правительственную власть. Соціалъ-демократической-ли партіи, которая по именамъ своихъ членовъ скорѣе представляетъ собой партію освобожденія Кавказа отъ Россіи, чѣмъ освобожденіе Россіи отъ капиталистовъ? Или группу трудовиковъ, весь трудъ которыхъ сводится къ тому, чтобы сдѣлать невозможнымъ какое-бы то ни было правительство? Или кадетамъ, которые все еще не могутъ выйти изъ своей роли конспираторовъ и стремятся освободить Россію отъ единственнаго класса, способнаго нести на своихъ плечахъ самоуправленіе и конституціонное правленіе? Или истинно-русскимъ людямъ (если они попадутъ въ Государственную Думу), которые по старинному рецепту plus royalistes, que le Roi и приносятъ дѣлу, которое они защищаютъ, болѣе вреда, чѣмъ пользы?

И какую-же минуту выбрали для водворенія въ Россіи владычества партій? Одинъ изъ наиболѣе глубокихъ мыслителей нашего времени, историкъ Буркгартъ, говоритъ въ своихъ посмертныхъ наблюденіяхъ надъ Всемірной Исторіей, что въ революціонные кризисы число обыкновенныхъ преступленій уменьшается... Еслибъ онъ дожилъ до русской революціи, ему пришлось-бы сознаться, что ходъ исторіи измѣ-

нился... Когда въ Россіи совершалось болѣе уголовныхъ преступленій, грабежей банковъ, почтъ, частной собственности, погромовъ съ безсмысленнымъ истребленіемъ жилищъ, хлѣба и скота, какъ не въ дни *освобожденія*, когда не отличишь, гдѣ кончается освобожденецъ и гдѣ начинается разбойникъ? Придется и Россіи испытать но себѣ слова Вашингтона: «народъ, который на хочетъ видѣть, долженъ будетъ почувствовать». Но неужели русскому народу недостаточно опыта съ родственнымъ и сосѣднимъ ему польскимъ народомъ?

Неужели русская демократія продѣлаетъ надъ русскимъ государствомъ то, что сдѣлало съ своей отчизной польское шляхество?

В. Герье.


2007042942