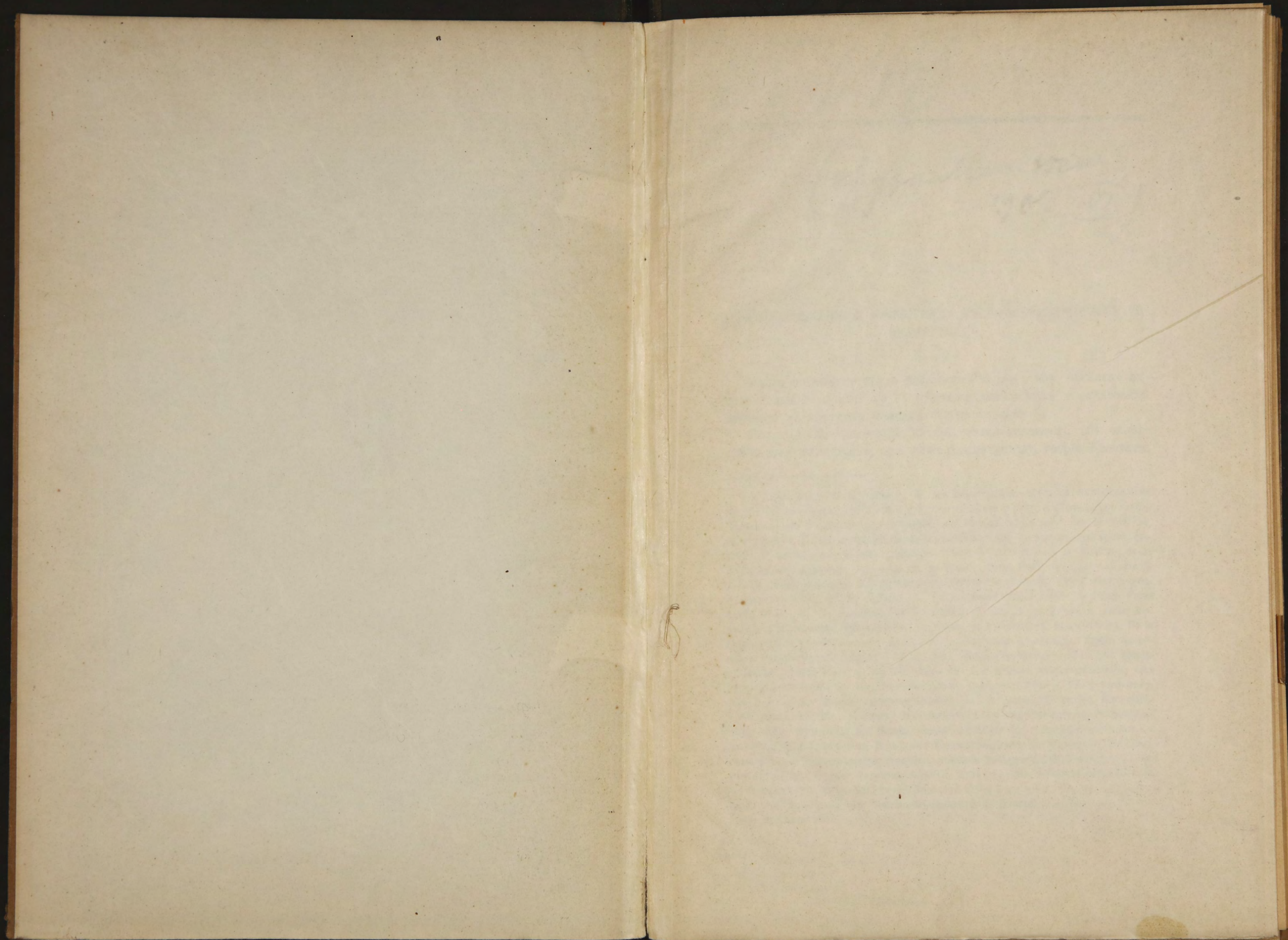


25843.





БИБЛИОТЕКА  
25843  
Фил. \*  
Мин. Комитета

(Зрущ. Мин. Юст.  
1907, VI)

81657

## ЗАКОНОПОЛОЖЕНІЯ О МИНИСТРАХЪ ВЪ КОНСТИТУЦІОННЫХЪ ГОСУДАРСТВАХЪ.

Много посвящено труда разработкѣ вопроса объ органахъ исполнительной власти, но на русскомъ языкѣ нѣтъ изслѣдованія, дающаго въ краткихъ чертахъ общую картину <sup>1)</sup>).

Напр., А. Д. Градовскій интересовался вопросомъ объ отвѣтственности министровъ, при чемъ разсматривалъ теоріи Константа,

<sup>1)</sup> Литература: Willoughby, W. Les départements exécutifs aux Etats-Unis (Revue du droit public, 1901, № 1); X. Du ministère public, son institution, sa dépendance, son omnipotence, son action sur le juge (тамъ же t. 15, № 3; t. 16, № 4); Petel, H. De la responsabilité du ministère public tant au civil qu'au criminel et des officiers de police judiciaire. Paris. 1901; Ferstel, L. Histoire de la responsabilité criminelle des ministres en France. Paris 1900; Régnier, I. De la responsabilité pecuniaire des agents administratifs vis-à-vis de l'Etat (Revue gén. d'administr. 1900, № 2). Roger, L., De la responsabilité civile de l'Etat. Paris 1900; Picot, R., De la responsabilité de l'Etat du fait de ses préposés, Paris; Desains, L'organisation ministérielles en France et à l'étranger; Inquinbert, De la responsabilité pénale et civile des ministres; Constan Benjamin, Cours de politique constitutionnelle (стр. 70—90); Bichof. Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshof, 1859; Hauke, Fr. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, eine vergleichende Studie zu dem Osterreichischen Staatsrecht 1869 a 1880; Samuely. Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der constitutionellen Monarchie 1869; Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit und das Staatsgericht in Deutschland. 1859; Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchien, 1883; Robert von Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Ein Herrschafte mit der Volksvertretung rechtlich, politisch und geschichtlich entwickelt 1837; Pistorius, Die Minister. Verantwortlichkeit; Keller, Die Neuorganisation der Verwaltungsrechtspflege im Königreich Sachsen. 1901; Loewenich, F. Die Ausstellung und Versorgung der Kommunal-Beamten in Preussen. Gesetz vom 30 VII. 1899. Hamburg 1900.

Роберта фонъ-Моля, Бишофа, Самуэли и др. <sup>1)</sup>, но совершенно не коснулся вопроса, кто въ конституціонныхъ государствахъ имѣетъ право на занятіе министерскаго поста.

Точно такъ же послѣдняго вопроса не касается и Дайси въ своемъ сочиненіи „Основы государственнаго права Англіи“.

Эсменъ посвятилъ нѣсколько страницъ вопросу объ отвѣтственности министровъ, но вопросъ объ отношеніи министровъ къ главѣ государства обошелъ молчаніемъ <sup>2)</sup>.

Наконецъ, Лоренцъ фонъ-Штейнъ говоритъ о судѣ надъ министрами, а объ отношеніи ихъ къ палатамъ не упоминаетъ <sup>3)</sup>.

Въ виду этихъ соображеній, и пользуясь преимущественно текстами конституцій, помѣщенныхъ у Дареста <sup>4)</sup>, мы изложимъ: I, условія, которымъ должно удовлетворять лицо, чтобы имѣть право на министерскій портфель, II, отношеніе министровъ къ главѣ государства, III, къ палатамъ (парламенту), IV, права и обязанности министровъ, и V, отвѣтственность, которой они подлежатъ въ государствахъ конституціонныхъ.

## I.

До образованія конституціонныхъ государствъ, представители короны не особенно заботились о выборѣ своихъ министровъ: не придавалось значенія ни подданству, ни образованію—все сводилось къ тому, чтобы министръ былъ послушнымъ орудіемъ въ рукахъ монарха.

Съ переходомъ къ новому государственному строю, вопросъ тотъ былъ рѣшенъ законодательнымъ путемъ.

Этотъ путь привелъ къ слѣдующему.

Многія конституціи <sup>5)</sup>, какъ, напр., бельгійская (86), румынская (97), сербская (133) и испанская (2), говорятъ, что министромъ можетъ быть не только уроженецъ страны, но и лицо,

<sup>1)</sup> Градовскій. А. Д., Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ. Спб. 1895, стр. 466—486.

<sup>2)</sup> Эсменъ, А. „Общія основанія конституціоннаго права“. Спб. 1898, стр. 66—78.

<sup>3)</sup> См. его „Ученіе объ управленіи и право управленія“ Спб. 1874 г., стр. 24—27.

<sup>4)</sup> Darestе F. R., Les constitutions modernes. Paris 1891, t.t. I—II.

<sup>5)</sup> Цифры, поставленныя въ скобкахъ за названіемъ конституціи, означаютъ статью данной конституціи.

получившее полную натурализацію, т. е. пользующееся всѣми правами гражданина.

Отъ этого общаго положенія сербская конституція отступаетъ, а именно она ставитъ условіемъ, чтобы натурализованный проживъ въ предѣлахъ государства не менѣе 5 лѣтъ (133).

При этомъ ни одна изъ этихъ конституцій не устанавливаетъ возраста, по достиженіи котораго можно быть назначеннымъ на постъ министра.

Конституціи шведская, португальская и мексиканская не придаютъ въ этомъ отношеніи значенія натурализаціи, а послѣдняя конституція даже указываетъ минимальный возрастъ.

Въ Швеціи 7 членовъ государственнаго совѣта являются министрами, а такъ какъ членъ этого совѣта долженъ быть шведомъ по рожденію и принадлежать къ евангелической церкви, то оба эти условія, конечно, касаются и министровъ (4 и 6).

Ст. 106 испанской конституціи говоритъ, что „иностранцы, хотя и натурализованные, не могутъ быть министрами“.

Мексиканская, въ ст. 87, говоритъ: „чтобы быть статсъ-секретаремъ (т. е. министромъ—*secretario del despacho*), нужно быть мексиканскимъ гражданиномъ *по рожденію*, полноправнымъ и достигшимъ 25-лѣтняго возраста“.

Ограниченіе, принятое этой конституціей, объясняется, вѣроятно, наплывомъ эмигрантовъ, среди которыхъ часто встрѣчается элементъ не безукоризненный въ нравственномъ отношеніи; проверка же нравственнаго облика эмигранта, т. е. его прошлаго, почти невозможна.

Кромѣ Швеціи, о вѣроисповѣданіи министровъ говорится въ конституціи саксонской, именно—министръ исповѣданій, завѣдующій и дѣлами евангелической церкви, долженъ принадлежать и самъ къ этой же церкви (41).

Безусловно не могутъ быть министрами члены королевской фамиліи.

Такое постановленіе содержится, напр., въ конституціяхъ Румыніи (98), Бельгіи (87), Сербіи (134) и Греціи (77).

Это ограниченіе вполне понятно, потому что въ конституціонныхъ государствахъ, какъ увидимъ ниже, министры отвѣтственны и могутъ быть предаваемы суду.

Само собою разумѣется, что, если министръ, подлежащій уголовной отвѣтственности, приходится близкимъ родственникомъ государю, то создается невозможное положеніе: пришлось бы поддан-

нымъ судить члена королевской фамиліи или допустить злоупотребленіе, т. е. нарушить конституцію.

Однако, весьма многія законодательства объ этомъ исключеніи не упоминаютъ, очевидно, въ виду ясности подобнаго нонсенса.

Отмѣтимъ деталь: въ бельгійской конституціи говорится, что министромъ не можетъ быть „членъ королевской фамиліи“, а въ румынской (98), вмѣсто „королевской“, сказано „царствующей“.

Можетъ быть терминъ „царствующій“ употребленъ и не умышленно, но весьма вѣроятно, что это ограниченіе касается только членовъ царствующей династіи <sup>1)</sup>.

Наконецъ, сюда же можно отнести и вопросъ о совмѣщеніи другихъ должностей съ должностью министра. Въ Испаніи, напр., совмѣщеніе допускается, а именно, по ст. 58-ой „министры могутъ быть сенаторами и депутатами, имѣютъ право принимать участіе въ преніяхъ обѣихъ палатъ, но вотировать разрѣшается только въ той палатѣ, къ которой они принадлежатъ“ <sup>2)</sup>.

Въ Сербіи министромъ можетъ быть назначенъ членъ государственнаго совѣта; въ ст. 142-ой по этому поводу читаемъ слѣдующее. ....„если членъ государственнаго совѣта (drjavni sovet) назначается министромъ, то должность его по государственному совѣту не можетъ быть замѣщена; когда же онъ оставляетъ портфель, то возвращается на постъ члена государственнаго совѣта“....

Въ Италіи въ составъ сената, т. е. верхней палаты, входятъ 4 министра и 5 товарищей министровъ (33). На основаніи закона 24 іюня 1885 г., въ Португаліи „пэры и депутаты могутъ быть назначены министрами или членами государственнаго совѣта, безъ потери ими своей выборной должности, и могутъ ту и другую занимать одновременно“ (28 и 29).

Аргентина, Бразилія и Люксембургъ придерживаются противоположной системы.

Такъ, аргентинская конституція прямо говоритъ: „министры не могутъ быть ни сенаторами, ни депутатами, если не сложатъ съ себя этихъ званій“ (91). Конституція бразиліанская это по-

---

<sup>1)</sup> Во Франціи члены семействъ, царствовавшихъ во Франціи, не могутъ быть ни сенаторами, ни депутатами (законъ 9 дек. 1884 г., ст. 4, и законъ 16 іюня 1885 г. см. у Дареста, т. I, стр. 31 и 33). Понятно, что это касается и должности министровъ.

<sup>2)</sup> Т. е. министръ, если онъ членъ сената (верхней палаты), то онъ вотируетъ только въ сенатѣ, если же онъ депутатъ, то вотируетъ въ палатѣ депутатовъ (Congreso). См. еще ст. 22 (министры могутъ быть сенаторами).

становленіе развиваетъ, именно, въ ст. 50-ой говорится: „министры, во время своего министерства, не могутъ занимать никакой публичной должности. Они не могутъ быть избираемы въ президенты, вице-президенты, въ депутаты или сенаторы“.

Если депутатъ или сенаторъ приметъ предложенный ему портфель, то онъ долженъ сложить съ себя званіе сенатора или депутата (50, § 1).

Въ Люксембургѣ, по ст. 8-ой закона 8 мая 1872 г., „осуществленіе общественныхъ должностей, оплачиваемыхъ жалованьемъ отъ государства, несовмѣстимо съ званіемъ депутата; принятіе этого званія влечетъ за собою отставку отъ общественной должности“.

Слѣдовательно, министръ, какъ лицо, получающее жалованье отъ государства, не можетъ одновременно быть и депутатомъ <sup>1)</sup>.

Слѣдуетъ замѣтить, что большинство конституцій (основныхъ) совершенно не останавливается на разсмотрѣніи этого вопроса.

## II

Министры въ конституціонныхъ государствахъ, какъ въ монархическихъ, такъ и въ республиканскихъ, назначаются и увольняются главою исполнительной власти.

Такой порядокъ устанавливается, напр., конституціями Бельгіи (65), Нидерландовъ (77), Пруссіи (45), Австріи (3), Италіи (65), Португаліи (74, § 5), Испаніи (50, 9<sup>о</sup>), Даніи (13), Исландіи (4), Румыніи (93), Сербіи (38 и 132), Греціи (27, 31), Аргентины (86, 10), Люксембурга (77), Японіи (10) и Мексики (85, II).

Впрочемъ, слѣдуетъ указать два исключенія: во-первыхъ, на основаніи закона 1848 г., измѣненнаго въ 1867 г. (ст. 12), австрійскій императоръ для Венгріи назначаетъ министровъ по предложенію премьера <sup>2)</sup>, и, во-вторыхъ, въ силу норвежской конституціи, до отдѣленія Норвегіи отъ Швеціи, министръ могъ быть уволенъ королемъ по предложенію государственнаго совѣта (22).

Наконецъ, въ Эльзасъ-Лотарингіи государственный секретарь (Staatssecretär) и министры (Unterstaatssecretär) назначаются герман-

---

<sup>1)</sup> Dageste, loc. cit. t. I, pag. 139, rem. 2; еще см. стр. 139, ст. 54.

<sup>2)</sup> Венгерская конституція говоритъ: „Его Величество осуществляетъ исполнительную власть сообразно съ законами, при посредствѣ независимаго венгерскаго министерства“ (3).

скимъ императоромъ, при чемъ требуется, чтобы это назначеніе было скрѣплено штатгальтеромъ (6).

Какое положеніе занимаютъ министры въ отношеніи главы исполнительной власти, конституціями объясняется различно.

Въ общихъ чертахъ оно таково.

Напр., конституція Греціи (27) говоритъ, что „исполнительная власть осуществляется королемъ чрезъ министровъ (ὀποργοί)“; то же устанавливаютъ и конституціи сербская (38) и португальская (46). Въ Японіи министры даютъ императору совѣты (55), а въ Бразиліи они являются помощниками президента, какъ лица, облеченныя его довѣріемъ; при чемъ о всѣхъ своихъ распоряженіяхъ они докладываютъ президенту (49).

Иногда король совѣщается съ совѣтомъ министровъ о новыхъ законоположеніяхъ, которыя подлежатъ разсмотрѣнію въ законодательномъ порядкѣ. Это, напр., предусматривается <sup>1)</sup> конституціею Вюртемберга (172).

Однако, если министры и зависятъ отъ главы исполнительной власти, то въ свою очередь и они какъ бы контролируютъ дѣйствія короны.

Напр., въ силу саксонской конституціи король, при восшествіи на престолъ, приноситъ присягу, установленную закономъ, *въ присутствіи* министровъ и президентовъ обѣихъ палатъ (138); *присутствіе* министровъ при этомъ обрядѣ требуется также конституціями баденской (гл. X, ст. 1) и греческой (49).

Конституція Бадена настаиваетъ на соблюденіи этого условія и при принесеніи присяги регентомъ (гл. II, ст. 16).

Такимъ образомъ видимъ, что западно-европейскія конституціи требуютъ отъ министровъ свидѣтельства, что актъ присяги главою исполнительной власти совершенъ <sup>2)</sup>.

Далѣе, органъ, подчиненный исполнительной власти, т. е. совѣтъ министровъ—въ лицѣ министровъ—является обычнымъ посредникомъ между ею и народными представителями.

Хотя это и само собою разумѣется, но нѣкоторыя конституціи это подчеркиваютъ, а именно прямо указываютъ, какъ, напр., вюртембергская, что совѣтъ министровъ есть посредникъ между королемъ и ландтагомъ (126).

<sup>1)</sup> Прежде король объ этомъ совѣщался съ тайнымъ совѣтомъ. Существующій порядокъ установленъ ст. 9-ой закона 1 іюля 1876 года.

<sup>2)</sup> Этотъ актъ, какъ извѣстно, считается особо важнымъ, такъ какъ имъ гарантируется соблюденіе конституціи.

Эта же связь наблюдается и при открытіи и закрытіи парламентовъ. Именно, король открываетъ и закрываетъ собранія или лично, или поручаетъ это одному изъ министровъ.

Такъ, напр., установлено конституціями испанской (37), прусской (77) и вюртембергской (186).

Въ Сербіи, если король не присутствуетъ, то этотъ актъ выполняется совѣтомъ министровъ (54).

Общее правило то, что министры сносятся съ главою исполнительной власти непосредственно, т. е. между ними нѣтъ промежуточной инстанціи.

Конституціи, кромѣ люксембургской (79), этого и не оговариваютъ.

Однако, несмотря на это конституціонное положеніе, въ Люксембургѣ по закону 11 декабря 1872 г. организованъ секретариатъ, который и является промежуточной инстанціей между королемъ—великимъ герцогомъ и министрами <sup>1)</sup>.

Впрочемъ, такое ненормальное положеніе существуетъ только въ одной вышеупомянутой конституціи.

Наоборотъ, многія законодательства, въ особо экстренныхъ случаяхъ, предоставляютъ совѣту министровъ право созывать народныхъ представителей для рѣшенія вопросовъ, касающихся замѣщенія главы исполнительной власти.

Такъ, напр., если король почему либо лишенъ возможности управлять (напр., въ случаѣ хронической болѣзни), а наслѣдника не имѣется, то совѣтъ министровъ приглашаетъ всѣхъ принцевъ, изъ которыхъ, особо установленнымъ порядкомъ, и избирается регентъ.

Подобное постановленіе находимъ въ конституціяхъ саксонской (11) и вюртембергской (13).

Созваніе народныхъ представителей для избранія регента принадлежитъ совѣту министровъ и въ силу конституціонныхъ положеній Греціи (53) и Бельгіи (82).

Точно такъ же, если не оказывается наслѣдника для замѣщенія трона по смерти короля, то совѣтъ министровъ созываетъ, напр., въ Сербіи (75), скупщину, которая и разрѣшаетъ вопросъ о престолонаслѣдіи <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Dageste, loc. cit. t. I, pag. 142, rem. 3.

<sup>2)</sup> Во Франціи, по закону 25 февраля 1875 г., до избранія президента, исполнительная власть осуществляется совѣтомъ министровъ (7).

Иногда, конечно, временно, исполнительная власть переходитъ къ совѣту министровъ in pleno.

Именно, если король оставляетъ на время территорію, а наследника, имѣющаго право замѣстить короля, нѣтъ, или ему что нибудь препятствуетъ принять на себя исполненіе обязанностей короля, то королевская власть ввѣряется совѣту министровъ. Совѣтъ осуществляетъ исполнительную власть по инструкціямъ, даннымъ королемъ въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, т. е. конституціей.

Это видимъ, напр., въ Сербіи (53).

Исполнительная власть переходитъ также въ руки совѣта министровъ до избранія регентства; объ этомъ фактъ страна ставится въ извѣстность съ указаніемъ, по какой именно причинѣ совѣтъ принимаетъ на себя королевскую власть.

Здѣсь отмѣтимъ, что въ подобныхъ случаяхъ исполнители королевскихъ функцій являются отвѣтственными лицами.

Необходимость такой передачи предусматривается конституціями сербской (74), испанской (70) и прусской (57 и 58).

Нѣкоторыя конституціи вручаютъ исполнительную власть совѣту министровъ до принесенія присяги наследникомъ трона (Румынія, ст. 86) или регентомъ <sup>1)</sup> (Бельгія, ст. 79), или до прибытія наследника (Греція, ст. 50 и 52).

Какъ при особѣ короля, совѣтъ министровъ является органомъ совѣщательнымъ, такъ и при регентѣ; въ Саксоніи „совѣтъ министровъ образуетъ при регентѣ совѣтъ, съ которымъ во всѣхъ необходимыхъ случаяхъ онъ долженъ совѣщаться“ (14).

Подобныя указанія находимъ и въ конституціяхъ вюртембергской (15), баварской (гл. II, 19) <sup>2)</sup> и другихъ.

Конституція вюртембергская предусматриваетъ случай, когда наследникъ, за смертью короля, остается малолѣтнимъ.

При этомъ соблюдается слѣдующее правило: „назначеніе воспитателя, наставника и утвержденіе плана воспитанія малолѣтняго короля не можетъ быть принято безъ совѣщанія съ опекунскимъ совѣтомъ; послѣдній состоитъ изъ членовъ совѣта министровъ, подъ предсѣдательствомъ регента.

<sup>1)</sup> Въ Испаніи регентъ, если кортесы еще не созваны, приноситъ предварительную присягу въ присутствіи совѣта министровъ (69).

<sup>2)</sup> Если король самъ назначаетъ регента, то подлинный объ этомъ актъ хранится у министра королевскаго двора (гл. II, 12).

Если ни матери, ни бабушки малолѣтняго короля нѣтъ въ живыхъ, то обязанность наблюденія за его воспитаніемъ и образованіемъ возлагается всецѣло на опекунскій совѣтъ“ (16).

Есть конституціи, которыя допускаютъ и болѣе широкое осуществленіе правъ министровъ при учрежденіи регентства.

Напримѣръ, сербская конституція постановляетъ: „если король умретъ, не оставивъ нисходящаго потомка мужского пола, но въ это время королева будетъ беременна, то королевская власть осуществляется, въ качествѣ временныхъ регентовъ, президентами государственнаго совѣта, кассационнаго суда и министромъ юстиціи. Это регентство дѣйствуетъ до момента разрѣшенія королевы отъ бремени“ (74).

Въ Португаліи, до назначенія регентства, исполнительная власть вручается временному регентству, состоящему „изъ министровъ королевскаго двора, юстиціи и двухъ старшихъ членовъ государственнаго совѣта“.... (94).

Все изложенное указываетъ, что, европейскія конституціи хотя и подчиняютъ институтъ министровъ главѣ исполнительной власти, но, съ другой стороны, министры въ нѣкоторыхъ случаяхъ надѣляются правами контроля надъ этой властью <sup>1)</sup>, а иногда даже временными ея замѣстителями.

Теперь переходимъ къ разсмотрѣнію вопроса о количествѣ министерствъ, какъ органовъ исполнительныхъ, и о способѣ распредѣленія между ними функцій государственнаго управленія.

Сколько въ каждомъ государствѣ отвѣтственныхъ министровъ, объ этомъ мы скажемъ ниже, здѣсь же только установимъ, что какъ число ихъ, такъ и распредѣленіе между ними административныхъ функцій, на основаніи конституцій, опредѣляется или спеціальнымъ королевскимъ указомъ, или самой конституціей.

Такъ, напр., ст. 13-ая конституціи Даніи говоритъ: „король опредѣляетъ число министровъ и распредѣляетъ между ними дѣла“.

Въ шведской конституціи видимъ, что „детали, касающіяся распредѣленія между министерствами дѣлъ, устанавливаются королемъ; детали эти облакаются въ форму спеціальнаго закона, официально объявляемаго“ (6).

---

<sup>1)</sup> Насколько извѣстно, только шведская конституція даетъ министру право контроля надъ закономѣрностью дѣйствій короля. Именно, ст. 38-ая повелѣваетъ: „если министръ полагаетъ, что какое либо распоряженіе короля не соответствуетъ законоположеніямъ конституціи, то онъ долженъ объ этомъ представить на усмотрѣніе государственнаго совѣта“.

Въ Аргентинской республикѣ распредѣленіе функцій между отдѣльными министерствами устанавливается спеціальнымъ закономъ, но число министерствъ, а именно пять, указывается уже въ самой конституціи (87).

Въ Люксембургѣ „управленіе организуется королемъ—великимъ герцогомъ“ (76).

Наконецъ, въ Эльзасъ-Лотарингіи, какъ показываетъ конституція (ст. 5, закона 4 іюля 1879 г.), подробности организаціи министерствъ опредѣляются императорскими указами.

Нынѣ дѣйствующій указъ, по которому все министерство раздѣляется на 4 департамента, изданъ 5 іюня 1882 года <sup>1)</sup>.

Португальская конституція упоминаетъ, что число министровъ опредѣляется закономъ (101), но не указываетъ, кому принадлежитъ право инициативы. Министры, конечно, должны давать отчетъ главѣ исполнительной власти въ своихъ дѣйствіяхъ, но многія изъ конституцій прямо этого не требуютъ. Одной изъ конституцій, гдѣ это устанавливается, является конституція Бразиліи, а именно ст. 52-ая предусматриваетъ, чтобы ежегодные отчеты министровъ представлялись президенту республики, а также раздавались всѣмъ членамъ конгресса“.

Что касается контрасигнаціи актовъ, исходящихъ отъ исполнительной власти, то считаемъ нелишнимъ вспомнить, что контрасигнація, напр., актовъ помилованія, уже требовалась во времена Людовика XIV. Исторія передаетъ слѣдующій интересный фактъ. Канцлеръ Вуазенъ не хотѣлъ скрѣпить акта помилованія одного убійцы—дворянина.

„Дайте мнѣ печати“,—сказалъ Людовикъ XIV,—„я ихъ самъ приложу“. Приложивши печати, онъ хотѣлъ возвратить ихъ канцлеру, но послѣдній отвѣтилъ:

—„Ваше величество, я ихъ не принимаю, онѣ осквернены“.

Король разорвалъ актъ помилованія... <sup>2)</sup>.

Конституція французская 1791 ч. (отд. III, гл. II, ч. IV, ст. 4) уже прямо говоритъ: „никакой приказъ короля не можетъ быть исполненъ, если онъ не подписанъ имъ и не скрѣпленъ какимъ-нибудь министромъ или управляющимъ департаментомъ“.

Переходя къ современному законодательству, прежде всего

<sup>1)</sup> Этотъ указъ служитъ дополненіемъ указовъ 23 іюля 1879 г. и 29 іюля 1881 года.

<sup>2)</sup> Л а б у л э, Э д. Французская администрація и законодательство, стр. 98.

необходимо отмѣтить, что дѣйствующія конституціи не одинаково относятся къ контрасигнаціи: а) однѣ просто говорятъ, что таковая обязательна; одна, а именно египетская, требуетъ контрасигнаціи для опубликованія cadaго акта <sup>1)</sup>; б) другія указываютъ, что безъ нея никакой актъ не является дѣйствительнымъ; с) третьи, наконецъ, отмѣчаютъ, что эта скрѣпа ведетъ за собою и отвѣтственность лица, подписавшаго актъ. Въ такомъ порядкѣ и рассмотримъ соотвѣтствующія статьи конституцій:

а) конституція нидерландская постановляетъ: „всѣ опредѣленія и акты короля <sup>2)</sup> контрасигнуются однимъ изъ министровъ“ (77).

Точно такое же постановленіе встрѣчаемъ во Франціи (3) <sup>3)</sup>, Люксембургѣ (45) и Японіи (55) <sup>4)</sup>.

Въ Норвегіи замѣчается незначительное отступленіе отъ этого правила, а именно не требуется контрасигнаціи на распоряженіяхъ короля по дѣламъ военнымъ (31).

Въ Саксоніи необходимо, чтобы королевскіе указы не только скрѣплялись всѣми министрами, но даже представлялись на одобреніе перваго слѣдующаго ландтага (88); впрочемъ, это касается только особо важныхъ постановленій, которыя могутъ затронуть интересы всего государства. Для ординарныхъ же королевскихъ указовъ совершенно достаточно одной скрѣпы подлежащаго министра.

Такой же порядокъ соблюдается и въ Пруссіи (63).

Здѣсь нужно указать, что по конституціи баварской (гл. VП, ст. 30) контрасигнація не требовалась; она установлена ст. 4-ой закона 4 іюня 1848 г.

б) вторая группа требуетъ контрасигнаціи, въ противномъ случаѣ самый актъ считается недѣйствительнымъ.

Такъ поступаютъ конституціи шведская (38) и мексиканская (88).

Баденская конституція нѣсколько измѣняетъ это положеніе; она не говоритъ о недѣйствительности нескрѣпленнаго акта (67, д) <sup>5)</sup>,

---

<sup>1)</sup> „Никакой актъ, никакой декретъ не можетъ быть опубликованъ безъ подписей предсѣдателя совѣта министровъ и подлежащихъ министровъ“ (51).

<sup>2)</sup> Нынѣ королевы.

<sup>3)</sup> Въ силу этого закона (35 февр. 1875 г.), и посланія (messages) президента республики требуютъ контрасигнаціи.

<sup>4)</sup> Форма контрасигнаціи установлена въ 1886 году.

<sup>5)</sup> Указы и постановленія, съ которыми согласны министры, должны быть ими подписаны.

а постановляетъ, что, если копія съ утвержденнаго акта не будетъ скрѣплена однимъ изъ министровъ, то таковая не можетъ быть приведена въ исполненіе <sup>1)</sup>).

Въ законоположеніи Вюртемберга видимъ, что контрасигнація ведетъ за собою и отвѣтственность подлежащаго министра, но ничего не говорится о недействительности акта, если на немъ не будетъ необходимой скрѣпы (51).

с) наконецъ, третья группа устанавливаетъ то обстоятельство, что не скрѣпленный государственный актъ не имѣетъ значенія и что за скрѣпу отвѣчаетъ министр <sup>2)</sup>).

Напр., ст. 64-ая баденской конституціи говоритъ: „ни одинъ актъ короля не можетъ имѣть послѣдствія, если онъ не контрасигнованъ министромъ, который, благодаря одному уже этому, и является отвѣтственнымъ“.

Подобныя же постановленія встрѣчаются и въ конституціяхъ Саксоніи (43), Венгріи (законъ 1848 г. ст. 3), Италіи (67), Португаліи (102), Аргентинской республики (87 и 88), Пруссіи (44), Испаніи (49), Румыніи (92), Сербіи (56), Греціи (30) и др.

Въ конституціонномъ законѣ (4 іюля 1879 г.) Эльзасъ-Лотарингіи всѣ распоряженія, одобренныя штатгальтеромъ (Staathalter), должны быть скрѣплены государственнымъ секретаремъ (Staatssekretär), который и является отвѣтственнымъ лицомъ. Безъ его подписи актъ недействителенъ (4) <sup>3)</sup>).

Въ англійскомъ правѣ нѣтъ постановленій, чтобы всякій актъ короны, выраженный письменно, подписывался министромъ и чтобы король всегда долженъ былъ дѣйствовать чрезъ министра.

На практикѣ, однако, это правило существуетъ. Для того, чтобы актъ короны получилъ юридическую силу, онъ долженъ быть изданъ черезъ министра или скрѣпленъ какой-либо печатью, напр., государственной или королевской, хранящейся у министра.

<sup>1)</sup> Напр., не могутъ быть опубликованы, такъ какъ въ типографію посылается не подлинникъ, а копія съ него.

<sup>2)</sup> Конституція Германской имперіи требуетъ, чтобы указы и распоряженія императора были скрѣплены имперскимъ канцлеромъ, который вслѣдствіе этого и принимаетъ на себя отвѣтственность,—иначе они недействительны (17). Впрочемъ, сущность и условія отвѣтственности до сихъ поръ закономъ не установлены.

<sup>3)</sup> Gesetz betreffend die Verfassung und die Verwaltung Elsass—Lothringens, § 4

Приложеніе печати и ведетъ за собою отвѣтственность гражданскую или уголовную, если актъ незаконенъ <sup>1)</sup>).

Въ видѣ исключенія укажемъ, что по сербской конституціи завѣщаніе короля о назначеніи регента, если наслѣдникъ не достигъ еще 18 лѣтъ, не контрасигнуется министрами. Члены совѣта, въ качествѣ свидѣтелей, подписываются на оборотѣ такого завѣщанія (62).

Затѣмъ, если король не самъ открываетъ или закрываетъ скупщину, то тронная рѣчь должна быть скрѣплена всѣми министрами (54).

Наконецъ, тоже въ видѣ исключенія, можно указать на ст. 99 саксонской конституціи, которая говоритъ, что „статьи, касающіяся секретныхъ расходовъ, должны быть изложены въ письменной формѣ за подписью короля и по крайней мѣрѣ трехъ отвѣтственныхъ министровъ, какъ удостовѣреніе, что эти расходы производятся для блага страны“.

Изъ приведенныхъ примѣровъ видно, какую важность въ конституціонныхъ государствахъ придаютъ министерской контрасигнаціи.

Однако, остается еще не разрѣшеннымъ вопросъ, что принужденъ дѣлать глава исполнительной власти, если ни одинъ изъ министровъ не согласится контрасигновать актъ, осуществленіе котораго является необходимымъ.

Какъ въ этомъ случаѣ поступить, потому что всякій такой актъ долженъ считаться незаконнымъ?

Дѣйствующія конституціи не даютъ отвѣта на этотъ вопросъ.

Только въ одной конституціи—греческой (16/28 ноября 1864 г.), да и то по частному случаю, этотъ вопросъ разрѣшается.

Именно, ст. 30 опредѣляетъ: „въ случаѣ отставки министерства, если ни одинъ изъ смѣняемыхъ министровъ не соглашается контрасигновать указа, относящагося къ отставкѣ министерства и къ назначенію новаго, то премьеръ новаго министерства, послѣ своего назначенія и по принесеніи установленной присяги, подписываетъ (скрѣпляетъ) означенный указъ“.

Другихъ подобныхъ случаевъ намъ встрѣтить не удалось.

<sup>1)</sup> Дайси, А. В. — „Основы государственнаго права Англіи“. Сиб. 1891 г., стр. 242—244.

## III.

При изученіи исторіи постоянно приходится наталкиваться на тѣ ужасныя притѣсненія и произволъ, которые себѣ позволяли органы исполнительной власти по отношенію къ населенію. Такъ длилось вѣками, и только „новыя государства“, т. е. строго конституціонныя, освободились отъ этого зла.

Теперь дѣйствія органовъ управленія подчинены, какъ увидимъ ниже, строгому контролю народнаго представительства.

Они не стоятъ особнякомъ на вершинѣ недосягаемой власти, а являются, что и само собою понятно, звеномъ между главою государства и народными представителями, т. е. парламентомъ. Однако, есть конституціи, которыя эту непосредственную связь особо подчеркиваютъ; такъ, напр., поступаютъ конституціи сербская (127) и саксонская (133).

Въ послѣдней читаемъ: „совѣтъ министровъ единственная власть, какъ посредникъ между управленіемъ и ландтагомъ. Палаты входятъ въ отношеніе по поводу обсужденій государственныхъ дѣлъ только съ совѣтомъ министровъ“.

Изъ этого слѣдуетъ, что присутствіе министровъ на засѣданіяхъ палатъ необходимо.

Прусская конституція категорически заявляетъ: „министры, въ качествѣ государственныхъ чиновъ, входятъ въ составъ каждой изъ двухъ палатъ“ (60).

Особо важное значеніе присутствію министровъ придаетъ конституція румынская.

На основаніи ст. 99-ой, „присутствіе, по крайней мѣрѣ, одного министра необходимо, чтобы палаты могли совѣщаться“.

Большинство же конституцій, какъ, напр., люксембургская (80), венгерская (28), итальянская (66), датская (59), греческая (78), французская (6) и эльзасъ-лотарингская (20), указываетъ, что министры имѣютъ свободный доступъ на засѣданія палатъ, при чемъ баденская добавляетъ: „въ засѣданія публичныя и секретныя“ (76)<sup>1)</sup>.

Выше мы видѣли, что допускается нѣкоторыми законодательствами совмѣстительство званія члена палаты съ должностью министра. Конституція Баваріи, предусматривающая этотъ случай, поясняетъ, что право входа на засѣданія обѣихъ палатъ предо-

<sup>1)</sup> Эта статья введена въ конституцію закономъ 21 дек. 1869 г. (ст. 9-ая этого закона).

ставляется министрамъ даже и въ томъ случаѣ, если они не являются ихъ членами (гл. VП, ст. 24).

Далѣе, въ Вюртембергѣ разрѣшается министрамъ посѣщать засѣданія не только палатъ, но даже комиссій, образованныхъ при нихъ (169).

Въ случаѣ необходимости, въ засѣданіяхъ могутъ присутствовать, кромѣ министровъ, и другіе члены министерства.

Напр., ст. 6-ая французской конституціи говоритъ: „во время преній о проектѣ новаго закона могутъ присутствовать также и комиссары, назначаемые декретомъ президента“ <sup>1)</sup>.

Иногда право министровъ присутствовать переходитъ въ обязанность, потому что палаты могутъ потребовать въ засѣданіе все министерство или одного изъ министровъ.

Почти всѣ конституціи предоставляютъ это право палатамъ, при чемъ прямо выражаются: „палаты могутъ требовать присутствія министровъ“ <sup>2)</sup>.

Только конституціи нидерландская (94) и аргентинская (63) выражаются мягче, а именно: „они (т. е. министры) могутъ быть приглашаемы каждою палатою присутствовать при ея засѣданіяхъ“ (94).

Само собою разумѣется, что это „приглашеніе“ равносильно „требованію“, отъ котораго ни одинъ конституціонный министръ не имѣетъ права отказаться.

Если бы министръ, въ силу личныхъ соображеній, попытался уклониться отъ немедленнаго исполненія требованія одной изъ палатъ, то это могло бы вызвать осложненіе, отвѣтственность за которое всецѣло пала бы на все министерство.

Конституціи, на основаніи которыхъ министры имѣютъ право присутствовать при законодательныхъ работахъ палатъ, даютъ возможность министрамъ принимать участіе и въ самихъ дебатахъ.

Такое разрѣшеніе находимъ въ законодательствахъ Испаніи (58), Португаліи (47), Японіи (54) и другихъ государствъ.

Конституція королевства Вюртембергскаго допускаетъ къ преніямъ не только министровъ, но и вообще лицъ, которымъ поручено

---

<sup>1)</sup> Австрійское законодательство тоже разрѣшаетъ замѣну министра спеціально уполномоченнымъ лицомъ (20). „

<sup>2)</sup> Ст. 99-ая румынской конституціи. Подобное законоположеніе встрѣчаемъ въ конституціяхъ Бельгіи (88), Пруссіи (60), Люксембурга (80), Австріи (20), Сербіи (135), Греціи (78) и др.

выполненіе какихъ-либо подготовительныхъ работъ, или лицъ компетентныхъ въ данномъ вопросѣ (169). Австрійское законодательство разрѣшаетъ министрамъ и начальникамъ центральныхъ учреждений принимать участіе во всѣхъ совѣщаніяхъ палатъ и „поддерживать свои предложенія лично или при посредствѣ лица, специально для этого командированнаго“ (20).

Норвежская конституція относится къ этому вопросу нѣсколько иначе.

Именно, ст. 74-ая постановляетъ: „въ стортингѣ министры могутъ присутствовать (безъ совѣщательнаго голоса) и принимать участіе въ преніяхъ, если они публичны. Они не имѣютъ этого права на непубличныхъ засѣданіяхъ, если не уполномочены на то одною изъ палатъ“<sup>1)</sup>.

Республика Аргентинская предоставляетъ право министрамъ дебатировать въ конгрессѣ, но не вотировать (92).

Такая постановка вопроса, на нашъ взглядъ, совершенно правильна, потому что представитель министерства всегда будетъ вотировать за то мнѣніе, котораго придерживается политика министерства.

Политика же министерства, какъ извѣстно, часто идетъ въ разрѣзъ съ политикой представителей народа; допустить же полную объективность представителя органа исполнительной власти почти невозможно.

Казалось бы, что такого положенія должны придерживаться всѣ конституціонныя государства, однако это не такъ.

Встрѣчаются законоположенія діаметрально противоположныя.

Такъ, напр., однѣ конституціи обращаютъ вниманіе на то, является ли министръ членомъ палаты, и, сообразно съ этимъ, снабжаютъ его совѣщательнымъ голосомъ или лишаютъ его; другія предоставляютъ министрамъ право вотированія, если они являются членами данной палаты.

Въ итальянской конституціи читаемъ: „министры не имѣютъ совѣщательнаго голоса, если они состоятъ членами данной палаты“ (66).

Такого же воззрѣнія держатся Бельгія (88) и Венгрія (31).

---

<sup>1)</sup> Это положеніе было введено въ норвежскую конституцію (до отдѣленія Норвегіи отъ Швеціи) послѣ цѣлаго ряда конфликтовъ. Объ этомъ можно найти свѣдѣнія въ „Bulletin de la Société de législation comparée“ за 1880—1884 г.г. и въ „Revue des Deux Mondes“ (отъ 15 ноября 1884 г.) въ статьѣ Dareste'a.

Конституція нидерландская высказываетъ иное мнѣніе: министръ не имѣетъ совѣщательнаго голоса, если онъ не состоитъ членомъ палаты, въ которой дебатруется вопросъ (94).

Конечно, совѣщательный голосъ въ парламентскихъ преніяхъ въ большинствѣ случаевъ не имѣетъ особо важнаго значенія, но право вотированія уже является правомъ преимущественнымъ.

Пруссія (60), Австрія (20), Греція (78), Сербія (135) и нѣкоторыя другія государства не разрѣшаютъ министрамъ принимать участія въ вотированіи, если они члены палаты.

Напр., въ Сербіи „министры не могутъ принимать участія въ голосованіи въ скупщинѣ, если они въ то же время являются депутатами“ (135).

Конституціонныя законодательства Испаніи (58), Португаліи (47) и Даніи (59) разрѣшаютъ министрамъ голосовать только въ томъ случаѣ, если они принадлежатъ къ составу парламента не по своей должности.

Напр., изъ конституціи датской видно, что министръ имѣетъ право вотировать, если онъ „въ то же самое время членъ рикс-дага“ (59).

Строже и, на нашъ взглядъ, справедливѣе всѣхъ поступаетъ Румынія. Ст. 99-ая читается такъ: „если министры не члены палаты, то они могутъ принимать участіе въ дебатахъ, но не могутъ вотировать“.

Это, такъ сказать, гарантированная объективность.

Какъ извѣстно, для разсмотрѣнія законодательныхъ вопросовъ—общихъ для Австріи и Венгріи—существуетъ особая делегация, состоящая изъ 60 членовъ, изъ которыхъ 20 человѣкъ принадлежатъ къ верхней палатѣ и 40—къ нижней (7).

Въ работахъ этой делегации и принимаютъ участіе члены общаго имперскаго министерства, при чемъ имъ предоставлено право поддерживать свои предложенія или лично, или чрезъ особо уполномоченныхъ лицъ (28).

Министры, какъ показываетъ парламентская практика, не только присутствуютъ въ засѣданіяхъ палатъ, но и обязаны представлять объясненія по поводу сдѣланныхъ имъ запросовъ. Напр., въ королевствѣ Нидерландскомъ министры „даютъ палатамъ объясненія устно или письменно“ (94).

Того же требуютъ отъ Министровъ законодательства Бельгіи (88), Венгріи (29), Сербіи (135), Аргентины (63) и другія.

Здѣсь уместно будетъ указать, что, по отношенію къ отвѣтамъ на

палатскіе запросы, чрезвычайно осторожно поступаетъ конституція нидерландская.

Именно, можетъ случиться, что запросъ повлечетъ за собою отвѣтъ, нарушающій тайну даннаго правительства. Если бы отвѣтъ министерства при всякихъ обстоятельствахъ былъ обязателенъ, то это и могло бы случиться.

Практика министерскихъ отвѣтовъ подобные примѣры знаетъ, но конституціи, кромѣ нидерландской, этой предусмотрительностью не отличаются; эта же конституція обязываетъ министровъ отвѣчать на запросы палатъ съ тѣмъ, однако, чтобы „изъясненія эти не были направлены противъ интересовъ государства“ (94), хотя нельзя также умолчать и о томъ, что существованіе приведенной статьи иногда можетъ дать министерству возможность уклониться отъ представленія подробныхъ объясненій на сдѣланный запросъ.

Объясненія министры должны представлять не только парламенту, отдѣльнымъ палатамъ, но и органамъ его, какъ, напр., въ Австро-Венгріи законодательной делегаціи (28).

Если бы министерскій отвѣтъ почему-либо показался палатѣ неудовлетворительнымъ, то палата имѣетъ право потребовать отъ министровъ представленія официальныхъ документовъ для своего разсмотрѣнія.

Это право дается палатамъ и комисіямъ, образованнымъ при нихъ; подобнымъ образомъ поступаетъ, напр., Венгрія (30).

Впрочемъ, подавляющее большинство конституцій не вводитъ этой оговорки относительно затребованія документовъ, вѣроятно, потому, что иначе невозможно было бы провѣрить достовѣрность министерскихъ отвѣтовъ.

Иногда конституціи въ числѣ политическихъ правъ предоставляютъ гражданамъ право непосредственнаго обращенія къ народному представительству.

Обычный порядокъ таковъ, хотя формальности, которыми обставляются обращенія, различны.

Вообще, „подавать петиціи палатамъ лично запрещается“.....

Правила этого держатся конституціи бельгійская (43) и люксембургская (67).

Петиціи подаются или на имя предсѣдателя парламента, какъ, напр., въ Сербіи (123), или чрезъ особое бюро, образованное при немъ, или наконецъ чрезъ одного изъ членовъ палаты.

Послѣднее практикуется въ Румыніи (50).

Въ Саксоніи запрещается ландтагу принимать петиціи „отъ депутацій или корпорацій“ (111).

Петиція, представленная парламенту, непосредственно имъ не разсматривается, а препровождается или министерству, или подлежащему министру.

Если парламентъ потребуетъ, то министръ обязанъ представить свои объясненія.

Это обычный порядокъ въ конституціонныхъ государствахъ, допускающихъ право апелляціи къ народнымъ представителямъ.

Бельгія (43), Люксембургъ (67), Румынія (50) и Сербія (123) слѣдуютъ именно такому порядку.

Въ Саксоніи наблюдается другой порядокъ; именно, въ петиціи должно быть указано и удостовѣрено, что всѣ пути къ разъясненію упоминаемаго вопроса или дѣла уже исчерпаны, и администрація (т. е. министерство) не разрѣшаетъ его въ желательномъ, справедливомъ, конечно, отношеніи.

Только въ этомъ случаѣ петиція можетъ быть принята ландтагомъ.

Послѣдній приступаетъ къ провѣркѣ фактическихъ данныхъ, указанныхъ въ петиціи, и, если факты подтверждаются, то парламентъ препровождаетъ ее или „подлежащему министру, или совѣту министровъ, или даже непосредственно королю“ (111).

Результатъ долженъ быть сообщенъ ландтагу.

Обыкновенно, запросы министерству или отдѣльному министру производятся отъ имени палаты или извѣстной ея группы, но есть конституціи, которыя этимъ правомъ снабжаютъ и cadaго народного представителя въ отдѣльности.

Напр., въ Румыніи „каждый членъ первой или второй палаты имѣетъ право обращаться къ министрамъ съ запросами“ (49).

То же самое встрѣчаемъ и въ Сербіи, при чемъ здѣсь указывается, что „министръ обязанъ дать отвѣтъ до окончанія сессіи скупщины“ (122).

Если, съ одной стороны, на министра возлагается обязанность давать разъясненія, то съ другой—и парламентъ обязанъ выслушать заявленія министра, если онъ проситъ объ этомъ.

Благодаря такому законоположенію устанавливается извѣстная равноправность <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Объ этомъ находимъ постановленія въ конституціяхъ Пруссіи (60), Люксембурга (80), Бадена (76), Австріи (20), Венгріи (28), Италіи (66), Даніи (59),

Далѣе, есть конституціи, возлагающія на министровъ обязанность, при открытіи сессіи парламента, „представлять подробный отчетъ о внутреннихъ и внѣшнихъ дѣлахъ государства“, при чемъ каждый даетъ отчетъ о ввѣренной ему отрасли государственнаго управленія.

Эта обязанность возлагается на министровъ конституціями аргентинской (90) и мексиканской (89).

Мы видѣли, что всѣ почти законодательства признаютъ присутствіе представителей исполнительной власти на засѣданіяхъ парламента и его палатъ или желательнымъ, или необходимымъ.

Совершенно противоположнаго мнѣнія держится конституція Бразиліи; такъ, въ ней находимъ, что „министры не имѣютъ права являться въ засѣданія конгресса и могутъ сноситься съ нимъ только письменно. Личныя объясненія министры могутъ давать конгрессу только по порученіямъ одной изъ палатъ“ (51).

#### IV.

Относительно правъ и обязанностей министровъ и организаціи самихъ министерствъ, не считая уже тѣхъ данныхъ, на разсмотрѣніи которыхъ мы останавливались въ предшествующихъ главахъ, слѣдуетъ сказать, что подлинныя конституціи по этимъ вопросамъ даютъ мало матеріала.

Министры въ конституціонныхъ государствахъ, впрочемъ, какъ и всѣ чиновники, при вступленіи въ должность приносятъ.

Нѣкоторыя конституціи, какъ, напр., люксембургская (110), прусская (108) и саксонская (139), приводятъ даже текстъ.

Формула приблизительно такова: „клянусь въ вѣрности королю....., въ повиновеніи конституціи и законамъ государства. Итакъ, да поможетъ мнѣ Богъ!“..

Выше мы указывали, что многія конституціи число министровъ и распредѣленіе между ними функцій предоставляютъ главѣ исполнительной власти, но нѣкоторыя число министровъ заранѣе опредѣляютъ.

Теоретики, какъ извѣстно, все государственное управленіе раз-

---

Гречіи (78), Франціи (6), Эльзасъ-Лотарингіи (20) и Австро-Венгріи (ст. 28 закона 21 дек. 1867 г.).

дѣляютъ на 5 главныхъ вѣтвей <sup>1)</sup>; однако, какъ видно изъ конституціонныхъ законовъ, практика этимъ подраздѣленіемъ не довольствуется.

Общее число министерствъ, или министерскихъ департаментовъ, колеблется отъ 4 до 10, если считать премьера, часто бывающаго „безъ портфеля“.

Приведемъ нѣсколько примѣровъ.

Въ Лѣксембургѣ (76) конституція указываетъ, что министерствъ должно быть не менѣе трехъ, но законъ 12 октября 1882 г. прибавилъ четвертое, а именно министерство иностранныхъ дѣлъ <sup>2)</sup>.

По присоединеніи къ Германской имперіи Эльзасъ-Лотарингіи, для управленія ею было образовано министерство, подраздѣленное на 4 отдѣла <sup>3)</sup>; при чемъ нѣсколько вѣтвей управленія были соединены вмѣстѣ; напр., соединены юстиція и дѣла вѣроисповѣданій, что, конечно, нельзя признать удачнымъ.

Во главѣ министерства стоитъ статсъ секретарь, а каждымъ отдѣломъ завѣдуетъ его помощникъ.

Если глава министерства принимаетъ на себя управленіе однимъ изъ отдѣловъ, тогда помощниковъ статсъ-секретаря назначается только трое.

Въ Аргентинѣ (87) существуютъ 5 министерскихъ департаментовъ <sup>4)</sup>.

Здѣсь наблюдается еще большее смѣшеніе отраслей управленія, именно, въ одномъ департаментѣ соединены вопросы юстиціи, исповѣданій и народнаго просвѣщенія!...

Это смѣшеніе функцій напоминаетъ намъ министерство двора, при Людовикѣ XIV, которое вѣдало дѣла духовныя, внутреннія и полицейскія; кромѣ того, въ вѣдѣніи того же министра находился и департаментъ секретныхъ писемъ (*lettres de cachet*).

<sup>1)</sup> 1) Управленіе иностранными дѣлами, 2) внутренними, 3) юстиціей, 4) военными и 5) финансами. См., напр., „Основныя понятія, существо и задача ученія объ управленіи“ соч. Георга Майера, пер. П. Шеймина; вып. IV стр. 2.

<sup>2)</sup> До 1882 г. были министерства юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

<sup>3)</sup> На основаніи императорскихъ указовъ 23 іюля 1879 г., 29 іюля 1881 г. и 5 іюня 1882 г. отдѣлы: 1) внутренній, 2) юстиціи и вѣроисповѣданій, 3) финансовъ и государственныхъ имуществъ и 4) промышленности, земледѣлія и публичныхъ работъ.

<sup>4)</sup> 1) Департаментъ внутреннихъ дѣлъ, 2) иностранныхъ дѣлъ, 3) финансовъ, 4) юстиціи, исповѣданій и народнаго просвѣщенія, 5) военный и морской.

Въ Саксоніи (41), Вюртембергѣ (56) и Мексикѣ (86) по шести министровъ.

Въ первыхъ двухъ число опредѣляется самими конституціями <sup>1)</sup>.

При этомъ, однако, въ Вюртембергѣ 1 іюня 1876 г. появился законъ, въ силу котораго число министерскихъ департаментовъ не можетъ быть измѣнено иначе, какъ по закону (ст. 1).

Въ мексиканской конституціи число не опредѣляется; оно установлено закономъ 23 февр. 1861 г. <sup>2)</sup>.

Въ Швеціи (6), до отдѣленія отъ Норвегіи, было 7 министерскихъ департаментовъ <sup>3)</sup>.

Въ Венгріи (10), по закону 1848 г., собственно считается 7 министровъ, если премьеръ „безъ портфеля“, но въ 1868 г. состоялся законъ (ст. 44), по которому учрежденъ спеціальнѣйшій министръ для завѣдыванія дѣлами Кроаціи и Славоніи; этотъ министръ портфеля не имѣетъ.

Подробное перечисленіе министерствъ находится въ 14 ст. венгерской конституціи <sup>4)</sup>; въ Нидерландахъ 8 министровъ <sup>5)</sup>, въ Пруссіи (60) девять министровъ <sup>6)</sup>, а въ Японіи (55) десять, счи-

<sup>1)</sup> Въ Саксоніи: 1) юстиціи, 2) финансовъ, 3) внутреннихъ дѣлъ, 4) военное, 5) вѣроисповѣданій и 6) иностранныхъ дѣлъ. Эти шесть министерствъ существуютъ и донинѣ, но съ 1868 г. функціи министра иностранныхъ дѣлъ осуществляются однимъ изъ другихъ министровъ; дѣла народнаго просвѣщенія соединены съ дѣлами вѣроисповѣданій. Въ Вюртембергѣ: 1) юстиціи, 2) иностранныхъ дѣлъ, 3) внутреннихъ дѣлъ, 4) вѣроисповѣданій и просвѣщенія 5) военный и 6) финансовъ.

<sup>2)</sup> Министерства: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) внутреннихъ, 3) юстиціи и народнаго просвѣщенія, 4) публичныхъ работъ (fomento), 5) финансовъ и народнаго просвѣщенія, 6) военное и морское; въ Мексикѣ министерства называются секретаріатами.

<sup>3)</sup> Департаменты: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) юстиціи, 3) военный, 4) морской, 5) внутреннихъ дѣлъ, 6) финансовъ и 7) вѣроисповѣданій. См. еще ст.ст. 11 и 15.

<sup>4)</sup> 1) Внутреннихъ дѣлъ, 2) финансовъ, 3) торговли, 4) земледѣлія, 5) просвѣщенія и вѣроисповѣданій, 6) юстиціи и 7) національной обороны.

<sup>5)</sup> Министерства: 1) внутреннихъ дѣлъ, 2) иностранныхъ дѣлъ, 3) финансовъ, 4) юстиціи, 5) водяныхъ сообщеній, торговли и промышленности, 6) военное, 7) морское и 8) колоній.

<sup>6)</sup> Министерства: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) внутреннихъ, 3) вѣроисповѣданій, просвѣщенія и медицины, 4) торговли и промышленности, 5) публичныхъ работъ, 6) земледѣлія, государственныхъ имуществъ и лѣсовъ, 7) юстиціи, 8) финансовъ и 9) военное.

тая и премьера <sup>1)</sup>. Учрежденіе министерствъ въ Японіи относится къ 1885 году.

Въ заключеніе укажемъ, что въ Италіи закономъ 12 февраля 1888 г. центральное управленіе было реорганизовано, и при каждомъ министрѣ учреждена должность товарища министра (*sous-secrétaire d'Etat*).

Во главѣ всего министерства, какъ извѣстно, стоитъ премьеръ.

Нѣкоторыя конституціи предоставляютъ ему право и не принимать на себя управленія отдѣльнымъ министерствомъ, а только, такъ сказать, быть руководителемъ всего управленія.

Такъ поступаютъ, напр., Венгрія (10), Сербія (132) и др.

Наоборотъ, въ Японіи (55) премьеръ всегда „безъ портфеля“.

Иногда премьеру вмѣняется въ обязанность, въ отсутствіе главы исполнительной власти, руководить занятіями совѣта министровъ и даже собирать его, если найдетъ нужнымъ.

Такое законоположеніе встрѣчается въ венгерской конституціи (17).

Совершенно особое положеніе въ этомъ отношеніи занимаетъ Германская имперія.

Имперскихъ министровъ нѣтъ; только два прусскихъ министерства, а именно иностранныхъ дѣлъ и морское, являются учрежденіями Союза, расходы по которымъ отнесены на общеимперскій счетъ.

Отвѣтственное лицо по управленію имперіей—имперскій канцлеръ, которому подвѣдомственны дѣла по сношенію съ иностранными державами, созваніе и закрытіе рейхстага и союзнаго совѣта, наблюденіе за правильнымъ примѣненіемъ отдѣльными государствами, входящими въ составъ Союза, общеимперскихъ законовъ и наконецъ общее руководство управленіемъ.

Конечно, одно лицо не въ состояніи выполнять единолично столько разнообразныхъ функцій, а потому при канцеляріи, состоящей при имперскомъ канцлерѣ, образовано 9 отдѣленій, которыя и представляютъ изъ себя общеимперскія министерства <sup>2)</sup>.

Что касается устройства внутренняго распорядка въ министер-

---

<sup>1)</sup> Министерства: 1) премьеръ (безъ портфеля всегда), 2) иностранныхъ дѣлъ, 3) внутреннихъ дѣлъ, 4) финансовъ, 5) военный, 6) морской, 7) юстиціи, 8) просвѣщенія, 9) земледѣлія и торговли и 10) путей сообщенія.

<sup>2)</sup> „Государственный строй Германской имперіи“ см. Международная Библиотека. Одесса. 1894 г., стр. 21—22.

ствахъ, то таковой устанавливается или специальнымъ закономъ, или это право предоставляется каждому данному министру.

Последній способъ практикуется, напр., въ Венгріи (16).

Каждый министръ выполняетъ функціи, свойственныя тому министерству, которымъ онъ управляетъ.

Однако, нидерландская конституція возлагаетъ на каждого министра еще и общія задачи „наблюдать за примѣненіемъ конституціи и другихъ законовъ постольку, поскольку это примѣненіе зависитъ отъ короны“ (77).

Сербскій министръ вѣроисповѣданій вѣдаетъ дѣла инославныхъ исповѣданій; организація же чиновъ духовнаго вѣдомства и православныхъ семинарій устанавливается закономъ по соглашенію министра съ синодомъ (190).

Въ Саксоніи, если король принадлежитъ не къ евангелической церкви, то управленіе дѣлами этой церкви, т. е. высшая духовная власть (*jus episcopalia*), принадлежитъ министру, а не королю <sup>1)</sup>.

На венгерскаго министра возлагается особая обязанность „всегда сопровождать особу Его Величества“, когда онъ посѣщаетъ венгерскую территорію. Въ этомъ случаѣ, если нужно, министръ входитъ въ разсмотрѣніе всѣхъ дѣлъ, имѣющихъ отношеніе къ Венгріи и наслѣдственнымъ землямъ (13).

До отдѣленія Норвегіи отъ Швеціи существовалъ слѣдующій порядокъ: во время пребыванія короля въ Швеціи, одинъ изъ норвежскихъ министровъ всегда находился при немъ (15). Этотъ министръ засѣдалъ въ шведскомъ государственномъ совѣтѣ съ правомъ совѣщательнаго голоса, когда разсматривались дѣла, касающіяся обоихъ королевствъ (38).

Наконецъ, до 1873 г., въ отсутствіе короля, если внутреннее управленіе Норвегіей не ввѣрялось вице-королю, то образовывалось особое правленіе, въ составъ котораго входилъ одинъ изъ норвежскихъ министровъ (13).

Законъ 5 іюня 1873 г. отмѣнилъ учрежденіе намѣстничества и возложилъ исполненіе обязанностей намѣстника на двухъ министровъ; одинъ изъ нихъ постоянно жилъ въ Швеціи, а другой въ Норвегіи.

---

<sup>1)</sup> Выше мы уже указывали, что саксонскій министръ вѣроисповѣданій долженъ обязательно принадлежать къ евангелической церкви.

Отношенія государственной власти къ евангелической и католической церквамъ регулируются законами 16 апрѣля 1873 г. и 23 августа 1876 г. (см. *Annuaire* 1877 г. стр. 303).

Въ силу португальской конституціи, министру финансовъ представляются всѣми остальными министрами смѣты приходовъ и расходовъ по ввѣреннымъ имъ министерствамъ.

Министръ финансовъ въ свою очередь составляетъ роспись государственныхъ расходовъ и приходовъ и вноситъ ее на разсмотрѣніе палаты депутатовъ (38).

Эта же конституція присваиваетъ должности министра право быть назначеннымъ въ палату пэровъ, если онъ пробылъ министромъ не менѣе двухъ лѣтъ <sup>1)</sup>.

Итальянское законодательство въ отношеніи сенаторовъ говорить, что они не могутъ быть арестованы безъ постановленія о томъ сената, даже если будутъ застигнуты на мѣстѣ преступленія (*flagrant délit*) <sup>2)</sup>, а такъ какъ министры состоятъ одновременно и въ должности сенаторовъ, то эта привилегія касается и министровъ.

Если нѣкоторыя конституціи расширяютъ административную компетенцію министровъ и предоставляютъ имъ извѣстныя привилегіи, то другія стараются ограничить вліяніе ихъ на государственное управленіе.

Напр., аргентинская конституція постановляетъ: „министры ни въ какомъ случаѣ одни самостоятельно не могутъ принимать рѣшенія по вопросамъ, изъятымъ изъ вѣдѣнія ихъ министерствъ“ (89).

Если вопросъ, подлежащій разрѣшенію, превышаетъ компетенцію одного министра или затрагиваетъ обще-государственные интересы, то онъ вносится на обсужденіе совѣта министровъ.

Подобные совѣты существуютъ почти во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ, хотя и носятъ иногда другія наименованія.

Здѣсь нѣтъ возможности дать подробнаго обзора компетенціи этого государственнаго органа, а по этому мы ограничимся только нѣкоторыми болѣе существенными данными.

Въ Саксоніи (41) министры составляютъ совѣтъ (*gesammtministerium*), или высшій органъ правленія (*oberste Staatsbehörde*).

Въ Вюртембергѣ до 1 іюля 1876 г. <sup>3)</sup> дѣйствовалъ тайный совѣтъ, а съ этого времени учрежденъ совѣтъ министровъ, въ со-

<sup>1)</sup> Loi organique de la pairie du 3 mai, 1878, art. 4.

<sup>2)</sup> Постановленіе объ этомъ состоялось 10 февр. 1873 г.

<sup>3)</sup> См. *Annuaire* 1877, p. 315.

ставъ котораго входятъ, кромѣ министровъ, и постороннія лица по назначенію короля (55).

Въ Австріи, какъ извѣстно, существуютъ административные суды, состоящіе изъ опредѣленнаго числа судей.

Вотъ эти-то судьи и назначаются императоромъ по представленію совѣта министровъ; право это предоставлено совѣту по закону 19 марта 1894 г., съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что совѣтъ, выставляя своихъ кандидатовъ, руководится согласіемъ перваго президента административнаго суда или, въ случаѣ его отсутствія, втораго. При замѣщеніи должности перваго президента, совѣтъ министровъ этимъ условіемъ не связанъ <sup>1)</sup>.

Въ Италіи компетенція совѣта министровъ установлена декретомъ 25 августа 1876 г., но сама конституція объ этомъ органѣ не упоминаетъ.

На основаніи египетской конституціи, вице-президентъ законодательнаго совѣта и непремѣнные члены назначаются хедивомъ по предложенію совѣта министровъ. Точно такъ же и увольненіе ихъ можетъ состояться только въ силу декрета, изданнаго по предложенію того же совѣта (31). Даже пріостановленіе дѣйствій конституціи до нѣкоторой, конечно, степени зависитъ отъ совѣта министровъ.

Такъ, напр., въ мексиканской конституціи читаемъ: „въ экстренныхъ случаяхъ президентъ республики, по соглашенію съ совѣтомъ министровъ и съ одобренія союзнаго конгресса, можетъ временно пріостановить дѣйствіе этой конституціи“ (29).

Должность министра, какъ должность коронная, должна, очевидно, оплачиваться извѣстнымъ жалованьемъ, но только двѣ, насколько намъ извѣстно, конституціи говорятъ объ этомъ.

Напр., ст. 93-я аргентинской конституціи постановляетъ: „они (т. е. министры) получаютъ за свою службу вознагражденіе, установленное закономъ; оно не можетъ быть ни увеличено, ни уменьшено при отправленіи ихъ должности“.

Въ конституціи люксембургской почему-то упоминается только о жалованьѣ и пенсіи министру вѣроисповѣданій; здѣсь указывается, что они идутъ отъ государства и опредѣляются закономъ (106).

---

<sup>1)</sup> См. Вѣстникъ Права за 1899 г. № 10, стр. 27. „Административные суды въ Австріи“, М. А. Лозина Лозинскаго.

Это, впрочемъ, не означаетъ, что другіе министры служатъ безвозмездно...

Болѣе подробныя свѣдѣнія объ организаціи министерствъ, правахъ и обязанностяхъ министровъ можно найти въ специальныхъ сочиненіяхъ, указанныхъ нами выше.

Заканчивая этотъ вопросъ разсмотрѣніемъ, переходимъ къ изложенію вопроса объ отвѣтственности министровъ.

## V.

Лоренцъ Штейнъ въ своемъ сочиненіи—„Ученіе объ управленіи“ говоритъ: „существо отвѣтственности основывается на томъ, что въ законахъ рядомъ съ буквою есть и духъ и что высшая природа государства—духовна.

Правительство обязано усваивать этотъ духъ какъ государства, такъ и отдѣльныхъ законовъ, и посредствомъ своей дѣятельности проявлять его во всемъ управленіи. Основа подсудности заключается въ томъ, что отдѣльныя дѣйствія отдѣльныхъ органовъ исполнительной власти не должны противорѣчить буквѣ закона“ (стр. 25).

Другіе ученые выходятъ изъ иныхъ положеній.

Такъ, Констанъ думаетъ, что, такъ какъ глава государства не несетъ отвѣтственности, то отвѣтственными должны быть министры.

Робертъ фонъ-Моль считаетъ, что королю принадлежитъ право привлекать къ судебной отвѣтственности подданныхъ, а также депутатовъ; народное же представительство, въ свою очередь, пользуется правомъ привлекать къ отвѣтственности министровъ.

Бишофъ идетъ далѣе; по его мнѣнію, отвѣтственность министровъ ведетъ за собою ограниченіе правъ королевской прерогативы.

Министры—орудія королевской власти, и, чтобы король этой властью не злоупотреблялъ, отвѣтственность возлагается на нихъ.

Самуэли основываетъ министерскую отвѣтственность на началахъ вообще служебной отвѣтственности. Онъ говоритъ, что надъ министрами долженъ быть контроль, который и сосредоточивается въ рукахъ палатъ <sup>1)</sup>.

---

<sup>1)</sup> См. Градовскій. А. Д.—„Государственное право важнѣйшихъ европейскихъ державъ“. Сиб. 1895, стр. 466—486; здѣсь помѣщена и критика этихъ теорій.

Аффольтеръ проводитъ ту теорію, что должностныя лица государства отвѣтственны въ томъ, что они будутъ слѣдовать предписанному государственному правому образу дѣйствій и не будутъ допускать нарушенія своихъ обязанностей <sup>1)</sup>.

Лабулэ въ своемъ сочиненіи „Либеральная партія“ говоритъ, что отвѣтственность министровъ во всякой монархіи служить существеннымъ условіемъ свободы. Безъ этой гарантіи палаты станутъ оказывать лишь случайное вліяніе, и страна лишится увѣренности, что воля ея будетъ уважена.

Такъ какъ нѣкоторые политики указывали на неудобство введенія отвѣтственности министровъ, то Лабулэ справедливо возражалъ, говоря: „Но что такое неудобство министерской отвѣтственности въ сравненіи съ опасностями, проистекающими изъ системы, гдѣ палаты обезоружены, и власть безотвѣтственна“ <sup>2)</sup>...

Дайси прямо говоритъ, что, такъ какъ король въ конституціонныхъ государствахъ не отвѣтственъ, то кто нибудь же долженъ отвѣчать за акты, совершаемые отъ имени короны, а такими лицами естественно и должны являться министры <sup>3)</sup>.

А. Д. Градовскій основанія и цѣли министерской отвѣтственности опредѣляетъ такъ: 1) палаты имѣютъ право охранять дѣйствіе конституціонныхъ законовъ и наблюдать за законами, изданными съ согласія палатъ; 2) министерская отвѣтственность является практическимъ средствомъ для охраненія границы между законами, издаваемыми палатами, и постановленіями распорядительной власти; 3) палатамъ принадлежитъ опредѣленный контроль надъ дѣйствіями исполнительной власти; отвѣтственность же министровъ является одной изъ гарантій возможности такого контроля <sup>4)</sup>.

Отвѣтственность въ собственномъ смыслѣ предполагаетъ обвиненіе въ законопреступныхъ дѣяніяхъ; она вызывается мотивами формальными, т. е. нарушеніемъ законовъ конституціи, и мотивами политическими, т. е. причиненіемъ вреда и убытковъ, наносимыхъ государству дурнымъ управленіемъ, и т. д.

<sup>1)</sup> Аффольтеръ, А. — „Основные черты общаго государственнаго права“, переводъ В. Ивановскаго, стр. 39.

<sup>2)</sup> См. „Очеркъ политической дѣятельности Эдуарда Лабулэ“ въ т. I, стр. XVIII—XIX Историко-политическаго и юридическаго сборника, изд. Н. И. Ламанскаго, Спб. 1869 г.

<sup>3)</sup> Дайси, А. В. — „Основы государственнаго права Англіи“ Спб. 1891 г., стр. 20.

<sup>4)</sup> См. примѣчаніе (выше).

Въ конституціонныхъ законодательствахъ самое выраженіе „отвѣтственность министровъ“ имѣетъ два совершенно различныхъ значенія.

Подъ нимъ понимается или отвѣтственность министровъ передъ палатами, т. е. что министры теряютъ свои портфели, если палата нижняя (какъ, напр., въ Англіи) выражаетъ имъ свое недо-вѣріе <sup>1)</sup>, или отвѣтственность юридическая каждаго министра за всякій актъ короны, въ которомъ онъ принимаетъ участіе.

Если министры отвѣтственны, то они, конечно, могутъ подле-жать и суду.

Относительно судимости нужно замѣтить слѣдующее: *министер-ская* судимость наступаетъ тогда, когда исполненіе, не выходящее изъ предѣловъ компетенціи, вслѣдствіе повелѣнія министра, или нарушаетъ опредѣленный законъ, или не выполняетъ его.

*Личная* судимость министровъ наступаетъ при всѣхъ тѣхъ отдѣльныхъ ихъ дѣйствіяхъ, которыя не входятъ въ компетенцію министровъ <sup>2)</sup>.

Итакъ, принципъ отвѣтственности въ той или другой формѣ проводится во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ <sup>3)</sup>.

Напримѣръ, бельгійская конституція говоритъ кратко: „министры отвѣтственны“ (63).

Эта краткая формулировка встрѣчается также въ конститу-ціяхъ нидерландской (77), прусской (44), баварской (VII, 24), люксембургской (78), венгерской (4, 18), итальянской (67) и мно-гихъ другихъ.

Слѣдуетъ упомянуть, что ст. 41 саксонской конституціи къ этому положенію прибавляетъ: „передъ палатами“, а въ Сербіи министры отвѣтственны передъ королемъ и національной скупщи-ной (136).

Нѣкоторые законодательства имѣютъ въ виду не только лич-ную отвѣтственность, но и солидарную, т. е. всего министерства.

Напримѣръ, ст. 27 австро-венгерской конституціи читается

---

<sup>1)</sup> Это положеніе принадлежитъ къ соглашеніямъ (conventions) конституціи; въ какихъ случаяхъ премьеръ выходитъ въ отставку, съ точностью опредѣлить нельзя.

<sup>2)</sup> Л. Штейнъ (loc. cit., стр. 27) почему-то говоритъ, что министерская отвѣтственность до нынѣшняго столѣтія существовала только въ Англіи. Это не-вѣрно. Во французской конституціи 1791 г. (отд. III, гл. II, ч. 4, ст. 6) уже говорится объ отвѣтственности министровъ.

<sup>3)</sup> Въ Японіи министры отвѣтственны только передъ императоромъ (ст. 55).  
Жур. Мин. Юст. Июнь 1907.

такъ: „каждый министръ отвѣтствененъ за свои распоряженія по ввѣренному ему министерству; все министерство отвѣчаетъ солидарно за дѣйствія, совершенныя съ общаго согласія всѣхъ министровъ“.

Во Франціи „министры солидарно отвѣтственны предъ палатами въ отношеніи общаго политическаго управленія и индивидуально за ихъ личныя дѣйствія“ (6) <sup>1)</sup>.

Нѣсколько иначе выражается конституція Аргентинской республики, а именно: „каждый министръ отвѣтствененъ за акты, имъ узаконенные, а также и за тѣ мѣры, которыя принимаются имъ совмѣстно съ другими министрами“ (88).

Конституціи, установивъ отвѣтственность министровъ, опредѣляютъ, что обвиненіе ихъ принадлежитъ палатѣ общинъ или народнымъ представителямъ.

Здѣсь надо различать два положенія: 1) палата представителей имѣетъ право только предъявлять къ министрамъ обвиненіе и 2) не только предъявлять, но и дѣлать постановленія о преданіи ихъ суду.

Первое положеніе встрѣчается въ конституціяхъ прусской (61), люксембургской (82), венгерской (33), баденской (гл. VII, 67, а), французской (12), исландской (3), аргентинской (45), мексиканской (104) и др. <sup>2)</sup>, а второе—въ бельгійской (90), итальянской (47), греческой (80) и др.

Въ Англіи, Португаліи и нѣкоторыхъ другихъ государствахъ нѣсколько иной порядокъ.

Именно, въ Португаліи право на постановленіе приговора объ обвиненіи министра принадлежитъ палатѣ депутатовъ, но разслѣдованіе правильности обвиненія принадлежитъ палатѣ пэровъ (37, 41).

Въ Англіи министры за свои незаконныя дѣянія отвѣтственны передъ судомъ, а передъ палатами—не только за эти послѣднія, но также за свои просто ошибочныя и вредныя для націи дѣйствія.

Палата общинъ имѣетъ право возбуждать обвиненіе (impeach-

<sup>1)</sup> Loi constitutionnelle relative à l'organisation des pouvoirs publics du 25 février 1875.

<sup>2)</sup> Въ Соединенныхъ Штатахъ обвиненіе возбуждается палатой представителей передъ сенатомъ. Министерская отвѣтственность не играетъ почти никакой роли въ политической системѣ Соединенныхъ Штатовъ.

ment) противъ министра передъ палатою лордовъ, дѣйствующей въ данномъ случаѣ въ качествѣ суда. Право на это обвиненіе появилось уже въ XIV вѣкѣ <sup>1)</sup>).

Кромѣ impeachment'a употребляется парламентомъ act of attaindre (обвиненіе въ государственной измѣнѣ), когда обвиняемое лицо (impeached) отказывалось отвѣчать на обвиненіе и уклонялось отъ преслѣдованій.

Act of attaindre вотировался какъ обыкновенный законъ, но безусловно личный и имѣвшій обратную силу.

Въ Австро-Венгріи право преслѣдованія общаго министерства судомъ, какъ отвѣтственного, принадлежитъ делегаціямъ <sup>2)</sup>).

Въ случаѣ нарушенія закона, каждая изъ делегацій можетъ привлечь къ обвиненію или все министерство, или одного изъ ея членовъ.

Предложеніе объ этомъ, внесенное одною изъ делегацій, должно быть утверждено также и другою. Постановленіе о привлеченіи къ отвѣтственности должно быть утверждено каждою делегаціею самостоятельно или въ соединенномъ собраніи обѣихъ делегацій (16).

Конституція саксонская предвидитъ случай несогласія палатъ по этому поводу и поэтому вводитъ такое постановленіе: „каждая палата можетъ самостоятельно, если она не согласна съ другою, формулировать свою жалобу (Beschwerde) противъ совѣта министровъ или противъ отдѣльнаго министра въ отношеніи примѣненія законовъ административныхъ и судебныхъ“ (110).

Такое же постановленіе встрѣчается и въ конституціи Румыніи (101).

Если, съ одной стороны, предоставляется право или каждой палатѣ въ отдѣльности, или спеціальнымъ органамъ (напр., делегаціямъ) предъявлять обвиненіе къ министрамъ, то съ другой стороны этимъ же правомъ снабжаются и парламенты, т. е. соединенныя палаты. Напр., это предусматриваютъ конституціи саксонская (140, 141), баварская (гл. X, ст. 5), датская (69), исландская (3) и др.

---

<sup>1)</sup> Въ XIII в. палата лордовъ именовалась Magnum consilium и разбирала дѣла по обвиненію высшихъ должностныхъ лицъ королевства (см. Э с м е н ь, loc. cit., стр. 66—78). Впрочемъ impeachment не примѣняется уже съ 1805 г. (Д а й с и, loc. cit., стр. 242—244).

<sup>2)</sup> О делегаціяхъ см. выше.

Весьма многія конституціи, въ виду безотвѣтственности представителей исполнительной власти (напр., короля), соблюденіе нормъ, заключающихся въ нихъ, охраняютъ слѣдующимъ постановленіемъ: „устный или письменный приказъ короля не освобождаетъ министровъ отъ отвѣтственности“ <sup>1)</sup>.

Это постановленіе чрезвычайно важно: представитель исполнительной власти не отвѣтственъ, а такъ какъ отъ него зависитъ назначеніе и увольненіе министровъ, то подъ этимъ давленіемъ онъ можетъ приказать министру что-нибудь идущее въ разрѣзъ съ интересами самой конституціи, т. е. гражданъ.

Для избѣжанія этого на министровъ и возлагается отвѣтственность за всякій противозаконный актъ, предпринятый имъ, по чьей бы инициативѣ онъ ни былъ приведенъ въ исполненіе.

Тождественныя статьи встрѣчаемъ въ конституціяхъ люксембургской (81), португальской (105), румынской (100), сербской (136) и греческой (79).

Впрочемъ, уже французская конституція 1791 г. устанавливала <sup>2)</sup>, что „ни въ какомъ случаѣ приказъ короля, устный или письменный, не можетъ избавить министра отъ отвѣтственности“.

Отсутствіе такого законоположенія въ весьма многихъ конституціяхъ, конечно, не служитъ показателемъ того, что министры могутъ выполнять *всякую* волю главы исполнительной власти.

Укажемъ, что подобное только возможно въ Японской имперіи, потому что тамъ министры передъ парламентомъ, какъ мы уже говорили, не отвѣтственны.

Въ Бразиліи отвѣтственность министровъ можетъ считаться неполной, потому что конституція, на основаніи 52-ой ст., постановляетъ: „министры не отвѣтственны передъ конгрессомъ или трибуналомъ за совѣты, данныя ими президенту“.

Итакъ, отвѣтственность министровъ—это основа каждой конституціи.

У Градовскаго <sup>3)</sup> по этому вопросу вкралась ошибка: именно, онъ говоритъ, что въ Пруссіи министры не отвѣтственны.

Отвѣтственность, конечно, существуетъ, что и усматривается изъ ст. 44 и 61 прусской конституціи, а спеціальнаго закона, регулирующаго эту отвѣтственность, дѣйствительно нѣтъ <sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Конституція Бельгіи, ст. 89.

<sup>2)</sup> Отд. III, гл. II, ч. 4, ст. 6.

<sup>3)</sup> Loc. cit, стр. 481.

<sup>4)</sup> Въ вышеуказанномъ сочиненіи говорится, что, хотя ст. 6-ая конституціи

Конституціи такимъ образомъ только вводятъ принципъ отвѣтственности и говорятъ, что подробная ея регламентація будетъ установлена спеціальнымъ закономъ, особо изданнымъ.

Интересно отмѣтить судьбу этихъ законовъ.

Во многихъ государствахъ ихъ до сихъ поръ не существуетъ; ихъ, напр., нѣтъ въ Вюртембергѣ, Люксембургѣ, Португаліи, Даніи и др., несмотря на то, что конституціи ихъ обѣщали.

Въ Италіи декретомъ 2 февраля 1878 г. была назначена спеціальная коммисія для разработки закона объ отвѣтственности министровъ, но до сихъ поръ проектъ еще не внесенъ въ законодательное собраніе.

Однако, многія законодательства уже имѣютъ выработанныя нормы для отвѣтственности.

Напр., въ Нидерландахъ есть законъ 22 апрѣля 1855 г., и кромѣ того объ отвѣтственности содержатся постановленія въ уголовномъ кодексѣ 1881 г. (ст. ст. 355, 356).

Въ королевствѣ баварскомъ имѣются законы 4 іюня 1848 г. и 30 марта 1850 г.; въ Румыніи дѣйствуетъ законъ 2 мая 1879 г. <sup>1)</sup>; въ Сербіи пока въ силѣ старый законъ <sup>21 октября</sup><sub>2 ноября</sub> 1870 г., хотя конституція 22 декабря 1888 г. и обѣщала новый законъ.

Въ Греціи предположеніе осуществилось лишь 12 лѣтъ спустя послѣ введенія конституціи; эта задержка объясняется политическимъ осложненіемъ, бывшимъ въ 1875 г., и привлеченіемъ всего министерства къ отвѣтственности. Законъ (новый) былъ опубликованъ <sup>22 дек.</sup><sub>3 янв.</sub> 1876/7 г. Однако, несовершенство его было сразу же обнаружено, и <sup>11</sup>/<sub>23</sub> марта 1877 появились дополненія къ нему статьи <sup>2)</sup>.

Въ Австріи о министерской отвѣтственности говоритъ законъ 25 іюля 1867 г. <sup>3)</sup>.

Франція не имѣетъ спеціальнаго закона, но въ законахъ

---

и обѣщаетъ спеціальный законъ объ отвѣтственности министровъ, но его до сихъ поръ не существуетъ (стр. 471). Это опечатка, обѣщаніе дается не 6-ой ст., а ст. 61-ой.

<sup>1)</sup> См. *Annuaire* 1880 г., стр. 761.

<sup>2)</sup> См. *Annuaire* 1877 г., стр. 656, 669.

<sup>3)</sup> См. *Annuaire* 1875 г. стр. 249 (переводъ). У Градовскаго (loc. cit., стр. 476) ошибочно указана дата 26-го іюня.

25 февраля 1875 г. и 16 іюля того же года трактуется между прочимъ и объ отвѣтственности министерства <sup>1)</sup>.

Въ тѣхъ государствахъ, гдѣ нѣтъ спеціального закона, существуютъ правила, по которымъ палата депутатовъ пользуется дискреціонной властью относительно предъявленія къ министрамъ обвиненія.

Такъ, напр., поступаютъ конституціи бельгійская (134) и люксембургская (116).

Въ Сербіи, какъ мы говорили, остался въ силѣ пока законъ 1870 г., но конституція уже намѣтила планъ новаго закона; именно, въ ст. 139-ой читаемъ: „спеціальный законъ, который будетъ принятъ національной скупщиной, долженъ съ точностью опредѣлить различные случаи министерской отвѣтственности, карательныя мѣры, налагаемыя за различные преступленія, составъ суда, которому будетъ подлежать виновный министръ, и самый процессъ его“.

Такъ какъ старый законъ не совершененъ, а уголовный кодексъ можетъ и не содержать соотвѣтствующаго наказанія, то обвиненный министръ (до изданія новаго закона) можетъ быть подвергнутъ наказанію не строже тюремнаго <sup>2)</sup>.

Кромѣ законовъ о преступленіяхъ по должности, нѣкоторые государства знаютъ еще и дисциплинарную отвѣтственность; такъ, напр., въ Пруссіи есть законъ о дисциплинарныхъ взысканіяхъ, 9 апрѣля 1879 г. <sup>3)</sup>.

Въ какихъ же преступленіяхъ, на основаніи самихъ конституцій, можетъ быть обвиненъ министръ или все министерство, если оно солидарно отвѣтственно?

Этотъ вопросъ конституціями разрѣшается различно, а потому и приведемъ нѣсколько примѣровъ.

Конституціи королевствъ вюртембергскаго (199), и баварскаго (гл. X, ст. 4) и др. ограничиваются просто указаніемъ, что министры отвѣтственны за соблюденіе конституціонныхъ положеній, другія же конституціи придерживаются системы перечисленій.

Въ Пруссіи министры подлежатъ отвѣтственности не только за это, но и за подкупъ и измѣну (61).

<sup>1)</sup> См. Journal off. За 28 февр. и 18 іюля 1875 г.

<sup>2)</sup> Тюремное заключеніе, какъ наивысшая мѣра наказанія, примѣняется и въ Бельгіи на основаніи временнаго законоположенія (ст. 134 конституціи).

<sup>3)</sup> D a r e s t e, loc. cit. t. I, page 197, note 5.

Ст. 32-ая венгерской конституціи возлагаетъ отвѣтственность: а) „За всѣ дѣйствія и приказы, исполненные ими или ими отданные, какъ офіціальными лицами, вслѣдствіе чего независимость страны подвергалась опасности, или нанесенъ ущербъ гарантіямъ конституціи, положенію дѣйствующихъ законовъ, индивидуальной свободѣ гражданъ или неприкосновенности собственности; б) за расхищеніе или незаконное употребленіе государственныхъ или вообще денежныхъ суммъ, имъ ввѣренныхъ; с) за небрежное исполненіе законовъ или за несохраненіе мира и общественной безопасности, если они принятіемъ законныхъ мѣръ всего этого могли избѣжать“.

Въ Португаліи министры отвѣчаютъ „за измѣну, подкупъ, нарушеніе служебныхъ обязанностей, лихоимство, за злоупотребленіе властью, не охраненіе закона, за всякое покушеніе на свободу, безопасность или собственность гражданъ и за растрату государственныхъ суммъ“ (103).

На основаніи ст. 137-ой сербскій король и національная скупщина могутъ обвинять министровъ: „въ измѣнѣ противъ отечества и короля, въ нарушеніи настоящей конституціи и правъ сербскихъ гражданъ, гарантированныхъ законовъ, въ причиненіи вреда государству въ цѣляхъ частнаго интереса, въ преступленіяхъ по должности и въ нарушеніяхъ законовъ въ случаяхъ, предусматриваемыхъ спеціальнымъ постановленіемъ о министерской отвѣтственности“.

Греческая конституція постановляетъ привлекать министровъ къ отвѣтственности за „оскорбленіе величества, расхищеніе государственнаго имущества, за незаконное взиманіе податей, за нарушеніе постановленій конституціи и законовъ, при исполненіи министрами ихъ обязанностей“ (81).

Въ конституціи Аргентинской республики поводы отвѣтственности обобщаются, именно привлеченіе возможно за дурное исполненіе министрами своихъ обязанностей, за преступленіе по должности и противъ общественнаго права (45).

Ст. 103-я мексиканской конституціи 1857 г. была дополнена закономъ 13 ноября 1874 г., по которому министры отвѣтственны за преступленія противъ публичнаго права, совершенныя ими во время исполненія своихъ обязанностей, а также за ошибки и опущенія <sup>1)</sup>).

---

<sup>1)</sup> По ст. 1-ой спеціального закона 3 ноября 1870 г. министры отвѣтственны

Наконецъ, на основаніи ст. 67 а (гл. IV) конституціи королевства баденскаго, къ министрамъ можно предъявить обвиненіе за дѣйствія, которыя повлекли за собою нарушеніе конституціи или одного изъ ея законовъ, а также за принятіе или непринятіе мѣръ, благодаря чему спокойствіе и благосостояніе государства можетъ оказаться въ опасности <sup>1)</sup>.

Итакъ, министры отвѣтственны за вышеуказанныя преступленія, совершенныя ими во время отправленія служебныхъ обязанностей.

Если же преступленіе раскроется тогда, когда министръ находится въ отставкѣ, то въ этомъ случаѣ возможно ли его привлеченіе?

Конституціи объ этомъ умалчиваютъ; только сербская и мексиканская говорятъ о срокѣ.

Именно, въ Сербіи можно предъявить обвиненіе „въ срокъ четырехлѣтній, считая со дня совершенія преступленія“ (137), а въ Мексикѣ—„въ теченіе года“ (107).

Мы уже упоминали, что обвиненіе министровъ и привлеченіе ихъ за преступленія по должности къ отвѣтственности предоставляется, обыкновенно, палатѣ представителей <sup>2)</sup>, или нижней.

Относительно порядка обвиненія и преданія суду въ конституціяхъ встрѣчаются различныя постановленія. Въ Саксоніи, напр., жалобы на министровъ, въ случаѣ нарушенія ими конституціонныхъ правъ, приносятся непосредственно королю.

Король тотчасъ же жалобу разсматриваетъ.

Если вопросъ сложенъ, то онъ препровождаетъ жалобу по принадлежности или въ совѣтъ министровъ, или въ высшій судъ.

Совѣтъ министровъ даетъ свое заключеніе, и король разрѣшаетъ вопросъ; если же жалоба была направлена въ высшій судъ, то послѣдній и разрѣшаетъ ее. Ландтагъ, какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаѣ, увѣдомляется о результатѣ его жалобы.

Отвѣтъ этотъ можетъ подлежать обсужденію со стороны ландтага (140).

за нападки: 1) на демократическія установленія, 2) на республиканскую форму правленія, представительную и союзную, 3) за нападки на свободу голосованія, 4) за узурпацію своихъ правъ, 5) нарушеніе личныхъ правъ гражданъ, 6) за нарушеніе конституціи или какого либо союзнаго закона.

<sup>1)</sup> Вся эта глава вставлена въ конституцію позднѣе изъ 2-ой ст. закона 20 февр. 1868 г.

<sup>2)</sup> Это, конечно, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ парламентъ составляется изъ двухъ палатъ.

Послѣдній можетъ возбудить противъ министра (или всего министерства) обвиненіе въ нарушеніи конституціи и непосредственно.

Обвиненіе это должно быть сформулировано точно и разсмотрѣно предварительно въ спеціальной коммисіи. Проектъ обвиненія вотируется въ каждой изъ палатъ въ отдѣльности.

Если обѣ палаты изъявляютъ согласіе на обвиненіе, то послѣднее, со всѣми оправдательными документами, препровождается въ высшій судъ—*Staatsgerichtshof* (141).

Баварское законодательство въ общихъ чертахъ сходно съ саксонскимъ, за слѣдующими исключеніями: въ случаяхъ сложности или неясности обвиненія, король препровождаетъ жалобу на разсмотрѣніе государственнаго совѣта или высшаго королевскаго суда. Если же ландтагъ придетъ къ выводу о необходимости представленія обвиненія, то этотъ актъ, со всѣми документами, поступаетъ не въ судъ, а непосредственно къ королю (гл. X; 5, 6).

Конституція Аргентинской республики, предоставляя право обвиненія палатѣ депутатовъ, требуетъ, однако, чтобы постановленіе обѣ этомъ состоялось при участіи  $\frac{2}{3}$  присутствовавшихъ членовъ палаты (45).

Относительно конституціи баденской замѣтимъ, что она тоже указываетъ большинство,  $\frac{2}{3}$  присутствовавшихъ членовъ, какъ необходимость для осуществленія обвиненія (гл. IV; 67, а) <sup>1)</sup>.

Въ Румыніи обвиненіе министра, исходящее отъ народнаго представительства, поддерживается послѣднимъ; обвиненіе же, возбужденное королемъ, поддерживается министерствомъ (101).

Въ Сербіи же, какъ было указано выше, право обвиненія предоставлено королю и національной скупщинѣ.

Для послѣдней установленъ такой порядокъ: предложеніе для возведенія обвиненія должно быть изложено въ письменной формѣ, съ указаніемъ пунктовъ обвиненія. Этотъ актъ можетъ получить дальнѣйшее направленіе только въ томъ случаѣ, если онъ подписанъ по крайней мѣрѣ 20 депутатами (138).

Мексиканское законодательство различаетъ, обвиняется ли министръ въ преступленіи противъ публичнаго права, или въ преступленіи по должности <sup>2)</sup>.

---

<sup>1)</sup> Большинство  $\frac{2}{3}$  требуется конституціями румынской (101) и сербской (138).

<sup>2)</sup> Ст. 104 и 105 конституціи 1857 г. измѣнены закономъ 13 ноября 1874 г., дѣйствующимъ и нынѣ.

Въ первомъ случаѣ, палата депутатовъ, собранная въ большое жюри, постановляетъ абсолютнымъ большинствомъ голосовъ, предъ-  
являть ли обвиненіе къ министру или нѣтъ.

Въ случаѣ подачи требуемаго большинства голосовъ за обви-  
неніе, министръ отрѣшается отъ должности (104) и предается суду.

Если дѣло идетъ о преступленіи по должности, то палата,  
въ качествѣ обвинительнаго жюри, рассматриваетъ обвиненіе, ви-  
новенъ ли обвиняемый или нѣтъ.

Рѣшеніе должно состояться при абсолютномъ большинствѣ  
голосовъ.

Въ случаѣ оправданія, министръ сохраняетъ за собою порт-  
фель; если будетъ обвиненъ, то лишается должности и передается  
въ распоряженіе сената (105).

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ встрѣчаются разновидности въ  
процессѣ преданія суду, но онѣ не такъ существенны, чтобы на  
нихъ подробно останавливаться. Важнѣе вопросъ, какому именно  
суду можетъ быть преданъ министръ, спеціальному ли или суду  
общему для всѣхъ гражданъ.

Континентальныя государства въ большинствѣ случаевъ пользу-  
ются судами спеціальными, т. е. *ad hoc*.

Если министръ будетъ подлежать общему суду, чего придержи-  
вается теперь, какъ увидимъ ниже, баденское законодательство, то  
подобный порядокъ слѣдуетъ признать несовершеннымъ.

Общій судъ, т. е. коронный, въ большинствѣ случаевъ, или  
мало знакомъ съ политическою жизнью страны, или находится подъ  
вліяніемъ короны; само собою разумѣется, что въ первомъ случаѣ  
онъ будетъ судить министра чисто формально, не рассматривая  
преступленія съ точки зрѣнія политики, во второмъ же случаѣ  
будемъ оцѣнивать преступленіе съ точки зрѣнія коронной.

Какъ первое, такъ и второе рѣшеніе по данному дѣлу окажетъ  
ся одностороннимъ.

Если же министръ будетъ подлежать суду верхней палаты, что  
наблюдается, напр., въ Англіи, Франціи и Америкѣ, то и этотъ  
судъ нельзя признать вполне удовлетворительнымъ.

Во-первыхъ, члены верхней палаты не судьи по своей спеціаль-  
ности, а потому, при рѣшеніи подобнаго вопроса, легко могутъ  
допустить юридическія, чисто формальныя, ошибки.

Во-вторыхъ, верхняя палата живетъ политическими страстями,  
такъ же, какъ и нижняя, а потому она легко можетъ явиться орудіемъ  
политическимъ, но не судебнымъ, главная особенность котораго—  
безпристрастіе.

Въ этомъ смыслѣ она будетъ судьей въ дѣлѣ, близко ея касающемся, что противорѣчитъ основнымъ началамъ уголовного права и судопроизводства.

Наконецъ, верхняя палата всегда имѣетъ возможность прекратить обвиненіе, возбуждаемое противъ министра, какъ мы уже знаемъ, нижней палатой, а слѣдовательно фактически уничтожить всякое значеніе министерской отвѣтственности.

Въ виду этихъ соображеній наилучшей формой суда надъ министрами и слѣдуетъ признать судъ спеціальнѣйшій, т. е. *ad hoc*.

Этотъ судъ, обыкновенно, составляется изъ коронныхъ судей и представителей палатъ; участіе первыхъ гарантируетъ правильность примѣненія законовъ, а участіе вторыхъ, какъ политиковъ, даетъ возможность оцѣнить политическую обстановку и политическое значеніе возбужденнаго обвиненія.

Въ Баденѣ существовалъ такой порядокъ: въ составъ суда входили члены верхней палаты, президентъ судебной палаты и 8 судей. Президентство въ этомъ спеціальномъ судѣ принадлежало президенту верхней палаты, а вице-президентство президенту судебной палаты (гл. IV, ст. 67 в).

Но это законоположеніе было измѣнено 3 марта 1879 г.; съ этого времени министры подлежатъ юрисдикціи обще-имперскаго суда. Это—шагъ назадъ.

Во Франціи (12) и Америкѣ министры судятся сенатомъ.

Въ Америкѣ соблюдается слѣдующее: предсѣдательство принадлежитъ высшему федеральному суду. Сенатъ судить за преступленія только политическія и разсматриваетъ, можетъ ли обвиняемый министръ продолжать отправленіе своихъ обязанностей, или нѣтъ.

Если окажется, что дѣятельность министра заключаетъ въ себѣ признаки уголовного преступленія (напр., лихоимство), то разсмотрѣніе дѣла по существу передается въ федеральный судъ, т. е. въ высшую инстанцію обыкновенныхъ американскихъ судовъ.

Въ Венгріи (34) изъ числа членовъ верхней палаты избирается 36 членовъ. 12 изъ нихъ могутъ быть отведены комиссарами, на которыхъ возложена обязанность поддерживать обвиненіе отъ имени нижней палаты, и 12—обвиняемымъ министромъ. Такимъ образомъ судебный трибуналъ состоитъ изъ 12 членовъ верхней палаты.

Промежуточную стадію между судами палаты и *ad hoc* занимаетъ Австрія; здѣсь министра судитъ государственный судъ (*Staatsgerichtshof*).

Именно, каждая палата избираетъ по 12 „независимыхъ и знакомыхъ съ законами гражданъ изъ земель государства, имѣющихъ своихъ представителей въ рейхсратѣ“. Эти лица избираются на 6 лѣтъ и не должны принадлежать ни къ одной изъ палатъ.

Избранные въ свою очередь выбираютъ изъ своей среды председателя. Допускается отводъ 6 человекъ, но съ такимъ расчетомъ, чтобы осталось равное число выборныхъ отъ верхней и нижней палаты <sup>1)</sup>.

Смѣшанный судъ *ad hoc* существуетъ въ Вюртембергѣ, именно 6 судей назначаетъ король изъ высшихъ судебныхъ чиновъ, и 6 избираются палатами; председатель суда назначается королемъ изъ числа высшихъ судебныхъ чиновъ.

Этотъ судъ (*Staatsgerichtshof*) собирался только однажды, а именно въ 1850 г., для суда надъ министромъ иностранныхъ дѣлъ Вехтеръ-Спиттлеромъ (*Wächter-Spittler*) <sup>2)</sup>.

Греческая конституція (80) устанавливаетъ судъ для министровъ въ слѣдующемъ составѣ: председательство принадлежитъ президенту ареопага (кассационнаго суда); въ палату до начала процесса представляются списки членовъ ареопага и членовъ всѣхъ апелляционныхъ судовъ. Изъ этого списка президентъ палаты вынимаетъ жребій, кто изъ 12 лицъ войдетъ въ составъ верховнаго судилища.

Въ Бельгіи министры судятся кассационнымъ судомъ, который дѣла эти рассматриваетъ по существу <sup>3)</sup>.

Въ королевствѣ нидерландскомъ (164) существуетъ особый верховный судъ (*Hooge Raad*) <sup>4)</sup>.

Подобные же суды существуютъ въ Пруссіи (61), Баваріи (гл. VII, ст. 24; гл. X, ст. 5), Саксоніи (140, 141) и Люксембургѣ (116). Въ Италіи (36), Испаніи (45) и Аргентинѣ (51) министры судимы сенатомъ.

Итальянская конституція говоритъ, что „сенатъ въ этомъ случаѣ перестаетъ быть политическимъ органомъ“, но, замѣтимъ отъ себя, сенаторы-то остаются все-же политиками, т. е. членами

<sup>1)</sup> Законъ 1867 г., ст. 16.

<sup>2)</sup> *Daresté*, loc. cit., t. I, pag. 284, note 1.

<sup>3)</sup> Составъ суда установленъ закономъ 18 іюня 1869 г.; главныя его функціи опредѣляются закономъ 25 марта 1876 г.

<sup>4)</sup> Верховный судъ есть судъ кассационный, который снабженъ извѣстными исключительными функціями въ отношеніи суда высшихъ правительственныхъ органовъ (см. *Daresté*, loc. cit., t. I, pag. 122, note 1).

верхней палаты, и такимъ образомъ не устраняется та неудовлетворительность подобнаго суда, о которой мы уже упоминали.

По ст. 51-ой конституціи аргентинской, для признанія министра виновнымъ требуется большинство  $\frac{2}{3}$  голосовъ присутствующихъ сенаторовъ.

Въ Румыніи судъ надъ министрами принадлежитъ соединенному собранію кассационнаго суда и судебной палаты; рѣшеніе принимается большинствомъ  $\frac{2}{3}$  присутствующихъ на засѣданіи членовъ (101).

На основаніи сербской конституціи высшій судъ составляется изъ членовъ государственнаго совѣта и кассационнаго суда (138).

Въ Бразиліи министры, обвиняемые въ преступленіяхъ противъ публичнаго права, судятся высшимъ союзнымъ судомъ (52, § 2), а за преступленія по должности, какъ и президентъ республики,—сенатомъ (54).

Наконецъ, мексиканская конституція постановляетъ: министръ за преступленія по должности подлежитъ суду сената; рѣшеніе принимается абсолютнымъ большинствомъ голосовъ (законъ 13 ноября 1874 г., ст. 105). Если же преступленіе касается нормъ публичнаго права, то обвиняемый судится общими судами (104).

Нѣкоторыя конституціи указываютъ, что министръ, совершившій преступное дѣяніе, не въ качествѣ министра, а частнаго человека, подлежитъ обыкновенной юрисдикціи.

Такъ, напр., поступаютъ Бельгія (90) и Румынія (101). Венгерская конституція (36) предписываетъ судить министра за преступленія по должности на основаніи общихъ законовъ, если преступленіе, совершенное имъ, не касается случаевъ отвѣтственности, указанныхъ въ ст. 32-ой <sup>1)</sup>.

Резюмируя сказанное, видимъ, что существуютъ слѣдующія главныя системы суда надъ министрами:

- I) общіе суды,
- II) суды верхнихъ палатъ,
- III) суды выборные, не изъ членовъ палатъ,
- IV) суды ad hoc:
  - a) судьи по назначенію и лица, выбираемые изъ членовъ верхней палаты;
  - b) судьи кассационнаго суда и члены апелляціонныхъ судовъ, избираемые по жребію;

---

<sup>1)</sup> См. выше.

- с) соединенное собраніе кассационнаго суда и судебной палаты;
- д) члены государственнаго совѣта и кассационнаго суда.

Въ заключеніе слѣдуетъ остановиться на вопросѣ, имѣетъ ли право глава исполнительной власти помиловать министра, признаннаго по суду виновнымъ.

Общее положеніе, принимаемое почти всеми конституціями, то, что безъ ходатайства народнаго представительства глава исполнительной власти на это не имѣетъ права.

Тезисы, выставляемые въ разсмотрѣнныхъ конституціяхъ, сводятся къ слѣдующему:

1) „Король не имѣетъ права помиловать министра, осужденнаго кассационнымъ судомъ, иначе, какъ вслѣдствіе ходатайства *одной изъ двухъ палатъ*“, — такой законъ существуетъ въ Бельгіи (91).

Португальская конституція дѣлаетъ оговорку: „министра, осужденнаго за преступленія по должности“... (74, § 7).

2) Король не можетъ помиловать министра, осужденнаго за преступленіе по должности, иначе, какъ по предложенію *палаты, которая привлекла его къ отвѣтственности*“<sup>1)</sup>.

Въ Румыніи встрѣчается то же законоположеніе, но съ указаніемъ, что не только помиловать нельзя, но нельзя и „уменьшить наказаніе“ (103).

3) „Король не можетъ распространить право помилованія на осужденнаго министра *безъ согласія національной скупщины*“, т. е., слѣдовательно, требуется согласіе обѣихъ палатъ<sup>2)</sup>.

Конституція королевства баденскаго нѣсколько мѣняетъ формулу; въ ней говорится, что послѣдствіе приговора не можетъ быть уничтожено иначе, какъ по просьбѣ или съ согласія ландтага (гл. IV, ст. 67. а).

4) „Право помилованія не можетъ быть распространено королемъ на обвиненнаго министра иначе, какъ если послѣдуетъ *общая амнистія*“.

Однако, подобное законоположеніе, содержащееся въ венгерской конституціи (35), единично; тождественныхъ примѣровъ въ конституціяхъ не встрѣчается.

<sup>1)</sup> Прусская конституція, ст. 49.

<sup>2)</sup> То же находимъ и въ люксембургской конституціи (83). Мы сюда ее относимъ потому, что въ Люксембургѣ только одна палата депутатовъ, а верхней палаты нѣтъ (46).

5) „Помилованіе не можетъ быть даровано, если министръ осужденъ за преступленіе по должности“; этотъ строгій законъ встрѣчается въ мексиканской конституціи (106).

6) „Король имѣетъ право помилованія, но только не министровъ“ <sup>1)</sup>.

Всѣ эти законоположенія, относящіяся къ амнистированію министровъ, имѣютъ чрезвычайно важное значеніе.

Въ самомъ дѣлѣ, если бы главѣ исполнительной власти было предоставлено право помилованія безъ всякихъ ограниченій, то, конечно, отвѣтственность министровъ—эта основа конституціоннаго права—потеряла бы всякое юридическое и практическое значеніе.

Тогда отвѣтственность органовъ исполнительной власти превратилась бы въ фикцію, а благодаря этому всѣ конституціонныя права, предоставленныя гражданамъ, ни чѣмъ не были бы гарантированы.

Н. П. Ретвихъ.

---

<sup>1)</sup> Ст. 12-ая закона 4 іюня 1848 г., объ отвѣтственности министровъ (Баварія).

## БОЯРЕ И СЛУЖИЛЫЕ ЛЮДИ ВЪ ЛИТОВСКО-РУССКОМЪ ГОСУДАРСТВѢ.

(Окончаніе) <sup>1)</sup>.

Особый разрядъ вольныхъ слугъ, отправлявшихъ ратную службу „пенежную“, составляли *казаки*. Не вдаваясь въ разсмотрѣніе общаго вопроса объ историческихъ судьбахъ русскаго казачества, какъ основного элемента въ составѣ населенія юго-западной Руси <sup>2)</sup>,

---

<sup>1)</sup> См. Жур. Мин. Юст. 1907 г., Май, стр. 221.

<sup>2)</sup> Данныя по исторіи казачества вообще и въ частности о казакахъ, какъ о пенежныхъ людяхъ, участвовавшихъ въ земской службѣ литовскаго государства, сообщаются въ общихъ изслѣдованіяхъ о южно-русскомъ казачествѣ. Считаемо нелишнимъ привести здѣсь извѣстные намъ труды по исторіи старыхъ малорусскихъ казаковъ. Нурел, Von den Kosaken. 1612. Scheger, Gesch. d. Ukrainisch. u. Zaporogischen Kosaken. 1789. Крюйсъ, Розысканіе о Донѣ и пр. (Отеч. зап. 1824,—есть о казакахъ при Баторіи). Масіејовскі, О kosakach (Kwart. Nank. 1836). Скальковскій, Очерки Запорожья (Жур. Мин. Просв. 1840, № 25). Его же, Исторія Новой Сѣчи или послѣдняго Коша Запорожскаго. 1846. Симоновскій, Кратк. описаніе о казац. малор. народѣ. 1847. Маркевичъ, О казакахъ (чтен. въ Моск. общ. ист. и древ. 1859, IV). Прокофьевъ, Очеркъ исторіи казачества на Югѣ Россіи (Одес. Вѣстн. 1860, № 6, 7). Антоновичъ, О казакахъ (Арх. ЮЗР. 1863, ч. III, т. I и отдѣльно). Его же, О казакахъ на правой сторонѣ Днѣпра (ibid. 1868, ч. III, т. II). Его же, Послѣднія времени казачества на правой сторонѣ Днѣпра (ibid. 1868, ч. III т. III). Репнинъ, Записка о малорос. казакахъ (Чтен. въ Моск. общ. ист. и древн. 1864, т. II) Кулишъ, Казаки въ отношеніи къ государству и обществу (Рус. Архивъ, 1877, I, II). Марковичъ, Очеркъ исторіи Запорож. казачества (Ист. Библ. 1878, № 10). Antoni, О казацкихъ слободахъ въ Кіев. Полѣсѣ (Oro-wiandania, V). Костомаровъ, Исторія казачества (Рус. Мысль, 1880 и 1883). Стариковъ, Откуда взялись казаки, 1881; вт. изд. 1884. Происхожденіе Запорож. казачества (Кіев. Старина, 1884, № 8, 9). Эварницкій, Ар-



