

23603

Л. Дюпріе

2/6928
Государство и роль
министровъ въ Пруссіи.

Государство и роль
канцлера въ Германіи.



Книгоиздательство „ДѢЛО“.

60 к.

23603.

Л. Дюпріе



~~226938~~

ГОСУДАРСТВО И РОЛЬ
МИНИСТРОВЪ ВЪ ПРУССІИ.

ГОСУДАРСТВО И РОЛЬ
КАНЦЛЕРА ВЪ ГЕРМАНИИ.

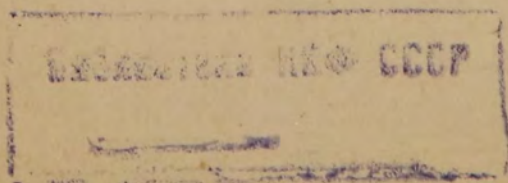
Переводъ съ французскаго

Иванны ГОЛЬДЕНБЕРГЪ

Книгоиздательство „ДѢЛО“

С.-ПЕТЕРБУРГЪ

Тип. Спб. акц. общ. „Слово“. Ул. Жуковскаго, 21
1906





75917

ОТЪ ИЗДАТЕЛЬСТВА.

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

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

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

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

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

Государство и роль Министровъ въ Пруссіи.

ГЛАВА I.

Министры и прусская конституція.

I.—Происхожденіе конституціи.—Различныя владѣнія, подпадавшія одно за другимъ подъ власть курфюрстовъ Бранденбургскихъ, сохраняли до XVII вѣка свою древнюю феодальную организацію. Каждое изъ нихъ удержало свои мѣстныя учрежденія, но повсюду власть государя была ограничена правами и привилегіями прелатовъ, рыцарей и общинъ.

Великій курфюрстъ Фридрихъ сдѣлалъ попытку образовать изъ этихъ разрозненныхъ владѣній единое государство съ абсолютнымъ монархомъ во главѣ. Его преемникъ довершилъ дѣло объединенія и принялъ титулъ короля Фридриха I. Восемнадцатый вѣкъ былъ свидѣтелемъ все увеличивавшагося крушенія представительныхъ учреждений феодальной эпохи и постепеннаго уничтоженія всѣхъ преградъ, воздвигнутыхъ для обузданія власти государя.

Послѣ кровавой кампаніи 1806 года и Тильзитскаго мира, который отнялъ у Пруссіи половину ея территоріи, великій министръ Штейнъ, начертавшій основы новаго государственнаго устройства, предполагалъ отвести національному представительству извѣстное мѣсто въ управленіи страны. Его преемникъ, Гарденбергъ, поддержалъ и развилъ эти взгляды, обѣщая въ законѣ отъ 27 октября 1810 года по преобразованію высшей администраціи учредить какъ въ государствѣ, такъ и въ провинціяхъ выборныя собранія, съ которыми бы король могъ совѣщаться. Но крайняя необходимость переустройства арміи и войны съ Наполеономъ помѣшали ему тогда же выполнить свои обѣщанія, хотя онъ и не отказался совсѣмъ отъ проектовъ реформъ.

На Вѣнскомъ конгрессѣ делегаты Пруссіи требовали, чтобы

Германскій союзъ обезпечилъ всѣмъ нѣмецкимъ государствамъ представительныя учрежденія, которыя имѣли бы, по крайней мѣрѣ, право голоса при введеніи новыхъ налоговъ и законовъ, касающихся собственности и личной свободы. Но, благодаря оппозиціи Австріи, конгрессъ ограничился только принципиальной постановкой вопроса: „Во всѣхъ государствахъ Союза будетъ введенъ представительный образъ правленія“. (Ст. XIII).

22-го мая 1815 года появился указъ прусскаго короля, устанавливавшій принципы будущаго народнаго представительства. Предполагалось учредить выборныя собранія въ провинціяхъ (*états provinciaux*) и національный сеймъ изъ представителей отъ всѣхъ провинціальныхъ собраній, которые должны были засѣдать въ Берлинѣ.

Но реакціонная партія, поддерживаемая австрійскою дипломатіей, оттягивала изъ года въ годъ организацію провинціальныхъ собраній. Наконецъ въ 1823 году былъ обнародованъ столь долгожданный законъ; онъ подраздѣлялъ депутатовъ на четыре класса: депутатовъ отъ вельможъ (*seigneurs*), отъ рыцарей, отъ буржуа и отъ крестьянъ, и давалъ имъ только право совѣщательнаго голоса. Это была чисто формальная уступка, которая плохо скрывала полное пренебреженіе къ обѣщаніямъ 1815 года; провинціальныя собранія безъ тѣни власти не могли имѣть никакого вліянія на дѣйствія правительства.

Подъ давленіемъ настойчивыхъ ходатайствъ всей Германіи Фридрихъ—Вильгельмъ IV учредилъ въ 1842 году комитеты (*comités*) провинціальныхъ собраній, которые должны были съѣзжаться въ Берлинъ для обсужденія нѣкоторыхъ проектовъ законовъ. Но это учрежденіе продержалось недолго: комитеты, собравшіеся въ 1842 году, засѣдали лишь въ теченіе трехъ недѣль и были созваны вторично только шесть лѣтъ спустя въ 1848 году.

Въ этотъ промежутокъ времени король созвалъ *соединенный ландтагъ* (*Vereinigte Landtag*) изъ всѣхъ представителей провинціальныхъ собраній. Едва собравшись, они потребовали исполненія обѣщаній, данныхъ народу въ 1815 году; но совершенно безуспѣшно. Король отвѣтилъ категорическимъ отказомъ даровать какія бы то ни было привилегіи.

Однако, буря февральской революціи 1848 года, послужившая сигналомъ къ возстаніямъ почти во всѣхъ монархіяхъ Европы, дала отголосокъ и въ Берлинѣ. При видѣ возставшаго народа, который овладѣлъ столицей, король былъ вынужденъ созвать *ландтагъ*; послѣдній вотировалъ избирательный законъ для будущихъ выборовъ въ Національное собраніе, которому предстояло выработать новую конституцію. Въ этомъ собраніи, избранномъ на основаніи

всеобщей подачи голосовъ, руководящую роль играло радикальное и революціонное большинство, которое поддерживали манифестаціи народныхъ массъ Берлина. Приостановленное на время собраніе было распущено 5 декабря 1848 года до окончанія своей конституціонной работы. Въ тотъ же день король самъ даровалъ конституцію; она должна была подвергнуться утвержденію обѣихъ палатъ, устройство и организація которыхъ предусматривалась избирательнымъ закономъ, дарованнымъ на слѣдующій день. Эта конституція была принята палатами, хотя не безъ затрудненій, и обнародована 31 января 1850 года. Она составляетъ и до сихъ поръ основной законъ Прусскаго королевства. Конституція 1850 года подверглась многимъ измѣненіямъ, въ особенности, въ первое время послѣ ея введенія, тѣмъ болѣе, что въ своемъ текстѣ она не воздвигла непреодолимыхъ преградъ для пересмотра или отмѣны конституціоннаго закона. Въ этомъ отношеніи послѣдній мало чѣмъ отличается въ Пруссіи отъ обыкновеннаго закона; единственнымъ добавочнымъ условіемъ является вторичное голосованіе его обѣими палатами, подтверждающее первое, по крайней мѣрѣ, черезъ трехнедѣльный промежутокъ.

Въ настоящемъ очеркѣ намъ придется коснуться законовъ, ординасовъ и регламентовъ, изданныхъ прусскими властями до и послѣ введенія конституціи, которые опредѣляютъ кругъ дѣйствій министровъ и ихъ отношеніе къ администраціи. Кромѣ того, мы должны также считаться съ конституціей и законами имперіи, такъ какъ они до извѣстной степени видоизмѣнили роль прусскихъ министровъ.

Конституціонный обычай не имѣетъ большого значенія въ Пруссіи: писанный регламентъ, проникающій во всѣ мелкія детали, не оставляетъ мѣста для образованія традиціи. Даже больше: практика всегда сообразовалась съ буквою и статьями конституціи; она не только не обходила принциповъ основного закона, но свято ихъ соблюдала и тѣмъ еще болѣе укрѣпила эти принципы.

II. Конституціонныя власти. — Конституція 1850 года ввела въ Пруссію представительный образъ правленія въ его новѣйшей формѣ. Она раздѣлила законодательную власть между королемъ и двумя палатами, изъ которыхъ одна опирается на принципъ наслѣдственныхъ привилегій, а другая состоитъ изъ представителей всѣхъ классовъ общества, избранныхъ на основаніи всеобщаго, но неравнаго голосованія. Она надѣлила эти палаты правами, которыя обыкновенно предоставляются всѣмъ парламент-

скимъ учрежденіямъ, какъ, напр., дала имъ право голосованія законовъ и бюджета, а также право контроля надъ администраціей. Нѣкоторые административные органы она подняла на степень конституціонныхъ учрежденій, ограничивъ власть монарха и обезпечивъ права и свободу личности; она признала существовавшій совѣтъ министровъ, но возложила на него спеціальныя права и обязанности; она потребовала подписи министровъ подъ актами короля и сложила на нихъ всю отвѣтственность.

Прусская конституція составлена по образцу бельгійской; статьи, касающіяся прерогативъ короля, компетенціи палатъ и правъ министровъ, взяты оттуда почти цѣликомъ. Но, несмотря на разительное внѣшнее сходство этихъ конституцій, онѣ опираются на два противоположныхъ принципа. Бельгійскій національный конгрессъ сдѣлалъ слѣдующую надпись на первой же страницѣ своей конституціи: „Всѣ власти исходятъ отъ націи“. Прусскій же король въ дарованной имъ конституціи не призналъ принципа народного суверенитета. Политическая организація Пруссіи опирается на верховную власть монарха, Конституція создала только рядъ ограниченій для этой власти, изъ которыхъ одни касаются ея предѣловъ, а другіе ея функцій. Она не выработала общаго положенія, видоизмѣняющаго власть монарха, и въ разрѣзъ со ст. 78 бельгійской конституціи, которая также не вошла въ прусскій текстъ, признала, что король обладаетъ всѣми прерогативами, которыя у него прямо не отняты конституціей; его власть въ принципѣ неограниченна. *). Законодательныя же палаты имѣютъ только тѣ права, которыя имъ прямо предоставлены конституціей.

Для правильной оцѣнки роли министровъ мы должны сообразоваться не только съ теоріей, но и съ практикой. Хотя организація и компетенція высшихъ властей и опредѣляются конституціонными статьями, послѣднія, тѣмъ не мѣнѣе, не могутъ взвѣсить реальной силы каждой изъ этихъ властей и установить между ними равновѣсіе. Борьба между ними неизбежна, если ихъ интересы не одинаковы, и тогда равновѣсіе нарушено въ пользу болѣе сильной. Въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ монархіяхъ парламентъ или, вѣрнѣе, палата народныхъ представителей пріобрѣла господствующую власть и подчинила своему вліянію въ болѣе или меньшей степени всѣ области государственной жизни. Въ Пруссіи результатъ

*) Мы излагаемъ здѣсь систему, которая взяла перевѣсъ на практикѣ и которой придерживается большинство нѣмецкихъ юристовъ, хотя намъ также знакомы цѣнные аргументы ихъ противниковъ, главнымъ образомъ Ласкера. Zur Verfassungsgeschichte Preussens. стр. 371—373.

борьбы былъ другой: королевская власть, вынужденная уступить часть своихъ прерогативъ національному представительству, сумѣла отстоять оставшіяся у нея права и даже уничтожить, если не формально, то фактически тѣ преграды, которыя стѣсняли свободу ея дѣйствій. Хотя король пересталъ быть абсолютнымъ монархомъ, все таки онъ сохранилъ первое мѣсто въ государствѣ. Такимъ образомъ, центръ тяжести политическаго организма очутился не на сторонѣ народныхъ представителей, а на сторонѣ короля. Отсюда вытекаютъ всѣ различія, которыя создали такую глубокую пропасть между прусскимъ министерствомъ и парламентскими кабинетами другихъ странъ.

Происхожденіе совѣта министровъ (Ministère d'État *). Курфюрсты Бранденбургскіе управляли своими владѣніями при посредствѣ канцлера (Chancelier), маршала (Maréchal) и тайнаго совѣта, состоящаго изъ крупныхъ вассаловъ, прелатовъ, графовъ, и рыцарей. Въ 1604 году курфюрстъ Іоахимъ-Фридрихъ далъ впервые этому тайному или государственному совѣту (Geheimerath, Staatsrath) опредѣленную организацію; онъ поручилъ ему общее завѣдываніе администраціей и контроль надъ нею, возлагая на него миссію подавать совѣты государю во всѣхъ дѣлахъ, касающихся государства и царской семьи. Нѣсколько лѣтъ спустя, въ 1613 году, курфюрстъ Іоаннъ-Сигизмундъ болѣе точно опредѣлилъ компетенцію этого учрежденія; онъ не хотѣлъ предпринимать никакихъ дѣлъ, касающихся „его дома и страны, безъ участія и содѣйствія совѣта.“ **)

Первое раздѣленіе администраціи на департаменты произошло въ половинѣ XVII вѣка, въ 1651 году, во времена Великаго курфюрста. Дѣла, которыя до тѣхъ поръ подлежали вѣдѣнію частнаго совѣта, были распредѣлены между его членами, такъ что каждый изъ членовъ завѣдывалъ самостоятельнымъ административнымъ отдѣломъ подъ общимъ контролемъ совѣта. Первоначально образовалось девятнадцать департаментовъ; между ними были распредѣлены всѣ дѣла въ зависимости отъ ихъ рода или тѣхъ провинцій, которыхъ они касались. Государь, разумѣется, сохранилъ высшую власть и роль высшаго правителя; онъ оставилъ за собою вѣдѣніе полити-

*) Von Rönne Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4-oe изд. т. III, стр. 49—67; Schulze, Das preussische Staatsrecht, т. II, стр. 40—97.

**) Von Rönne, op. cit. т. II, стр. 49, прим. 5.

ческих дѣлъ, которыя рѣшались имъ при участіи нѣкоторыхъ избранныхъ членовъ тайнаго совѣта: вотъ начало кабинета, которому впослѣдствіи были предоставлены всѣ дѣла внѣшней политики.

Количество министерскихъ департаментовъ и распредѣленіе дѣлъ, конечно, подвергалось различнымъ измѣненіямъ въ теченіе XVII и XVIII вѣковъ, но мы не будемъ входить въ эти детали, тѣмъ болѣе, что онѣ не представляютъ никакого интереса. Мы ограничимся общимъ принципомъ организаціи министерствъ въ концѣ XVIII вѣка.

Управление финансами и арміей всегда отличалось отъ другихъ административныхъ вѣдомствъ спеціальной формой своихъ учреждений: завѣдываніе ими во всѣ времена принадлежало коллегіямъ (*collèges*), а не отдѣльнымъ чиновникамъ и ихъ канцеляріямъ. Разрозненные одно время на два-три независимыхъ департамента, они были объединены въ 1723 году подъ властью *General-ober-Finanz-Kriegs-und-Domänen-Directorium*.

Вначалѣ это *General Directorium* (Общее управленіе), какъ его обыкновенно называли, раздѣлялось на пять департаментовъ съ отдѣльными министрами во главѣ, которые должны были завѣдывать каждый своимъ отдѣломъ, хотя всѣ дѣла разбирались и рѣшались самой коллегіей. Но мало-по-малу, благодаря новымъ завоеваніямъ Пруссіи, а также расширенію государственной дѣятельности, это *General Directorium* развѣтвлялось все больше и больше: въ началѣ этого вѣка оно состояло изъ восемнадцати департаментовъ; между одними изъ этихъ департаментовъ дѣла распредѣлялись по своему внутреннему различію, между другими—по чисто территоріальнымъ соображеніямъ. Начальники этихъ отдѣловъ пріобрѣли извѣстную самостоятельность, и коллегія изъ восемнадцати министровъ стала собираться всего разъ въ недѣлю для обсужденія общихъ вопросовъ, касающихся заразъ нѣсколькихъ департаментовъ.

Великій курфюрстъ, какъ мы видѣли, сохранилъ за собою право особаго контроля надъ дѣлами общей политики. Въ 1728 году Фридрихъ-Вильгельмъ I создалъ спеціальное министерство, названное *Kabinettsministerium* (кабинетомъ), состоявшее изъ перваго министра, министра юстиціи и нѣсколькихъ совѣтниковъ, которые пользовались его исключительнымъ довѣріемъ. Въ вѣдѣніи кабинета находились первоначально всѣ дѣла, касавшіяся внѣшнихъ сношеній, королевскаго дома и возведенія въ дворянство. Въ теченіе XVIII вѣка управленіе королевскимъ домомъ и феодалыные вопросы были выдѣлены въ особый департаментъ.

Юстиція, къ которой присоединялись вѣроисповѣданія и народное просвѣщеніе, была сосредоточена въ рукахъ нѣсколькихъ

инистровъ, распредѣляясь между ними по характеру дѣлъ, или же территоріальнымъ различіямъ. Со времени Фридриха II одинъ изъ министровъ подъ названіемъ „Великаго канцлера, начальника юстиціи и всѣхъ отдѣловъ юстиціи“ (*Grand Chancelier et Chef de la justice et de tous les collèges de Justice*), получилъ право общаго контроля надъ дѣйствіями своихъ коллегъ.

Нѣкоторые министры завѣдывали совсѣмъ особыми дѣлами, напр., департаментомъ французской колоніи, департаментомъ пфальцграфской колоніи, одно время даже министерствомъ Силезіи и министерствомъ восточной Пруссіи.

Собраніе всѣхъ министровъ: членовъ *General-Directorium* и кабинета, министра юстиціи и другихъ министровъ составляло подъ названіемъ *Geheime Staatsrath* или тайнаго государственнаго совѣта высшую автократію королевства, находящуюся подъ непосредственнымъ началомъ короля. Всѣ другія учрежденія и чиновники были подчинены ему, за исключеніемъ генеральнаго штаба. Между тѣмъ, однако, онъ мало пользовался предоставленнымъ ему правомъ контроля надъ министерскими департаментами и занимался исключительно дѣлами, касающимися общаго управленія или нѣсколькихъ министерствъ заразъ. Хотя его компетенція и власть признавались въ принципѣ, но на дѣлѣ она сильно пошатнулась. При своемъ возникновеніи онъ олицетворялъ собою единственный совѣтъ правительства, которому принадлежалъ непосредственный контроль надъ всѣми отдѣлами администраціи. Но, затѣмъ, между нимъ и начальниками департаментовъ образовались мало-по-малу посредники, которые, хотя и были подчинены его власти, тѣмъ не менѣе, ускользали отъ его контроля.

Такимъ образомъ, завѣдываніе финансами и юстиціей почти ушло изъ его рукъ, и кабинетъ короля занялся всецѣло вопросами политики и военными дѣлами, издавая регламенты, обязательные для подданныхъ.

Такая сложная, система прусской администраціи различныхъ дѣленій и подраздѣленій сохраняла единство и связность дѣйствій только подъ твердой рукой Фридриха II. Учрежденіе должностей министровъ провинцій способствовало, кромѣ того, ослабленію правительства, вело къ конфликтамъ и усложняло безъ всякой пользы этотъ и безъ того сложный правительственный механизмъ. Первой заботой Штейна въ дѣлѣ преобразованій было уничтоженіе этихъ ненужныхъ министровъ. „Стремясь по мѣрѣ возможности, — какъ онъ говорилъ, — придать администраціи единство, силу и быстроту“ *), онъ предла-

*) Von Rönne, *op. cit.* т. III, стр. 63.

галь учредить, согласно конституціи 1808 года, измѣненной высшими административными властями, кабинетъ изъ пяти членовъ, въ рукахъ которыхъ было бы сосредоточено все управленіе страны и которые распредѣлили бы свою дѣятельность, сообразуясь съ различными характерами подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ. Тогда существовало бы только пять департаментовъ: департаментъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи и военный департаментъ, которые бы вѣдали дѣла всего королевства. Кабинетъ, въ свою очередь, былъ бы подчиненъ государственному совѣту и составлялъ какъ бы его часть, такъ какъ послѣднему принадлежалъ общій контроль надъ управленіемъ и законодательствомъ.

Штейнъ, по недостатку времени, не привелъ въ исполненіе проектовъ своихъ реформъ; его преемникъ, Гарденбергъ, взялся за ихъ осуществленіе, но нѣсколько ихъ видоизмѣнилъ. Принципъ новой административной организаціи былъ установленъ приказомъ отъ 27 октября 1810 года; работа, пріостановленная во время войны за независимость, была возобновлена и дополнена двумя ордонансами кабинета отъ 3 іюня 1814 и 3 ноября 1817 года.

Гарденбергъ учредилъ совѣтъ министровъ (Ministère d'État), которому предоставлялись всѣ наиболѣе важныя полномочія, распределенныя Штейномъ между государственнымъ совѣтомъ и кабинетомъ. Онъ сохранилъ въ то же время оба эти учрежденія, измѣнивъ существенно ихъ роли. Государственный совѣтъ обратился въ чисто совѣщательный органъ безъ всякой власти. Кабинетъ пересталъ быть совѣтомъ министровъ и сдѣлался посредникомъ между королемъ и начальниками департаментовъ. Высшее управленіе страной принадлежало отнынѣ совѣту министровъ (Ministère d'État) подъ предсѣдательствомъ канцлера. Какъ и въ проектѣ Штейна, оно было раздѣлено на пять департаментовъ, во главѣ которыхъ находилось по одному министру. Канцлеръ занималъ въ министерствѣ особое мѣсто: ему, какъ первому совѣтнику короны, принадлежало право контроля надъ всѣми департаментами, онъ могъ требовать у своихъ коллегъ отчета въ ихъ дѣйствіяхъ, отмѣнять принятыя ими мѣры и даже, въ случаѣ необходимости, отдавать вмѣсто нихъ распоряженія. Совѣтъ министровъ, созданный Гарденбергомъ, существуетъ и теперь въ Пруссіи: до сихъ поръ права и обязанности министровъ регулируются ордонансами 1810, 1814 и 1817 годовъ. Разумѣется, ихъ роли и полномочія сильно измѣнились съ того времени. Должность канцлера исчезла вмѣстѣ съ уходомъ Гарденберга. Число министерскихъ департаментовъ значительно возросло, благодаря раздѣленію министерства внутреннихъ дѣлъ. Введеніе конституціоннаго режима поставило министровъ въ сношенія съ палатами *ландтага*

(*Landtag*). Наконецъ, образованіе сѣверо-германскаго союза, а затѣмъ германской имперіи также сильно измѣнило роли и дѣятельность прусскихъ министровъ.

IV. Составъ и образованіе совѣта министровъ (*Ministère d'Etat*).—Число министерскихъ департаментовъ и кругъ ихъ дѣйствій опредѣлены королевскимъ указомъ. Вмѣшательство палатъ въ данномъ случаѣ ограничивается лишь голосованіемъ кредита на устройство новыхъ министерствъ или расширеніе старыхъ.

Прусская администрація подраздѣляется въ настоящее время на девять департаментовъ, изъ которыхъ каждымъ завѣдуетъ особый министръ:

- 1) департаментъ иностранныхъ дѣлъ;
- 2) департаментъ финансовъ;
- 3) департаментъ вѣроисповѣданій, народнаго просвѣщенія и медицины;
- 4) департаментъ внутреннихъ дѣлъ;
- 5) департаментъ юстиціи;
- 6) военный департаментъ;
- 7) департаментъ промышленности и торговли;
- 8) департаментъ земледѣлія, земельныхъ угодій и лѣсовъ;
- 9) департаментъ общественныхъ работъ.

Собраніе министровъ образуетъ совѣтъ министровъ (*Staatsministerium*). Въ числѣ его членовъ могутъ также быть и министры безъ портфеля, не завѣдующіе департаментами. Въ настоящее время совѣтъ состоитъ изъ одиннадцати членовъ; кромѣ начальниковъ девяти департаментовъ, его членами состоятъ также два имперскихъ статсъ-секретаря, которые завѣдуютъ департаментами внутреннихъ и иностранныхъ дѣлъ въ имперской администраціи *).

Прусскій совѣтъ министровъ образовался не такъ, какъ англійскій кабинетъ: это не было учрежденіе, созданное практикой политической жизни и уцѣлѣвшее, вопреки признанію его закономъ. Оно, наоборотъ, было создано цѣликомъ королевскимъ указомъ 1810 года, взамѣнъ стараго государственнаго совѣта; ордонансы 1814 и 1817 годовъ дополнили его организацію, а затѣмъ конституція 1850 года его признала и освятила, возложивъ на него новыя обязанности.

*) Участіе двухъ имперскихъ статсъ-секретарей въ дебатахъ прусскаго министерства не представляетъ случайнаго явленія: такое положеніе дѣлъ существовало еще при Бисмаркѣ и сохранилось послѣ его отставки безъ всякаго измѣненія.

„Король назначаетъ и удаляетъ своихъ министровъ“, гласитъ ст. 45 конституціи. И, въ дѣйствительности, онъ широко пользовался этимъ правомъ безъ вмѣшательства какой бы то ни было посторонней власти. Ему нечего было считаться, да онъ и не считался съ желаніями и стремленіями палаты господъ или палаты депутатовъ. Парламентское большинство не диктовало ему своихъ кандидатовъ, оно не имѣло рѣшающаго вліянія на выборъ министровъ. Благодаря этому, король руководился въ выборѣ своихъ совѣтниковъ больше административными способностями кандидата, чѣмъ его политическими убѣжденіями. Это не значило, конечно, что онъ готовъ былъ воспользоваться для этого всякой партіей *ландтага*; но прежде всего онъ старался всегда найти человѣка опытнаго, который за время долгой службы въ кадрахъ администраціи сумѣлъ проявить свой умъ, преданность и честность.

Ни одинъ законъ не обязываетъ короля избирать своихъ министровъ среди парламентскаго большинства, это не вызывается даже практической необходимостью, свобода его выбора не ограничена: конституція даетъ министрамъ право присутствовать на засѣданіяхъ палатъ и требовать слова во всякое время. Потому-то въ числѣ членовъ министерства мы видимъ знатныхъ вельможъ изъ верхней палаты, депутатовъ и часто даже лицъ, которыя вовсе не состоятъ депутатами *ландтага*. Но почти всѣ министры хорошо знакомы съ административной техникой, всѣ они долго служили, пройдя постепенно всѣ ступени административной лѣстницы, и для нихъ завѣдываніе департаментомъ является вѣнцомъ ихъ карьеры. Они становятся во главѣ департамента съ глубокимъ знаніемъ предстоящаго имъ дѣла и лучше разбираются въ административныхъ вопросахъ, чѣмъ въ политической борьбѣ и интересахъ различныхъ партій. Это неоспоримое ихъ преимущество передъ министрами парламентскихъ кабинетовъ. Но съ другой стороны, они вносятъ въ исполненіе своихъ обязанностей не гордую независимость свободныхъ представителей народа, а духъ рабскаго послушанія и почтенія къ авторитету начальства, духъ подчиненія предписаніямъ свыше, развитой долгими годами службы въ канцеляріяхъ или арміи. Министры, вышедшіе изъ рядовъ бюрократіи, а не изъ народнаго представительства, сильно способствуютъ въ конституціонной странѣ поддержкѣ личнаго режима.

V.—Внутренняя организація и роль совѣта министровъ (*Ministère d'Etat* *).—Прусское министерство далеко

*) Von Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, 4-е изд., т. III, стр. 75—88.

не отвѣчаетъ основнымъ требованіямъ парламентскаго кабинета: министры, подчиненные всецѣло королю, не несутъ никакой политической отвѣтственности передъ палатами. Ни ихъ общее подчиненіе королю, ни законъ, объединяющій ихъ въ совѣтъ, не создаютъ той внутренней связи, той солидарности, которая является результатомъ общности свободно усвоенныхъ политическихъ убѣжденій.

Королевская власть, сохранившая за собою преобладающее мѣсто въ государствѣ послѣ введенія представительнаго образа правленія, сумѣла также отстоять всѣ прерогативы, оставленныя ей конституціей. Послѣдняя давала королю право назначать и удалять министровъ: онъ воспользовался этимъ правомъ неограниченно, не допуская вмѣшательства палатъ. Министры всецѣло отвѣтственны за свои дѣйствія только передъ нимъ однимъ. Не довѣріе ландтага поставило ихъ у власти, и, каково бы ни было его отношеніе къ нимъ, они остаются на своемъ посту до тѣхъ поръ, пока не утратятъ расположенія короля.

Правда, конституція признаетъ министерскую отвѣтственность: „Министры отвѣтственны, говоритъ она. Правительственные акты получаютъ законную силу лишь тогда, когда они скрѣплены подписью министра, который тѣмъ самымъ принимаетъ на себя всю отвѣтственность“. (ст. 44.) Но эта статья имѣетъ въ виду лишь чисто юридическую отвѣтственность, да и то за весьма ограниченное число проступковъ. „Министры, добавляетъ ст. 61, могутъ подвергнуться судебному преслѣдованію одной изъ палатъ за явное нарушеніе конституціи, за взяточничество, за измѣну. Верховный королевскій судъ разбираетъ эти дѣла въ полномъ его составѣ. Поводъ къ отвѣтственности, порядокъ судопроизводства и наказанія будутъ указаны особымъ закономъ“.

Но даже и эта ограниченная юридическая отвѣтственность осталась мертвой буквой. Правительству удалось помѣшать изданію закона объ отвѣтственности министровъ, не смотря на всѣ попытки палаты депутатовъ провести его въ первое время конституціоннаго режима.

Нѣмецкіе юристы единодушно признаютъ, что безъ этого закона ст. 61 конституціи не имѣетъ значенія и неприложима на практикѣ. Нѣкоторые изъ нихъ утверждаютъ даже, что со времени обнародованія имперскаго уголовного кодекса и уголовного судопроизводства, прусская законодательная власть лишилась права издать особый законъ о министерской отвѣтственности, такъ какъ она не можетъ ввести въ имперскій кодексъ ни одного измѣненія, которое не было вмѣ заранѣе разрѣшено. Съ ихъ точки зрѣнія, ст. 61, въ сущности, отмѣнена и министры за свои дѣйствія несутъ такую же

отвѣтственность, какъ и простые граждане. Они отвѣчаютъ передъ обыкновеннымъ судомъ за проступки и преступленія, предусмотрѣнные уголовнымъ кодексомъ всей имперіи. *) Они не несутъ отвѣтственности за свои специфическіе проступки, за которые налагается особое наказаніе, они не подлежатъ спеціальному суду, обеспечивающему ихъ безпристрастность и независимость, т. е. на нихъ не лежитъ даже тѣни настоящей отвѣтственности.

Министры не вербуются непременно изъ той или другой парламентской группы. Солидарность прусскаго министерства не вызывается необходимостью, хотя, разумѣется, представители нѣкоторыхъ партій систематически устраняются отъ правительственной власти. Въ Пруссіи при силѣ личнаго режима нѣтъ нужды въ солидарномъ министерствѣ, которое является непремѣннымъ условіемъ парламентскаго кабинета. Не министерство, а король намѣчаетъ здѣсь политическую программу правительства. Министры поставлены у власти не для проведенія своихъ идей, а для исполненія воли монарха. „У насъ, говорилъ князь Бисмаркъ, управляетъ одинъ король; министры, правда, редактируютъ то, что предписываетъ король, но они не управляютъ. У насъ внутри министерства король приказываетъ, а министры подчиняются до тѣхъ поръ, пока они въ состояніи брать на себя отвѣтственность“. Благодаря этому, никакого внутренняго единства, никакой солидарности: удаленіе или отставка одного не измѣняетъ положенія другихъ. Каждый изъ нихъ чувствуетъ себя независимымъ передъ палатами подъ крыломъ своего единственнаго господина короля. Благодаря этому, отсутствіе щепетильности и самолюбія; они исполняютъ то, что имъ приказываютъ, и проводятъ всякую политическую программу съ безразличіемъ и равнодушіемъ чиновниковъ или солдатъ, привыкшихъ къ дисциплинѣ. Разумѣется, есть лица, представляющія исключеніе, которымъ не позволяетъ природная гордость и чувство собственнаго достоинства оставаться у власти. Бывали также министры, занимавшіе, благодаря своимъ заслугамъ и выдающимся способностямъ, исключительное положеніе: ихъ совѣты всегда выслушивались, ихъ политическая программа всегда одобрялась; въ рѣдкихъ же случаяхъ отпора они подавали въ отставку, смотря на нее какъ на средство сломить сопротивленіе.

Хотя отъ прусскихъ министровъ и не требуется солидарности, однако, тѣмъ не менѣе, необходимо поддерживать среди нихъ нѣкоторое единство взглядовъ, чтобы сообщить ихъ дѣйствіямъ одно-

*) Bornhak, Preussisches Staatsrecht, т. I, стр. 143—145.

родное направлѣніе, предоставляя въ то же время каждому изъ нихъ самостоятельно завѣдывать своимъ департаментомъ и нести отвѣтственность. Король не въ состояніи одинъ выполнить этой задачи, такъ какъ онъ не можетъ вникать во всѣ детали дѣлъ и контролировать постоянно всѣ административные отдѣлы. Эта миссія и возложена на совѣтъ министровъ (Ministère d'Etat).

Въ странахъ съ парламентскимъ режимомъ роль кабинета опредѣляется не закономъ, а исключительно практикой. Не то мы видимъ въ Пруссіи: отношеніе совѣта министровъ къ отдѣльнымъ министрамъ, контроль надъ ихъ дѣйствіями строго опредѣлены королевскими указами, предшествовавшими конституціи, самой конституціей и законами, изданными послѣ ея введенія.

Въ силу ордонанса кабинета отъ 3-го іюня 1814 года, „общія дѣла и дѣла, касающіяся нѣсколькихъ департаментовъ, должны обсуждаться сообща“.

Роль совѣта министровъ была точно опредѣлена и регламентирована поздѣе ордонансомъ кабинета отъ 3-го ноября 1817 года и дополнительными законами: „Для того, чтобы совѣтъ министровъ (Ministère d'Etat) представлялъ высшій контроль надъ администраціей, каждый министръ обязанъ сообщать ему отъ времени до времени общее направлѣніе дѣлъ во ввѣренномъ ему департаментѣ и обсуждать въ совѣтѣ слѣдующіе вопросы:

„1.—Всѣ безъ исключенія проекты новыхъ законовъ и измѣненія старыхъ, а также всѣ указы общаго характера, или касающіеся какихъ либо перемѣнъ въ существующемъ строѣ“. Согласно ст. 66 конституціи, совѣтъ министровъ (Ministère d'Etat) всецѣло отвѣтственъ за временные королевскіе указы, имѣющіе законодательную силу. По закону отъ 4 іюня 1851 года объявленіе осаднаго положенія въ случаѣ возстанія, или временная отмѣна нѣкоторыхъ статей конституціи, вызванная войной или возстаніемъ, должны обсуждаться въ совѣтѣ министровъ.

„2.—Отчеты оберпрезидентовъ (Oberpräsident de province) за истекшій годъ.

„3.—Ихъ административные планы на слѣдующій годъ.

„4.—Ежемѣсячные отчеты по городскому управленію.

„5.—Періодическіе отчеты о состояніи государственныхъ кассъ.

„6.—Росписи обще-государственныхъ и мѣстныхъ кассъ, поскольку онѣ касаются текущихъ дѣлъ управленія, а также расходы по содержанію войскъ.

„7.—Несогласіе во взглядахъ между министрами.

„8.—Военныя учрежденія, поскольку они касаются всей страны.

„9.—Обсужденіе назначеній начальниковъ провинцій (président

de province) начальниковъ управленій (président de régence), председателей высшихъ судебныхъ инстанцій, директоровъ, управляющихъ казенными лѣсами (maîtres suprêmes des forêts) и другихъ высшихъ чиновниковъ“.

10.—Въ силу различныхъ законовъ совѣтъ министровъ (Ministère d'Etat) уполномоченъ распускать городскія и провинціальныя собранія, собранія общинъ и округовъ.

11.—Какъ высшая административная власть, онъ разсматриваетъ въ послѣдней инстанціи апелляціи на рѣшенія дисциплинарныхъ судовъ и жалобы чиновниковъ на дѣйствія министра, отставившаго ихъ отъ должности.

Кромѣ общаго контроля надъ управленіемъ страной, совѣтъ министровъ (Ministère d'Etat) обладаетъ еще спеціальными функціями. Въ случаѣ несовершеннолѣтія короля и отсутствія совершеннолѣтняго родственника по мужской линіи, если это не было предусмотрено закономъ, конституція предоставляетъ совѣту министровъ стать во главѣ правленія до вступленія на престолъ регента. Это функція въ высшей степени оригинальная и врядъ ли удастся когда-либо совѣту министровъ выступить въ подобной роли.

Затѣмъ, подъ непосредственный его контроль поставлены закономъ нѣкоторыя власти и чиновники: главное межевое управление прусскаго государства (la direction centrale des arpentages dans l'Etat prussien), le tribunal des conflits, дисциплинарные и церковные суды, высшій административный судъ, ревизіонная комиссія надъ высшими чиновниками и бюро печати, (bureau littéraire), на которое возложены сношенія съ періодической печатью, а также завѣдываніе и распредѣленіе субсидій рептильной прессѣ (du fonds des reptiles).

Наконецъ, совѣту министровъ предоставлено рѣшеніе нѣкоторыхъ вопросовъ, касающихся евангелическаго культа.

Эти перечисленія конечно не ограничиваютъ его роли: въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ законами и регламентами, каждый министръ обязанъ обращаться въ совѣтъ министровъ; но онъ всегда свободенъ возбудить тѣ вопросы, которые считаетъ нужными подвергнуть обсужденію совѣта. Король же въ правѣ спросить его мнѣнія, когда ему вздумается.

Согласно ордонансу кабинета 1814 года, совѣтъ министровъ обязанъ собираться разъ въ недѣлю и даже чаще, если это необходимо. На собраніяхъ председательствуетъ король или президентъ совѣта. Обсужденія ведутся при закрытыхъ дверяхъ, но составляются протоколы засѣданій спеціальнымъ секретаремъ, который не принимаетъ участія въ дебатахъ. Постановленія, принятыя большинствомъ голосовъ, не имѣютъ рѣшающей силы; это простые совѣты, предло-

женные королю, съ которыми онъ можетъ и не соглашаться. Онъ всегда вправѣ присоединиться къ мнѣнію меньшинства. Въ этомъ отношеніи прусскій совѣтъ министровъ представляетъ полную противоположность съ парламентскими кабинетами, постановленія которыхъ имѣютъ обязательную силу, хотя они и не заносятся въ протоколъ.

Во главѣ совѣта министровъ стоитъ министр-президентъ; опредѣлить его положеніе и власть довольно трудно. Въ 1810 году это мѣсто занималъ канцлеръ, который пользовался широкими правами надъ остальными министрами.

Когда въ 1822 году должность канцлера была упразднена, президентъ, явившійся на смѣну канцлеру, разумѣется не унаслѣдовалъ его правъ. Но ни одинъ законъ, ни одинъ королевскій указъ не опредѣляетъ правъ и обязанностей президента по отношенію къ его коллегамъ. Юридически онъ находится съ ними на равной ногѣ: всѣ министры завѣдуютъ своими департаментами подъ непосредственнымъ началомъ короля, съ которымъ они сносятся лично по подвѣдомственнымъ имъ дѣламъ. Подчиненія одного министра другому не существуетъ *); президентъ не имѣетъ права предписывать направлять и контролировать дѣйствія своихъ коллегъ; его роль сводится исключительно къ предсѣдательству на засѣданіяхъ совѣта министровъ въ отсутствіе короля. Кромѣ того, онъ завѣдуетъ нѣкоторыми учрежденіями, которыя не вошли ни въ одинъ изъ департаментовъ: такъ напр. комиссія орденовъ (*commission generale des ordres honorifiques royaux*), государственный архивъ, собраніе законовъ. Отсюда видно, что министр-президентъ занимаетъ болѣе низкое положеніе, чѣмъ первый министръ въ парламентскихъ кабинетахъ.

Но таково ли его положеніе фактически? Въ засѣданіи рейхстага отъ 27 января 1882 года князь Бисмаркъ старался выяснить свои отношенія къ остальнымъ министрамъ. „Я лично, говорилъ онъ, въ сущности не даю никакихъ приказаній своимъ коллегамъ; я ихъ прошу, убѣждаю письменно, но это не всегда помогаетъ и потому я прибѣгаю къ этому средству не во всѣхъ случаяхъ. Когда я считаю необходимымъ провести какое нибудь дѣло и встрѣчаю препятствія, тогда я обращаюсь къ истинному президенту совѣта министровъ, къ его величеству королю. Если я не нахожу у него сочув-

*) Schulze. Das preussische Staatsrecht, т. I стр. 244; Von Rönne Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, т. III, стр. 86; Bornhak. Preussisches Staatsrecht, т. II. стр. 389.

ствія, я бросаю это дѣло; въ обратномъ же случаѣ я получаю предписаніе отъ короля сдѣлать то или другое“ *).

Эти слова показываютъ намъ, какъ существенно отличаются отношенія прусскаго министра-президента отъ отношеній англійскаго премьера къ его коллегамъ и какими разными путями достигается ими одинаковая власть и вліяніе. Никто не сомнѣвается, что князю Бисмарку не всегда удавалось убѣдить своихъ коллегъ, что онъ не разъ встрѣчалъ отпоръ въ самыхъ нѣдрахъ совѣта министровъ. Но ни для кого также не тайна, что онъ одинъ руководилъ правительственной политикой, что равенство между нимъ и остальными министрами было мертвой буквой, противорѣчащей дѣйствительности, и что прямо или косвенно онъ навязывалъ свои личные взгляды правительству. Власть прусскаго министра-президента отличается отъ власти премьера парламентскаго кабинета только формой и происхожденіемъ, но не широтой. Власть одного исходитъ отъ парламента, который въ силу своей организаціи не можетъ непосредственно руководить дѣлами правленія; онъ можетъ только контролировать, выражать одобреніе или порицаніе уже совершившимся фактамъ. Другой получаетъ власть отъ короля; онъ можетъ прибѣгнуть къ его содѣйствію во всѣхъ вопросахъ, самыхъ важныхъ, самыхъ неотложныхъ, самыхъ секретныхъ. Первый требуетъ отъ своихъ коллегъ исполненія воли парламента; второй — внушенныхъ имъ же самимъ приказаній короля. Но они оба являются желанными совѣтчиками, которыхъ почти всегда выслушиваетъ господствующая власть, въ одномъ случаѣ, народное собраніе, — въ другомъ — монархъ. И никто не будетъ утверждать, что вліяніе прусскаго министра-президента на королевскую волю не можетъ сравняться съ вліяніемъ англійскаго премьера на парламентское большинство.

Но нужно замѣтить, что такая власть прусскаго министра-президента — совершенно случайное явленіе: она обусловливается личными качествами лица, занимающаго этотъ постъ, его умомъ, энергіей, талантами. За полновластнымъ правителемъ можетъ слѣдовать скромный чиновникъ, слѣпое орудіе королевской воли, и тогда ничто не препятствуетъ монарху сообщить правительственной политикѣ то рѣзко выраженное направленіе, которое онъ считаетъ необходимымъ.

Въ парламентскихъ же кабинетахъ власть премьера неразрывно связана съ характеромъ самаго учрежденія: она безусловно нужна

*) Засѣданіе Рейхстага отъ 24 января, *Stenographische Berichte des deutschen Reichstags*, 1881—1882; т. I, стр. 895.

для существованія кабинета, хотя, конечно, временныя причины могутъ способствовать ея временному упадку или возвышенію.

Совѣтъ министровъ не есть правительство Пруссіи, народная молва не ошибается: правительство — это король и только онъ одинъ. Министры, въ дѣйствительности, только его подчиненные: они должны его слушаться во всемъ, что не противорѣчитъ закону и конституціи. Это чиновники высшаго ранга подъ непосредственнымъ началомъ короля, которые обязаны подавать ему совѣты, проявляя тѣмъ свое участіе въ высшемъ управленіи страной. Отвѣтственность передъ палатами отличала бы ихъ отъ простыхъ чиновниковъ, но она, какъ извѣстно, осталась мертвой буквой.

Роль прусскихъ министровъ можетъ быть формулирована въ общемъ такъ: на нихъ лежитъ обязанность пользоваться только тѣми правами и властью, которыя доверены имъ королемъ.

1. — Въ сферѣ исполнительной власти—они завѣдуютъ каждымъ своимъ департаментомъ подъ началомъ короля и слабымъ контролемъ палатъ, высказывая свои соображенія монарху относительно на-
 75912
 7/657
 правленія правительственной политики.

2. — Въ сферѣ законодательной—они помогаютъ королю осуществлять его власть и поддерживаютъ въ палатахъ правительственныя мѣропріятія, опираясь главнымъ образомъ на силу короля.

Парламентскіе кабинеты служатъ связующимъ звеномъ между различными государственными властями; прусскій же совѣтъ министровъ не играетъ такой роли. Правда, онъ представляетъ собою орудіе, вполне годное для подобной цѣли, но, къ сожалѣнію, это орудіе находится въ рукахъ одной власти, которая имъ пользуется для личнаго преобладанія, хотя и не всегда успѣшно.

VI. Прусскіе министры и имперія. — Мы не будемъ входить здѣсь въ подробное разсмотрѣніе отношеній Прусскаго государства и Германской имперіи, мы не будемъ касаться распредѣленія между ними правъ и обязанностей. Мы хотимъ только въ нѣсколькихъ словахъ обрисовать то особое положеніе, которое заняли прусскіе министры, благодаря вступленію въ союзъ ихъ монарха, ставшаго главою и господиномъ союза.

Съ введеніемъ имперской конституціи роли и значеніе прусскаго совѣта министровъ и, въ особенности, министра-президента сильно возрасли. Имперія была созданіемъ Пруссіи и она постаралась сохранить за собою гегемонію: она управляетъ и руководитъ имперіей, оказывая ей свое могущественное покровительство и проводя въ то же время свою политику. Политика и интересы импе-

ріи ничто иное, какъ политика и интересы Пруссіи, распространенные отнынѣ на всю Германію и подкрѣпленные силами всей имперіи.

Эта внутренняя связь обоихъ правительствъ проявляется не только въ соединеніи двухъ коронъ на головѣ одного монарха, но также и въ совмѣщеніи функцій прусскаго министра-президента и имперскаго канцлера въ одномъ лицѣ. Прусское министерство, задавая тонъ правительственной политикѣ королевства, сообщаетъ свое собственное направленіе имперскому правительству: оно обсуждаетъ и вырабатываетъ инструкціи для представителей Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ, а голосъ послѣднихъ имѣетъ почти всегда рѣшающее значеніе. Но не слѣдуетъ преувеличивать этого кажущагося вліянія: на дѣлѣ, прусскій совѣтъ министровъ проводитъ волю короля, или же подчиняется велѣніямъ имперскаго канцлера, прусскаго премьера, ставшаго всемогущимъ. Власть послѣдняго надъ коллегами только возрасла и укрѣпилась, благодаря присоединенію къ старому титулу новыхъ функцій.

Въ департаментахъ полномочія однихъ министровъ расширились, а другихъ—сократились. На нѣкоторыхъ было возложено завѣдываніе не только дѣлами Пруссіи, но и имперіи, или же части государствъ союза. Такъ, напр., до 1870 года департаментъ иностранныхъ дѣлъ и морское вѣдомство, входящіе въ составъ прусской администраціи, занимались почти исключительно веденіемъ имперскихъ дѣлъ. Военный министръ и до сихъ поръ стоитъ во главѣ управленія войскъ всѣхъ нѣмецкихъ государствъ, за исключеніемъ Баваріи, Саксоніи и Вюртемберга. Другіе должны были совмѣстить съ функціями прусскаго министра должность имперскаго статсъ-секретаря, какъ, напр., министръ общественныхъ работъ. Всѣ же остальные утратили часть своихъ прежнихъ полномочій, которыя перешли къ имперскимъ властямъ послѣ распредѣленія функцій между обоими государствами. Часть министровъ была даже подчинена имперскому правительству, которое, впрочемъ, воплощается въ лицѣ канцлера, президента прусскаго совѣта министровъ. Произошло это потому, что имперія оставила союзнымъ правительствамъ завѣдываніе частью подвѣдомственныхъ ей дѣлъ подъ контролемъ своего правительства.

Г Л А В А II.

Министры и король.

Ордонансы 1808 и 1810 годовъ, создавшіе новую административную организацію, регламентировали также и отношенія между королемъ и его министрами. Какъ слуги абсолютнаго монарха, они, конечно, не могли имѣть никакой самостоятельности, никакихъ правъ

по отношенію къ своему господину. Получивъ отъ короля полномочія управлять дѣлами отъ его имени и согласно его волѣ, они были всецѣло подчинены его приказаніямъ. Монархъ не только могъ назначать и удалять своихъ совѣтниковъ, онъ могъ уничтожить даже самое учрежденіе министровъ такъ же легко, какъ его создалъ, могъ измѣнить его до основанія и ограничить ихъ сотрудничество въ нѣкоторыхъ дѣлахъ правленія. И, въ самомъ дѣлѣ, королевскіе указы издавались, иногда, безъ подписи министра; составленные не министерствомъ, а тайнымъ кабинетомъ, они появлялись подъ названіемъ ордонансовъ кабинета *).

Конституція 1850 года положила конецъ абсолютной власти монарха и ввела основы представительнаго образа правленія, который легко могъ привести къ парламентскому режиму. Она создала двѣ палаты, одну изъ нихъ выборную, предоставила имъ участіе въ изготовленіи законовъ, дала имъ право голосовать бюджеты, контролировать правительство и подвергать отвѣтственности министровъ.

Вмѣсто пассивныхъ орудій королевской воли она выдвинула отвѣтственныхъ министровъ и подчинила ихъ закону, признавъ ихъ сотрудничество необходимымъ для законной силы королевскихъ актовъ. Но достигла ли она тѣхъ же результатовъ, какихъ достигла бельгійская конституція, по образцу которой она создана, и образовался ли парламентскій режимъ въ старой прусской монархіи, какъ въ новомъ королевствѣ Бельгіи? На этотъ вопросъ приходится отвѣтить отрицательно: конституціонный текстъ не могъ устранить тѣхъ глубокихъ различій, какія существуютъ между этими двумя народами и этими двумя видами королевской власти. Въ Бельгіи—пришлый король, призванный представителями націи для осуществленія выработанной уже до него конституціи, долженъ былъ снискать расположеніе народа, который давно привыкъ участвовать въ общественныхъ дѣлахъ, который сумѣлъ сохранить представительныя учрежденія до конца стараго режима и свергъ путемъ революціи слишкомъ деспотическое правительство. Въ Пруссіи же, наоборотъ, народъ два вѣка тому назадъ потерялъ свою свободу; имъ управляла національная династія, которая сдѣлала изъ маленькаго государства обширное королевство и всѣ представители которой внушали подданнымъ почтеніе или страхъ. Несмотря на формальныя обѣщанія, данныя народу въ моментъ войны за независимость, королевская власть была еще настолько сильна, что сумѣла удержать свои абсолютныя права еще въ теченіе тридцати лѣтъ. Въ 1848 году она уступила подъ напоромъ народнаго возстанія; но представители

*) Von Rönne, op. cit. т. I, стр. 417, прим. 4.

народа, собравшіеся въ Берлинѣ, оказались слишкомъ слабыми, чтобы создать новый политическій строй, и король самъ даровалъ народу конституцію, которую онъ подвергъ затѣмъ утвержденію палатъ. Палаты пытались, конечно, расширить свое вліяніе на всѣ области государственной жизни; но монархъ, прочно опираясь на свой тронъ, энергично защищалъ оставшіяся у него прерогативы и отчаянно боролся за утраченную власть, стремясь вернуть себѣ тѣ права, которыя онъ долженъ былъ уступить народу. Въ этой борьбѣ всѣ шансы побѣды были на сторонѣ короля. Разумѣется, этому способствовали также счастливое стеченіе обстоятельствъ и геніальныя дарованія лицъ, окружавшихъ монарха. Но эти обстоятельства не были дѣломъ случая, и лица, поддерживавшія королевскую власть, нашли подъ рукою значительныя силы, съ которыми не могли бороться парламентскія партіи.

Король опирался на многочисленное войско, хорошо дисциплинированное, на строго подобранную бюрократію, сильную и внушающую уваженіе. Обѣ эти силы, бюрократія и войско, по традиціи преданныя престолу, признавали только одну власть—короля—и считали своимъ долгомъ всецѣло подчиняться ей. Въ тотъ моментъ, когда конституція вступала въ дѣйствіе, въ Пруссіи не было другой организованной силы. Народъ не сознавалъ еще своего могущества, а конституція давала королю сильную поддержку даже въ средѣ народнаго представительства. Верхняя палата, естественно преданная королю, оказывала сильное сопротивленіе всѣмъ попыткамъ нижней палаты расширить власть *ландтага*. Даже въ нѣдрахъ палаты народныхъ представителей образовалась сильная партія, приверженная коронѣ, въ то время, какъ либеральная партія безъ организаціи, безъ лидера, состоявшая больше изъ мечтателей-теоретиковъ, чѣмъ людей практики, дробилась на враждебныя группы, готовыя ежеминутно вступить въ борьбу другъ съ другомъ.

Двѣнадцать лѣтъ продолжалась борьба безъ всякаго результата. Король не уступалъ ни на іоту своихъ правъ; либеральная партія упорно сражалась, не смотря на свои внутренніе раздоры, то въ большинствѣ, то въ меньшинствѣ за установленіе парламентскаго режима. Наконецъ въ 1862 году, когда во главѣ министерства появился Бисмаркъ, правительство перемѣнило тактику. Изъ оборонительнаго оно перешло въ наступательное положеніе.

Когда палата депутатовъ отказалась принять военный законопроектъ по реорганизаціи войскъ и увеличенію наличнаго состава, правительство приступило къ реорганизаціи за свой рискъ, предполагая, что *ландтагъ* долженъ будетъ уступить передъ совершившимся фактомъ. Но палата, въ свою очередь, отказала въ необходимомъ кре-

дять. Правительство ничуть не смутилось, оно заставило палату господъ подвергнуть голосованію бюджетъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ представленъ въ нижнюю палату, вычеркнувъ внесенныя ею поправки. Въ продолженіи четырехъ лѣтъ правительство находилось въ открытой враждѣ съ народнымъ собраніемъ и управляло страной безъ правильнаго бюджета. Страна не пришла въ негодованіе. Король не побоялся серьезныхъ волненій и осмѣлился даже предпринять двѣ войны. Побѣда пруссаковъ въ 1866 году положила конецъ кризису: палата склонилась передъ совершившимся фактомъ и уступила пальму первенства правительству. Парламентскій режимъ былъ побѣжденъ успѣхами прусскихъ войскъ въ австрійской кампаніи.

Борьба велась не только на почвѣ военнаго вопроса или финансовыхъ прерогативъ нижней палаты. Съ первыхъ же ея шаговъ обнаружилось два теченія: одно за личный, другое—за парламентскій режимъ. Когда въ январѣ 1863 года въ палату депутатовъ былъ внесенъ проектъ адреса (adresse) на имя короля объ удаленіи его министровъ, Бисмаркъ воспользовался случаемъ, чтобы показать, въ какой непримиримой оппозиціи находятся эти два имѣющіяся на лицо теченія. Нѣсколько преувеличивая значеніе предложенія парламентаристовъ, чтобы легче его отклонить, онъ говорилъ: „Проектъ адреса имѣетъ неоспоримое преимущество: онъ устраняетъ всѣ недоразумѣнія. Если этотъ проектъ будетъ принятъ, если палата потребуетъ исключительныхъ правъ опредѣлять въ конечномъ счетѣ бюджетъ, испрашивать у короля отставки неполюющихъся ея довѣріемъ министровъ, устанавливать при посредствѣ бюджета контингентъ и организацію войскъ, контролировать отношенія исполнительной власти къ ея органамъ, тогда никто не вправѣ отрицать, что парламентъ оспариваетъ верховную власть у короны. Проектъ адреса можетъ быть формулированъ въ нѣсколькихъ словахъ: настоящимъ адресомъ царствующему дому Гогенцоллерновъ ставится требованіе уступить свои конституціонныя права большинству этой палаты“. И, противопоставляя парламентскому правительству режимъ, господствующій въ Пруссіи, онъ добавилъ: „Прусскіе министры дѣйствуютъ во имя короля и подъ его началомъ, это министры короля, а не парламентскаго большинства, какъ въ Англіи *)“.

Вотъ какой режимъ восторжествовалъ въ борьбѣ, утверждаясь все прочнѣе и прочнѣе. Престижъ короля и его совѣтниковъ поднялся еще выше послѣ основанія имперіи. Народъ, казалось, забылъ свои либеральныя стремленія: онъ довѣрчиво отдалъ себя въ руки

*) Засѣданіе ландтага 27 января 1863 г.

династїи, которая создала величіе Пруссїи и осуществила германское единство въ ея пользу; его самолюбію льстила та преобладающая роль, какую она играла въ европейской политикѣ, и тотъ небывалый расцвѣтъ промышленности и торговли, какой былъ вызванъ къ жизни подъ ея господствомъ. Значительная часть либеральной партїи измѣнила защищаемымъ ею когда то принципамъ и примкнула къ правительству. Прогрессистская партія продолжала бороться за установленіе парламентскаго режима, но прїобрѣла взамѣнъ только незаслуженную непопулярность. Прусскій избиратель готовится съ дѣтства къ признанію суверенитета короля. Въ школѣ его обучаютъ, что первый долгъ гражданина состоитъ въ подчиненіи высшей власти, и эта власть воплощается въ лицѣ императора и короля. Позже, когда онъ отбываетъ воинскую повинность, онъ проникается весь духомъ дисциплины, почтеніемъ и преданностью къ королевской личности, которая царятъ въ германскомъ войскѣ. Если онъ принадлежитъ къ высшимъ классамъ общества, университетскіе юристы преподаютъ ему, что королевская власть опирается на конституцію, а оффиціальныя писатели не перестаютъ развертывать передъ его пробуждающимся умомъ сравнительную картину результатовъ личнаго режима въ Пруссїи и парламентскаго въ другихъ странахъ континента.

Итакъ, министерская отвѣтственность была вовсе устранена изъ конституціонной практики прусскаго королевства. Правда, конституція признала въ принципѣ уголовную отвѣтственность министровъ, требуя ихъ подписи на всѣхъ правительственныхъ актахъ. Но допустимъ даже, что этотъ принципъ получить санкцію, тѣмъ не менѣе упомянутая юридическая отвѣтственность касается только законности правительственныхъ дѣйствій, но не ихъ своевременности: „Подчиняясь велѣніямъ конституціи, министръ обязанъ скрѣплять своей подписью и исполнять всѣ приказы [короля, относящіеся къ правленію и не противорѣчащіе закону. Если этотъ приказъ кажется ему несвоевременнымъ, онъ вправѣ представить свои возраженія и даже просить объ отставкѣ. Но въ этомъ ему можетъ быть отказано, какъ и всякому другому чиновнику, если его отставка причиняетъ вредъ общественнымъ интересамъ. Въ послѣднемъ случаѣ министръ долженъ подчиниться, не считаясь со своими взглядами на своевременность или несвоевременность королевскихъ приказовъ“ *). Вотъ какова степень независимости прусскаго министра! Сомнительно даже, хватило ли бы у него силы бороться съ незаконнымъ распоряженіемъ монарха. Находясь между закономъ и королевской волей, онъ долженъ

*) Bornhak, Preussisches Staatsrecht, т. I, стр. 139.

почитать законъ, но онъ ничѣмъ не рискуетъ, если нарушить свой долгъ; тогда какъ, исполнивъ законъ, онъ можетъ дожидаться отставки.

Конституція ограничила только законодательныя права короля, оставивъ ему цѣликомъ исполнительную власть и не измѣнивъ его отношеній къ министрамъ. Король, какъ и прежде, первое лицо въ государствѣ; онъ царствуетъ и управляетъ въ полномъ значеніи слова; онъ принимаетъ фактически участіе въ отправленіи всѣхъ властей и ничто не дѣлается противъ или помимо его воли. Онъ раздѣляетъ законодательную власть съ *ландтагомъ*: ему принадлежитъ право законодательной инициативы, которымъ онъ часто пользуется, и право veto. Если онъ рѣдко отказываетъ теперь въ санкціи законопроектамъ *ландтага*, то происходитъ это потому, что онъ при посредствѣ своихъ министровъ оказываетъ вліяніе на рѣшеніе палатъ и проводитъ почти всегда свои личные взгляды. Въ странахъ съ парламентскимъ режимомъ король сообразуется съ мнѣніемъ парламента; въ Пруссіи же, наоборотъ, палаты въ большинствѣ случаевъ сообразуются съ мнѣніемъ монарха *).

Въ сферѣ исполнительной власти, — произволъ правительства нѣсколько стѣсненъ „общественнымъ мнѣніемъ, этой громадной силой, но которая почти бездѣйствуетъ“ **).

Власть не перешла изъ рукъ короля въ руки его совѣтниковъ. Онъ остался въ полномъ значеніи слова высшимъ авторитетомъ и главой государства; его министры ничто иное, какъ необходимыя орудія высочайшей воли. Послѣ введенія конституціи, какъ и въ 1815 году, они сохранили ту же роль: это простые совѣтники, покорные слуги его величества, которые не могутъ бороться со своимъ монархомъ, потому что у нихъ нѣтъ другой поддержки, кромѣ него. Разумѣется, люди генія и таланта могутъ достигнуть, благодаря своимъ крупнымъ заслугамъ, такого сильнаго вліянія на короля и пріобрѣсти такую популярность въ обществѣ, что заставляютъ считаться со своимъ мнѣніемъ и берутъ въ свои руки бразды правленія. Но это исключительные случаи и власть такихъ министровъ — результатъ чисто личнаго обаянія. Правда, король всегда выслуши-

*) Верховная власть принадлежитъ не народу, а королю. Послѣдній не исполнительный органъ народной воли, а его воля — рѣшающая сила. Но въ нѣкоторыхъ случаяхъ воля короля не имѣетъ обязательной силы, если она не совпадаетъ съ волей народа, представленной въ *ландтагъ*, и это сліяніе воли совершается въ формахъ, предписанныхъ закономъ. (Boghak, op. cit., т. I, стр. 363). Авторъ изложилъ здѣсь юридическіе принципы, но въ данномъ отношеніи теорія и политическая практика находятся въ полномъ согласіи.

**) Bluntschli, Théorie générale de l'Etat, переводъ Ритматтена, 2-ое изд., стр. 281.

ваетъ мнѣнія своихъ совѣтниковъ, такъ какъ считаетъ ихъ достойными вниманія; онъ не отказываетъ имъ въ довѣріи и даже подчасъ идетъ на уступки, потому что вѣритъ въ ихъ опытъ и способности. Но онъ всегда остается настоящимъ господиномъ положенія и власть любимаго министра преходяща, каковы бы ни были его заслуги, его таланты, его популярность. Достаточно одного слова монарха, чтобы отнять всю силу у наиболѣе вліятельнаго изъ совѣтниковъ, которому не на что опереться въ моментъ предпринятой борьбы.

Но не будемъ, однако, преувеличивать: министръ — слуга короля, но не безсловесный рабъ. Хотя онъ и не можетъ пойти на переборъ личнымъ стремленіямъ монарха, но онъ можетъ воздѣйствовать на эти стремленія, возбудить или измѣнить ихъ путемъ убѣжденія. Но тогда какъ министръ парламентскаго кабинета говоритъ и дѣйствуетъ во имя высшей власти — парламента, — прусскій министръ основываетъ свои совѣты на доводахъ разума, или же рассчитываетъ на личное расположеніе короля. Характеризуя отношенія прусскаго короля къ своимъ министрамъ, князь Бисмаркъ говорилъ однажды въ рейхстагѣ: „Одинъ король по своему личному усмотрѣнію предписываетъ то, что должно быть сдѣлано, какія инструкціи, напр., должны быть даны представителямъ Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ; министры обязаны лишь исполнить и оформить его предписанія. Конечно, они могутъ быть не согласны съ мнѣніемъ короля; тогда на сцену является компромиссъ, — вся конституціонная жизнь состоитъ изъ компромиссовъ, — и, если король не желаетъ разстаться со своимъ министромъ, онъ дѣлаетъ ему кое-какую уступку въ томъ, что онъ лично предпочелъ бы отклонить. Но чаще бываетъ иначе: когда министры не могутъ добиться согласія короля на то или другое справедливое, по ихъ мнѣнію, дѣло въ полномъ его объемѣ, они разсуждаютъ такъ: зачѣмъ губить все дѣло? — Королевская воля всегда имѣла и будетъ имѣть рѣшающій голосъ“ *).

Разумѣется, эта воля не можетъ входить во всѣ детали государственнаго управленія. Министры получаютъ отъ короля полномочія въ общей формѣ осуществлять королевскую власть въ предѣлахъ своего департамента; часто имъ приходится принимать то или другое рѣшеніе самостоятельно, или же предоставлять это своимъ подчиненнымъ по мелкимъ текущимъ дѣламъ и вопросамъ второстепенной важности. Въ важныхъ же вопросахъ они должны предварительно испрашивать мнѣнія своего господина, подчиняться его предписаніямъ.

*) Засѣданіе рейхстага 24 января 1882. Stenographische Berichte 1881—1882, т. I стр. 895.

если онъ находитъ это нужнымъ, и давать ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Въ силу ордонанса 27 октября 1817 года *) министры должны представлять на усмотрѣніе короля:

1. Всѣ проекты законовъ, приказовъ и административныхъ распоряженій; своей личной властью они могутъ разсылать чиновникамъ инструкціи для примѣненія законовъ и распоряженій.

2. Всѣ бюджеты съ внесенными въ нихъ затѣмъ поправками.

3. Назначенія нѣкоторыхъ чиновниковъ и въ частности тѣхъ, которые занимаютъ въ центральномъ или мѣстномъ управленіи должности совѣтниковъ (Räthe).

4. Наиболѣе важныя награды.

Согласно тому же статуту, каждый министръ долженъ представлять королю ежегодную смѣту расходовъ по своему управленію и два раза въ годъ давать отчетъ о состояніи главной кассы своего департамента; министръ же финансовъ обязанъ это дѣлать ежемѣсячно.

Помимо этого, разумѣется, всѣ важные вопросы, касающіеся общей политики, предоставляются всегда на рѣшеніе короля.

Словомъ, прусскій министръ долженъ предлагать на усмотрѣніе короля тѣ дѣла, которыя при парламентскомъ режимѣ, подлежатъ вѣдѣнію кабинета.

Послѣднее замѣчаніе: хотя ст. 44 конструкции и требуетъ контр-ассигнаціи министровъ на всѣхъ правительственныхъ актахъ, тѣмъ не менѣе, нѣкоторые изъ нихъ появляются безъ министерской подписи, какъ напр., королевскіе указы, касающіеся исключительно командованія войсками — приказы по военному вѣдомству носятъ подпись военнаго министра, — и указы по вопросамъ евангелической церкви **). Кромѣ того, министерская подпись считается излишней при раздачѣ титуловъ и орденовъ, а также при личныхъ обращеніяхъ монарха, какъ, напр., его обращенія къ палатамъ ***).

Г Л А В А III.

Министры и палаты.

1. Внутренняя организація и власть палатъ. — Обѣ палаты *ландтага* имѣютъ совершенно различное происхожденіе. Палата господъ — состоитъ изъ представителей наслѣдственной аристо-

*) Von Rönne, op. cit., т. 3, стр. 86—87.

**) Von Rönne op. cit., т. I, стр. 418; — Meyer. Lehrbuch des Deutschen Staatsrecht, стр. 207.

***) Meyer, op. cit., стр. 206.

кратіи и членовъ, назначаемыхъ королемъ, изъ которыхъ одни передають свои права потомству, а другіе пользуются ими пожизненно. Послѣдніе назначаются имъ по личному выбору или же по рекомендаціи нѣкоторыхъ аристократическихъ домовъ и корпорацій, нѣкоторыхъ городовъ и университетовъ. Верхняя палата насчитываетъ въ числѣ своихъ членовъ потомковъ старинной знати, новопроизведенныхъ дворянъ, а также лицъ, оказавшихъ большія услуги корпораціи, которая ихъ рекомендовала, и заслужившихъ тѣмъ или другимъ путемъ королевскую милость. Король не ограниченъ въ правѣ новыхъ назначеній.

Палата депутатовъ состоитъ изъ 433 членовъ, распредѣляемыхъ по выборнымъ округамъ королевства въ зависимости отъ количества населенія. Народные представители избираются всеобщимъ, но не равнымъ голосованіемъ. Выборы двухстепенные и производятся по трехклассной системѣ. Каждый двадцатичетырехлѣтній пруссакъ, обладающій политическими и гражданскими правами, можетъ быть внесенъ въ списокъ избирателей 1-ой степени (Urwähler); послѣдніе дѣлятся на три класса, изъ которыхъ—каждый платитъ одну треть налоговъ, взимаемыхъ общиной или избирательнымъ округомъ. Избиратели распредѣляются по классамъ, пропорціонально количеству вносимыхъ налоговъ. Въ перомъ классѣ находятся богатые собственники, разумѣется, въ ограниченномъ числѣ, тогда какъ толпа рабочихъ, которая платитъ минимальный налогъ и свободна отъ всякихъ обложеній, заполняетъ собою третій классъ. И такъ какъ каждый классъ избираетъ одинаковое число выборщиковъ 2-ой степени (Wahlmänner), то крупные собственники и промышленники перваго класса при содѣйствіи буржуа втораго класса одерживаютъ побѣду надъ народными массами.

За рѣдкими исключеніями, чиновники также допускаются въ члены палаты. Въ теоріи, они могутъ выставять свою кандидатуру, не испрашивая разрѣшенія высшихъ властей. Но, понятно, на дѣлѣ въ средѣ такой прочно организованной и дисциплинированной бюрократіи, какъ прусская, ни одинъ чиновникъ не сочтетъ своимъ нравственнымъ правомъ занять мѣсто въ *ландтагѣ* безъ согласія, хотя бы молчаливаго, своего начальства, тѣмъ болѣе, что ему все равно пришлось бы послѣ избранія просить отпуску для присутствія на засѣданіяхъ палаты. *).

Депутаты-чиновники довольно частое явленіе; правительство благосклонно относится къ ихъ кандидатурѣ, такъ какъ видитъ въ нихъ своихъ вѣрныхъ помощниковъ, которые могутъ оказать силь-

*) Meyer, op. cit., стр. 255; Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 243, прим. 1.

ное вліяніе на результаты выборовъ. Не разъ наиболѣе крупныя должности, какъ, напр. должность оберпрезидента (*Ober-präsident de province*) выпадали на долю депутата въ награду за оказанныя имъ услуги правительству, за поддержку его проектовъ извѣстной политической группой.

Но, согласно ст. 78 конституціи, „если депутатъ вступаетъ на государственную должность или же, находясь на государственной службѣ, получаетъ высшую должность или болѣшій окладъ содержанія, онъ теряетъ свое мѣсто и голосъ въ палатѣ, и можетъ стать ея членомъ только послѣ новыхъ выборовъ“.

Король созываетъ *ландтагъ*; только указъ монарха можетъ заставить палаты собраться. Конституція обязываетъ правительство созывать ихъ, по крайней мѣрѣ, разъ въ годъ на два съ половиною мѣсяца, съ начала ноября до половины января. Король лично открываетъ сессію *ландтага*; иногда его замѣняетъ спеціально предназначенный для этого министръ. Закрытіе сессіи производится уполномоченнымъ министромъ. Монархъ можетъ распустить палаты или отсрочить ихъ засѣданія, но не болѣе, чѣмъ на мѣсяць, если съ ихъ стороны не послѣдуетъ согласія. Въ случаѣ же распущенія *ландтага*, новые выборы должны быть произведены въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, а депутаты созваны черезъ три мѣсяца.

Для быстроты дѣлопроизводства и выработки законопроектовъ прусскія палаты разбиты на отдѣленія или секціи (*sections*). Въ палатѣ господъ имѣется пять секцій, составленныхъ президентомъ на все время сессіи. Въ нижней палатѣ депутаты раздѣлены по жребію на семь секцій; перераспредѣленіе производится въ ту же сессію лишь въ томъ случаѣ, [если палатою формально принято заявленіе, послѣдовавшее со стороны пятидесяти членовъ. Секціи не изучаютъ и не обсуждаютъ предложеній, внесенныхъ въ палату; ихъ роль ограничивается выборомъ членовъ парламентскихъ комиссій *). На послѣднихъ возложена вся подготовка законодательныхъ работъ.

Эти комиссіи обыкновенно состоятъ: въ верхней палатѣ изъ пятнадцати, а въ нижней—изъ четырнадцати членовъ. Однѣ изъ нихъ, временныя, составляются для изученія какого-нибудь спеціального проекта; другія,—постоянныя, занимаются всевозможными дѣлами, какія только могутъ представиться за время сессіи.

Каждая палата имѣетъ до десяти постоянныхъ комиссій: такъ, напр., комиссія по разсмотрѣнію очередныхъ дѣлъ, петицій, финан-

*) Schulze, op. cit., т. I, стр. 623—624; — Von Rönne op. cit., т. I, стр. 331—334.

совыхъ вопросовъ, судебныхъ или общинныхъ дѣлъ, желѣзнодорожныхъ дѣлъ, вопросовъ торговли и промышленности и т. д.

Компетенція палатъ строго опредѣлена: въ то время, какъ король обладаетъ всѣми правами, которыя у него формально не отняты конституціей, палаты имѣютъ только тѣ права, которыя имъ формально предоставлены ею. Это почти безспорный принципъ. Король, пользовавшійся вначалѣ всей полнотою власти, уступилъ народному представительству болѣе или менѣе добровольно часть своихъ прежнихъ прерогативъ и допустилъ нѣкоторое ограниченіе своей власти. Но въ дарованной имъ конституціи онъ не провозгласилъ принципа народного суверенитета и не измѣнилъ характера своей власти. Она осталась верховной при конституціонномъ режимѣ, какъ и прежде. Палаты же получили отъ конституціи только одно названіе власти, единственную основу для своихъ правъ и ни одна конституціонная статья не предоставила имъ суверенитета.

За исключеніемъ нѣсколько спеціальной миссіи, какъ, напр., назначеніе въ случаѣ необходимости регента, конституція даровала ландтагу слѣдующія права:

1. Голосовать законы.
2. Утверждать нѣкоторые дипломатическіе договоры.
3. Голосовать бюджеты и всѣ проекты финансовыхъ мѣръ.
4. Подвергать нѣкоторому контролю правительство.

I. „Функція законодательной власти отправляется совместно королемъ и обѣими палатами. Согласіе короля и обѣихъ палатъ необходимо для каждаго закона“ *). Законодательныя права палатъ не ограничены: онѣ могутъ внести и измѣнить проектъ закона, принять или отвергнуть его цѣликомъ; ихъ компетенція простирается на всякій законъ, каковъ бы онъ ни былъ.

Но прусская конституція, какъ, впрочемъ, и всѣ другія, не дала точнаго опредѣленія закона и не перечислила тѣхъ мѣропріятій, которыя должны быть облечены въ форму закона. Во многихъ статьяхъ она только случайно признала обязательнымъ вмѣшательство законодательной власти для регламентаціи тѣхъ или другихъ спеціальныхъ мѣръ. Нѣмецкіе юристы пытались дать опредѣленіе закона **).

Они разсматривали его въ двоякомъ смыслѣ. Въ чисто формальномъ смыслѣ—названіе закона даютъ всякому государственному

*) Конституція, ст. 62.

**) Schulze, op. cit., т. II, стр. 1—31; Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 327; Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2-ое изданіе, т. I, стр. 512 — 532; Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 324—и слѣд.; Von Sarwey, Das Württembergische Staatsrecht, т. II, стр. 3

акту, имѣющему законную силу. Но это опредѣленіе ставитъ только вопросъ, который мы хотимъ разрѣшить. Въ матеріальномъ смыслѣ—нѣмецкіе юристы опредѣляютъ законъ такъ: это „предписаніе нормы права, юридически обязательное“.

Компетенція палатъ простирается, прежде всего, на законъ въ матеріальномъ смыслѣ, какъ его опредѣляютъ нѣмецкіе юристы. Правда, король можетъ иногда, въ силу принадлежащаго ему права регламентаціи, придать той или другой нормѣ права юридически обязательный характеръ, но въ данномъ случаѣ онъ будетъ дѣйствовать, какъ уполномоченный, и его власть будетъ подчинена власти палатъ. Затѣмъ, компетенція *ландтага* простирается также на мѣропріятія, которыя по своему характеру принадлежатъ скорѣе къ разряду административныхъ распоряженій, но, въ силу историческихъ и политическихъ соображеній, помѣщены конституціей въ разрядъ законовъ; и наконецъ, на нѣкоторыя правила, созданныя конституціонной практикой, которыя облакаются въ форму закона, благодаря признанію того принципа, что всякій законодательный актъ можетъ быть измѣненъ или уничтоженъ только закономъ *).

Въ послѣднемъ случаѣ компетенція палатъ не одинакова въ различныхъ странахъ. Неудивительно, что въ Пруссіи она болѣе ограничена, чѣмъ въ другихъ конституціонныхъ монархіяхъ. Сохранивъ преобладающую власть въ государствѣ, король не желалъ отказать ни отъ одной доли оставшихся правъ и пытался вернуть себѣ то, что утратилъ. Охраняя сферу своей власти, онъ стремился всегда захватить сферу дѣйствій *ландтага*. Онъ остался полнымъ господиномъ административной организаціи. Королевскій указъ создаетъ новыя должности, назначаетъ новыхъ чиновниковъ, ограничиваетъ кругъ ихъ дѣятельности и диктуетъ имъ правила поведенія**). Въ принципѣ, эти вопросы не подлежатъ компетенціи палатъ: только исключительныя условія могутъ вызвать ихъ вмѣшательство. „Согласно конституціи, говорилъ въ палатѣ господъ графъ Эйленбургъ 30 января 1869 года, король обладаетъ правомъ организовать администрацію. Если какая нибудь должность учреждена закономъ, одинъ только законъ можетъ измѣнить ее. Если это измѣненіе посягаетъ на широту матеріальныхъ правъ правительства, оно можетъ быть внесено только закономъ. Когда же возникнетъ вопросъ денегъ и правительство потребуетъ необходимыхъ субсидій, тогда выступаетъ на сцену *ландтагъ* ***)“.

*) Schulze, op. cit., т. II, стр. 9.

**) Schulze, op. cit., т. II, стр. 30.

***) Слова, приведенныя Schulze, op. cit., т. II, стр. 31.

Нужно добавить, что конституція (ст. 98) требует вмѣшательства законодательной власти для регламентаціи особыхъ правъ министровъ съ цѣлью оградить ихъ отъ вынужденной отставки.

Имперская конституція нѣсколько сузила законодательную власть *ландтага*: регламентація частныхъ правъ постепенно ускользаетъ изъ сферы ея компетенціи.

II.— „Король имѣетъ право объявлять войну, заключать миръ и другіе договоры съ иностранными правительствами. Торговые договоры и трактаты, налагающіе какія либо повинности на государство или личныя обязательства на гражданъ, должны, чтобы получить законную силу, быть одобрены палатами.“ Эта статья, заимствованная изъ бельгійской конституціи, ничѣмъ не ограничена. Если бы король попытался путемъ договора измѣнить конституцію или какой либо законъ королевства, заключенный имъ договоръ могъ бы стать обязательнымъ только послѣ ратификаціи его законодательной властью *).

Толкованіе этой статьи вызвало въ средѣ нѣмецкихъ юристовъ массу споровъ, которыхъ нѣтъ нужды приводить здѣсь. Правительство затратило больше всего энергіи и упорства, чтобы захватить въ свои руки сферу международныхъ отношеній. Пользуясь своей силой, оно перестало подвергать на утвержденіе палатъ различные договоры, которые безъ сомнѣнія были предусмотрѣны ст. 48, какъ, напр., договоры о натурализаціи (*d'établissement*) о выдачѣ преступниковъ, а также объ юридическомъ покровительствѣ пруссакамъ за границей**).

Эта статья утратила въ настоящее время все свое значеніе. Пруссія не входитъ непосредственно въ сношеніе съ иностранными державами, предоставляя это имперскимъ властямъ. Договоры же, заключенные отъ имени имперіи, не подчиняются законамъ прусской конституціи.

III. Финансовыя права *ландтага*, въ теоріи, довольно широки. Онъ ежегодно подвергаетъ голосованію бюджетъ расходовъ и приходовъ.

Ни одинъ налогъ не можетъ быть введенъ, ни одинъ расходъ не можетъ быть сдѣланъ безъ изданнаго имъ закона; только законодательная власть вправѣ разрѣшить государственный заемъ, или обезпечить государственную гарантію. Ежегодные отчеты должны быть представляемы *ландтагу* послѣ провѣрки ихъ счетной палатой.

IV. Наконецъ, кромѣ прерогативъ въ финансовой сферѣ, палаты обладаютъ еще правами, которыя даютъ имъ нѣкоторый контроль надъ

*) Von Rönne, op. cit., т. I, 686.

**) Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 689, прим. 3.

дѣйствіями правительства и помогаютъ до извѣстной степени охранять отъ его посягательствъ конституцію, свободу гражданъ и интересы страны. Имъ принадлежитъ право подавать королю адреса съ изъясненіемъ своихъ желаній и неудовольствій; право направлять министрамъ адресованныя имъ петиціи; право ихъ интерпеллировать; право назначать слѣдственные комиссіи; право привлекать министровъ къ суду. Все это права мало существенныя сами по себѣ и, какъ мы увидимъ дальше, совершенно призрачныя въ рукахъ прусскихъ палатъ.

II. Политическія партіи. Палаты *ландтага*, какъ и прусское общество, которое онъ представляетъ, не раздѣлены на двѣ большія, сплоченныя и дисциплинированныя политическія партіи, оспаривающія другъ у друга преобладаніе въ *ландтагѣ*, которое достигается ими попеременно. Разумѣется, въ Пруссіи, какъ и повсюду, замѣчается два противоположныхъ теченія: консервативное и прогрессистское; но не они одни послужили основой для образованія политическихъ партій.

Здѣсь играли также роль религіозныя и національныя вопросы, которые породили не мало политическихъ группъ. Даже партіи, созданныя оппозиціей прогрессистскихъ тенденцій консервативнымъ идеямъ, тотчасъ же раздробились на враждебныя другъ другу фракціи, которыя были только связаны нѣсколькими общими принципами, но настолько разъединены, что не могли стовориться ни по одному вопросу.

Еще со времени реставраціи Прусскаго государства образовались двѣ большія партіи, которыя съ самаго начала получили названіе: партіи консерваторовъ и партіи либераловъ. Но каждая изъ нихъ въ свою очередь распалась на двѣ фракціи. Консервативная—на феодальную или старо-консервативную группу, которая возставала противъ всякихъ либеральныхъ учрежденій, защищая королевскую власть и привилегіи аристократіи,—и на нео-консервативную группу съ менѣе реакціонными взглядами. Либеральная партія состояла изъ умѣренныхъ либераловъ и радикаловъ. Конституціонный режимъ оказалъ различное вліяніе на организацію имѣющихся двухъ партій: онъ сплотилъ и объединилъ въ одну партію консервативныя группы и еще больше раздробилъ либеральныя фракціи.

Къ этой же эпохѣ относится, неоднократно повторявшееся преслѣдованіе католиковъ со стороны прусскаго правительства. Эта политика повела къ образованію партіи католиковъ или партіи центра, которая получила правильную организацію и серьезное значеніе только во времена *Kulturkampf'a* (борьбы ея съ правительствомъ).

Основаніе Сѣверо-германскаго союза нѣсколько видоизмѣнило прежнюю группировку партій. Отъ консервативной, обыкновенно протестующей противъ новаго порядка вещей и, въ особенности, противъ средствъ для его осуществленія, отдѣлилась часть членовъ и образовала группу независимыхъ консерваторовъ. Идея же германскаго единства побудила нѣкоторыхъ либеральныхъ депутатовъ создать новую фракцію, которая вскорѣ получила названіе партіи національ-либераловъ и отказалась въ пользу правительства отъ доброй части своей прежней политической программы. Прогрессистская партія объединила съ этого момента всѣхъ, кто оставался вѣренъ принципамъ свободы и парламентскому режиму. Не разъ, затѣмъ, происходили въ нѣдрахъ этихъ фракцій различныя дѣленія и подраздѣленія, но отколовшіяся группы всегда кончали тѣмъ, что примыкали къ одной изъ двухъ большихъ фракцій либеральной партіи.

Мы не будемъ здѣсь касаться организаціи и программъ прусскихъ партій. Эти же партіи дѣйствуютъ въ *рейхстагѣ* имперіи и тамъ главная арена ихъ борьбы. Во главѣ фракцій *ландтага* стоятъ тѣ же лидеры, что и во главѣ фракцій *рейхстага*, и первыя подчиняются импульсу послѣднихъ. Мы ограничимся здѣсь только характеристикой прусскихъ партій. Консервативная партія почти всегда надежная опора правительства; она идетъ съ нимъ въ разрѣзъ лишь тогда, когда затронуты интересы аристократіи, составляющей ея главную силу. Независимые консерваторы—вѣрные слуги короля и совѣта министровъ. Національ-либералы—скорѣе правительственная, чѣмъ либеральная партія. Центръ, выдержавшій отчаянную борьбу съ правительствомъ, склоняется все больше и больше на его сторону, по мѣрѣ того, какъ стираются слѣды религіозной войны; но вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ сохраняетъ всегда свою полную независимость и остается защитникомъ либеральныхъ реформъ. Прогрессистская партія—сторонница парламентскаго режима и, слѣдовательно, партія оппозиціи. Есть еще небольшая группа непримиримыхъ.

Эти партіи распределены въ палатахъ *ландтага* далеко не равномерно. Почти вся верхняя палата на сторонѣ правительства; большинство ея членовъ принадлежитъ къ консервативной партіи, тогда какъ партія оппозиціи не имѣетъ тамъ представительства. Въ принципѣ, палата господъ обладаетъ такими же правами, какъ и нижняя палата, кромѣ ея правъ въ финансовой сферѣ, и на дѣлѣ она вовсе не играетъ той безличной роли, какъ палата лордовъ въ Англіи. Конфликты между палатами происходятъ теперь очень рѣдко, да и тѣ, что бывали раньше, представляли лишь отдѣльныя схватки завязавшейся борьбы между правительствомъ и палатой народныхъ представителей. Палата господъ всегда поддерживала королевскую власть

въ ея сопротивленіи либеральнымъ тенденціямъ палаты депутатовъ. Разумѣется, правительство съ своей стороны охотно покровительствовало своему вѣрному союзнику и приходило ему на помощь своею верховною властью, когда рѣчь шла о поддержкѣ личныхъ желаній палаты господъ, проявляемыхъ ею отъ времени до времени. Можно сказать, что въ настоящее время верхняя палата придаетъ правительственной политикѣ болѣе рѣзко выраженный консервативный характеръ, и правительство, дѣлая кое-какія уступки своимъ болѣе либеральнымъ союзникамъ въ палатѣ депутатовъ, прекрасно знаетъ, что онѣ не пройдутъ въ палатѣ господъ.

Въ палатѣ депутатовъ ни одна изъ политическихъ фракцій не представляетъ большинства; двѣ трети собранія состоитъ изъ правительственныхъ партій, одинаковыхъ по силѣ. Центръ насчитываетъ не болѣе ста членовъ, а оппозиціонныя группы всѣ вмѣстѣ еще менѣе того. Такимъ образомъ, правительство можетъ всегда рассчитывать на большинство. Но элементы этого большинства не установлены разъ навсегда, такъ какъ нѣмецкія партіи, за исключеніемъ центра, рѣдко проявляютъ единодушіе при подачѣ голосовъ. Въ особенности раздѣляются при голосованіи національ-либералы: часть изъ нихъ соглашается голосовать за правительство съ нѣкоторой оговоркой, требуя за свою поддержку извѣстныхъ уступокъ. Министры для виду уступаютъ, внося ихъ поправки, но, разумѣется, не отстаиваютъ этихъ поправокъ передъ палатой господъ, которая ихъ отвергаетъ. Такъ всегда кончается комедія уступокъ либерализму со стороны правительства.

III.—Министры передъ палатами.—Прусская конституція открыла министрамъ свободный доступъ въ палаты *ландтага* даже тогда, когда они не состоятъ его членами. Она признала возможнымъ совмѣщеніе министерскихъ обязанностей со званіемъ депутата *ландтага*. Она обезпечила, впрочемъ, какъ министрамъ, такъ и палатамъ извѣстныя права, которыя регулируютъ ихъ взаимныя отношенія: министрамъ—свободный доступъ въ обѣ палаты и право голоса по первому заявленію; палатамъ — право требовать присутствія министровъ, ихъ интерpellировать, направлять къ нимъ петиціи и просить у нихъ разъясненій по поводу содержащихся въ нихъ жалобъ, назначать слѣдственные комиссіи и подвергать министровъ суду за нарушеніе конституціи, взяточничество и государственную измѣну.

Министры держатся передъ палатами не какъ лидеры парламентскаго большинства или какой-либо другой политической партіи,

но какъ независимые органы, агенты короны, призванные защищать ея интересы передъ представителями народа. Это уполномоченные власти, чуждой палатамъ; они подчинены ихъ контролю, но ограждены отъ ихъ ударовъ. Это не вожди какой-либо партіи, это даже не члены ея. Ихъ связываетъ, быть можетъ, извѣстная общность идей съ той или другой политической группой, но не въ этомъ источникъ ихъ вліянія. Независимые отъ палатъ, они сильно протестуютъ, и почти всегда успѣшно, противъ всякой попытки *ландтага* подчинить ихъ своему контролю или своей власти, отвергая это, какъ посягательство на конституціонныя права короны. Они пользуются постоянно и даже злоупотребляютъ королевскимъ вліяніемъ для давленія на резолюціи *ландтага*, взымаютъ ко власти короля для побѣды надъ сопротивленіемъ и смотрятъ на своихъ враговъ, какъ на личныхъ враговъ короля.

Опираясь на королевскую власть, министры заставили уважать свои конституціонныя права и даже ихъ расширили; они воспользовались своей силой, чтобы ограничить, насколько возможно, права палатъ или, по крайней мѣрѣ, ослабить ихъ вліяніе. Въ силу конституціи, они присутствуютъ на всѣхъ засѣданіяхъ *ландтага*, какъ въ комиссіяхъ, такъ и въ полномъ составѣ палатъ, и могутъ требовать слова во всякое время и по всѣмъ обсуждаемымъ вопросамъ. Имъ не можетъ быть отказано въ словѣ даже по окончаніи дебатовъ. Въ то время, какъ простые члены *ландтага* пользуются этимъ правомъ только одинъ разъ по каждому данному вопросу въ порядкѣ, установленномъ президентомъ, министръ вправѣ просить слова, когда ему вздумается, и президентъ долженъ разрѣшить агенту правительства выступить тотчасъ же вслѣдъ за ораторомъ, кончающимъ свою рѣчь, отдавая ему предпочтеніе передъ всѣми записавшимися до него членами.

Министерство оспаривало даже право президента прерывать министра во время его рѣчи; хотя ему не удалось достигнуть своихъ чрезмѣрныхъ притязаній *), тѣмъ не менѣе и палата не отвоевала также для своего президента права лишать, въ силу принадлежащей ему дисциплинарной власти, слова тѣхъ королевскихъ совѣтниковъ, которые нарушаютъ тишину, ни даже призывать ихъ къ порядку или просить у нихъ разъясненій *). Когда къ нимъ обращаются съ запросомъ, они отвѣчаютъ, когда имъ заблагоразсудится, а то и со-

*) Эти притязанія поддерживаются и теперь однимъ изъ новѣйшихъ писателей.—Bornhak, Preussisches Staatsrecht, т. I, стр. 424.

**) Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 321 — 322; — Schulze, op. cit., т. I, стр. 629.

всѣмъ отказываются отъ разъясненій. Когда палата приступаетъ къ обсужденію интерпелляцій, министры явно пренебрегаютъ ея желаніями, покидая залу засѣданій, и возвращаются туда только по окончаніи дебатовъ. Когда палата назначаетъ комиссію для разслѣдованія ихъ дѣйствій, они запрещаютъ всѣмъ административнымъ агентамъ подчиняться требованіямъ комиссіи, заявляя въ *ландтагъ*, что комиссія, назначенная противъ воли правительства, не можетъ, конечно, пользоваться его содѣйствіемъ *). Ихъ отвѣтственность передъ палатами осталась на почвѣ конституціоннаго принципа и не перешла въ дѣйствительность.

IV.—Роль министровъ въ составленіи законопроектовъ.—„Право предлагать проекты законовъ принадлежитъ какъ королю, такъ и каждой изъ палатъ“. (Конст., стр. 64). Всѣ правительственные проекты вносятся министрами всегда отъ имени короля, но не отъ своего имени. Они могутъ быть представлены въ ту или другую палату, за исключеніемъ финансовыхъ законопроектовъ, которые подвергаются сперва голосованію нижней палаты, а затѣмъ уже палаты господъ. Министры вносили иногда проекты одновременно въ обѣ палаты. И хотя въ подобныхъ случаяхъ работы комиссіи производились одновременно, тѣмъ не менѣе публичные дебаты никогда не совпадали; менѣе добросовѣстная палата приступала къ разсмотрѣнію проекта въ полномъ составѣ лишь послѣ окончательнаго постановленія другой. Всякій проектъ, внесенный правительствомъ, подвергается обсужденію и прямому голосованію. Палата не вправе отъ него отказаться, собраніе должно его разсмотрѣть и путемъ голосованія принять или отвергнуть; она не можетъ отдѣлаться отъ этого обязательства, ссылаясь на очередныя дѣла.

Каждый членъ *ландтага* имѣетъ право внести въ палату законопроектъ въ формѣ предложенія. Для разсмотрѣнія этихъ предложеній и петицій въ палатѣ депутатовъ назначенъ одинъ день въ недѣлю. Если же предложеніе представляетъ особую важность, оно, можетъ быть разсмотрѣно, по рѣшенію собранія, и въ другой день. Каждое предложеніе члена *ландтага* должно быть скрѣплено подписями пятнадцати другихъ членовъ и затѣмъ уже передано въ руки предсѣдателя; въ противномъ случаѣ оно разсматривается, какъ простая петиція. Обсужденіе по существу не гарантировано проек-

*) Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 294, прим. 3.

тамъ, внесеннымъ по инициативѣ *ландтага*; палата, не считаясь съ ними, можетъ перейти къ очереднымъ дѣламъ.

Хотя прусскіе министры и не представляютъ лидеров политическихъ партій и, слѣдовательно, не воплощаютъ въ своихъ проектахъ воли большинства, тѣмъ не менѣе, имъ, какъ и представителямъ парламентскихъ кабинетовъ, принадлежитъ какъ бы монополія законодательной инициативы. Большинство представляемыхъ и утвержденныхъ проектовъ исходитъ отъ правительства. Это зависитъ главнымъ образомъ отъ силы короля, но также отчасти и отъ характера народа. У нѣмцевъ нѣтъ той безпокойной активности, той отваги и самонадѣянности, какая присуща латинской расѣ; у нихъ нѣтъ той живости воображенія, способной рѣшать въ одинъ мигъ самыя сложныя проблемы, той подвижности ума, которая жаждетъ осуществленія въ одинъ день самыхъ химерическихъ реформъ. У нихъ больше осторожности, больше обдуманности въ рѣшеніяхъ, больше практическаго ума. Прусскіе депутаты не представляютъ серій проектовъ для реорганизации правительства и политическихъ учреждений, для измѣненія отношеній и компетенціи властей. Всѣ эти вопросы они предоставляютъ поднимать и разрѣшать министрамъ, чувствуя свою несостоятельность и неопытность.

Да и къ чему повели бы эти проекты, внесенные противъ воли правительства и лишенные его поддержки? При указанномъ выше составѣ *ландтага* они не прошли бы, пожалуй, и въ палатѣ депутатовъ. Къ голосамъ своихъ приверженцевъ правительство всегда сумѣло бы присоединить голоса людей осторожныхъ, которые побоялись бы дать свою поддержку проектамъ, съ ихъ точки зрѣнія, плохо изученнымъ, мало подготовленнымъ и способнымъ повлечь за собою дезорганизацию въ административныхъ сферахъ. Но если бы даже они и прошли въ нижней палатѣ, ихъ все-таки отвергла бы палата господъ или королевское veto.

Но, не смотря на это, та или другая партія вноситъ отъ времени до времени черезъ своихъ лидеров проекты по политическимъ вопросамъ, стоящимъ на очереди дня. Неудача ихъ несомнѣнна, но въ осуществленіи права инициативы партіи видятъ чисто тактическій пріемъ. Это способъ выставить свою программу, обнаружить передъ правительствомъ стремленія той или другой группы и указать ему путемъ какихъ уступокъ имъ можетъ быть пріобрѣтена ея поддержка. Иногда это просто маневръ, чтобы заставить министровъ забыть свою осторожность и занять открытое положеніе между партіями по дебатруемому вопросу. Случается, что правительство находитъ болѣе удобнымъ не брать на себя инициативу проекта, а поручаетъ это кому либо изъ преданныхъ партій; но

это тотъ же правительственный проектъ только подъ другой этикеткой.

Въ общемъ, парламентская инициатива такъ же слаба въ Пруссіи, какъ и въ Англіи. И въ той, и въ другой странѣ министерство обладаетъ фактически монополіей представленія законопроектовъ, оказывая подавляющее вліяніе на судьбу предложеній членовъ законодательныхъ собраній. Но источникъ этого вліянія весьма различенъ: тамъ оппозиція двухъ большихъ, хорошо сплоченныхъ и дисциплинированныхъ партій и могущество палаты общинъ, а здѣсь—преобладающая власть короля и разрозненность политическихъ группъ сдѣлали изъ министровъ единственныхъ вдохновителей и главарей законодательныхъ работъ.

Почти всѣ законопроекты вносятся въ палату депутатовъ. Послѣдняя подвергаетъ ихъ троекратному обсужденію или, употребляя обычное выраженіе, троекратному чтенію. Въ первомъ чтеніи обсуждается принципиальная сторона вопроса безъ всякихъ измѣненій проекта. Голосованіе не выясняетъ, будетъ ли онъ принятъ или отвергнутъ, но рѣшаетъ вопросъ, поступитъ ли онъ на разсмотрѣніе комиссіи, или подвергнется второму чтенію безъ предварительной отсылки въ комиссію. Если проектъ принадлежитъ депутату, палата вправѣ даже перейти къ очереднымъ дѣламъ. Во второмъ чтеніи обсуждается уже не принципъ, а детали проекта; обсуждаютъ и голосуютъ статью за статьей, при чемъ каждый членъ собранія можетъ вносить поправки. Затѣмъ, эти поправки и нѣкоторыя статьи отсылаются на изученіе комиссіи. Послѣ второго голосованія бюро палаты печатаетъ параллельно первоначальный текстъ и текстъ, принятый во второмъ чтеніи,—это подготовка къ послѣднему обсужденію. Въ третьемъ чтеніи разсматриваютъ и принципы и детали проекта; поправки могутъ быть еще внесены, если предложеніе послѣдовало со стороны, по крайней мѣрѣ, тридцати членовъ. Голосуютъ статью за статьей по исправленному тексту во второмъ чтеніи, первоначальный же текстъ можетъ быть представленъ авторомъ проекта только въ формѣ предлагаемой имъ поправки. Третье голосованіе имѣетъ рѣшающій характеръ.

Министры принимаютъ самое горячее участіе въ обсужденіи законопроектовъ. Являются ли они ихъ авторами или нѣтъ, они могутъ просить слова во всякое время, даже по окончаніи дебатовъ и по нѣсколько разъ по одному и тому же вопросу, не подчиняясь порядку записи. Они могутъ присутствовать на всѣхъ засѣданіяхъ комиссій, могутъ излагать и защищать свои взгляды.

Благодаря ли своему вліянію на палату депутатовъ или же благодаря осторожности, которая удерживаетъ ихъ отъ слишкомъ не

своевременныхъ предложеній, министры могутъ быть спокойны, что ихъ проектъ не будетъ отвергнутъ цѣликомъ. Имъ нужно бояться только поправокъ, измѣняющихъ до извѣстной степени значеніе и духъ внесеннаго ими проекта. Они съ жаромъ протестуютъ противъ назначенія комиссій и требуютъ второго чтенія, потому что измѣненія, принятыя комиссіей, имѣютъ въ палатѣ бѣльшіе шансы на успѣхъ, чѣмъ поправки, предложенныя простыми членами. Они знаютъ, что въ комиссіи измѣненный проектъ хорошо изученъ, что постановленіе сдѣлано людьми, обладающими извѣстнымъ положеніемъ и авторитетомъ, и что часто даже внесенныя измѣненія представляютъ результатъ соглашенія между делегатами различныхъ партій. Назначеніе комиссій, обратившееся въ общее правило въ другихъ законодательныхъ собраніяхъ, становится все рѣже и рѣже въ Пруссіи.

Даже больше: въ тѣхъ случаяхъ, когда правительственный законопроектъ не представляетъ особой важности и какихъ-либо специальныхъ затрудненій, правительство смотритъ на его отсылку въ комиссію, какъ на вѣрный признакъ нерасположенія къ нему палаты.

Между тѣмъ, условія парламентской тактики заставляютъ иногда министровъ принимать поправки къ своимъ проектамъ и не слишкомъ открыто возставать противъ проектовъ депутатовъ. Въ такихъ случаяхъ они просятъ отсрочки для изученія вопроса или внесенія аналогичныхъ предложеній со стороны правительства.

Проектъ, утвержденный палатой депутатовъ, поступаетъ въ палату господъ, гдѣ онъ подвергается нѣсколько иной процедурѣ, чѣмъ въ нижней палатѣ. Тамъ онъ не обсуждается троекратно. Верхняя палата можетъ отослать его въ комиссію и затѣмъ въ полномъ составѣ подвергнуть голосованію всего одинъ разъ, или же рассмотреть его въ два приема, не отсылая въ комиссію. Министры принимаютъ такое же участіе въ обсужденіяхъ верхней палаты, какъ и въ дебатахъ нижней, съ той только разницей, что здѣсь ихъ вліяніе гораздо сильнѣе. Преобладающее большинство въ палатѣ господъ беззавѣтно предано королю и правительственной политикѣ. Встрѣчая поддержку въ лицѣ консервативнаго большинства, министры оказываютъ давленіе на палату господъ и заставляютъ ее отвергнуть поправки, внесенныя представительнымъ собраніемъ и допущенныя ими изъ соображеній тактики.

Проекты, принятые ландтагомъ, подлежатъ санкціи короля и это не простая формальность. Король можетъ наложить свое veto, но онъ не прибѣгаетъ къ нему въ настоящее время, такъ какъ законы, противныя королевской политикѣ, все равно не проходятъ въ ланд-

тагѣ. Никто не сомнѣвается, конечно, что онъ, благодаря своей силѣ, легко можетъ отказать имъ въ санкціи.

Выраженіе: право veto для опредѣленія даннаго монарху права отвергать законопроекты, принятые законодательнымъ собраніемъ, противорѣчитъ духу монархіи, и въ Пруссіи больше, чѣмъ гдѣ бы то ни было. Въ теоріи, король стоитъ, по крайней мѣрѣ, наравнѣ съ *ландтагомъ*, это одинъ изъ представителей законодательной власти и, какъ таковой, обладаетъ всѣми соотвѣтствующими правами. Нѣкоторые писатели видятъ въ немъ даже истиннаго хранителя законодательной власти, а согласіе палатъ, по ихъ мнѣнію, ничто иное, какъ необходимое условіе для осуществленія его правъ *). На дѣлѣ, король главный вдохновитель всѣхъ предлагаемыхъ законопроектовъ. Черезъ своихъ министровъ онъ одинъ осуществляетъ право законодательной инициативы, онъ одинъ направляетъ работы палатъ и руководитъ ихъ рѣшеніями. Не *ландтагъ* издаетъ законы при одобреніи короля, а наоборотъ, король со своими министрами при одобреніи палатъ.

V. Роль министровъ въ составленіи бюджета **). Конституція признала за *ландтагомъ* право подвергать ежегодному голосованію бюджетъ—приходовъ и расходовъ. Она выразительно подчеркнула, что каждый налогъ можетъ быть введенъ только путемъ закона. Но она надѣлила палаты неодинаковыми правами: палатѣ депутатовъ, въ которую вносятся первоначально финансовыя проекты правительства, она предоставила болѣе широкія права, чѣмъ палатѣ господъ, которая получила лишь право общаго veto, право принять или отвергнуть цѣликомъ проектъ, принятый представительнымъ собраніемъ.

Парламентскій кризисъ 1862—1866 гг. нанесъ сильный ударъ финансовымъ правамъ *ландтага*. Мы видѣли, какъ борьба, завязавшаяся между правительствомъ и нижней палатой на почвѣ военной реорганизации, вскорѣ обратилась въ бюджетный вопросъ. И это понятно: финансовыя права палатъ источникъ и гарантія всякой власти. Управляя въ теченіе четырехъ лѣтъ страной безъ правильнаго бюджета, правительство послѣ успѣховъ австрійской кампаніи получило наконецъ удовлетвореніе,—конфликтъ разрѣшился его побѣдой.

„Конфликты между властями становятся всегда вопросомъ силы“, заявилъ однажды князь Бисмаркъ***) и, твердо увѣранный въ своей

*) Bornhak, Preussisches Staatsrecht, стр. 490—491.

**) Von Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie, т. I, стр. 592—616.

***) Слова, приведенныя Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 306.

силѣ, не постарался даже прикрыть своихъ поступковъ хотя бы тѣнью законности.

Нѣкоторые нѣмецкіе юристы пытались найти оправданіе тактикѣ побѣдителя, разсматривая ее съ точки зрѣнія закона и конституціи. Палата депутатовъ не можетъ, говорили они, путемъ отказа въ субсидіяхъ помѣшать осуществленію законовъ, принятыхъ тремя представителями законодательной власти; она посягаетъ тогда на права короля и палаты господъ. Она не можетъ, слѣдовательно, ни уничтожить, ни сократить этимъ путемъ ресурсовъ, доставляемыхъ налогами, которые устанавливаются постоянными законами. Она не можетъ также ни уничтожить, ни сократить расходовъ, опредѣленныхъ законами, или необходимыхъ для ихъ осуществленія. Даже больше: есть расходы, не утвержденные закономъ, которые, однако, нужны для обезпеченія внутренней или внѣшней безопасности государства. Отказывая въ нихъ, палата измѣнила бы своему первому долгу и подвергла бы гибели самое государство. Правомъ же и обязанностью правительства является забота о безопасности королевства, не менѣе важная, чѣмъ исполненіе законовъ. Нельзя считаться съ вотумомъ палаты, которая подвергаетъ опасности интересы государства и посягаетъ на права другихъ властей *).

Эта теорія склоняется къ уничтоженію власти палатъ: она обращаетъ ихъ основное право въ жалкую формальность, лишенную силы и значенія. Голосованіе бюджета не является отнынѣ гарантіей свободы гражданъ и власти парламента; его задача сводится къ простому облегченію функцій бюрократіи. Партизаны этой теоріи пытаются доказать намъ: „отказъ въ бюджетѣ, говоритъ одинъ изъ нихъ, не имѣетъ существеннаго значенія. Налоги, введенные закономъ, продолжаютъ взиматься; расходы, вызываемые требованіями закона или фактической необходимостью, производятся. Правда, это нѣсколько затрудняетъ правительство, такъ какъ оно должно при провѣркѣ счетовъ указывать каждый расходъ въ отдѣльности“. И, выражая точнѣе свою мысль, онъ сравниваетъ правительство, имѣющее въ рукахъ бюджетъ, съ чиновникомъ, получившимъ опредѣленные приказанія отъ своего начальства, а министра, которому палата отказала въ кредитѣ, къ агенту, дѣйствующему безъ инструкціи свыше. „Первый, продолжаетъ онъ, долженъ подчиняться даннымъ ему инструкціямъ, онъ нарушаетъ свой долгъ, если ихъ не исполняетъ;

*) Эта теорія принята большинствомъ нѣмецкихъ юристовъ. Вопросъ, выдвигаемый во всѣхъ трактатахъ по конституціонному праву сдѣлался также предметомъ специальныхъ работъ, которыхъ мы не имѣемъ возможности здѣсь даже перечислить. Ограничимся ссылкой на Laband'a. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. 2-е изд., т. II, стр. 985—1060.

второй же поступаетъ, сообразно съ тѣмъ, что онъ считаетъ своимъ долгомъ. Если отказано въ бюджетѣ, административная власть рѣшаетъ сама, какіе должны быть сдѣланы или не сдѣланы въ интересахъ государства расходы. При ревизіи отчетовъ она, вмѣсто того, чтобы показывать соотвѣтствіе произведенныхъ расходовъ съ цифрами бюджета, подтвердить ихъ необходимость требованіями момента“ *).

Если возникнутъ новыя финансовыя затрудненія, правительство, опираясь на большинство нѣмецкихъ юристовъ, можетъ пренебречь палатами и не признать ихъ правъ во имя той же конституціи. Впрочемъ, какъ бы тамъ ни было, но побѣдоносно разрѣшивъ этотъ первый конфликтъ, оно сохранило, упрочило и даже расширило предоставленную ему конституціей власть. Оно удержало въ своихъ рукахъ распоряженіе и завѣдываніе финансами, не сдѣлавъ „уступокъ ни народной палатѣ, ни ея комиссіямъ, и заставило ихъ вращаться въ узкихъ рамкахъ принадлежащаго имъ права контроля.

Составленіемъ бюджета руководить министръ финансовъ: онъ сносится со своими коллегами, спрашивается у нихъ о приблизительной цифрѣ предполагаемыхъ доходовъ и расходовъ по ихъ департаментамъ, оспариваетъ ихъ или признаетъ. Первоначальный проектъ составленный при содѣйствіи заинтересованныхъ коллегъ, обсуждается въ совѣтѣ министровъ, гдѣ устанавливается точная смѣта. Затѣмъ, проектъ поступаетъ на разсмотрѣніе короля; послѣдній его одобряетъ и предписываетъ внести въ палату депутатовъ.

Прусскій бюджетъ представляется въ формѣ одного проекта и всего на одинъ годъ. Конституція (ст. 99) не допускаетъ, чтобы бюджетъ голосовался палатою болѣе, чѣмъ на годъ. Его единство вызывается такъ же, хотя и косвенно, требованіемъ конституціи: верхняя палата, какъ говорятъ, имѣетъ только право принять или отвергнуть бюджетъ цѣликомъ; если бы онъ былъ раздѣленъ на нѣсколько частей, изъ которыхъ каждая составляла бы особый законъ, права палаты господъ сильно бы возрасли въ ущербъ власти палаты депутатовъ. Авторы этой аргументаціи, тѣмъ не менѣе, признаютъ, что этотъ принципъ не исключаетъ возможности особыхъ и чрезвычайныхъ кредитовъ, вызываемыхъ непредвидѣнными обстоятельствами**). Не смотря, однако, на это, прусскій бюджетъ вносится въ палату депутатовъ въ формѣ одного проекта. Онъ не имѣетъ, какъ въ Англіи, рубрики постоянного расхода, покрываемаго изъ суммъ консолидированнаго фонда, которая не подвергается ежегодному вотуму палаты, на ряду съ ежегодно голосуемыми статьями расходовъ.

⁶⁾ Bornhak, op. cit., т. III, стр. 596.

***) Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 601.

Въ Пруссіи нѣтъ также двухъ отдѣльныхъ бюджетовъ, какъ въ другихъ странахъ, ординарнаго и чрезвычайнаго. Между тѣмъ, въ первые годы введенія конституціи консервативная партія пыталась не разъ внести это подраздѣленіе и добиться троекратнаго голосованія смѣты ординарныхъ расходовъ *). Въ послѣдніе годы стремленія правительства были направлены главнымъ образомъ на прямое или косвенное расширеніе своихъ бюджетныхъ правъ въ имперіи; впрочемъ, это была лишь прелюдія къ аналогичной реформѣ въ Пруссіи. Мы увидимъ дальше, какъ эта попытка потерпѣла неудачу.

Въ прусскомъ бюджетѣ доходы классифицированы по департаментамъ, которые ихъ взимаютъ. Расходы же раздѣлены на ординарные и чрезвычайные; а ординарные въ свою очередь на три отдѣла: 1. расходы по взиманію налоговъ; — 2. расходы по вкладамъ и государственному долгу; — 3. расходы по управленію, распредѣленные по департаментамъ.

Вмѣстѣ съ проектомъ бюджета министръ финансовъ представляетъ въ палату депутатовъ мотивированный докладъ съ массой оправдательныхъ документовъ **). Это представленіе производится обыкновенно въ началѣ сессіи. Бюджетный годъ начинался прежде съ 1-го января, *ландтагъ* же созывался правильно только въ ноябрѣ или декабрѣ, благодаря чему палата депутатовъ не имѣла времени серьезно изучить бюджетъ до начала года и ей приходилось считаться съ расходами, произведенными уже правительствомъ. Не смотря на неоднократныя требованія представительнаго собранія и его проекты для устраненія этого зла, министры не желали измѣненія прежняго порядка вещей, такъ какъ онъ ограничивалъ свободу *ландтага* въ пользу ихъ власти. Когда же въ Германской имперіи въ 1876 году было установлено, что бюджетъ вступаетъ въ силу съ 1 апрѣля по 31 марта слѣдующаго года, прусское правительство предложило внести такія же измѣненія въ Пруссію. Такимъ образомъ, палаты имѣютъ теперь достаточно времени для изученія и обсужденія бюджета до его вступленія въ дѣйствіе.

Въ прусскомъ ландтагѣ никогда не разыгрывалось сценъ, столь обычныхъ въ другихъ странахъ: никогда комиссія народной палаты не принимала съ явно выраженнымъ недовѣріемъ бюджета министерства съ цѣлью передѣлать его окончательно, увеличивъ расходы на удовлетвореніе частныхъ интересовъ и сокративъ ихъ на правительственныя нужды; никогда она не пользовалась этимъ

*) Von Rönne op. cit., т. I, стр. 601, прим. 2.

**) Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 606.

случаемъ для переворота всей системы налоговъ, никогда не нападала и не унижала министра, находившаюся у власти, и не предлагала взамѣнъ правительственнаго проекта свой, который клонился почти всегда къ увеличенію расходовъ. Прусская палата депутатовъ никогда не имѣла достаточно силы, чтобы посягать до такой степени на миссію исполнительной власти. Практическій и осторожный характеръ прусскаго народа, его постоянная привычка къ экономіи не позволяла членамъ *ландтага* пускаться ежегодно въ реформы всей финансовой системы государства, тѣмъ болѣе, что они не знали, какъ слѣдуетъ, ни потребностей, ни ресурсовъ страны.

Депутаты, голосуя бюджетъ, не находили возможнымъ пользоваться всецѣло своимъ бюджетнымъ правомъ и злоупотреблять имъ; они считали своею обязанностью уважать существующіе законы, которые не могутъ быть ни отмѣняемы, ни измѣняемы хотя-бы этимъ косвеннымъ путемъ.

„До тѣхъ поръ, пока существуютъ законы, говоритъ фонъ Рённе, одинъ изъ наиболѣе либеральныхъ комментаторовъ прусской конституціи, предполагающіе прямо или косвенно извѣстные доходы и расходы для государства, правительство и *ландтагъ* связаны этими законами при опредѣленіи государственной смѣты. Осуществляя свое право устанавливать размѣры бюджета законодательнымъ путемъ, они подчинены существующимъ законамъ до тѣхъ поръ, пока послѣдніе не будутъ измѣнены или отмѣнены съ общаго согласія всѣхъ элементовъ законодательной власти. Въ виду того, что палаты не имѣютъ права непосредственно измѣнять или отмѣнять своими личными постановленіями созданныя закономъ права и учрежденія, онѣ такъ же не могутъ достигнуть этого результата косвеннымъ путемъ, отказываясь принять установленные закономъ доходы, или же уничтожая и сокращая расходы, которые сопряжены съ исполненіемъ законовъ“. *)).

Этотъ принципъ признается почти всѣми нѣмецкими писателями.***) Даже во времена конфликта палата депутатовъ свято соблюдала существующіе законы во всѣхъ своихъ рѣшеніяхъ и при всѣхъ вотумахъ бюджета.

Порядокъ изученія, обсужденія и голосованія бюджета ничѣмъ не отличается отъ формъ обыкновеннаго закона. Только комиссія, назначенная для его изученія, составляется изъ тридцати пяти

*) Von Rönne, op. cit, т. I, стр. 603.

**) Schulze, op. cit т. II, стр. 612; — Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, стр. 610;—Bornhak, op. cit, т. III, стр. 519;—Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 286—288.

членовъ. Прежде на ея разсмотрѣніе отсылался весь бюджетъ цѣликомъ послѣ перваго чтенія; она разбивалась на различныя подкомиссіи, которыя раздѣляли между собою работу. Затѣмъ, въ полномъ собраніи комиссія выслушивала доклады подкомиссій, согласовала принятыя рѣшенія и составляла резолюціи, которыя предполагалось отстаивать передъ палатой. Въ настоящее время отсылка бюджета цѣликомъ въ комиссію не обязательна. Послѣ перваго чтенія палата можетъ его подвергнуть, какъ и всякій другой проектъ закона, вторичному обсужденію безъ предварительной отсылки въ комиссію. Комиссія получаетъ только нѣкоторыя части проекта; министры же, разумѣется, употребляютъ всѣ усилія, чтобы эти отсылки случались все рѣже и рѣже. Комиссія входитъ въ сношенія съ делегатами отъ правительства; обыкновенно министръ не присутствуетъ самъ на засѣданіяхъ; онъ даетъ необходимыя указанія и поручаетъ защиту своего проекта уполномоченнымъ чиновникамъ. Одинъ или нѣсколько докладчиковъ излагаютъ передъ палатой депутатовъ резолюціи, принятыя комиссіей. Они докладываютъ устно; если же вопросъ представляетъ особыя затрудненія, то письменно.

Когда палата не отсылаетъ бюджета въ комиссію, президентъ избираетъ иногда особыхъ комиссаровъ изъ наиболѣе компетентныхъ членовъ собранія и поручаетъ имъ изученіе той или другой главы. Послѣдніе, получивъ отъ делегатовъ правительства желательныя разъясненія, представляютъ въ палату устный или письменный рапортъ. Порядокъ обсужденія въ общемъ собраніи ничѣмъ не отличается отъ обыкновеннаго. Въ большинствѣ случаевъ проектъ бюджета проходитъ въ томъ же видѣ, въ какомъ онъ былъ представленъ правительствомъ, или же съ кое-какими незначительными поправками, касающимися главнымъ образомъ сокращенія кредитовъ. Увеличеніе суммъ противъ правительственной смѣты случается очень рѣдко. Предложеніе произвести тотъ или другой расходъ со стороны кого-нибудь изъ членовъ палаты, не одобряемое правительствомъ, должно быть отправлено въ бюджетную комиссію и доложено потомъ въ видѣ рапорта. *) Это правило заставляеть депутатовъ быть осторожнѣе въ своихъ предложеніяхъ.

Обсужденіе бюджета вызываетъ всегда массу запросовъ правительству со стороны членовъ палаты, докладчиковъ комиссій и особыхъ комиссаровъ. Послѣдніе, какъ и бюджетная комиссія, предлагаютъ министрамъ длинный списокъ вопросовъ. Эти вопросы и отвѣты печатаются затѣмъ и раздаются депутатамъ **).

*) Von Rönne, *op. cit.*, т. I. стр. 333.

**) P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 4-ое изд., т. II, стр. 52.

Вмѣстѣ со статьями бюджета палата голосуетъ иногда и резолюціи, предлагающія министрамъ отказаться отъ того или другого дѣйствія, уничтожить то или другое злоупотребленіе въ сферѣ администраціи, реформировать то или другое учрежденіе. Вмѣсто того, чтобы прямо отказать въ субсидіяхъ, необходимыхъ для приведенія въ дѣйствіе закона, она предоставляетъ министрамъ предложить проектъ его улучшенія или отмѣны, сообразуясь какъ съ желаніями *ландтага*, такъ и съ нуждами администраціи.

Послѣ голосованія нижней палатой, бюджетъ поступаетъ въ палату господъ. Послѣдняя можетъ принять его или отвергнуть цѣликомъ, не внося ни малѣйшихъ измѣненій. Она тоже назначаетъ бюджетную комиссію; поправки, сдѣланныя депутатами въ правительственномъ проектѣ, до того незначительны, что комиссія верхней палаты приступаетъ къ изученію проекта и сносится съ министромъ до окончательнаго голосованія его палатой депутатовъ. Но, разумѣется, рапортъ представляется ею только послѣ этого голосованія. Нѣтъ нужды отмѣчать, что палата господъ можетъ отказаться отъ голосованія бюджета лишь по наущенію правительства. Въ 1862—1865 г.г. она отказалась голосовать проекты, принятые представительнымъ собраніемъ, и, вопреки требованіямъ конституціи, приняла предложенія правительства.

Итакъ, при составленіи бюджета въ Пруссіи министры играютъ преобладающую роль. Тѣмъ не менѣе, по словамъ просвѣщенныхъ людей этой страны, „права палатъ и способы обсужденія бюджета являются достаточной уздой противъ серьезныхъ злоупотребленій; но, не смотря на это правительство остается всегда истиннымъ представителемъ управленія, палаты не отняли у него ни одной іоты правъ въ этой сферѣ“ *).

Въ концѣ каждого года всѣ государственные счета подвергаются ревизіи счетной палаты (*Ober-Rechnungskammer*). Она состоитъ изъ президента и извѣстнаго количества директоровъ и совѣтниковъ (*conseillers*), назначаемыхъ королемъ: президентъ по предложенію совѣта министровъ, директора и совѣтники—по предложенію президента и съ согласія перваго министра. Они занимаютъ независимое положеніе подобно чиновникамъ судебнаго вѣдомства. „Они контролируютъ управленіе финансами, провѣряютъ цифры государственныхъ доходовъ и расходовъ и разслѣдуютъ, были ли израсходованы кредиты, предназначенные для того или другого вѣдомства, сообразно съ указаніемъ палатъ. Они прекрасно организованы для

*) Р. Leroy-Beaulieu, *op. cit.* т. II. стр. 54.

разоблаченія всѣхъ случаевъ разхищенія казны“ *). По провѣркѣ счетовъ, счетная палата возвращаетъ ихъ со своими примѣчаніями *ландтагу*, чтобы послѣдній могъ выдать министру росписку въ исполненіи съ полнымъ знаніемъ дѣла.

IV. Контроль палатъ надъ дѣйствіями министровъ.—*Ландтагъ*, не сумѣвшій защитить противъ посягательствъ королевской власти свое основное право, голосованіе бюджета, конечно, не сумѣлъ также воспользоваться предоставленнымъ ему правомъ контроля надъ дѣйствіями исполнительной власти и не приобрѣлъ серьезнаго вліянія въ этой чуждой ему области. Конституція дала ему скупо отмѣренныя средства и онъ съ трудомъ могъ сохрानить ихъ непркосновенными.

При парламентскомъ режимѣ палаты, благодаря своему политическому господству, придали праву контроля могучую санкцію: вотумъ недовѣрія вынуждаетъ кабинетъ подать въ отставку. Держа въ своихъ рукахъ судьбу министровъ, они оказываютъ давленіе на исполнительную власть, внушаютъ свою волю и свою программу дѣйствій правительству и подчиняютъ его всецѣло своимъ капризамъ. Если они воздерживаются отъ подобныхъ злоупотребленій, это нужно приписать здравому смыслу и такту депутатовъ, или же прекрасной дисциплинѣ политическихъ партій.

Въ Пруссіи же, наоборотъ, король оказался болѣе сильнымъ и, благодаря этому, право контроля *ландтага* не приобрѣло никакой санкции. Палаты не только не ввели въ конституціонную практику обычая свергать министерство вотумъ недовѣрія, но не смогли даже облечь въ форму закона и провести въ жизнь конституціонный принципъ юридической отвѣтственности министровъ.

Но нельзя сказать, что контроль *ландтага* утратилъ всякій смыслъ и всякое значеніе. Онъ проливаетъ, по крайней мѣрѣ, свѣтъ на дѣйствія правительства или угрожаетъ ему этимъ ежеминутно; онъ предупреждаетъ, такимъ образомъ, наиболѣе крупныя злоупотребленія, явныя нарушенія закона и политику, рѣзко противорѣчащую національному чувству. Съ другой стороны, правительство, преслѣдуя свои политическія цѣли, нуждается въ поддержкѣ палатъ для отмѣны нѣкоторыхъ законовъ, для проведенія новыхъ мѣръ и полученія чрезвычайныхъ субсидій. Благодаря этому, ему приходится воздерживаться

*) Dreyfus, Les Budgets des principaux Etats d'Europe et d'Amérique (Enquête du Cobden—Club) стр. 99.

отъ дѣйствій, открыто враждебныхъ настроенію народной палаты, и даже нѣсколько измѣнять свою политику.

Каждый изъ членовъ той и другой палаты имѣетъ право дѣлать запросы министрамъ и просить разъясненій по поводу состоянія ихъ департамента, или принятыхъ ими правительственныхъ мѣръ. Но запрашиваемый министръ можетъ отвѣчать, какъ и когда ему вздумается. Ихъ не обязываетъ ни законъ, ни нравственное чувство давать какія бы то ни было разъясненія и они не стѣсняются прямо заявить, что отвѣчать не будутъ. Тогда членамъ, сдѣлавшимъ запросъ, остается внести резолюцію въ видѣ заключенія къ своимъ интерпелляціямъ. Въ этихъ резолюціяхъ правительству ставится отъ имени палаты тотъ же вопросъ, на который министръ отказался дать отвѣтъ, или же высказывается желаніе, чтобы правительство придало такое то направленіе извѣстному дѣлу, или наконецъ выражается сожалѣніе, что оно не примѣнило такой то мѣры. Эти резолюціи могли бы обратиться въ настоящій вотумъ недовѣрія и порицанія министерству; но, къ сожалѣнію, это больше не практикуется, такъ какъ всѣ прекрасно сознаютъ всю бесполезность такого рода резолюцій.

Въ теченіе сессіи палаты подвергаютъ голосованію массу предложеній, формулирующихъ различные запросы правительству. На эти запросы министры отвѣчаютъ письменнымъ рапортомъ, который представляется палатамъ въ первые дни слѣдующей сессіи. Законъ вовсе не обязываетъ ихъ представлять такіе рапорты, тѣмъ не менѣе, имъ приходится подчиняться установившемуся обычаю. Въ 1873 и 1877 году они попытались этого избѣгнуть, но палата депутатовъ настойчиво потребовала отвѣта на свои прошлогоднія резолюціи и правительство не замедлило исполнить ея желаніе *).

Рапортъ министра отпечатывается и раздается членамъ палаты. Послѣдніе могутъ представить въ сорокадневный срокъ свои замѣчанія въ письменной формѣ по поводу отсутствія какого-либо рѣшенія и недостаточности разъясненій по нѣкоторымъ пунктамъ. Замѣчанія депутатовъ сообщаются совѣту министровъ и включаются въ очередныя дѣла палаты; она подвергаетъ ихъ обсужденію и голосованію, принимая то или другое предложеніе. Тѣ, кто этимъ не удовлетворены, можетъ сдѣлать новый запросъ, который снова обсуждается и голосуется.

Какъ мы уже видѣли, бюджетная комиссія и особые комиссары, назначаемые президентомъ, предлагаютъ министрамъ длинный рядъ вопросовъ; на нихъ слѣдуютъ письменные отвѣты, которые отпеча-

*) Von Rönne. op. cit., т. I, стр. 297, прим. 2.

тываются и рассылаются членамъ палаты. Это наиболѣе существенный способъ ознакомленія съ правительственной тактикой.

Палаты имѣютъ право представлять королю адреса съ выраженіемъ своихъ желаній или изложеніемъ жалобъ на дѣйствія правительства и злоупотребленія министровъ. Адресы въ отвѣтъ на тронную рѣчь ограничиваются бѣльшею частью выраженіемъ мнѣнія палатъ по поводу вопросовъ, затронутыхъ въ королевской рѣчи.

Они вызывали не разъ въ палатѣ депутатовъ продолжительные и горячіе дебаты, которые повторяются еще и теперь. Между тѣмъ, этотъ способъ воздѣйствія не имѣетъ большаго значенія: король свободно можетъ не считаться съ желаніями депутатовъ. Случалось даже, что, когда содержаніе адреса или его выраженія не приходились по вкусу правительству, король отказывался принять депутацію, которая должна была его представить *).

Прусская конституція предоставила *ландтагу* другія, болѣе серьезныя права. Одно изъ нихъ—привлеченіе министровъ къ суду—осталось мертвой буквой; другое—назначеніе слѣдственныхъ комиссій — всегда оспаривалось и, насколько возможно, парализовалось представителями правительства. Они пытались прежде всего сузить компетенцію слѣдственныхъ комиссій.

Цѣль этихъ комиссій, по ихъ мнѣнію, должна сводиться къ разслѣдованію фактовъ, вызывающихъ тотъ или другой проектъ закона или резолюціи, внесенныхъ какъ правительствомъ, такъ и членами *ландтага*. Министерство, тѣмъ не менѣе, допустило безъ протеста нѣсколько слѣдственныхъ комиссій, назначеніе которыхъ не было связано съ разслѣдованіемъ какихъ бы то ни было проектовъ закона, хотя въ то же время возложенная на нихъ миссія не носила политическаго характера. Когда же было предложено назначить и когда дѣйствительно назначались комиссіи для разслѣдованія правительственной политики или кое-какихъ специальныхъ фактовъ въ сферѣ управленія, министры подымали крикъ объ узурпаціи власти, обвиняя палаты въ желаніи обратиться въ судей правительства. Быть можетъ, теперь они не осмѣлились бы видвинуть столь слабый аргументъ, который не выдерживаетъ критики въ глазахъ всѣхъ комментаторовъ конституціи**). Безъ сомнѣнія, говоритъ фонъ Рѣнне, палаты *ландтага* нисколько не переступаютъ границъ своей компетенціи, когда путемъ разслѣдованія фактовъ проливаютъ свѣтъ на дѣйствія и недочеты правительства, такъ какъ однимъ изъ безспорныхъ правъ представительнаго собранія является разоб-

*) Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 290.

**) Schulze, op. cit., т. I, стр. 615; Von Rönne, op. cit., т. I, стр. 291—294; Bornhak, op. cit. т. I, стр. 430.

„Министерства смѣняются“, говорилъ принцъ Альбертъ „и уходя отъ власти, лишаются возможности быть столь-же хорошо освѣдомленными въ дѣлахъ, какъ раньше. Государь же остается, и для него источники свѣдѣній всегда открыты. Кромѣ того министръ, даже будучи наилучшимъ патріотомъ, долженъ всегда имѣть въ виду интересы партіи; и въ силу партійныхъ соображеній его сужденіе часто незамѣтно уклоняется отъ истины. Конституціонный же государь свободенъ отъ этого затемняющаго вліянія; пребывая постояннымъ главой націи, онъ можетъ всецѣло заботиться лишь о ея благѣ и чести; и благодаря его опытности и знанію, а также спокойному, испытанному сужденію, совѣты его полезны для всякаго министерства, находящагося у власти, безъ различія партій“ *).

Вліяніе короля больше всего даетъ себя чувствовать въ управленіи вѣшной политики и въ управленіи военными силами; мы еще будемъ имѣть случай въ точности выяснить роль короля въ обѣихъ этихъ спеціальныхъ сферахъ, когда будемъ говорить о дѣятельности министровъ военного и иностранныхъ дѣлъ. Конечно, королева Викторія не могла настолько активно заниматься организаціей арміи, какъ это могъ бы мужчина, но за то она съ неусыпнымъ вниманіемъ слѣдила за сношеніями съ другими государствами.

Управленіе страной черезъ посредство кабинета требуетъ прежде всего тѣснаго единенія и полнаго взаимнаго довѣрія между носителями различныхъ властей. Какъ только единство взглядовъ въ министерствѣ нарушается и между членами его проскальзываетъ недоувѣріе, распушеніе кабинета становится неизбѣжнымъ. Съ другой стороны, если политика кабинета не сообразуется съ желаніями парламента и послѣдній лишаетъ министровъ своего довѣрія, то остается только или дать отставку кабинету, или распустить парламентъ. Такой же солидарностью и искренностью должны быть проникнуты взаимныя отношенія между королемъ и его совѣтниками ***). Министры не вправѣ что-либо скрывать отъ него; они обязаны доводить до его свѣдѣнія всѣ свои дѣйствія и сообщать ему обо всѣхъ фактахъ, интересующихъ правительство страны. Съ своей стороны и государь все время, пока министерство находится у власти, долженъ относиться къ членамъ его съ полнымъ и неизмѣннымъ довѣ-

*) Todd. *op. cit.*, vol. I, p. 306.

**) Hearn въ *Governement of England*, стр. 121, считаетъ даже это полное преданности и довѣрія отношеніе министровъ къ королю столь же существеннымъ условіемъ парламентскаго управленія, какъ и отвѣтственность кабинета передъ Палатами.

ріємъ и воздерживаться отъ всякаго поступка, который бы могъ нарушить внутреннее единство кабинета или добрыя отношенія кабинета съ парламентомъ. Король непремѣнно обязанъ даже употреблять все свое вліяніе для поддержанія солидарности между министрами и для облегченія имъ соглашенія съ Палатами; такъ какъ назначеніе короля не въ томъ, чтобы тормазить дѣятельность правительства, но скорѣе въ томъ, чтобы ее регулировать, то онъ не долженъ подъ предлогомъ сдерживанія слишкомъ быстрого хода политики ставить ей препятствія, могущія вызвать остановку или столкновеніе.

Король не долженъ навязывать министрамъ свою личную политику, но долженъ руководиться взглядами кабинета, умѣряя только политику послѣдняго своими совѣтами. Онъ обязанъ помогать министрамъ и поддерживать ихъ всѣмъ своимъ авторитетомъ. Если онъ желаетъ получить какія-либо дополнителныя свѣдѣнія относительно проектовъ, представленныхъ ему кабинетомъ, онъ не долженъ съ этой цѣлью предаринимать такихъ шаговъ, которые могутъ испортить его хорошія отношенія съ послѣднимъ; поэтому онъ не можетъ вступать въ частныя сношенія съ представителями парламентской оппозиціи. Конечно, по закону всякій членъ тайнаго совѣта или даже Палаты лордовъ имѣетъ право представлять монарху свои совѣты; но всѣми признано, что со стороны короля было бы неконституціоннымъ поступкомъ совѣщаться съ членами тайнаго совѣта или съ пэрами, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда открывается министерская вакансія или когда предстоитъ образованіе новаго кабинета.

Въ частныхъ разговорахъ съ окружающими его лицами король долженъ избѣгать касаться политики и вопросовъ, обсуждаемыхъ кабинетомъ. Практика ввела даже въ употребленіе нѣкоторые обычаи, спеціально имѣющіе цѣлью гарантировать министрамъ полное довѣріе со стороны государя. Именно, теперь принято, чтобы одновременно со смѣной министерства мѣнялись и всѣ высшіе чиновники королевскаго двора, которые всегда избираются изъ членовъ парламентскаго большинства; а въ правленіе королевы обычаи требуютъ, чтобы ближайшія къ ея особѣ придворныя дамы оставляли свои должности, если ихъ семьи принадлежатъ къ оппозиціи *).

*) Въ 1839 году Робертъ Пиль, принимая порученіе составить новый кабинетъ, впервые предъявилъ требованіе, чтобы ему было предоставлено право измѣнить составъ лицъ, окружающихъ королеву. Его требованіе было отвергнуто, послѣ чего онъ отказался принять власть. Спустя два года, когда къ нему снова обратились съ просьбой составить кабинетъ, королева уступила, благодаря убѣжденіямъ принца Альберта.

только вѣдаютъ и рѣшаютъ мѣстные дѣла, но также принимаютъ участіе, и довольно широкое, на ряду съ представителями правительственной власти въ практическомъ осуществленіи этихъ рѣшеній, т. е. въ управленіи, и исполняютъ, такимъ образомъ, административныя функціи. Съ другой стороны, эти выборныя власти, которымъ подвѣдомственны мѣстные интересы, сохранили полную свободу, вполне совмѣстимую съ высшими интересами государства; вмѣшательство центральной власти, министра, въ мѣстную административную опеку доведено до минимума, контроль предоставленъ всегда выше стоящей непосредственной власти.

Главной отличительной чертой прусской администраціи является полное отсутствіе какого бы то ни было министерскаго или другого произвола: всѣ права и обязанности мѣстныхъ властей и ихъ отношенія къ другимъ властямъ строго опредѣлены закономъ, хорошо обезпечены и санкціонированы. Если возникаетъ какое нибудь недоразумѣніе между мѣстными властями и контролирующей ихъ властью, послѣдней инстанціей является не министръ, разбирающій секретно и произвольно претензіи той и другой стороны, а независимые административные суды, которые рѣшаютъ ихъ судебнымъ порядкомъ послѣ предварительныхъ преній обѣихъ сторонъ.

Прусское королевство раздѣлено на обширныя провинціи; каждая провинція на правительственные округа (*Regierungsbezirke* *), а затѣмъ на уѣзды (*Kreise*). Послѣдніе въ свою очередь подраздѣлены на общины; но устройство городскихъ общинъ и сельскихъ неодинаково. Въ сельскихъ уѣздахъ (*Landkreise*) между уѣздомъ и общиной есть нѣчто вродѣ посредствующаго звена — мѣстный полицейскій округъ или кантонъ, называемый *Amtbezirke*. Съ точки зрѣнія самоуправленія (*Self-government*) особенный интересъ представляютъ: провинція, уѣздъ, какъ основа всей системы, и община. Округа — это чисто административное подраздѣленіе, введенное для облегченія правительственнаго контроля и не имѣющее выборнаго начала; окружныя власти играютъ весьма незначительную роль въ дѣлѣ самоуправленія. Въ сельской общинѣ рѣшающая власть принадлежитъ собранію всѣхъ жителей, или выборному совѣту; исполнительная власть въ восточныхъ провинціяхъ старшинъ (*Gemeindevorsteher*) съ двумя совѣтниками (*Schöffen, Gerichtsmänner*), а въ западныхъ — старшинъ и его помощнику. Всѣ эти власти избираются мѣстнымъ населеніемъ. Надзоръ за общинной администраціей принадлежитъ правительственному чи-

*) Каждая провинція имѣетъ отъ двухъ до четырехъ округовъ, за исключеніемъ Рейнской провинціи, которая насчитываетъ шесть округовъ.

новнику Amtsvorsteher, который подчиненъ уѣздному *ландрату* (Landrath).

Вѣдѣнію общинныхъ властей подлежатъ: финансовыя дѣла общины, попеченіе о бѣдныхъ, церкви и школы. Высшія власти часто вмѣшиваются въ финансовую область, утверждая новые налоги, отчужденіе земель и займы. Организація мѣстной полиціи не входитъ въ кругъ общинныхъ интересовъ; въ деревняхъ полицейская власть сосредоточена въ рукахъ старшины, который дѣйствуетъ какъ уполномоченное центральной властью лицо, непосредственно подчиненное Amtsvorsteher'у.

Во главѣ Amtbezirke находится комитетъ состоящій изъ старшинъ различныхъ сельскихъ общинъ и ихъ помощниковъ; исполнительнымъ органомъ является Amtsvorsteher, назначаемый оберпрезидентомъ (Oberpräsident) по представленію уѣзднаго сейма (Kreistag). Полицейскія обязанности составляютъ главную функцію Amtsvorsteher'a; онъ циркуляры при участіи комитета, онъ руководитъ и наблюдаетъ за издаемъ дѣятельностью сельскихъ старшинъ въ этомъ направленіи.

Города, каково было ни ихъ населеніе, не входятъ въ составъ Amtbezirke; тѣ же, которые насчитываютъ по меньшей мѣрѣ 25,000 жителей, составляютъ каждый особый уѣздъ (Stadtkreis). Во главѣ города находится выборный муниципальный совѣтъ (городская дума), которому принадлежитъ право издавать постановленія; въ восточныхъ провинціяхъ—въ качествѣ исполнительнаго и административнаго органа функціонируетъ совѣтъ магистратовъ (управа), а въ западныхъ—бургомистръ. Всѣ они избираются общиннымъ собраніемъ, но утверждаются королемъ или начальникомъ округа (président de district). Последнему специально порученъ контроль надъ городскимъ управленіемъ. Компетенція общинныхъ властей, въ принципѣ, такова же въ городахъ, какъ и деревняхъ; но административная опека здѣсь сильнѣе, чѣмъ тамъ, особенно въ финансовой области. Полицейская власть не предоставлена здѣсь городскимъ магистратамъ, она всецѣло отдана въ руки правительственныхъ комиссаровъ, не имѣющихъ никакой связи съ мѣстными властями.

Уѣздъ представляетъ въ полномъ смыслѣ слова административную единицу; его можно сравнить въ этомъ отношеніи съ французскимъ департаментомъ, хотя по своимъ размѣрамъ и по количеству населенія онъ приближается скорѣе къ округу. Онъ обладаетъ тремя органами, различными по происхожденію и по функціямъ: первый изъ нихъ—*ландратъ*, назначаемый правительствомъ, второй уѣздный сеймъ (Kreistag), избранный избирателями уѣзда, и третій—постоянный уѣздный комитетъ (Kreisausschuss), состоящій изъ шести чле-

новъ, утверждаемыхъ сеймомъ. Послѣднему принадлежитъ право издавать постановленія по дѣламъ уѣзда, тогда какъ комитетъ подъ предсѣтельствомъ *ландрата* играетъ роль одновременно исполнительнаго и судебного органа. Онъ представляетъ административную власть въ уѣздѣ, которой подчинены общины, и образуетъ въ то же время административный судъ первой инстанціи.

Въ городскихъ уѣздахъ не имѣется сейма, такъ какъ тамъ эту роль выполняетъ муниципальный совѣтъ. Уѣздный комитетъ состоитъ изъ шести членовъ, избираемыхъ городскимъ исполнительнымъ органомъ—совѣтомъ магистровъ (управой); а тамъ, гдѣ административная власть принадлежитъ одному лицу,—муниципальнымъ совѣтомъ (городской думой).

Уѣздный сеймъ издаетъ постановленія, равносильныя закону. Онъ распредѣляетъ подати, возложенныя государствомъ на уѣздъ: голосуетъ бюджетъ, намѣчаетъ расходы, вводитъ налоги, разрѣшаетъ займы и контролируетъ управленіе собственностью уѣзда. Онъ опредѣляетъ организацію различныхъ учреждений и заведеній, принадлежащихъ уѣзду и размѣръ содержанія мѣстнымъ чиновникамъ. Онъ издаетъ также постановленія по многимъ дѣламъ, переданнымъ ему закономъ или специальными приказами, и правительство иногда спрашиваетъ его совѣта по нѣкоторымъ вопросамъ.

Постоянный уѣздный комитетъ—истинный администраторъ въ сферѣ мѣстныхъ интересовъ, даже больше: онъ часто принимаетъ участіе въ общемъ управленіи дѣлами страны. Онъ обладаетъ двумя различными качествами: онъ представляетъ, съ одной стороны, органъ самоуправленія (self-government), а съ другой—является уполномоченнымъ центральной власти. Онъ prepares и исполняетъ постановленія сейма, управляетъ дѣлами уѣзда, назначаетъ мѣстныхъ чиновниковъ, направляетъ и контролируетъ ихъ дѣятельность, даетъ совѣты государственнымъ чиновникамъ и руководитъ извѣстными дѣлами общаго управленія, которыя ему предоставлены закономъ. Въ качествѣ административнаго суда первой инстанціи онъ разбираетъ недоразумѣнія, возникшія между общинными властями и представителями правительства.

Контроль государства надъ администраціей уѣзда принадлежитъ прежде всего самому *ландрату*, а затѣмъ властямъ округа и провинціи. *Ландратъ* руководитъ работами постоянного комитета въ качествѣ предсѣдателя, доноситъ высшимъ властямъ обо всемъ, что совершается въ уѣздѣ и прибѣгаетъ къ ихъ содѣйствію для отмѣны рѣшеній комитета, выходящихъ за предѣлы его компетенціи или противорѣчащихъ закону. Нѣкоторыя постановленія сейма нуждаются для полученія законной силы въ утвержденіи высшихъ властей: окружнаго управленія (Regierung), оберпрезидента (Oberpräsident), министра.

Окружные власти не вѣдаютъ мѣстныхъ интересовъ, онѣ пользуются лишь правами, предоставленными имъ центральной административной властью. Въ округѣ имѣется окружное управленіе (Regierung), состоящее изъ Regierungspräsident'a и нѣсколькихъ высшихъ сановниковъ, а затѣмъ окружной комитетъ (Bezirksausschuss), гдѣ мы видимъ на-ряду съ Regierungspräsident'омъ двухъ чиновниковъ, пожизненно назначенныхъ королемъ, и четырехъ членовъ, утверждаемыхъ провинціальнымъ комитетомъ, о которомъ рѣчь будетъ ниже. Окружный комитетъ является одновременно администраторомъ и судьей: съ одной стороны, онъ помогаетъ окружному управленію въ его дѣлахъ и въ осуществленіи его права контроля, — его одобреніе безусловно необходимо для нѣкоторыхъ актовъ, съ другой — онъ представляетъ аппеляціонную инстанцію для рѣшеній уѣзднаго комитета и въ свою очередь, является судомъ первой инстанціи для цѣлой серіи дѣлъ.

Провинція, какъ и уѣздъ, составляетъ подраздѣленіе центральной администраціи и въ то же время центръ мѣстной. Но тогда, какъ въ уѣздѣ всѣ полномочія слиты и поручены одному органу, уѣздному комитету, въ которомъ выражены оба элемента, въ провинціи, наоборотъ, они строго раздѣлены и вручены двумъ различнымъ представителямъ власти: однимъ выборнымъ, другимъ — назначеннымъ отъ правительства. Мѣстные власти вѣдаютъ интересы провинціи; онѣ независимы отъ центральной власти, а бокъ-о-бокъ съ ними уполномоченные отъ правительства исполняютъ сами по себѣ возложенную на нихъ обще-правительственную миссію. Мы видимъ, съ одной стороны, провинціальный ландтагъ (Provinziallandtag), провинціальный комитетъ (Provinzialausschuss) и начальника мѣстной администраціи (Landesdirector); а съ другой — оберпрезидента (Oberpräsident) и провинціальный совѣтъ (Provinzialrath).

Провинціальный ландтагъ избирается уѣздными сеймами. Онъ издаетъ регламенты или постановленія, равносильные закону; распредѣляетъ между уѣздами государственныя подати, обладаетъ въ сферѣ финансовыхъ дѣлъ провинціи правами, аналогичными съ правами *ландтага* въ области государственныхъ финансовъ, устанавливаетъ правила для веденія провинціальныхъ дѣлъ, опредѣляетъ число должностныхъ лицъ въ провинціи и размѣръ ихъ содержанія, избираетъ важнѣйшихъ изъ нихъ, назначаетъ Landesdirector'a и членовъ постояннаго комитета, подаетъ петиціи и жалобы правительству и высказываетъ свое мнѣніе по поводу сообщенныхъ ему проектовъ закона.

Провинціальный комитетъ состоитъ изъ семи — тринадцати членовъ и избирается провинціальнымъ ландтагомъ. Ему поручено управленіе дѣлами провинціи, совмѣстно съ Landesdirector'омъ.

Первый принимает тѣ или другія рѣшенія; послѣдній исполняетъ ихъ подъ наблюденіемъ комитета.

Оберпрезидентъ (Oberpräsident) не принимаетъ непосредственнаго участія въ провинціальномъ управленіи; онъ только контролируетъ дѣйствія мѣстныхъ властей, играя роль представителя центральной административной власти. Исполненіе различныхъ возложенныхъ на него функцій раздѣляетъ съ нимъ провинціальный совѣтъ изъ шести членовъ, изъ которыхъ одинъ назначается королемъ, а остальные пять провинціальнымъ комитетомъ.

Резюмируя въ нѣсколькихъ словахъ децентрализованную систему прусской администраціи, можно сказать, что регламентація и управленіе мѣстными дѣлами подлежатъ вѣдѣнію мѣстныхъ выборныхъ властей; что выборныя и независимыя власти принимаютъ участіе въ общемъ управленіи, какъ напр., уѣздный комитетъ, окружной комитетъ и провинціальный совѣтъ; что контроль надъ мѣстными властями принадлежитъ составнымъ органамъ, гдѣ выборный элементъ преобладаетъ надъ правительственнымъ; что мѣстныя права и власти гарантированы отъ посягательствъ, благодаря существованію административныхъ судовъ, гдѣ выборные члены также составляютъ большинство; эти суды соблюдаютъ всѣ формы судопроизводства; передъ ними общины, уѣзды и провинціи могутъ требовать возстановленія своихъ правъ, если они нарушены, по ихъ мнѣнію, центральной администраціей или ея представителями. Правительство не вторгается въ сферу мѣстнаго управленія провинціи, уѣзда и общины, не разбираетъ ихъ конфликтовъ и не вноситъ туда ни малѣйшаго произвола.

II. Регламентационная власть *). Прусскій король имѣетъ право издавать регламенты двухъ родовъ: одни онъ издаетъ, какъ глава исполнительной власти и администраціи королевства, другіе же—только въ качествѣ уполномоченнаго конституціей.

Законодательная власть принадлежитъ королю совмѣстно съ обѣими палатами; всякій приказъ отъ имени государственной власти, претендующій стать общепризнанной правовой нормой, долженъ быть облеченъ въ форму закона.

Отсюда слѣдуетъ, что король можетъ устанавливать такія нормы только въ томъ случаѣ, если законодательная власть или сама конституція, нарушая свой принципъ, предоставляетъ ему спе-

*) Schulze, Das preussische Staatsrecht, т. II, стр. 25—39;—Von Reönnne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, т. I, стр. 365 — 389; Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 122—130, 366—395.

ціальныя полномочія. Эти полномочія раздѣляются въ настоящее время на три категоріи.

На основаніи ст. 63 конституціи, король можетъ при извѣстныхъ обстоятельствахъ издавать регламенты, имѣющіе силу закона, при единственномъ условіи, чтобы они не стояли въ противорѣчій съ конституціей. Но это возможно только въ тѣхъ случаяхъ, когда обѣ палаты распущены и явилась необходимость въ быстрыхъ мѣрахъ для охраны общественнаго спокойствія или для предотвращенія исключительной опасности. Подобный регламентъ возлагаетъ отвѣтственность на весь совѣтъ министровъ. Впрочемъ, онъ имѣетъ лишь временную силу, такъ какъ при первомъ-же созывѣ палатъ онъ долженъ быть представленъ на ихъ утвержденіе; не будучи утвержденъ, онъ теряетъ всякое значеніе.

„Король обнародываетъ законы и издаетъ необходимые для ихъ исполненія регламенты“ (ст. 45). Собственно говоря, королевскіе указы, предписывающіе исполненіе законовъ, являются простыми административными распоряженіями. Несомнѣнно, однако, что ст. 45 уполномочиваетъ короля въ нѣкоторыхъ случаяхъ облекать въ форму регламента также и правовыя нормы; напр., тогда, когда законъ устанавливаетъ только общія положенія въ формѣ абстрактнаго принципа, является необходимость въ дополнительныхъ регламентахъ, которые бы давали детальныя предписанія и обезпечивали бы правильное его примѣненіе.

Прусскіе законы такъ же, какъ и французскіе, устанавливаютъ только общіе принципы; если ихъ текстъ кажется болѣе детальнымъ, то происходитъ это главнымъ образомъ потому, что нѣмецкій языкъ не обладаетъ точностью и ясностью французскаго языка.

Наконецъ, нѣкоторые законы сами предполагаютъ вмѣшательство исполнительной власти: они уполномочиваютъ ее регламентировать тотъ или другой вопросъ и даютъ даже общее право регламентаціи въ извѣстныхъ областяхъ, напр., въ области полицейскаго права. Въ Пруссіи эти полномочія довольно обширны; правительство никогда не упускаетъ случая расширить свою регламентаціонную власть и освободиться отъ подчиненія ландтагу.

Король, верховный глава администраціи королевства, направляетъ и регулируетъ дѣятельность всѣхъ государственныхъ чиновниковъ.

Онъ можетъ предписать каждому агенту въ частности то или другое поведеніе въ извѣстныхъ обстоятельствахъ; онъ можетъ вмѣстѣ съ тѣмъ издать общій указъ, касающійся всѣхъ чиновниковъ или какой-нибудь ихъ категоріи. Эти общіе указы, издаваемые на продолжительное время, составляютъ административные регламенты,

которые отличаются отъ законодательныхъ только своимъ содержаниемъ и дѣйствиемъ. Они непосредственно вытекаютъ изъ исполнительной власти короля; они касаются исключительно одной администраціи и имѣютъ обязательную силу только для тѣхъ чиновниковъ, къ которымъ они обращены, ни въ чемъ не затрагивая правъ другихъ гражданъ и ничѣмъ ихъ не отягощая. Разумѣется, эти административныя распоряженія подчинены законодательной власти: они должны уважать всякій законъ, какой бы области онъ ни касался.

Составляя королевскую прерогативу, регламентаціонная власть въ Пруссіи охватываетъ всю административную организацію. Законъ не устанавливаетъ рамокъ для административной дѣятельности, не создаетъ учреждений и должностей, не назначаетъ размѣра жалованья, не опредѣляетъ компетенціи административныхъ властей и не регулируетъ ихъ вмѣшательства. Все это основывается на королевскихъ регламентахъ.

Ландтагъ не вмѣшивается въ эту область, если санкціонированныя королемъ измѣненія не влекутъ за собою повышенія расходовъ; въ случаяхъ же увеличенія кредита *ландтагъ* долженъ высказать свое согласіе.

Право издавать регламенты того и другого рода принадлежитъ королю и приводится въ исполненіе министрами по его предписанію. Иногда же регламентаціонная власть прямо передается министрамъ и чиновникамъ, или мѣстнымъ административнымъ учреждениямъ.

Подобная передача можетъ быть сдѣлана самимъ королемъ или министромъ, ниже стоящимъ его чиновникамъ, если въ законѣ нѣтъ прямого запрещенія. Министръ вправе издавать служебныя распоряженія безъ спеціальнаго на то полномочія.

III. Административные агенты. *) Пруссіе министры не имѣютъ неограниченной власти надъ своими подчиненными. Напротивъ, ихъ отношенія къ подчиненнымъ имъ агентамъ въ области административной дѣятельности являются предметомъ самой детальной регламентаціи. Выборъ чиновниковъ, административная дисциплина, движенія по служебной лѣстницѣ—все было точно предусмотрено и предусмотрено; власть министровъ была ограничена, безопасность и независимость подчиненныхъ была обезпечена по стольку, поскольку это не мѣшало правильному функціонированію административной власти. Конституція 1850 г. не упускала изъ

*) Von Rönne Das Staatsrecht der preussischen Monarchie т. III стр. 398—385.

виду слѣдующаго принципа (ст. 98): „положеніе чиновниковъ, не принадлежащихъ къ судебному вѣдомству, включая сюда членовъ прокурорскаго надзора, будетъ регулироваться закономъ, который, не стѣсняя государство въ свободѣ выбора лицъ, гарантируетъ чиновниковъ отъ произвольнаго отрѣшенія отъ должности или же неправильнаго лишенія ихъ жалованья“.

Такимъ путемъ въ Пруссіи образовалась сильная и уважаемая администрація, сформированная изъ элементовъ, обладающихъ испытанными способностями.

Законъ намѣчаетъ двѣ категоріи чиновниковъ: высшія должности строго отдѣлены отъ низшихъ и переходъ отъ однихъ къ другимъ совершенно невозможенъ. Требования, предъявляемые къ чиновникамъ обѣихъ категорій совершенно различны, но они такого рода, что безусловно обезпечиваютъ пріемъ на должность людей, способныхъ хорошо выполнять возложенныя на нихъ обязанности. Для низшихъ должностей законъ требуетъ отъ чиновника достаточнаго общаго развитія и знанія спеціальной области, въ которой ему придется работать, въ масштабѣ, необходимомъ для подчиненнаго. Пригодность лица опредѣляется экзаменомъ по общеобразовательнымъ предметамъ и испытаніемъ по административной части. Законъ отдаетъ предпочтеніе бывшимъ унтеръ-офицерамъ и солдатамъ, прослужившимъ нѣкоторое время въ арміи; почти исключительно изъ нихъ пополняются ряды низшихъ служащихъ администраціи.

Поступленіе на высшую должность ставится въ зависимость отъ многочисленныхъ и тяжкихъ условій; такъ напр. необходимо, чтобы лицо, желающее занять такую должность, обладало дѣйствительными достоинствами и съ ранней юности подготовлялось къ ея полученію. Всякій, посвящающій себя административной чарьерѣ, обязанъ прослушать трехлѣтній курсъ юридическихъ и политическихъ наукъ, выдержать первый государственный экзаменъ по юриспруденціи, совершенно такъ же, какъ и лица, готовящіеся къ занятію судебныхъ должностей. Послѣ перваго экзамена онъ въ теченіе 2 лѣтъ долженъ пробыть при судѣ. Получивъ здѣсь свидѣтельство о пройденномъ стажѣ, онъ получаетъ званіе референдарія и опять подвергается двухлѣтнему административному испытанію въ канцеляріи *ландтага*, административнаго окружнаго суда или управленія. Только тогда онъ допускается ко второму письменному и устному экзамену по государственному, частному и финансовому праву, а также по политической экономіи. Если онъ выдержитъ всѣ эти экзамены, онъ наконецъ получаетъ званіе *Regierungsassessor'a*, не оплачиваемое никакимъ жалованьемъ и не дающее никакой власти.

Изъ этого, довольно ограниченнаго, круга *Regierungsassessor*овъ правительство свободно вербуетъ своихъ чиновниковъ. *Техническія* административныя должности, какъ напр. желѣзнодорожныя, общественныхъ работъ и др., требуютъ, конечно, спеціальныхъ знаній; полученіе ихъ обставлено многими и довольно сложными условіями, что гарантируетъ администраціи первокласный персоналъ.

Въ принципѣ, король самъ назначаетъ лицъ на всѣ должности гражданскаго вѣдомства. Въ дѣйствительности же, что касается второстепенныхъ должностей, король уступаетъ свое право другимъ. Его личное вліяніе при назначеніи на должности, подлежащія его утвержденію, весьма значительно; здѣсь министръ только предлагаетъ, а король выражаетъ свое согласіе. Мы видѣли уже, какъ, благодаря децентрализаціи, выборъ мѣстныхъ чиновниковъ почти всецѣло ускользаетъ отъ вліянія представителей государственной власти. Прусская администрація не только чрезвычайно децентрализована, но, да простятъ намъ это выраженіе, чрезвычайно децентрализована. Такъ королевское право замѣщенія должностей передано не только министрамъ, выбирающимъ чиновниковъ въ канцелярію своихъ департаментовъ, но и другимъ высшимъ должностнымъ лицамъ, начальникамъ провинцій (*président-de province*), начальникамъ управленій, начальникамъ спеціальныхъ административныхъ учрежденій.

Эта „деконцентрація“ простирается также и на повседневную дѣятельность чиновниковъ. Центральная административная власть, въ границахъ закона и общихъ регламентовъ предоставляетъ своимъ подчиненнымъ такую свободу дѣйствій, которая совершенно не знакома администраціи сосѣднихъ странъ и которая можетъ быть дана только очень способному, опытному и дисциплинированному персоналу. Чиновники, говоритъ Штейнъ, въ циркулярѣ 1808 г., должны перестать быть нѣмыми орудіями въ рукахъ монарховъ, машинами, исполняющими чужія приказанія противъ собственной воли; я хочу, чтобы отнынѣ они выполняли государственную работу независимо, самостоятельно (*selbstständig und selbthätig*) и съ полной отвѣтственностью“. *) И теперь еще вполнѣ современна характеристика прусскихъ чиновниковъ, сдѣланная однимъ авторомъ двадцать лѣтъ тому назадъ въ трудѣ, посвященномъ описанію положенія тогдашней Пруссіи. „Сфера ихъ дѣятельности расширена до крайнихъ предѣловъ и они своею властью рѣшаютъ большинство дѣлъ, которыя у насъ могутъ быть разрѣшены только въ министерствѣ. Инструкціи, которыя даютъ имъ министры, чрезвычайно крат-

*) Hillebrand, *Za Prusse contemporaine*, стр. 178.

ки, ревизіи очень рѣдки; право назначенія на мѣста у нихъ очень широко, во всѣхъ вопросахъ имъ принадлежитъ инициатива, однимъ, словомъ, они сами себѣ господа подѣ своею личною отвѣтственностью“*).

Эта свобода дѣйствій и независимость чиновника имѣетъ свой противовѣсъ въ его безпощадной отвѣтственности. Но въ дисциплинарныхъ правилахъ такъ же, какъ и вездѣ произволъ въ сношеніяхъ высшаго служащаго съ низшимъ, министра со своими подчиненными былъ, по мѣрѣ возможности, устраненъ. Закономъ, установлены всѣ случаи, кода чиновникъ является отвѣтственнымъ, какія власти выносятъ ему приговоръ и какому порядку судопроизводства онъ подвергается. **)

Конечно, законъ устанавливаетъ въ самой общей формѣ проступки, подлежащіе дисциплинарному суду. Онъ подраздѣляетъ ихъ на двѣ категоріи: 1) нарушеніе чиновникомъ обязанностей, налагаемыхъ на него службой; 2) проступки во время исполненія обязанностей или внѣ его, нарушающіе уваженіе и довѣріе къ нему, къ которымъ обязываетъ его положеніе. Дисциплинарныя взысканія прежде всего состоятъ въ предупрежденіи и выговорѣ, которые можетъ примѣнить всякій начальникъ къ своему подчиненному. Затѣмъ, идутъ штрафы или для низшихъ служащихъ аресты до восьми дней. Эти взысканія тоже налагаются вышестоящими по іерархической лѣстницѣ чиновниками, но каждое изъ нихъ обставлено точно установленными рамками и условіями. Министры имѣютъ право налагать на своихъ непосредственныхъ и другихъ подчиненныхъ штрафы, достигающіе до размѣровъ мѣсячнаго жалованья. Вслѣдъ за штрафами идетъ смѣщеніе на нижнее мѣсто съ уменьшеніемъ оклада жалованья и, наконецъ, окончательное увольненіе отъ должности съ потерей чиновъ и права на пенсію. Эти два послѣднія наказанія налагаются административнымъ совѣтомъ послѣ двойной ревизіи и перекрестнаго допроса. Дисциплинарная власть въ первой инстанціи принадлежитъ провинціальному совѣту или берлинскому дисциплинарному суду, въ апелляціонной—самому совѣту министровъ. Итакъ, мы видимъ, что чиновникъ въ Пруссіи несмѣняемъ, если только его поведеніе не вызываетъ необходимости отставить его отъ должности; онъ вполнѣ или почти вполнѣ обезпеченъ отъ министерскаго произвола. Относительно своихъ подчиненныхъ министръ имѣетъ одно лишь право, которое принадлежитъ ему неограниченно: онъ можетъ перемѣщать чиновника съ одной должности на другую, но при условіи сохраненія

*) Hillebrand, op. cit., стр. 186.

**) Дисциплинарный законъ отъ 21 іюня 1852 года.

за нимъ прежняго жалованья и служебнаго положенія, а также возмѣщенія казною расходовъ, сопряженныхъ съ перемѣной мѣста.

„Совокупность этихъ правилъ даетъ нѣмецкимъ чиновникамъ чувство увѣренности въ своемъ положеніи. Они образуютъ настоящій *профессиональный союзъ*, объединенный чувствомъ солидарности. Они становятся политической силой. Монархъ и народные представители должны съ ними считаться и ихъ содѣйствіе той или другой сторонѣ имѣть большое значеніе“ *).

Нужно-ли говорить, что въ Пруссіи совершенно не встрѣчается случаевъ вмѣшательства депутатовъ въ назначенія чиновниковъ. При независимости исполнительной власти и той блѣдной роли, которую играютъ палаты, намъ легко станетъ понятнымъ, что министры нисколько не поступились своимъ правомъ назначенія на должностныя мѣста въ пользу членовъ ландтага и что депутаты не могли стать распредѣлителями общественныхъ должностей въ желательномъ для нихъ направленіи. Только что сдѣланное нами описаніе административной организаціи можетъ только убѣдить насъ въ этомъ. Слѣдуетъ-ли изъ этого, что правительство вербуетъ своихъ чиновниковъ, не считаясь съ тѣмъ, къ какой партіи они принадлежатъ? Конечно нѣтъ. Независимое отъ партій, оно не позволяетъ навязывать себѣ кандидатовъ изъ той или другой парламентской группы; оно исключаетъ по собственной волѣ изъ администраціи всякое лицо, какими бы способностями оно ни обладало, если это лицо принадлежитъ къ одной изъ тѣхъ фракцій, съ которыми министры постоянно борются, какъ съ личными врагами короля.

Политическія вліянія не захватили и не подчинили себѣ прусскую администрацію, но зато она оказываетъ вліяніе на политику и производитъ давленіе при выборахъ. Она избѣгла вмѣшательства депутатовъ въ свою область, которое является причиной дезорганизаціи, выдвигая на первый планъ не дѣйствительныя заслуги лица, а протекцію, интриги и политическую угодливость; но она допустила другое зло,—быть можетъ, менѣе важное, съ ея точки зрѣнія,—вмѣшательство административнаго давленія при выборахъ желательнаго для правительства кандидата, вмѣшательства, искажающаго механизмъ представительныхъ учрежденій и правильность ихъ дѣятельности. Юрисконсульты единогласно настаиваютъ на томъ, что вѣрность и послушаніе чиновниковъ королю вовсе не обязываютъ ихъ въ политическихъ вопросахъ становиться непременно на сторону правительства и голосовать въ пользу министерскихъ кандидатовъ**).

*) Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*, пер. Ридтматова, 2 изд. стр. 473.

**) Von Rönne *op. cit.*, т. III, стр. 473, прим. 5; Schulze *op. cit.*, т. I, стр. 328; Meyer *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, стр. 420, прим. I.

только исполнѣ правильное юридическое толкованіе, а не констатированіе факта. Въ дѣйствительности, правительство во всемъ придерживалось противоположнаго направленія; при каждомъ выборахъ оно пускаетъ въ ходъ все свое вліяніе и каждый чиновникъ призывается къ активному участию для обезпеченія успѣха министерскимъ кандидатамъ.

Мысль правительства по этому вопросу была выражена въ документѣ, надѣлавшемъ много шума при своемъ появленіи. Въ рескриптѣ, данномъ 1 января 1882 г. совѣту министровъ и подписанномъ Бисмаркомъ, Вильгельмъ I заявилъ: „министры обязаны защищать мои конституціонныя права противъ всякаго на нихъ посягательства. Того же я жду отъ всѣхъ чиновниковъ, принесшихъ мнѣ присягу. Я далекъ отъ намѣренія вліять на выборы. Но для тѣхъ чиновниковъ, которые надѣлены мною правительственной властью и которые, на основаніи дисциплинарнаго закона, могутъ быть отрѣшены отъ должности, становится долгомъ, подтвержденнымъ ихъ присягою, служить представителями политики моего правительства даже при выборахъ. Я буду признателенъ всѣмъ чиновникамъ, честно исполняющимъ этотъ свой долгъ, и жду, что всѣ они, твердо памятуя о присягѣ, воздержатся отъ всякой агитаціи, даже во время выборовъ, противъ моего правительства *)).

IV. Роль отдѣльныхъ министровъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ **). Компетенція министра внутреннихъ дѣлъ не такъ строго опредѣлена, какъ у другихъ его коллегъ. Она простирается на всѣ области внутренняго управленія Пруссіи, которыя не были отнесены специальнымъ распоряженіемъ къ другому вѣдомству.

Но громадная власть министра внутреннихъ дѣлъ обусловливается не столько широтою его полномочій, сколько его положеніемъ славы административной іерархіи всего королевства.

Начальники провинцій (présidents de province), Regierungspräsident'ы ландраты (Landrätbe), хотя и подчиняются приказаніямъ всѣхъ министровъ и принимаютъ участіе во всякаго рода административной дѣятельности, находятся, тѣмъ не менѣе, подъ особой властью мини-

Bornhak не упускаетъ случая, чтобы и здѣсь показать свою приверженность высшей власти. Онъ считаетъ, что чиновникъ нарушаетъ свой долгъ, если онъ подаетъ голосъ въ пользу кандидата, принадлежащаго къ оппозиціи. Preussisches Staatsrecht, т. II, стр. 55.

*) Reichsanzeiger, 7 января 1882 года.

***) Von Rönne Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, т. III, стр. 89 — 98; Schulze Das preussische Staatsrecht, т. I, стр. 251 — 263.

стра внутреннихъ дѣлъ. Онъ даетъ направленіе ихъ дѣятельности и контролируетъ ее; возложенныя на нихъ главныя административныя функціи подлежатъ его вѣдѣнію.

Министръ внутреннихъ дѣлъ является въ роли представителя государства въ сношеніяхъ со всѣми мѣстными учрежденіями: провинціальными, окружными и общинными. Подъ его высшимъ руководствомъ и наблюденіемъ дѣйствуетъ государственный контроль надъ мѣстной администраціей. Но какъ мы уже видѣли, прусская организація исключаетъ всякій произволъ министровъ и стоитъ на стражѣ независимости мѣстныхъ учреждений въ области ихъ частныхъ интересовъ. Министръ и его агенты имѣютъ въ отношеніи ихъ ограниченныя и строго опредѣленныя закономъ права; въ каждомъ случаѣ возникновенія юридическаго несогласія между государствомъ съ одной стороны и провинціями, округами и общинами—съ другой, рѣшающій голосъ принадлежитъ независимому суду.

Въ компетенцію министра внутреннихъ дѣлъ входитъ все вообще касающееся полиціи, ея организаціи и полицейскаго персонала. Такимъ образомъ, онъ направляетъ дѣятельность полиціи въ сферѣ ея отношеній къ политикѣ, прессѣ, ассоціаціямъ, собраніямъ, театрамъ и иностранцамъ. Онъ верховный глава полиціи, оберегающей общественную безопасность, санитарной полиціи (*police des subsistances*) и полиціи правовъ. Мѣстная полиція, которая не подлежитъ вѣдѣнію мѣстныхъ властей, и деревенская подчинены департаменту внутреннихъ дѣлъ, равнымъ образомъ, какъ и полиція, охраняющая промышленность, — по крайней мѣрѣ отчасти, — а также управленіе тюремъ и исправительныхъ заведеній.

Помимо всего сказаннаго, компетенція министра внутреннихъ дѣлъ простирается на массу самыхъ разнообразныхъ областей, перечисленіе которыхъ не представляетъ интереса. Ограничимся лишь названіемъ самыхъ существенныхъ: кредитныя учрежденія, сберегательныя кассы, благотворительныя корпораціи и ассоціаціи, религіозныя общества попечительство о бѣдныхъ, общественная благотворительность, жилища, эмиграція, страхование. Этотъ послѣдній вопросъ приобрѣлъ исключительное значеніе съ тѣхъ поръ, какъ имперскимъ закономъ былъ введенъ принципъ обязательнаго страхованія и примѣненіе этого закона было передано въ руки администраціи государствъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ совместно съ военнымъ занимается организаціей и мобилизаціей ополченія (*Landwehr*).

Министръ внутреннихъ дѣлъ наблюдаетъ также за отношеніемъ исполнительной власти къ выборнымъ учрежденіямъ: палатамъ *ландтага*, провинціальнымъ и уѣзднымъ сеймамъ, общиннымъ

собраніямъ. Созывъ избирателей и распушеніе собраній утверждаются королемъ по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ и съ его согласія..

Наконецъ, ему принадлежитъ еще одна роль, не предусмотрѣнная закономъ, но, не смотря на это, вполне реальная: онъ руководитъ дѣятельностью правительства и администраціи во время выборовъ. Административное давленіе въ Пруссіи тѣмъ дѣйствительнѣе, что голосованіе тамъ открытое; во всѣхъ избирательныхъ округахъ всѣ силы администраціи пускаются въ ходъ для того, чтобы обезпечить успѣхъ желательному кандидату и способствовать паденію оппозиціоннаго кандидата. Министръ внутреннихъ дѣлъ въ Пруссіи такъ же, какъ и во Франціи, является наиболѣе сильнымъ избирателемъ съ той только разницей, что онъ имѣетъ въ своемъ распоряженіи болѣе вѣрныя и выше стоящія по своему интеллектуальному развитію орудія.

2. Министръ исповѣданій и народнаго просвѣщенія *) Въ оффиціальномъ титулѣ этого министра перечислены всѣ его функціи: *Minister der geistlichen Unterrichts-und Medicinalangelegenheiten* (Министръ духовнаго преподаванія и медицинскихъ дѣлъ.)

Что касается исповѣданій, роль его въ послѣдніе годы значительно уменьшилась. Въ восьми старыхъ провинціяхъ королевства евангелическое вѣроисповѣданіе въ 1877 г. было организовано на принципѣ самоуправленія (*Self government*). Права, которыя прежде принадлежали министру и *Regierungspräsident*'амъ были переданы высшему церковному совѣту (*evangelischer Oberkirchenrath*) и консисторіямъ. Непосредственное вмѣшательство министра было ограничено нѣкоторыми довольно рѣдкими случаями и строго опредѣлено закономъ. Въ новыхъ провинціяхъ, напротивъ, дѣлами евангелической церкви завѣдуютъ государственные чиновники которые подъ наблюденіемъ министра исповѣданій распределяютъ средства, доставляемые государствомъ.

„Майскіе Законы“ значительно расширили права и роль министра въ отношеніи католическаго вѣроисповѣданія. Въ настоящее время, съ заключеніемъ религіознаго мира, католическая церковь вернула себѣ большую часть свободы и автономіи. Тѣмъ не менѣе, распоряженіе ея имуществомъ подчинено довольно строгому контролю окружныхъ управленій (*Regierung*) подъ наблюденіемъ министра.

Различные виды народнаго просвѣщенія подлежатъ вѣдѣнію этого министерства. Университеты, пользующіеся почти полной

*) Schulze op. cit. т. I. стр. 264 — 268.— Von Bönne op. cit, т. III. стр. 139 — 151.

автономіей, оставляя въ сторонѣ управленіе университетскимъ имуществомъ, подчинены непосредственному наблюденію центральной администраціи.

Среднеучебныя заведенія (гимназіи, реальныя училища перваго разряда) и нормальныя школы находятся подъ непосредственнымъ контролемъ провинціальныхъ комиссій, подчиненныхъ министру.

Начальныя училища находятся въ вѣдѣніи общинъ, но окружныя, уѣздныя и провинціальныя власти активно вмѣшиваются въ ихъ управленіе; департаментъ даетъ только самое общее направленіе образованію. Наконецъ, какъ гласитъ третья часть его титула, министръ долженъ учреждать комиссіи для выдачи докторскихъ дипломовъ, руководить и наблюдать за дѣятельностью института полицейскихъ врачей (*police médicale*).

Масса ученыхъ и артистическихъ учрежденій также подлежитъ вѣдѣнію этого министерства, такъ, напримѣръ, королевская академія наукъ, академія искусствъ, королевскіе музеи, королевская библіотека, богадѣльня и различныя ученыя учрежденія Берлина.

3. Министръ торговли и промышленности *). Министръ торговли и промышленности вѣдаетъ всѣ дѣла, связанныя непосредственно или косвенно съ интересами торговли и промышленности королевства. Въ сферу его административной дѣятельности входитъ: вооруженіе судовъ и управленіе ими (*pilotage*), школы мореплаванія, частныя банки, промышленныя и торговыя корпораціи и общества, наблюденіе за правильностью мѣръ и вѣсовъ, выдача патентовъ, фабричная инспекція, индустріальная полиція, нѣкоторыя техническія училища и т. д.

Этотъ перечень, быть можетъ, не дастъ яснаго представленія о той важной роли, которую играетъ министръ торговли и промышленности. Въ ожиданіи учрежденія въ Имперіи департамента подобнаго рода, о чемъ уже неоднократно поднимался вопросъ, въ прусскомъ министрѣ торговли и промышленности нужно видѣть лицо, направляющее и вдохновляющее экономическую политику не только одной Пруссіи, но и всей Германіи. Это въ достаточной степени выясняетъ намъ тотъ фактъ, что князь Бисмаркъ, не смотря на многочисленныя обязанности, обременяющія его, въ 1882 г., когда онъ нашелъ нужнымъ дать сильный толчекъ развитію торговли и

*) Von Bönne op. cit., т. III, стр. 110 — 115; Schulze op. cit., т. I., стр. 268—270.

промышленности и ввести систему протекціонизма и опеки въ сферу экономическихъ отношеній, взялъ на себя и этотъ портфель.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ министръ обязанъ справляться съ мнѣніемъ хозяйственнаго совѣта (Volkswirtschaftsrath). Совѣтъ состоитъ изъ семидесяти пяти членовъ, назначаемыхъ каждыя 5 лѣтъ королемъ; бѣольшая часть, (45 членовъ), назначается на основаніи двойного списка кандидатовъ, избранныхъ торговыми палатами, председателями купеческихъ обществъ и земледѣльческихъ сѣздовъ. Онъ подраздѣляется на три секціи: одна вѣдаетъ дѣла торговли, другая—промышленности, а третья—земледѣлія и лѣсоводства.

Совѣтъ этотъ созывается не только по дѣламъ торговли и промышленности; онъ играетъ роль совѣщательнаго органа для министровъ общественныхъ работъ и земледѣлія. Общія засѣданія совѣта, собранія секцій и постоянного комитета, избраннаго частью самими секціями, происходятъ подъ председательствомъ одного изъ трехъ министровъ. Совѣтъ высказываетъ свое мнѣніе относительно проектовъ законовъ и регламентовъ, касающихся интересовъ торговли, промышленности, земледѣлія и лѣсоводства, прежде чѣмъ они будутъ представлены королю, такъ же, какъ и относительно проектовъ, представляемыхъ Пруссіей въ союзный совѣтъ, и инструкцій, даваемыхъ въ этой области прусскимъ делегатамъ.

4. Министръ общественныхъ работъ *). Этотъ департаментъ, созданный въ 1878 г., подраздѣляется на четыре секціи, образующія столько же различныхъ административныхъ отдѣловъ:

1. Секція копей, металлургическихъ и соляныхъ заводовъ, въ компетенцію которой входятъ не только полицейская охрана и наблюдение за копиями, литейными заводами и соляными промыслами, но также и самая эксплуатація угольныхъ копей, принадлежащихъ государству.

2. Секція, завѣдующая желѣзными дорогами; прусское государство эксплуатируетъ само бѣольшую часть желѣзнодорожныхъ линій, проходящихъ по его территоріи.

3. Секція, завѣдующая зданіями, особенно, что касается постройки зданій, служащихъ для общественныхъ надобностей, и полицейскаго надзора за ними.

4. Секція, которой принадлежитъ контроль надъ желѣзными дорогами, принадлежащими частнымъ обществамъ.

*) Von Rönne, op. cit., т. III, стр. 115 — 123; Schulze, op. cit., т. I, стр. 270—271.

Прусскій министръ общественныхъ работъ, помимо вышеуказанныхъ обязанностей, завѣдуетъ въ то же время въ имперской администраціи департаментомъ имперскихъ желѣзныхъ дорогъ (Эльзасъ-Лотарингія).

5. Министръ земледѣлія, государственныхъ имуществъ и лѣсовъ *). Функціи этого министра довольно точно опредѣляются самымъ его названіемъ: въ обязанности его входитъ наблюденіе и покровительство интересамъ земледѣлія и всего съ нимъ связаннаго, напр., сельская полиція, ветеринарный институтъ, санитарный надзоръ за животными, управленіе государственнаго коннозаводства, организація сельско-хозяйственнаго образованія, содержаніе плотинъ, надзоръ за охотой и рыбной ловлей, наблюденіе за земледѣльческими и земельными кредитными учрежденіями, регламентація отношеній между крестьянами и помѣщиками, уничтоженіе барскихъ повинностей и т. д.

Въ 1878 г. управленіе государственныхъ имуществъ и лѣсовъ было выдѣлено изъ министерства финансовъ и передано департаменту земледѣлія. При выполненіи своихъ функцій министръ земледѣлія долженъ считаться съ мнѣніями нѣсколькихъ совѣтовъ. Онъ выслушиваетъ мнѣніе хозяйственнаго совѣта, на одну изъ секцій котораго специально возложены дѣла его вѣдомства. Дальше идетъ сельско-хозяйственная коллегія (*Landesökonomiekollegium*), частью избранная земледѣльческими обществами, которая подаетъ ему свое мнѣніе или дѣлаетъ предложенія, касающіяся вопросовъ сельскаго хозяйства и лѣсоводства. Обо всемъ, что касается санитарной полиціи и организаціи ветеринарной помощи, министръ совѣщается съ техническимъ совѣтомъ, назначаемымъ имъ самимъ.

6. Министръ юстиціи **). Функціи министра юстиціи исполнѣ аналогичны съ тѣми, которыя отведены подобнымъ же министрамъ на континентѣ Европы: общій контроль надъ судебной администраціей, наблюденіе за дисциплиной въ судахъ и прокурорскомъ надзорѣ, назначеніе членовъ судебного сословія, ходатайства о помилованіи и т. д. Но все эти функціи строго ограничены кругомъ судебныхъ дѣлъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова; ни одна изъ со-

*) Von Rönne, op. cit., т. III, стр. 124—133. Schulze, op. cit., т. I, стр. 271—274.

**) Von Rönne, op. cit., т. III, стр. 133 — 138; Schulze, op. cit., т. I, стр. 274—276.

прикасающихся областей не была включена въ департаментъ юстиціи: такъ, напримѣръ, управленіе тюремъ и высшей полиціи зависить отъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

Имперская конституція оставила судамъ отдѣльныхъ государствъ всѣ ихъ прежнія полномочія: имъ подсудны всѣ гражданскіе споры и предоставлено право уголовного преслѣдованія, за исключеніемъ нѣкоторыхъ важныхъ преступленій противъ имперіи или имперскихъ властей; они примѣняютъ имперскіе законы на ряду съ законами собственнаго государства. Только послѣдняя судебная инстанція была отнята у союзныхъ государствъ и передана въ руки имперской власти. Прусскій министръ юстиціи наблюдаетъ за дѣятельностью низшихъ судебныхъ учреждений и второй судебной инстанціи; верховный же судъ, имѣющій мѣстопробываніе въ Лейпцигѣ, находится подъ контролемъ имперскаго департамента юстиціи.

Надо замѣтить, что, вслѣдствіе единства, внесеннаго имперіей въ область гражданского и уголовного судопроизводства, принципы судебной организаціи для судовъ отдѣльныхъ государствъ устанавливаются имперскимъ законодательствомъ.

Такимъ образомъ, функціи прусскаго министра до нѣкоторой степени ограничены имперскимъ кодексомъ.

7. М и н и с т р ъ ф и н а н с о в ъ *). Общее управленіе финансами, составленіе бюджетовъ и отчетовъ, контроль надъ доходами и расходами государства—вотъ главныя обязанности министра финансовъ. Что касается доходовъ, то, какъ мы уже видѣли, государственныя земли и лѣса были отнесены къ департаменту земледѣлія; другіе спеціальныя доходы тоже поступаютъ при посредствѣ другихъ департаментовъ; таковы, напримѣръ, доходы съ желѣзныхъ дорогъ, копей, съ кораблей. Но всѣ счета провѣряются министерствомъ финансовъ и всѣ взысканныя суммы поступаютъ въ государственное казначейство, находящееся подъ его контролемъ.

Личная роль министра состоитъ главнымъ образомъ въ составленіи бюджета; мы уже видѣли, какъ мало пользуются прусскія палаты своими правами въ этой области, давая перевѣсъ предложеніямъ правительства. Существуетъ только одна финансовая область, которою завѣдуетъ почти независимое учрежденіе и въ которой министръ пользуется самымъ ограниченнымъ вліяніемъ, мы говоримъ о государственномъ долгѣ. Онъ находится подъ контролемъ спеціальной комиссіи (Staatsschuldenkommission), состоящей изъ трехъ членовъ палаты господъ, трехъ депутатовъ и предсѣдателя государ-

*) Von Rönne, *op. cit.*, т. III, стр. 98—110; Schulze, *op. cit.*, т. I, стр. 276—277.

ственного контроля. Замѣтимъ еще, что прусскій министръ финансовъ, въ силу данныхъ ему полномочій, не можетъ играть значительной роли въ направленіи экономической политики; безъ сомнѣнія, онъ обязанъ представлять проекты податнаго обложенія, но, благодаря тому, что взиманіе таможенныхъ пошлинъ и главнѣйшихъ косвенныхъ налоговъ производится въ пользу имперіи и устанавливается федеральными законами, изученіе и выработка этихъ важныхъ, съ точки зрѣнія экономической политики, законовъ входятъ въ компетенцію имперскаго министра финансовъ.

8. Военный министръ *). Сосредоточеніе арміи въ рукахъ федеральныхъ властей является неперемѣннымъ условіемъ силы и прочности имперіи. Тѣмъ не менѣе, нѣмецкая конституція подчинила армію не исключительно одной имперской власти, она предоставила отдѣльнымъ государствамъ нѣкоторыя права въ военной области. Мы не можемъ входить въ детали при перечисленіи этихъ правъ, достаточно будетъ установить общіе принципы. Организациа войска предписывается федеральнымъ законодательствомъ. Командованіе имъ принадлежитъ императору. Управление, въ принципѣ, передано правительствамъ союзныхъ государствъ подъ контролемъ имперской власти. Послѣдняя сохранила за собою извѣстную административную власть, необходимую для поддержанія единства военныхъ учреждений и плана оборонительныхъ сооруженій. Но нѣкоторые изъ государствъ вносятъ свои видоизмѣненія въ общіе принципы, опираясь на частные договоры, заключенные съ имперіей или съ Пруссіей. Саксонія, Вюртембургъ и, особенно, Баварія выговорили себѣ нѣкоторыя особыя права. Другія государства, напротивъ, почти совсѣмъ отказались въ пользу Пруссіи отъ надзора за управленіемъ своей части войскъ.

Какова роль военного министра въ этой сложной организаціи? Если не терять изъ виду двойственного характера этой роли, ее въ общихъ чертахъ легко опредѣлить такъ: онъ только администраторъ и прусскій администраторъ. Его компетенція проявляется въ осуществленіи правъ, принадлежащихъ прусскому королю въ области управленія войсками Пруссіи и тѣхъ государствъ, которыя вступили съ нею по этому вопросу въ особые договоры. Все, что относится къ командованію войскомъ, не касается его по двумъ причинамъ: въ этой области всѣ права принадлежатъ императору, который пользуется ими прямо, безъ всякихъ посредниковъ, не давая

*) G. Meyer. Das deutsche Verwaltungsrecht. т. II. стр. 39—42. von Rönne. op. cit. т. III. стр. 153—160. Schlze. op. cit. т. I. стр. 277—280.

подписывать ихъ ни прусскому, ни имперскому министру. Что же касается административной власти, принадлежащей императору, онъ пользуется ею вмѣстѣ съ канцлеромъ, подпись котораго скрѣпляетъ относящіеся къ этой области распоряженія. Но императоръ, не находя въ имперской администраціи организованнаго военнаго департамента, прибѣгаетъ къ содѣйствию прусскаго министра для составленія, изученія и приведенія въ исполненіе этихъ распоряженій. Такимъ образомъ, министр прусскаго короля неизбѣжно становится совѣтникомъ императора, и это обстоятельство чрезвычайно расширяетъ поле его дѣятельности, увеличивая его авторитетъ. Прусскій министр не ограничивается сообщеніемъ единства дѣламъ своего вѣдомства: на самомъ дѣлѣ онъ даетъ направление дѣятельности всѣхъ военныхъ министровъ союзныхъ государствъ. Онъ сносится со своими саксонскими, баварскими и вюртембургскими коллегами черезъ посредство комитета союзаго совѣта: комитета арміи и укрѣпленій (*Comité de l'armée et des fortifications*). Власть военнаго министра ограничена контролемъ канцлера во имя охраны интересовъ имперіи и, главнымъ образомъ, постояннымъ вмѣшательствомъ императора-короля. Войско всегда составляло предметъ большихъ заботъ прусскихъ монарховъ, а Вильгельмъ II проявляетъ къ нему бѣльшій интересъ, чѣмъ кто-бы то ни было изъ его предшественниковъ. Одна изъ секцій тайнаго королевскаго совѣта занимается исключительно военными дѣлами; члены этой секціи, находящіеся въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ королемъ, соединяются регулярно съ членами отдѣла военнаго министерства, который завѣдуетъ военнымъ персоналомъ. Этотъ тайный военный кабинетъ состоитъ при королѣ и входитъ въ сношенія съ послѣднимъ безъ посредства министра по всѣмъ вопросамъ, относящимся къ командованію войсками и раздачѣ знаковъ отличія. Впрочемъ, этотъ совѣтъ представляетъ совокупность исполнительныхъ агентовъ, совершенно лишенныхъ официальной роли и всякой законной власти.

9. Министръ иностранныхъ дѣлъ. *) Въ Пруссіи сохранился еще министръ иностранныхъ дѣлъ, хотя министерство уже исчезло. До 1870 года прусское министерство завѣдывало всѣми внѣшними сношеніями Сѣверо-германскаго союза. Но 1-го января 1870 года былъ учрежденъ союзный департаментъ иностран-

*) Von Rönne, op. cit. т. III. стр. 151—153. Schulze. op. cit. т. I. стр. 280—282,

ныхъ дѣлъ, куда былъ перемѣщенъ весь персоналъ прусскаго министерства.

Сношенія съ иностранными державами подлежатъ всецѣло вѣдѣнію имперіи, миссія же прусскаго министра иностранныхъ дѣлъ сводится къ сношенію съ отдѣльными государствами имперіи и съ нацией. Пруссія не имѣетъ больше особыхъ представителей въ другихъ странахъ, и прусскій министръ не располагаетъ чиновнымъ персоналомъ. Для прусскихъ дѣлъ онъ пользуется имперскимъ департаментомъ иностранныхъ дѣлъ, за это Пруссія платитъ ежегодно имперіи контрибуцію въ 90,000 марокъ.

Должность прусскаго министра иностранныхъ дѣлъ неразрывно связана фактически съ должностью канцлера имперіи. Благодаря прусской гегемоніи въ Германіи, интересы Пруссіи сливаются съ интересами имперіи и вполнѣ естественно, что одинъ и тотъ же человекъ стоитъ на стражѣ интересовъ какъ Пруссіи, такъ и Германіи.

Роль канцлера въ Германской имперіи.

Г Л А В А I.

Канцлеръ и конституція.

I.—Источники конституціи. *) Въ началѣ нынѣшняго вѣка древняя Германская имперія не имѣла и тѣни существованія. Религіозныя войны въ XVI и XVII вѣкахъ нанесли тяжелый ударъ существовавшей тогда федеративной связи. Затѣмъ, быстрое возвеличеніе Пруссіи и побѣды ея надъ Австріей пошатнули авторитетъ императорской власти. Такое дряхлое учрежденіе, какъ Германская имперія, не могло удержаться среди пертурбацій, произведенныхъ наполеоновскими войнами по всей Европѣ, и оно пало.

Раздробленная Германія не имѣла прежней силы; князья, сдѣлавшіеся независимыми отъ императора, подпали подъ власть чужеземнаго монарха, болѣе гнетущую и болѣе активную. Реакція не замедлила наступить: сепаративныя стремленія, которыя, впрочемъ, больше воодушевляли князей, чѣмъ служили проявленіемъ народнаго чувства, исчезли передъ всеобъемлющей жаждой нѣмецкихъ народностей къ объединенію всѣхъ нѣмецкихъ государствъ и восстановленію Германскаго союза.

Когда нѣмецкіе князья, послѣ гибельной русской компаніи, призывали народъ къ войнѣ, они должны были обѣщать, что постоянный союзъ будетъ возобновленъ. Ст. 6 Парижскаго мирнаго трактата давала то-же обѣщаніе: „Нѣмецкія государства будутъ объединены на началахъ федераціи“. Переговоры въ Вѣнѣ затянулись слишкомъ долго, но внезапное возвращеніе съ острова Эльбы потопило заключеніе союза (8 іюня 1815 года).

Союзъ нѣмецкихъ государствъ имѣлъ цѣлью поддержаніе внѣшней и внутренней безопасности, гарантируя въ то же время входя-

*) А. Lebon, Etudes sur l'Allemagne politique, стр. 1—69.

щимъ въ составъ государствъ независимость и неприкосновенность. Это не было истинно-федеративное государство (Bundesstaat), но простой союзъ государствъ (Staatenbund), при которомъ каждый союзникъ сохранялъ непосредственную власть надъ своими подданными. Права и полномочія федеральной или союзной власти простирались только на государства, она оказывала воздѣйствіе только на правительства, но никогда не соприкосалась съ обыкновенными гражданами, ея роль сводилась къ защитѣ государства отъ посягательства со стороны какъ вѣшняго, такъ и внутренняго врага на ихъ независимость и безопасность. Союзъ разрѣшалъ распри, возникающія между отдѣльными членами, его же миссія обезпеченія внутренней безопасности состояла въ подавленіи во всѣхъ государствахъ либеральныхъ или „демагогическихъ“ тенденцій, какъ ихъ тогда называли. Союзный актъ 1815 года былъ простымъ договоромъ между князьями о взаимной поддержкѣ при всякомъ посягательствѣ на ихъ власть со стороны ли иностранныхъ государей, союзныхъ князей или ихъ собственныхъ подданныхъ.

Федеральная власть принадлежала постоянному собранію изъ полномочныхъ представителей государствъ, которыя засѣдали во Франкфуртѣ подъ предсѣдательствомъ Австріи. Но этому союзному сейму (Bundestag) недоставало фактической власти и какого бы то ни было серьезнаго вліянія. Его постановленія имѣли силу лишь тогда, когда они встрѣчали поддержку въ лицѣ государствъ, которыя ихъ одобрили или согласились принять.

Союзный сеймъ не имѣлъ достаточной независимости, чтобы исполнить свою миссію; онъ былъ безоруженъ передъ двумя большими государствами: Австріей и Пруссіей. Съ другой стороны, существовавшій между этими державами антагонизмъ препятствовалъ всякому видоизмѣненію союзнаго договора и мѣшалъ учрежденію сильной центральной власти.

Между тѣмъ, въ 1848 году мечта о возстановленіи германскаго единства, казалось, готова сбыться. Во Франкфуртѣ собралось національное собраніе изъ народныхъ представителей всѣхъ германскихъ государствъ. Ими была принята конституція, которая, исключивъ Австрію изъ новаго союза, создала имперію подъ гегемоніей Пруссіи, подчинила ея компетенціи всѣ общіе интересы и снабдила ее прочной организаціей съ представительствомъ какъ отъ народовъ, такъ и отъ князей. Но попытка окончилась неудачей, благодаря недостатку смѣлости и рѣшимости со стороны прусскаго короля, который не осмѣлился принять императорскую корону, предлагаемую ему Германіей.

Послѣ этой неудачи между государствами продолжались пере-

говоры о расширеніи и укрѣпленіи союза. Много было проектовъ, но ни одинъ изъ нихъ не увѣнчался успѣхомъ. Усиленіе союзнаго сейма могло осуществиться только при гегемоніи одной изъ враждующихъ державъ, которая низвела бы другую послѣ удачной войны до положенія второстепеннаго государства, или исключила бы ее совсѣмъ изъ новаго союза. Вопросъ о герцогствахъ на Эльбѣ послужилъ лишь поводомъ къ неизбѣжной схваткѣ, но по существу это была борьба за преобладаніе въ будущей имперіи.

Берлинскій трактатъ отъ 18 августа 1866 года, освящая побѣды Пруссіи, приглашалъ всѣ нѣмецкія государства, расположенныя къ сѣверу отъ Майна, объединиться волей или неволей въ наступательный и оборонительный союзъ подъ руководствомъ прусскаго короля. Союзъ былъ заключенъ на одинъ годъ; за это время предполагалось основать конфедерацію на началахъ, предложенныхъ Пруссіей 11 іюня, т. е. за нѣсколько дней до объявленія войны.

Проектъ конституціи, выработанный прусскимъ правительствомъ, обсуждался въ совѣтѣ полномочныхъ представителей отъ государствъ и въ собраніи народныхъ депутатовъ, которые были созваны въ Берлинъ. 10 апрѣля 1867 года народное собраніе приняло, подвергнувъ многимъ измѣненіямъ, хотя, впрочемъ, довольно незначительнымъ, конституцію Сѣверо-германскаго союза, которая въ тотъ же день была утверждена делегатами отъ государствъ.

Германская имперія была основана, недоставало только названія. Современная конституція Германіи ничто иное, какъ конституція 1867 года, подвергшаяся пересмотру постольку, поскольку это вызывалось необходимостью, благодаря присоединенію южныхъ государствъ къ Союзу, которое было только вопросомъ времени. Съ 1867 года они были связаны различными договорами съ сѣверными государствами такъ тѣсно, какъ будто они находились подъ протекторатомъ германской конфедераціи. Въ силу заключеннаго съ прусскимъ королемъ наступательнаго и оборонительнаго союза южныя государства предоставляли ему въ случаѣ войны командованіе своими войсками. Таможенный союзъ (Zollverein), объединившій ихъ съ сѣверными государствами, былъ ничѣмъ инымъ, какъ примѣненіемъ федеральной конституціи въ спеціальной области.

Война 1870 года послужила случаемъ для присоединенія южныхъ государствъ къ Сѣверному союзу. Оно совершилось путемъ заключенія договора съ великимъ герцогствомъ Баденскимъ и Гессенскимъ въ Версалѣ 15 ноября, съ Вюртембергомъ въ Берлинѣ, 25 ноября и съ Баваріей въ Версалѣ 23 ноября. Но южныя государства, особенно Баварія, сохранили за собою извѣстныя права, которыя были предоставлены сѣверными государствами союзной власти.

Вскорѣ затѣмъ, по инициативѣ Баваріи, нѣмецкіе князья предложили Вильгельму титулъ императора, который онъ принялъ въ Версалѣ 18 января 1871 года.

Рейхстагъ (Reichstag), созванный въ Берлинѣ 21 марта 1871 г., получилъ отъ союзнаго совѣта проектъ пересмотра конституціи Сѣверо-Германскаго союза, который, впрочемъ, сводился къ простой перемѣнѣ редакціи, т. е. внесенію нѣкоторыхъ спеціальныхъ пунктовъ, касающихся южныхъ государствъ, согласно заключеннымъ договорамъ, и къ двумъ незначительнымъ измѣненіямъ. Пересмотрѣнная и принятая *рейхстагомъ* конституція была обнародована 16 апрѣля 1871 г. подъ названіемъ конституціи Германской имперіи.

Затѣмъ, она была пополнена нѣсколькими-законами, которые регламентировали права государственныхъ властей по образцу прусскихъ учрежденій. При изученіи государственнаго строя имперіи нужно считаться еще съ элементами, не менѣе важными, чѣмъ писанный текстъ: рѣчь идетъ о практикѣ, о конституціонныхъ соглашеніяхъ, которыя часто измѣняли самый смыслъ законовъ и роль различныхъ властей.

II. Имперія и государство *). Германская имперія это истинно-федеративное государство, обладающее всѣми органами власти, необходимыми для самостоятельной жизни и непосредственнаго воздѣйствія на подданныхъ. Въ настоящее время имѣется единая нѣмецкая нація, въ которой растворились всѣ незначительныя политическія общины Германіи. Прусскій гражданинъ или баварецъ подчиняется не только конституціоннымъ законамъ и властямъ Пруссіи или Баваріи; онъ обязанъ также подчиняться имперскимъ законамъ и властямъ. Онъ избираетъ депутатовъ въ *ландтагъ* своего государства, но посылаетъ въ то же время представителей въ обще-германскій *рейхстагъ*, который является живымъ воплощеніемъ единства націи.

Имперія обладаетъ, въ принципѣ, только правами, предоставленными ей союзными государствами. Но, въ дѣйствительности, ни одна область не ускользаетъ изъ сферы ея компетенціи; она расширяетъ все больше и больше кругъ своихъ дѣйствій и посягаетъ на автономію государствъ, опираясь на широкій смыслъ конституціонныхъ законовъ. Ни одна федерація въ мірѣ не отводила такого большого мѣста центральной власти. Ни одна федеральная власть

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 изданіе, т. I стр. 93—119.

не опиралась на такую несокрушимую силу, какъ современное могущество Пруссіи въ рукахъ германскаго императора.

1. Въ области внѣшнихъ сношеній только имперское правительство обладаетъ правомъ объявлять войну и заключать миръ. Оно вступаетъ въ сношенія съ иностранными державами отъ имени германской націи, отправляетъ и принимаетъ посланниковъ, назначаетъ консуловъ, заключаетъ всѣ договоры, затрагивающіе интересы, которые подлежатъ его охранѣ. Союзныя государства могутъ, впрочемъ, также поддерживать сношенія съ державами, пользующимися признаніемъ имперіи, могутъ посылать и принимать представителей дипломатическаго міра, утверждать иностранныхъ консуловъ и заключать кое-какіе договоры, хотя въ довольно ограниченномъ числѣ.

2. Имперіи предоставлены: организація, командованіе и управленіе войскомъ и флотомъ. Впрочемъ, послѣднее принадлежитъ также отчасти и союзнымъ государствамъ, но многія изъ нихъ отказались отъ своихъ правъ и въ пользу Пруссіи.

3. Имперскія власти разрѣшаютъ споры, возникающіе между союзными государствами, а также между союзными монархами и ихъ подданными, надзираютъ за исполненіемъ имперскихъ законовъ, въ предѣлахъ имперіи пресѣкаютъ въ нихъ нарушенія правосудія и примѣняютъ, по мѣрѣ надобности, силу для принужденія союзниковъ къ исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей.

4. Полиція находится, въ принципѣ, въ рукахъ союзныхъ государствъ. Между тѣмъ федеральному правительству принадлежитъ право объявлять осадное положеніе; кромѣ того, его вѣдѣнію подлежатъ: преступленія и проступки противъ имперіи, паспорта и надзоръ за иностранцами, надзоръ надъ промышленностью, надъ санитарнымъ состояніемъ, прессой и ассоціаціями.

5. Имперія поставила своей цѣлью обезпечить для германской націи законодательное единство въ области частнаго права и замѣнила разнообразныя законы и обычаи отдѣльныхъ государствъ Германіи единообразными кодексами гражданскаго и уголовнаго права, а также судопроизводства. Она подчинила своему вѣдѣнію торговое и фабричное законодательство, включая сюда и организацію банковъ, покровительство нѣмецкой торговлѣ за границей, эмиграцію и колонизацію, навигацію по морямъ и рѣкамъ, перерѣзывающимъ территорію нѣсколькихъ государствъ. Она взяла на себя, кромѣ того, гигантскую задачу—государственное страхованіе всѣхъ нѣмецкихъ рабочихъ.

6. Монета, монетное обращеніе, имперскій государственный банкъ, система мѣръ и вѣсовъ—все это подлежитъ вѣдѣнію имперскихъ властей.

7. Точно также почты и телеграфы всей имперіи, за исключе-

ніемъ Баваріи и Вюртемберга, которымъ предоставлены особыя права. Кромѣ того, въ рукахъ имперскихъ властей находится завѣдываніе и надзоръ надъ желѣзными дорогами, принадлежащими какъ частнымъ обществамъ, такъ и отдѣльными государствамъ, кромѣ Баваріи.

8. Общественныя работы не составляютъ исключительнаго права имперскаго правительства; но оно можетъ ихъ предпринять, если это необходимо для исполненія того, что подлежитъ его вѣдѣнію.

9. Эльзасъ — Лотарингія представляетъ владѣніе Имперіи (Reichsland); она управляется имперскими агентами, а ея желѣзныя дороги составляютъ собственность Имперіи.

10. Имперія обладаетъ собственной казной; имперская казна пополняется таможенными пошлинами, устанавливаемыми одной имперіей, и налогами, которые вводятся ею по всей Германіи, за исключеніемъ южныхъ государствъ, или же сборами, уплачиваемыми государствами.

11. Судебныя учрежденія сводятся къ имперскому верховному суду въ Лейпцигѣ и нѣсколькимъ административнымъ судамъ.

Власть имперіи простирается далеко неодинаково на различныя сферы, подлежащія ея компетенціи.

Въ нѣкоторыхъ областяхъ вліяніе этой власти до того велико, что исключаетъ всякое вмѣшательство союзныхъ государствъ. Имперская власть сама здѣсь издаетъ законы и исполняетъ ихъ при помощи своихъ агентовъ. Флотъ, вмѣшнія сношенія, консульства, почты и телеграфы — вотъ тѣ сферы, гдѣ имперія законодательствуетъ, дѣйствуетъ и управляетъ, какъ самое централизованное государство.

Въ другихъ же областяхъ, болѣе многочисленныхъ, имперія ограничивается изданіемъ закона и предоставляетъ его исполненіе союзнымъ государствамъ, оставляя за собой только право общаго контроля. Правительства союзныхъ государствъ управляютъ въ данномъ случаѣ на основаніи законовъ имперіи подъ вліяніемъ и надзоромъ имперской власти; это касается таможенныхъ пошлинъ, завѣдыванія промышленностью и т. д. Примѣненіе имперскихъ кодексовъ къ судебнымъ учрежденіямъ союзныхъ государствъ совершается также подъ надзоромъ имперскаго суда, который представляетъ послѣднюю инстанцію.

Помимо этихъ двухъ категорій дѣлъ, подлежащихъ такъ или иначе вѣдѣнію имперіи, есть еще дѣла, которыя предоставлены всецѣло союзнымъ государствамъ. Въ этихъ случаяхъ сами государства издаютъ законы и исполняютъ ихъ при посредствѣ своихъ чиновниковъ, не подвергаясь контролю имперскихъ властей.

Нельзя сказать, однако, что они сохранили здѣсь полную независимость: они только полагаютъ, что не дали никакихъ

правъ своему господину въ той или другой области. „Но эти дѣла не могутъ быть выдѣлены и оторваны отъ дѣлъ, подлежащихъ компетенціи имперіи; различныя государственныя функціи тѣсно связаны другъ съ другомъ онѣ дополняютъ и ограничиваютъ одна другую, онѣ до того переплетены, что невозможно провести между ними рѣзкую демаркаціонную линію или воздвигнуть преграду вродѣ китайской стѣны. Во всѣхъ сферахъ своей дѣятельности государства сталкиваются съ высшей властью, которой они должны подчиниться, такъ какъ имперское законодательство заставило ихъ вращаться только въ оставленномъ имъ тѣсномъ кругу. Этотъ кругъ существуетъ, онъ ограниченъ имперіей, но не поглощенъ ею *)“. Современемъ онъ можетъ быть еще больше суженъ имперской властью, потому что для пересмотра конституціи вовсе не требуется согласія каждаго изъ союзныхъ государствъ. „Можно сказать, однимъ словомъ, что государства сохраняютъ свои политическія права только изъ милости имперіи и что они обладаютъ ими только временно **).“ Могучая сила Пруссіи, съ которой не можетъ соперничать ни одинъ изъ союзниковъ, обращаетъ этотъ правовой принципъ въ дѣйствительный фактъ.

III. Конституціонныя власти. Организациа властей въ федеративной имперіи, состоящей изъ монархическихъ государствъ, представляетъ такія затрудненія, о которыхъ не можетъ быть и рѣчи въ республиканской конфедераціи. Въ республикахъ, какъ Соединенные штаты и Швейцарія, легко создать на ряду съ отдѣльными государственными властями высшую центральную власть, выполнѣ самостоятельную и независимую отъ этихъ властей. Федеративному принципу не приходится здѣсь бороться съ автономными стремленіями народа, которыя неизбѣжно стушевываются передъ необходимостью или сознаніемъ общихъ интересовъ. Онъ не встрѣчаетъ ожесточенной оппозиціи у мѣстныхъ властей, избранныхъ на время народомъ, которыя безъ протеста могутъ признать надъ собою высшую власть, избранную также народомъ. Но монархи съ наследственными правами, вродѣ нѣмецкихъ князей, которые твердятъ о божественномъ происхожденіи своей власти, никогда не признали бы господиномъ монарха безъ царства и личнаго могущества, никогда не избрали бы вождемъ человѣка, въ распоряженіи котораго не было бы другой силы, кромѣ той, какую они ему дали. Или, быть

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 2-ое изданіе, т. I, стр. 102.

**) Тамъ же, стр. 103.

можетъ, князья согласились бы довѣрить федеральную власть выборному представителю изъ своей среды, какъ это было въ древней Германской имперіи? Нѣтъ, выборное начало было бы источникомъ безконечныхъ интригъ и смуть, которыя обратились бы въ войны; выборная же власть стала бы фактически наслѣдственной лишь только одному изъ членовъ удалось бы пріобрѣсти достаточную силу, чтобы импонировать другимъ. Послѣдніе, въ свою очередь, не добившись власти, пытались бы отложиться и достигли бы общими усиліями полнаго ослабленія соединявшей ихъ связи, такъ что общій союзъ между ними сохранилъ бы только свое названіе. Германская конфедерація предоставляла федеральную власть собранію делегатовъ отъ отдѣльныхъ государствъ союзному сейму, (Bundestag), въ которомъ каждое государство имѣло соотвѣтственное представительство. Но совѣтъ изъ полномочныхъ представителей государствъ, опиравшихся исключительно на власть монарховъ, которую онъ олицетворялъ, могъ стоять лишь во главѣ конфедераціи съ весьма ограниченнымъ кругомъ компетенціи, взаимная связь которой поддерживавлась бы только доброй волей участвующихъ.

Монархическія государства могли создать могущественную имперію только подъ гегемоніей наслѣдственнаго монарха, обладающаго въ своемъ государствѣ достаточной силой, чтобы внушить къ ней уваженіе и подчиненіе другихъ державъ. Потому то Германская имперія была основана только тогда, когда Австрія, которая одна могла соперничать съ Пруссіей, была выключена изъ предѣловъ Германіи и Пруссія очутилась съ глазу на глазъ со множествомъ мелкихъ и безсильныхъ государствъ.

Германская имперія не есть федерація равныхъ государствъ съ одинаковымъ вліяніемъ и одинаковыми интересами. Единство было осуществлено Пруссіей и для Пруссіи; основаніе имперіи подчинило ея господству и контролю всѣ мелкія нѣмецкія государства, которыя вертятся теперь въ колесѣ прусской политики. Имперія—это не свободно-основанная ассоціація, управляемая свободно-избраннымъ представителемъ въ общихъ интересахъ ея членовъ, въ которой каждый отказывается отъ извѣстной доли своихъ правъ въ пользу интереса всѣхъ. Пруссія принудила государства войти въ конфедерацію; она заставила ихъ отказаться отъ нѣкоторыхъ своихъ правъ въ пользу центральной власти и присвоила себѣ ея роль. Каждое расширеніе компетенціи имперіи обозначаетъ, въ дѣйствительности, расширеніе прусскаго могущества въ ущербъ независимости другихъ членовъ конфедераціи.

Тѣмъ не менѣе, приходилось, насколько возможно, щадить самолюбіе союзныхъ государствъ, оставить имъ хотя бы долю участія въ

управленіи имперіей и прикрыть тѣнью формальныхъ правъ и полномочій всемогущество Пруссіи, которое проглядывало въ текстѣ конституціи. Потому то конституція 1867—1871 года и изобилуетъ такими неясностями и неточностями, надъ которыми изошряютъ свою діалектику нѣмецкіе юристы и, тѣмъ не менѣе, не могутъ опредѣлить, кому же принадлежитъ наконецъ верховная власть въ Германской имперіи. Благодаря тѣмъ же соображеніямъ, здѣсь имѣютъ мѣсто фикціи, какъ въ конституціяхъ парламентскихъ монархій: послѣднія предоставляютъ королю якобы всю власть, перечисляютъ массу принадлежащихъ ему правъ, одно важнѣе другого, которыми онъ, однако, не пользуется, и умалчиваютъ о его настоящей роли въ государствѣ, въ то время, какъ министрамъ отводятъ нѣсколько регламентовъ и ставятъ ихъ на одномъ уровнѣ съ простыми чиновниками. Германская конституція ставитъ на первое мѣсто союзный совѣтъ или *бундесратъ* (Bundesrath) изъ представителей отъ государствъ; она предоставляетъ ему власть, которая простирается на всѣ области, подлежащія вѣдѣнію имперіи, и даетъ ему самыя важныя права. Императоръ занимаетъ только второе мѣсто; согласно конституціонной теоріи, онъ является какъ бы делегатомъ союзаго совѣта, лейтенантомъ, который уполномоченъ исполнять его приказанія, который обязанъ ему подчиняться и даже испрашивать его мнѣнія въ массѣ различныхъ случаевъ. А между тѣмъ среди государственныхъ властей, принимающихъ участіе въ управленіи имперіей, союзный совѣтъ обладаетъ наименьшей властью, пользуется наименьшимъ уваженіемъ и наименьшимъ вліяніемъ. Въ дѣйствительности же, на лицо имѣются только двѣ силы: императоръ и германскій народъ, представленный въ *рейхстагъ* (Reichstag). Союзный совѣтъ это игрушка въ могучихъ рукахъ императора и его канцлера, самое бѣльшее—орудіе, которымъ они пользуются для подавленія попытокъ къ независимости со стороны выборной палаты.

Имперскія власти не организованы по образцу тѣхъ государствъ, гдѣ монархъ управляетъ, осуществляя исполнительную власть при посредствѣ совѣта отвѣтственныхъ министровъ, и раздѣляетъ законодательную власть съ обѣими палатами. Союзная конституція не снабдила императора правами короля; она дала ему только одного отвѣтственнаго министра-канцлера; она предоставила союзному совѣту многообразную роль, которая не ограничивается ролью верхней законодательной палаты; только одна палата народныхъ представителей въ имперіи не отличается отъ палатъ союзныхъ государствъ.

Союзный совѣтъ (Bundesrath), поставленный конституціей во главѣ Германской имперіи, представляетъ собраніе, въ которомъ, по словамъ Бисмарка, „суверенитетъ cadaго государства находитъ свое

соотвѣтствующее выраженіе“ *). По своему составу это не палата, это скорѣе дипломатическая конференція полномочныхъ посланниковъ, которые подаютъ свой голосъ, руководствуясь инструкціями своихъ правительствъ. Государства представлены въ союзномъ совѣтѣ неодинаково, а въ зависимости отъ ихъ относительнаго значенія, при чемъ число делегатовъ не согласуется съ количествомъ населенія. Благодаря этому Пруссіи приходится довольствоваться семнадцатью голосами изъ пятидесяти восьми, тогда какъ ея населеніе превышаетъ населеніе всѣхъ остальныхъ союзныхъ государствъ, взятыхъ вмѣстѣ **).

Роль союзнаго совѣта многообразна; она захватываетъ всѣ области. Въ сферѣ законодательства онъ представляетъ въ одно и то же время и государственный совѣтъ, составляющій проекты законовъ и бюджетовъ, и верхнюю палату, которая ихъ обсуждаетъ, измѣняетъ, принимаетъ или отвергаетъ, и министерство, члены котораго участвуютъ въ законодательныхъ преніяхъ *рейхстага*. Въ сферѣ исполнительной власти—его вѣдѣнію подлежатъ какъ внутреннее управленіе, такъ и внѣшняя политика: его согласіе необходимо для объявленія войны и заключенія почти всѣхъ договоровъ. Ему принадлежитъ регламентаціонная власть; онъ даетъ административныя инструкціи, предлагаетъ и назначаетъ извѣстную категорію чиновниковъ. Онъ выполняетъ даже роль судьи для союзныхъ государствъ: разбираетъ возникшія между ними распри, разрѣшаетъ конституціонные конфликты въ этихъ государствахъ, пресѣкаетъ въ нихъ нарушеніе правосудія; только онъ можетъ разрѣшить примѣненіе вооруженныхъ силъ имперіи къ тому или другому непокорному члену конфедераціи.

Императоръ не обладаетъ законодательной властью; онъ пользуется правомъ инициативы лишь въ качествѣ прусскаго короля, т. е. одного изъ членовъ имперіи. Ему не принадлежитъ право veto, онъ долженъ обнародовать всякій законъ, принятый *рейхстагомъ* и санкціонированный союзнымъ совѣтомъ. Онъ созываетъ *бундесратъ* и *рейхстагъ*, закрываетъ или отсрочиваетъ ихъ засѣданія; но онъ можетъ распустить второй только съ согласія перваго. Олицетворяя имперію, онъ руководитъ дипломатическими сношеніями съ иностранными державами, но подъ контролемъ особаго комитета, организованнаго союзнымъ совѣтомъ, и безъ права самостоятельныхъ дѣйствій при заключеніи важныхъ договоровъ и объявленіи войны. Въ сферѣ внутренней политики его власть ограничена регламентаціонными пра-

*) Засѣданіе 27 марта 1867 г. Стенографическій отчетъ, стр. 367.

**) Но нужно замѣтить, что Пруссія обезпечила себѣ средства, какъ мы увидимъ дальше, устранять всѣ другія государства отъ рѣшенія самыхъ важныхъ вопросовъ: конституціонныхъ, военныхъ и финансовыхъ.

вами союзнаго совѣта, а также его правомъ назначенія чиновнаго персонала. Есть только одна область, гдѣ онъ является полнымъ господиномъ: это командованіе,—но не управленіе,—войскомъ и флотомъ.

Рейхстагъ—настоящая законодательная палата, избранная германскимъ народомъ на основаніи всеобщаго, равнаго и прямого избирательнаго права безъ различія государствъ.

Она подвергаетъ голосованію проекты законовъ и бюджетовъ и обладаетъ нѣкоторымъ правомъ контроля надъ правительствомъ имперіи. Ея организація представляетъ сколокъ прусскаго *ландтага*.

Но все это лишь въ теоріи. На практикѣ, императоръ-король пользуется подъ различными видами такой же властью въ имперіи, какъ въ своемъ королевствѣ. Онъ не имѣетъ права veto, но кто можетъ заставить его обнародовать и исполнить законъ, котораго онъ не одобряетъ? Канцлеръ всегда найдетъ нѣсколько софизмовъ для оправданія его поведенія. Во внѣшней политикѣ онъ подчиненъ мнѣнію союзнаго совѣта; но это мнѣніе онъ самъ внушаетъ совѣту, онъ навязываетъ его ему и у него достаточно силы, чтобы обойтись безъ союзнаго совѣта. Права послѣдняго, въ глазахъ императора, ничтожныя узы, которыя слабѣютъ при столкновеніи съ его желаньями и которыя онъ могъ бы безнаказанно порвать. По существу, *бундесратъ* такое же орудіе императора, какъ палата господъ въ рукахъ прусскаго короля. Его участіе шире, его права больше, но роль все та же: служить ширмой императору и отстаивать его политику отъ либеральныхъ тенденцій *рейхстага*. Послѣдній имѣетъ такія же права, какъ и прусская палата депутатовъ; здѣсь они ограничены фактически въ такой же мѣрѣ, какъ и тамъ: его законодательныя права сохранены въ цѣлости, финансовыя—нѣсколько нарушены, а право контроля надъ правительствомъ довольно призрачно. Помимо законодательной области, гдѣ рейхстагъ проявилъ больше самостоятельности и свободы, чѣмъ прусская палата, благодаря тому, что партіи оппозиціи получили хорошую дозу поддержанія въ лицѣ депутатовъ съ юга, *рейхстагъ* не сумѣлъ въ достаточной мѣрѣ осуществить своего права контроля надъ дѣйствіями императора и его всемогущаго министра, не сумѣлъ ихъ ограничить. Отвѣтственность канцлера осталась лишь конституціоннымъ принципомъ безъ всякой санкціи, какъ и отвѣтственность прусскихъ министровъ.

Не смотря на текстъ конституціи, императоръ пользуется такой властью въ имперіи, какой не пользуется ни одинъ конституціонный монархъ въ своемъ государствѣ, кромѣ него самого въ Пруссіи. Власть императора потому такъ велика, что она опирается на матеріальную силу: на войско и прусскую бюрократію, а также и

на нравственную: обаяніе прошлыхъ побѣдъ, создавшихъ имперію, и популярность военнаго вождя-побѣдителя, отъ котораго каждый ждетъ побѣдъ и въ будущемъ. Какое значеніе можетъ имѣть рядомъ съ нимъ союзный совѣтъ, представитель южныхъ королевствъ и ничтожныхъ княжествъ, разсѣянныхъ среди обширнаго прусскаго королевства! Это пигмеи,—ихъ соединенныя силы не смогутъ устоять ни одной минуты передъ колоссомъ, который надъ ними господствуетъ!

Какое значеніе можетъ имѣть *рейхстагъ* до тѣхъ поръ, пока нѣмецкій народъ не научится самъ управлять собою! Не сознавая еще своей силы и преклоняясь передъ властью, которая осуществила его завѣтныя мечты, которая дала Германіи величіе и силу для борьбы съ внѣшнимъ врагомъ, онъ не сумѣлъ воспользоваться всецѣло правами, предоставленными ему конституціей, и готовъ даже отказаться отъ нихъ подъ угрозой внѣшней опасности. Но если наступитъ день, когда императору придется встрѣтиться лицомъ къ лицу съ могучимъ соперникомъ и раздѣлить съ нимъ власть, то, конечно, роль этого соперника сыграетъ не союзный совѣтъ, не это дряхлое учрежденіе,—жалкое воспоминаніе объ исчезнувшемъ прошломъ, а *рейхстагъ*, опирающійся на юный и мощный народъ, который властно потребуетъ осуществленія своихъ правъ.

IV. Канцлеръ *). Канцлеръ играетъ двойную роль: съ одной стороны — это представитель Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ, органъ, при посредствѣ котораго прусскій король осуществляетъ свои права въ качествѣ одного изъ членовъ имперіи; съ другой — это первый чиновникъ имперіи, единственный министръ императора.

Какъ членъ союзнаго совѣта, онъ воплощаетъ собою прусскаго чиновника, получающаго инструкціи отъ короля Пруссіи при посредствѣ совѣта министровъ; онъ отвѣтственъ за свои дѣйствія только передъ королемъ и прусскимъ *ландтагомъ*. Разумѣется, онъ занимаетъ первое мѣсто изъ делегатовъ Пруссіи и, въ качествѣ такого, является президентомъ союзнаго совѣта **).

Въ роли же имперскаго министра—онъ представляетъ чиновника имперіи, отвѣтственнаго за свои дѣйствія передъ имперскими властями. Это единственный министръ императора; у него нѣтъ

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 349 — 360; Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 193 — 199; Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reiches въ Hirt's Annalen des deutschen Reiches, 1832 г.; стр. I и слѣд. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, т. II, стр. 90—100.

**) Laband, op. cit., т. I, стр. 350—351.

коллегъ, которые раздѣляютъ наравнѣ съ нимъ бремя административной власти; у него есть только подчиненные, помогающіе ему исполнять возложенную на него миссію, послушные его приказаніямъ и отвѣтственные только передъ нимъ. Онъ одинъ управляетъ имперіей; при его необходимомъ содѣйствіи императоръ осуществляетъ всѣ свои права, кромѣ командованія войскомъ. Онъ ведетъ всѣ переговоры отъ имени имперіи и является ея представителемъ при сношеніяхъ съ иностранными державами.

Онъ играетъ роль посредника между императоромъ и *бундесратомъ* или *рейхстагомъ*. Онъ высшій начальникъ и глава всѣхъ административныхъ учрежденій имперіи. Кромѣ того, онъ надзираетъ за исполненіемъ имперскихъ законовъ правительствами союзныхъ государствъ *).

Канцлеръ назначается самимъ императоромъ-королемъ; ни одна власть, ни прусская, ни имперская, не принимаетъ никакого участія въ этомъ назначеніи. Двойной характеръ его полномочій, какъ делегата Пруссіи и имперскаго министра, препятствуетъ всякому вмѣшательству прусскаго *ландтага*, который не можетъ претендовать на подчиненіе своей волѣ министра имперіи, а также вмѣшательству *рейхстага*, который не вправе предписывать Пруссіи выборъ ея представителей въ союзный совѣтъ.

Канцлеръ, будучи имперскимъ министромъ и делегатомъ Пруссіи въ *бундесратъ*, является въ то же время президентомъ совѣта министровъ и министромъ иностранныхъ дѣлъ Пруссіи. Конституція не считаетъ вовсе обязательнымъ соединеніе столькихъ разнообразныхъ функцій въ одномъ лицѣ; но это вовсе не случайное явленіе, а практическая необходимость. **) Германская имперія въ ея настоящемъ видѣ опирается на силу и авторитетъ Пруссіи. Германское и прусское правительства имѣютъ однородные интересы, неотдѣлимые другъ отъ друга и до того тѣсно связанные, что между ними нельзя провести границы. Германская и прусская политики преслѣдуютъ одну и ту же цѣль, подчиняются одному и тому же импульсу, носятъ отпечатокъ одного и того же направленія; онѣ опираются одна на другую и дополняютъ другъ друга. Союзъ Пруссіи и имперіи воплощается не только въ лицѣ верховнаго владыки императора—короля; онъ долженъ имѣть, кромѣ того, возлѣ себя для осуществленія своей императорской и королевской власти одного и того же совѣтника, который проводилъ бы всѣ его предписанія и исполнялъ бы ихъ въ одномъ и томъ же духѣ. Всѣ инте-

*) Laband. op. cit., т. I, стр. 353—355.

**) Laband, op. cit. стр. 352; — Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, стр. 378; — Zorn, op. cit. т. I., стр. 194.

ресы слиты воедино, политическая цѣль одна: здѣсь нѣтъ мѣста для двухъ равныхъ и независимыхъ другъ отъ друга министровъ. Первый прусскій министръ долженъ быть въ то же время министромъ имперіи, потому что имперская политика ничто иное, какъ прусская политика, примѣняемая лишь на болѣе широкомъ полѣ дѣйствій. Имперскій министръ долженъ быть въ то же время первымъ министромъ Пруссіи, потому что имперское правительство черпаетъ всю свою силу въ прусскихъ учрежденіяхъ.

Федеральная конституція предвидѣла сліяніе должностей имперскаго канцлера и президента совѣта министровъ въ одномъ лицѣ. Предоставивъ канцлеру роль перваго делегата Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ, она подчинила его инструкціямъ прусскаго правительства, т. е. прусскаго министерства. Хотѣла ли она въ самомъ дѣлѣ подчинить его совѣту ниже стоящихъ его министровъ? Разумѣется нѣтъ; такое положеніе могло быть допущено въ теоріи лишь потому, что фактически канцлеръ долженъ былъ выступить въ роли главы и руководителя совѣта министровъ,—это всякій прекрасно понималъ.

Канцлеръ, благодаря совмѣщенію двухъ функцій, несетъ также и двойную отвѣтственность. Какъ членъ и президентъ союзаго совѣта, онъ отвѣчаетъ передъ королемъ и прусскимъ министерствомъ за направленіе, данное ихъ инструкціямъ. Но такъ какъ въ то же время онъ является первымъ прусскимъ министромъ и, въ качествѣ такового, выставляетъ свою политическую программу, онъ несетъ отвѣтственность за направленіе своей политики и за всѣ свои дѣйствія передъ прусскимъ *ландтагомъ*,—отвѣтственность, въ сущности, чисто номинальную, такъ какъ *ландтагъ* не имѣетъ ни легальныхъ средствъ, ни силы ее использовать. Въ дѣйствительности же канцлеръ, членъ и президентъ союзаго совѣта, знаетъ только одного господина—прусскаго короля.

Какъ на министра имперіи, конституція возложила на него другую отвѣтственность. Согласно ст. 17: „постановленія и распоряженія императора нуждаются для законной силы въ контрассигновкѣ имперскаго канцлера, который этимъ принимаетъ на себя всю отвѣтственность.“ Много, но совершенно безплодно, спорили нѣмецкіе писатели о характерѣ этой отвѣтственности и о томъ, какая изъ властей можетъ ею воспользоваться. Какую отвѣтственность устанавливаетъ ст. 17: нравственную, политическую, юридическую? Отвѣчаетъ ли канцлеръ только передъ императоромъ, или также передъ союзнымъ совѣтомъ и *рейхстагомъ*? *). Мы не будемъ раз-

*) Hensel, op. cit. стр. 51—52, приводитъ мнѣнія многихъ юристовъ и политическихъ писателей по этому вопросу.

бирать этихъ споровъ, такъ какъ они не имѣютъ никакого практическаго результата. Съ нашей точки зрѣнія, ст. 17 устанавливаетъ юридическую отвѣтственность, потому что законъ всегда кладетъ въ основу правовую норму, а не политическій принципъ, — мы не имѣемъ доказательствъ противнаго; политическая отвѣтственность создается не закономъ, а конституціонной практикой, которая развиваетъ ее, какъ дополненіе къ юридической отвѣтственности. Ст. 17 имѣетъ въ виду отвѣтственность канцлера только передъ *рейхстагомъ*; текстъ ея, очевидно, заимствованъ изъ конституцій представительныхъ монархій и она не имѣла бы никакого значенія, если бы ограничивалась только вопросомъ объ отвѣтственности канцлера передъ императоромъ.

Впрочемъ, всѣ эти споры лишь споры о словахъ *) Канцлеръ въ роли имперскаго министра знаетъ только одного господина, передъ которымъ онъ дѣйствительно отвѣчаетъ за всѣ свои дѣйствія, — императора. Передъ *бундесратомъ* и *рейхстагомъ* онъ держитъ себя вполнѣ независимо, какъ слуга и представитель другой высшей власти, если не по праву, то, по крайней мѣрѣ, по силѣ. Юридическая же отвѣтственность это лишь пустая конституціонная фраза, такъ какъ эта отвѣтственность не можетъ быть осуществлена безъ соотвѣтствующаго закона, который врядъ ли скоро появится. **) Можно ли подвергнуть судебному преслѣдованію канцлера, если закономъ не установленъ ни порядокъ судопроизводства, ни права *рейхстага* и союзнаго совѣта, ни способъ, какъ ими воспользоваться. Политическая или нравственная отвѣтственность министра существуетъ лишь тогда, когда законодательная власть пользуется достаточной силой, чтобъ импонировать другимъ властямъ. *Бундесратъ* подъ опекой прусскаго правительства; *рейхстагъ* не всегда въ состояніи оградить отъ посягательствъ свои собственныя права и ему нечего помышлять о борьбѣ съ прерогативами императора. Канцлеръ не зависитъ ни отъ одного изъ этихъ собраній, онъ подчиняется только предписаніямъ императора, которыя часто даже внушены имъ самимъ.

Организація исполнительной власти съ единственнымъ министромъ во главѣ, который является президентомъ союзнаго совѣта весьма оригинальна и не встрѣчается ни въ одномъ изъ государствъ. Удивительно, почему имперская конституція, списанная съ прусской, не учредила совѣта министровъ подобно прусскому. Когда имперская конституція обсуждалась въ *рейхстагѣ*, было сдѣлано нѣ-

*) Laband, op. cit., т. I., стр. 356, прим. I.

**) Hensel, op. cit., стр. 59.

сколько предложеній въ этомъ родѣ, но противъ нихъ горячо возсталъ Бисмаркъ. Правду говоря, приводимые имъ доводы не были особенно убѣдительны; онъ указывалъ на неудобства для собранія изъ двадцати двухъ государствъ назначать членовъ совѣта министровъ;—предоставить же право назначенія одному государю значило бы посягать на права другихъ и низвести ихъ до положенія англійскихъ перовъ. Но развѣ права маленькихъ государствъ лучше гарантированы, если имперіей управляетъ прусскій король съ однимъ прусскимъ министромъ, чѣмъ при совѣтѣ министровъ, гдѣ каждый изъ союзниковъ могъ бы имѣть своего представителя? Настоящія причины приходилось скрывать какъ отъ государствъ, такъ и отъ германскаго народа, но замѣтимъ, что именно съ этого момента Бисмаркъ, ловко примѣняя свою тактику, которая оказала ему много услугъ, сталъ усиленно взывать къ правамъ союзнаго совѣта и мелкихъ государствъ для огражденія власти своего господина отъ либеральныхъ поползновеній *рейхстага*.

Прусское правительство приложило всѣ старанія, чтобы воспрепятствовать зарожденію въ имперіи парламентскаго режима. Оно отвергло учрежденіе совѣта министровъ, неразрывно связанное съ этимъ режимомъ и требуемое воимя его. Правда, конфликтъ между королемъ и прусской палатой депутатовъ окончился торжествомъ короля; но эта побѣда, которую можно было приписать благопріятнымъ обстоятельствамъ, не казалась рѣшающей и послѣдствія ея не считались долговременными. Могла возникнуть новая борьба, когда охладится энтузіазмъ, возбужденный недавними побѣдами. Для того, чтобы восторжествовалъ личный режимъ въ имперіи, нельзя было допустить учрежденія вродѣ совѣта министровъ, который напоминалъ бы *рейхстагу* парламентскія правительства и породилъ бы въ немъ желаніе возобновить борьбу противъ императора, которую проигралъ *ландтагъ*.

Вдохновляясь, наоборотъ, образцами національных традицій, прусское правительство вызвало къ жизни въ новомъ Германскомъ союзѣ учрежденіе старой Германской имперіи. Современный канцлеръ напоминаетъ не только по названію, но и по своимъ функціямъ канцлера, или, вѣрнѣе, вице-канцлера прежнихъ временъ. Основныя различія между этими двумя учрежденіями коренятся въ томъ, что древняя Германская имперія была конфедераціей абсолютныхъ государствъ съ явнымъ отпечаткомъ феодальнаго строя, тогда какъ современная Германская имперія представляетъ типъ новѣйшаго государства съ представительнымъ образомъ правленія.

Лишь только образовался новый Германскій союзъ, ему пришлось вступить въ борьбу съ автономистическими инстинктами и стремленіями князей и народовъ. Для поддержки и укрѣпленія новой имперіи

нужно было поставить во главѣ ея сильное правительство, быстрое въ своихъ рѣшеніяхъ, какъ и въ дѣйствіяхъ. Эти качества можно было скорѣе найти въ лицѣ одного человѣка, чѣмъ въ совѣтѣ, тѣмъ болѣе, что въ 1867 году имѣлся уже въ виду такой человѣкъ, который былъ способенъ исполнить эту задачу. Онъ самъ былъ авторомъ конституціи и считалъ себя призваннымъ закончить и упрочить дѣло германскаго единства, начатое имъ такъ успѣшно; онъ чувствовалъ въ себѣ достаточно силы, чтобы довести его до конца безъ содѣйствія всегда нѣсколько стѣсняющихъ коллегъ. Учреждая должность канцлера въ ея настоящемъ видѣ, конституція централизовала въ однѣхъ могучихъ рукахъ всю правительственную власть; она поставила во главѣ всѣхъ отдѣловъ администраціи одного начальника, чтобы сообщить ихъ дѣятельности единство направленія; она сдѣлала его также главою союзнаго совѣта, гдѣ получили выраженіе всѣ автономныя тенденціи мелкихъ государствъ, чтобы онъ могъ слѣдить за ними и подавлять ихъ; она обрушила всѣ нападки *рейхстага* на голову одного человѣка, который уже показалъ прусскому ландтагу всю силу своего сопротивленія подъ парламентскими ударами.

V. Начальники административныхъ департаментовъ *). Соединеніе всѣхъ административныхъ функцій въ одномъ департаментѣ подъ руководствомъ одного начальника было возможно только въ первое время существованія Германскаго союза, въ ту эпоху, когда союзныя власти не распространили еще своей дѣятельности на всѣ тѣ области, которыя имъ открыла конституція. До 1870 года союзная администрація состояла изъ одного только департамента федеральнаго канцлера (*Bundeskanzleramt*), раздѣленнаго на три отдѣла: центральное отдѣленіе, общее управленіе почтъ и общее управленіе телеграфовъ. Канцлеръ находилъ драгоцѣнныхъ помощниковъ въ лицѣ нѣкоторыхъ прусскихъ министерствъ, такъ, напр., въ военномъ и морскомъ министерствахъ, а также въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ, которымъ было поручено завѣдываніе дѣлами союзныхъ государствъ.

Такое положеніе, разумѣется, не могло продолжаться долго; морское вѣдомство и министерство иностранныхъ дѣлъ не могли оставаться въ рукахъ прусскихъ министровъ, такъ какъ они вѣдали дѣла имперіи. Съ другой стороны, дѣятельность имперскихъ властей

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 357—363; Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, стр. 380 — 387; Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 199—206.

должна была мало-по-малу простираться и на другія области, нуждаясь въ новой административной организаціи. Явилась потребность въ учрежденіи отдѣльныхъ министерскихъ департаментовъ.

1-го января 1870 года былъ основанъ департаментъ иностранныхъ дѣлъ; это не было уже отдѣленіе департамента федеральнаго канцлера, но совершенно самостоятельный департаментъ, во главѣ котораго находился особый начальникъ, прозванный въ народѣ министромъ. Но это былъ министръ, всецѣло подчиненный канцлеру и отвѣтственный только передъ нимъ. Это былъ министръ по характеру исполняемыхъ функцій, но не по положенію, которое онъ занималъ въ государствѣ. Онъ завѣдывалъ департаментомъ, но онъ не былъ совѣтникомъ императора и не несъ никакой спеціальной отвѣтственности.

Въ слѣдующемъ году наступила очередь для морского вѣдомства; прусское морское министерство, утративъ всякое значеніе, перестало существовать и уступило мѣсто имперскому адмиралтейству, которое унаслѣдовало его функціи. Оно представляло особый департаментъ подъ руководствомъ начальника, подчиненнаго всецѣло канцлеру *). Въ послѣдующіе годы образовались еще другіе департаменты, которые составляли сперва простыя отдѣленія департамента канцлера, а затѣмъ въ 1879 году послѣдній отдѣлъ былъ преобразованъ въ департаментъ внутреннихъ дѣлъ. Bundeskanzleramt окончилъ свое существованіе; сохранилось только нѣсколько бюро подъ названіемъ имперской канцеляріи (Reichskanzlei) въ непосредственномъ вѣдѣніи канцлера.

Въ настоящее время имѣется девять департаментовъ:

1. Департаментъ внутреннихъ дѣлъ, учрежденный декретомъ отъ 21 декабря 1879 года взамѣнъ древняго Centralabtheilung департамента канцлера.

2. Департаментъ иностранныхъ дѣлъ (Auswärtiges Amt).

3. Адмиралтейство (Kaiserliche Admiralität).

4. Департаментъ почтъ, учрежденный декретомъ отъ 22 декабря 1875 года (Reichspostamt).

5. Департаментъ юстиціи (Reichsjustizamt), существовавшій съ 1875 года какъ отдѣленіе департамента канцлера и обращенный въ самостоятельный департаментъ два года спустя.

6. Департаментъ желѣзныхъ дорогъ, принадлежащихъ имперіи, созданный декретомъ отъ 27 марта 1878 года (Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen).

7. Желѣзнодорожный департаментъ (Reichenseisenbahnamt), учре-

*) Декретъ отъ 15 іюня 1871 года.

жденный закономъ отъ 27 іюня 1873 года для контроля имперіей желѣзныхъ дорогъ союзныхъ государствъ и частныхъ обществъ.

8. Департаментъ имперскаго казначейства (Reichsschatzamt), основанный декретомъ отъ 14 іюля 1879 года.

9. Имперскій банкъ (Reichsbankbehörden), учрежденный закономъ 14 марта 1877 года.

Всѣ эти департаменты, завѣдуемые особыми начальниками, остались тѣмъ не менѣе подъ властью канцлера. Онъ не хотѣлъ коллегъ для раздѣленія этой власти, онъ создалъ подчиненныхъ, которые могли бы помочь ему въ трудахъ. Начальники департаментовъ, какъ мы уже замѣтили, не были настоящими министрами; они не выступали въ роли совѣтниковъ императора и не вступали съ нимъ въ непосредственныя сношенія. Они ничѣмъ не отличались отъ обыкновенныхъ чиновниковъ, выполняющихъ возложенную на нихъ задачу подъ руководствомъ и контролемъ высшаго начальства, которому они обязаны давать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Они не несли никакой отвѣтственности ни передъ королемъ, ни передъ палатами. Это были подчиненные канцлера въ томъ же положеніи, если не въ такой мѣрѣ, какъ директора различныхъ отдѣленій стараго Reichskanzleramt.

Еще до учрежденія всѣхъ этихъ департаментовъ были произведены кое-какія преобразованія, которыя способствовали освобожденію статсъ-секретарей отъ опеки канцлера и приблизили ихъ къ положенію настоящихъ министровъ. Но несмотря на устройство отдѣльных департаментовъ, канцлеръ оставался необходимымъ посредникомъ между императоромъ и административными агентами и долженъ былъ скрѣплять своей подписью всѣ распоряженія императора. Благодаря возрастающему расширенію имперской администраціи, эта задача становилась все труднѣе: болѣзнь канцлера или какая-нибудь другая помѣха могли нарушить ходъ административной машины. Законъ отъ 27 марта 1878 года *) разрѣшилъ канцлеру поручать исполненіе своихъ обязанностей лицамъ по его выбору каждый разъ, когда онъ не былъ въ состояніи ихъ нести, въ случаѣ ли болѣзни и отъѣзда, или же накопленія массы неотложныхъ дѣлъ и недостатка необходимыхъ техническихъ знаній **).

Представители канцлера получаютъ отъ него полномочіе замѣщать его всецѣло во всѣхъ сферахъ его дѣятельности (Generalstellvertreter), или въ какой-нибудь специальной административной области

*) Этотъ законъ напечатанъ въ «Ежегодникѣ иностраннаго законодательства», т. VIII, 1878, стр. 88.

**) Laband, op. cit., т. I, стр. 358.

(Specialstellvertreter). Они назначаются императоромъ только по просьбѣ самого канцлера.

Общій замѣститель носить названіе вице-канцлера (Reichsvizekanzler). Учрежденіе этой должности имѣло временный характеръ; въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ канцлеръ находилъ себѣ замѣстителя только въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ чувствовалъ себя больнымъ или хотѣлъ отдохнуть; за послѣднее же время наряду съ канцлеромъ имѣется всегда вице-канцлеръ. Уже Бисмаркъ ощущалъ потребность свалить часть бремени текущихъ дѣлъ, разростающихся все больше и больше, на плечи другихъ лицъ, а его преемникъ такъ же, какъ и онъ, счелъ необходимымъ сберечь свои силы для болѣе важныхъ вопросовъ. Вице-канцлеръ, за отсутствіемъ канцлера, пользуется его правами: онъ первый представитель Пруссіи и президентъ въ союзномъ совѣтѣ; онъ скрѣпляетъ своей подписью всѣ распоряженія императора и руководить всѣми административными отдѣлами. При исполненіи этихъ функцій онъ несетъ ту же отвѣтственность, что и канцлеръ. Тѣмъ не менѣе, онъ подчиненъ послѣднему; канцлеръ можетъ во всякое время устранить его и взять въ свои руки завѣдываніе дѣлами. Кромѣ того, онъ не получаетъ власти, предоставленной канцлеру надъ его специальными замѣстителями. Послѣдніе пользуются переданными имъ правами при условіи исключительной зависимости отъ канцлера и полного невмѣшательства въ ихъ дѣла общаго замѣстителя *). Имъ приходится соприкасаться съ вице-канцлеромъ только при подписаніи проектовъ закона.

Императоръ назначаетъ специальныхъ замѣстителей по просьбѣ канцлера. Эта роль предоставляется лишь имперскимъ чиновникамъ, завѣдующимъ тѣми административными отдѣлами, которые всецѣло подлежатъ вѣдѣнію имперіи. Статсъ-секретари, на которыхъ возложена миссія надзирать лишь за примѣненіемъ имперскихъ законовъ въ союзныхъ государствахъ, но которые не управляютъ сами, не могутъ быть специальными замѣстителями канцлера. Тѣ же чиновники, которые исполняютъ двойную задачу, т. е. завѣдуютъ непосредственно нѣкоторыми дѣлами и наблюдаютъ за ходомъ другихъ, могутъ явиться представителями канцлера только въ первой части своихъ обязанностей.

Въ силу этого принципа, статсъ-секретари иностранныхъ дѣлъ, почтъ и телеграфовъ, по дѣламъ управленія желѣзныхъ дорогъ и адмиралтейства могутъ выступить въ качествѣ специальныхъ замѣстителей канцлера во всѣхъ сферахъ своей дѣятельности **); тогда

*) Meyer, op. cit., стр. 382.

**) Законъ 1878 года не примѣняется къ имперскому банку.

какъ статсъ-секретари юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ — могутъ быть ими только отчасти. Статсъ-секретарь по дѣламъ управленія желѣзныхъ дорогъ, принадлежащихъ союзнымъ государствамъ и частнымъ обществамъ, не можетъ совсѣмъ быть назначенъ замѣстителемъ канцлера, такъ какъ его роль сводится лишь къ контролю. Назначеніе специальныхъ замѣстителей пріобрѣло постоянный характеръ. Всѣ начальники департаментовъ, имѣющіе право на получение такихъ полномочій, регулярно снабжаются ими *). Титулъ специального замѣстителя лично принадлежитъ тому, кому онъ былъ предоставленъ, онъ не связанъ съ извѣстной должностью и всецѣло зависитъ отъ доброй воли канцлера, который можетъ его дать или взять обратно.

Статсъ-секретарь, въ силу переданныхъ ему полномочій, становится въ непосредственныя сношенія съ императоромъ; онъ скрѣпляетъ своей подписью императорскіе акты, касающіеся его департамента. Съ этого момента онъ становится отвѣтственнымъ не только передъ своимъ высшимъ начальствомъ — канцлеромъ, но также передъ императоромъ и, по крайней мѣрѣ въ теоріи, передъ союзнымъ совѣтомъ и *рейхстагомъ*.

Это уже не простой административный агентъ, стоящій нѣсколько выше другихъ; онъ носитъ специфическія черты министра, непосредственнаго совѣтника и слуги короны. Но, во всякомъ случаѣ, это министръ второго разряда; нѣсколько такихъ министровъ мы встрѣчаемъ въ Англіи. У него есть начальникъ въ лицѣ другого министра и онъ не принимаетъ участія въ общемъ направленіи политики правительства, не является членомъ кабинета или совѣта министровъ. Канцлеръ сохраняетъ право отдавать своимъ специальнымъ замѣстителямъ приказанія, оставляя за собой управленіе и рѣшеніе тѣхъ дѣлъ, которыя онъ пожелалъ себѣ оставить. Переданныя имъ полномочія не обезпечиваютъ никакихъ правъ по отношенію къ нему; онъ можетъ во всякое время взять въ свои руки дѣла департамента и парализовать дѣйствія своего представителя. Канцлеръ, по своему усмотрѣнію, надѣляетъ ихъ правами и независимостью. „Не начальники имперской администраціи отвѣтственны за меня, говорилъ князь Бисмаркъ въ *рейхстагъ* въ 1881 году, а я отвѣчаю за нихъ. Мнѣ принадлежитъ право избирать ихъ, я слѣжу за тѣмъ, чтобы это были люди, сочувствующіе общей политикѣ имперіи, такъ какъ я несу за нихъ отвѣтственность. И въ тотъ моментъ, когда я

*) Laband, op. cit., т. I, стр. 358; Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, т. II, стр. 98.

не встрѣчаю такого сочувствія съ ихъ стороны, мой долгъ сказать имъ: мы не можемъ служить вмѣстѣ“.

Вотъ каково положеніе министровъ въ Германской имперіи.

Мы видимъ рядомъ съ императоромъ не совѣтъ министровъ съ канцлеромъ въ роли президента, но единственнаго всемогущаго министра, канцлера, министра, у котораго нѣтъ коллегъ, а только подчиненные, министра, миссія котораго не ограничивается завѣдываніемъ какого-нибудь одного департамента, а простирается на всѣ сферы правленія, которое подлежитъ самому широкому и дѣятельному контролю единственнаго совѣтника короны. Подъ его властью находится администрація, раздѣленная на департаменты; во главѣ этихъ департаментовъ стоятъ министры второго разряда, изъ которыхъ одни представляютъ простыхъ административныхъ чиновниковъ, отличающихся отъ своихъ подчиненныхъ только высшимъ рангомъ по службѣ; а другіе надѣлены канцлеромъ частью его правъ и отвѣтственности,—это настоящіе министры, находящіеся въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ императоромъ, но зависящіе всецѣло отъ произвола канцлера и послушные его приказаніямъ.

Слѣдуетъ упомянуть еще о спеціальномъ положеніи *штатгальтера* (Statthalter) Эльзасъ-Лотарингіи. Вначалѣ управление этой провинціей было поручено одному изъ отдѣловъ Reichskanzleramt и слѣдовательно находилось въ вѣдѣніи канцлера. Но съ 1-го января 1877 года этотъ отдѣлъ былъ обращенъ въ самостоятельный департаментъ, какъ и другіе отдѣлы, и во главѣ его былъ поставленъ помощникъ статсъ-секретаря, который былъ затѣмъ названъ спеціальнымъ замѣстителемъ канцлера по дѣламъ Эльзасъ-Лотарингіи. Въ 1879 году закономъ отъ 4 іюля, вступившимъ въ силу 1-го октября, было совершенно реорганизовано управление этой провинціи. Законъ 4 іюля учредилъ должность *штатгальтера* (Statthalter) Эльзасъ-Лотарингіи, который долженъ былъ находиться въ Страсбургѣ и завѣдывать мѣстнымъ управленіемъ. Ему были предоставлены полномочія, принадлежавшія прежде канцлеру,—или уполномоченному имъ замѣстителю,—а также оберъ-президенту этой провинціи. Онъ одинъ долженъ былъ съ тѣхъ поръ скрѣплять своей подписью императорскіе указы, касающіеся Эльзасъ-Лотарингіи, и нести всю отвѣтственность. На ряду съ должностью *штатгальтера* въ Страсбургѣ было учреждено особое министерство, во главѣ котораго находится статсъ-секретарь. Будучи уполномоченъ *штатгальтеромъ*, онъ пользуется тѣми же правами, какъ и спеціальные замѣстители канцлера.

Такимъ образомъ, *штатгальтеръ* очутился въ роли министра, непосредственнаго совѣтника императора. Но, въ дѣйствительности,

онъ долженъ былъ подчиняться приказаніямъ изъ Берлина, которые давались по совѣту канцлера, и штатгальтеръ былъ вынужденъ слѣдовать политикѣ, вдохновляемой или, по крайней мѣрѣ, допускаемой канцлеромъ.

ГЛАВА II.

Канцлеръ и императоръ *).

Конституція присоединила титулъ императора къ коронѣ прусскаго короля. Но, предоставляя прусскому монарху власть, вытекающую изъ его новаго титула, она въ то же время признала за нимъ, какъ за государемъ одного изъ союзныхъ государствъ, членомъ имперіи, права, которыми онъ могъ пользоваться въ союзномъ совѣтѣ. Для осуществленія его власти и его правъ она дала ему въ помощники канцлера, который, какъ мы уже видѣли, играетъ двойную роль. Мы не будемъ здѣсь касаться его отношеній къ своему господину, когда онъ является представителемъ прусскаго короля въ союзномъ совѣтѣ; мы уже видѣли характеръ отношеній, существующихъ между прусскими министрами и ихъ монархомъ.

Положеніе канцлера передъ императоромъ, въ сущности, мало чѣмъ отличается отъ положенія министровъ передъ прусскимъ королемъ. Онъ всецѣло подчиненъ императору и у него нѣтъ никакой другой опоры; въ сферѣ имперскихъ, равно какъ и прусскихъ дѣлъ, онъ является первымъ слугою своего господина, вѣрнымъ исполнителемъ его желаній.

Такое положеніе было неизбѣжно. Отношенія между императоромъ и канцлеромъ были сколкомъ отношеній, установившихся между королемъ и прусскими министрами. Въ 1867 году, благодаря образованію Союза, сфера компетенціи прусскаго короля значительно расширилась и власть его увеличилась. Для осуществленія этой новой власти онъ призвалъ человѣка, услугами котораго онъ уже пользовался при осуществленіи своихъ прежнихъ правъ; по существу, ничто не измѣнилось въ положеніяхъ короля и министра, расширился только кругъ ихъ компетенціи. На какую другую власть могъ бы въ то время опереться канцлеръ? Федеральная конституція не установила точно и не организовала его отвѣтственности. *Бундесратъ* воплощалъ слабость мелкихъ разрозненныхъ государствъ; *рейхстагъ* былъ представителемъ народа, упоеннаго побѣдами Пруссіи и благодарнаго

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches т. I, стр. 193—215; Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 160—167.

королю за восстановление германскаго единства. Въ рукахъ же императора была настоящая сила, реальная основа для могущества имперіи,—сила и могущество прусскаго государства.

Такимъ образомъ, канцлеръ очутился въ полной зависимости отъ императора—короля. Ничто не могло защитить канцлера отъ произвола его хозяина и властелина или противъ интригъ двора, которыя обрушивались на него, кромѣ силы и авторитета, обусловленныхъ обаяніемъ его личныхъ качествъ, кромѣ приобрѣтенной имъ популярности взаимнѣ оказываемыхъ услугъ. Но опытъ показалъ, что это слишкомъ слабыя орудія защиты въ борьбѣ съ императорскою властью.

Тѣмъ не менѣе, это не мѣшаетъ канцлеру приобрѣсти такое вліяніе на императора, что онъ становится почти всемогущимъ; но такое вліяніе носить чисто случайный характеръ и обуславливается личными качествами лица, занимающаго этотъ постъ. Но даже и тогда всемогущество канцлера исходитъ отъ императора; въ силу извѣстныхъ обстоятельствъ онъ приобрѣтаетъ неотразимое вліяніе на монарха, имѣя въ распоряженіи только одну власть—убѣжденіе. Онъ направляетъ волю императора, но не можетъ идти ей наперекоръ. Когда мы говорили о его всемогуществѣ, это не значитъ, что ему принадлежитъ право рѣшать самому,—нѣтъ,—онъ только руководитъ болѣе или менѣе удачно той волей, которая одна можетъ рѣшать и приказывать. Онъ ничего не предписываетъ, онъ можетъ быть только вдохновителемъ тѣхъ предписаній, какія ему даютъ.

Статсъ-секретари подчинены, въ принципѣ, не власти императора, а непосредственной власти канцлера. Но ихъ назначаетъ и отрѣшаетъ отъ должности императоръ, какъ и большинство другихъ имперскихъ чиновниковъ.

Мы видѣли, какъ, по предложенію канцлера, имъ даются императоромъ особыя полномочія, которыя возлагаютъ на нихъ отвѣтственность непосредственно передъ нимъ. По существу, это тоже вѣрные слуги императора, поставленные въ полную зависимость отъ него. Канцлеръ имѣетъ надъ ними лишь права, полученные имъ отъ императора согласно его волѣ.

Всѣ императорскіе акты должны быть, на основаніи конституціи, скрѣплены канцлеромъ. Въ Германіи полагаютъ, что эта статья не относится къ приказамъ по командованію войсками, которое ускользаетъ такимъ образомъ изъ сферы компетенціи канцлера. Кромѣ того, какъ мы уже видѣли, законъ 1878 года разрѣшаетъ вице-канцлеру, а также нѣкоторымъ статсъ-секретарямъ скрѣплять императорскіе акты вмѣсто канцлера.

ГЛАВА III.

Канцлеръ и союзный совѣтъ *).

I. Организациа союзнаго совѣта. Союзный совѣтъ (Bundesrath) необыкновенно оригинальное учрежденіе, встрѣчающееся только въ Германіи. По своей организации и по предоставленнымъ ему правамъ онъ напоминаетъ то дипломатическую конференцію, то верхнюю палату или палату государствъ (Chambre d'État), то государственнѣйшій совѣтъ, то министерство. Но онъ отличается какъ отъ тѣхъ, такъ и отъ другихъ существенными различіями, которыя быстро ступенчатъ нѣкоторое сходство между ними.

Бундесратъ—это совѣтъ, при посредствѣ котораго государства, отдѣльные члены имперіи, принимаютъ участіе въ федеральномъ правительствѣ, осуществляя свои общія права. Онъ созывается и закрывается императоромъ; послѣдній обязанъ его созвать всякій разъ, когда онъ созываетъ *рейхстагъ*, или же по требованію извѣстнаго числа государствъ, обладающихъ въ этомъ собраніи, по крайней мѣрѣ, третью голосовъ.

Конституція предоставляетъ каждому изъ государствъ число голосовъ не въ пропорціональной зависимости отъ количества населенія, а отъ степени его важности. Пруссіи принадлежитъ семнадцать голосовъ, Баваріи шесть, Саксоніи и Вюртембергу каждому по четыре, великому герцогству Баденскому и Гессенскому по три, Мекленбургъ и Брауншвейгу по два, а остальнымъ государствамъ по одному, что составляетъ въ общемъ пятьдесятъ восемь голосовъ.

Государства свободно избираютъ своихъ делегатовъ въ союзный совѣтъ; въ извѣстные періоды времени эту роль играютъ важнѣйшіе министры союзныхъ государствъ, а въ другіе—высшіе сановники. Они неподвластны въ Берлинѣ законамъ Пруссіи и пользуются такими же привилегіями, какъ иностранные посланники; ни въ какомъ другомъ отношеніи они не приближаются къ дипломатическимъ агентамъ.

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 215—270;—Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, стр. 353—361; Lebon, Etude sur l'Allemagne politique, стр. 137—157; Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 136—160; Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, т. II, стр. 47—70.

Представитель того или другого государства въ союзномъ совѣтѣ не имѣетъ ничего общаго съ депутатомъ выборной палаты. Избиратели даютъ своимъ представителямъ полномочіе осуществлять всѣ ихъ права, предоставляютъ имъ вмѣсто себя подавать свой голосъ и принимать извѣстныя рѣшенія. Делегаты же въ союзномъ совѣтѣ являются, наоборотъ, лишь простыми передаточными органами. Самому государству принадлежитъ право голоса и рѣшенія; делегаты должны выражать волю своего государства, а не личные взгляды того или другого министра, являющагося въ качествѣ представителя. На этомъ принципѣ покоится вся организація союзаго совѣта.

Благодаря этому представители государствъ обязаны подавать свой голосъ, сообразно съ инструкціями, данными имъ правительствомъ; и они всецѣло отвѣтственны передъ нимъ за всѣ свои дѣйствія въ *бундесратѣ*, такъ какъ данныя имъ инструкціи не всегда точно формулированы и недостаточно полны. Иногда делегатамъ предоставляется принимать рѣшенія самимъ, по крайней мѣрѣ, до извѣстной степени. Это случается главнымъ образомъ тогда, когда государство посылаетъ въ союзный совѣтъ одного изъ своихъ руководящихъ министровъ *).

Всѣ делегаты одного какого-нибудь государства подаютъ общій вотумъ: ихъ голоса не могутъ разбиваться, такъ какъ они являются выраженіемъ единой воли государства. Делегаты Пруссіи не могутъ, напр., раздѣлиться на двѣ группы, изъ которыхъ одна будетъ голосовать за, а другая противъ какого-нибудь проекта; всѣ семнадцать голосовъ должны быть направлены въ одну сторону.

Число голосовъ, принадлежащихъ каждому государству, не зависитъ отъ количества присутствующихъ делегатовъ. Если на засѣданіи присутствуетъ, напр., одинъ делегатъ Пруссіи, тѣмъ не менѣе его голосъ считается за семнадцать голосовъ. Конституція ограничила количество представителей отъ cadaго государства, посылаемыхъ въ союзный совѣтъ, числомъ принадлежащихъ ему голосовъ; но она не указала минимума, который долженъ присутствовать. Поэтому въ *бундесратѣ* никогда не имѣется въ наличности пятидесяти восьми членовъ. Большія государства посылаютъ туда одного-двухъ делегатовъ, а маленькія уполномочиваютъ иногда представителей другихъ членовъ имперіи подать за нихъ голосъ, снабжая ихъ соотвѣтствующими инструкціями **).

Рѣшенія принимаются обыкновенно простымъ большинствомъ

*) Meyer op. cit. стр. 361.

**) Laband op. cit., т. I, стр. 223.

голосовъ; въ случаѣ ихъ равенства, голоса Пруссіи имѣютъ перевѣсъ. Но иногда конституція требуетъ опредѣленнаго большинства и даже согласія того или другого члена имперіи въ частности. Такъ, напр., измѣненія въ конституціи могутъ быть отвергнуты, если четырнадцать голосовъ на пятьдесятъ восемь высказываются противъ измѣненій. Одна Пруссія можетъ разрушить попытку къ пересмотру конституціи. Особыя права, принадлежація нѣкоторымъ членамъ имперіи, какъ напр., южнымъ государствамъ, могутъ быть измѣнены или уничтожены только съ согласія тѣхъ, кто ими пользуется. Наконецъ, конституція требуетъ присоединенія голосовъ Пруссіи для принятія проектовъ законовъ, касающихся измѣненія организаціи войска и флота, тарифовъ таможенныхъ пошлинъ и нѣкоторыхъ акцизовъ, или способа взиманія этихъ налоговъ.

II. Полномочія союзнаго совѣта. Дѣятельность союзнаго совѣта простирается на всѣ области, подлежащія компетенціи имперіи: онъ обладаетъ полномочіями различнаго рода и различной важности въ сферѣ законодательной, исполнительной и даже судебной власти. Онъ принимаетъ участіе въ составленіи, голосованіи и санкціонированіи законовъ; онъ является совѣтникомъ и помощникомъ административной власти, контролируя въ то же время ея дѣйствія; онъ выступаетъ въ роли судьи при всѣхъ конфликтахъ политическаго характера, возникающихъ какъ внутри, такъ и извнѣ союзныхъ государствъ.

Исполняя свою законодательную миссію, союзный совѣтъ не ограничивается только правами верхней палаты. Разумѣется, онъ, какъ и палата перовъ, предлагаетъ, обсуждаетъ и голосуетъ проекты законовъ; но онъ дѣлаетъ не только это. Его члены принимаютъ участіе въ преніяхъ выборной палаты и, кромѣ того, ему принадлежитъ нѣчто вродѣ права утвержденія законовъ.

Каждое изъ союзныхъ государствъ, представленное въ союзномъ совѣтѣ, обладаетъ законодательной инициативой. Нечего и говорить, что Пруссія злоупотребляетъ этимъ правомъ гораздо шире, чѣмъ всякое другое союзное государство.

Каждый проектъ, внесенный однимъ изъ членовъ имперіи или *рейхстагомъ*, долженъ подвергнуться преніямъ и голосованію. Онъ является предметомъ двухкратныхъ обсужденій и можетъ быть отосланъ для изученія въ спеціальную комиссію, избранную самимъ союзнымъ совѣтомъ. Проекты законовъ подвергаются обыкновенно разсмотрѣнію въ опредѣленный періодъ сессіи, указанный заранее канцлеромъ. Сессія, въ самомъ дѣлѣ, какъ бы распадается на два

періода; въ первый изъ этихъ періодовъ на засѣданіяхъ присутствуютъ важнѣйшіе делегаты, т. е., большею частью, сами министры различныхъ государствъ.

Въ этотъ моментъ союзный совѣтъ напоминаетъ нѣчто вродѣ конгресса государственныхъ людей, которые руководятъ управленіемъ германскихъ княжествъ и королевствъ *). Тогда торопятся обсудить всѣ наиболѣе важные вопросы. Но государства вскорѣ отзываютъ своихъ министровъ и на засѣданіяхъ союзаго совѣта остаются только ихъ помощники въ лицѣ высшихъ административныхъ сановниковъ. Для второго періода сессіи оставляютъ текущіе дѣла, не имѣющіе большой важности. Проекты законовъ, представляющіе большой интересъ, обсуждаются, конечно, въ тотъ моментъ, когда на засѣданіяхъ присутствуютъ полномочные министры.

Проектъ закона, внесенный однимъ изъ государствъ и принятый *бундесратомъ*, отсылается въ *рейхстагъ*. Когда это собраніе приступаетъ къ обсужденію проекта, члены союзаго совѣта имѣютъ право принять участіе въ дебатахъ не только для поддержки резолюцій совѣта, но также и для борьбы съ ними во имя защиты правительственныхъ видовъ тѣхъ государствъ, представителями которыхъ они являются. Проектъ, принятый *рейхстагомъ*, возвращается въ союзный совѣтъ, послѣдній обсуждаетъ поправки, которыя были внесены *рейхстагомъ*, утверждаетъ или окончательно отвергаетъ проектъ закона; въ случаѣ утвержденія, онъ направляетъ его къ императору съ предписаніемъ обнародовать законъ и принять мѣры къ его исполненію.

Если проектъ исходитъ отъ *рейхстага*, члены союзаго совѣта могутъ тѣмъ не менѣе принимать участіе въ преніяхъ; если они его утверждаютъ затѣмъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ представленъ совѣту, они отсылаютъ его тотчасъ же императору. Впрочемъ, такіе случаи бываютъ не особенно часто.

Въ сферѣ административной власти—дѣятельность *бундесрата* проявляется въ самыхъ разнообразныхъ формахъ: онъ то рѣшаетъ, то предлагаетъ, то одобряетъ, то просто контролируетъ. Онъ принимаетъ участіе во всѣхъ наиболѣе важныхъ вопросахъ по внутреннему управленію, давая предписанія или полномочія императору приступать къ дѣйствіямъ. Нужно ли распустить *рейхстагъ* во время сессіи, правительство можетъ это сдѣлать только съ согласія союзаго совѣта. Онъ одинъ, согласно конституціи, вправе предписать употребленіе вооруженной силы противъ того или другого непокорнаго члена имперіи; королю принадлежитъ только право исполнить

*) Laband, op. cit., т. I, стр. 257.

это предписание. Точно так-же ему вручена, въ принципѣ, регламентаціонная власть; онъ издаетъ регламенты, предписывающіе исполненіе закона, если въ самомъ законѣ не сдѣлано никакой оговорки. Многіе законы предоставляютъ, напр., императору, непосредственно канцлеру, даже подчиненнымъ ему чиновникамъ и, наконецъ, правительствамъ союзныхъ государствъ издавать распоряженія о приведеніи ихъ въ дѣйствіе.

Союзному совѣту принадлежитъ также право избирать самому, или предлагать на выборъ императору нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ. Онъ самъ назначаетъ членовъ счетной палаты (*cour des comptes*), членовъ верховнаго имперскаго суда, адвокатовъ при этомъ судѣ (*Anwälte*), членовъ дисциплинарнаго суда (*cour et chambres administratives de discipline*), членовъ комиссіи по завѣдыванію инвалиднымъ фондомъ, членовъ правленія имперскаго банка и т. д. Союзный совѣтъ, или, вѣрнѣе, его комитеты, предлагаютъ на выборъ императору консуловъ, контролеровъ таможенныхъ пошлинъ и налоговъ.

Въ области внѣшней политики всѣ самые важные акты совершаются съ согласія союзаго совѣта: такъ, напр., объявленіе войны, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда нападеніе производится на имперскую землю, и заключеніе всѣхъ договоровъ, которые по своему характеру подлежатъ компетенціи законодательной власти.

Въ сферѣ наблюденія надъ дѣйствіями администраціи права *бундесрата* не ограничиваются обыкновеннымъ правомъ контроля, принадлежащимъ всѣмъ парламентамъ въ представительныхъ монархіяхъ. Они обезпечены во всѣхъ областяхъ администраціи цѣлой серіей специальныхъ законовъ, которыхъ нѣтъ возможности даже перечислить здѣсь. Достаточно, для примѣра, указать на его права въ области финансовъ. Какъ всякая палата, онъ голосуетъ бюджетъ и различные проекты финансовыхъ мѣръ, одобряетъ представленные счета по окончаніи работъ и выдаетъ квитанціи. Но кромѣ того одинъ изъ его комитетовъ провѣряетъ доходы, полученные союзными государствами отъ взиманія таможенныхъ пошлинъ и налоговъ на потребление, а затѣмъ опредѣляетъ въ концѣ каждаго триместра сумму, которая должна быть внесена каждымъ государствомъ въ имперскую казну. *Бундесратъ* назначаетъ изъ своей среды трехъ членовъ въ комиссію по дѣламъ инвалиднаго фонда и трехъ членовъ правленія имперскаго банка, а также утверждаетъ распоряженія императора по поводу военнаго резерва и т. д.

Точно так-же онъ вторгается во всѣ сферы администраціи со своими правами контроля, утвержденія или одобренія, которыя переплетаются другъ съ другомъ.

Судебная роль союзаго совѣта сводится къ рѣшенію извѣст-

ной категоріи дѣлъ, хотя и весьма важныхъ, но возникающихъ довольно рѣдко. Онъ играетъ роль судьи для союзныхъ государствъ, но онъ разбираетъ не всѣ ихъ распри, которыя могутъ возникнуть въ томъ или другомъ государствѣ, а только весьма ограниченное количество дѣлъ политическаго характера:

1. — Онъ разрѣшаетъ споры между двумя союзными государствами, когда эти споры не касаются частныхъ интересовъ и когда государства не захотѣли прибѣгнуть къ третейскому суду;

2. — Онъ разбираетъ конфликты между конституціонными властями въ томъ или другомъ изъ союзныхъ государствъ, главнымъ образомъ возникающіе между монархомъ и *ландтагомъ*, когда одна изъ сторонъ апеллируетъ къ нему и когда конституція не указываетъ другого способа для разрѣшенія конфликта;

3. — Онъ предписываетъ, наконецъ, судамъ союзныхъ государствъ удовлетворить требованія тѣхъ лицъ, которымъ было отказано въ правосудіи, когда заинтересованная сторона обращается за его содѣйствіемъ.

III. — Комитеты союзаго совѣта. — Разумѣется, при такой массѣ сложныхъ и разнообразныхъ функцій союзный совѣтъ не можетъ справиться одинъ со своей задачей; онъ раздѣляетъ свой трудъ съ комитетами, избранными изъ среды его членовъ. У него есть и временныя спеціальныя комиссіи и постоянные комитеты. Одни изъ нихъ предназначены для изученія спеціальныхъ вопросовъ, главнымъ образомъ, для разсмотрѣнія проектовъ законовъ и регламентовъ. Другіе назначаются ежегодно въ началѣ сессіи для изученія цѣлаго ряда предметовъ. Они продолжаютъ свои работы и сохраняютъ свои полномочія въ теченіе цѣлаго года, даже закрытіе союзаго совѣта не прекращаетъ ихъ дѣятельности. Постоянные комитеты состоятъ обыкновенно изъ семи членовъ; только два — изъ пяти. Каждый изъ этихъ комитетовъ долженъ быть представителемъ, по крайней мѣрѣ, пяти союзныхъ государствъ и въ томъ числѣ Пруссіи. Каждое государство не можетъ имѣть болѣе одного голоса въ комитетѣ. Въ принципѣ, члены комитетовъ назначаются союзнымъ совѣтомъ; исключеніе представляютъ только члены комитетовъ по дѣламъ арміи и флота, которыхъ избираетъ самъ императоръ; кромѣ того, нѣкоторыя государства пользуются, въ силу закона или договора, правомъ на постоянное мѣсто въ извѣстныхъ комитетахъ. Союзный совѣтъ не избираетъ, собственно говоря, самъ членовъ различныхъ комитетовъ; онъ лишь опредѣляетъ путемъ тайнаго голосованія, какія государства будутъ представлены

въ каждомъ изъ этихъ комитетовъ и предоставляетъ ихъ правительствамъ заботу назначать своихъ представителей *). Въ дѣйствительности, ихъ права ничтожны по сравненію съ Пруссіей, которая имѣетъ право на мѣсто въ каждомъ комитетѣ. Предсѣдательство, разумѣется, составляетъ привилегію прусскаго делегата.

Союзный совѣтъ имѣетъ до одиннадцати постоянныхъ комитетовъ:

1. — Комитетъ по дѣламъ арміи и военныхъ укрѣпленій. Его члены не избираются собраніемъ; Баварія назначаетъ одного, а императоръ остальныхъ шесть членовъ. Но, благодаря военной конвенціи съ Саксоніей и Вюртембергомъ, онъ долженъ былъ уступить по одному мѣсту въ комитетѣ для представителей отъ этихъ двухъ государствъ. Фактически онъ не назначаетъ самъ членовъ этого комитета, онъ отмѣчаетъ только тѣ государства, которыя могутъ избрать по одному изъ своихъ делегатовъ для участія въ работахъ комитета. Такимъ образомъ въ дѣйствительности онъ располагаетъ только четырьмя мѣстами.

2. — Комитетъ по дѣламъ флота состоитъ изъ пяти членовъ, назначаемыхъ императоромъ.

3. — Комитетъ по дѣламъ таможи и налоговъ.

4. — Комитетъ по дѣламъ торговли и обмѣна.

5. — Комитетъ по дѣламъ желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ.

6. — Комитетъ по дѣламъ юстиціи.

7. — Комитетъ по счетной части.

8. — Комитетъ по иностраннымъ дѣламъ; онъ имѣетъ особую организацію и играетъ спеціальную роль, о которой рѣчь будетъ ниже. **)

9. — Комитетъ по дѣламъ Эльзаса и Лотарингіи.

10. — Комитетъ по вопросамъ конституціи.

11. — Комитетъ по очереднымъ дѣламъ.

На этихъ комитетахъ, оставляя въ сторонѣ комитетъ по иностраннымъ дѣламъ, — лежитъ вся подготовительная работа: изученіе спеціальныхъ вопросовъ и представленіе рапортовъ союзному совѣту съ изложеніемъ мотивированныхъ мнѣній. Они собираютъ и освѣщаютъ весь матеріалъ, чтобы *бундесратъ* могъ сознательно принять то или другое рѣшеніе.

Одни изъ этихъ комитетовъ получили, въ силу особыхъ за-

*) Laband, op. cit. т. I стр. 263.

**) Первые восемь комитетовъ были созданы конституціей; остальные учреждены самимъ союзнымъ совѣтомъ по рѣшенію большинства голосовъ.

коновъ, право издавать свои постановленія по нѣкоторымъ дѣламъ и непосредственно вмѣшиваться въ область администраціи постоянно или въ промежуткахъ между сессіями. Другіе обладаютъ правомъ участія въ представленіи или даже въ выборѣ административнаго персонала.

Третьимъ, наконецъ, принадлежитъ право контроля надъ дѣйствіями администраціи.

Комитетъ по иностраннымъ дѣламъ состоитъ изъ пяти членовъ: делегатовъ трехъ государствъ, Баваріи, Саксоніи и Вюртемберга, и двухъ представителей мелкихъ государствъ, указанныхъ Союзнымъ совѣтомъ. Пруссія не имѣетъ тамъ представительства; исключеніе ея изъ числа членовъ является результатомъ спеціальной миссіи этого комитета. „Комитетъ не принимаетъ участія ни въ инструкціяхъ, даваемыхъ представителямъ дипломатическаго міра, ни въ заключеніи международныхъ договоровъ, ни въ направленіи сношеній съ иностранными державами; онъ не можетъ ни хотѣть, ни дѣйствовать, ни рѣшать, ни постановлять отъ имени имперіи, ни даже готовить рѣшенія союзаго совѣта въ дѣлѣ международныхъ отношеній. *) Ему не принадлежитъ даже право настоящаго контроля. Это простое орудіе для общенія имперскаго правительства съ правительствами союзныхъ государствъ: онъ получаетъ отъ императора свѣдѣнія, которыя тотъ пожелаетъ ему сообщить, о внѣшнихъ сношеніяхъ имперіи и знакомитъ правительства отдѣльныхъ государствъ съ общими правительственными видами по этому предмету. Императоръ можетъ, впрочемъ, сдѣлать сообщенія, какія онъ найдетъ нужными по дѣламъ иностранной политики непосредственно въ союзномъ совѣтѣ; онъ пользуется посредничествомъ комитета чаще всего тогда, когда хочетъ сохранить въ тайнѣ нѣкоторые переговоры. **)

IV. — Канцлеръ передъ союзнымъ совѣтомъ. — Канцлеръ является въ одно и то же время и президентомъ союзаго совѣта, и первымъ делегатомъ Пруссіи, и совѣтникомъ—министромъ императора. Эти три функціи до того переплетаются другъ съ другомъ, что часто трудно разобрать, въ качествѣ кого онъ дѣйствуетъ при данныхъ обстоятельствахъ. Но, какъ бы тамъ ни было, онъ обезпечиваетъ ему сильное вліяніе на рѣшенія союзаго совѣта и помогаютъ низвести его роль, не смотря на много-

*) Laband, op. cit. т. I, стр. 232.

**) Laband, op. cit. т. I, стр. 233.

численныя полномочія этого собранія, до роли совѣщательнаго комитета, не способнаго воспользоваться своими правами и сохранить свою независимость.

Въ качествѣ президента канцлеръ созываетъ союзный совѣтъ и открываетъ сессію; ему передаются всѣ сообщенія и предложенія какъ союзныхъ государствъ, такъ и *рейхстага*, и онъ представляетъ ихъ на разсмотрѣніе собранія въ ближайшемъ засѣданіи. Къ нему направляются также всѣ петиціи и жалобы; онъ рѣшаетъ самъ, какой ходъ дать петиціямъ, которыя не входятъ въ сферу компетенціи союзаго совѣта, и отклоняетъ жалобы, если не были исчерпаны всѣ легальные пути. Что же касается остальныхъ, то онъ включаетъ ихъ въ очередныя дѣла для разсмотрѣнія въ ближайшемъ засѣданіи, или отсылаетъ въ комитетъ. Онъ руководитъ преніями и работами совѣта, а также отчасти комитетовъ. Онъ скрѣпляетъ своей подписью всѣ акты и резолюціи собранія, даетъ распоряженія объ ихъ обнародованіи и принимаетъ необходимыя мѣры для ихъ исполненія.

Какъ первый делегатъ Пруссіи, онъ обладаетъ правами, принадлежащими этой державѣ, и, благодаря этому располагаетъ при всѣхъ вотумахъ почти третью голосовъ. Въ сущности, Пруссія производитъ давленіе на рѣшенія союзаго совѣта не только количествомъ своихъ голосовъ, но и своей реальной силой. Говоря отъ имени Пруссіи, канцлеръ говоритъ отъ имени самой могущественной державы, входящей въ составъ имперіи, отъ имени государства, у котораго достаточно силы, чтобы побѣдоносно выдержать борьбу съ коалиціей всѣхъ остальныхъ государствъ и предписать ему, въ случаѣ нужды, повиновеніе своей волѣ.

Что же касается канцлера въ роли имперскаго министра, то въ первый моментъ можетъ показаться, что онъ несетъ передъ союзнымъ совѣтомъ только одни обязанности, но не имѣетъ никакихъ правъ: ему приходится выносить прямое или косвенное вмѣшательство совѣта въ цѣлую серію дѣлъ по его управленію, испрашивать его согласія или подвергаться его контролю. Но, въ дѣйствительности, каждый, когда канцлеръ говоритъ въ собраніи, видитъ подъ оболочкой имперскаго министра, который можетъ лучше кого бы то ни было знать интересы и нужды имперіи, прусскаго делегата, представителя своего монарха императора-короля, человека, располагающаго силами господствующаго государства, а слѣдовательно и силами имперіи.

Имперское правительство для вліянія на *бундесратъ* пользуется не только своими единоличными средствами, которыхъ было бы совершенно достаточно. Оно опирается еще на прусскихъ деле-

готовъ, не смотря на то, что они носятъ названіе делегатовъ Пруссіи. Они являются несомнѣнными представителями имперскаго правительства. Это еще одно слѣдствіе и еще одно проявленіе тѣсной внутренней связи между имперіей и прусскимъ королевствомъ или, вѣрнѣе, поглощенія первой вторымъ.

Канцлеру, въ качествѣ делегата прусскаго короля, принадлежитъ право законодательной инициативы, какъ и всякому члену имперіи; онъ принимаетъ участіе въ преніяхъ и даетъ тонъ остальнымъ прусскимъ делегатамъ. Въ качествѣ президента онъ представляетъ собранію всѣ проекты, внесенные союзными государствами или *рейхстагомъ* и руководитъ дебатами. Его роль, какъ имперскаго министра, кажется съ легальной точки зрѣнія довольно незначительной: у императора, согласно конституціи, нѣтъ права veto, а потому его министръ обязанъ только наблюдать за обнародованіемъ и исполненіемъ законовъ.

Но фактически вліяніе канцлера на законодательную дѣятельность *бундесрата* далеко превосходитъ тѣ полномочія, которыя ему даны конституціей. Законы, принятые союзнымъ совѣтомъ, почти цѣликомъ являются дѣломъ канцлера и его помощниковъ; онъ, такъ сказать, монополизировалъ право законодательной инициативы. Почти всѣ проекты вносятся въ союзный совѣтъ отъ имени Пруссіи и каждый прекрасно знаетъ, что они составлены имперской администраціей. Если же какое нибудь другое государство представляетъ проектъ, то это совершается всегда съ согласія и даже по наущенію канцлера. Союзный совѣтъ не въ силахъ провести закона, если его не одобряетъ имперскій министръ. Хотя конституція не даетъ императору права veto, но вмѣсто этого права у него есть сила и онъ можетъ безъ всякаго риска повелѣть своему министру не исполнять приказаній *бундесрата*. Канцлеръ, принявъ на себя отвѣтственность за такой поступокъ, легко можетъ парализовать законныя дѣйствія союзныхъ государствъ.

Въ конституціонной исторіи Германской имперіи, кажется, не было случая, чтобы союзный совѣтъ отвергъ предложеніе, внесенное канцлеромъ отъ имени Пруссіи,—для этого у него не было достаточно силы и независимости. Фактически, изъ всѣхъ принадлежащихъ ему правъ въ сферѣ законодательства, *бундесратъ* пользовался только правомъ внесенія кое-какихъ поправокъ, да и то съ большою осторожностью и въ весьма скромныхъ размѣрахъ. Въ 1880 году Пруссія внесла проектъ штемпельнаго сбора; союзный совѣтъ подвергъ его измѣненіямъ, освободивъ отъ этого сбора денежныя переводы и бонны на полученіе денегъ, и утвердилъ большинство голосовъ. Это большинство состояло изъ делегатовъ

всѣхъ мелкихъ государствъ; представители Пруссіи, Баваріи и Саксоніи составляли меньшинство. Канцлеръ отказался передать *рейхстагу* проектъ, принятый союзнымъ совѣтомъ, оправдывая свой отказъ тѣмъ, что вся отвѣтственность въ данномъ случаѣ падаетъ на него.

Это было странное злоупотребленіе смысломъ словъ: канцлеръ для оправданія своего поведенія обращался къ принципу, который главнымъ образомъ, имѣлъ цѣлью уничтожить произволъ и который онъ самъ старался всегда обратить въ пустой звукъ. Въ сущности, этотъ принципъ предписывалъ ему прежде всего исполнить свой долгъ, т. е. представить *рейхстагу* проектъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ принятъ союзнымъ совѣтомъ. Былъ ли этотъ проектъ хорошъ или дуренъ, его отвѣтственность была здѣсь не причемъ, такъ какъ онъ долженъ отвѣчать, помимо собственныхъ дѣйствій, только за дѣйствія императора, но не за вотумы *бундесрата* *).

Но канцлеръ не желалъ разсуждать въ такомъ духѣ. Онъ даже утверждалъ, пользуясь этимъ случаемъ, что императоръ косвенно обладаетъ правомъ *vetō*, такъ какъ онъ одинъ уполномоченъ принимать мѣры къ исполненію законовъ, а онъ не можетъ способствовать осуществленію такого закона, который считаетъ гибельнымъ для интересовъ имперіи. Какъ бы тамъ ни было, канцлеръ тотчасъ же подалъ въ отставку, но его отставка не была принята императоромъ и союзный совѣтъ долженъ былъ уступить.

Отказавшись отъ перваго рѣшенія, онъ утвердилъ проектъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ представленъ Пруссіей.

Итакъ, въ общемъ, проекты законовъ составляются канцлеромъ или имперскою администраціей, подчиненной канцлеру, и вносятся отъ имени Пруссіи. У союзаго совѣта нѣтъ ни достаточной силы ни достаточной независимости, чтобы ихъ отвергнуть, а, тѣмъ болѣе, утвердить другіе противъ воли канцлера. Самое большее, *бундесратъ* можетъ ихъ нѣсколько измѣнить и слегка смягчить, дѣлая якобы уступку либеральнымъ тенденціямъ, чтобы проектъ могъ пройти въ *рейхстагъ*. Что же касается проектовъ, внесенныхъ по инициативѣ парламента, что случается, впрочемъ, довольно рѣдко, то и въ данномъ случаѣ союзный совѣтъ проявляетъ необыкновенную покорность: онъ отвергаетъ, принимаетъ или измѣняетъ ихъ подъ вліяніемъ указаній имперскаго канцлера.

Представители мелкихъ государствъ, сознавая свое безсиліе, отдаютъ себя въ руки канцлера. Такимъ образомъ, между совѣтомъ

*) По этому вопросу см. Studien zum deutschen Staatsrechte, т. II, стр. 45—54.

и правительствомъ поддерживается доброе согласіе, нарушаемое очень рѣдко; благодаря этому, устранены всѣ неудобства, которыя могли бы возникнуть при столкновеніи двухъ отдѣльныхъ властей, принимающихъ участіе въ одной и той же администраціи. Право вмѣшательства и контроля, которое принадлежитъ союзному совѣту, не оказываетъ никакого серьезнаго вліянія на направленіе правительственной политики; онъ точно такъ же издаетъ регламенты, какъ и составляетъ проекты законовъ, т. е. принимаетъ и утверждаетъ проекты имперскаго правительства, представленные черезъ посредство прусскихъ делегатовъ, никогда не отказывая имъ въ своемъ одобреніи. Его контроль сводится къ простому констатированію фактовъ безъ всякой обязательной силы. Пруссія, впрочемъ, всегда можетъ обезпечить себѣ большинство, заручившись поддержкой лишнихъ двѣнадцати голосовъ; у нея достаточно способовъ воздѣйствія, чтобы имѣть всегда къ услугамъ эту незначительную поддержку.

Что же касается судебной миссіи *бундесрата* въ политическихъ процессахъ, то очевидно, когда ему представится случай выступить въ подобной роли, онъ будетъ сообразоваться съ видами Пруссіи, т. е. вѣрнѣе, канцлера подъ страхомъ, что въ противномъ случаѣ его рѣшеніе утратитъ всякую цѣну, такъ какъ эти вопросы рѣшаются правомъ сильнаго.

Статсъ-секретари, въ силу занимаемой ими должности, не входятъ въ составъ союзаго совѣта. Между тѣмъ, фактически, они часто попадаютъ туда въ качествѣ прусскихъ делегатовъ; для специальныхъ замѣстителей канцлера это обратилось даже въ обычай. Разумѣется, подъ этимъ офиціальнымъ титуломъ всякій можетъ различить ихъ настоящее значеніе, и союзный совѣтъ выслушиваетъ ихъ мнѣнія такъ же внимательно, какъ каждое собраніе выслушиваетъ совѣты министровъ. Они оказываютъ канцлеру неоцѣнимую услугу въ его сношеніяхъ съ совѣтомъ; тотъ или другой изъ нихъ часто замѣняетъ его въ роли президента, такъ какъ канцлеръ рѣдко присутствуетъ на засѣданіяхъ. Они принимаютъ большое участіе въ преніяхъ и въ дѣятельности *бундесрата*; ббльшею частью, они составляютъ сами подъ руководствомъ канцлера проекты законовъ и регламентовъ, относящихся къ ихъ департаменту. Они часто вступаютъ въ непосредственныя сношенія съ *бундесратомъ* или съ тѣми комитетами, которымъ предоставленъ контроль надъ администраціей. Но это не создаетъ имъ положенія подчиненныхъ союзаго совѣта. Они держатся по отношенію къ нему съ такою же независимостью и пользуются такимъ же вліяніемъ, какъ и уполномочившій ихъ канцлеръ. При его поддержкѣ и подъ его руководствомъ статсъ-

секретари даютъ желательное направленіе резолюціямъ совѣта. Послѣдній, умѣренно пользуясь своими правами и не имѣя силы отстоять ихъ, защищаетъ министровъ отъ нападокъ *рейхстага* и рѣдко вступаетъ съ ними въ какую бы то ни было оппозицію.

ГЛАВА IV

Канцлеръ и рейхстагъ *).

1. Организациія и власти рейхстага. На ряду съ союзнымъ совѣтомъ, защищающимъ интересы и автономистическія тенденціи союзныхъ государствъ, стоитъ *рейхстагъ*, живое воплощеніе идеи національнаго единства, представитель всего германскаго народа. Потому то ни на условіяхъ выборовъ, ни на его внутренней организациіи нисколько не отражается существованіе отдѣльныхъ государствъ. Раздѣленіе имперіи сказывается лишь слегка на составленіи избирательныхъ округовъ: каждый избирательный округъ долженъ находиться въ предѣлахъ одного государства.

Члены *рейхстага* избираются на пять лѣтъ всеобщимъ, равнымъ и прямымъ голосованіемъ по одноименному списку. Каждый нѣмецкій гражданинъ, живущій въ Германской имперіи, можетъ быть избирателемъ и избираемымъ даже за предѣлами своего собственнаго государства. Такъ, напр., пруссакъ можетъ быть при извѣстныхъ условіяхъ осѣдлости избирателемъ въ Баваріи и избираемымъ въ какомъ угодно округѣ имперіи. Депутаты распредѣляются между избирательными коллегіями по одному на 100000 жителей. Но такъ какъ послѣднее распредѣленіе было произведено закономъ 1869 года, который распространился въ 1871 году на южныя государства, а затѣмъ въ 1873 году на Эльзасъ-Лотарингію, число членовъ не находится въ соотвѣтствіи съ количествомъ населенія имперіи, достигая лишь цифры 397**).

Въ собраніи всѣ депутаты пользуются совершенно одинаковыми правами, независимо отъ государства, которое ихъ избрало. Конституція выразительно подчеркнула, что „члены *рейхстага* являются

*) Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. стр. 270—337; Baumbach, Das deutsche Reichstag; Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrecht des deutschen Reiches, т. I, стр. 168—192.

**) Правительство не желаетъ ни подъ какимъ видомъ новаго распредѣленія, которое, значительно увеличивъ число депутатовъ отъ большихъ городовъ и промышленныхъ центровъ, дастъ преимущество передовой части населенія. Берлинъ, имѣющій болѣе 1.500.000 жителей, посылаетъ до сихъ поръ всего шесть депутатовъ.

представителями всей націи“. Но тѣмъ не менѣе, послѣ того, какъ къ Союзу примкнули южныя государства, сохранивъ за собою извѣстные права, отъ которыхъ отказались сѣверныя въ пользу имперскихъ властей, было установлено, что „при обсужденіи вопросовъ, не имѣющихъ, по положеніямъ конституціи, общаго значенія для всей конфедераціи, подсчитываются голоса лишь тѣхъ членовъ, которые избраны заинтересованными въ данномъ вопросѣ государствами“.

Императоръ созываетъ *рейхстагъ*, открываетъ и закрываетъ его сессіи лично или черезъ своихъ уполномоченныхъ. Онъ можетъ отсрочить засѣданія рейхстага, но не болѣе, чѣмъ на одинъ мѣсяцъ и не болѣе одного раза въ теченіе сессіи, если на то не послѣдуетъ согласія самаго собранія. Собраніе же можетъ быть распущено только съ согласія императора и союзнаго совѣта.

Рейхстагъ раздѣленъ на секціи; ему принадлежитъ право назначать комиссіи для подготовленія своихъ работъ. Депутаты распределены по жребію на семь секцій на все время сессіи. Секціи провѣряютъ полномочія избранныхъ депутатовъ и назначаютъ членовъ комиссій. Но послѣднее сводится, въ сущности, къ простой формальности: выборъ членовъ опредѣленъ заранѣе по взаимному соглашенію вождей различныхъ политическихъ партій и секціямъ приходится только его утвердить *). На комиссіяхъ лежитъ вся подготовительная работа по изученію вопросовъ, которые должны подвергнуться обсужденію *рейхстага*, и представленіе ему письменныхъ или устныхъ рапортовъ. Ихъ засѣданія открыты для всѣхъ членовъ *рейхстага*, если послѣдній не сдѣлалъ какой либо спеціальной оговорки въ этомъ отношеніи. Они открыты также и для делегатовъ союзнаго совѣта; канцлеръ же долженъ быть заранѣе предупрежденъ о времени ихъ собраній и предметѣ занятій **). Однѣ изъ этихъ комиссій имѣютъ цѣлью изученіе какихъ нибудь спеціальныхъ вопросовъ, напр., того или другого проекта закона; другія—разсмотрѣніе цѣлаго ряда различныхъ дѣлъ за все время сессіи. Постоянныхъ комиссій насчитывается шесть. Предметы ихъ занятій слѣдующіе:

- 1.—Очередныя дѣла.
- 2.—Петиціи.
- 3.—Вопросы торговли и промышленности.
- 4.—Финансовые и таможенные вопросы,
- 5.—Вопросы юстиціи.
- 6.—Государственные приходы и расходы; это такъ называемая бюджетная комиссія.

*) Laband, op. cit., т. I, стр. 328; Baumbach, op. cit., стр. 46.

**) Laband, op. cit., т. I, стр. 328.

Законодательныя права *рейхстага* аналогичны съ правами прусскаго *ландтага*. Какъ и послѣдній, *рейхстагъ* обладаетъ:

- 1.—Законодательной властью.
- 2.—Правомъ ратификаціи нѣкоторыхъ договоровъ.
- 3.—Правомъ голосованія бюджетовъ и всѣхъ проектовъ финансовыхъ мѣръ.
- 4.—Нѣкоторымъ контролемъ надъ администраціей.

Права *рейхстага* въ области законодательной власти сводятся къ инициативѣ, измѣненію и голосованію проектовъ законовъ. Его согласіе необходимо для всякаго акта, устанавливающаго новый принципъ права, для всякаго измѣненія существующаго закона и для всякаго регламента, причисленнаго конституціей къ разряду законовъ. Нужно замѣтить, что конституціонныя недоразумѣнія, возникающія въ союзныхъ государствахъ, разрѣшаются имперскими законами. Благодаря этому, существуютъ законы, которые, предоставивъ императору или союзному совѣту право издавать регламенты, предписывающіе ихъ исполненіе, требуютъ, чтобы эти регламенты подвергались голосованію *рейхстага* *).

При разграниченіи сферы законодательной компетенціи между имперіей и отдѣльными государствами первая обезпечила себѣ львиную долю. Въ число полномочій *рейхстага* входятъ всѣ виды законодательства: гражданское, уголовное, торгово-промышленное и социальное, а также законы, относящіеся къ судопроизводству, военной организаціи, таможнякъ, желѣзнымъ дорогамъ и другимъ путямъ сообщенія, къ почтамъ, телеграфамъ и монетному обращенію.

Что же касается дипломатическихъ договоровъ, то тѣ изъ нихъ, которые затрагиваютъ вопросы, входящіе въ кругъ имперскаго законодательства, по опредѣленію ст. 4 конституціи, могутъ быть заключены только съ согласія *бундесрата* и пріобрѣтаютъ законную силу только послѣ утвержденія ихъ *рейхстагомъ*“. Переговоры относительно договора ведутся отъ имени императора; затѣмъ, до заключенія, онъ подвергается на одобреніе союзаго совѣта и наконецъ по подписаніи обѣими сторонами, представляется въ *рейхстагъ*, которому ничего не остается, какъ признать совершившійся фактъ и утвердить его. Права *рейхстага*, въ силу этой статьи, такъ же широки, какъ и права прусскаго *ландтага*, а его фактическое вліяніе почти такъ же ограничено, какъ и прусской палаты депутатовъ.

Финансовыя права *рейхстага* аналогичны съ правами всѣхъ парламентовъ: онъ голосуетъ бюджеты, вводитъ налоги, опредѣляетъ

*) Laband, op. cit., т. I, стр. 280.

расходы, разрѣшаетъ займы, даетъ гарантіи, одобряетъ поступившіе вслѣдъ затѣмъ отчеты.

Конституція предоставила ему также право контроля надъ администраціей, но не дала этому праву существенной санкціи. Она признала, въ принципѣ, отвѣтственность канцлера, но не дала народнымъ представителямъ никакихъ средствъ для осуществленія этой отвѣтственности.

II. Политическія партіи рейхстага. Рейхстагъ не представляетъ простой и постоянной группировки политическихъ партій. Правительство сталкивается здѣсь съ многочисленными группами, имѣющими различныя принципы и интересы, изъ которыхъ одни являются его поддержкой, другія ведутъ съ нимъ ожесточенную и постоянную борьбу. Когда Бисмаркъ наталкивался на серьезную оппозицію при проведеніи своихъ проектовъ, онъ подраздѣлялъ собраніе на двѣ части: друзей и враговъ имперіи; но въ этомъ подраздѣленіи онъ считался только съ обстоятельствами минуты и часто самые вѣрные приверженцы правительства оказывались во второй категоріи.

Между тѣмъ политическія партіи могутъ быть подраздѣлены на три основныя группы: на партіи, которыя въ большинствѣ случаевъ являются поддержкой правительства, на партію, переставшую оказывать систематическую оппозицію правительству, хотя и сохранившую свою независимость, и, наконецъ, на безусловно оппозиціонныя партіи.

Канцлеръ обыкновенно опирается на консерваторовъ, на членовъ имперской партіи, и на національ-либераловъ. Консерваторы, вербующіе своихъ адептовъ главнымъ образомъ изъ среды дворянства и протестантскаго духовенства, по взглядамъ и по традиціямъ призваны защищать права и прерогативы короны; тѣмъ не менѣе, они съумѣли противустоять правительству, когда послѣднее дѣлало черезчуръ большія уступки своимъ союзникамъ-либераламъ, или когда оно угрожало интересамъ дворянства. Представители старыхъ прусскихъ провинцій, составляющіе самую непримиримую фракцію консерваторовъ, отнеслись безъ всякаго энтузіазма къ факту основанія имперіи изъ боязни омрачить прусскія традиціи при столкновеніи съ нѣмцами-южанами. Имперская партія составила въ 1867 году изъ умѣренныхъ консерваторовъ и либераловъ. Прежде всего это правительственная партія, постоянно и энергично поддерживающая императора и канцлера во всѣхъ ихъ мѣропріятіяхъ, клонящихся къ расширенію и упроченію ихъ власти. На-

ціональ-либералы, организовавшіеся также въ 1867 г. въ самостоятельную партію, рекрутируются изъ среды либеральныхъ депутатовъ, мирящихся съ прерогативами королевской власти; они въ значительной степени отказались отъ прежнихъ либеральныхъ взглядовъ въ пользу идеи германскаго единства и лица, осуществившаго ее. Въ настоящее время эта группа имѣетъ болѣе правительственный, чѣмъ либеральный характеръ, хотя канцлеръ можетъ на нее менѣе разсчитывать, чѣмъ на двѣ предъидущія партіи. Національ-либералы признаютъ верховную власть короля надъ арміею и во внѣшней политикѣ, но хотятъ сохранить парламентскія формы и контроль *рейхстага* надъ внутреннимъ управленіемъ. Съ правительствомъ они, главнымъ образомъ, расходятся по экономическимъ и религіознымъ вопросамъ; они съ грустью отнеслись къ отмѣнѣ майскихъ законовъ. Они не сочувствуютъ протекціонизму и государственному социализму. Въ 1887 году Бисмаркъ, желая провести законъ о семилѣтней воинской повинности, сѣумѣлъ объединить эти три партіи и заставить ихъ заключить союзъ (*Cartell*) для поддержанія своего проекта. Въ избранномъ тогда рейхстагѣ объединенныя партіи образовали значительное большинство, но послѣдовавшая затѣмъ отставка канцлера вызвала распадѣніе *Cartell'*я. Выборы 1890 г. дали группѣ независимыхъ и оппозиціоннымъ партіямъ сильный перевѣсъ въ *рейхстагѣ*. Послѣ отставки Бисмарка въ министерскихъ кругахъ царила даже нѣкоторая растерянность; депутаты, оставшіеся вѣрными прежнимъ дружескимъ связямъ, сожалѣли болѣе или менѣе открыто объ уходѣ прежняго канцлера, тогда какъ другіе приходили въ ужасъ отъ политики императора, сознавая, что „новый курсъ“ вредитъ ихъ интересамъ. Люди, оказывавшіе постоянную поддержку правительству, становились болѣе или менѣе открыто на сторону оппозиціи, хотя ихъ оппозиція проявлялась пока въ недовольствѣ, но не на дѣлѣ, и не обнаруживалась еще ни въ рѣчахъ, ни въ голосованіи.

Въ 1871 г. канцлеръ, поддерживаемый національ-либералами, предпринялъ свою знаменитую борьбу противъ католиковъ, изъ которой онъ въ концѣ концовъ вышелъ побѣжденнымъ. *Kulturkampf* объединилъ католическихъ депутатовъ въ компактную и организованную группу для защиты своихъ правъ и заставилъ ихъ перейти на сторону оппозиціи. Объединенные вокругъ первоклассныхъ вождей, ловкіе парламентскіе тактики и великолѣпные ораторы, они сохраняли въ борьбѣ ничѣмъ несокрушимую стойкость и энергію и послѣ каждыхъ новыхъ выборовъ становились все многочисленнѣе и рѣшительнѣе. Они заставили правительство отказаться отъ борьбы и ловко разсчитанными ударами вырвали одну за другой изъ его рукъ цѣлый рядъ уступокъ, уничтожившихъ всѣ ограничительныя мѣры.

Въ современномъ законодательствѣ уцѣлѣли едва замѣтные слѣды „майскихъ законовъ“. Потому то католическій центръ, не складывая окончательно оружія, постепенно ослабилъ свою оппозицію; сохраняя независимость, онъ теперь часто оказываетъ поддержку правительству при проведеніи нѣкоторыхъ законовъ. Паденіе канцлера, стоявшаго во главѣ Kulturkampf'a, еще болѣе способствовало сближенію центра съ правительствомъ, представители котораго въ настоящее время проявляютъ меньше вражды къ его принципамъ и больше благосклонности къ его членамъ.

Оппозиціонныя партіи состоятъ изъ передовыхъ либераловъ, социалистовъ и партикуляристовъ. Наиболѣе крупною изъ нихъ является партія свободомыслящихъ *). Она требуетъ свободы безъ всякихъ ограниченій во всѣхъ областяхъ, въ политикѣ, религіи и экономическихъ вопросахъ. Она стремится къ образованію настоящаго парламентскаго правительства, подчиненнаго власти и контролю *рейхстага*.

Нѣсколько депутатовъ изъ окрестностей Франкфурта образуютъ демократическую группу съ болѣе крайней программой, которая проводитъ республиканскія тенденціи. Программа социаль-демократовъ слишкомъ хорошо извѣстна и потому мы не будемъ ее излагать въ данномъ очеркѣ.

Въ партію партикуляристовъ входятъ депутаты-поляки, защитники національных правъ поляковъ восточныхъ провинцій и союзники центра въ религіозныхъ вопросахъ; Эльзасцы, гвельфы или приверженцы Ганноверскаго дома и одинъ депутатъ датчанинъ изъ Шлезвига. Всѣ они фигурируютъ въ первыхъ рядахъ оппозиціонныхъ партій и правительство не перестаетъ смотрѣть на нихъ, какъ на своихъ непримиримыхъ враговъ.

Наконецъ, есть нѣсколько депутатовъ, которые, хотя и приближаются по взглядамъ къ той или другой партіи, но не принадлежатъ ни къ одной изъ нихъ; они носятъ названіе дикихъ (Wilde **).

*) Рѣчь идетъ о составѣ рейхстага послѣ выборовъ 1890 года.

**) На выборахъ 1890 года 5 мѣстъ получили антисемиты.

Съ 1890 года численный составъ партій рейхстага нѣсколько измѣнился. Приведемъ сравнительныя цифры наиболѣе крупныхъ фракцій.

	1900 г.	1903 г.
Консерваторы	73	52
Имперская партія	20	19
Національ-либералы	42	50

Всѣ эти партіи образуютъ организованныя группы съ опредѣленной программой, съ избраннымъ бюро, облеченнымъ соотвѣтственной властью. Нѣмцы установили въ каждой парламентской группѣ опредѣленные правила дисциплины; даже отношенія между различными группами опредѣляются обычаемъ. Организованная партія, имѣющая въ рейхстагѣ не менѣе пятнадцати депутатовъ, носить названіе „фракціи“; при данныхъ условіяхъ она имѣетъ право на мѣсто въ каждой парламентской комиссіи и представительство въ *Senioren-Konvent*’ѣ; такъ называется собраніе лидеровъ главныхъ фракцій, гдѣ происходитъ соглашеніе относительно выбора членовъ комиссій, и гдѣ обсуждаются вопросы, интересующіе всѣ парламентскія группы.

Иногда фракція, помимо своихъ дѣйствительныхъ членовъ, включаетъ въ свой составъ нѣсколько *Hospitanten*, которые, хотя и соглашаются въ общихъ чертахъ съ программой партіи, но связаны съ какой-нибудь другой маленькой группой, оставляя за собой право отстаивать нѣкоторые самостоятельные принципы. Фракція избираетъ президента и центральный комитетъ; члены ея часто собираются для обсужденія поведенія въ предстоящихъ дебатахъ, для избранія членовъ въ парламентскія комиссіи и ораторовъ, которымъ придется выступить отъ имени фракціи въ общемъ засѣданіи *рейхстага*.

Правила нѣкоторыхъ фракцій обязываютъ всякаго члена, желающаго внести предложеніе или интерпелляцію въ *рейхстагъ*, представить прежде свой проектъ на обсужденіе товарищей *), или же, по крайней мѣрѣ, предупредить объ этомъ президента фракціи. Но надо принять за общее правило, что голосованіе большинства нисколько не связываетъ свободы меньшинства. Не смотря, однако, на эту разумную организацію, большія нѣмецкія партіи, за исключеніемъ центра, рѣдко проявляютъ единодушіе при голосованіи, особенно часто при баллотировкѣ расходятся члены національ-либеральной партіи. Но по вопросамъ большей важности, тѣсно связаннымъ съ самыми принципами, за которые партія борется, раздѣленіе голо-

	1900 г.	1903 г.
Свободомыслящіе	66	21
Центръ	106	100
Соціалъ-демократы	35	81

(Эти данныя заимствованы изъ книги „Государственный строй и политическія партіи въ Зап. Европѣ и Сѣв. Америк. Штатахъ“, т. II, стр. 119. Изд. Глаголева).

*) Baumbach, *op. cit.*, стр. 65.

совѣ совершенно не допустимо и влечетъ за собою исключеніе изъ партіи тѣхъ членовъ, которые не подчинились этому требованію.

III. Отношенія канцлера къ рейхстагу. Конституція признала только за членами союзнаго совѣта право присутствовать на засѣданіяхъ *рейхстага* и предоставила имъ право голоса во всѣхъ случаяхъ, когда они найдутъ это нужнымъ.

Благодаря этому принципу канцлеръ и статсъ-секретари, въ качествѣ делегатовъ Пруссіи, имѣютъ право входа въ палату и могутъ принимать участіе въ преніяхъ.

Положеніе канцлера и его помощниковъ передъ *рейхстагомъ* вполне аналогично тому положенію, которое занимаютъ прусскіе министры по отношенію къ палатѣ депутатовъ. Все, что касается внутренней организаціи и правъ собранія, было взято имперскою конституціей, часто даже прямо списано съ прусской конституціи. Тѣ же лица встрѣчаются на новомъ поприщѣ или, вѣрнѣе, представители парламента и правительства борются подъ предводительствомъ тѣхъ-же вождей. Имперскіе министры сохранили по отношенію къ *рейхстагу* ту же независимость, какъ и ихъ прусскіе коллеги относительно *ландтага*, но они не сумѣли добиться такой прочной и сильной власти, какъ послѣдніе.

Федеральная конституція не регулируетъ взаимныхъ отношеній канцлера и статсъ-секретарей съ выборной палатой. Она признала за послѣдней право посылать петиціи канцлеру, но не обезпечила ей права контроля, права, гарантированнаго во всѣхъ парламентскихъ странахъ. Уставъ *рейхстага* разрѣшаетъ депутатамъ интерpellировать правительство по поводу тѣхъ или другихъ его дѣйствій, но ни одинъ конституціонный актъ не даетъ имъ права производить разслѣдованіе этихъ дѣйствій и подвергать суду министровъ.

Члены и комиссары союзнаго совѣта занимаютъ особыя мѣста на засѣданіяхъ *рейхстага*. Для нихъ предназначено два ряда креселъ по правую и лѣвую руку отъ предсѣдательской трибуны, расположенной напротивъ депутатскихъ мѣстъ.

Канцлеръ занимаетъ первое мѣсто направо отъ трибуны и на одномъ съ нею возвышеніи; господствуя такимъ образомъ надъ собраніемъ, онъ можетъ наблюдать за всѣми его движеніями. На основаніи регламента, члены и комиссары союзнаго совѣта пользуются нѣкоторыми привилегіями; они во всякое время могутъ требовать слова, возобновлять пренія послѣ того, какъ они были закрыты, и

говорить, не дожидаясь очереди; на собраніяхъ комиссій имъ принадлежитъ совѣщательный голосъ *).

Канцлеръ не является лидеромъ парламентскаго большинства, которымъ онъ руководить и которому въ то же время подчиняется; парламентаризмъ—форма правленія, незнакома имперіи. Онъ выступаетъ въ народномъ собраніи не какъ делегатъ, не какъ предсѣдатель или глава союзнаго совѣта, проводящій его взгляды, а какъ представитель и министръ императора. Всѣ видятъ въ немъ не делегата совѣта съ большими полномочіями и ничтожнымъ вліяніемъ, а главу императорскаго правительства, всемогущаго помощника и вліятельнаго совѣтника императора, который, хотя и не обладаетъ законными прерогативами, но зато имѣетъ въ рукахъ реальную силу и дѣйствительное преимущество.

Канцлеръ,—а все сказанное о немъ имѣетъ то же значеніе и для подчиненныхъ ему министровъ, — абсолютно независимъ отъ рейхстага; онъ говоритъ отъ имени своего господина, императора, ссылаясь иногда, изъ тактическихъ соображеній, на авторитетъ союзныхъ правительствъ; но слова его не носятъ на себѣ ни малѣйшихъ слѣдовъ подчиненія. Онъ говоритъ, какъ власть имѣющій, или, по крайней мѣрѣ, какъ равный съ равнымъ. Положеніе *рейхстага* мало чѣмъ отличается отъ положенія прусскаго *ландтага*. Разумѣется, канцлеръ одинаково независимъ какъ передъ одной, такъ и передъ другой палатой; какъ тутъ, такъ и тамъ, онъ подчиненъ самому незначительному парламентскому контролю. Но зато *рейхстагъ*, въ свою очередь, сумѣлъ сохранить бѣльшую независимость и свободу дѣйствій, чѣмъ прусскій *ландтагъ*. Для послѣдняго предназначенія совѣта министровъ являются до нѣкоторой степени приказаніями, которыхъ онъ рѣдко смѣетъ послушаться. Въ *рейхстагъ* же требованія канцлера очень часто вызываютъ оппозицію; правительство должно призвать на помощь всѣ ресурсы ловкой тактики, дѣлать уступки той или другой партіи, допускать серьезное изученіе и измѣненіе своего проекта и все-таки подчасъ терпѣть неудачи.

IV. Роль канцлера въ составленіи законовъ**). Законодательная власть предоставлена, какъ мы видѣли, исключительно *бундесрату* и *рейхстагу*; членамъ того и другого собранія принадлежитъ право инициативы; оба они обсуждаютъ, измѣняютъ и утверждаютъ законы, не нуждаясь больше ни въ чьей санкціи. Импера-

*) Baumbach, op. cit., стр. 39.

**) Laband op. cit., т. I, стр. 532—549;—Baumbach, op. cit., стр. 37—38.

торъ не имѣетъ ни права инициативы, ни права veto; его вмѣшательство ограничивается обнародованіемъ законовъ, вотированныхъ рейхстагомъ и утвержденныхъ союзнымъ совѣтомъ.

Но, не смотря на это, имперской администраціей было предложено и составлено большинство проектовъ, обратившихся затѣмъ въ законы имперіи. Императоръ въ роли прусскаго короля обладаетъ правомъ инициативы, какъ и всѣ государи, являющіеся членами конфедерации, и онъ злоупотребляетъ этимъ правомъ больше, чѣмъ кто либо изъ нихъ. Излишне повторять, что представляемые имъ проекты не дѣло рукъ прусскаго министерства; они составлены въ канцеляріяхъ имперской администраціи руками статсъ-секретарей подъ руководствомъ канцлера и внесены затѣмъ въ союзный совѣтъ отъ имени Пруссіи. Этимъ косвеннымъ путемъ имперское правительство даетъ импульсъ всей законодательной дѣятельности имперіи, монополизировавъ въ своихъ рукахъ осуществленіе права инициативы. Какъ мы уже видѣли, второстепенныя государства рѣдко представляютъ по своему личному побужденію въ союзный совѣтъ проекты законовъ, имѣющіе какую-нибудь важность. Члены *рейхстага* также рѣдко пользуются успѣшно принадлежащимъ имъ правомъ инициативы. Законъ не ставитъ имъ никакихъ трудныхъ преградъ: предложенія депутатовъ должны быть скрѣплены подписями пятнадцати членовъ; для ихъ разсмотрѣнія назначенъ одинъ день въ недѣлю. Но каждому хорошо извѣстно, что проекты, не одобренные канцлеромъ, неминуемо будутъ отвергнуты союзнымъ совѣтомъ. Поэтому то всѣ проекты, оставляя въ сторонѣ предложенія второстепенной важности, которые вносятся депутатами, дѣлятся на два разряда: это или простые манифесты извѣстной партіи, имѣющіе цѣлью выставить ея политическую программу, или же правительственные проекты, одобренные, а иногда, даже составленные имперской администраціей, отвѣтственность за которые она предпочла свалить на плечи нѣкоторыхъ изъ своихъ вѣрныхъ союзниковъ.

Большая часть законодательныхъ проектовъ зарождается въ *бундесратѣ* и появляется въ *рейхстагѣ* лишь послѣ обсужденія и одобренія ихъ союзнымъ совѣтомъ. Они вносятся въ народную палату канцлеромъ отъ имени императора. Но мы видѣли, какъ однажды канцлеръ отказался выполнить свою обязанность, предоставивъ этимъ императору нѣчто вродѣ права наложенія veto на рѣшенія *бундесрата*.

Проектъ закона, внесенный въ *рейхстагъ*, подвергается тамъ той же процедурѣ троекратнаго чтенія, какъ и въ прусской палатѣ депутатовъ. Въ первомъ чтеніи обсуждается принципиальная сторона закона и рѣшается вопросъ, слѣдуетъ или не слѣдуетъ отослать

проектъ въ комиссію. Второе чтеніе сопровождается голосованіемъ каждой статьи въ отдѣльности и всѣхъ предложенныхъ измѣненій; въ этомъ чтеніи палата имѣетъ еще право отослать въ комиссію весь проектъ или же его часть. Третье чтеніе состоитъ въ разсмотрѣніи и окончательномъ голосованіи всего проекта и деталей; измѣненія допускаются лишь въ томъ случаѣ, если этого требуютъ по крайней мѣрѣ, тридцать членовъ.

На засѣданіяхъ комиссій, о которыхъ мы говорили выше, только одни члены, назначенные секціями, имѣютъ рѣшающій голосъ; представителямъ союзнаго совѣта и авторамъ проекта принадлежитъ совѣщательный голосъ; остальные же депутаты присутствуютъ на этихъ засѣданіяхъ лишь въ качествѣ зрителей. Правительство не можетъ такъ легко отдѣлаться, какъ въ прусской палатѣ, отъ отсылки своихъ проектовъ въ специальную комиссію. Вопросъ этотъ всегда рѣшается въ положительномъ смыслѣ, если дѣло идетъ о важномъ проектѣ, или если этого требуетъ одна изъ большихъ парламентскихъ партій *).

Члены союзнаго совѣта имѣютъ также право присутствовать на засѣданіяхъ *рейхстага* въ полномъ его составѣ и *рейхстагъ* долженъ ихъ выслушать каждый разъ, когда они требуютъ слова. Во время преній они могутъ отстаивать личные виды своихъ правительствъ и даже оспаривать проекты, принятые *бундесратомъ*. Но весьма рѣдко случается, чтобы представители какого-нибудь государства опровергали въ народномъ собраніи резолюціи, признанныя большинствомъ союзнаго совѣта. Послѣдній назначаетъ обыкновенно одного изъ своихъ членовъ и еще спеціальнаго комиссара (*commissaire spécial*) для поддержки своихъ проектовъ. Излишне оговаривать, что эти делегаты проводятъ главнымъ образомъ взгляды имперскаго правительства, а это даетъ возможность канцлеру приберечь свое личное вмѣшательство для болѣе важныхъ случаевъ.

Канцлеръ играетъ роль настоящаго руководителя законодательныхъ работъ. Почти всѣ проекты, какъ мы видѣли, исходятъ отъ имперскаго правительства и *бундесратъ* обыкновенно ихъ принимаетъ безъ серьезныхъ измѣненій. *Рейхстагъ* не имѣетъ достаточно силы, чтобы облечь въ форму закона предложенія своихъ членовъ, если они не пользуются одобреніемъ императора и его министра. Собраніе можетъ проводить ихъ ежегодно, союзный совѣтъ будетъ систематически ихъ отвергать. Правда, и *рейхстагъ* умѣетъ давать иногда сильный отпоръ правительству, и канцлеру приходится пускаться въ ходъ всѣ средства, которыми онъ располагаетъ, чтобы избѣжать

*) Baumbach, op. cit стр. 47.

полнаго пораженія. Какъ глава правительства и администраціи, знающій лучше, чѣмъ кто бы то ни было нужды страны, онъ обладаетъ сильнымъ вліяніемъ, которое можетъ еще возрасти, благодаря обаянію его личныхъ качествъ. Власть канцлера опирается, кромѣ того, на силу императора, представителемъ котораго онъ является: при проведеніи проекта онъ то ссылается на личную инициативу главы имперіи, то старается воздѣйствовать на отдѣльныхъ депутатовъ. Онъ вызываетъ къ помощи союзнаго совѣта и тотъ послѣ измѣненій, внесенныхъ *рейхстагомъ* въ правительственный проектъ, заявляетъ, что онъ не сможетъ ихъ допустить, а потому считаетъ бесполезнымъ голосованіе проекта въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ принятъ послѣ второго чтенія *). Но, несмотря на это, бывало не разъ, что наиболѣе важные правительственные проекты проваливались въ *рейхстагъ*, или же подвергались такимъ серьезнымъ измѣненіямъ, что это было равносильно отказу или требованію уступокъ въ пользу гражданской свободы и автономіи государствъ. Эти результаты достигались послѣ длинныхъ переговоровъ между парламентскими комиссіями и представителями правительства, послѣ безконечныхъ споровъ, когда канцлеръ вызывалъ къ патріотическому чувству депутатовъ, къ ихъ долгу и отождествлялъ представителей оппозиціи съ врагами имперіи.

V. Роль канцлера въ составленіи бюджета. Бюджетъ составляется первоначально начальниками различныхъ департаментовъ имперской администраціи; они представляютъ канцлеру смѣты расходовъ и доходовъ по своему вѣдомству. Канцлеръ соединяетъ и координируетъ отдѣльныя части бюджета и представляетъ его на разсмотрѣніе и одобреніе союзнаго совѣта.

Имперскій бюджетъ годичный и въ формѣ одного проекта. Бюджетный годъ начинается съ 1 апрѣля и кончается 31 марта слѣдующаго года; проектъ вносится въ *рейхстагъ* въ осеннюю сессию. Онъ не подраздѣленъ на бюджетъ ординарный и чрезвычайный приходы и расходы распределены по департаментамъ и въ каждомъ департаментѣ расходы дѣлятся на постоянные и единовременные (*einmälige*).

Канцлеръ пытался не разъ продлить срокъ дѣйствія бюджета, но его попытки не увѣнчались успѣхомъ. Въ 1881 году онъ внесъ проектъ двухгодичнаго бюджета. *Рейхстагъ* прекрасно понялъ, что, если этотъ проектъ пройдетъ, то онъ будетъ взываться только

*) Laband, op. cit., т. I, стр. 542.

разъ въ два года въ перемежку съ прусскимъ *ландтагомъ*, въ которомъ будетъ произведена та же реформа. Рейхстагъ отослалъ проектъ въ комиссію, чтобы затѣмъ его отвергнуть. Тѣмъ не менѣе канцлеръ не счелъ себя побѣжденнымъ и на слѣдующій годъ избралъ нѣсколько иной путь, чтобы достигнуть той же цѣли. Онъ представилъ одновременно бюджеты 1883—1884 и 1884—1885 годовъ; но собраніе подавляющимъ большинствомъ голосовъ отказалось разсматривать эти бюджеты одинъ вслѣдъ за другимъ. Нѣсколько позднѣе оно отказалось отъ перваго рѣшенія и подвергло второй бюджетъ голосованію въ концѣ сессіи. Этотъ полу-успѣхъ плохо скрывалъ пораженіе правительства и канцлеръ нашелъ бесполезнымъ возобновлять свои попытки.

Тѣмъ не менѣе, нѣкоторые расходы по военному вѣдомству пріобрѣли, хотя и косвеннымъ путемъ, постоянный характеръ. Такъ, напр., законъ извѣстный подъ названіемъ „семилѣтняго закона“, установилъ на семь лѣтъ контингентъ войска, которое находилось бы подъ ружьемъ въ мирное время. Разумѣется, субсидіи на содержаніе этого войска ежегодно голосовалъ *рейхстагъ*. Но такъ какъ онъ не могъ отмѣнить закона путемъ отказа или уменьшенія субсидій, то ему приходилось считаться съ нимъ и ассигновать суммы, необходимыя на содержаніе этого контингента войска *).

Правительство, впрочемъ, стремится всегда доказать, что военный бюджетъ не подлежитъ сокращенію.

Вліяніе *рейхстага* на опредѣленіе цифры расходовъ и приходовъ и его фактическая власть въ сферѣ управленія финансами ничѣмъ не отличается отъ вліянія и власти прусскаго *ландтага*. Проектъ бюджета, какъ и обыкновенный законъ, подвергается троекратному чтенію и всей послѣдующей процедурѣ. Отсылка въ комиссію необязательна; обыкновенно отсылаютъ только самыя важныя статьи въ бюджетную комиссію, которая совмѣстно съ комиссарами (*commissaires*) союзаго совѣта обсуждаетъ цифру расходовъ и приходовъ. Измѣненія ограничиваются лишь сокращеніемъ нѣкоторыхъ не имѣющихъ большой важности кредитовъ. Увеличеніе субсидій, хотя и допустимо, но почти никогда не практикуется. Отказъ въ кредитѣ бываетъ очень рѣдко: былъ всего одинъ случай въ 1881 г., когда *рейхстагъ* отказался ассигновать суммы на учрежденіе хозяйственнаго совѣта (*conseil économique*).

Въ рукахъ правительства сосредоточено управленіе финансами имперіи; *рейхстагъ* ограничивается простымъ контролемъ надъ его дѣйствіями. Обсужденіе бюджета имѣетъ только тотъ

*) Baumbach, op. cit., стр. 14.

практическій результатъ, что даетъ возможность депутатамъ обнаружить передъ правительствомъ истинныя желанія народа и подвергнуть публичной критикѣ правительственную дѣятельность *).

Между канцлеромъ и *рейхстагомъ* возникали не разъ столкновенія на почвѣ финансовыхъ вопросовъ, изъ которыхъ *рейхстагъ* выходилъ побѣдителемъ. Но эти столкновенія случались не по поводу бюджета,—въ данномъ отношеніи, согласно распространенной въ Германіи доктринѣ, депутаты всегда связаны дѣйствующими законами. Самая ожесточенная борьба между канцлеромъ и народнымъ собраніемъ происходила изъ-за введенія законовъ о постоянныхъ налогахъ, которые неминуемо должны были связать свободу голоса депутатовъ при обсужденіи будущихъ бюджетовъ. Благодаря этому, въ 1881 году была отвергнута табачная монополія, а въ 1886 г.—винная.

VI. Контроль рейхстага надъ администраціей. Въ 1886 году правительство изгнало съ такой жестокостью, которая поразила всю Европу, изъ восточныхъ провинцій русско- или австрійско-подданныхъ поляковъ, проживавшихъ тамъ въ теченіе многихъ лѣтъ. Одинъ польскій депутатъ, опираясь на германскую конституцію, которая относитъ въ вѣдѣніе имперіи надзоръ за иностранцами, поднялъ этотъ вопросъ въ *рейхстагъ* и интерпеллировалъ канцлера. Послѣдній выступилъ довольно страннымъ защитникомъ автономіи государствъ и отказался отвѣчать, заявивъ, что Пруссія имѣетъ право управлять собою, какъ ей угодно. Собраніе постановило, тѣмъ не менѣе, подвергнуть обсужденію интерпелляцію, но ни канцлеръ, ни министры не явились въ засѣданіе.

Послѣ обсужденія была вынесена резолюція, предложенная вождемъ центра Виндгорстомъ слѣдующаго содержанія: „подобныя изгнанія не могутъ быть оправданы; они противорѣчатъ естественнымъ интересамъ имперіи“. Въмѣсто всякаго отвѣта канцлеръ заявилъ нѣсколько дней спустя въ прусскомъ *ландтагъ*: „эту политическую мѣру мы будемъ энергично поддерживать и двадцать вотуновъ *рейхстага* ничего не помогутъ“.

Этотъ инцидентъ прекрасно показываетъ, какъ независимо держитъ себя канцлеръ и министры передъ *рейхстагомъ*. Никогда нигдѣ не было высказано болѣе строгаго порицанія политикѣ правительства, и никогда ни одинъ министръ не позволилъ себѣ болѣе высокомернаго отвѣта на запросъ парламента.

*) Baumbach, op cit., стр. 15.

Взгляды выборной палаты оказывают мало давлѣнія на правительственную политику и ея право контроля надъ дѣйствіями администраціи обезпечиваетъ ей слишкомъ незначительное вліяніе. Правда, иногда канцлеръ бываетъ вынужденъ сдѣлать кое-какія уступки той или другой парламентской партіи, бываетъ вынужденъ нѣсколько измѣнить въ желательномъ для нея смыслѣ тотъ или другой пунктъ своей внутренней политики, чтобы законы, которымъ онъ придаетъ особенно важное значеніе, были приняты *рейхстагомъ*. Этимъ путемъ католическій центръ добился отъ правительства почти полной отмѣны „майскихъ законовъ“. Поворотъ князя Бисмарка въ религіозной политикѣ не былъ результатомъ перемѣны его убѣжденій, какъ въ экономической области, но результатомъ тактики, которая была вызвана положеніемъ парламентскихъ группъ. За исключеніемъ этихъ компромисовъ, когда канцлеръ поступаетъ второстепеннымъ принципомъ для торжества основной идеи, депутаты не оказываютъ серьезнаго вліянія на направленіе правительственной политики.

Права *рейхстага* по отношенію къ министрамъ сводятся къ отсылкѣ имъ петицій, подачѣ адресовъ императору и интерпелляціямъ. Ни конституція, ни законы не признаютъ за нимъ права ни производить разслѣдованіе ихъ дѣйствій, ни подвергать ихъ обвиненію. Прусскій *ландтагъ* пытался не разъ примѣнить на практикѣ свое право назначать слѣдственные коммиссіи и правительство предусмотрительно вычеркнуло изъ проекта федеральной конституціи столь неудобное для себя право. Конституція включила принципъ отвѣтственности канцлера, но не указала способа, какъ ее осуществить.

Подача канцлеру или союзному совѣту петицій и адресовъ императору не оказываетъ большаго вліянія. Право интерпелляцій не гарантировано ни одной конституціонной статьей, но признано уставомъ собранія. Каждый запросъ, правительству долженъ быть скрѣпленъ подписями, по крайней мѣрѣ, тридцати депутатовъ и переданъ предсѣдателю. На слѣдующемъ засѣданіи канцлеръ сообщаетъ, согласенъ ли онъ отвѣчать и когда онъ дастъ отвѣтъ. Онъ имѣетъ право отказаться отъ всякихъ объясненій, но тогда каждый членъ можетъ внести предложеніе приступить къ обсужденію интерпелляціи. Если же онъ согласенъ дать отвѣтъ, интерпелляція обсуждается въ назначенный имъ день. Кромѣ формальныхъ интерпелляцій, каждый депутатъ можетъ задавать правительству вопросы по поводу обсуждаемаго предмета. Разсмотрѣніе бюджета вызываетъ всегда цѣлую массу вопросовъ по адресу статсъ-секретарей и канцлера.

Мы видѣли результаты этихъ интерпелляцій и принятыхъ *рейхстагомъ* резолюцій.

Министръ можетъ отказаться отъ отвѣта: онъ совершенно свободенъ въ данномъ отношеніи. Канцлеръ и статсъ-секретари не стѣсняются даже оставлять залу засѣданій въ тотъ моментъ, когда имъ задаютъ вопросы, на которые они не желаютъ отвѣчать.

Справки, даваемые администраціей *рейхстагу*, весьма немногочисленны, за исключеніемъ документовъ, прилагаемыхъ при представленіи бюджета и счетовъ. Впрочемъ, они попадаютъ въ руки собранія лишь по доброй волѣ канцлера.

Контроль надъ финансами и провѣрка счетовъ не являются также существеннымъ средствомъ воздѣйствія на администрацію; самое большее, они помогаютъ депутатамъ предупреждать взяточничество и перенесеніе расходовъ съ одной статьи на другую.

На этомъ мы можемъ закончить разсмотрѣніе роли канцлера въ имперскомъ правительствѣ. Болѣе подробный обзоръ его административной дѣятельности былъ бы лишь скучнымъ и ненужнымъ повтореніемъ. Мы указали выше границы компетенціи имперской администраціи. При изученіи полномочій союзнаго совѣта мы воспользовались случаемъ, чтобы выставить общія положенія, на которыхъ основываются регламентаціонныя права имперскихъ властей. Что же касается положенія имперскихъ чиновниковъ и ихъ отношеній къ канцлеру, то мы можемъ вполне ограничиться тѣмъ, что нами сказано по поводу прусскихъ чиновниковъ. Законъ 31 марта 1873 года предоставилъ агентамъ имперской администраціи, если не совсѣмъ такія же, то аналогичныя права и обязанности, какъ и прусскимъ чиновникамъ. Обѣ системы администраціи, федеральная и прусская, были проникнуты однимъ и тѣмъ же духомъ; онѣ подчинялись всегда вліянію одного и того же вождя—и нѣтъ вичего удивительнаго, что одна почерпнула въ другой всѣ свои основныя элементы.

Предметный указатель.

- Администрація мѣстная—Пруссія—стр. 50.
Адрессы королю — Пруссія — стр. 48.
Административные агенты — Пруссія—стр. 57.
Баумбахъ (Baumbach) — стр. 108, 114, 116, 118, 120, 121.
Бисмаркъ—стр. 9, 12, 15, 21, 24, 39, 62, 80, 86—87, 92, 111, 112.
Блунчли (Bluntschli) — стр. 23, 61.
Борнгакъ (Bornhak) — стр. 12, 15, 22, 34, 39, 41, 43, 48, 49, 62.
Бургомистръ — Пруссія — стр. 52.
Бюджетъ — Пруссія — стр. 39; Германія—стр. 119.
Вице-канцлеръ — Германія — стр. 91.
Виндгорстъ — Германія — стр. 121.
Вильгельмъ I Германскій—стр. 62.
Вильгельмъ II Германскій—стр. 70.
Голосованіе бюджета — Пруссія—стр. 45; Германія—стр. 120.
Голосованіе законовъ — Пруссія—стр. 37; Германія—стр. 117.
Гензель (Hensel)—стр. 85, 86.
General-Directorium—стр. 6.
Департаментъ министерскій — Пруссія—стр. 9; Германія—стр. 89.
Договоры—Пруссія—стр. 30; Германія—стр. 100, 110.
Еллинекъ (Jellinek)—стр. 28, 39, 43, 55.
Запросы министрамъ — Пруссія—стр. 44, 47.
Іоахимъ-Фридрихъ (курфюрстъ) — стр. 5.
Императоръ — Германія — стр. 94.
Имперія Германская—отношенія къ государствамъ—стр. 75; организація—стр. 78.
Имперская партія—стр. 111.
Инициатива бюджетная—Пруссія—стр. 41; Германія—стр. 119.
Инициатива законодательная—Пруссія—стр. 35; Германія—стр. 111.
Интерпелляція—Пруссія—стр. 49; Германія—стр. 122.
Католическая партія, см. Центръ.
Канцлеръ — Пруссія — стр. 8; Германія: власть и роль—стр. 83; отношеніе къ Пруссіи—стр. 84; отвѣтственность—стр. 85; отношенія къ императору—стр. 94; къ союзному совѣту—стр. 100; къ рейхстагу—стр. 115.

Коллегія сельско - хозяйствен-
ная—Пруссія—стр. 67.

Комитетъ уѣздный—Пруссія—
стр. 53.

Комитетъ окружной—Пруссія
—стр. 54.

Комитетъ провинціальный —
Пруссія—стр. 54.

Комитеты постоянные союз-
наго совѣта — Германія — стр.
101—102.

Комиссія бюджетная—Пруссія
—стр. 43—44; Германія—стр.
109.

Комисіи постоянныя — Прус-
сія—стр. 27; Германія—стр. 109.

Комисіи спеціальныя (времен-
ныя)—Пруссія—стр. 27, 37; Гер-
манія: союзаго совѣта—стр. 101,
118; рейхстага—стр. 109.

Конфедерація Германская —
стр. 77—78.

Консервативная партія—Прус-
сія—стр. 31; Германія — стр.
111.

Контроль надъ финансами—
Пруссія—стр. 45; Германія—стр.
120.

Конституціонныя соглашенія—
Германія—стр. 75, 80.

Комисіи слѣдственныя (пар-
ламентскія) — Пруссія — стр. 48;
Германія—стр. 122.

Конституціонныя власти —
Пруссія—стр. 3; Германія—стр.
78.

Король—Пруссія—стр. 18.

Лабандъ (Laband)—стр. 28, 40,
75, 78, 83, 84, 86, 88, 90, 92,
94, 96, 97, 99, 102, 103, 109,
110, 116, 119.

Ландтагъ, см. палата де-
путовъ и палата господъ.

Ландратъ—Пруссія—стр. 52—
53.

Landesdirector — Пруссія—стр.
54.

Ласкеръ (Lasker)—стр. 4.

Министръ иностранныхъ дѣлъ
—Пруссія—стр. 70.

Министръ - президентъ—Прус-
сія—стр. 15.

Министръ земледѣлія—Прус-
сія—стр. 67.

Министръ торговли и промыш-
ленности—Пруссія—стр. 65.

Министръ вѣроисповѣданія—
Пруссія—стр. 64.

Министръ народнаго просвѣ-
щенія—Пруссія—стр. 64.

Министръ финансовъ—Пруссія
стр. 68.

Министръ общественныхъ ра-
ботъ—Пруссія—стр. 66.

Министръ военный—Пруссія—
стр. 69.

Министръ юстиціи—Пруссія—
стр. 67.

Министръ внутреннихъ дѣлъ—
Пруссія—стр. 62.

Мейеръ (Meyer)—стр. 25, 26,
43, 61, 69, 84, 88, 91, 96, 97.

Національ-либералы (партія)—
стр. 32, 112.

Назначеніе административныхъ
агентовъ—Пруссія—стр. 58.

Округъ—Пруссія—стр. 51, 54.

Община—Пруссія—стр. 51 —
52.

Отвѣтственность министровъ—
Пруссія—стр. 11, 22.

Поправки къ бюджетамъ —
Пруссія—стр. 44; Германія—стр.
120.

Поправки къ законопроектамъ
—Пруссія—стр. 37; Германія—
стр. 118,

Палата депу атовъ — Пруссія: составъ—стр. 26; власть—стр. 28; отношеніе къ министрамъ—стр. 33.

Палата господъ—Пруссія—стр. 25—26, 32, 38, 45.

Партіи политическія—Пруссія—стр. 31; Германія—стр. 111.

Происхождение конституціи—Пруссія—стр. 1; Германія—стр. 72.

Провинція—Пруссія—стр. 54.

Пруссія—отношенія къ имперіи—стр. 79.

Регламентационная власть — Пруссія—стр. 55,

Рейхстагъ—организация — стр. 108; власть—стр. 109; отношенія къ канцлеру—стр. 115.

Ренне (Von Rönne)—стр. 5, 7, 10, 15, 19, 25, 30, 34, 35, 39, 41, 42, 43, 62, 44, 47, 48, 55, 57, 61, 65, 66, 67, 68, 70.

Секціи—Пруссія—стр. 27; Германія—стр. 109.

Совѣтъ государственный — Пруссія—стр. 7, 8.

Совѣтъ общинный—Пруссія—стр. 51,

Совѣтъ сельско-хозяйственный (Volkswirtschaftsrath) — Пруссія—стр. 66.

Совѣтъ провинціальный (Provinzialrath)—Пруссія—стр. 54.

Сеймъ—Пруссія:уѣздный—стр. 53; провинціальный (Provinziallandtag)—стр. 54.

Собранія провинціальныя — стр. 2.

Совѣтъ министровъ (Ministère d'Etat): происхождение — стр. 5; образованіе и составъ—стр. 9; организація и роль—стр. 10; отношенія къ имперіи—стр. 17; отношенія къ палатамъ—стр. 25.

Управленіе окружное (Regierung)—Пруссія—стр. 54.

Фридрихъ I—стр. 1.

Фридрихъ II—стр. 7.

Фридрихъ Великій Курфюрстъ —стр. 1, 5, 6.

Фридрихъ-Вильгельмъ I—стр. 6.

Фридрихъ-Вильгельмъ IV — стр. 2.

Центръ (партія)—Пруссія—стр. 31; Германія—стр. 112.

Цорнъ (Zorn)—стр. 83, 84, 88, 94, 96.

Штейнъ—стр. 1, 7, 8, 59.

Штатгальтеръ Эльзась-Лотарингіи—Германія—стр. 93.

Шульце (Shulze)—стр. 5, 15, 27, 28, 29, 43, 48, 50, 55, 61, 62, 64, 68, 69, 70, 83, 96.

Эйленбургъ (графъ)—стр. 29.

О Г Л А В Л Е Н І Е.

Государство и роль министровъ въ Пруссіи.

Г Л А В А I.

Министры и Прусская конституція.

I. Происхожденіе конституціи	1
II. Конституціонныя власти	3
III. Происхожденіе совѣта министровъ (Ministere d'Etat)	5
IV. Составъ и образованіе совѣта министровъ	9
V. Внутренняя организація и роль совѣта министровъ	10
VI. Прусскіе министры и имперія	17

Г Л А В А II.

Министры и король	18
-----------------------------	----

Г Л А В А III.

Министры и Палаты.

I. Внутренняя организація и власть палатъ	25
II. Политическія партіи	31
III. Министры передъ палатами.	33
IV. Роль министровъ въ составленіи законопроектовъ.	35
V. Роль министровъ въ составленіи бюджета	39
VI. Контроль палатъ надъ дѣйствіями министровъ.	46

Г Л А В А IV.

Министры и администрація.

I. Мѣстныя учрежденія.	50
II. Регламентационная власть	55
III. Административные агенты	57
IV. Роль отдѣльныхъ министровъ	
1. Министръ внутреннихъ дѣлъ	62

2. Министръ исповѣданій и народнаго просвѣщенія	64
3. Министръ торговли и промышленности.	65
4. Министръ общественныхъ работъ	66
5. Министръ земледѣлія, государственныхъ имуществъ и лѣсовъ.	67
6. Министръ юстиціи	67
7. Министръ финансовъ	68
8. Военный министръ.	69
9. Министръ иностранныхъ дѣлъ.	70

Роль канцлера въ Германской имперіи

Г Л А В А I.

Канцлеръ и конституція.

I. Источники конституціи.	72
II. Имперія и государство	75
III. Конституціонныя власти	78
IV. Канцлеръ.	83
V. Начальники административныхъ департаментовъ	88

Г Л А В А II.

Канцлеръ и императоръ	94
---------------------------------	----

Г Л А В А III.

Канцлеръ и союзный совѣтъ.

I. Организациія союзаго совѣта	96
II. Полномочія союзаго совѣта	98
III. Комитеты союзаго совѣта	101
IV. Канцлеръ передъ союзнымъ совѣтомъ	103

Г Л А В А IV.

Канцлеръ и рейхстагъ.

I. Организациія и власти рейхстага.	108
II. Политическія партіи рейхстага	111
III. Отношенія канцлера къ рейхстагу	115
IV. Роль канцлера въ составленіи законовъ	116
V. Роль канцлера въ составленіи бюкжета	119
VI. Контроль рейхстага надъ администраціей.	121

О п е ч а т к и.

Стр.	Строка:	Напечатано:	Должно быть:
12	14 сверху	парлатентскаго	парламентскаго
23	12 снизу	полнонъ	полномъ
25	14 „	конструкціи	конституціи
37	13 „	традцати	тридцати
43	2 сверху	находившаяся	находившагося
43	3 „	клонлися	клонился
45	6 „	закона	законъ
52	16 „	пропущено слово издаетъ передъ словомъ циркуляры	
52	17 „	лишнее слово издаетъ передъ словомъ дѣятельностью	
52	18 „	каково было ни	каково бы ни было
54	2 снизу	пуравленіе	управленіе
62	5 „	славы	главы
63	12 „	ассаціи	ассоціи
64	2 „	продлежать	подлежать
72	4 сверху	Источники	Происхожденіе
73	17 снизу	исполиить	исполнить
75	19 „	государство	государства
83	5 „	такого	такового
101	16 сверху	провосудіи	правосудіи
XIV	5 снизу	сельско-	выпущено
XVI	12 сверху	Источники	Происхожденіе

Изданія книгоиздательства „ДЪЛО“:

- | | | |
|-----|---|---------|
| 1. | <i>Мих. Оленовъ.</i> —Такъ называемый „Кризисъ марксизма“ | 1. — |
| 2. | <i>А. Е. Лосицкій.</i> —Выкупная операція | 0. 30 |
| 3. | <i>Вилльямъ Моррисъ.</i> —Утопія. Вѣсти ниоткуда | 0. 50 |
| 4. | <i>Гильоменъ.</i> —Исповѣдь простаго человѣка | 0. 70 |
| 5. | <i>Дюпріе.</i> —Государство и роль министровъ во Франціи | 0. 60 |
| 6. | „ Государство и роль министровъ въ Англіи | 0. 60 |
| 7. | „ а) Государство и роль министровъ въ Пруссіи | } 0. 60 |
| | б) Государство и роль канцлера въ Германіи | |
| 8. | „ а) Государство и роль министровъ въ Соед. Шт. | } 0. 60 |
| | б) Государство и роль министровъ въ Швейцаріи | |
| 9. | <i>Атлантикусъ.</i> —Государство будущаго. Производство и потре-
бленіе въ социальномъ государствѣ | 0. 45 |
| 10. | <i>Менгеръ.</i> —Новое ученіе о нравственности | 0. 30 |

Печатаются:

11. *М. В. Бернацкий*.—Рабочій вопросъ у насъ и на Западѣ.
12. *И. Чернышевъ*.—Стачечное движеніе въ Россіи 1895—1904 г.
13. *Мих. Оленовъ*.—Государство и страхование рабочихъ.
14. *Гиршъ*.—Преступленіе и проституція, какъ явленія соціальной болѣзни.
15. *И. Чернышевъ*.—Памятная книжка марксиста.
16. *Гамеджъ*.—Исторія чартизма.

Главный складъ изданій: Гродненскій пер., д. 1.

Отдѣленія склада въ книжныхъ магазинахъ:

„Трудъ“—С.-Петербургъ, Невскій, 60.
Москва, Тверская, 38.

„Общественная Польза“—С.-Петербургъ,
Б. Подъяческая, 39.

„Наша жизнь“—Кіевъ.

„Образованіе“.—Одесса.

Тип. Спб. кн. общ. „Слово“. Ул. Жуковского, 21.