

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ И ПРИСПОСОБЛЕНИЯ¹

М. КОВАЛЕВСКИЙ

Со времени выхода книги Тарда², казалось бы, нет основания сомневаться в той роли, какую заимствование играет в поступательном движении человечества. Без него едва ли были бы достигнуты те быстрые успехи в распространении знаний, техники и общегражданской культуры, какие совпадают с развитием в древности — эллинизма, в новое время — ренессанса, просветительской философии XVIII-го века и т. д. и т. д. Что касается до роста учреждений, то кому неизвестна рецепция римского права немцами, сделавшая возможным создание общегражданского кодекса для нескольких десятков миллионов жителей, долгое время политически разрозненных, входивших или входящих еще в состав вполне или наполовину самостоятельных государств? Кто также станет отрицать, что рост представительных учреждений или местного самоуправления на континенте Европы вызван был теми потоками подражания, которые имеют общим источником Англию и разлились по Европе с конца XVIII-го века, после того как во Франции сделана была попытка, не сразу удачная и потому нередко возобновляемая, приспособить иноземные порядки к запросам континентального общества на равенство в свободе?



В числе народов, которые много заимствовали у соседей, нельзя не назвать и нашего. Великий Преобразователь³ несомненно совершил резкий перелом в самобытном укладе московской жизни, устраивая у нас по иноземному образцу не одно только войско и финансы, но и административные порядки, заимствованные им из Швеции и Германии. Он поделил свое царство коллегами, согласно совету, данному ему Лейбницем, и построил наши губернские

¹ Перша публікація статті: Ковалевський М. Законодательные заимствования и приспособления // Вестник Европы. — 1912. — Май. — С. 47–72. Транслітерація і редакція тексту О. Кресіна.
² Ж. Г. Тард (12.03.1843–13.05.1904) — французський соціолог і криміналіст. Автор теорії наслідування, розкритої в книгах «Соціальна логіка», «Соціальні закони», «Думка і натовп». Можливо, автор має на увазі книгу Ж. Г. Тарда «Закони наслідування» («*Les lois de l'imitation*», 1890), у російському перекладі, опубліковану в 1892 р.: Тард Ж. Законы подражания / пер. с фр. — СПб. : Ф. Павленков, 1892. — Прим. ред.
³ Мається на увазі цар/імператор Петро I Олексійович. — Прим. ред.

порядки на началах также занесенной с Запада централизации. Петром открывается целое столетие заимствований. Даже такие учреждения как наши волостные суды, и те имеют корни в немецком прошлом. Их завела у нас Екатерина II-я под именем «расправ» в самый разгар крепостного права и по примеру немецкой вотчинной или патримониальной юстиции. С Александром Первым, разумеется, не прекращаются заимствования. Если верховники времен Анны Иоанновны имели перед глазами шведские порядки, то Сперанский, несомненно, следовал прежде всего французским, а затем и английским. Государственный Совет в его плане скопирован с Наполеоновского *Conseil d'Etat*, который, в свою очередь, был воссозданием *Conseil du Roi* старого порядка, со многими, однако, и существенными изменениями. Если Совет, в конце концов, получил неподобающие ему законодательные функции, то только потому, что проектированная Сперанским Дума не осуществилась и пришлось кому-нибудь, хотя и в уменьшенном виде, препоручить возлагавшееся на нее дело. В первоначальном проекте Государственный Совет носит еще характер административного учреждения. По определению Сперанского, «Совет составляет сословие (?), в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотносятся и через него восходят к Верховной Императорской власти»¹. Из последующих слов Сперанского видно, что Совету предполагалось предоставить выработку проектов законов, но отнюдь не самое законодательствование, сохраняемое для Думы. В лекциях, читанных мною в Америке, я, говоря о реформах Александра I-го и об участии в них Сперанского, цитировал следующее место из его проекта основных законов. По мысли Сперанского, Государственный Совет должен был служить тому, чтобы поддержать строгое равновесие между тремя властями — законодательной, исполнительной и судебной; в нем должны были выработываться правила для комбинированного действия этих трех властей при всяких обстоятельствах². Государственный Совет, по мысли Сперанского, должен был заниматься не изданием законов, а составлением, подобно французскому, указов, согласных с существующими законами и поступавших к исполнению после утверждения их императором. Только ввиду того, что Дума, затеянная Сперанским, осталась на бумаге, выполнение функций, ей предоставленных, перешло к Государственному Совету. С 1812-го и до 1905-го года обсуждение и подготовка законов, как и составление государственной росписи, возложено было на учреждение по природе своей административное. Но Совет продолжал, по примеру французского, при издании новых административных правил придерживаться той же фразеологии, что и его прототип. Французское «*le conseil d'Etat entendu*» перешло в русское «по рассмотрении предположений Государственного Совета», что, очевидно, означало только то, что Государственный Совет высказал предварительно свое мнение по данному вопросу.

Казалось бы, что в учреждении, которое обязано самым своим существованием заимствованию, соображения, опирающиеся на примерах Запада, должны

¹ Статья Сперанского «О государственных установлениях» отпечатана в «Архиве исторических и практических сведений» Калачова (1859, кн. 3-я) и перепечатана в «Плане государственных преобразований» Сперанского (Москва, 1905 г., стр. 256).

² См. русский перевод моей книги в издании Пяголева: «Очерки по истории политических учреждений России», стр. 133 и 134.

иметь некоторую силу и значение. Но пять лет, проведенные мною в составе Государственного Совета, убедили меня в обратном. Я бы решился сказать, что аргументация, приводимая с трибуны, теряет всякий вес, как только оратор позволит себе сказать, что вековой опыт Англии, Франции или Германии клонится к доказательству того или другого. А как воздержаться от таких аргументов, когда заходит речь о мировых судьях, о суде присяжных, о законодательных палатах, о совете министров и т. д., т. е. об учреждениях, несомненно заимствованных и еще слабо пустивших корни в русскую почву?

Поэтому, не смущаясь нерасположением наших правящих кругов ко всяким параллелям с Европой, я позволю себе занять читателя сообщением некоторых данных, свидетельствующих о том, что мы пересадили на русскую почву многие стороны прусской конституции, которые, в свою очередь, были частью позаимствованы ею из бельгийской; последняя же, в свою очередь, руководствовалась не одним опытом Англии, но и французской конституцией 1830-го года. Все это вместе взятое должно было бы доказать только то, что в области государственного строительства, рядом с творчеством, есть место и для заимствований, и что самое творчество нередко принимает форму приспособления заимствованного к местным условиям. Разумеется, такое приспособление достигается не сразу и не благодаря изобретательности того или другого бюрократа или действующей при нем канцелярии. Оно является последствием постепенно проникающего сознания, что чужой кафтан шит не по мерке, что надо его удлинить или укоротить, расшить в известных частях, укрепить в других. Все недостатки «неладно скроенного» сказываются «по мере носки», и я не отчаиваюсь поэтому, что те заимствования, которые не привились в жизни или стесняют правильный ход ее, со временем не то что отпадут, а подвергнутся перестройке по указаниям самой жизни. Меня убеждает в этом ход английских учреждений. Многие из того, что было писано в законе, не находят в Англии применения на практике, которая сама создавала новые порядки, часто шедшие вразрез с буквой закона. Приведу следующий, в моих глазах разительный, пример: в 1701-м году, когда решен был вопрос о призыве на английский престол иноземной Ганноверской династии, парламент счел нужным выработать некоторые нормы конституционного характера, чтобы ввести в границы власть новых правителей. В основной закон об устройстве королевства введено было следующее правило: король должен вручать отправление высших административных функций членам своего Тайного Совета, имена которых объявляются во всеобщее сведение. Если бы эта норма нашла себе осуществление, в Англии никогда не возникло бы кабинета, т. е. объединенного правительства, члены которого принадлежат к большинству в Палате Общин и в Палате Лордов. По временам и в Тайном Совете, и в Палате Лордов, и в среде Общин раздавались голоса протеста против захваченных кабинетом функций. Советники настаивали на смене главы правительства; пэры королевства оспаривали право одного человека сосредоточить в своем лице всю власть по раздаче мест, наград и пенсий. Общины заявляли, что самое имя премьер-министра неизвестно английской конституции. Ничто не помогло: кабинет с его политической ответственностью перед Палатами сделался важнейшей пружиной в ходе парламентской машины.

Не вносит ли этот пример значительного успокоения в умы? Не доказывает ли он, что жизнь и ее требования сильнее личных домыслов и капризов зако-

нодателя, и не позволяет ли он надеяться, что наши, частью исковерканные на новый лад учредительные законы со временем будут исправлены под влиянием запросов, предъявляемых практикой? А насколько они в настоящее время нуждаются в такой чинке, это мы в состоянии будем выяснить попутно, при рассмотрении непосредственно нас интересующего вопроса о том, как и в какой мере частью английские, частью французские порядки, при посредстве бельгийской конституции 1831 г., завоевали прусский государственный строй, откуда были переброшены и к нам.

Чтобы устранить с самого начала возможность каких бы то ни было сомнений на тот счет, не существует ли в одном воображении автора весь намеченный здесь ход заимствования, я подкреплю свое положение некоторыми фактами. В 1847 г. королевским патентом 3-го февраля провинциальные штаты отдельных частей Пруссии созываются королем Фридрихом-Вильгельмом IV-м на соединенный ландтаг в Берлине. Этим актом кладется начало дальнейшему конституционному развитию страны. Революционное движение 1848-го года ведет к созыву Национального Собрания, с учредительной властью. Оно вырабатывает проект конституции, в основу которой кладется заимствование бельгийских порядков. Следует распушение собрания; король октроирует собственную конституцию и в ней, по выражению Борнгака, для европейской великой державы, военной по преимуществу, не предлагает ничего другого, как следовать конституции Бельгии — этого вечно нейтрального мелкого государства, с всемогущим парламентом и одной только тенью королевской власти¹. Не все, разумеется, заимствовано Пруссией из Бельгии: знаменитая 63-я статья, например, о чрезвычайно-указном праве короля — этот прообраз нашей 87-й статьи, — взята, разумеется, на прокат не из этой страны. В бельгийской конституции нет ничего подобного, так как в Бельгии, как и во Франции со времени июльской революции 1830 г., вызванной злоупотреблением чрезвычайно-указным правом, допущенным 14-й статьей конституционной хартии Людовика XVIII-го, не могло быть и речи о том, чтобы указы не были строго подчинены законам, издаваемым королем не иначе, как в полном согласии с палатами. Бельгийская конституция определенно высказывается в этом именно смысле; статья 28-я гласит: «авторитетное истолкование законов принадлежит одной законодательной власти»; ст. 29-я: «королю принадлежит исполнительная власть в том виде, в каком она нормирована конституцией», а ст. 67-я объявляет: «король издает регламенты и постановления (*arrêts*), необходимые для исполнения закона, без права ни приостанавливать (*suspendre*) этого исполнения, ни освобождать (*dispenser*) кого-либо от действия закона». Вот почему в моем комментарии на бельгийскую конституцию и значится, что административное распоряжение, которому более или менее отвечает наше понятие указа, современному бельгийскому праву неизвестно, как средство распространительного толкования законов. Издаваемые королем распоряжения ставят себе задачей одно приведение закона в исполнение. По статье 107-й судьи свободны от обязанности применять в своих приговорах королевские регламенты и распоряжения, раз они не согласны с законами.

Откуда же, спрашивается, проникла в прусскую конституцию ст. 63-я, нашедшая себе подражателей и у составителей декабрьского закона 67-го года, опред-

¹ «*Preussisches Staatsrecht*» Борнгака. Брославль, 1911 г., стр. 51.

еляющего государственное устройство Цислейтании в Австрийской Империи, и наше чрезвычайное-указное право по ст. 87-й? Истолкователи прусской конституции указывают на конституцию Саксонии 1831 г. как на источник, из которого взята ст. 63-я. Отто Гинце, профессор истории при Берлинском университете, в недавней статье, напечатанной им в журнале Ганца Дельбрюка *Preussische Jahrbücher*¹, следующим образом изображает историю возникновения чрезвычайного-указного права в Пруссии: впервые о нем заходит речь в конституционном акте 5-го декабря 1848 г. (ст. 105); туда оно проникло из саксонской конституции 1831-го года (ст. 88-я, по которой король лишен права изменять с помощью чрезвычайных указов основные и избирательные законы). В тексте прусской конституции 31-го января 1850-го года об избирательных законах более нет речи, и статья 63-я, в том виде, в каком она удержалась по настоящий день, гласит буквально следующее: «только в том случае, когда охранение общественной безопасности или устранение необычного состояния с неотложной необходимостью этого настоячиво требуют, могут быть издаваемы указы, имеющие силу законов, раз они не противоречат конституции; указы эти обнародываются под коллективной ответственностью всего министерства и только в том случае, когда палаты не заседают (*nicht versammelt sind*); эти указы должны быть на ближайшем же собрании палат предложены на их одобрение»².

Самый текст только что приведенной статьи настолько близок к ст. 87-й наших основных законов, что нам нужно только отметить те значительные ограничения, какими русский законодатель обставил пользование чрезвычайным-указным правом. Обращение к нему по ст. 87-й возможно только в одном случае: «если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном». О том, чтобы подобная мера могла быть издана по соображениям государственной безопасности, в 87-й ст. не сказано ни слова. Точно также русский законодатель, расходясь с текстом прусской конституции, не допускает мысли об изменении чрезвычайным-указным правом не только основных государственных законов, но и учреждений Государственного Совета и Государственной Думы, а также постановлений о выборах в Совет и Думу. В общем, наша 87-я ст. ближе стоит к прообразу, данному саксонской конституцией 1831 г.; она также оговаривает избирательные законы, как не подлежащие изменению чрезвычайным указом.

Если мы зададимся вопросом, насколько случайны были нормы, принятые саксонской конституцией по отношению к ограничению чрезвычайного-указного права, то нам необходимо придет в голову следующее. Конституция, изданная в 1831 г., на расстоянии немногих месяцев со времени французского переворота 1830 г., вызванного отчасти тем обстоятельством, что министры задумали изменить законы о выборах с помощью чрезвычайного указа, очевидно, должна была руководствоваться в своих нормах соображениями о последствиях, какие имело такое расширительное пользование принадлежащей королю прерогативой. Прусский король, незадолго перед тем распустивший национальное собрание, нарушивший ранее изданную конституцию, введший в форме указа закон о выборах 31-го мая 1849-го года, очевидно, не видел причины

¹ Статья Гинце озаглавлена «Монархический принцип и конституционный образ правления».

² См. Позенер «*Die Staatsverfassungen des Erdballs*».

исключить из сферы вопросов, не терпящих решения в форме чрезвычайного указа, порядок избрания депутатов или определение состава верхней камеры. Этим и объясняется более широкое нормирование статьей 63-й действия чрезвычайного-указного права сравнительно с саксонской конституцией. Наконец, что касается до нас, то мы начали с установления в основных законах такого ограничения, которое затем не было соблюдено нами на практике. Ныне действующий избирательный закон 3-го июня, изданный в порядке, как у нас говорят, верховного управления, был бы немислим при соблюдении 87-й статьи.

Мы выяснили пока на одном примере тот подражательный процесс, благодаря которому чрезвычайное-указное право, нашедшее выражение себе во французской конституционной хартии 1814 г., обошло Бельгию, докатилось до Саксонии, из Саксонии проникло в Пруссию и затем на расстоянии более полувека перешло и к нам; у нас оно сыграло роль моста между старым порядком неограниченной законодательной власти монарха и новым — соучастия с ним обеих палат в осуществлении законостроительства.

Остановимся теперь, с целью показать тот же процесс одновременно заимствования и приспособления, а иногда и искажения заимствуемого, на тех конституционных гарантиях, какие дают субъективному праву граждан основные законы Бельгии, Пруссии и России.

Бельгийская конституция в этом отношении не уступает нисколько французской. Она включила в свой состав, без всякого специального ее обозначения, весьма полную декларацию прав. Она начинается с 6-й статьи, объявляющей о равенстве всех граждан перед законом и об отсутствии всяких сословных ограничений, и заканчивается статьей 24-й, дающей возможность преследования всякого рода должностных лиц без предварительного разрешения их начальства.

Все эти статьи входят в состав титула второго и обеспечивают бельгийцам личную свободу в том же смысле, как в Англии, т. е. невозможность подвергнуться преследованию и задержанию иначе, как в случаях, предвиденных законом. Статья 8-я говорит о подсудности одним обыкновенным судам, законом установленным, раз само заинтересованное лицо не дает согласия на противное. Ст. 9-я признает, что наказание может быть наложено только в полном соответствии с законом. Жилище признано, ст. 10-ю, неприкосновенным. Следующая статья, провозглашая то же начало неприкосновенности по отношению к собственности, говорит о возможности экспроприации ее в общественном интересе в случаях, обозначенных законом, и под условием справедливого и наперед уплачиваемого вознаграждения. Конфискация всего имущества (и притом недвижимого) в качестве наказания не допустима. Гражданская смерть отменяется и не может быть восстановлена. Свобода культов, гласит статья 14-ая, их публичного отправления, а равно и свобода выражать свои мнения по всем вопросам, обеспечены, что не исключает возможности преследования проступков, совершенных при пользовании этими свободами. Никто не обязан ни принимать какое-либо участие в актах или церемониях того или другого культа, ни соблюдать устанавливаемые им дни отдыха. Государство не имеет права вмешательства в назначение служителей любого культа. Оно не может также препятствовать их переписке со стоящими во главе их лицами. Наконец, оно не в праве помешать им обнаруживать свои действия, но в этом

последнем случае они несут обыкновенную ответственность за нарушение законов о печати и об обнародовании. Гражданский брак всегда должен предшествовать церковному его освящению, за теми исключениями, которые будут установлены законом, если к тому явится основание. Статья 17-ая устанавливает свободу преподавания. Всякие предупредительные меры запрещены; преследование же проступков, повод к которым может дать преподавание, регулируется одним законом. Ст. 18-ая провозглашает свободу печати; цензура — гласит она, — никогда не может быть восстановлена. Нельзя требовать залога от писателей, издателей и типографчиков. Когда автор известен в Бельгии и имеет в ней свое местожительство, издатель, типограф и распространитель не могут быть преследуемы. Практикой установлено, что преследование не может быть направлено одновременно против всех перечисленных лиц, и что в этом отношении следует держаться определенного порядка. Если нет налицо автора, в ответе должен быть издатель, при невозможности наложить на него руку — типограф; последним в порядке преследования является распространитель. Ст. 19, 20 и 21 заняты вопросом о свободе сходов, собраний и петиций. Бельгийцы в праве сходиться мирно и без оружия, соображая свое поведение с законами, регулирующими это право, но они не обязаны подчинять его требованию предварительного разрешения. Свобода сходов не распространяется на собрания, происходящие на открытом воздухе; они вполне подчинены полицейским законам. Бельгийцы в праве устраивать ассоциации. Никакие предупредительные меры не могут быть приняты против них. Каждый в праве направлять к властям петиции с одной или несколькими подписями. Установленные власти одни могут составлять петиции от общего имени. Ст. 22 обеспечивает неприкосновенность корреспонденции. Ст. 23 признает свободу пользования всеми употребительными в Бельгии языками. Пользование это может быть регулируемо законом только в применении к актам публичной власти и к судоговорению. Перечень субъективных прав бельгийских граждан заканчивается статьей, объявляющей: нет необходимости испрашивать предварительное разрешение для преследования чиновников за их должностные проступки. Комментируя эту норму бельгийской конституции, я счел возможным сказать в моей статье, отпечатанной во 2-м томе «Политического строя современных государств» (издание князя Долгорукова и Петрункевича), что бельгийской конституции пришлось только восполнить новыми нормами исконные вольности. То, что на первый взгляд может показаться простым заимствованием, копией с французских и, через их посредство, с американских образцов, на самом деле было записью старинного исторического права. Многие из сказанного в конституции содержится уже в средневековых грамотах Люттиха и городских коммун Фландрии, Брабанта и Гено.

В бельгийской декларации содержатся нормы, не встречающиеся во французских, но известные американским биллям о правах. Свобода преподавания поставлена в ней шире, чем где бы то ни было, и это делает возможным существование, рядом с государственными университетами в Люттихе и Генте, таких свободных школ, как оба университета в Брюсселе и католический университет в Лувене. При первоначальном редактировании 17-ой статьи, провозглашающей свободу преподавания, думали включить в нее заявление, что за правительством сохраняется контроль за свободными школами, и способ отправления этого контроля будет регулирован законом; но, по предложению

одного из членов учредительного собрания, эта оговорка была выпущена на том основании, что слово «надзор» вызывает мысль о возможности предупредительных мер, а последние ни в коем случае не желательны. За отцом семейства сохранена свобода выбора между государственными и частными школами. «Ни в чем не чувствуется столь сильно необходимость избегать монополий, как в деле образования, — читаем мы в речи одного из депутатов брюссельского учредительного собрания, Дамбы. От отца семейства зависит дать детям то или другое воспитание. Из всех европейских конституций Бельгия первая включила в число субъективных прав тайну корреспонденции. Чтобы обеспечить ее на деле, уголовный кодекс Бельгии в особой статье (149) объявляет, что почтовый и телеграфный чиновник, вскрывший частное письмо, подлежит штрафу в размере от 26 до 500 фр. и сверх того лишается свободы сроком от 2 недель до 2 месяцев. Частное лицо за те же проступки несет половинное наказание. Всякое обнародование телеграфистом содержания переданной им депеши подводится под понятие вскрытия письма и влечет за собою соответствующее наказание.

Наряду с тайной корреспонденции свобода петиций признана в широких размерах в конституции 1831 года, да она существовала и ранее ее, еще в эпоху свободных коммун Фландрии и Брабанта, так что конституция только узаконила давно державшуюся практику.

Прямым отступлением от французского образца — конституции 1830 г. — надо считать разрешение преследовать чиновников за преступления, совершенные ими по должности, — без предварительного разрешения государственного совета. Оно продолжало требоваться во Франции со времен консульской конституции до сентябрьских дней 1870 г. и установления временного правительства сменившей империю республики.

И в вопросе о выборе каждым одного из двух употребительных в Бельгии языков мы видим отголосок старины. Еще в 1477-м году признано было в Брабанте, что акты, исходящие от верховной власти, должны быть изложены на языке большинства населения той местности, которой они касаются. На местном языке происходило разбирательство дел в городских и сельских судах; согласно этому принципу, в «совете Фландрии» французский язык был в употреблении каждый раз, когда судились тяжбы валлонцев, или жителей города Турнэ и его округа. В совете Брабанта, как общее правило, дело разбиралось на языке ответчика. Те же правила регулировали употребление французского или взамен его немецкого языка в княжестве Люттих. Там, где население говорило по-фламандски, административным и судебным языком признан был язык фламандский.

С Венского конгресса, когда Бельгия вошла в состав Нидерландской монархии, одной из причин недовольства сделалось навязывание ее жителям голландского языка. Вот почему учредительное собрание озаботилось изданием закона, регулирующего употребление того или другого языка в местном суде и в административной корреспонденции. На учредительном собрании было принято предложение депутата Райкела. Оно гласило: «юридические акты, как например договоры, должны быть изложены на языке, понятном для сторон, а следовательно на том, на употреблении которого они сошлись. Что же касается до актов, исходящих от публичных властей, то они должны быть редактируемы на одном каком-либо языке, на «языке государственном», но под условием,

чтобы к актам прилагаем был перевод, раз в этом чувствуется нужда. Языком государственным был признан в Бельгии французский. На нем издаются законы и королевские указы в официальном журнале — «Мониторе». Те же законы переиздаются вновь в особом сборнике, в котором к французскому официальному тексту прилагается перевод на фламандский язык, делаемый для тех частей страны, в которых язык этот употребителен. Соглашением сторон в гражданских процессах определяется выбор и другого языка на суде. Сторона, не понимающая того языка, на котором изложены прения сторон или судебные документы, может потребовать перевода, производимого каждый раз присяжным переводчиком. Издержки перевода падают на сторону, проигравшую процесс. Что касается до дел уголовных, то в кассационном суде обязательно употребление языка французского, в судах же первой и второй инстанции западной и восточной Фландрии употребителен язык фламандский, каждый раз, когда обвиняемый не настаивает на том, чтобы все производство было на французском. То же право признается и за свидетелями по отношению к записи их показаний. Указанные нормы должны соблюдаться под страхом недействительности самого приговора. В том случае, когда разбирательство происходит на фламандском языке, к протоколу прилагается французский перевод. Издержки по его производству падают на казну.

Вопрос о свободе выбора языка поставлен был также в 1880-х годах по отношению к преподаванию не только в низшей школе, но и в средней и высшей. Закон 15 июня 1883-го года решил этот вопрос в том смысле, что не только в народных училищах, но и в лицеях, расположенных в той части страны, которая заселена фламандцами, преподавание должно вестись на фламандском языке. В связи с этим в университете в Генте возникли курсы фламандского языка.

* * *

Перейдем теперь от бельгийской конституции к прусской. И она заключает в себе длинный перечень субъективных прав граждан. Титул 2-й (о правах пруссаков) открывается статьей, гласящей, что все пруссаки равны перед законом; сословные преимущества неизвестны. Публичные должности, под условием сохранения установленных законом условий, доступны для всех. Личная свобода обеспечена. Условия и формы, при которых она подвергается ограничению и при которых, в частности, допустимо задержание, будут определены законом. Жилище неприкосновенно; вторжение в него, обыски и выемки писем и бумаг, могут быть произведены только в известных случаях, законом определенных, и с соблюдением им же установленных форм. Если сопоставить эти статьи с теми из наших основных законов, которые говорят о том же предмете (глава 8-я, о правах и обязанностях русских граждан), то не трудно будет заметить между ними большое сходство. Правда, о равенстве перед законом и отмене сословных преимуществ нет у нас и помина, но о неприкосновенности личности и жилища русский законодатель выражается так же условно, как и прусский. Никто не может быть задержан под стражей иначе, как в случаях, законом определенных (ст. 73). Жилище каждого неприкосновенно, производство в жилище без согласия его хозяина обыска или выемки допускается не иначе как в случаях, законом определенных (ст. 75). Правила относительно

назначения наказаний только в полном соответствии с законом о неприкосновенности собственности, при сохранении права государства на экспроприацию в случае общественного интереса и под условием вознаграждения, встречаются одинаково и в прусском основном законе, и в русском; но о том, чтобы никто не мог быть лишен своего «законного судьи» — термин, которым прусская конституция заменяет менее определенное выражение бельгийской о судье «естественном», — в русских основных законах нет и помина. Не говорится в них также о том, что исключительные суды и чрезвычайные комиссии не могут быть устанавливаемы — норма, прямо заимствованная прусской конституцией из бельгийской. Гораздо осторожнее, с ссылкой на дальнейшее регулирование законом, устанавливает русский законодатель право поданных устраивать собрания мирно и без оружия, излагать изустно и письменно свои мысли и распространять их путем печати и иными способами, образовывать общественные союзы, пользоваться свободой веры. Прусская конституция высказывается по этим вопросам несравненно определеннее, приближаясь в этом к нормам бельгийской. Так, религиозная свобода регулируется следующим образом: ст. 12 гласит «даруется свобода религиозного исповедания и присоединения к религиозным сообществам», под чем, очевидно, разумеется свобода перехода из одного вероисповедания в другое — свобода, нормированием которой были заняты в течение последних двух сессий Государственная Дума и Совет. Ст. 12 прусской конституции говорит также о свободе домашнего и публичного культа. Пользование гражданскими и публичными правами, — объявляет она, — не зависит от того или другого исповедования веры. Гражданские и публичные обязанности, в свою очередь, не терпят сокращения в полном соответствии с религиозной свободой. Другими словами, прусский законодатель решительно не хочет идти по пути, недавно предложенному нашей верхней камере одним из правых ее членов — по пути сокращения служебных прав лиц, переходящих из православия в другие христианские вероисповедания. Такое предложение идет наперекор тому равенству всех граждан перед законом, которое составляет основу современного государства. Тщетно мы стали бы искать в наших основных законах и статьи, гласящей: свобода науки и преподавания обеспечены (прусс. конст., ст. 20). О ней, правда, говорилось не раз при смене университетских уставов; с целью ее проведения введен был в 1884 г. институт приват-доцентов; но раз этим последним министерским циркуляром запрещается читать параллельные курсы с теми, которые объявлены профессорами, и излагать в них даже отдельные главы предмета, читаемого штатным преподавателем, то ни о какой живительной конкуренции официальных и неофициальных представителей науки не может больше быть и речи. Прусская конституция входит в подробности по вопросу о свободе преподавания, объявляя, что родители и опекуны не вправе оставлять детей без того образования, какое признано обязательным для народных школ. Преподавать, основывать школы и вести их предоставлено свободе каждого, кто в состоянии будет соответствующим государственным установлениям доказать свою нравственную, научную и техническую годность. Все, как официальные, так и частные школы и пансионы состоят под надзором назначенных правительством присутствий. Обучение Закону Божьему в народной школе происходит под руководством религиозных сообществ. В государственной народной школе преподавание производится безвозмездно.

Я выбрал наиболее характерные нормы. Из них следует, что Пруссия еще в 1851 г. решила в утвердительном смысле тот вопрос, на котором Государственная Дума останавливалась в течение всего прошлого пятилетия и который, может быть, был бы решен в текущем году, если бы в Государственном Совете не оказалось большинства, готового навязать народным представителям чуждую им мысль о включении церковных школ в число тех, которых касалась фиксация издержек по народному образованию на ближайшие десять лет. Согласительная комиссия разошлась, не переубедив никого, и мы снова вправе спрашивать себя: да будем ли мы иметь возможность исполнить пожелание, выраженное уже много лет назад о дармовом и всеобщем начальном образовании.

Прусская конституция решает также в определенном смысле вопрос о том, на кого падает обязанность религиозного воспитания детей; она решает в том смысле, что в школах, в которых учащиеся принадлежат к разным вероисповеданиям, эти вероисповедания или церкви и должны озаботиться обучением детей Закону Божьему по правилам своей веры. Что касается до других субъективных прав граждан, то они выражены прусской конституцией так же, как и бельгийской. Это можно сказать и о свободе печати, и о свободе сходов, и о свободе ассоциаций. Каждый пруссак, значится в ст. 27-й, вправе словесно, письменно или печатно, или с помощью художественного произведения свободно выражать свою мысль. Предварительная цензура не может быть установлена; всякое другое ограничение свободы печати может быть наложено только законом. Все пруссаки вправе, не испрашивая предварительного разрешения, сходиться мирно и без оружия на сходы в закрытых помещениях; что касается до сходов под открытым небом, то они нуждаются в таком разрешении. Все пруссаки могут, преследуя цели, не противоречащие уголовным законам, собираться в сообщества. К этой общей норме, заимствованной из бельгийской конституции, прусский законодатель делает одну прибавку: политические союзы законом могут быть подвергнуты ограниченному и преходящему запретам. Право петиций по прусской конституции, как и по бельгийской, предоставлено всем гражданам; но петиции от общего имени могут быть представляемы только от официальных учреждений и корпораций. Списана с бельгийской конституции и та статья, которая обещает тайну корреспонденции; уголовным расследованиям, прибавляет она, и, в случае войны, необходимым ограничениям эта тайна может подвергнуться только в законодательном порядке. Ряд статей, открывающихся заявлением насчет всеобщей воинской повинности, регулирует положение войска. Следует затем статья, объявляющая, что никакие лены не могут быть создаваемы впредь. Все идущие за нею касаются ликвидации уцелевших следов феодального права. Мы видим, таким образом, что прусский законодатель, следуя бельгийскому образцу, только восполняет его нормы некоторыми дополнительными, вызываемыми особенными условиями государства: равной обязанностью всех граждан нести военную службу и уцелевшими следами средневекового строя.

В отделе, посвященном рассмотрению прерогатив короля и положению министров, сходство обеих конституций, бельгийской и прусской, выступает особенно наглядно. И это понятно, так как обе стремятся создать не парламентарный, а конституционный строй, при котором вся полнота исполнительной власти остается за монархом и назначаемыми им министрами; они ответственны политически перед королем, а не палатами, судебна же — перед

верховным трибуналом в Пруссии, кассационным судом в Бельгии. Но если обе конституции придерживаются еще строго начала разделения властей, то в них отсутствуют нормы, подобные тем, какие например, в Соединенных Штатах Америки делают немислимым образование кабинета из членов палат и политическую ответственность министров перед палатами за общее направление политики. Бельгийская — в частности — объявив в 63-й ст. неприкосновенность монарха и ответственность его министров, обязанных скреплять своей подписью акты короля, в 65-й ст. постановляет: король назначает и отставляет своих министров. Хотя исполнительная власть таким образом и обособлена от законодательной, но 88-я ст. выговаривает право министров посещать палаты и настаивать на том, чтобы быть выслушанными ими, а также право палат требовать присутствия министров на своих заседаниях. Что касается до права голоса, то министры имеют его только в том случае, когда состоят членами той или иной палаты.

Таким образом, бельгийская конституция не препятствует назначению королем министров из состава палат и озабочена мыслью о том, чтобы между органами исполнения и законодательства существовало более или менее правильное и постоянное общение.

Бельгийская конституция возлагает обязанность обвинения министров за действия незаконные на палату представителей; кассационный суд, как высший, призван к постановке приговора. На основании буквы закона в Бельгии не существует английской системы кабинета, т. е. объединенного правительства, составленного из членов палат и являющегося в некотором смысле их исполнительной комиссией. Но на практике министры обыкновенно принадлежат к большинству в палатах; всего чаще один только военный министр, как и во Франции, берется из специалистов по профессии и не обязан быть ни депутатом, ни сенатором. Парламентская система правления в настоящее время может считаться установившейся в Бельгии. Долгое время обстоятельства складывались неблагоприятно для партии консервативной или клерикальной, так как самым своим политическим существованием Бельгия обязана была успешной агитации одних либералов. Но в 1890-х годах, когда клерикалы пошли на соглашение с рабочей партией и решились поддерживать всеобщее право голосования под условием восполнения его началом множественности голосов (не более, однако, 3-х), в случае владения домом ценностью в две тысячи франков или получения диплома высшего образования, выборы дали клерикально-социалистическую палату, при полном отсутствии в ней либералов. Правительство по прежнему осталось в руках консерваторов, и они стали пользоваться составившимся в их пользу большинством для проведения клерикальной политики. С целью положить ей конец социалисты задумали одно время организовать всеобщую стачку или, по крайней мере, угрозой прибегнуть к ней, побудить правительство к уступкам. Но стачка не удалась, и тогда социалисты возложили надежду на новый союз с либералами как на средство положить конец клерикальной политике; тем не менее, власть все еще остается в руках правых.

От Бельгии перейдем к Пруссии. В ее конституции мы более или менее встречаем те же постановления относительно неприкосновенности короля, назначения им министров, скрепы ими актов короля, их доступа в палаты и права последних требовать их присутствия на заседании, наконец, права ниж-

ней камеры обвинять министров в нарушении конституции и государственной измене перед верховным судом (ст. 43-я, 44-я и 45-я, 60-я и 61-я). Но наличность всех этих норм, общих с теми, какие мы находим в бельгийской конституции, не новелла, однако, к переходу Пруссии от конституционной монархии к монархии парламентарной.

Если от обеих западных стран мы перейдем к России, то в ряд статей, регулирующих состав и деятельность совета министров и его членов, мы найдем одну, которая, пожалуй, в большей степени, чем только что нами рассмотренные, открывает возможность существования объединенного программой правительства. Ст. 120-я гласит: «направление и объединение действий министров и главноуправляющих отдельными частями по предметам, как законодательства, так и высшего государственного управления, возлагается на совет министров». Об объединенном действии министров из писанных конституций говорит, кажется, одна только французская: «Министры коллективно ответственны за общее направление их политики». Но тогда как во Франции дело идет об ответственности министров перед палатами, в России ст. 123 говорит об ответственности их за общий ход управления перед Государем Императором, а каждого в отдельности — также пред Государем за свои действия и распоряжения. Таким образом, русское законодательство как бы сделало шаг в направлении к парламентаризму и одновременно такой же шаг в сторону абсолютной монархии. Министры, как и в Бельгии и в Пруссии, имеют право участия в голосовании Государственного Совета и Государственной Думы только в том случае, если они состоят их членами (ст. 121-я). Таким образом, ничто не явилось бы препятствием к составлению совета министров из лиц, принадлежащих к палатам, т.е. к выполнению одного из требований парламентаризма. Но, разумеется, до тех пор, пока министры не будут объявлены коллективно-ответственными и перед палатами, у нас не может установиться тесной зависимости общей государственной политики от перемен, вызываемых изменением общественного мнения и сказывающихся на составе самих палат. Из этого не следует, что если не политика, то законодательство косвенным путем не подпадало у нас под влияние общественного мнения не страны или народа, а большинства Думы или Совета. Сплошь и рядом мы были свидетелями того, как члены правительства, поддерживавшие внесенный в Думу законопроект, в Государственном Совете или хранили по отношению к нему благожелательный нейтралитет, или даже предлагали те или иные изменения в нем, отвечающие настроению большинства верхней палаты. Закон выходил поэтому из Государственного Совета далеко не в том виде, в каком он поступал туда. Согласительные комиссии, при установившейся практике Думы — посылать в них представителей всех по возможности групп, а Совета — одних только выразителей большинства, могут иметь своим исходом или торжество верхней палаты над нижней, или полное расхождение мнений обеих камер. Так как комиссии не принимают окончательных решений, то каждая палата простым большинством решает вопрос обыкновенно в полном соответствии с ранее принятым решением. И получается в итоге полная смарка законодательной работы. История третьей Думы едва ли не более богата неосуществившимися надеждами, чем проведенными реформами. И та же судьба грозит нашему народному представительству и в ближайшие годы, пока у нас при сильной власти не будет и твердой политики. А это возможно только тогда, когда власть

идет заодно с общественным мнением страны, а не со случайно восторжествовавшими мнениями сперва нижней, а затем верхней палаты. Говорят: вина лежит на Государственном Совете. Рассмотрим это обвинение. Оно отправляется от того предположения, что Совет сознательно стремится тормозить законодательную работу Думы. Мое пятилетнее пребывание в его среде не позволяет мне поддерживать этот слух. Правительственная партия несомненно подчинилась бы руководству совета министров, если бы последний не признавал нужным считаться с влияниями, стоящими вне палат, и с слухами о том, какой прием будет оказан закону, когда он выйдет из Государственного Совета. Точно с целью подтвердить разумность тех правил, какие созданы были вековым опытом английских палат, подтвердить их — *contrario*¹, члены нашей верхней камеры прислушиваются заодно с министрами к мнению тех, кто считает себя лучше осведомленным, чем само правительство. Как во времена Георга III-го, в нашей среде имеются люди, уверяющие, что им лучше известны, чем министрам, взгляды верховного руководителя империи, что они слышали или им говорили, что такое-то решение не встретит его сочувствия, а такое-то будет ему приятно и что его поэтому следует принять. Министры, определенно высказавшиеся в известном смысле, пока проект еще оставался в комиссии, явно противоречат себе в общем собрании при его окончательном рассмотрении. А палата, видя в этом не случайность, а результат изменения в мнениях высших сфер, спешит разойтись с Думой и провести намеченное кем-то, часто даже неизвестно кем, решение. Такие порядки едва ли содействуют укреплению нравственного влияния как изменчивого в своем поведении правительства, так и недостаточно стойкого в собственных убеждениях Государственного Совета. Так как новые назначения в Государственном Совете зависят не как на западе, от представлений, сделанных монарху председателем совета министров или кабинета, а от председателя Государственного Совета, то состав поддерживающего правительство большинства настолько изменчив, что в момент поступления законопроекта в Совет, когда еще нет новых назначений, трудно сказать, найдет ли правительство поддержку в большинстве верхней палаты. Если бы правительство и пошло напролом и встретило в Государе поддержку, то как провести ему законопроект в верхней палате, когда оно бессильно изменить ее состав новыми назначениями? А это бессилие зависит от того, что по буквальному смыслу статьи 9-й учреждения Государственного Совета число членов, призываемых Высочайшей волей к присутствованию в Совете, не должно превышать общего числа членов по выборам. Законодатель, таким образом, сам связал руки правительству и сделал невозможным разрешение коллизии палат иначе, как путем их роспуска или перерывом занятий, в течение которого с помощью 87-й ст. чрезвычайным указом вводится в жизнь то, против чего открыто высказалась одна из палат. Те же самые коллизии в Англии решаются не столько назначением, сколько угрозой назначить новых членов в верхнюю палату и тем самым искусственно изменить численное отношение в ней правительственной и оппозиционной партий, к выгоде первой. История прохождения избирательной реформы 1832 г., как и пережитый прошлым летом конфликт между обеими палатами, доказывают воочию действительность только что указанного приема при проведении законов, в пользу которых высказывается

¹ З іншого боку, від зворотнього (лат.). — Прим. ред.

общественное мнение страны, палата общин, согласная воля монарха и его кабинета. В России самым законодателем устроена добровольно запруда, из которой нет другого выхода, кроме нарушения нормального порядка прохождения законодательных актов.

Сходство бельгийской и прусской конституций — с одной стороны, русских основных законов, учреждения Государственной Думы и Государственного Совета — с другой, всего резче выступает в вопросе о правах обеих палат, а всего менее, разумеется, в вопросе о их составе. Бельгийская конституция объявляет заседания палат публичными; закрытие дверей для публики может быть последствием решения, принятого самой палатой. Проверка полномочий и решение вопроса о том, могут ли считаться выборы правильно состоявшимися, в случае спора принадлежит в равной мере обеим палатам. То же надо сказать о выборе президента, вице-президента и членов бюро. Каждая палата определяет особым наказом порядок своих работ. Все эти постановления встречаются и в прусской конституции (статьи 78, 79, 81). Что касается до прав, признаваемых за членами палаты, то они регулируются одинаковыми нормами. Статья 44-я бельгийской конституции гласит: ни один член той или другой палаты не может подвергнуться преследованию за мнения и голосования при осуществлении возложенных на него функций. Ни один член той или другой палаты, значится в следующей статье, не может ни подвергнуться преследованию, ни быть задержанным во все время сессии без разрешения той палаты, к которой он принадлежит. Исключение представляет один только случай — задержание в момент совершения самого преступления. Задержание и преследование, уже поднятое против члена одной из палат по ее постановлению, может быть отсрочено на все время продолжения сессии. Эти нормы воспроизводятся в прусской конституции статьей 84-й.

Что касается до России, то учреждение Государственной Думы и Государственного Совета говорят приблизительно то же. Другое дело, как они применяются.

Члены Государственного Совета, гласит ст. 27-я, в отношении лишения и охранения личной их свободы подчиняются соответствующим правилам, постановленным для Государственной Думы. В учреждении же Государственной Думы значится (ст. 15): член Думы может быть подвергнут лишению или ограничению свободы не иначе, как по распоряжению судебной власти, а равно не подлежит личному задержанию за долги. Следующая ст. 16-я прибавляет: для лишения свободы члена Государственной Думы во время ее сессии должно быть испрошено предварительное разрешение Думы. Из этого ст. 22-я делает одно только исключение: они подлежат задержанию при самом совершении преступного деяния или на следующий день (что, очевидно, уже является прибавкой к соответствующей норме как бельгийской, так и прусской конституции). Ст. 22-я заключает в себе также отличное от обоих образцов правило: члены Государственной Думы за преступные деяния, совершенные при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, лежащих на них по сему званию, привлекаются к ответственности в порядке и на основаниях, установленных для привлечения к ответственности высших чинов Государственного Управления.

Та же норма более подробно излагается в ряде статей, от 86-й до 91-й, учреждения Государственного Совета, из которых видно, что обвинению дает-

ся ход лишь после того, как донесения или жалобы на членов Совета или Думы представлены будут на Высочайшее усмотрение. Судом является в данном случае первый департамент Государственного Совета. Что к числу действий, способных породить такие заявления и жалобы, не могут быть относимы суждения и мнения по делам, подлежащим ведению Думы, это следует, на мой взгляд, из текста гл. 14-й, объявляющей, что члены Государственной Думы в этом отношении пользуются полной свободой.

Во всех трех странах члены обеих палат признаются представителями нации, а не одного избравшего их округа (ст. 32-я бельгийской и ст. 88-я прусской конституции). Последняя прибавляет: члены обеих палат голосуют согласно своим убеждениям и не связаны никакими поручениями или инструкциями. Это же выражает и вторая часть 14-й ст. учреждения Государственной Думы, говоря, что члены ее не обязаны отчетом перед своими избирателями.

Наконец, все три законодательства признают за представителями право на вознаграждение. В Бельгии оно, согласно ст. 52-й, представляет собою постоянное жалованье в размере 4-х тысяч франков; в Пруссии депутатам даются только посуточные деньги; в России сперва существовала та же система, а теперь депутаты получают постоянное жалованье.

Сравнивая между собою права палат по трем названным конституциям, мы приходим к заключению, что они подверглись значительному сокращению сперва в прусской, а затем в нашей. Ст. 40 бельгийской конституции говорит: каждая палата имеет право производить расследование (*le droit d'enquête*). Та же норма воспроизведена в ст. 82 прусской конституции, предоставляющей каждой из палат назначать комиссии для расследования тех или других фактов. В наших учреждениях Государственной Думы и Государственного Совета это право расследования приурочено уже к запросам, направляемым к министрам и главноуправляющим относительно незаконных действий их самих или подведомственных им лиц и учреждений. Ст. 33 учреждения Г. Д. говорит: Г. Д. может обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему Сенату, с запросами по поводу таких последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, какие представляются незаконными. Сближая эту статью с ст. 5, мы приходим к заключению, что Г. Д. может для предварительной разработки подлежащих ее рассмотрению дел образовывать из своей среды комиссии; палата может поручить собрание необходимых ей для запроса фактов особой комиссии; но ни в одной статье нет прямого указания на тот счет, чтобы этим комиссиям все чиновники обязаны были по первому требованию давать необходимые справки, хотя такой порядок один только делает возможным обстоятельное расследование фактической стороны дела. Право настаивать на них необходимо предполагает ст. 40, гласящая, что Г. Д. может обращаться к министрам и главноуправляющим за разъяснениями, непосредственно касающимися рассматриваемых ею дел. Эти разъяснения, как говорит ст. 44, сообщаются министрами и главноуправляющими, как лично, так и через их товарищей, или начальниками частей центрального управления. Сведения же по специальным предметам могут быть предъявляемы посредством лиц, заведующих делами по означенным предметам. К сожалению, министры всегда могут уклониться от сообщения этих сведений лично или через подчиненных; ссылаясь на вторую часть ст. 40, они имеют право

отказаться от сообщения Думе таких сведений, какие по соображениям государственного порядка не подлежат оглашению. Насчет других прав палаты, как-то составления своего бюро и своего наказа, поверки полномочий, законодательного почина, надо сказать, что все они определенно выражены в бельгийской конституции (ст. 36, 37, 27 и 46) и воспроизводятся также прусской (ст. 64, 78). Что же касается до России, то в ней законодательный почин ограничен требованием выждать в течение месяца решимости министров самим внести законопроект по интересующему Думу вопросу. Помимо этого ограничения существует и другое: законодательная инициатива может исходить не иначе, как от 30 по меньшей мере членов палаты, все равно, будет ли ею Дума или Государственный Совет. Наконец, не по всем законам Дума и Совет имеют право почина. Ст. 107 наших основных законов гласит: Г. С. и Г. Д. предоставляется возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов, за исключением основных государственных, почин пересмотра которых принадлежит исключительно Государю Императору. Изменение в основных законах во многих конституциях, в том числе и бельгийской, подлежит особому порядку. Его определяет 131 статья, гласящая: «законодательная власть вправе заявить, что есть основание подвергнуть пересмотру ту или другую конституционную норму. После такого заявления обе палаты распускаются и взамен их созываются новые. Эти последние должны вынести решение совместно с королем. Решение не может быть принято, если в заседании каждой из палат не окажется 2/3 членов и постановление не будет принято 2/3 голосов». Хотя прусская конституция и принадлежит к числу октроированных, тем не менее ст. 107 признает изменение конституции в обычном порядке законодательства, при чем в каждой палате требуется обыкновенное большинство. Ст. 107 выставляет одно дополнительное требование: чтобы голосование произведено было дважды на расстоянии по меньшей мере 21 дня. Из сопоставления обеих конституций с нашими законами легко придти к заключению, что наш законодатель не последовал западноевропейскому образцу.

Существенную особенность наших законодательных палат от бельгийских и прусских составляет равенство предоставленных им функций. Следуя примеру Англии, бельгийская конституция из правила о почине законов, принадлежащего в одинаковой мере каждой из палат, делает одно исключение: законы, касающиеся государственных доходов и расходов, а равно и контингента армии, должны исходить из палаты представителей (ст. 27, часть 2-ая). Такая же статья имеется и в прусской конституции, но с существенным дополнением, еще более приближающим ее к английскому образцу. Это прибавление гласит: верхняя палата может только принять или отвергнуть целиком финансовые законопроекты и государственную роспись, прошедшую предварительно через нижнюю палату. Русский законодатель и на этот раз отошел от западноевропейских образцов, не считаясь с тем, что Дума в гораздо большей степени призвана представлять собою массу плательщиков, чем Государственный Совет, с его наполовину бюрократическим составом.

В чем законодательства всех трех названных стран решительно разошлись между собою — это в вопросе о составе палат. Бельгийская конституция решила его в более демократическом смысле, чем прусская, а наши учредительные законы, разумеется, искали вдохновения не в бельгийском, а в прусском образ-

це, отступая от него в то же время по двум причинам: из желания обеспечить на выборах в Думу решительный перевес землевладельцам и дать представительство в Государственном Совете, отлично от дворянства, и бюрократии. Ей одной обеспечена половина всех голосов; другая половина распределяется между избранниками дворянских и земских собраний, черного и белого духовенства, университетов и академии наук, совета торговли и мануфактур с его отделениями и комитетами, биржевых комитетов и купеческих управ. Каким образцам следовало наше правительство, предлагая такой состав нашей верхней палаты? Полагаю, что столько же бельгийскому, сколько и прусскому, бельгийскому в большей степени, чем французскому, прусскому скорее, чем австрийскому.

Часто говорят, что губернские земские собрания посылают у нас своих выборных в Государственный Совет подобно тому, как делают это во Франции генеральные советы департаментов, также избираемые и также ведающие хозяйственные нужды края. Но порядок выбора французских сенаторов несколько иной. В состав избирательной курии входят депутаты от департамента, его генеральные советники, советники от округов и уполномоченные каждого из муниципалитетов департамента (см. *Esmein, Droit constitutionnel*, 3-ье изд., стр. 718 и след.). Только ввиду такого состава избирательной курии Гамбетта мог говорить о сенате как о великом совете общин Франции. По бельгийской же конституции половина всех сенаторов выбирается провинциальными советами, соответствующими нашим земским собраниям, т. е. тем же порядком, каким попадают в русский Государственный Совет ставленники земства.

Что касается до Пруссии, то ее примером руководствовался наш законодатель, включив в состав верхней палаты представителей от университетов. Англии мы находим их в составе нижней палаты. В Пруссии, согласно указу 12 октября 1854 г., право представлять в числе пожизненных членов палаты господ принадлежит каждому из университетов (*Bornhak, Preussisches Staatsrecht*, изд. 1911 г., стр. 401). Разница, разумеется, есть. У нас пожизненность неизвестна и выборы двухстепенные. И в другом отношении прусская практика, если не конституция, была принята нами в расчет. По указу 1854 г. принцы крови по достижении совершеннолетия могут быть призваны монархом в состав палаты господ; но прусские короли не находили возможным воспользоваться этим правом, считая его непримиримым с независимостью, какой необходимо должны отличаться члены законодательных палат. Отсутствие в составе обновленного Государственного Совета членов царствующей династии, по всей вероятности, вызвано подобными же соображениями.

Что касается до состава нижней палаты, то в Бельгии и Пруссии на этот счет существуют два разных порядка. В Бельгии требуется двадцатипятилетний возраст и годичное пребывание в избирательном округе, чтобы иметь голос на выборах. В Пруссии, в отличие от Бельгии, выборы двухстепенные и производятся по куриям, при чем все число избирателей делится на три части: 1) наиболее обложенных, покрывающих своими взносами треть всей выручаемой от прямых податей суммы, 2) следующих за ними по размеру платежей, также образующих треть всех поступлений, и, наконец, 3) остальных, более мелких плательщиков. Каждая курия ставит равное число выборщиков, которые, сойдясь, избирают из своей среды приходящееся на округ число депутатов (*Bornhak*, стр. 415). Когда писался текст нашего избирательного закона, дей-

ствовавшего до 3 июня, подобная же куриальная или классовая система имела и в Австрии; но с того времени она, по крайней мере в Цислейтании, уступила место всеобщему голосованию. Закон, по которому произведены были выборы в первую и вторую Думу, несомненно руководствовался столько же австрийским, сколько и прусским образцом. Действующие ныне правила являются, по слухам, продуктом законодательного творчества одного лица, удачно выполнившего задачу подчинения землевладельческим куриям выбора уполномоченных от волостного крестьянства и сокращения наполовину числа депутатов от окраин.

Мы далеко не исчерпали всего вопроса о заимствованиях, сделанных творцами нашего обновленного государственного строя. Но и сказанного достаточно для того, чтобы подорвать мысль о полной самобытности наших порядков. При их толковании необходимо восходить к их прообразу, а таким является прусская конституция, во многом последовавшая бельгийскому образцу.